#### Institut für den öffentlichen Sektor



#### **Editorial**

3 Digital noch weit vom Ziel entfernt

#### Gastkommentar

4 OZG-Umsetzung als Katalysator der Verwaltungsdigitalisierung – so kann es gelingen!

#### Schwerpunktthema

- 6 OZG am Scheideweg: Auf dem Weg zu mehr Nachnutzung, Synergien und Flächendeckung
- 9 Praxisbeispiel: Die digitale Meldebescheinigung: ein Massenverfahren nach dem EfA-Prinzip
- 11 Interview: "Sechs Bundesländer wollen Berliner EfA-Leistung nachnutzen"

#### **Im Fokus**

- 13 Schneller, grüner, innovativer: Herausforderungen für die IT-Beschaffung
- 18 Agile Softwareentwicklung in der deutschen Verwaltung
- 21 Interview: "Jedes zweite Projekt wird agil umgesetzt"
- 22 Blitzumfrage: Der öffentliche Sektor im Krisenmodus

#### **Standpunkt**

24 Stadtwerke in der Liquiditätsfalle

#### **Rundblick**

25 Start-ups und Verwaltung Hand in Hand

## Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

26 Digitalisierung

Digitalstrategie soll Leben "einfacher, effizienter und sicherer" machen (und Weiteres)

26 Haushalts- und Rechnungswesen

ZEW sieht starken Anstieg der Zahl öffentlicher Unternehmen

27 Nachhaltigkeit

Neue Nachhaltigkeitsberichtspflicht für große Unternehmen der öffentlichen Hand erst ab 2025 (und Weiteres)

28 Gesundheitswesen

Leitfaden für Kommunen: Pflege in ländlichen Räumen stärken

28 Recht und Steuern

Kaum Verwaltungsvereinfachung durch Kleinunternehmerregelung für Gemeinden

#### In eigener Sache

29 Mehr Gendergerechtigkeit: Sonderpublikation gemeinsam mit dem Audit Committee Institute (und Weiteres)

#### **Service**

- 31 Abonnement PublicGovernance, Impressum
- 32 Ansprechpersonen

## Digital noch weit vom Ziel entfernt



Es hätte so schön sein können: Im Onlinezugangsgesetz war geregelt, dass alle wesentlichen Verwaltungsleistungen in Deutschland bis zum Jahresende online genutzt werden können. Die durchgängige elektronische Bearbeitung innerhalb der Behörden war damit zwar noch nicht gemeint, aber ein digitaler Zugang - vielleicht sogar mit vereinfachten Prozessen - wäre schon ein sehr wesentlicher Fortschritt gewesen. Nun steht es fest: Nur ein recht kleiner Teil der 575 Leistungsbündel, die auf der Liste standen, sind tatsächlich nutzbar freigeschaltet. Wie konnte es dazu kommen? Unser Schwerpunktbeitrag versucht, darauf Antworten zu finden. Ein einfaches Thema ist es gewiss nicht. Im komplizierten Mehrebenensystem Deutschlands die Digitalisierung von "oben" voranzutreiben, ist für alle Beteiligten ein durchaus anstrengendes Geschäft. Hohe Motivation und persönliches Engagement vieler haben offenbar nicht ausgereicht, um das ehrgeizige Vorhaben pünktlich über die Ziellinie zu bringen. So bleibt am Ende nur die nüchterne Erkenntnis, dass es die meisten anderen Länder besser gemacht haben und es sehr schwer werden wird, in der entsprechenden Leistungstabelle der europäischen Staaten wenn schon nicht auf die vorderen Plätze, so doch zumindest ins erste Drittel zu gelangen.

Dabei ist nicht das ganze Bild nur grau in grau. Einige Digitalisierungsprojekte der öffentlichen Verwaltung sind immerhin zum Abschluss gebracht worden. In dieser Ausgabe wird anhand einiger Beispiele auch deutlich, wo einzelne Vorhaben stehen und welche Methoden. etwa der agilen Softwareentwicklung, genutzt werden. Der Chief Information Officer der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung, Prof. Dr. Andreas Meyer-Falcke, verdeutlicht in seinem Gastbeitrag, welche Bedeutung das "Einer für Alle"-Konzept bei der Verwaltungsdigitalisierung hat, und plädiert dafür, auf die Chance zu sehen und sich von den Risiken nicht abschrecken zu lassen. Wir danken ihm an dieser Stelle sehr herzlich dafür, dass er in unserer Zeitschrift veröffentlicht hat.

Deutlich wird aus unserer Ausgabe auch, welche Herausforderungen die Digitalisierung für die Einkaufsfunktion der öffentlichen Hand bereitstellt. Vier ausgewiesene Spezialisten diskutieren bei uns über die Fragen rund um IT-Beschaffungen. Unser Dank geht an Anja Theurer, Prof. Dr. Michael Eßig, Henrik Baumann und Sascha Soyk für die Beteiligung an dieser aufschlussreichen Runde. Zur Sprache kommt hier auch die Rolle von Start-ups, innovativen jungen Technologieunternehmen, sowohl bei der Abwicklung von Beschaffungsvorgängen, als auch als Lieferanten für digitale Lösungen. Ein Thema, das unser Institut unter dem Titel "myGovernment" bereits seit Jahren beschäftigt. Folgerichtig kommt im regelmäßigen Rundblick auch in dieser Ausgabe wieder ein Start-up zu Wort.

Alle geschilderten Herausforderungen dürfen aber nicht den Blick dafür verstellen, dass sich die Welt in einer tiefen Krise befindet. Spätestens mit dem Überfall der Ukraine durch Russland sind zahlreiche alte Gewissheiten ins Wanken geraten und es stellt sich

die Frage, ob der gesamte öffentliche Sektor auf dem Weg in einen "Krisenstaat" ist. In einer kurzen Umfrage wird erkennbar, wie die Beschäftigten von einer Überlagerung krisenhafter Entwicklungen betroffen sind: Corona ist noch keinesfalls überstanden. zunehmend rücken steigende Energiepreise und die Frage der Verfügbarkeit von Energie in den Vordergrund. Naturgemäß sind von dieser bedrohlichen Entwicklung die Stadtwerke besonders betroffen, weshalb wir einen kurzen Bericht über deren Lage in die Ausgabe aufgenommen haben. Es wird definitiv nicht das letzte Mal gewesen sein, dass wir dieses Thema in den Blick nehmen.

Wir wünschen Ihnen im Namen des neuen Vorstands ein gutes und hoffnungsvolles neues Jahr.

Mathias Oberndörfer

Stellvertretender Vorsitzender Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

#### **GASTKOMMENTAR**

## OZG-Umsetzung als Katalysator der Verwaltungsdigitalisierung – so kann es gelingen!



**Prof. Dr. Andreas Meyer-Falcke**Chief Information Officer (CIO)
des Landes Nordrhein-Westfalen

"Digitalisierung kann nur mit dem Konzept der Nachnutzung funktionieren: Was einmal entwickelt wurde, muss nicht noch ein zweites Mal entwickelt werden."

Seit über zwei Jahren bin ich als Chief Information Officer (CIO) des Landes Nordrhein-Westfalen in einer herausfordernden Zeit tätig. Krisen sind in vielen Bereichen zum Tagesgeschäft geworden. Die Bewältigungsstrategien sehen dabei ganz unterschiedlich aus. Dass wir dabei die Digitalisierung der Verwaltung nicht aus den Augen verlieren, dafür sorge ich mit meinem Team – der Abteilung Digitalisierung, die im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) angesiedelt ist. Das digitale Leistungsangebot stark aufzustellen, unterstützt auch unsere Krisenkompetenz – und hier spielt die OZG-Umsetzung eine zentrale Rolle.

Erst kürzlich wurde unser Projekt "Von der E-Akte zum digitalen Bürgeramt - Die Digitale Transformation der Landesverwaltung NRW" beim Wettbewerb "CIO des Jahres" im Bereich Public Sector unter die Finalisten gewählt. Ich freue mich über die Bestätigung, dass wir die Digitalisierung vorantreiben und NRW seit Jahren eine Vorreiterrolle einnimmt. Doch Digitalisierung an sich ist kein Wundermittel, es geht vielmehr darum, Prozesse strukturiert und konsequent zu betrachten und daraus effiziente, digitale Lösungen abzuleiten und umzusetzen. Meine Vision ist es, dass Bürgerinnen und Bürger, Unternehmerinnen und Unternehmer kein Verwaltungsgebäude mehr betreten müssen. Sämtliche Behördengänge können online erledigt werden - ebenso effizient in den Alltag integriert wie Bankgeschäfte, Reiseplanungen und Einkäufe. Und auch die Verwaltungsbeschäftigten können die Vorteile mobiler Arbeit nutzen, da alle Prozesse vollständig "Ende-zu-Ende" digitalisiert sind.

Ganz klar ist: Die Frist zur OZG-Umsetzung Ende 2022 kann nur ein Meilenstein auf dem Weg zu einer vollständig digital transformierten Verwaltung sein – denn der Online-Zugang allein ist nicht genug. OZG kann vielmehr als ein Treiber, ein Katalysator dienen, um durchgängig digitalisierte Verwaltungsvorgänge zu erreichen. Denn was die Bürgerinnen und Bürger von uns im 21. Jahrhundert erwarten, ist ein "OAG", ein vollständig digital automatisiertes Online-Abwicklungs-Gesetz. Dem angekündigten Nachfolgegesetz zum OZG kommt somit eine große Bedeutung zu. Denn die aktuellen Reformbestrebungen auf Bundesebene schrecken vor solchen ambitionierten Zielen noch zurück. Mit einer Mini-Reform, einem "OZG 1.1", sollten wir uns aber nicht zufriedengeben.

Ich erinnere an den Bundes-Koalitionsvertrag: Er verlangt, dass digitale Leistungen nutzerorientiert, medienbruchfrei und flächendeckend zur Verfügung gestellt werden sollen. In NRW arbeiten wir schon daran, die Digitalisierung der internen Verwaltungsabläufe und des Zugangs zu Verwaltungsleistungen zusammen zu denken. Mit Blick auf das "OZG 2.0" treten wir unter anderem für die Verzahnung der verwaltungsinternen Binnendigitalisierung mit dem Online-Zugang ein – für einen vollständig digitalisierten Verwaltungsvorgang von A bis Z: von der Antragstellung über die Bearbeitung bis zur Zusendung des Bescheids. Ein entsprechendes Pilotprojekt im Ministerium für Schule und Bildung NRW wurde von uns dafür bereits auf den Weg gebracht. Daher sollten wir Bestrebungen auf Bundesebene unterstützen, die bei der Novellierung des OZG den Nutzen für die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen in den Mittelpunkt stellen. Auch die Kommunen können so entlastet werden: Kommunale Leistungen, die auf Bundesoder Landesrecht beruhen und keinen Ermessensspielraum vorsehen, können nach Automatisierung an den Normgeber rückdelegiert werden. Bereits in den "Dresdner Forderungen" wurde die kommunale Perspektive manifestiert: Verringerung der Komplexität und neue Zusammenarbeit, Stärkung der digitalen Daseinsvorsorge, zentrale IT-Verfahren/Prozesse für zentrale Aufgaben, OZG als Treiber für durchgängige Digitalisierung, Nutzerinnen und Nutzer weiter in den Mittelpunkt stellen. Diese fünf Forderungen unterstreichen den strategischen Anderungsbedarf für die Digitalisierungsbestrebungen der Verwaltung.

Ein weiterer essenzieller Punkt in dieser Entwicklung ist: Das "Einer für Alle"-Prinzip (EfA) muss ein Leitgedanke der gesamten Verwaltungsdigitalisierung sein. Die Nach- und Mitnutzung von digitalen Lösungen hat sich bei der OZG-Umsetzung bereits schnell und erfolgreich etabliert. Auch in anderen Bereichen der digitalen Verwaltung kann EfA dafür sorgen, dass nicht jedes Land oder jede Kommune auf Eigenentwicklungen



setzt und dabei mehr und mehr Insellösungen schafft. Was einmal entwickelt wurde, muss nicht noch ein zweites Mal entwickelt werden. Nachnutzung ist Zeitersparnis, Wissenstransfer und Ressourcenschonung zugleich. So setzt NRW zum Beispiel ein zentrales Portal zur Bürgerbeteiligung ein. Basis dafür ist eine Beteiligungssoftware, die ursprünglich vom Land Sachsen entwickelt wurde, kostenlos zur Verfügung gestellt und von uns für NRW nutzbar gemacht wurde. Mittlerweile macht auch das Land Hessen mit.

EfA kann auch Pate der Neugestaltung der öffentlichen IT-Landschaft sein. Denn digitale Transformation der Verwaltung bedeutet auch eine Zunahme der Aufgaben für öffentliche und verwaltungsnahe IT-Dienstleister. Ein einzelner Partner kann eine solche Aufgabenfülle nicht bewältigen. Ziel muss sein, weniger, aber für alle nutzbare Lösungen und Dienstleistungen anzubieten. Dabei hat jede Medaille zwei Seiten: Um erfolgreich zu sein, muss das EfA-Prinzip um einen "Alle für Einen"-Ansatz ergänzt werden. Hierunter fallen die Bestrebungen zur länderübergreifenden Standardisierung bei IT-Vorgaben (Interoperabilität, Schnittstellen, Normen). Die Technik im eigentlichen Sinne ist hier gar nicht das primäre Problem, sondern zunächst die Einigung auf einen gemeinsamen Standard. Wer "Einer für Alle" sagt, muss auch "Alle für Einen" sagen – nämlich alle für einen Standard.

Nachnutzung ist ein Erfolgsrezept. OZG macht es vor und kann damit zum Modell für eine integrierte Verwaltungsdigitalisierung werden. Denn die digitale Transformation der Verwaltung beruht auf Technik, aber sie endet nicht dort. Sie erfasst unsere Organisationsstrukturen, unsere Arbeitsprozesse, unser Recht und unser Mindset, also wie wir selbst mit dem Wandel umgehen. Wir müssen die digitale Transformation ganzheitlich denken und umsetzen, weiteres "Stückwerk" vermeiden. Beim OZG liegen viele Voraussetzungen vor, um als Vorbild für andere Digitalisierungsinitiativen zu dienen. Blicken wir auf die Chancen und lassen uns von den Risiken nicht abschrecken. Unterstützen wir alle Bestrebungen auf Bundesebene, das OZG fortzuentwickeln durch Integration der Binnenprozesse, Ausweitung des EfA-Prinzips und die Umsetzung einer integrierten Verwaltungsdigitalisierung. Es gibt noch viel zu tun, aber in NRW sind wir der Überzeugung, dass wir mit unseren digitalen Leitmotiven auf dem richtigen Weg sind.

**SCHWERPUNKTTHEMA** 

## OZG am Scheideweg: Auf dem Weg zu mehr Nachnutzung, Synergien und Flächendeckung

Der 31. Dezember 2022 war für viele ein Tag, um auf das neue Jahr anzustoßen. Für einige jedoch ein Datum, an dem ein wichtiges Digitalisierungsvorhaben mit einem Haken hätte versehen werden sollen. Eigentlich. Das Vorhaben heißt Onlinezugangsgesetz (OZG). 2017 erlassen, verpflichtete das OZG Kommunen, Bund und Länder dazu, ihre über 6.000 Verwaltungsleistungen innerhalb von 575 Leistungsbündeln bis Jahresende 2022 auch elektronisch anzubieten. Tatsächlich war zum Jahreswechsel nur für eine deutliche Minderheit der OZG-Leistungen ein vollständiger Onlineservice verfügbar – zudem ist man von der anvisierten Flächendeckung mit nutzerfreundlichen, digitalen Verwaltungsleistungen in allen Ländern und Kommunen noch meilenweit entfernt. Wo liegen die großen Herausforderungen und wie kann Deutschland nun auch nach dem eigentlichen Fristende einen bedeutsamen Schritt bei der OZG-Umsetzung vorankommen?

War es für den Umsetzungsstand des OZG zunächst ein Gradmesser, wie viele der 575 Leistungsbündel einmal irgendwo im Land elektronisch umgesetzt wurden, rückt nun immer mehr in den Blick, wie entwickelte digitale Verwaltungsleistungen "in die Fläche" gebracht werden, damit diese von Menschen in allen Winkeln Deutschlands genutzt werden können. Hierfür sind viele Bedingungen zu schaffen: Einmal entwickelte digitale Lösungen müssen auf unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Bundesländern angepasst werden und es muss klar sein, wie und mit welchen Mitteln der Betrieb der Lösungen finanziert wird. Und dies betrifft offen-bar in erster Linie die Kommunen, da rund 80 Prozent der Verwaltungsleistungen von Städten, Gemeinden und Landkreisen erbracht werden.<sup>1</sup> In kommunalen Kreisen wurde jedoch das OZG kürzlich als eine "typische Wasserfallmodernisierung" bezeichnet, bei der der Bund "von oben nach unten" agiere, ohne die Kommunen einzubeziehen und sich über ihren finanziellen Aufwand für die digitalen Verwaltungsleistungen vorab zu verständigen.<sup>2</sup>

## Verwaltungsdigitalisierung stemmen: priorisieren und neu justieren

Ein im Mai 2022 von Bund und Ländern vereinbarter "OZG-Booster" sollte dafür sorgen, dass im Lichte der nicht mehr aufzuholenden Verzögerungen immerhin die laut IT-Planungsrat "besonders wichtigen"<sup>3</sup> 35 Leistungsbündel bis Ende 2022 vorrangig umgesetzt werden. Allerdings scheint auch dieses Ziel verfehlt zu werden. Eindeutige Angaben, wie viele der 575 Leistungsbündel bereits online verfügbar sind, sind kaum verfügbar. Auch das sogenannte Dashboard Digitale Verwaltung des Bundesinnenministeriums bietet keine transparenten Angaben zum jeweiligen Umsetzungstand des OZG.4 Der Bundesrechnungshof hatte die auf dem Dashboard verfolgte Praxis als "beschönigend" und "irreführend" kritisiert.<sup>5</sup> Bereits wenn eine Verwaltungsleistung in einem Land oder einer Kommune online verfügbar ist, gilt diese als umgesetzt ohne jedoch in anderen Bundesländern oder Kommunen digital nutzbar zu sein. Die Bilanz zum Jahresende 2022 mutet dürftig an: Der Nationale Normenkontrollrat bemängelt in seinem Jahresbericht 2022, gerade einmal 33 der 575 Leistungsbündel – lediglich 6 Prozent – seien flächendeckend online verfügbar.6

Eine vom IT-Planungsrat im ersten Quartal 2022 angekündigte Überarbeitung des Gesetzes – als "OZG 2.0" bekannt – soll nun "Umsetzungsbarrieren abbauen" und die "Digitalisierung der Verwaltung mit veränderten Ansätzen" fördern.<sup>7</sup> Auch eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung – also vom Beginn, etwa einer Antragstellung, über die durchgehend digitalisierte

- 1 Schaeff, A. (2022): Editorial. In: Kommune21, Ausgabe 6/2022
- Molitor, C. (2022): "Das OZG überfordert die Kommunen!" (Interview). In: Kommunal.de, 18.10.2022
- 3 IT-Planungsrat (2022): Priorisierte EfA-Leistungen im f\u00f6deralen Programm, Beschluss 2022/20, Sondersitzung, 2.5.2022, unter: www.it-planungsrat.de
- 4 Vgl. unter: https://dashboard.ozg-umsetzung.de
- 5 Conrad, A. (2022): Onlinezugangsgesetz Bundesrechnungshof wirft Innenministerium Beschönigung vor, 6.4.2022, unter: www.netzpolitik.org
- 6 Nationaler Normenkontrollrat: Jahresbericht 2022 Bürokratieabbau in der Zeitenwende, 13.12.2022
- 7 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linksfraktion zur digitalen Verwaltung (u.a. zu Stand und Zukunft des OZG), Drucksache 20/3140, 18.8.2022

Bearbeitung bis hin zum Ende, zum Beispiel einer Antragsbescheidung – wird wohl mit zum neuen Programm gehören. Das bisherige OZG hatte vorrangig den elektronischen Zugriff über Internetportale für die Nutzer im Sinn,<sup>8</sup> weniger jedoch, wie die weitere Abwicklung von Verfahren in den Behörden vonstattengeht.

## Digital bis ins Dorf: Kennzahlen für die flächendeckende Umsetzung gefordert

Nicht nur zeitlich, sondern auch in der "Flächenskalierung" werde das OZG verfehlt, räumte der Bundes-CIO Markus Richter kürzlich ein.<sup>9</sup> Eine Überforderung der Kommunen bestehe in fehlenden Kompetenzen, um einen Beitrag zur Umsetzung des OZG zu leisten, zum Beispiel im Umgang mit dem Servicestandard, der ganzheitliche Qualitätsprinzipien für das Digitalisieren von Verwaltungsleistungen vorgibt (vgl. Abschnitt "Föderale 'App Stores': Wegbereiter für die Flächendeckung?" auf Seite 10). Fehlende zeitliche und personelle Ressourcen – Stichwort "Fachkräftemangel" – seien eine weitere Hürde.<sup>10</sup> Auch finanzielle Mittel stünden laut Bundesregierung in vielen Kommunen nicht bereit.<sup>11</sup>

Richter geht davon aus, dass die Verwaltungsdigitalisierung zu einer "Daueraufgabe" werde. 12 Eine Daueraufgabe wird es unweigerlich mit sich bringen, die dafür notwendigen Strategien immer wieder auf neue Gegebenheiten auszurichten. Christoph Baron, Director im Bereich Public Sector bei KPMG, regt an, messbare Kennzahlen für digitale Verwaltungsleistungen zu definieren – etwa zu Zufriedenheit und Akzeptanz, zu konkreten Zeitvorgaben und Priorisierungen von Prozessen sowie zu konkreten Einsparungsmöglichkeiten.<sup>13</sup> Auch der Bundes-CIO spricht sich dafür aus, künftig nicht mehr auf die Anzahl der digitalisierten Verwaltungsleistungen zu schauen, sondern darauf, wie viele Menschen und Unternehmen damit entlastet und erreicht werden. Bei nicht erreichten Meilensteinen seien die Gründe dafür anzugehen, indem zum Beispiel die Nutzerfreundlichkeit erhöht wird. 14 Zuletzt hatten auch im November 2022 vier Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft in einem Positionspapier nutzerfokussierte Erfolgskennzahlen angemahnt und eine Gesamtstrategie für die Digitalisierung der Verwaltung gefordert. 15 Ergebnisse durch Kennzahlen messbar zu machen, macht nicht nur die Wirkung von Verwaltungsdigitalisierung transparent. Die Ergebnismessung kann auch ein Motivationsfaktor sein, den erheblichen Aufwand für die Verwaltungsdigitalisierung

<sup>8</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022): 8. Zukunftskongress Staat & Verwaltung – ein Blick auf die moderne Verwaltung von morgen, 1.7.2022, unter: www.onlinezugangsgesetz.de

<sup>9</sup> Kommune21 (2022): Bund – Digitalisierung ist Daueraufgabe (Interview), 7.6.2022, unter: www.kommune21 de

<sup>10</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022): So hat sich die Anwendung des Servicestandards entwickelt: Ergebnisse der Nutzerrecherche 2021, 30.3.2022, unter: www.onlinezugangsgesetz.de

<sup>11</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linksfraktion zur digitalen Verwaltung (u. a. zu Stand und Zukunft des OZG), Drucksache 20/3140, 18.8.2022

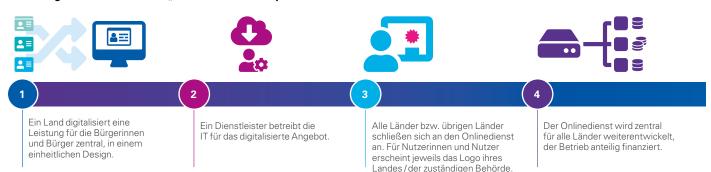
<sup>12</sup> Kommune21 (2022): Bund – Digitalisierung ist Daueraufgabe (Interview), 7.6.2022

<sup>13</sup> Vgl. u.a. Kommune21 (2022): Bund – Digitalisierung ist Daueraufgabe (Interview), 7.6.2022, unter: www.kommune21.de; Baron, Ch. (2022): Mit Nebelkerzen zur OZG-Umsetzung?, 8.11.2022. In: Tagesspiegel Background Smart City & Verwaltung; Molitor, C. (2022): "Das OZG überfordert die Kommunen!" (Interview). In: Kommunal.de, 18.10.2022

<sup>14</sup> Kommune21 (2022): Bund – Digitalisierung ist Daueraufgabe (Interview), 7.6.2022, unterwww.kommune21.de

Vgl. BDI, BDA, DIHK, ZDH (2022): Verwaltungsdigitalisierungsgesetz: Gemeinsame Position zur Weiterentwicklung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), 4.11.2022

#### Abbildung: Funktionsweise des "Einer für Alle"-Prinzips



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. in Anlehnung an Bundesministerium des Innern und für Heimat

durch messbare Erfolge – etwa schnellere, bessere oder kostengünstigere Aufgabenerledigung durch digitale Verwaltungsdienstleistungen – zu kompensieren.

## Das "Einer für Alle"-Prinzip: Verantwortung auf vielen Schultern

Um Ressourcen, Kosten und Zeit zu sparen und die Nachnutzung zu regeln, sollen digitale Verwaltungsleistungen nach dem im September 2020 vom IT-Planungsrat erarbeiteten Leitprinzip "Einer für Alle" (EfA)<sup>16</sup> möglichst nur einmal entwickelt und dann von möglichst vielen Bundesländern und deren Kommunen genutzt zu werden. So soll die Last auf alle Schultern verteilt werden. Eine jeweils individuelle, offenbar unwirtschaftliche Entwicklung in allen 16 Bundesländern oder 400-fach in allen Kreisen und kreisfreien Städten soll so vermieden werden (vgl. auch Abbildung oben).<sup>17</sup> Mittel aus dem Corona-Konjunkturpaket des Bundes, um Länder und Kommunen bei der OZG-Umsetzung zu unterstützen, wurden explizit an die Bedingung geknüpft, das EfA-Prinzip anzuwenden.<sup>18</sup> Bereits vor der Formulierung des EfA-Prinzips war die OZG-Umsetzung allerdings schon arbeitsteilig zwischen Bund, Ländern und Kommunen organisiert. Um "nutzerorientierte Zielprozesse und Antragsformulare" zu entwickeln, wurden vom BMI zu diesem Zweck "interdisziplinäre Themenfeld- und Digitalisierungslabore" bereitgestellt.<sup>19</sup>

Die 575 Leistungsbündel wurden zu diesem Zweck in 14 Themenfelder gegliedert, von "Arbeit & Ruhestand" über "Familie & Kind" bis hin zu "Unternehmensführung & -entwicklung" (vgl. Textkasten auf Seite 9), die verschiedene Lebens- und Unternehmenslagen abbilden. Hinter dem Themenfeld "Bildung" verbergen sich etwa die Lebenslagen Berufsausbildung, Schule, Studium und Weiterbildung. <sup>20</sup> Jeweils ein bis zwei Bundesländer sind im Tandem mit einem Bundesressort federführend für ein Themenfeld. So ist Hamburg zuständig für das Themenfeld "Unternehmensführung & -entwicklung" und damit für die Digitalisierung der mehr als 1.000 Verwaltungsleistungen in diesem Themenfeld. Als Themenfeldführer ist ein Bundesland gefordert, die Vorausset-

zungen für das Nachnutzen der Leistungen in anderen Bundesländern und deren Kommunen zu schaffen. <sup>21</sup> Verpflichtend ist die Nachnutzung jedoch nicht, eigene Lösungen bleiben möglich. Das EfA-Modell wird daher auch als "Einer für Viele"-Modell bezeichnet. In einer nicht repräsentativen Erhebung des Instituts für den öffentlichen Sektor 2019 ging beispielsweise nur ein Viertel der Befragten aus der öffentlichen Verwaltung davon aus, dass sich ihre Institutionen überwiegend an den Musterprozessen für digitale Verwaltungsleistungen orientieren würden. <sup>22</sup>

## EfA-Leistungen in den Kommunen: Gefahr durch hohe Kosten und fehlende Mittel?

Der Bund empfiehlt den Bundesländern, digitale Verwaltungsleistungen nach dem OZG den Kommunen "kostenfrei oder kostengünstig" zur Nachnutzung bereitzustellen.23 Für die Finanzierung des OZG hatte der Bund bis Ende 2022 rund 1,5 Milliarden Euro aus Konjunkturmitteln für das Digitalisieren von Verwaltungsleistungen, die nach dem EfA-Prinzip umgesetzt werden, zur Verfügung gestellt. Ein "nicht unerheblicher Teil der Summe" wurde allerdings bislang noch gar nicht abgerufen. Nach einem Beschluss des IT-Planungsrats vom November 2022 sollen nun jedoch "Haushaltsreste aus dem Digitalisierungsbudget 2022 [...] im Stammbudget 2023 weiterbewirtschaftet" werden.<sup>24</sup> Mitglieder des IT-Planungsrats aus vier Bundesländern hatten sich zuvor auch dafür ausgesprochen, dass der Bund zudem das erste Betriebsjahr finanzieren solle, da die Länder hierfür keine Haushaltsmittel eingeplant hätten. Nur so könne die flächendeckende Nutzung von EfA-Leistungen – vor allem in kommunalen Behörden – forciert werden.<sup>25</sup>

Laut einer Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor von 2021 werde die OZG-Umsetzung allein in den Kommunen zu immensen personellen Belastungen führen: Allein Betrieb, Wartung und Aktualisierung der digitalen Verwaltungslösungen würde 75 Prozent der gesamten IT-Personalressourcen in der öffentlichen Verwaltung beanspruchen. Allerdings sei davon auszugehen, dass die meisten dieser Beschäftigten bereits mit

MittelstandsWiki (2020): "Einer für Alle" bleibt das OZG-Umsetzungsprinzip, unter: www.mittelstandswiki.de; IT-Planungsrat (2020): OZG-Umsetzung (Digitalisierung von Verwaltungsleistungen) Konjunkturpaket, Sondersitzung 18.9.2020, Beschluss 2020/39, unter: www.it-planungsrat.de

sitzung ils.9.2020, seschiuss 2020/39, unter: www.it-pianungsrat.de

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2021): Wegweiser "Einer für Alle/Viele", Juni 2021

(Version 2.0), unter: www.onlinezugangsgesetz.de

<sup>18</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020): Konjunkturpaket: Bundesregierung investiert in digitale Zukunft, Meldung 4.6.2020, unter: www.onlinezugangsgesetz.de

<sup>19</sup> Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung – SAKD (2019): Leitfaden zur Umsetzung kommunaler OZG-Projekte in Sachsen, Version vom 10.5.2019, unter: www.sakd.de

<sup>20</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat: Themenfelder Föderal, unter: https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/themen/digitalisierungsprogramm-foederal/themenfelder/themenfelder-node.html

<sup>21</sup> Ebenda

<sup>22</sup> Institut für den öffentlichen Sektor (2019): Blitzumfrage: Planmäßige OZG-Umsetzung bis 2022 wird skeptisch gesehen. In: PublicGovernance, Sommer 2019, S. 30

<sup>23</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linksfraktion zur digitalen Verwaltung (u.a. zu Stand und Zukunft des OZG), Drucksache 20/3140, 18.8.2022

<sup>24</sup> IT-Planungsrat (2022):, Finanzgovernance, Beschluss 2022/40, 39. Sitzung, 10.11.2022, unter www.it-planungsrat.de

<sup>25</sup> Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg (2022): Digitale Verwaltung – Forderung nach Finanzierung durch den Bund, Pressemitteilung 27:10.2022, unter www.im.baden-wuerttemberg.de

### Die digitale Meldebescheinigung: ein Massenverfahren nach dem EfA-Prinzip

Die OZG-Umsetzung des Digitalisierungsprogramms Föderal – also der Leistungen, die von Ländern und Kommunen erbracht werden – geschieht in 14 verschiedenen Themenfeldern. Dazu gehören unter anderem Verwaltungsleistungen aus den Themenfeldern "Mobilität & Reisen", "Bildung", "Wohnen" und "Querschnittsleistungen".

## Berlin verantwortet EfA-Projekte im Bereich "Querschnittsleistungen"

Für das Themenfeld der Querschnittsleistungen hat das Land Berlin die Themenfeldführerschaft inne. Gemeinsam mit den Projektpartnern Brandenburg, Hamburg und Thüringen kümmert sich das Land Berlin um die Digitalisierung derjenigen Leistungen, die nicht unmittelbar einer Lebens- oder Geschäftslage wie etwa eine Kindsgeburt oder eine Firmenanmeldung zugeordnet werden können. Solche Querschnittsleistungen umfassen Nachweise, die bei der Beantragung anderer Verwaltungsleistungen erforderlich sind. Eine solche Querschnittsleistung ist auch die Meldebescheinigung, die als Nachweis gegenüber anderen Behörden oder Privatinstitutionen beantragt werden kann.

## Entwicklung der Meldebescheinigung erstes EfA-Projekt in Berlin

Die digitale Meldebescheinigung ist die erste Leistung, die das Land Berlin als eine "Einer für Alle"-Leistung (EfA) entwickelt. Die digitale Meldebescheinigung löst die bisherigen Nachweise der einfachen bzw. der erweiterten Meldebescheinigung ab. Das Land Berlin entwickelt für den Nachweis der Meldebescheinigung die Onlinedienstleistung "Meldebescheinigung digital beantragen" in den Zustellvarianten PDF- und Papierdokument. Diese Dienstleistung soll im Rahmen der Referenzimplementierung im Land Berlin sowie für interessierte Bundesländer zur EfA-Nachnutzung bereitgestellt werden. Weitere EfA-Leistungen durch das Land Berlin sollen folgen, so zum Beispiel auch die Melderegisterauskunft.

## Projektherausforderungen beim EfA-Prinzip

Die erstmalige Entwicklung einer EfA-Leistung stellt das Land Berlin vor die Herausforderung, die erforderlichen organisatorischen Strukturen im Land zu schaffen, die es ermöglichen sollen, sowohl diese als auch weitere OZG-Leistungen auf den Weg zu bringen. Ein wesentlicher Aspekt hierbei ist die Klärung, wer für den Betrieb dieser EfA-Dienstleistung sowie auch künftiger EfA-Leistungen verantwortlich sein wird. Damit einher gehen Fragen zu den damit verbundenen Zuständigkeiten und der Finanzierung.

Hinzu kommt der bundesweit unterschiedlich geregelte Landesvollzug von Verwaltungsleistungen. Im Falle der Meldebescheinigung zeigt sich dies an der Frage, ob und in welcher Form in den Bundesländern, die die digitale Meldebescheinigung später nutzen möchten, ein elektronisches Siegel anzubringen ist. Während im Land Berlin aus Perspektive des Melderechts eine Siegelung der digitalen Meldebescheinigung vorgeschrieben ist, ist dies in anderen Bundesländern nicht erforderlich. Das Bundesgesetz sieht hingegen keine zwingende Siegelung vor. Da bislang weder ein einsatzfähiger Dienst zur digitalen Siegelung im Land Berlin verfügbar ist noch bundesweit die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen sind, digitale Echtheitsnachweise auszulesen, stellt die Berücksichtigung der Siegelfrage im Rahmen der technischen Entwicklung einen wesentlichen Klärungspunkt bei der Realisierung und späteren Akzeptanz der Leistung durch nachnutzende Bundesländer dar.

## Steht oder fällt das EfA-Prinzip mit der Bundesfinanzierung?

Mit der Mittelbewilligung und -zuweisung im Haushaltsjahr 2022 und vor dem Hintergrund des OZG-Booster-Beschlusses des IT-Planungsrats im Mai 2022 startete die operative Projektarbeit im Juni 2022 mit dem ursprünglichen Ziel, die Referenzimplementierung der Leistung bis Jahresende auf den Weg zu bringen und im Jahr 2023 in weiteren Bundesländern auszurollen. Die digitale Meldebescheinigung befindet sich zum Jahresende jedoch noch in der Phase der Konzeption sowie der Vorbereitung der technischen Umsetzung. Sechs Bundesländer haben bereits ihr Nachnutzungsinteresse signalisiert.

Der Einsatz von Bundes- und/oder Landesmitteln für das Jahr 2023 ist noch im Detail zu planen und zu entscheiden. Aufgrund dieser Ausgangssituation ist noch unklar, ob die Entwicklung gemäß EfA-Prinzip weiterhin verfolgt werden kann oder ob stattdessen die Nachnutzung in anderen Bundesländern in Form von Verwaltungsvereinbarungen unabhängig von den OZG-Anforderungen angestrebt wird. Eine Nachnutzung der Berliner Lösung wird wesentlich davon abhängen, ob andere Bundesländer unter den noch festzulegenden künftigen Rahmenbedingungen weiterhin an einer Nachnutzung interessiert bleiben.

Ann-Catrin Obersteg





anderen Aufgaben als der OZG-Umsetzung beschäftigt seien. <sup>26</sup> Auch finanziell könnte die weitere OZG-Umsetzung herausfordernd werden: Bei Betriebskosten von bis zu 4.000 Euro pro OZG-Leistungsbündel in einer Kommune könnten künftig pro Gemeinde oder Landkreis hochgerechnet auf alle 575 OZG-Leistungen Millionenbeträge für die IT- Dienstleister fällig werden, rechnet die Leiterin Digitalisierung beim Deutschen Landkreistag, Ariane Berger, vor. <sup>27</sup> Sie spricht sich dafür aus, auf dem künftigen EfA-Marktplatz den Wettbewerb zu ermöglichen. <sup>28</sup>

## Föderale "App Stores": Wegbereiter für die Flächendeckung?

Damit EfA-Angebote und Nachnutzung "zueinanderfinden", wurde von der Föderalen IT-Kooperation (FITKO), einer von Bund und Ländern getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts, die den IT-Planungsrat koordiniert, ein Onlinemarktplatz für betriebsbereite digitalisierte Verwaltungsleistungen geschaffen: der Fit-Store²9 – vergleichbar den privaten App Stores. In dem auf dem Prinzip "Software as a Service" (SaaS) basierenden Fit-Store können die Bundesländer digitale Verwaltungsleistungen anbieten oder zur Nachnutzung für sich selbst oder für ihre Kommunen erwerben. Die FITKO ist die zentrale Stelle für Ankauf oder Verkauf von betriebsbereiten digitalen Verwaltungsleistungen an die Länder bzw. den Bund und "realisiert so die standardisierte und rechtssichere

Nachnutzung der Leistungen".<sup>30</sup> Neben dem Fit-Store startete im Sommer 2022 ein weiterer "App Store" im Auftrag des IT-Planungsrats: Der "EfA-Marktplatz" in einer Beta-Version, betrieben von der bundesweiten Genossenschaft govdigital, die 2019 gegründet wurde, um innovative IT-Lösungen im öffentlichen Sektor zu integrieren. Auch auf dem "EfA-Marktplatz" finden Länder und Kommunen erste digitale Verwaltungsleistungen vor, die nach dem EfA-Prinzip entwickelt und betrieben wurden.<sup>31</sup> Fit-Store und EfA-Marktplatz sind miteinander verzahnt. Anders als der Fit-Store soll der EfA-Marktplatz jedoch künftig anbieteroffen sein, in einem ersten Schritt sollen dort Onlinedienstleistungen von govdigital selbst sowie von der FITKO – also die Leistungen aus dem Fit-Store – offeriert werden.<sup>32</sup> govdigital nimmt somit als Betreiber des Marktplatzes und als Anbieter von Lösungen eine Doppelrolle ein.

Rund um Entwicklung und Nachnutzung von EfA-Leistungen gibt es zahlreiche Aufgaben entlang von vier Dimensionen (organisatorisch, technisch, finanziell, rechtlich). Mit diesen müssen sich sowohl umsetzende als auch nachnutzende Bundesländer einer EfA-Leistung auseinandersetzen. Während sich die organisatorische Dimension beispielsweise der Frage widmet, wie die Länder sich innerhalb der eigenen Ressorts aufstellen oder wie digitale Verwaltungsleistungen im jeweiligen Land weitergegeben werden, thematisiert die technische Dimension die zu verwendenden Plattformen, Routingdienste oder IT-Standards. In der finanziellen Dimension geht es um das Finanzieren der Nachnutzung und die rechtliche Dimension befasst sich damit, wie die EfA-Leistung über vertragliche und rechtliche Regelungen an die nachnutzenden Ebenen weitergegeben werden kann.<sup>33</sup> Die Dimensionen eröffnen ein großes Spektrum an Herausforderungen für die Bundesländer (vgl. Interview auf Seite 11).

#### Servicestandard soll Qualität von digitalen Verwaltungsleistungen sicherstellen

Für die OZG-Umsetzung wurde vom Gesetzgeber ein Servicestandard für das Entwickeln und Betreiben guter digitalisierter Verwaltungsleistungen festgelegt. Dieser Standard umfasst Qualitätsprinzipien in sechs Kategorien (Nutzerzentrierung, Vorgehen, Zusammenarbeit, Offenheit, Technischer Betrieb und Wirkungscontrolling) – etwa die Verwendung von Open Source oder offener Standards; auch Interoperabilität, Once-Only-Prinzip und EfA-Prinzip ("Einer für Alle") gehören dazu. Eine BMI-Umfrage unter OZG-Ansprechpersonen in der Verwaltung attestierte dem eigenen Standard Ende 2021 allerdings eine geringe Bekanntheit. Lediglich bei 44 Prozent war dieser bekannt. Eine besonders hohe Unkenntnis herrschte in den für Digitalisierung zuständigen Fachressorts in Bund und Ländern.<sup>34</sup>

<sup>26</sup> Holler, F.; Schuster, F. (2021): Verwaltung digital – doch wer macht's? In: PublicGovernance, Frühjahr 2021, S. 6 ff.

<sup>27</sup> Molitor, C. (2022): "Das OZG überfordert die Kommunen!" (Interview), 18.10.2022, unter: www.kommunal.de

<sup>28</sup> Ebenda

<sup>29</sup> IT-Planungsrat (2021): Beschluss 2021/38, 29.10.2021

 $<sup>30 \</sup>quad \mathsf{FITKO}\,(2022) : \mathsf{FAQ} - \mathsf{h\"{a}ufig}\,\mathsf{gestellte}\,\mathsf{Fragen}\,\mathsf{rund}\,\mathsf{um}\,\mathsf{den}\,\mathsf{FIT-Store}, \mathsf{Stand} : 29.7.2022, \mathsf{unter} : \mathsf{www.fitko.de}$ 

<sup>31</sup> Dataport (2022): OZG-Umsetzung: Marktplatz für EfA-Leistungen gestartet, 22.6.2022, unter: www.dataport.de

<sup>32</sup> FITKO (2022): FAQ – häufig gestellte Fragen rund um den FIT-Store, Stand: 29.7.2022, unter: www.fitko.de

<sup>33</sup> Future4Public (2022): Reuse nach dem EfA-Prinzip, 30.8.2022, unter: www.f4p.online

<sup>34</sup> Move modern verwaltung (2022): OZG – Wie kommt der Servicestandard an?, 8.4.2022, unter: www.move-online.de

## "Sechs Bundesländer wollen Berliner EfA-Leistung nachnutzen"

Fünf Fragen an die Projektleiterin des EfA-Projekts "Digitale Meldebescheinigung": Katrin Eckert, Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport, Land Berlin

#### Welchen Herausforderungen sieht sich das Land Berlin bei der Umsetzung der "Digitalen Meldebescheinigung" gegenüber, die möglicherweise auch für andere Bundesländer als Themenfeldführer von EfA-Projekten bestehen könnten?

Eckert: Mit dem Projekt "Digitale Meldebescheinigung (§ 18 Bundesmeldegesetz)" entwickelt das Land Berlin erstmalig einen Onlinedienst, der nicht nur im Land Berlin implementiert werden soll, sondern auch interessierten Bundesländern und Kommunen zur Nachnutzung bereitgestellt wird. Die Herausforderung ist, dass neben den IKT-Architekturvorgaben des Landes Berlin auch EfA-Mindestanforderungen, wie zum Beispiel die Anbindung der BundID einschließlich interoperablen Postfaches, die Verwendung des OSCI/XÖV-Standards, Bereitstellung von Standardschnittstellen zu E-Payment-Anbietern, Druckstraßen etc., eingehalten werden müssen. Dies soll die Nachnutzung der EfA-Dienstleistungen erleichtern bzw. ermöglichen.

Voraussetzung für die Finanzierung des EfA-Projekts durch die Konjunkturmittel des Bundes ist das Abarbeiten von festgelegten Steuerungsindikatoren zur Meilensteinerreichung. Eine Anforderung hier ist, dass die Steuerungsindikatoren für alle im Leistungsbündel validierten Leistungen gleichermaßen erreicht werden müssen, um eine Meilensteinabnahme zu gewährleisten und weitere Konjunkturmittel bereitgestellt zu bekommen. Ein agiles Arbeiten im Projekt, was bei den sich stets verändernden Rahmenbedingungen unerlässlich ist, sowie die Konzentration auf die Entwicklung einer Dienstleistung sind damit erheblich erschwert.

Die Entscheidung, ob eine entwickelte EfA-Leistung von anderen Bundesländern nachgenutzt wird oder ob eigene länderspezifische Lösungen entwickelt werden, obliegt den jeweiligen Bundesländern. Eine Verpflichtung für die Nachnutzung

#### besteht nicht. Welche Hinderungsgründe gibt es für Bundesländer, eine EfA-Leistung eines anderen Bundeslandes zu übernehmen – und stattdessen eine eigene Lösung zu entwickeln?

Eckert: Für die Digitale Meldebescheinigung hatten insgesamt sieben Bundesländer ihr Interesse an der Nachnutzung erklärt. Ein Bundesland hat sein Nachnutzungsinteresse widerrufen, da es eine eigene Lösung entwickelt. Die Entwicklung eines eigenen Onlinedienstes ist der Hauptgrund dafür, dass das Nachnutzungsinteresse abgelehnt wurde. Bis dato haben nicht alle Bundesländer eine Rückmeldung zu einer möglichen Nachnutzung gegeben. Ein Grund hierfür könnte sein, dass der Onlinedienst noch nicht gezeigt und die Kosten für die Nachnutzung noch nicht benannt werden konnten.

# Sobald eine EfA-Leistung entwickelt wurde, kann diese über den FIT-Store der FITKO (Föderale IT-Kooperation) anderen Bundesländern zur Verfügung gestellt werden. Welche Rolle übernehmen die Bundesländer, die eine bestimmte EfA-Leistung entwickelt haben – wie Berlin die Digitale Meldebescheinigung – bei dem anschließenden "Roll-out" in anderen Bundesländern?

Eckert: Im Projekt "Digitale Meldebescheinigung" wird die Einstellung der Onlinedienstleistung im Fit-Store sowie die Planung des Roll-outs derzeit vorbereitet. Hier kann auf Erfahrungen aus EfA-Umsetzungsprojekten in anderen Bundesländern aufgebaut werden. So steht das Projekt im intensiven Austausch mit dem Hamburger EfA-Projekt "Elektronische Wohnsitzanmeldung". Das Land Berlin ist hier selbst in der Rolle eines nachnutzenden Bundeslandes und kann somit die hier gewonnenen Erkenntnisse mit in das eigene Projekt "Digitale Meldebescheinigung" aufnehmen.

Als ein sehr wichtiger Faktor im Roll-out der Dienstleistung hat sich die intensive Begleitung der nachnutzenden Länder und Kommunen herausgestellt, um die heterogenen Anforderungen an den Onlinedienst aufzugreifen und zielführend umzusetzen.

#### Welche EfA-Leistungen anderer Bundesländer hat Berlin bereits übernommen und welche Herausforderungen gab es im Zuge der Einbindung in die Berliner Landessysteme?

Eckert: Für den Bereich der Ämter für Bürgerdienste, die die Fachbereiche Bürger-, Standes-, Wohnungs- und Wahlamt umfassen, wurde bis dato das Nachnutzungsinteresse für die Dienstleistungen elektronische Wohnsitzanmeldung, Anmeldung Eheschließung, Namensänderung, Anzeige Geburt und Sterbefall erklärt. Die Herausforderungen hierbei sind vielfältig. Das nachnutzende Land hat kaum Einfluss auf die Planung des Roll-outs und ist unter anderem abhängig von der Bereitstellung von Infrastrukturelementen. So kann die Nachnutzung der Onlinedienstleistung elektronische Wohnsitzanmeldung erst erfolgen, wenn mit der BundID auch das interoperable Postfach bereitgestellt wird.

Derzeit ist noch ungeklärt, ob der Bund die Bundesländer bei der Umsetzung der EfA-Leistungen über 2022 hinaus finanziell unterstützen wird. Welche Konsequenzen hätte es für das EfA-Umsetzungsprojekt "Digitale Meldebescheinigung" aus Ihrer Perspektive, wenn der Bund ab 2023 keine Mittel mehr bereitstellte? Wäre die Umsetzung von EfA-Leistungen – unter Einhaltung aller jeweiligen Landesanforderungen für die einzelnen Leistungen – allein mit Berliner Landesmitteln überhaupt realistisch?

Eckert: Der Bund wird seine finanzielle Unterstützung im Jahr 2023 grundsätzlich fortsetzen. Unabhängig davon ist geplant, für das OZG-Umsetzungsprojekt "Digitale Meldebescheinigung" ggf. Landesmittel zu verwenden.

Immer wieder wird auch beanstandet, dass der Servicestandard nicht den Anforderungen für eine Anbindung an die vielfältigen Fachverfahren genüge. Das "Backend" sei bislang vernachlässigt worden. Durch fehlende Schnittstellenstandards zu den Fachverfahren entstünden "keine Synergieeffekte, sondern massive Extraaufwände".35

#### Nachnutzung gewünscht, aber komplex

Das Prinzip der Nachnutzung ist kein Selbstläufer. Um digitale Verwaltungsleistungen nachzunutzen, müssen potenziell interessierte Bundesländer oder Kommunen erst einmal von diesen Lösungen und ihrer Qualität erfahren. Darauf macht der Normenkontrollrat aufmerksam (vgl. auch Interview auf Seite 11).36 Zusätzlich erschwert wird die Skalierung einmal entwickelter EfA-Leistungen durch die heterogene föderale Struktur: Durch die vielen unterschiedlichen Gesetze und Verordnungen in den Bundesländern müssen digitale Verwaltungsleistungen vor der Nachnutzung an Fachverfahren und Basiskomponenten angepasst werden. Aufwendig ist dieses Unterfangen deshalb, weil sich hinter den Onlinediensten in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Infrastrukturen befinden, die sich bei sogenannten Basiskomponenten oft unterscheiden – dies sind zum Beispiel Verwaltungsportale, Nutzerkonten, Payment-Dienste, Identifizierungsdienste und Schnittstellenstandards.37

## Aus der Umsetzung lernen: neue Lösungsansätze für EfA-Leistungen

Bis Ende 2021 wurden zwei EfA-Umsetzungsprojekte in Thüringen und Niedersachsen in einer "Nachnutzungserprobung" des BMI untersucht.<sup>38</sup> Ergebnis: In allen vier Dimensionen wurden zahlreiche Probleme ermittelt und Lösungsansätze ersonnen, die in die weitere Entwicklung des EfA-Modells einfließen werden. So stand beispielsweise die Adaptierbarkeit bereitgestellter EfA-Lösungen vor dem Problem der unterschiedlichen kommunalen Vollzugspraxis, die wiederum zusätzlichen Entwicklungsaufwand und damit Verzögerungen und sinkende Akzeptanz auslöste. Als Lösung schlug man unter anderem vor, einen "Pool an digital-affinen Kommunen" zu etablieren, um die tatsächliche Vollzugspraxis und technische und organisatorische Fragen frühzeitig zu klären. Weitere Erkenntnisse des Praxistests betrafen die finanzielle Dimension: So deckte man Unklarheiten über die Frage auf, nach welchem Schlüssel die EfA-Nachnutzungskosten unter den nachnutzenden Ländern zu verteilen sind, und es wurde vorgeschlagen, neben dem Königsteiner Schlüssel auch Verteilungsschlüssel in Abhängigkeit der Nutzung anzudenken. Im Rahmen der technischen Dimension stellte sich unter anderem das Problem fehlender Standards, um Antragsdaten zu den Fachverfahren zu übermitteln. Hersteller von Fachverfahren seien laut BMI daher schon in der Konzeptionsphase der EfA-Leistung einzubinden, auch um eine gemeinsame Finanzierung dieser Softwareanpassung zu überlegen.

#### Fazit: Die Nutzenden in den Vordergrund stellen

Die vielen Hürden, die offenbar die Umsetzung des OZG verzögern, zeigen, wie komplex dieses Vorhaben ist und wie aufwendig die Abstimmungen innerhalb der föderalen Struktur sind. Die neue Umschreibung der Verwaltungsdigitalisierung als "Daueraufgabe" stellt nun klar, dass diese nicht mit der Umsetzung des OZG abgeschlossen sein wird: Etliche weitere Digitalisierungs-Baustellen sind ebenfalls noch offen: von Digitalisierung und Automatisierung interner Prozesse über E-Akte und Registermodernisierung bis hin zum durchgängigen Once-Only-Prinzip.

Hinter diesen Großprojekten verbergen sich ebenso vielfältige Herausforderungen. Eine davon ist die fehlende Verfügbarkeit von IT-Personal. Schon für die Umsetzung des OZG hatte das Institut für den öffentlichen Sektor auf die immense Personallücke hingewiesen, die Betrieb und Wartung neuer digitaler Verwaltungsleistungen vor allem in den Kommunen gefährden kann. Auch die Umsetzung anderer Großprojekte wird IT-Personal erfordern. Neben dem Erarbeiten von effektiven Strategien für die Projektumsetzung wird ein Schwerpunkt darauf liegen müssen, sowohl bestehendes Personal weiter zu qualifizieren als auch neues IT-Personal zu gewinnen.

Auch finanzielle Planungssicherheit für die Kommunen muss gewährleistet werden. Wenn Verwaltungsdigitalisierung zur Daueraufgabe wird, wird auch eine dauerhafte Finanzierung notwendig. Dies beinhaltet eine haushälterische Lösung zu finden, damit OZG-Umsetzungsprojekte nicht aufgrund des Jährlichkeitsprinzips gefährdet werden. Und wenn es dann volle Geldtöpfe gibt, müssen diese auch bei den Kommunen ankommen. Dass dies keine Selbstverständlichkeit ist, hatte zuletzt die Kritik an den offenbar nur schleppend fließenden Geldern aus dem Digitalpakt Schule in den Kommunen gezeigt.

Von einem flächendeckenden Angebot mit digitalen Verwaltungsleistungen ist Deutschland leider immer noch weit entfernt. Hat sich der Gesetzgeber mit dem OZG zuviel vorgenommen? Angesichts der Komplexität dieses Megaprojekts wurde die Perspektive der Nutzenden offenbar nicht konsequent verfolgt. Für die künftige Umsetzung der noch ausstehenden Verwaltungsleistungen sollte es stärker darum gehen, welche Verwaltungsdienstleistungen die Bürgerinnen und Bürger einerseits am häufigsten nutzen und welche andererseits für den Wirtschaftsstandort besonders relevant sind. Diese digitalen Angebote so rasch und nutzerfreundlich wie möglich zu verwirklichen – und die Ergebnisse über nutzerorientierte Kennzahlen messbar machen, könnten Eckpfeiler für die weitere OZG-Umsetzung ab 2023 sein.

Nina Kairies-Lamp

<sup>35</sup> Kuhn, P. / Heine, M. (2022): OZG 2.0: Zeit für die Infrastruktur, 20.6.2022. In: Tagesspiegel Background Digitalisierung & Kl, unter: https://background.tagesspiegel.de

<sup>36</sup> Nationaler Normenkontrollrat (2021): Begleitstudie zum digitalen Servicehandbuch – Wegweiser für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, Juli 2021

<sup>37</sup> Menhard, E. (2022): Onlinezugangsgesetz – Mit Open Source in Richtung Unabhängigkeit, 29.10.2022, unter: www.netzpolitik.org

<sup>38</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat (2021): Lessons Learned – Nachnutzungsverprobung Niedersachsen und Thüringen, Stand Dezember 2021

**IM FOKUS** 

## Schneller, grüner, innovativer: Herausforderungen für die IT-Beschaffung

Die Beschaffung von IT und IT-Dienstleistungen wird durch die aktuellen Digitalisierungsvorhaben der öffentlichen Hand, unter anderem durch die Umsetzungsbemühungen zum Erfüllen des Onlinezugangsgesetzes, immer bedeutender. Vier Spezialisten für Beschaffungsfragen erörtern die derzeitigen Herausforderungen für öffentliche Beschaffer und diskutieren, warum die Zusammenarbeit mit Partnern aus der Privatwirtschaft sowie mit Start-ups immer wichtiger wird, wie es gelingen kann, Nachhaltigkeitsaspekte und innovative Ansätze bei der Beschaffung zu berücksichtigen und über welche Plattformen die Beschaffungsvorgänge verbessert werden können.

Die Digitalisierung der Verwaltung ist das Megavorhaben für den öffentlichen Sektor. Zur Verabschiedung der neuen Digitalstrategie der Bundesregierung forderte Bundesdigitalminister Volker Wissing im Sommer 2022 einen "umfassenden digitalen Aufbruch für Deutschland". Um digitaler zu werden, braucht es modernere Hard- und Software sowie IT-Infrastruktur. Was bedeutet dies für die öffentliche IT-Beschaffung in Deutschland?

**Henrik-Christian Baumann:** Welche positiven Entwicklungen nehmen Sie im Bereich der öffentlichen IT-Beschaffung aktuell wahr?

**Prof. Dr. Michael Eßig:** Die Krisen der vergangenen Jahre (Pandemie, Ukraine, Klima) haben sicherlich nichts Gutes – aber sie haben zwei Dinge gezeigt: Erstens, die Gesellschaft braucht einen leistungsfähigen Staat, eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung. Zweitens, es existieren Defizite bei der Digitalisierung im öffentlichen Sektor – obwohl gerade staatliche Dienstleistungen für Digitalisierung geradezu prädestiniert sind. In meiner Wahrnehmung kann die öffentliche Beschaf-

fung "Motor" in diesem Bereich sein – als Schnittstelle zu den Beschaffungsmärkten und seinen Lieferanten, welche oftmals mit innovativen Produkten neue Lösungsansätze liefern. Viele engagierte Einkäuferinnen und Einkäufer möchten diese Chance nutzen, nun geht es darum, dies auch zu ermöglichen. Die Europäische Kommission hat dazu schon 2017 eine Professionalisierungsinitiative für den öffentlichen Einkauf propagiert und seitdem konkrete Vorschläge zur Umsetzung erarbeitet – und diese Anstrengungen tragen Früchte.

Anja Theurer: IT-Beschaffung ist ein anspruchsvolles Feld, daher ist gerade hier Professionalisierung dringend nötig. Andererseits treten neben die großen, komplexen IT-Systemlösungen vermehrt sehr einfach zu handhabende "Software as a Service (SAAS)"-Angebote, häufig aus der Start-up-Welt, die per se einfacher zu durchdringen und so auch zu beschaffen sind. Voraussetzung dafür, solche Lösungen einzubinden, ist aber, dass man sie seitens der Fachabteilung auch kennt. Hier sind wir dann im Bereich der Marktbeobachtung. Es gibt erste Ansätze, wie etwa bei der Bundeswehr, spezielle Innovationseinheiten mit dem Auftrag auszustatten, innovative



Prof. Dr. Michael Eßig ist seit 2003 als Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre mit besonderem Fokus auf Beschaffung und Supply Management an der Universität der Bundeswehr München tätig und leitet dort das Arbeitsgebiet Beschaffung, unter anderem mit der Forschungsgruppe für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB). Seine Forschungsschwerpunkte

liegen in den Bereichen Strategisches Beschaffungsmanagement, Supply Chain Management, öffentliche Beschaffung, Digitalisierung und Innovationen im Einkauf.



Henrik-Christian Baumann ist Partner bei der KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH und Fachanwalt für Vergaberecht und Informationstechnologierecht. Er berät und vertritt Auftraggeber und Unternehmen bei der öffentlichen Auftragsvergabe insbesondere in den Bereichen Informationstechnologie, Bau, Immobilien und Infrastruktur.

(IKT-)Technologien zu scouten, zu beschaffen und versuchsweise mit Nutzenden zu testen und weiterzuentwickeln. Ein zweiter von mir beobachteter Trend, wenn auch ein erst zaghaft ausgeprägter, ist die Beauftragung von Entwicklerteams, die mit agilen Methoden, zum Beispiel SCRUM, an nutzerfreundlichen Lösungen für die ausgeschriebene Aufgabenstellung arbeiten. Bislang regierte hier eher generelle Zurückhaltung öffentlicher Auftraggeber gegenüber dem Abschluss von Dienst- anstelle von Werkverträgen. Einen dritten Trend erkenne ich in der vermehrten Nutzung dynamischer Beschaffungssysteme, jedenfalls im Bereich von Beratung und Konzeptionierung im Zusammenhang mit der Implementierung von IT-Systemarchitekturen.

**Baumann:** Und gibt es auch Tendenzen, die Ihnen Sorgen bereiten?

Prof. Dr. Eßig: Beschaffung vermittelt generell zwischen den Möglichkeiten des Beschaffungsmarkts einerseits und den internen (Kunden-)Anforderungen andererseits, weshalb auch von der "Bipolarität der Beschaffungsaufgabe" gesprochen wird. Mit größeren Sorgen sehe ich im Moment auf die Beschaffungsmärkte: Kapazitätsengpässe in der Zulieferindustrie (beispielsweise "Chipkrise"), fehlende Resilienz in komplexen Zulieferketten, Abhängigkeit von globalen Digitalkonzernen, die reale Gefahr eines wirtschaftlichen Abschwungs mit Lieferanteninsolvenzen etc. machen Anstrengungen zu einer verbesserten "digitalen Resilienz" erforderlich. Wir müssen Lieferketten für digitale Produkte verstehen (Stichwort "Software Supply Chain") und versuchen, innovative Lieferanten etwa aus der Start-up-Szene zu finden. Das Vergaberecht lässt Markterkundung zu und empirische Untersuchungen zeigen, dass eine funktionale, wettbewerbsfördernde Ausschreibung die Chance für leistungsfähige Anbieter unabhängig von Unternehmensgröße und Marktmacht signifikant verbessert. Damit wird deutlich, dass "intern" das Vergaberecht selbstverständlich zu beachten ist, aber kein Selbstzweck werden darf – es soll helfen, dieses faire, transparente Verfahren zu ermöglichen.

Theurer: Ich nehme eine sträfliche Vernachlässigung des Transformationsaspekts der Beschaffung innovativer Technologien durch die Führungskräfte öffentlicher Institutionen wahr. Die digitale Welt "tickt" gänzlich anders als die analoge: Digitale Produkte zeichnen sich dadurch aus, dass sie niemals "fertig" sind, sondern laufend agil weiterentwickelt werden. Größe ist kein Vorteil mehr. Durch zunehmende Transparenz und abnehmende Losgrößen schwindet der bisherige Vorteil des öffentlichen Sektors: Größe. Der neue Erfolgsfaktor heißt Änderungsfähigkeit, also die Fähigkeit, Veränderungen unter Unsicherheit und sich schnell ändernden Rahmenbedingungen mittels neuer technischer Möglichkeiten in den Alltag zu überführen. Erfolgreiche neue Marktteilnehmer setzen ihre teils ausländischen – De-facto-Standards durch, die Verhandlungsmacht des Staats für Individuallösungen schwindet. Um mit diesen Herausforderungen der digitalen Welt im Bereich der Beschaffung umzugehen, bedarf es des dedizierten Engagements der – gerne auch obersten – Führungsebenen von Behörden. Tatsächlich aber wird Beschaffung weiterhin überall als rein operatives Thema der Arbeitsebene behandelt. So werden wir hier nicht weiterkommen. Das Problem verschärft sich dadurch, dass organisatorische Strukturen unserer Behörden sowie Prozesse, die sich über Jahrzehnte eingespielt haben, allenfalls an die analoge Welt, ihren Bedarf an Laufruhe, Rechtssicherheit etc. angepasst sind. Auf die "VUCA"-Welt mit ihrer Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und ihren Ambiguitäten hingegen passen sie nicht. Beredtes Beispiel hierfür sind die zahlreichen staatlichen Mittel der letzten Jahre, mit denen digitale Lösungen beschafft und Bürgern sowie Bürgerinnen zugänglich gemacht werden sollten, die aber im System "hängengeblieben" sind, ohne auch nur in die Nähe der Bedarfsdeckung zu kommen - man denke nur an den "Digital-Pakt Schule".

**Baumann:** Wenn Sie auf heutige öffentliche IT-Beschaffung schauen: Wo sehen Sie die größten Herausforderungen?

Sascha Soyk: IT-Beschaffung benötigt zwei wesentliche Kompetenzen: IT-fachliche Expertise und prozessuale, verga-



Anja Theurer ist Vorständin bei Staat-up e.V., einem Zusammenschluss von Angehörigen des öffentlichen Sektors, die den Wandel der öffentlichen Verwaltung vorantreiben wollen. Die Vergabejuristin ist auf Fragen der Agilisierung von Beschaffungsstrukturen und die Beschaffung innovativer Technologien von Start-ups spezialisiert. Als CFO des Bundeswehr Cyber Innovation Hubs verantwortete sie von 2019 bis 2020 den

Aufbau der Innovationseinheit mit und etablierte für die Bundeswehr schlanke Einkaufswege zum Start-up-Marktsegment.



**Sascha Soyk** ist Gründer und Geschäftsführer der GovRadar GmbH. Nach Stationen in der Strategieberatung bei Roland Berger, im Aufbauteam des Cyber Innovation Hubs der Bundeswehr sowie beim amerikanischen Softwarekonzern Palantir liegt seine Passion in der Transformation des öffentlichen Sektors. berechtliche Kompetenz. Wir beobachten auf allen Ebenen – von Bundesbehörden bis zu den kleinsten Kommunen – signifikante personelle Engpässe. Es fehlt an qualifiziertem Personal, um die zunehmend komplexeren Beschaffungen durchzuführen. Nach unserer Einschätzung werden die limitierte Vergütung und der demografische Wandel diese Personallücke in den kommenden Jahren weiter anwachsen lassen: Es wird für öffentliche Auftraggeber zunehmend schwerer, fachspezifisch qualifiziertes und juristisch ausgebildetes Personal an sich zu binden. Wir sehen in Automatisierungslösungen samt künstlicher Intelligenz den Hebel, um diese Lücke zu verkleinern, und konzentrieren uns auf die Schaffung solcher Lösungen.

## Die Bedeutung der IT-Beschaffung für den "digitalen Aufbruch"

**Baumann:** Einen "digitalen Aufbruch" schafft der öffentliche Sektor nicht allein, er braucht die Zusammenarbeit mit privaten Partnern. Welche Bedeutung kommt der öffentlichen IT-Beschaffung zu, damit der "digitale Aufbruch" gelingt?

**Prof. Dr. Eßig:** Wenn beschafft wird, ist die sogenannte "Make or Buy"-Frage bereits zugunsten des Fremdbezugs beantwortet. Das bedeutet, dass Lieferanten für die Leistungserstellung und ihre Qualität verantwortlich sind – und die (öffentliche) Beschaffung steuert sie strategisch. Konkret nutzt man die Innovationskraft der Lieferanten, sie werden zur Quelle digitaler Innovationen. Ich sehe das als große Chance, die öffentliche Beschaffung strategisch zu positionieren und ihre Aufgaben viel umfassender zu verstehen als "nur" im Sinne einer Administration von Vergaben.

Baumann: Mit "Aufbruch" ist auch eine Abkehr von etablierten Strukturen gemeint. Und dafür braucht es Innovationen. In der Ende Juli 2022 vorgelegten "Start-up-Strategie" der Bundesregierung heißt es, man werde die rechtliche Verbindlichkeit innovativer Aspekte stärken. Was muss sich in der Praxis der öffentlichen IT-Beschaffung ändern, damit die Innovationspotenziale von Start-ups im öffentlichen Sektor stärker nutzbar werden?

Theurer: Schon bislang stellt das Vergaberecht alle Möglichkeiten zur Beschaffung innovativer Lösungen aus der Startup-Welt bereit. Verbindlichkeit bekommen wir am schnellsten in das tatsächliche Beschaffungsgeschehen, wenn sich die einzelnen Institutionen strategische Ziele mit Blick darauf setzen, wie viel Innovation sie mindestens möchten und wie beim Weg in die innovative Beschaffung auf Beschafferebene konkret vorgegangen wird. Hierbei kann der Start-up-Beschaffungsindex helfen, der in der zitierten "Start-up-Strategie" der Bundesregierung ebenfalls genannt ist. Beim Beschaffungsindex handelt es sich um ein Vorhaben, das vom Verein Staatup e.V. und dem Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) umgesetzt wird. Vergabestellen sollen motiviert werden nachzuhalten, welcher Anteil ihrer Aufträge bzw. ihres Beschaffungsvolumens an Start-ups geht und wie sich der



Anteil im Zeitablauf entwickelt. Damit verbunden ist das Commitment der Leitungsebene öffentlicher Auftraggeber, das Thema Beschaffung von Innovationen bei Start-ups zu fokussieren, in ihren Häusern entsprechende strategische Weichen zu stellen und der Arbeitsebene so konkrete Hilfestellung zu geben.

Soyk: Neben dem Hinterfragen etablierter Strukturen wünsche ich mir das Hinterfragen etablierter Mindsets: Öffentliche Beschaffer nehme ich regelmäßig in einer Haltung der absoluten Risikovermeidung wahr. Ich plädiere für eine Adjustierung in Richtung eines gesunden Risikomanagements. Start-ups werden neue Lösungen anbieten, die in den Verwaltungen noch gänzlich unbekannt sind. Sie werden auch per Definition wenige oder keine Referenzen anbieten können und sie werden kaum vertraut sein mit vorgegebenen Beschaffungsauflagen. Wenn man der höheren Unsicherheit aber den höheren Innovationsgrad und bessere Kostenstrukturen gegenüberstellt und in einem Portfolioansatz denkt – gegebenenfalls also sogar mehrere Start-ups für bestimmte Bedarfe beauftragt –, ist das Gesamtrisiko sehr gut kalkulierbar, mit langfristigen Vorteilen hinsichtlich der Performance eines solchen Portfolios.

## Die Zukunft im Blick haben: strategisch und nachhaltig beschaffen

Baumann: Die Anforderungen an den öffentlichen Sektor sind immens: Er muss Anbietermärkte erreichen, Lösungen identifizieren und auswählen, mit sich ändernden Marktbedingungen umgehen. Strategische Beschaffung gewinnt so zunehmend an Relevanz: Wie kann der öffentliche Einkauf seine Kompetenz in der "strategischen Beschaffung" weiterentwickeln?

**Prof. Dr. Eßig:** In der Tat reden wir schon viele Jahre über die sogenannten strategischen Ziele der öffentlichen Beschaffung und verstehen darunter meist inhaltliche Aspekte wie Innovationsförderung oder Nachhaltigkeit. Um wirklich strategisch einkaufen zu können, sind aber meines Erachtens drei zusätzliche Aspekte erforderlich:

Prozessual geht es um eine möglichst frühzeitige Einbindung des Einkaufs in den Beschaffungsprozess. Bedarfsentstehung und Markterkundung sind wesentliche frühe Phasen für den Beschaffungserfolg – und die Beschaffungsfunktion wird häufig erst viel zu spät involviert, sodass marktkonforme, wettbewerbsfördernde Ausschreibungen erschwert werden. Strukturell ist das aber nur möglich, wenn die Beschaffungsfunktion ressourcenseitig entsprechend ausgestattet ist. Dazu gehört die Schaffung größerer Einheiten, um das erforderliche Spezialwissen in Produkten, Märkten und Vergabeverfahren bereitzustellen.

Institutionell gilt es, das Berufsbild der Profession "öffentliche/-r Einläufer/-in" voranzutreiben. Beispielhaft sei der Fachanwalt/die Fachanwältin für Vergaberecht oder der Kompetenzrahmen der EU für öffentliche Einkäufer und Einkäuferinnen (ProcurCompEU) genannt. Könnten wir nicht auch über die Einführung von "Public Chief Procurement Officers" analog den Ansätzen des hierarchisch hoch angesiedelten CPO in der Privatwirtschaft nachdenken?

Baumann: Die öffentliche Hand hat eine Vorbildfunktion im Hinblick auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten. Die IT birgt hier großes Potenzial, da die Beschaffung von IT für alle öffentlichen Auftraggeber relevant ist und Herstellung, Betrieb und Entsorgung von IT-Produkten gravierende Auswirkungen auf Menschen und Umwelt haben können. Informationsplattformen und Quellen mit Hilfsmitteln für nachhaltige IT-Beschaffung gibt es zahlreich. Wie können aus Ihrer Sicht Nachhaltigkeitsaspekte bei der IT-Beschaffung in der Praxis noch stärker berücksichtigt werden?

**Prof. Dr. Eßig:** Die Digitalisierung bietet enorme Nachhaltigkeitspotenziale: Denken wir nur an die Möglichkeit, die Lebensdauer von Produkten zu verlängern, indem wir über Software-Funktionen nachrüsten – wie man es beispielsweise aus der Smartphone-Welt kennt. Wenn man den Gedanken der Kreislaufwirtschaft ernst nehmen will, bedeutet das langfristig, dass wir weniger und nicht mehr einkaufen und der Natur

keinerlei "klassische" Rohstoffe mehr entnehmen müssen. Das sind gravierende Veränderungen in unserem Wirtschaftssystem, die noch viel zu wenig diskutiert werden.

Aber einen Schritt nach dem anderen: Es gibt heute bereits hervorragende Hilfsmittel, etwa den "Kompass Nachhaltigkeit" oder die Angebote der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung. Es muss nun darum gehen, den Vergabestellen durch die bereits oben angesprochenen prozessualen, strukturellen und institutionellen Maßnahmen den Spielraum zu geben, diese Instrumente auch zum Einsatz zu bringen.

**Theurer:** Das Thema "Nachhaltigkeit" sollte letztlich genauso angegangen werden wie das Thema "Innovation", nämlich durch strategische Zielsetzungen. Für Fachabteilungen und Vergabestellen ist die Verknüpfung mit konkreten Zielen ihrer jeweiligen Organisation wichtig, um mit Überzeugung an die Sache herangehen zu können.

## Rahmenbedingungen verbessern und Prozesse vereinfachen

Baumann: Vielfach wird bemängelt, dass öffentlicher Einkauf und geeignete Anbieter "nicht zusammenkommen". Die Gründe können unterschiedlicher Natur sein – unzureichender Informationsaustausch untereinander, komplexe Angebotsanforderungen oder auch Mentalitätsunterschiede. Muss sich aus Ihrer Sicht die Kommunikation zwischen öffentlichen Beschaffungsstellen und Anbietern bei der öffentlichen IT-Beschaffung ändern? Könnten Weiterentwicklungen und weitergehende Ausprägungen von Vergabe-Plattformen eine Vision für die künftige öffentliche IT-Beschaffung sein – als eine Möglichkeit, den Einkauf neu zu "organisieren"?

Soyk: Die bestehenden Vergabe-Plattformen adressieren für mich ganz offensichtlich nicht die Kernprobleme öffentlicher Beschaffung. Sonst wäre es ja zum Beispiel ein Leichtes, Großsysteme für die Bundeswehr innerhalb der Budgets und Zeitrahmen zu beschaffen oder 6,5 Milliarden Euro zur Digitalisierung von Schulen zeitgerecht auszubringen. Wir sehen den Hebel weniger im Prozess der Vergabe – und hierauf





fokussieren die bestehenden Plattformen –, sondern vielmehr in den Inhalten von Ausschreibungen: Was brauche ich eigentlich, um mein Problem zu lösen, und wie beschreibe ich das vergaberechtskonform und so, dass Marktteilnehmer auch auf die Ausschreibung antworten können? Solche Inhalte zu definieren, braucht in der Regel die Beteiligung mehrerer Stakeholder in den Häusern. Diese in der Phase der Markterkundung zusammenzubringen und ihnen die Ausschreibung inhaltlich so einfach wie möglich zu machen, ist daher unser Fokus mit GovRadar.

**Baumann:** Für den Bereich der Beschaffung von Cloudlösungen und -leistungen wurde im März 2022 die "EVB-IT Cloud" – die ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Cloudleistungen – bereitgestellt. Wie wichtig und hilfreich sind nach Ihrer Wahrnehmung Standards und Leitfäden wie beispielsweise EVB-IT und UfAB für die IT-Beschaffung?

Theurer: Standardisierte Vertragsunterlagen sind für die Beschaffer- wie auch für die Lieferantenseite generell hilfreich, das gilt auch für die EVB-IT. Gleichwohl sind die Vertragstexte der EVB-IT letztlich keine leichte Kost, insbesondere für nicht juristische Bearbeitende. Schulungen zu Nutzung und Umgang mit den Mustern bleiben daher notwendig. Die UfAB ist mit ihren zwischenzeitlich 649 Seiten zu einem wahren "Opus magnum" des Vergaberechts mutiert. Vermutlich findet sich darin an irgendeiner Stelle für (fast) jede Frage eine Antwort. Als Handreichung für den Überblick über das Thema "IT-Vergabe" oder die Einführung hierein taugt es hingegen meines Erachtens schon aufgrund des Umfangs nicht mehr.

Baumann: Zentral im föderalen Digitalisierungsprogramm, insbesondere im Zusammenhang mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG), ist das Motto "Einer für Alle" – kurz: "EfA". Jedes Land sollte Leistungen so digitalisieren, dass andere Länder sie nachnutzen können und den Onlineprozess nicht noch einmal selbst entwickeln müssen. Welche Chancen und welche Herausforderungen sehen Sie in der Umsetzung eines solchen Prinzips für die öffentliche IT-Beschaffung?

**Prof. Dr. Eßig:** Es gibt viele gute Gründe für den Föderalismus und natürlich ist es politisch geboten, Entscheidungen wo immer möglich bürgernah zu fällen. Gleichzeitig braucht eine leistungsfähige Verwaltung und damit eine leistungsfähige

Beschaffung einheitliche Verfahren und größere Einheiten, um der immer komplexeren Aufgabe gerecht zu werden. Das von Ihnen genannte EfA-Prinzip ermöglicht Spezialisierung und damit "Einheit in Vielfalt". Ich verstehe das als Vorstufe für "Shared Service Center" und damit als hervorragende Möglichkeit, öffentliche Beschaffung auch in einem föderalen System weiterzuentwickeln – aber nur, wenn die Spielregeln klar sind und sich tatsächlich alle daran halten.

#### Den digitalen Aufbruch zum Gelingen bringen

**Baumann:** Zurück zum "digitalen Aufbruch": Was wünschen Sie der öffentlichen Beschaffung, damit der digitale Aufbruch gelingt?

Prof. Dr. Eßig: Jetzt ist die Chance, nicht immer nur von der Bedeutung und der Verantwortung der Beschaffung für 25 Prozent der Staatsausgaben und 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu reden, sondern ihr auch die Möglichkeit zu geben, den "krisenfesten Staat" digital aus- und aufzurüsten. Bürgerinnen und Bürger erwarten zu Recht, dass staatliche Dienstleistungen keine langwierigen Behördengänge mehr erfordern und gleichzeitig Datensicherheit und -integrität gewährleistet sind. Lassen Sie uns die Chance nutzen, die Innovationskraft der besten Lieferanten im Wettbewerb auszunutzen – nichts anderes ist "gut einzukaufen".

**Theurer:** Mein ceterum censeo bleibt: Wir brauchen ein dediziertes Engagement der Führungsebene und die radikale Entschlackung überkommener Strukturen und Prozesse. Relevant für die Beschaffung muss das "nackte" Gesetzesrecht sein, zu viel zusätzliches, häufig überschießendes "Binnenrecht" verkompliziert die Prozesse, schürt Angst vor Rechtsbrüchen, führt zu Verantwortungsdiffusion und verhindert so die Bedarfsdeckung. Hiervon muss die Beschaffung wegkommen.

Soyk: Ich wünsche der öffentlichen Beschaffung, dass sie den Mut aufbringt, kalkulierbare Risiken einzugehen, im Rahmen des heute bestehenden Vergaberechts. Und ich wünsche mir von der öffentlichen Beschaffung, dass sie bestehende Auflagen im Operativen regelmäßig hinterfragt und reduziert – im Sinne der Innovationsbeschaffung von Start-ups. Wir Startups können Deutschland in großer Geschwindigkeit nach vorne bringen – man muss uns aber auch lassen.

#### **IM FOKUS**

## Agile Softwareentwicklung in der deutschen Verwaltung

Die Digitalisierung bedeutet für die öffentliche Verwaltung einen tiefgreifenden Wandel. Eine stärkere Zentrierung auf Nutzende und die Notwendigkeit, schneller und umfassender als bislang auf Veränderungen zu reagieren, sind nur einige seiner zentralen Ausprägungen. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen rücken neue und vor allem sogenannte agile Formen der Teamzusammenarbeit in den Blickpunkt.

Der Grad der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung wird von den Institutionen selbst als unzureichend empfunden: Nicht einmal jede zweite Führungskraft in öffentlichen Verwaltungen auf Bundes- und Landesebene glaubt, dass ihre Organisation über eine IT-Architektur verfüge, die eine "schnelle und flexible Weiterentwicklung [ihrer] Kernprozesse mit Hilfe digitaler Lösungen ermöglicht".¹ Die verzögerte Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes führt zu weiteren

Boston Consulting Group/Hertie School (2022): Deutschlands Verwaltung: Bedingt zukunftsfähig, 8/2022, abs/fbs/unter/universited and formal design and for

Rückständen bei der Verwaltungsdigitalisierung. Die Verwaltung muss also auch, aber nicht nur, bei der Softwareentwicklung und -implementierung schneller werden und bisherige Formen der Zusammenarbeit überdenken. Dabei können agile Entwicklungsmethoden, die auf starre Arbeitsstrukturen verzichten und flexible Anpassungen zulassen, helfen.

Mit diesem Beitrag wollen wir unsere konkreten Erfolgsfaktoren für die agile Softwareentwicklung im öffentlichen Sektor, die sich in der Praxis als erfolgreich erwiesen haben, aufzeigen. Hierfür beziehen wir uns auf unsere Erfahrungen aus den Projekten beBPo (besonderes elektronisches Behördenpostfach) und ZPE (Zentraler Posteingang) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (vergleiche auch Interview auf Seite 21).

## Der Nutzen agiler Softwareentwicklung für die öffentliche Verwaltung

Ziel agiler Methoden ist es, Software zu entwickeln, die Nutzeranforderungen passgenau entspricht und das Risiko von Fehlentwicklungen – zum Beispiel durch sich im Projektverlauf ändernde Rahmenbedingungen – reduziert. Dabei ist ein agiler Ansatz nicht per se einem klassischen Projektvorgehen vorzuziehen. Vielmehr kommt es darauf an, das richtige Maß der

#### Glossar

**Anforderung:** ein gewünschter Sollzustand. In der Softwareentwicklung kann dies beispielsweise die Einführung einer neuen Funktionalität sein.

**Crossfunktionale Teams:** interdisziplinäre Zusammensetzung von Teammitgliedern mit Kompetenzen aus verschiedenen Fachrichtungen bzw. Expertengebieten

Inkrement: das erwartete Ergebnis eines Sprints (siehe unten). Jedes Einzelteil (Inkrement) stellt dabei eine eigene und komplette Funktionalität in sich dar. Alle Einzelteile zusammengefasst ergeben das Endprodukt. Inkrementelle Lieferung: Teillieferung

**Inkrementelle Lieferung:** Teillieferung eines Produkts. Das Gesamtprodukt setzt sich aus der Gesamtheit aller Teillieferungen zusammen.

**Iteration:** Prozess mit sich wiederholenden Tätigkeiten

**Iterative Arbeit:** Verbesserungen werden schrittweise eingeführt und einzelne Entwick-

lungsphasen mehrmals durchlaufen. Entwicklungsphasen sind hierbei in der Regel die Anforderungsanalyse, Design, Implementierung, Test, Installation und Wartung. Innerhalb jeder Iteration wird die Software geändert, weiterentwickelt und erweitert. Da die Software schrittweise, also iterativ, verbessert wird, entsteht keine Notwendigkeit, die vollständige Spezifikation zu Beginn zu erstellen. Es werden nur die wichtigsten Anforderungen definiert.

Sprint: ein kleines, zeitlich begrenztes Projekt, bei dem etwas erreicht werden muss. Alle Sprints sind in etwa gleich lang und dauern je nach Projektumfang meist zwischen einer und vier Wochen und folgen unmittelbar aufeinander. Jeder Sprint besteht aus einer Anzahl festgelegter Events (Sprint Planning, Daily Scrum, Sprint Review, Sprint-Retrospektive) und beschäftigt sich mit der Umsetzung der im Sprint Planning abgestimmten Anforderungen. Release: Auslieferung eines Softwarepakets

nach Abschluss eines oder mehrerer Sprints **Releaseprozess:** Das Release- und Deployment-Management plant und kontrolliert, wie ein Release getestet und in die Live-Umgebung ausgerollt wird, und stellt sicher, dass nur zuvor geprüfte Komponenten ausgerollt werden.

Release-Roadmap: skizziert die zukünftigen Produktfunktionen und Release-Zeitpunkte neuer Features. In der agilen Entwicklung bietet eine Roadmap eine wichtige Orientierung rund um die alltäglichen Aufgaben des Teams. Testautomatisierung: ein Verfahren, Softwaretests mithilfe von Analysesoftware automatisiert durchzuführen. Durch die Automatisierung können die Releasedauer verkürzt und die Qualität der Software erhöht werden. Testmanagement: Koordinierung aller Tätigkeiten im gesamten Testprozess einer Softwarelösung. Dies umfasst auch die Koordinierung und Durchführung des Testens von Anforderungen innerhalb eines Sprints.

Einbindung agiler Ansätze in das jeweilige Projekt zu finden. Im Unterschied zur agilen Methodik orientieren sich klassische Projekte an einem linear-sequenziellen Vorgehen ("Wasserfall-Ansatz"): Die verschiedenen Projektphasen werden nacheinander durchlaufen und eine neue Phase kann erst begonnen werden, wenn die vorhergehende Phase abgeschlossen wurde. Ein Rückschritt in eine frühere Phase ist nicht vorgesehen. Problematisch im Kontext der Softwareentwicklung ist hierbei, dass es nur einen sehr beschränkten Gestaltungsspielraum für Anpassungen im laufenden Projekt gibt. Wenn Kunden etwa in einem späten Projektstadium zentrale Bestandteile des Produkts ändern oder Neues hinzufügen wollen, ist dies nur im Nachgang oder sehr kostenintensiv realisierbar. Agile Methoden können diesem Umstand stärker Rechnung tragen als der klassische Ansatz. Der bei der agilen Methodik typische iterative Ansatz (siehe Glossar) ermöglicht es, im Rahmen des Projektablaufs auf Änderungen von Anforderungen, die auch auf Kundenfeedback basieren können, flexibel zu reagieren. Im Folgenden werden die Vorteile eines agilen Ansatzes anhand eines einzuführenden Dokumentenverarbeitungssystems in einer Bundesbehörde verdeutlicht.

#### 1. Methodenkompetenz etablieren

Bereits vor Projektbeginn sollte eruiert werden, ob der Einsatz agiler Vorgehensmodelle im jeweiligen Projektkontext sinnvoll ist – nicht überall wird dies der Fall sein, da hierfür verschiedene Grundvoraussetzungen erfüllt sein müssen: Dazu gehören zum Beispiel die Fähigkeit zur iterativen Arbeit und inkrementellen Lieferung, die Möglichkeit eines engen und offenen Kommunikationsaustauschs zu anstehenden Themen und Problemen zwischen den Projektbeteiligten sowie eine gewisse Flexibilität bezüglich des Liefergegenstands.

So ist ein agiler Projektansatz in einem Projekt, das wenig Entscheidungsfreiheit zulässt (zum Beispiel aufgrund von starker politischer Einflussnahme) und bei dem wenig Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Endprodukts vorhanden ist – etwa bei strengen gesetzlichen Vorgaben –, weniger oder nicht sinnvoll. Sind die oben erwähnten Grundvoraussetzungen jedoch gegeben, haben sich in Digitalisierungsprojekten im Behördenkontext vor allem zwei agile Vorgehensweisen bewährt: Scrum und SAFe.

Der Arbeitsprozess im Rahmen von Scrum bietet gerade in der Produktentwicklung Vorteile, da die Passgenauigkeit des Endprodukts und das Einholen von Nutzerfeedback hier im Vordergrund stehen. Mit Blick auf das gewählte Beispiel könnte also gemeinsam mit Beschäftigten der Organisation, welche das digitale Dokumentenverarbeitungssystem einführen möchte, der bisherige Bearbeitungsprozess abgestimmt



werden, um notwendige Anforderungen und Verbesserungspotenziale für das digitale System aufzunehmen.

Es kann zudem empfehlenswert sein, einzelne Bausteine der SAFe-Methodensammlung zu nutzen, um etwa den Wert des Produkts zu ermitteln oder ein Vertrauensvotum auch in einem kleineren Projektkontext durchzuführen. Das Vertrauensvotum stellt dabei sicher, dass das Produktentwicklungsteam sich einig ist, einen Plan innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens umzusetzen. Dabei gibt jeder Teilnehmende ein Handzeichen mit ein bis fünf Fingern, wobei erst bei einem Teamdurchschnitt von drei Fingern ein Zugeständnis des Teams zur Machbarkeit vorliegt. Idealerweise werden bereits vor Projektstart bzw. bei der Teamzusammenstellung geeignete Tools und Vorgehensmodelle für diverse Bereiche der Zusammenarbeit, wie dem Projektmanagement, der Kommunikation im Team oder dem Wissensmanagement ausgewählt.

## 2. Wissensaustausch fördern und unterschiedliche Fachkompetenzen kombinieren

In crossfunktionalen Teams können verschiedene Ansatzpunkte für eine gute Förderung und rollenspezifische Ausbildung von Fachkompetenz gefunden werden. Gute Dokumentation ist entscheidend für das Einarbeiten neuer Projektmitglieder und kann Entwicklungsergebnisse für Stakeholder wie beispielsweise Auftraggeber und Nutzende nachvollziehbar machen. Besonders in weniger agilen Projekten mit stärkerem Hierarchiebezug können "Wissenssilos" entstehen, die den Projektverlauf gefährden können. Regelmäßige Wissenstransfer-Termine können dem entgegenwirken. Hierfür sollten Themen mit dem gesamten Team vorab gesammelt und priorisiert werden. Eine effektive Maßnahme zur Einrichtung eines crossfunktionalen Teams kann auch in der Rotation von Projektmitgliedern in neue Rollen bestehen. Dies ist zwar oft nur zu einem gewissen Grad möglich, wird aber in Bezug auf Lernerfolg und Weiterentwicklung der Projektbeteiligten sehr positiv wahrgenommen.

#### 3. Regelmäßiges Testen für schnelle Ergebnisse

Insbesondere um Fehlentwicklungen vorzubeugen und defizitäre Produkte bestenfalls ganz zu vermeiden, sollte das im Sprint zu entwickelnde Inkrement umfassend durch Tester geprüft werden. Dazu ist es im agilen Kontext empfehlenswert, Nutzende als "Tester" einzusetzen und ihr Feedback zu Produktzwischenständen einzuholen, da dies die Passgenauigkeit und Nutzerfreundlichkeit des zu liefernden Endprodukts steigert. Die zu erstellenden Testfälle, die den Soll-Prozess hinter der jeweiligen Anforderung detailliert beschreiben (sehr stark vereinfacht etwa: "Wenn ich die Anwendung öffne, finde ich einen Startbildschirm mit drei Auswahlkategorien vor"), sollten zudem eng mit dem Anforderungsmanagement (in Scrum dem Product Owner) abgestimmt sein, um fachliche Missverständnisse zu vermeiden. In der Praxis hat es sich als sinnvoll herausgestellt, statt manueller Tests eine Testautomatisierung einzuführen und bei Bedarf in Routineterminen zwischen den Verantwortlichen für Anforderungsmanagement, Test und Entwicklung aufzusetzen, um Fehlerauswirkungen und Maßnahmen zur Fehlerbehebung zu erörtern. Durch die Testautomatisierung können Anzahl und Kombinationsmöglichkeiten der Testfälle mit wenig Aufwand in Ergänzung zu den gerade genannten Vorteilen von bereits manuellen Tests erhöht werden.

## 4. Effizientes und effektives Anforderungsmanagement praktizieren

Das Anforderungsmanagement sollte sich an den drei Säulen Vision, Validierung und Wert orientieren. Die zielbildende Vision sollte vom Anforderungsmanagement zusammen mit Kunden oder Nutzenden erarbeitet und dem Team und weiteren Projektbeteiligten vermittelt werden. Im genannten Projektbeispiel könnte das Zielbild sehr vereinfacht lauten: "Ziel der Anwendung ist es, ein digitales Dokumentenverarbeitungssystem zu etablieren, welches Bürgern/Bürgerinnen und der Verwaltung gleichermaßen Zeit spart, Integration in ein digitales Nutzerkonto mit weiteren Funktionalitäten erlaubt und gegenüber analoger Verarbeitung bequemer nutzbar ist." Die Projekterfahrung macht deutlich: Die Abstimmung von Inkrementen am Ende eines Sprints ("Validierung") mit Kunden und Nutzenden bietet einen großen Vorteil gegenüber weniger agilen Produktentwicklungsansätzen. Das Feedback der Nutzenden und Projektbeteiligten ist nicht nur für die

Entwickler ein wichtiger Maßstab, sondern das gesamte Team kann bereits nach wenigen Wochen Entwicklungsarbeit den aktuellen Status des Produkts reflektieren und, falls erforderlich, Anpassungen einplanen. Ebenso steigt durch die Einbindung der Anwendenden erfahrungsgemäß deren Zufriedenheit mit dem Endprodukt.

Schließlich soll das übermittelte Feedback auch Rückschlüsse auf den Wert des Produkts zulassen und sicherstellen, dass das zu entwickelnde Produkt einen Mehrwert bzw. Nutzen für Anwendende beinhaltet. Für die Prozessgestaltung ist es wichtig, konkrete Abnahme- bzw. Akzeptanzkriterien, wie etwa "die Anwendung verfügt über ein Impressum" oder "es gibt die Möglichkeit, neben Deutsch auch Englisch als Sprache auszuwählen", zu definieren und diese auch in neuen Anforderungen zu formulieren. Das Teamverständnis zu Aufgaben und die Bearbeitungseffizienz lassen sich darüber hinaus steigern, indem Anforderungen vollständig beschrieben und allen, die entwickeln und testen, die Motivation hinter den Anforderungen deutlich wird.

## 5. Interaktion mit allen Projektbeteiligten und umfassende Kommunikation im Team

Damit die agile Softwareentwicklung auch den gewünschten Nutzen erzielt und sich als Methode in der öffentlichen Verwaltung etablieren kann, sind Interaktion und Kommunikation wesentliche Erfolgsfaktoren – gleichermaßen intern wie extern. Die Basis bildet hier die gemeinsame Nutzung geeigneter Kommunikationskanäle mit allen relevanten Projektbeteiligten. Für eine höhere Transparenz gegenüber Auftraggebenden wie auch Nutzenden können so etwa Statusupdates zur Produktentwicklung über Newsletter oder andere Kommunikationskanäle sowie separate Feedbacktermine sinnvoll sein. Um auf agile Entwicklung und agiles Arbeiten umsteigen und sich auf schnelle Änderungen – anstatt jahrelanger Konzeptentwicklung und anschließender Eins-zu-eins-Umsetzung einlassen zu können, müssen bei fehlendem Verständnis agiler Methoden zunächst Maßnahmen zum Aufbau dieses Verständnisses ergriffen werden. So kann sich eine Behörde aus alten Denkmustern lösen, die involvierten Stakeholder von der agilen Methodik überzeugen und eine Fehlerkultur zulassen. Bestimmte in der Scrum-Systematik vorgegebene Werte zu vertreten - wie etwa Mut -, ist hierfür wesentlich. Hinter Mut steht, unklare Punkte im Team stets anzusprechen und Fehler als Potenzial zur Verbesserung anzusehen.

Ferner sollte jegliche Kommunikation und Interaktion dazu dienen, ein positives Arbeitsklima zu schaffen und bei den Projekt-Stakeholdern eine pragmatische Einstellung zu Problemlösung und Weiterentwicklung zu fördern. Hierzu zählt neben der verbindlichen Einhaltung gemeinsamer Werte der Zusammenarbeit, dass sich das Projektteam dem gemeinsamen Erfolg verpflichtet fühlt. Dies erfordert ein zuverlässiges Abarbeiten zugeteilter Aufgaben und ein proaktives Ansprechen von Problemen sowie das problemorientierte Suchen nach Lösungen als Team.

Anna-Julia Nickel, Felix Schauer

## "Jedes zweite Projekt wird agil umgesetzt"

Agiles Projektmanagement und die öffentliche Verwaltung – dass dies zusammenpasst, zeigt sich im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Die Verantwortlichen für die Projekte "besonderes elektronisches Behördenpostfach" und "Zentraler Posteingang" im BAMF erläutern, was diese Methodik in ihrer Behörde bewirkt hat.

#### Welchen Stellenwert hat agiles Projektmanagement im BAMF und für welche Art von Projekten bzw. in welchen Bereichen eignet sich die Methode aus Ihrer Sicht?

Wir arbeiten im BAMF überwiegend mit hybriden Modellen und nutzen als agile Methodik in unseren Projekten vor allem Scrum, insbesondere im Bereich der Softwareentwicklung. Der Anteil agiler Projekte an den Gesamtprojekten im BAMF liegt bei circa 50 Prozent. Für kleine bzw. weniger komplexe Projekte ist die agile Methodik eher weniger geeignet, da der Mehrwert den Aufwand, der sich aus der Einführung und dem operativen Betrieb ergibt, nicht rechtfertigt. Für komplexe Projekte hingegen, in denen Anforderungen stetig eingeholt und angepasst werden müssen und damit Flexibilität und eine schnelle Reaktionsfähigkeit erforderlich sind, hat sich dieses Vorgehen beim BAMF bewährt.

#### Inwiefern konnten Arbeitsprozesse innerhalb des BAMF im Rahmen der Digitalisierungsprojekte ZPE (Zentraler Posteingang) und beBPo (besonderes elektronisches Behördenpostfach) verbessert werden?

Durch ZPE werden Poststücke zentral und rechtssicher digitalisiert und im Fachverfahren zur weiteren Bearbeitung bereitgestellt. Hierdurch entfällt das dezentrale manuelle Scannen in den Außenstellen und es wird über die gesamte Organisation ein einheitlicher Prozess gewährleistet. Das beBPo des Bundesamts hat die Aufgabe, die rechtssichere elektronische Kommunikation zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Anwaltschaft

mit dem BAMF zu ermöglichen. Durch den Wegfall von Postwegen und den automatischen Dokumentenimport kommt es zu einer Beschleunigung des Verfahrens. Hierbei reduzieren sich, ähnlich wie bei ZPE, manuelle Tätigkeiten (beispielsweise durch automatisierte Dokumentenindizierung). Damit können die Nutzenden ihren Fokus auf die Kernaufgaben legen und müssen deutlich weniger Zeit in aufwendige manuelle Verwaltungstätigkeiten investieren. Zudem erhöhen diese Projekte nicht nur das Tempo, sondern garantieren auch Rechtssicherheit, da alles protokolliert wird. Somit werden Integrität und Vertraulichkeit gewährleistet. Dies ist vor allem im Rechtsverkehr essenziell.

# Führte die bei diesen beiden Projekten angewendete agile Methodik der Softwareentwicklung aus Ihrer Sicht zu einer schnelleren und effizienteren Projektumsetzung, als dies bei konventionellen Entwicklungsprozessen möglich gewesen wäre? Und wenn ja, welche Faktoren waren hierfür maßgeblich?

Durch das agile Vorgehen wird bei komplexen Projekten, vor allem im Bereich der Softwareentwicklung, eine schnellere und effizientere Projektumsetzung gefördert. Dies wird durch eine höhere Zahl von Feedbackschleifen, eine enge Einbindung der Endnutzenden und eine schnellere Reaktionsfähigkeit gewährleistet. Hierdurch wird letztendlich auch die Nutzerzufriedenheit erhöht. Außerdem unterstützen agile Projekte eine effizientere Dokumentation und Kommunikation. Im Kontext der Projekte beBPo und ZPE werden beispielsweise durch die Rolle des Scrum Master Termine effizienter gestaltet ("Timeboxing", Moderation, Nachhaltung von Herausforderungen). Ausufernde Diskussionen und lange E-Mail-Kommunikation werden weitestgehend vermieden. Neben den positiven Punkten und Vorteilen ist allerdings zu beachten, dass es durchaus auch Einschränkungen gibt, etwa durch gesetzliche Erfordernisse (zum Beispiel Personalvertretungsgesetz) oder strukturelle Besonderheiten (zum Beispiel Beteiligung von Gremien). Diese können beispielsweise ein besonderes Schriftbedürfnis voraussetzen. Hier reicht die einfache Form der Dokumentation nicht aus und der Einsatz agiler Tools stößt an seine Grenzen.

## Wie offen waren die Mitarbeitenden für die Projektumsetzung mithilfe agiler Methoden und was ist zu tun, damit die Mitarbeitenden vor Projektbeginn ein ähnliches Grundverständnis und ähnliche Kompetenzen für die Arbeit in einem agilen Projektrahmen mitbringen?

Sehr wichtig für die erfolgreiche Einführung und Verwendung agiler Methoden ist die Unterstützung durch die Leitungsebene. Einen wichtigen Grundstein, um agile Projektmanagement-Methoden im BAMF zu verankern, hatte bereits der ehemalige BAMF-Vizepräsident und aktuelle Staatssekretär im Bundesministerium des Innern und für Heimat sowie Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, Dr. Markus Richter, gelegt. Herr Dr. Richter hat als zertifizierter Scrum Master die Nutzung von Frameworks wie Scrum stark befürwortet und den Grundstein für deren weitere Nutzung in der Organisation gelegt. Die Mitarbeitenden im BAMF konnten ebenfalls schnell hierfür gewonnen werden. Dies lag insbesondere daran, da sich im Zuge des hohen Flüchtlingsaufkommens 2015/16 herauskristallisierte, dass mit den bisher verwendeten konventionellen Prozessen die effiziente Bearbeitung der aufkommenden Arbeitslast nur schwer zu bewältigen war. Wichtig ist es, vor Projektbeginn festzustellen, welchen Kenntnisstand die Projektmitarbeitenden in Bezug auf agile Methodik mitbringen. Hierfür sollten idealerweise ein Projekt-Kickoff oder Workshops und Schulungen verwendet werden, um sicherzustellen, dass die benötigten Rollen und Kompetenzen im Projekt vorhanden sind. Dass diese dann auch im Projekt umgesetzt und gelebt werden, erfordert das konsequente Aufzeigen der agilen Werte und Prinzipien durch den Scrum Master.

Die Fragen beantworteten Robert Keil, Referatsleiter, und Ann-Kathrin Grimm, Referentin, Referat Produktmanagement Sichere Kommunikation und Digitale Gateways, sowie Christian Lenhardt, Leitung Projekt beBPo (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge).
Kontaktierbar unter:
Ref21FPosteingang@bamf.bund.de

#### BLITZUMFRAGE

## Der öffentliche Sektor im Krisenmodus

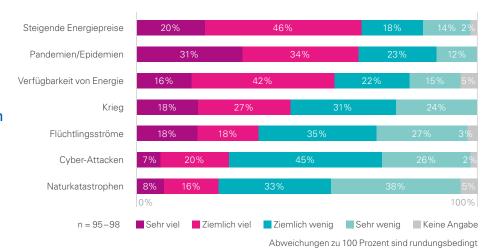
Krisen überlagern sich derzeit und stellen Wirtschaft und Gesellschaft vor große Herausforderungen - auch den öffentlichen Sektor und seine Organisationen. Der Druck auf den öffentlichen Sektor, Krisen zu bewältigen, wächst. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die eigene Arbeit fühlen sich von den derzeitigen Krisenlagen offenbar die Kommunen am stärksten betroffen. Als besonders wesentlich werden dabei die Coronalage und die aktuelle Energiekrise angesehen. Dies zeigen die Ergebnisse einer Erhebung unter Leserinnen und Lesern der Fachzeitschrift PublicGovernance.

Nur ein Drittel der befragten öffentlichen Organisationen verfügt über ein Risikofrüherkennungssystem. Die Fähigkeit, mit bekannten Krisen umzugehen, scheint dafür bei vielen Befragten vorhanden zu sein – insbesondere, was den Umgang mit der Coronakrise betrifft. An der Befragung hatten 98 Angehörige des öffentlichen Sektors von Ende Juli bis Anfang September 2022 teilgenommen – darunter 68 Beschäftigte aus Kommunal-, Landes- oder Bundesverwaltungen¹ und 26 aus öffentlichen Unternehmen².

#### **Energiekrise: eine akute Herausforderung**

Am stärksten sieht sich der öffentliche Sektor aktuell von den steigenden Energiepreisen und der unsicheren Verfügbarkeit von Energie beeinflusst

Abbildung 1: Diese Krisen bzw. Notlagen beeinflussen meine dienstlichen Aufgaben zurzeit



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2022)

(vgl. Abbildung 1). Als Reaktion werden bei knapp zwei Dritteln der Befragten Energiesparmaßnahmen in ihren Institutionen umgesetzt oder sind geplant (val. Abbildung 2). Auf einen möglichen Ausfall der Energieversorgung scheinen die befragten Organisationen allerdings noch nicht vorbereitet zu sein: Nur 22 Prozent geben zum Beispiel an, dass es in ihrer Organisation eine Arbeitsanweisung für einen mehrtägigen Stromausfall gibt, allerdings kennt davon nicht einmal jeder Zweite diese auch tatsächlich. Knapp die Hälfte sagt, dass es eine solche Anweisung in ihrer Institution nicht gibt und ein Drittel der Befragten weiß es nicht.

## Coronapandemie: aus der Krise gelernt

Im Gegensatz zur Energiekrise ist die bereits seit 2020 andauernde Pandemie für den öffentlichen Sektor inzwischen zu einem offenbar handhabbaren Risiko geworden: Zwar sehen sich noch immer zwei Drittel der Befragten in ihrer dienstlichen Aufgabenwahrnehmung in erheblichem Maße davon beeinflusst (vgl. Abbildung 1). Allerdings sind knapp drei Viertel der Ansicht, dass die eigene Organisation gut für eine neue Welle

gerüstet ist. Unter den Befragten, die sich schlecht gerüstet fühlen, ist der Anteil derer, die aus der öffentlichen Verwaltung kommen, etwas größer als die aus den öffentlichen Unternehmen.

#### Kommunen am stärksten betroffen

Neben Energieknappheit und -kosten spüren die Kommunen die Folgen von Krieg und Flüchtlingsströmen direkt vor Ort und müssen darauf reagieren. Während sich mehr als die Hälfte der insgesamt Befragten von Flüchtlingsströmen und Krieg kaum beeinflusst fühlt (vgl. Abbildung 1), wendet sich dieses Bild, wenn man lediglich die Ansichten der kommunalen Ebene betrachtet. Beide Notlagen beeinflussen etwas mehr als die Hälfte der Kommunalvertreter. Als Vollzugsebene vor Ort sind sie es, die die direkten Auswirkungen unmittelbar spüren. Seit dem Befragungszeitraum hat sich insbesondere die Flüchtlingssituation noch weiter zugespitzt, sodass die Ergebnisse derzeit möglicherweise noch deutlicher ausfallen würden.

#### Cyber-Attacken: kein Risiko für alle?

Genauso wie die Pandemie sind auch Cyber-Attacken kein neues Risiko mehr. So gibt auch hier die Mehrheit (vgl.

<sup>1</sup> Dies sind elf Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf Bundesebene, 21 auf Landesebene und 36 auf Kommunalebene.

Vier Personen ordneten sich keinem Bereich des öffentlichen Sektors zu.

Abbildung 2) an, dass ihnen Maßnahmen zur Cyber-Abwehr in der eigenen Organisation bekannt sind. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), zum Beispiel Polizei, Feuerwehr, THW und Katastrophenschutzbehörden, ist dies sogar bei mehr als drei Vierteln der Fall. Gleichzeitig sehen sich aber überhaupt nur weniger als ein Drittel der Befragten von Cyber-Attacken in der Aufgabenwahrnehmung beeinflusst.

Naturkatastrophen unterschätzt?

Naturkatastrophen spielen in der Gesamtwahrnehmung aktuell eine untergeordnete Rolle. Mehr als zwei Drittel der Befragten sehen sich davon in ihrer Tätigkeitsausübung nicht beeinflusst. Ein Grund für diese untergeordnete Bedeutung mag die recht geringe Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturkatastrophen sein. Auch wenn diese vor dem Hintergrund des Klimawandels zunimmt, sind die Auswirkungen derzeit meist regional begrenzt und treten seltener auf. Ein Beispiel dafür kann die Flutkatastrophe 2021 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sein.

## Risikofrüherkennungssystem selten vorhanden

Nur ein Drittel der Befragten sagt, dass es in der eigenen Organisation ein Risikofrüherkennungssystem gibt (vgl. Abbildung 2). In BOS-Behörden sind es mit über 40 Prozent etwas mehr. Zudem gibt weniger als die Hälfte an, dass die eigene Organisation über ein Kommunikationsinstrument im Krisenfall verfügt. Im Gegensatz dazu sagt aber etwas mehr als die Hälfte (52 Prozent der Befragten), dass sie ihre Organisation durch bisherige Erfahrungen mit Krisen für kommende Herausforderungen gut gerüstet sehen. Am geringsten fällt diese Zustimmung mit einem Drittel auf Landesebene aus. Dort gehört aber nur jeder zehnte Befragte einer BOS-Behörde – die Institutionen, die sich unmittelbar mit Krisen- und Katastrophenfällen befassen – an, während es unter den befragten Bundes- und Kommunalvertretern gut zwei Fünftel sind.

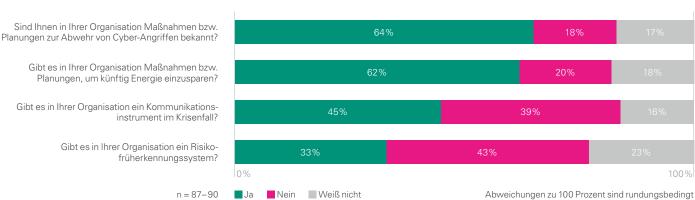
#### Risikofrüherkennung ausbauen, Handlungsfähigkeit bei akuten Krisen verbessern

Es ist damit zu rechnen, dass sich auch Krisenereignisse durch Naturkatastrophen infolge des Klimawandels zukünftig häufen werden. Behörden und öffentliche Unternehmen werden hier mit schnellen Reaktionen auf Basis vorbereiteter Notfallpläne gefordert sein. Zu klimawandelbedingten Krisen werden künftig auch vermehrt Phänomene zählen, die bislang, anders als etwa Überschwemmungen, noch gar nicht als in Deutschland bekannte Naturkatastrophen im Bewusstsein sind. So hatte etwa der Sommer 2022 mit Hitze und Trockenheit katastrophale Auswirkungen, die eben nicht regional begrenzt waren: Das RKI schätzt deutschlandweit für die Sommermonate eine hitzebedingte Ubersterblichkeit von rund 4.500 Sterbefällen. Auch der Klimawandel trifft vor allem die Kommunen, die das Leben vor Ort in den Städten und Gemeinden neugestalten müssen. Bund und Länder sind hier gefordert, die Kommunen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben besser zu unterstützen. Gleichzeitig ist es notwendig, dass Kommunen ihre Strukturen resilienter aufbauen. Auch die Digitalisierung kann zur Krisenbewältigung vor Ort beitragen, wie der Fall der Gesundheitsämter in der Coronapandemie verdeutlicht.<sup>3</sup>

Der öffentliche Sektor sieht sich offenbar selbst in der Lage, reaktiv mit inzwischen bekannten Herausforderungen wie der Coronapandemie oder Cyber-Angriffen umzugehen. Ob dies auch für neue, akute Krisen wie die Energiekrise zutrifft, muss sich noch zeigen. Fehlende Arbeitsanweisungen für einen mehrtägigen Blackout und kaum vorhandene Risikofrüherkennungssysteme in den Institutionen deuten darauf hin, dass noch Handlungsbedarf bestehen könnte. Risikomanagementsysteme gilt es daher auszubauen, um künftig besser auf neue Krisen und Herausforderungen vorbereitet zu sein und proaktiver reagieren zu können. Auch hier kann eine Evaluation der in der Vergangenheit umgesetzten Maßnahmen zur Krisenbewältigung helfen, um bei neuen Herausforderungen angemessen reagieren zu können.

Maria Solbrig

Abbildung 2: Maßnahmen zum Umgang mit Krisen



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2022)

<sup>3</sup> Vertiefend dazu: Kairies-Lamp, N./Schuster, F./Steinkraus, M.-S. (2021): Digital durch die Krise – Wo die öffentliche Verwaltung derzeit neue Wege geht. In: PublicGovernance, Sommer 2021, S. 4 ff.

#### **STANDPUNKT**

## Stadtwerke in der Liquiditätsfalle

Der russische Angriffskrieg in der Ukraine stellt Politik und Gesellschaft vor große Herausforderungen – mit umfassenden Folgen für den Energiesektor. Besonders betroffen sind die Kommunen (vgl. Blitzumfrage "Der öffentliche Sektor im Krisenmodus", S. 22) und die mit ihnen verbundenen Stadtwerke, die sich zunehmend in einem Konflikt befinden zwischen der Sicherung der Daseinsvorsorge und dem eigenen wirtschaftlichen Überleben. Eine Insolvenz der Stadtwerke beträfe neben der Energieversorgung auch elementare öffentliche Dienste (von Müllabfuhr bis Nahverkehr).

#### Energieversorgung: Risikogeschäft für die Stadtwerke

Bereits in den vergangenen Jahren wurde der finanzielle Druck auf die Energieversorger vor dem Hintergrund der Energiewende und angesichts großer notwendiger Investitionen sowie eines intensiven Wettbewerbs immer größer.¹ Die Auswirkungen des Kriegs in Europa verschärfen die Situation allerdings erheblich. Energieknappheit und steigende Energiepreise vervielfachen den Liquiditätsbedarf der kommunalen Unternehmen. Drohende Zahlungsausfälle vonseiten der Kunden gefährden die Einnahmesituation.

Ein komplexes Problem der Energieversorger ist dabei die Verteuerung der zu leistenden Sicherheitsleistungen an den Energiebörsen. Wie am Terminmarkt üblich, müssen die Teilnehmenden eine Art Kaution leisten, um den Fall abzusichern, dass sie ihre Verpflichtungen nicht erfüllen können. Mit den steigenden Gas- und Strompreisen haben sich auch diese Sicherheitsforderungen erhöht und die Versorger werden in sogenannten Margin-Calls aufgefordert, diese innerhalb kurzer Zeit zu leisten. Mit der plötzlichen Verdoppelung der Strompreise Ende August 2022 vervielfachten sich beispielsweise für die Stadtwerke einer mittelgroßen deutschen Stadt die zu erbringenden Sicherheitsleistungen auf einen dreistelligen Millionenbetrag, der innerhalb von zehn Tagen zu erbringen war. Mit einem Kredit von 400 Millionen Euro konnte die Kommune ihr Stadtwerk schließlich finanziell absichern.<sup>2</sup> Andere Stadtwerke steigen aus dem überregionalen Geschäft aus und beliefern nur noch in ihrer Funktion als Grundversorger. Als Begründung werden die zu großen finanziellen Risiken und die zu leistenden nicht mehr tragbaren Sicherheitsaufschläge genannt.

## Stadtwerke kommen schwieriger an dringend benötigtes Geld

Vor dem Krieg stuften Banken und Ratingagenturen die Ausfallwahrscheinlichkeit von Krediten an Stadtwerke als vergleichsweise gering ein.<sup>3</sup> Ratingherabstufungen und weitere Risikoaufschläge der Kreditgeber treiben nun die Finanzierungskosten zusätzlich nach oben.<sup>4</sup> Stadtwerke können sich also zunehmend schwieriger über Fremdkapital selbst finanzieren.

Und auch die Kommune kann als Gesellschafterin nicht immer Retterin in der Not sein. Analysen des Instituts für den öffentlichen Sektor aus den Jahren 2016 und 2018 zeigten, dass in einem Viertel der 100 größten Städte sowohl im Kernhaushalt als auch im kommunalen Stadtwerke-Konzern die finanzielle Lage angespannt war.<sup>5</sup> Zusätzlich gibt es Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen: Gewinnausschüttungen der Stadtwerke sinken oder entfallen komplett. Es ist zu erwarten, dass sich die Finanzsituation der Kommunen verschlechtern wird, obwohl 2021 noch ein Haushaltsüberschuss von rund drei Milliarden Euro in den Kommunen der Flächenländer verzeichnet wurde.<sup>6</sup>

Das Insolvenzrisiko für Stadtwerke und kommunale Unternehmen ist erheblich gestiegen. Der Städtetagspräsident fordert einen Rettungsschirm mit Liquiditätshilfen, Bürgschaften und eine befristete Aussetzung der Insolvenzantragspflicht für Energieversorger in Existenznot. Die kommunalen Unternehmen sind aber auch selbst gefordert: Sie sollten ihre Finanzsituation genau im Blick behalten und präventiv handeln, zum Beispiel wenn es um anstehende Refinanzierungen geht. Daneben sollte die Energieversorgung weiter diversifiziert werden; sowohl hinsichtlich der Beschaffung - mit Abkehr vom Vollversorgungsvertrag durch einen Lieferanten – als auch der Investitionen in eine eigene Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien. Stadtwerke, die hier bereits investiert haben, profitieren nun davon. Für die anderen ist der finanzielle Spielraum für Veränderungen aktuell gering, aber sie sollten strategisch im Fokus bleiben.

Maria Solbrig

<sup>1</sup> Institut für den öffentlichen Sektor (2016): Der "Konzern Kommune" in der Krise?, S. 9, unter: https://publicgovernance.de/media/Studie\_Konzern\_Kommune.pdf

<sup>2</sup> Theurer, M. (2022): Stadtwerke am Limit. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 2.10.2022

<sup>3</sup> Institut für den öffentlichen Sektor (2016): Der "Konzern Kommune" in der Krise?, S. 7, unter: https://publicgovernance.de/media/Studie\_Konzern\_Kommune.pdf

<sup>4</sup> KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft / KPMG Rechtsanwaltsgesellschaft mbH (2022): Stadtwerke, kommunale Unternehmen und aktuelle Herausforderungen, November 2022

<sup>5</sup> Institut für den öffentlichen Sektor (2016): Der "Konzern Kommune" in der Krise?, unter: https://publicgover nance.de/media/Studie\_Konzern\_Kommune.pdf

<sup>6</sup> Deutscher Städtetag (2022): Prognose der kommunalen Spitzenverbände – Hohe Defizite der Kommunen in den Jahren 2022 und 2023, Pressemeldung 18.8.2022, unter: https://www.staedtetag.de/presse/presse meldungen/2022/prognose-kommunalfinanzen

#### RUNDBLICK

## Start-ups und Verwaltung Hand in Hand

Mit der Initiative "myGovernment" fördert das Institut für den öffentlichen Sektor seit 2016 die Zusammenarbeit von Start-ups mit dem öffentlichen Sektor. Auch in dieser Ausgabe setzen wir unsere Artikelserie "Start-ups und Verwaltung Hand in Hand" fort und zeigen: Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Start-up funktioniert.



Die Start-ups und ihre Projekte mit der öffentlichen Verwaltung, über die wir hier berichten, waren in der Vergangenheit als Bewerber oder als von der Jury ausgewählte Unternehmen auf dem Podium bei den jährlichen myGovernment-Netzwerkveranstaltungen vertreten. So auch das Unternehmen Tucan.ai, das seine KI-Lösung bereits bei der myGovernment Smart City Edition im September 2022 in Berlin präsentierte.

## Tucan.ai: Automatische Protokollierung von Besprechungen und Verhandlungen

#### Mit wem Tucan.ai zusammenarbeitet

Tucan.ai arbeitet bereits seit einigen Monaten eng mit einer überregionalen Justizbehörde im deutschsprachigen Raum zusammen. Die in Berlin und Wien entwickelte Spracherkennungs-KI wird dort eingesetzt, um automatische Protokolle von Besprechungen und Verhandlungen zu erstellen sowie nachträgliche Anpassungen per Änderungsprotokoll zu dokumentieren. Dadurch werden die Mitarbeitenden der Verwaltung zeitlich entlastet, gleichzeitig werden justizielle Prozesse und Entscheidungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern beschleunigt und transparenter gemacht. Tucan.ai ist folglich für all jene Behörden bzw. Organisationen relevant, die gesprochene Inhalte aus Sitzungen, Befragungen etc. präzise und schnell protokollieren und dokumentieren müssen.

#### So ist die Zusammenarbeit entstanden

Wir haben mögliche Kunden im öffentlichen Sektor recherchiert und kontaktiert. Unser jetziger Auftraggeber zeigte sich rasch interessiert an unserer Lösung und testete diese. Er befand, dass unsere KI-Lösung über einen längeren Zeitraum gesehen bei unklarer Sprache, Dialekten und Akzenten im Vergleich zu anderen Anbietern Vorteile hat – wir konnten ihn also durch die Qualität unserer Lösung überzeugen. Zudem legt unser Auftraggeber besonders viel Wert auf Datensicherheit, da es sich bei den protokollierten Texten um teils streng vertrauliche und sensible Inhalte handelt. Tucan ai bietet individuelle KI-Trainings und Installationen vor Ort ("on premise") an und garantiert, dass über die Cloud verarbeitete Daten ausnahmslos verschlüsselt werden sowie deutschen Boden unter keinen Umständen verlassen. Dadurch konnten wir auch die Sicherheitsbedenken ausräumen.

## Das sind die Herausforderungen der Projektzusammenarbeit mit dem öffentlichen Sektor

Zwei typische Herausforderungen bei derartigen Projekten mit öffentlichen Kunden sind die meist sehr umfassenden Sicherheitsprüfungen im Vorfeld der Zusammenarbeit und die oftmals notwendigen Vor-Ort-Installationen. Im ersten Fall wer-

den endgültige Zusagen bzw. Zuschläge teilweise erst nach Monaten möglich, was Planung und Umsetzung für kleinere Unternehmen natürlich deutlich erschwert. Hinzu kommt, dass



damit viel Bürokratie einhergeht, die zu mehr Dokumentationsaufwand führt. Vor-Ort-Installationen sind wiederum in den meisten Fällen vor allem technisch sehr herausfordernd.

#### Das hat die Zusammenarbeit vor Ort bewirkt

Bisher lässt sich feststellen, dass der Auftraggeber ein pragmatisches Verständnis dafür entwickelt hat, was er mit Tucan.ai aktuell genau tun kann und was mit dieser KI-gestützten Software in näherer Zukunft dank individuellen Datentrainings noch alles möglich sein wird. Darüber hinaus konnten wir beobachten, dass die Zusammenarbeit mit einem flexiblen, auf Innovation ausgerichteten Unternehmen wie uns dazu geführt haben dürfte, dass gewisse Arbeitsprozesse sowohl auf der gemeinsamen Projektebene (dank der Kooperation) als auch beim Kunden vor Ort (dank des Produkts) bereits jetzt effizienter und schneller ablaufen.

Florian Peschl, Tucan.ai GmbH

Mehr Informationen zur Initiative myGovernment des Instituts für den öffentlichen Sektor unter: www.my-government.de

#### AKTUELLES AUS VERWALTUNGSWIRTSCHAFT UND ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

#### **Digitalisierung**

## Digitalstrategie soll Leben "einfacher, effizienter und sicherer" machen

Am 31. August 2022 hat die Bundesregierung ihre Digitalstrategie für die aktuelle Legislaturperiode vorgelegt und damit den Kurs für ihre Digitalpolitik vorgegeben.

Die Digitalstrategie gibt einen Überblick über die wesentlichen digitalpolitischen Vorhaben, die jedes Ressort in eigener Verantwortung umsetzt, und gibt vor, welche Ergebnisse bis 2025 zu erreichen sind. Der Bundesminister für Digitales und Verkehr, dessen Ressort die Strategie federführend erarbeitet hatte, betonte, die Strategie sei ein "Kursbuch" für die Bundesregierung und stelle sicher, dass Digitalisierung nicht an Priorität verliere. Im Vergleich zur vorherigen Digitalstrategie der Bundesregierung werden häufiger konkrete, zeitlich befristete und somit messbare Zielstellungen festgelegt. So will sich die Bundesregierung im Handlungsfeld digitaler Verwaltung unter anderem daran messen lassen, ob bis 2025 der Personalausweis und der Führerschein auch als digitale Nachweise zur Nutzung mit mobilen Endgeräten verfügbar sind und ob sich Deutschland im europäischen Vergleich (DESI-Verwaltungsranking) auf einen Top-Ten-Platz verbessert.

Gemäß der Strategie werden Projekte mit der größten zu erwartenden "Hebelwirkung" auf gesellschaftliche Chancen und Geschäftsmodelle priorisiert. Darunter fallen folgende Initiativen: 1) moderne, leistungsfähige und nachhaltige Netze und Verfügbarkeit von Daten und Datenwerkzeugen,



2) sichere und nutzerfreundliche digitale Identitäten und moderne Register sowie 3) international einheitliche technische Normen und Standards.

Zusätzlich umfasst die Strategie 18 Leuchtturmprojekte aus allen Ressorts der Bundesregierung, die fünf verschiedenen Themenfeldern zugeordnet sind. Im Themenfeld "Verwal-

tung und Gesellschaft" findet sich die Hälfte aller Leuchtturmprojekte, darunter die vom Bundesgesundheitsministerium verantwortete elektronische Patientenakte (ePA), das beim Bundesinnenministerium angesiedelte Projekt "Ökosystem Digitale Identitäten" sowie die vom Bundesjustizministerium gesteuerte "Digitalisierte Justiz", die unter anderem eine "vollständig digitale Durchführung von Gerichtsverhandlungen" ermöglichen soll.

Die Digitalstrategie ist unter folgendem Link zu finden: www.digitalstrategie-deutschland.de.

## Die Prüfung überprüfen: NKR soll "Digitalcheck" begutachten

Die Überprüfungskompetenz des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) wird gesetzlich erweitert: Ab dem 1. Januar 2023 soll dieser auch prüfen, inwieweit im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens "die Möglichkeiten der digitalen Ausführung" neuer Regelungen geprüft worden sind (Digitalcheck). Mit dem Ziel, die Qualität der Gesetzgebung zu verbessern, war die Einführung des neuen Digitalchecks bereits im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung vereinbart worden.

In der Begründung zur Beschlussempfehlung wird konkretisiert, dass der NKR selbst den Digitalcheck nicht durchzuführen habe. Dessen Aufgaben erstreckten sich lediglich auf die Überprüfung der Durchführung eines Digitalchecks entsprechend dem Konzept der Bundesregierung. Nach Angaben des Bundesinnenministeriums, das das Konzept des Digitalchecks ausarbeitet, soll dabei der digitale, praxistaugliche und nutzerfreundliche Vollzug in agilen und partizipativen Workshopformaten entwickelt werden. Erst auf Grundlage des erarbeiteten digitalen Prozesses sollen anschließend die rechtlichen Grundlagen formuliert werden. Im nächsten Jahr soll der Digitalcheck gestartet werden.

Der Normenkontrollrat prüft bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung bisher unter anderem die Darstellung der Folgekosten neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung und Wirtschaft. War der NKR zuvor beim Bundeskanzleramt angesiedelt, ist mit Inkrafttreten der Änderung des NKR-Gesetzes nun das Bundesministerium der Justiz (BMJ) für das unabhängige Beratungsgremium der Bundesregierung zuständig.

#### Haushalts- und Rechnungswesen

## ZEW sieht starken Anstieg der Zahl öffentlicher Unternehmen

Zwischen 2008 und 2019 ist die Anzahl öffentlicher Unternehmen vor allem im Besitz der Kommunen und Bundesländer stark gestiegen, wie eine Anfang Dezember 2022 veröffentlichte Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) feststellt. Der Analyse zufolge nahm die Anzahl kommunaler Unternehmen um 26 Prozent zu, bei den Ländern waren es sogar 54 Prozent. Fast 40 Prozent aller Beschäftigten im öffentlichen Sektor in Deutschland, so das Institut in seiner Pressemitteilung, würden für "Staatsunternehmen im Staatsbesitz (arbeiten) und nicht mehr für öffentliche Behörden, die aus den Kernhaushalten finanziert werden". Auf kommunaler Ebene würde die Anzahl der Beschäftigten damit in etwa die gleiche Größenordnung wie in den Kernhaushalten erreichen, die Gesamtverschuldung der kommunalen Unternehmen überstiege die in den Kernhaushalten ausgewiesene Verschuldung. Einem Bericht des Handelsblatts zufolge ist die Zahl öffentlicher Unternehmen insgesamt von knapp 15.000 (2008) auf gut 19.000 (2019) gestiegen.

Die gestiegene Zahl sei nach Ansicht der Studienautoren nicht grundsätzlich negativ zu bewerten. Im Vergleich zu Behörden böten öffentliche Unternehmen "möglicherweise Vorteile in Bezug auf Flexibilität und betriebswirtschaftliche Steuerung". Sie beklagen jedoch, dass die hohe Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte die "Fiskaltransparenz" verschlechtere. Die "üblichen Verschuldungszahlen" der Bundesländer seien aufgrund der in den Unternehmen ausgewiesenen Verschuldung inzwischen "nur noch von eingeschränkter Aussagefähigkeit". Besonders einige ohnehin im Kernhaushalt hoch verschuldete Länder wie Berlin oder das Saarland wiesen demnach eine besonders hohe Verschuldung bei den eigenen Unternehmen auf, aber auch ein als wohlhabend bezeichnetes Land wie Hessen. Eine eindeutige Bestätigung der Hypothese, dass öffentliche Unternehmen "systematisch" zur Umgehung der Schuldenbremse genützt würden, kann die Studie nach eigenem Bekunden jedoch nicht erbringen.

Die Studie des ZEW "The Other Government. State-Owned Enterprises in Germany and Their Implications for the Core Public Sector" ist unter www.zew.de zu finden.

#### Nachhaltigkeit

#### Neue Nachhaltigkeitsberichtspflicht für große Unternehmen der öffentlichen Hand erst ab 2025

Die neue Nachhaltigkeitsberichtspflicht für große, nicht börsennotierte Unternehmen, von der auch viele Unternehmen der öffentlichen Hand erstmals betroffen sein werden, wird erst ab dem Geschäftsjahr 2025 gelten. Darauf haben sich das EU-Parlament und der Ministerrat verständigt.

Nachdem die zugehörige EU-Richtlinie – die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) - von beiden Gremien offiziell verabschiedet wurde, ist sie am 16.12.2022 im EU-Amtsblatt veröffentlicht worden. Die Mitgliedsstaaten haben nun bis Juli 2024 Zeit, die Richtlinie in nationale Gesetzgebung umzusetzen.

Nach Berechnungen unseres Instituts für den öffentlichen Sektor werden bis zu 3.000 Unternehmen der öffentlichen



Hand erstmals von der Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung betroffen sein; überwiegend kommunale Unternehmen. Auf Basis der CSRD müssen alle Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft – ungeachtet ihrer Kapitalmarktorientierung – einen standardisierten Nachhaltigkeitsbericht als integrativen Bestandteil des Lageberichts abgeben, wenn im Jahresdurchschnitt mehr als 250 Arbeitnehmer im Unternehmen beschäftigt waren und die Bilanzsumme 20 Millionen Euro übersteigt oder die Umsatzerlöse 40 Millionen Euro überschreiten. Große kapitalmarktorientierte Unternehmen, Banken und Versicherungen mit jeweils mehr als 500 Mitarbeitenden sind schon seit dem Geschäftsjahr 2017 gesetzlich zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet.

Genauere Informationen zu den inhaltlichen Anforderungen der CSRD bietet die Broschüre "Nachhaltigkeitsberichterstattung" des Audit Committee Institute unter www.audit-committee-institute.de.

#### Europäischer Vergleich: Deutschland schlecht auf E-Mobilität vorbereitet

Europäische Länder bereiten sich auf das Wachstum der Elektromobilität unterschiedlich intensiv vor. Nach einer Untersuchung der Universität zu Köln schneiden Norwegen, Schweden und die Schweiz im Vergleich am besten ab. Deutschland erreicht in der Gesamtwertung nur Platz 14 von 18.

Für die Vergleichsstudie haben die Forscher des Energiewissenschaftlichen Instituts der Universität zu Köln einen Index entwickelt, der zeigt, wie gut die Länder hinsichtlich dreier zentraler Voraussetzungen auf die Elektrifizierung des Verkehrssektors vorbereitet sind. Hierzu zählen die verfügbare grüne Stromerzeugung, die Netz- und Ladeinfrastruktur sowie die Bedingungen für flexibles Laden.

Während die Qualität der Netzinfrastruktur in Deutschland im Vergleich relativ gut abschneidet, wird die Ladeinfrastruktur, bei der Norwegen den deutlichen Spitzenplatz einnimmt, nur als durchschnittlich eingestuft. Besonderen Nachholbedarf bescheinigen die Forschenden Deutschland bei den Voraussetzungen und bestehenden Anreizen für ein flexibles und somit systemstabilisierendes Laden der Elektrofahrzeuge – Ziel dabei ist eine Verlagerung des Stromverbrauchs in Zeiten hoher Einspeisung erneuerbarer Energien. Deutschland belegt in dieser Rubrik den schlechtesten Rang, da weder die technischen Voraussetzungen im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Smart Metern erfüllt seien noch über flexible Komponenten im Stromverkaufspreis Anreize für Haushalte existierten, das eigene Ladeverhalten zu flexibilisieren. Führend sind in diesem Bereich die skandinavischen Staaten sowie Italien und Spanien, in denen bereits ein kompletter Smart-Meter-Rollout erfolgt ist.

Die EU-Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, dass im Jahr 2030 EU-weit 30 Millionen elektrische Pkw unterwegs sind und drei Millionen Ladepunkte errichtet wurden.

Die Ergebnisse des EWI EV Preparedness Index können in englischer Sprache unter www.ewi.uni-koeln.de heruntergeladen werden.

#### Gesundheitswesen

#### Leitfaden für Kommunen: Pflege in ländlichen Räumen stärken

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) haben einen Leitfaden veröffentlicht, der zehn Handlungsansätze zur Stärkung bedarfsorientierter Pflegestrukturen im ländlichen Raum vorstellt. Der Leitfaden richtet sich insbesondere an ländliche und strukturschwache Landkreise und unterlegt die zehn Empfehlungen mit konkreten Praxisbeispielen auf Kreis- und Gemeindeebene.

Die Kommunen sollten demnach zum Beispiel ehrenamtliche Kümmerer oder Lotsen in den kreisangehörigen Gemeinden installieren sowie die Netzwerkarbeit mit den verschiedenen Pflegeakteuren und partizipative Planungen als Kreisverwaltung vorantreiben. Es gelte, das Fördermittelmanagement strategisch auszurichten, Angehörige und das Ehrenamt zum Beispiel durch Aktionstage, Preisverleihungen oder Ehrenamtskarten – wertschätzend zu unterstützen sowie die Potenziale der Digitalisierung zur Unterstützung der Pflegekräfte und zur selbstständigeren Lebensführung von Pflegebedürftigen verstärkt in den Blick zu nehmen. Auch werden Ansatzpunkte aufgezeigt, wie kommunale Akteure die Verfügbarkeit bedarfsgerechter, professioneller Pflegeangebote – zum Beispiel durch Erbbaupachtverträge oder die Kooperation mit kommunalen Wohnungsbaugesellschaften – und einer adäquaten Infrastruktur fördern sowie dem weitverbreiteten Fachkräftemangel in der Branche mit entgegenwirken können.



Für die zehn Handlungsfelder bietet der Leitfaden konkrete Hinweise zur Umsetzung und weist auf Herausforderungen und Erfolgsfaktoren hin.

Der Leitfaden ist das Ergebnis des Forschungsprojekts "Stärkung von bedarfsorientierten Pflegestrukturen in ländlichen strukturschwachen Regionen", das KPMG mit Unterstützung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für den öffentlichen Sektor im Auftrag von BMI und BBSR umgesetzt hat. Für das Forschungsprojekt wurden unter anderem eine bundesweite Landkreisbefragung, interviewgestützte Fallstudien sowie zahlreiche regionale Workshops mit Pflegepraktikern und Kommunalvertreterinnen und -vertretern durchgeführt.

Der Leitfaden kann unter www.region-gestalten.bund.de heruntergeladen und bestellt werden.

#### Recht und Steuern

#### Kaum Verwaltungsvereinfachung durch Kleinunternehmerregelung für Gemeinden

Eine mögliche Entlastung für Gemeinden von der Umsatzsteuerpflicht könnte die Kleinunternehmerregelung (§19 UStG)

darstellen. Sie dient der Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens für Unternehmen, die nur kleine Umsätze erzielen. Gemäß einem aktuellen von der Zeitschrift "der gemeindehaushalt" veröffentlichten Beitrag können Gemeinden die Kleinunternehmerregelung grundsätzlich in Anspruch nehmen, da es keine Beschränkung auf bestimmte Rechtsformen gibt. Dabei dürfe der maßgebliche Gesamtumsatz im Vorjahr 22.000 Euro und im laufenden Jahr 50.000 Euro nicht überschreiten.

Allerdings reduziere sich der Verwaltungsaufwand durch die Inanspruchnahme der Kleinunternehmerregelung kaum. Zwar würden die Anmeldung und Abführung der Umsatzsteuer entfallen, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten blieben jedoch bestehen. Gerade kleine Gemeinden, die erstmals mit der Umsatzsteuer in Berührung kommen, wären davon erheblich belastet, denn um die formalen steuerlichen Pflichten zu erfüllen, wäre eine regelmäßige Anpassung des Rechnungswesens und die Einholung steuerlicher Expertise notwendig. Diese Deklarationskosten könnten sogar das umsatzsteuerliche Ergebnis übersteigen.

Am 31. Dezember 2022 endete die Übergangsfrist zur Neureglung der Unternehmereigenschaft für Gemeinden (§ 2b UStG in Verbindung mit § 27 Abs. 22a UStG). Damit werden unternehmerische Tätigkeiten von Gemeinden in der Umsatzsteuer denen von privaten Unternehmen grundsätzlich gleichgestellt. Sämtliche Leistungen, die eine Gemeinde unter den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen erbringt wie private Unternehmen, unterliegen dann der Umsatzsteuerpflicht. Zudem gelten die gleichen Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten für die gesamte unternehmerische Tätigkeit.

Quelle: Meyer, R. (2022): Die Gemeinde als Kleinunternehmer – eine Handlungsoption nach Auslaufen der Übergangsfrist zur Neuregelung der Unternehmereigenschaft (§ 2b UStG)? In: der gemeindehaushalt, 9/2022, S. 202-206

#### IN EIGENER SACHE

#### Mehr Gendergerechtigkeit: Sonderpublikation gemeinsam mit dem Audit Committee Institute

Gendergerechtigkeit wird zurzeit viel diskutiert – zu Recht. Gesetzesinitiativen der vergangenen Jahre, die den Frauenanteil in Führungspositionen auch bei öffentlichen Unternehmen durch freiwillige Verpflichtungen steigern sollen, haben insgesamt nur mäßigen Erfolg. Von einer Gleichstellung in Führungspositionen und Bezahlung ist Deutschland noch weit entfernt.

Das Institut für den öffentlichen Sektor und seine ebenfalls von KPMG geförderte Schwesterorganisation Audit Committee Institute haben dies zum Anlass genommen, die aktuelle Situation in öffentlichen und privaten Unternehmen in einer Publikation zur Gendergerechtigkeit unter die Lupe zu nehmen. Das Magazin gibt einen Überblick zu gesetzlichen Regelungen und Initiativen für mehr Geschlechter- und Lohngerechtigkeit und erörtert verschiedene Studien, die die Umsetzung in öffentlichen und privaten Unternehmen analysiert haben. Außerdem geben zahlreiche Gastautorinnen – aus Vorständen und Aufsichtsräten sowie Gründerinnen und Wissenschaftlerinnen – persönliche Einblicke über die Chancen und Hindernisse eines ausgeglichenen Geschlechterverhältnisses in Führungspositionen. In ihren Beiträgen erörtern sie zahlreiche Fragen, die sich rund um das Thema "Frauenförderung" ergeben: Inwiefern profitieren Unternehmen von Chancengleichheit? Gibt es ausreichend qualifizierte Frauen? Welche

Rolle spielt die Unternehmenskultur für ein geschlechtergerechtes Arbeiten und wie hängen gerechte Bezahlung und Chancengleichheit zusammen?

Die Sonderpublikation "Gendergerechtigkeit" aus der Fachmagazinreihe "Audit Committee Quarterly" steht hier zum Download zur Verfügung: www.publicgovernance.de.





#### Aktualisiertes Taschenbuch für Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen – jetzt bestellen

Neuen Aufsichtsratsmitgliedern in Kommunal-, Landes- und Bundesunternehmen fehlt es oft an einer geeigneten, niedrigschwelligen Einstiegslektüre für ihr Mandat. Das erstmals im Jahr 2016 vom Institut für den öffentlichen Sektor herausgegebene Taschenbuch "Plötzlich Aufsichtsrat – was nun?" versucht genau diese Lücke zu schließen. Ab sofort kann die aktualisierte Auflage dieses Werks im handlichen A5-Format gegen eine Schutzgebühr von 15 Euro inklusive Mehrwertsteuer bestellt werden. Der Versand erfolgt innerhalb des ersten Quartals 2023.

Das aktualisierte Taschenbuch berücksichtigt die Besonderheiten der Überwachungstätigkeit in öffentlichen Unternehmen und enthält in 23 Kapiteln wertvolle Tipps für die alltägliche Arbeit. Grundlegende Fragestellungen zu Rechten und Pflichten eines Aufsichtsratsmitglieds, Haftung, Weisungsmöglichkeiten, Sitzungsabläufen, Vergütung und Beurteilung der Unternehmenslage werden beantwortet. Anschauliche Fallbeispiele sowie Literaturempfehlungen und Rechtsquellen zur Vertiefung runden die Publikation ab. Die aktualisierte Auflage enthält unter anderem neue Darstellungen und Hinweise zu den Themen "Aufsichtsratsarbeit in Krisenzeiten", "nachhaltige Unternehmenssteuerung", "digitale Aufsichtsratsarbeit" und "Umsetzung des öffentlichen Auftrags".

Mehr Informationen und Bestellmöglichkeit unter www.publicgovernance.de/ar-taschenbuch



#### Gemeinsam mit Start-ups schneller zur Smart City

Viele Städte und Regionen in Deutschland haben den Weg zur smarten Stadt gerade erst eingeschlagen. Um schneller voranzukommen, lohnt ein Blick in die Gründerszene. Denn dort gibt es eine Vielzahl nachhaltiger und digitaler Lösungen für verschiedenste Aspekte einer Smart City.

"Start-ups bringen neue Ideen mit – und gleichzeitig Geschwindigkeit in den Prozess", sagt auch Dorothee Ebert, Partnerin und Leiterin des Bereichs "Smart City" bei KPMG. Fünf Start-ups haben sich bei der myGovernment – Smart City Edition 2022 am 14. September in Berlin präsentiert. Sie wurden vorab von einer Jury unter Vorsitz unseres wissenschaftlichen Leiters Professor Gerhard Hammerschmid von der Hertie School in Berlin ausgewählt. Das Münchner Start-up Hawa Dawa GmbH präsentierte seine sensorbasierte Lösung zur Messung von Luftqualität in Städten; das Unternehmen XignSys GmbH den City.Pass – einen digitalen Schlüssel für verschiedene Anwendungen in der smarten Stadt. Für mehr Nachhaltigkeit im Gebäudesektor präsentierte die PLAN4 Software GmbH ihre Gebäudecheck-App, die den Sanierungsstau unter anderem in kommunalen Gebäuden transparent macht. Einen App-Baukasten auf Basis von Open Source brachte das Unternehmen Smart Village Solutions



Dorothee Ebert im Video zur myGovernment Smart City Edition 2022

SVS GmbH mit und präsentierte damit eine Lösung, die vor allem für kleinere Gemeinden einen Vorteil bringen könnte. Schließlich zeigte die Tucan.ai GmbH, wie durch den Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) die Erstellung aufwendiger Protokolle automatisiert werden kann und so Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter von administrativen Aufgaben entlastet werden können.

Mehr unter www.my-government.de und im Video zur Veranstaltung



#### SERVICE

#### **Abonnement PublicGovernance**

Gerne senden wir Ihnen zukünftige Ausgaben unserer Zeitschrift PublicGovernance kostenfrei zu.

Bitte beachten Sie, dass der Versand der PublicGovernance nur an Mitglieder der Geschäftsleitung, Aufsichtsratsmitglieder und Verwaltungsräte öffentlicher Unternehmen sowie Angehörige der öffentlichen Verwaltung erfolgt. Auf unserer Homepage www.publicgovernance.de können Sie das Bestellformular ausfüllen oder die Zeitschrift direkt unter de-publicgovernance@kpmg.com abonnieren. Unsere Adresse finden Sie im Impressum unten auf dieser Seite.

Abbestellung: Wenn Sie die Zeitschrift PublicGovernance künftig nicht mehr erhalten möchten, senden Sie uns bitte eine E-Mail an de-publicgovernance@kpmg.com.



#### **Impressum**

## PublicGovernance Zeitschrift für öffentliches Management

Winter 2022/2023 ISSN 1866-4431

#### Herausgeber:

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Klingelhöferstraße 18 10785 Berlin

T +49 30 2068 2060 F +49 1802 11991 3060 de-publicgovernance@kpmg.com

www.publicgovernance.de

#### Vorstand des Instituts:

Mathias Oberndörfer Mattias Schmelzer

## Wissenschaftlicher Leiter des Instituts:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

#### V.i.S.d.P.:

Dr. Ferdinand Schuster

#### Redaktion:

Franziska Holler Nina Kairies-Lamp Michael Plazek-Stier Maria Solbrig

Bildnachweise: S. 5: © PeopleImages | iStockphoto.com, S. 6: © Sigmund | unsplash.com, S. 9: © piranka | iStockphoto.com, S. 10: © vegefox.com | iStockphoto.com, S. 15: © iantfoto | iStockphoto.com, S. 16: © Hispanolistic | iStockphoto.com, S. 17: © piranka | iStockphoto.com, S. 19: © akinbostanci | iStockphoto.com, S. 26: © Kaboompics.com | pexels.com, S. 27: © xijian | iStockphoto.com, S. 28: © SilviaJansen | iStockphoto.com

#### Ansprechpersonen

#### **Dr. Ferdinand Schuster**

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Klingelhöferstraße 18 10785 Berlin T +49 30 2068 2060 de-publicgovernance@kpmg.com

#### Ansprechpartner in der Schweiz

Marc-André Giger KPMG AG Hofgut CH-3073 Gümligen T +41 58 249 21 11 marcandregiger@kpmg.com

www.publicgovernance.de

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

Die Ansichten und Meinungen in Gastbeiträgen sind die des jeweiligen Verfassers und entsprechen nicht unbedingt den Ansichten und Meinungen des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

© 2023 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.