

Institut für den öffentlichen Sektor

Public Governance

ZEITSCHRIFT FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT

Digitaler Wandel: Der Nutzer im Fokus

Gastkommentar
Christoph Meineke
Bürgermeister der
Gemeinde Wennigsen (Deister)

Managerhaftung: Die Dokumentation
unternehmerischer Entscheidungen
als Stolperfalle

Innovationen im Gerichtswesen

Freiwillige CSR-Berichterstattung –
Ein Diskussionsanstoß

Gefördert durch



INHALT

Editorial

- 3 Wie nutzerfreundlich ist das Internet?

Gastkommentar

- 4 Die Digitalisierung der Kommunen – eine historische Chance

Schwerpunktthema

- 6 Digitaler Wandel: Der Nutzer im Fokus
- 7 Das Customer-Journey-Framework: Ganzheitliche Nutzerorientierung in der OZG-Umsetzung
- 9 Design Thinking: Nutzerorientierte Lösungen für komplexe Herausforderungen

Im Fokus

- 12 Innovationen im Gerichtswesen
- 15 Managerhaftung: Die Dokumentation unternehmerischer Entscheidungen als Stolperfalle
- 18 Freiwillige CSR-Berichterstattung – Ein Diskussionsanstoß

Standpunkt

- 20 GovLab Arnsberg – Katalysator für Innovation in der Bezirksregierung Arnsberg

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

- 22 **Corporate Governance**
Umfassende Reform des Deutschen Corporate Governance Kodex (und Weiteres)
- 23 **Digitalisierung**
Trotz Fortschritten bei der Digitalisierung in Deutschland weiterhin Luft nach oben (und Weiteres)
- 25 **Öffentliche Finanzwirtschaft**
Wunsch und Wirklichkeit: Risikomanagement in Kommunen (und Weiteres)
- 26 **Haushalts- und Rechnungswesen**
Vereinfachungen bei kommunaler Doppik in Mecklenburg-Vorpommern – Erleichterte Abschlüsse in Brandenburg
- 27 **Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft**
Rekommunalisierung in Europa im Aufwind (und Weiteres)
- 28 **Nachhaltigkeit**
Neues Verpackungsgesetz mit weitreichenden Änderungen bis 2022
- 29 **Gesundheitswirtschaft**
Wirtschaftliche Situation vor allem in öffentlichen Krankenhäusern angespannt
- 29 **Recht und Steuern**
Deutsche Bauprojekte dauern zu lange

In eigener Sache

- 30 Blitzumfrage: Planmäßige OZG-Umsetzung bis 2022 wird skeptisch gesehen (und Weiteres)

Service

- 31 Abonnement PublicGovernance, Impressum, Ansprechpartner

Wie nutzerfreundlich ist das Internet?



Mit dem Aufkommen des Internets waren hochfliegende Erwartungen verbunden – das Wissen der ganzen Welt sollte allen frei zur Verfügung stehen. Man sehnte sich nach einer grenzenlosen Freiheit der Information und der Meinungsäußerung und erhoffte sich das vollkommen neue Kundenerlebnis, über nahezu alle Waren und Dienstleistungen von der heimischen Wohnzimmercouch aus verfügen zu können. Heute, knapp zwanzig Jahre nach dem Platzen der Dotcom-Blase an den Aktienmärkten, ist zwar die revolutionäre Wirkung des Internets kaum noch zu ignorieren – genauso wurden aber auch Schattenseiten deutlich. Die Bildungsungleichheit konnte durch die Digitalisierung genauso wenig aufgehoben werden wie die Tatsache, dass die Informationsbeschaffung immer noch Zeit und Geld erfordert und vor allem ein erhebliches Maß an Orientierungswissen. Die grenzenlose Freiheit hat im Zeitalter von „fake news“ und „hate speech“ deutliche Ernüchterung erfahren. Und das erhoffte wunderbare Kundenerlebnis wird mit sterbendem Einzelhandel und verstopften Innenstadtstraßen erkaufte, in denen unzählige Lieferdienste Kleinstbestellungen aus dem Internet in der realen Welt an reale Adressen ausliefern müssen.

Abgesehen davon, dass Kunden nicht nur als Besteller von Waren und Dienstleis-

tungen, sondern nicht zuletzt als Datenlieferanten für die Betreiber von Onlineplattformen und Marktplätzen erhalten müssen, steigt auch die Komplexität von Hard- und Software ständig. In immer kürzeren Zyklen wird erwartet, dass sich die Verbraucher neue Geräte zulegen und neue Benutzeroberflächen lernen, deren Innovationsgrad sich im Vergleich zur Vorgängerversion oftmals nur im neuen Design erschöpft.

Insofern ist es sehr zu begrüßen, dass bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung die Kunden- bzw. Nutzerperspektive in den Vordergrund rückt. Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) werden agile Verfahren eingesetzt, die vor allem die Perspektive derjenigen berücksichtigen sollen, die sich mit Verwaltungsverfahren und rechtlichen Rahmenbedingungen nicht auskennen, sondern einfach nur eine Entscheidung erwirken oder ein Dokument erhalten wollen. In unserem Schwerpunktthema beleuchten wir zwei Verfahren, die bei der Reorganisation von Prozessen im Sinne der Nutzerfreundlichkeit häufig zum Einsatz kommen: Customer Journey und Design Thinking. Nicht nur der Sinn und Zweck dieser Methoden, sondern auch ihre konkreten Einsatzmöglichkeiten werden in unserem Beitrag beleuchtet. Zugleich wird deutlich, dass sich hinter vordergründig spielerischen Elementen, wie etwa bunten Bauklötzen oder Bastelwerkzeug, durchaus ernsthafte Anliegen und ein möglicherweise schnellerer Weg zur nutzerfreundlichen Lösung verbergen können.

Da Digitalisierung keinesfalls nur eine Aufgabe großer Organisationen darstellt, wie etwa ein Ministerium oder eine Großstadtverwaltung, freuen wir uns, dass wir für diese Ausgabe den Bürgermeister einer eher kleinen Kommune als Gastkommentator gewinnen konnten: Christoph Meineke aus der niedersächsischen Landgemeinde Wennigsen beschreibt seine Perspektive auf die Digitalisierung des

öffentlichen Sektors. Wir sagen ihm an dieser Stelle herzlichen Dank dafür.

Mit dem GovLab Arnsberg stellen wir eines der inzwischen zahlreichen Laboratorien vor, in denen unter anderem die im Schwerpunkt dargestellten neuen Methoden angewandt werden. In diesem Fall unterstützen sie dabei, der Arnsberger Bezirksregierung den Weg in die digitale Welt zu ebnen. Unser Dank für den Beitrag geht an Nils Hoffmann, den Leiter des GovLab.

Auch vor einem vermeintlich traditionellen Bereich wie das Gerichtswesen macht die Digitalisierung nicht halt. In einem weiteren Artikel dieser Ausgabe werden neue Ansätze und Lösungen in diesem wichtigen Feld dargestellt. Vor Gericht auf Schadenersatz verklagt zu werden, zählt zu den potenziellen Risiken von Geschäftsleitungsmitgliedern von (öffentlichen) Unternehmen. Wie man dieser Gefahr begegnen kann, beschreibt ein Gastbeitrag von Steffen Völp vom Bundesverband kommunaler Unternehmensleiter e.V., für den wir uns herzlich bedanken.

Das Institut für den öffentlichen Sektor beschäftigt sich schon seit geraumer Zeit intensiv mit dem Thema Nachhaltigkeit, das aktuell im Zusammenhang mit dem Klimawandel eine wichtige Lösungskonzeption darstellt. In unserem Beitrag plädieren wir für eine Ausweitung der CSR-Berichterstattung auf öffentliche Unternehmen. Auch in den kommenden Ausgaben werden wir verstärkt auf Nachhaltigkeitsthemen eingehen.

Wir wünschen Ihnen eine spannende Lektüre.

Ulrich Maas

Vorsitzender
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Die Digitalisierung der Kommunen – eine historische Chance

Gemeinden und Städte sind die Einheiten öffentlicher Leistungserbringung, mit denen die Bürger den engsten Kontakt und die häufigsten Berührungspunkte haben. Mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist grundgesetzlich garantiert, dass die örtlichen Gebietskörperschaften auf Herausforderungen mit eigenen Strategien und Mitteln reagieren können, um bestmögliche Antworten zu erarbeiten und umzusetzen. Konsequente Digitalisierung ist dazu ein Muss.



Christoph Meineke

Bürgermeister der Gemeinde Wennigsen
(Deister)

Die Digitalisierung aller Lebensbereiche bietet eine seltene Chance, das Versprechen „Selbstverwaltung“ aus der Zeit der preußischen Reformen wieder selbstbewusst mit Leben zu füllen. Vor allem örtliche Gemeinschaften können das Paradoxon auflösen, dass Digitalisierung und Globalisierung disruptive Veränderungen hervorrufen, die gesellschaftliche Unsicherheiten sowie Verwerfungen bedingen – und zugleich der konsequente öffentliche Einsatz der neuen Technologien eine Antwort auf die durch sie geschaffenen Herausforderungen ist. Gemeinschaftsstiftende Strukturen zu bewahren, bedarf der stetigen Anpassung und Veränderung. Um eine ebenso innovative Gesellschaft wie transformationsstabile Ordnung zu schaffen, muss die Digitaldebatte im Land nur endlich über Milkannen und Leuchttürme hinausgehen.

Auf Veranstaltungen zum Thema Digitalisierung ist Bill Gates der Liebling eines jeden Keynote-Speakers: „The Internet is just a hype“, hatte der Microsoft-Gründer 1994 gesagt. Die erste Reaktion ist Schenkelklopfen. Ja, auch Genies können irren. Aber so unrecht hatte er nicht – vielleicht unfreiwillig. Er bezog sich auf das Internet der quietschenden Modems, der Netscape-Browser und kostenlosen Einwahl-CDs. Nach dem Platzen der Dot-com-Blase waberte das Netz in jeden sozialen Raum, in örtliche Beziehungen und überörtliche Strukturen – und in eine Cloud, in der mittlerweile zentrale Bereiche des wirtschaftlichen Lebens abgewickelt werden. Der Hype von damals kommt heute als Social Media, Smart Metering, Internet of Things, Blockchain und vieles mehr daher. Mittlerweile steckt fast überall Internet, wo man es zu Zeiten von Gates' Ausspruch niemals zu träumen wagte. Der Desktoprechner ist bald Geschichte, künstliche Intelligenz und Quantencomputer stehen vor der Tür.

Als ich 2006 meinen ersten Bürgermeister-Wahlkampf führte, wurden die sozialen Medien politisch kaum beachtet. Kiezkollegen.de oder StudiVZ hießen die Plattformen, über die ich junge Wähler ansprach. Mittlerweile haben diese Websites das Zeitliche gesegnet. Snapchat, Twitter und Instagram dominieren das Geschäft. Und das damals unbekannte Facebook ist heute zum Großteil nur noch etwas für die Generation Ü40. In 13 Jahren hat sich die Welt radikal verändert.

Derweil ist so manches Planfeststellungsverfahren im Land nur um wenige Aktenzentimeter vorangeschritten...

Die digitale Herausforderung äußert sich in den Kommunen dreifach. Zum einen muss die Digitalisierung der Rat- und Kreishäuser erfolgen – das Onlinezugangsgesetz und digitale Fachverfahren wollen gemeistert werden. Zum anderen gilt es, die kommunale Demokratie und örtliche Partizipation glaubwürdig mittels der neuen Medien zu vitalisieren. Drittens ist das Schlagwort „smart“ in aller Munde und wartet darauf, in Smart Cities oder Regions zum Wohle der Bürger mit Leben gefüllt zu werden.

Zur ersten Herausforderung gehören nutzerfreundliche Anwendungen, die Umsetzung rechtlicher Rahmenbedingungen oder beispielsweise die Einführung der E-Akte. Kommunale Rechenzentren und Dienstleister tun sich hier hervor. Wichtig: Es kommt auf den grundlegenden Umbau der Verwaltungen an. Jetzt muss eine Struktur geschaffen werden, die nicht nur Papiervorgänge auf den Bildschirm holt. Prozessgestaltung wird eine der wichtigsten Aufgaben kommunaler Führungskräfte sein. Die Organisation muss so aufgebaut sein, dass die digitalen Dienstleistungen optimal erbracht werden können. Wichtig ist, dass jede Kommune diese Aufgabe für ihre Verhältnisse passgenau löst und der Verwaltungskultur sowie dem Faktor Mensch besondere Beachtung schenkt. Zu den



Das historische Kloster Wennigsen, Region Hannover

Erfolgsfaktoren gehört vor allem Weitsicht: „Readiness“ ist für viele Zukunftsthemen bei den Implementierungen mitzudenken. Beispielsweise, ob Datensätze für die künftige Open-Data-Nutzung geeignet sind und ob ihre Durchsuch- oder automatische Anonymisierbarkeit im Hinblick auf Transparenzanfragen oder clevere Datenbankstrukturen für Anwendungen künstlicher Intelligenz wie Chatbots verwendet werden kann.

Herausforderung zwei: Kommunale Selbstverwaltung heißt, es den Bürgern zu ermöglichen, ihr gemeinschaftliches Umfeld ihren Bedürfnissen entsprechend zu gestalten. Dazu gehören kollektive kreative Prozesse ebenso wie schwieriges Aushandeln verschiedener Interessenlagen. Die Rat- und Kreishäuser können hier durch die Digitalisierung von Partizipationsmöglichkeiten Impulse geben. Die Gemeinde Wennigsen beispielsweise hat in einem stark überalterten Wohngebiet – zwei Drittel der Bürger waren älter als 60 Jahre – eine hybride Partizipation mit On- und Offline-Elementen gestartet. Dies hat alle Altersgruppen zusammengeführt, akzeptierte Ergebnisse gezeitigt und auch das Ansehen von Rat und Verwaltung gesteigert. Mithilfe des Instituts für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib) der Universität Bremen wurden die Ergebnisse geteilt und anderen Kommunen zugänglich gemacht.

Drittes Handlungsfeld ist die umfassende Digitalisierung des örtlichen Lebens. Smart City bzw. Smart Country lauten die Stichworte. Die technologischen Möglichkeiten werden einen viel tief greifen-

deren Wandel auslösen als oberflächlich diskutierte intelligente Laternenschaltungen oder die Optimierung von Ampelphasen. Besonders im ländlichen Raum kann ein nachteiliger Strukturwandel aufgefangen oder abgemildert werden. Dies betrifft Gesundheitsdienstleistungen, Mobilität oder neue Arbeitsformen. Durch das Ausbalancieren von Leben und Arbeiten können insbesondere Arbeitsplätze mit hohen Qualifikationsanforderungen in den ländlichen Raum zurückkehren, sei es mittels Homeoffice oder Coworking. Gut ausgebildete Frauen, die jenseits der Großstädte oftmals noch in tradierten Rollenmustern gefesselt sind und nach dem Studium mitunter ungerne aufs Land zurückkehren, gelten als Gewinner des Prozesses. Voraussetzung ist eine gute Breitbandverkabelung und eine örtliche Struktur, die dieses Arbeiten ermöglicht. Vor allem in der Kinderbetreuung müssen die Kommunen punkten, aber auch eine Offenheit für neue Arbeitsformen wie Coworking ist gefragt. So kann der digitale Wandel einer soziodemografischen Schiefelage und der demografischen Herausforderung aktiv entgegenwirken. Es geht also nicht darum, alles per Handy steuern zu können oder das dichteste Sensornetz zu installieren, sondern Probleme vor Ort individuell mithilfe von Technologien zu lösen.

Wennigsen¹ beispielsweise hat zur Ideenfindung Akteure aus vielen Ecken der

digitalen Welt in sein historisches Kloster eingeladen. Hinter 400 Jahre alten Sandsteinmauern wurde in Start-up-Atmosphäre überlegt, was passgenau für eine Gemeinde mit 15.000 Einwohnern angegangen werden muss. Herausgekommen ist zum einen der Aufbau eines LoRaWAN-Netzwerkes als Grundlage für smarte Applikationen und Sensorik. Zum anderen ist nach einer Analyse der Pendlerströme erarbeitet worden, dass in Bahnhofsnähe ein ehemaliger Raiffeisen-Speicher als Coworking-Space genutzt werden soll. Eine entsprechende Förderung des Umbaus in Höhe von 200.000 Euro ist aus einem Landesfonds bewilligt worden. So werden Erfolgsgeschichten geschrieben, die Mut zur Digitalisierung machen und es werden Narrative ermöglicht, die glaubhaft verdeutlichen, dass sich das Leben der Menschen konkret vor Ort verbessert. Dass Breitband an jeder Milchkanne eine Voraussetzung ist, darf heute gar nicht mehr zur Debatte stehen.

Dank vieler guter Beispiele in Deutschlands Kommunen zeigt sich: Es ist das Mindset und die Offenheit für die Nutzung digitaler Technologien, die besonders die kleinen und mittelgroßen Städte und Gemeinden voranbringt. Gerade ländliche Kommunen müssen sich bewegen, um ihre örtliche Identität und Attraktivität zu bewahren. So können sie den Bürgern in einer zunehmend digitalen und globalen Wirklichkeit Halt geben. Voneinander lernen und einander inspirieren heißt das Motto der Stunde, damit aus Leuchttürmen und Milchkanne eine echte „Smart Republic“ wird. |

¹ Für eine Übersicht zu den Wennigser Aktivitäten siehe: Meineke, C. (2018), „Die Digitalisierung des ländlichen Raums – Fallstudie Gemeinde Wennigsen (Deister)“. Tagungsband der 28. Bad Iburger Gespräche „Kommunale Selbstverwaltung in Zeiten der Digitalisierung“: https://www.ikv.uni-osnabrueck.de/tagungen/bad_iburger_gespraech.html, S. 45–65

Digitaler Wandel: Der Nutzer im Fokus

In Sachen Digitalisierung hat sich Deutschland auf Grundlage des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ein großes Ziel gesteckt: Bis 2022 sollen Bund, Länder und Kommunen die 575 wichtigsten Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anbieten und diese Portale zu einem Verbund verknüpfen. Dabei geht es nicht nur um digitale Zugänge, sondern es sollen auch die Akzeptanz und Nutzung der Onlineangebote bei Bürgern und Unternehmen erhöht werden. In diesem Artikel werden zwei agile Methoden vorgestellt, die dabei helfen, die digitalen Leistungsprozesse nachhaltig aus der Nutzerperspektive zu entwickeln: das Customer-Journey-Framework und die Design-Thinking-Methode.

Bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist der Aufholbedarf in Deutschland weiterhin groß. Im europäischen Vergleich liegt die Bundesrepublik beim „Digital Economy and Society Index“ der Europäischen Kommission im Bereich „Digitale öffentliche Dienste“ auf Platz 24 von 28 Ländern.¹ Wie groß die Lücke zu einem flächendeckenden digitalen Angebot tatsächlich noch ist, zeigt auch der Deutschland-Index der Digitalisierung 2019. Dazu hat das Kompetenzzentrum Öffentliche IT fünf der am meisten nachgefragten Verwaltungsleistungen untersucht: In mehr als 40 Prozent von 301 analysierten Kommunen war keine dieser Leistungen online verfügbar.² Doch nicht nur das Angebot digitaler Dienste ist gering, auch die online verfügbaren Leistungen werden immer seltener genutzt. Laut eGovernment-Monitor 2018 liegt die Nutzungsquote in Deutschland nur noch bei 40 Prozent und hat sich damit im Vergleich zum Vorjahr verringert.³ Als Gründe hierfür werden neben dem eingeschränkten Angebot auch Mängel im Service (zum Beispiel mangelnde Durchgängigkeit, undurchschaubare Strukturen der Onlineangebote, unzureichende Hilfestellung durch die Behörden) oder die Notwendigkeit zur Anschaffung zusätzlicher Hardware genannt.⁴

Aufgrund des erheblichen Handlungsbedarfs beim Angebot digitaler Verwaltungsleistungen hat die Bundesregierung das Onlinezugangsgesetz (OZG) auf den Weg gebracht, das im August 2017 verabschiedet wurde. Wurden bislang Onlineleistungen auf Basis organisatorischer, technischer oder regulatorischer Restriktionen entwickelt, soll sich dieser Ansatz nun grundlegend ändern: Im Fokus stehen künftig die Erwartungen der Nutzer.⁵

Dieser für die öffentliche Verwaltung neue Ansatz der Nutzerorientierung erfordert innovative Herangehensweisen bei der Konzeption der digitalen Verwaltungsdienste. Orientierung bietet das User-Centered Design, wonach bei der Entwicklung digitaler Dienste konsequent die späteren Nutzer mit ihren Bedürfnissen und Anforderungen in den Mittelpunkt gestellt werden. Sie werden bei der Entwicklung einer neuen Lösung von Anfang an einbezogen.⁶ Zwei Methoden im Sinne des User-Centered Design sind das Customer-Journey-Framework und Design Thinking.

1 Vgl. European Commission (2019): Digital Economy and Society Index Report 2019, Digital Public Services

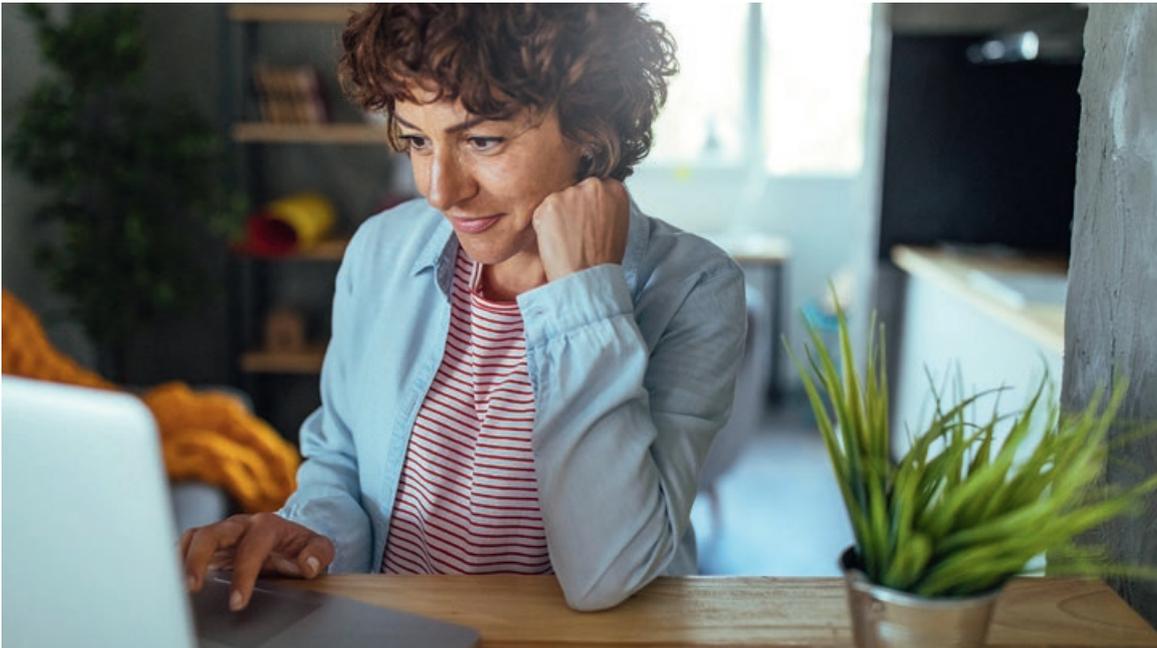
2 Vgl. Fraunhofer Fokus (6.3.2019): Digitalisierung in Deutschland – ein ungleiches Rennen. Pressemeldung zum Deutschland-Index der Digitalisierung 2019. https://www.fokus.fraunhofer.de/de/fokus/presse/deutschland_index_2019. Die fünf untersuchten Verwaltungsleistungen sind: Gewerbeanmeldung, Melderegisterauskunft, Kfz-Anmeldung, Bauantrag, Wohngeldantrag

3 Vgl. Initiative D21 e.V., fortiss gemeinnützige GmbH (2019): eGovernment Monitor 2018, S. 10

4 Vgl. ebenda, S. 18 – 19

5 Vgl. Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates und Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Zielbild des Digitalisierungsprogramms, verfügbar unter www.it-planungsrat.de

6 Rosenbusch, A. (2011): User-Centered Design in sieben Punkten kurz erklärt. Verfügbar unter <https://zeix.com/durchdacht/2011/04/01/user-centered-design-in-sieben-punkten-kurz-erklart/>



Das Customer-Journey-Framework: Ganzheitliche Nutzerorientierung in der OZG-Umsetzung

Das Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates dient der Umsetzung des OZG. Dabei bemisst sich der Erfolg dieses Programms nicht nur an der Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen, sondern vor allem an der Akzeptanz der Nutzer, also den Bürgern und Unternehmen. Das Digitalisierungsprogramm bietet allerdings keine methodischen Ansätze, wie die digitalen Verwaltungsprozesse im Sinne der Nutzer bestmöglich umgesetzt werden können. Das strategische Instrument des Customer-Journey-Framework kann diese Lücke füllen und eine geeignete Methode sein, um eine Roadmap zur Umsetzung der ehrgeizigen Gesetzesvorgabe zu entwickeln.

Digitalisierung als Chance zur Neugestaltung von Prozessen

Fast alle Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung sind nicht für das digitale Zeitalter gestaltet. Die Digitalisierung bedeutet daher viel mehr als nur einen Wechsel von Zugangskanälen, sondern beinhaltet die Chance, Verwaltungsleistungen von Grund auf neu und nach den Nutzerbedürfnissen auszugestalten. Die An- und Ummeldung eines Wohnortes oder die Unternehmensgründung sind Beispiele, bei denen fehlende Behördenkommunikation Ende-zu-Ende-Prozesse verhindert. Wenn es also bisher Fehler in einer Dienstleistung gab, wird ein reiner Kanalwechsel diese Probleme nicht lösen. Um einen Mehrwert zu schaffen, müssen Verwaltungsleistungen daher von Anfang an aus der Perspektive der Nutzer (Outside-In) von allen jeweils betroffenen Bereichen der öffentlichen Institutionen gemeinsam gestaltet werden. Das Ziel sollte sein, für andere Verwaltungsbereiche nachnutzbare Lösungen zu entwickeln, die aus Nutzersicht, also sowohl aus der Perspektive der Bürger und Unternehmen als auch aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter, attraktiv sind. Das Risiko von Fehlentwicklungen soll mittels agilem Vorgehen minimiert werden, um die Verwaltungsprozesse effektiv und effizient zu digitalisieren. Das bisher in der Verwaltung praktizierte lineare Vorgehen führte oft zu Lösungen, die bei der Fertigstellung entweder veraltet oder für die Nutzer unattraktiv waren. Ein Negativbeispiel hierfür ist der neue Personalausweis, der mit seiner eID-Funktion selten Anwendung in der Wirtschaft und geringe Akzeptanz seitens der Bevölkerung gefunden hat.

Lösungen anbieten, die aus Nutzersicht attraktiv sind

Mit der Sensibilisierung verschiedener Verwaltungen für das „Kundenerlebnis“ wird der Grundstein für die Nutzerorientierung gelegt. Zum Kundenerlebnis zählt die erlebte Interaktion mit der Verwaltung: Ob An-, Ab- oder Ummeldung des Wohnortes, Anerkennung einer Berufsqualifikation oder statistische Meldepflichten eines Unternehmens – jede Interaktion mit der Verwaltung wird Teil der Customer Journey (der „Nutzerreise“), also des gesamtheitlichen Kundenerlebnisses. Leitlinien für Design und Gestaltung digitaler Verwaltungsleistungen geben den Weg zu nutzerorientierten Lösungen vor.

Die Customer Journey als gesamtheitliches Kundenerlebnis

Um die online bereitzustellenden Verwaltungsleistungen auf die Bedürfnisse der Nutzer auszurichten, werden im OZG-Umsetzungskatalog die Verwaltungsleistungen in 35 Lebens- und 17 Unternehmenslagen gebündelt und jeweils in weiteren 14 übergeordneten Themenfeldern eingruppiert. Lebenslagen sind beispielsweise die Geburt, das Studium, der Kfz-Besitz oder die Scheidung. Letztere Lebenslage umfasst zum Beispiel eine relativ geringe Zahl von Verwaltungsleistungen, die zur Aufhebung einer Lebenspartnerschaft oder Ehe notwendig sind, wie die Lebenspartnerschaftsaufhebung, der Scheidungsantrag, das Scheidungsverfahren und -urteil sowie der Trennungs- und Geschiedenenunterhalt.

Das Customer-Journey-Framework: Steuerungs- und Lerninstrument

Um die Verwaltungsprozesse, die in den Lebens- oder Unternehmenslagen erforderlich werden, im Sinne des Nutzers digital bereitzustellen, ist das Customer-Journey-Framework ein gutes Umsetzungswerkzeug. Die Grundlage für das Customer-Journey-Framework bildet ein ganzheitlicher Service-Design-Ansatz, der es ermöglicht, Innovationen am Menschen ausgerichtet zu entwickeln.

Inside-Out: Beschreibt die Herangehensweise während der Entwicklung einer Dienstleistung, bei der Entwicklungsbeauftragte und involvierte Akteursgruppen von „innen nach außen“ – das heißt basierend auf Vorkenntnissen, vorliegenden Erhebungen, Hypothesen und dergleichen – auf Nutzerbedürfnisse schließen.

Das Customer-Journey-Framework besteht aus zwei Elementen: dem Customer-Journey-Schema und einem definierten Kriterienkatalog. Das Customer-Journey-Schema liefert eine strukturierte Beschreibung aller Journeys (der „Nutzerreisen“) auf Basis der OZG-Themenfelder und somit eine ganzheitliche Beschreibung aller Leistungen von Verwaltungen und deren Bezug zur Lebensrealität der Nutzer. Dem Schema zufolge ist die erste Aufgabe, zunächst die einzelnen Journeys aus der Binnensicht („Inside-Out“) durch Kurzanalysen zu erfassen.

Diese noch einfache Beschreibung kann im ersten Schritt für die Priorisierung und Auswahl relevanter Lebens- und Geschäftslagen entlang gewichteter Kriterien genutzt werden. Zu den Kriterien zählen zum Beispiel Schnittstellen, Medienbrüche, Leistungskritikalität, Regelkomplexität, Umsetzungsdauer, Prozesskosten, Fallzahlen und die Bearbeitungsdauer. Diese quantitativen Faktoren können ergänzt werden um qualitative Beurteilungskriterien wie das Digitalisierungspotenzial, den politischen Willen oder die rechtlichen Schranken. In einem ersten Schritt könnten also die Customer Journeys ausgewählt werden, die momentan viele Medienbrüche und gleichzeitig eine hohe Fallzahl haben. Die Kriterien dienen somit der Auswahl, welche „Nutzerreisen“ im zweiten Schritt genauer betrachtet werden sollen. Das Customer-Journey-

Schema liefert also die strukturelle Grundlage für eine systematische Einschätzung, Bewertung und Priorisierung der potenziellen Digitalisierungsmaßnahmen.

Outside-In: Beschreibt die Entwicklung einer Dienstleistung ausgehend von Nutzerbedürfnissen, beispielsweise durch Kundeninterviews oder Kundentests. Konzeptionelle Schritte erfolgen erst nach gründlicher Auswertung der Kundenstimmen und -bedürfnisse.

Die ausgewählten Customer Journeys werden den Kundenbedürfnissen gegenübergestellt: zunächst auf Basis der Anforderungen der Kunden und Mitarbeiter an die jeweilige Dienstleistung („Outside-In“) und später durch testbare Prototypen. Ziel ist es, ein Archiv aus standardisierten und wiederverwendbaren Komponenten (zum Beispiel Postfach, Nutzerkonto, e-Payment etc.) zu erstellen, das für verschiedene Dienstleistungen und Verwaltungsprozesse genutzt werden kann. Es geht also darum, Dienstleistungen zunehmend modular und effizient zu

erstellen, damit diese als Best Practices von anderen Behörden nachgenutzt werden können. Eine intuitive Ende-zu-Ende-Hundesteueranmeldung könnte zum Beispiel deutschlandweit von jeder Kommune mit dem gleichen Onlineverfahren angeboten werden. Darüber hinaus stellen die im Customer-Journey-Framework festgehaltenen Customer Journeys die Grundlage für eine agile, kontinuierliche Weiterentwicklung der Dienstleistungen dar. Die Herangehensweise, Verwaltungsdienstleistungen auf Basis von Kundenbedürfnissen ständig neu anzupassen, steht im Gegensatz zu bisherigen Vorgehensweisen. Diese basierten vielmehr auf der Logik „Bau – Lieferung – Übergabe – Abschluss“ und sahen nach der Übergabe prinzipiell keine Weiterentwicklung der Dienstleistungen vor.

Konsequente Verankerung der Nutzerorientierung

Auf der strategischen Ebene ist das Customer-Journey-Framework ein Steuerungsinstrument zur Auswahl und Priorisierung der OZG-Vorhaben und deren Überführung in eine Roadmap. Auf der operativen Ebene ist es ein ganzheitliches Werkzeug, um in Digitalisierungsprojekten konsequent die Nutzerorientierung zu verankern und ein agiler Ansatz zur gemeinschaftlichen Entwicklung von Produkten und Services. Was mitunter komplex oder modisch anmutet, macht wirtschaftlich Sinn. Durch die aktive Mitgestaltung der Nutzer (intern und extern) sowie deren Einbezug in die Konzeption und Tests der Produkte wird das Risiko von Fehlentwicklungen vermieden. Das stetige Lernen in den Projekten führt zu einer Weiterentwicklung der Services und Produkte. Lernwerte und Erfahrungen können zudem aggregiert werden, um die Customer Journeys in Beziehung zueinander zu setzen und Überschneidungen und Parallelen aufzudecken. Stellt man also fest, dass die Lebenslage „Scheidung“ häufig zur Lebenslage „Arbeitslosigkeit“ führt, so könnte man die Verwaltungsleistungen der Lebenslagen miteinander verknüpfen. Customer Journeys, die sich als besonders nutzerfreundlich und beliebt erweisen, könnten in weitere Bereiche übertragen werden. Aus dem Customer-Journey-Framework wird so ein wachsendes und intelligentes Archiv zur Wissensvermittlung. |

David Roos

Design Thinking: Nutzerorientierte Lösungen für komplexe Herausforderungen

Eine neue Verwaltungskultur wird benötigt

Das strikte Zuständigkeitsdenken und die fest verankerte Linienorientierung sind zwei der vielen Themen, die einer agilen Arbeitsweise in der öffentlichen Verwaltung im Weg stehen. Die komplexen Herausforderungen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen haben aber nun den Anstoß dazu gegeben, in der öffentlichen Verwaltung zunehmend mit neuen und agilen Methoden zu arbeiten. Immer mehr Verwaltungseinheiten richten Innovationslabore ein, in denen mithilfe von Design Thinking in kürzester Zeit Prototypen für digitale Lösungen entwickelt werden. Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes erfolgt in eigens dafür eingerichteten Digitallaboren und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat eine neue Projektgruppe „Digital Innovation Team – E-Government Agentur“ (DIT) gegründet, denn: „Mit einer Verwaltungskultur des 19. Jahrhunderts kann man die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht meistern“, so Jan-Ole Beyer, Leiter des Digital Innovation Teams im BMI.

In kürzester Zeit Prototypen entwickeln

Eine neue Fehlerkultur für die öffentliche Verwaltung

Im Sinne einer agilen Arbeitsweise muss ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Lösungen durch Nutzer schnell erprobt werden, auch wenn sie noch nicht komplett ausgereift sind und sich noch im Prototypenstadium befinden. So ist Verbesserungspotenzial sehr schnell erkennbar und der Lerneffekt groß. Die öffentliche Verwaltung sollte eine Fehlerkultur entwickeln, die es ermöglicht, auch nicht perfekte Lösungen anzufertigen, sie auszuprobieren und dann aus Fehlern zu lernen. Die Lösungen können dann unmittelbar verbessert und anschließend zielgerichtet weiterentwickelt werden – den Nutzer und seine Anforderungen behält man dabei stets im Fokus.

Design Thinking: Lösungen schnell und nutzerorientiert entwickeln

Design Thinking ist neben anderen agilen Methoden ein bekanntes Vorgehensmodell aus dem Softwareherstellungsprozess, das inzwischen auch vermehrt in der öffentlichen Verwaltung Anwendung findet. Zum Beispiel nutzen die Digitallabore im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes diese Methode zur Konzeption der digitalen Verwaltungsleistungen. Die Design-Thinking-Methode ermöglicht es, in kurzer Zeit nutzerorientierte Lösungen für komplexe Probleme in Form von Prototypen zu entwickeln und zu testen. Dies wird durch den in Einzelschritte unterteilten Design-Thinking-Prozess erreicht, der in den einzelnen Phasen immer wieder die konkreten Bedürfnisse der Nutzer hinterfragt, aber auch durch ein kreatives Arbeitsumfeld und eine besondere Teamzusammensetzung bei den Design-Thinking-Workshops.

Workshops in ungewohnter Umgebung

Wer zum ersten Mal an einem Design-Thinking-Workshop teilnimmt, auf den könnten der Workshop-Raum und die praktizierten Methoden möglicherweise albern, zumindest aber ungewohnt wirken. Der Raum ist bewusst anders gestaltet als die gewohnte Arbeitsumgebung in einer Behörde: Beschreibbare Tische und Wände, bunte Post-its, Stellwände, Sitzhocker, Legosteine und Bastelmaterial gehören oft zum Inventar. Auch aufblasbare Tierfiguren oder Liegestühle wurden schon in Workshop-Räumen gesichtet. Es bleibt viel Frei- und Bewegungsraum. Das Umfeld soll dazu anregen, anders als gewohnt zu denken und zu arbeiten.

Kreativität und Einbezug aller Teilnehmer als Erfolgsfaktoren

Entscheidend für die Entwicklung neuer Lösungen ist die Zusammensetzung der Teams. Diese sollten möglichst heterogen und interdisziplinär sein. Außer Digitalisierungsexperten und Verwaltungsmitarbeitern können ebenso Angehörige fachfremder Disziplinen beteiligt werden. Auch die direkte Einbindung von Bürgern oder Unternehmensvertretern an einem Design-Thinking-Workshop ist im Sinne der Nutzerorientierung wünschenswert. Rangordnungen gibt es beim Design Thinking nicht, das „Workshop-Du“ trägt dazu bei, mögliche hierarchische Hürden abzubauen. Oft beginnen Workshops mit Lockerungsübungen, die kreative Denkprozesse stimulieren und durch gemeinsames Lachen den Teilnehmern helfen sollen, ihre Komfortzone zu verlassen; ebenso fördern sie die Zusammenarbeit in der Gruppe. Zum Beispiel könnte jeder Teilnehmer dazu aufgefordert werden, ein für ihn typisches Symbol an eine Tafel zu zeichnen oder einen „Fun Fact“ aus seinem Leben zu erzählen. Mithilfe solcher Methoden ist es im besten Fall möglich, die Schwarmintelligenz der ganzen Gruppe zu nutzen und Blockaden zu überwinden, um schnell gute Ergebnisse zu erzielen. Eine kreative Geisteshaltung und der Einbezug aller Teilnehmer sind wichtige Bestandteile und Erfolgsfaktoren im Design Thinking. „Es ist schneller und effizienter als das übliche Vorgehen, weil man es schafft, alle einzubeziehen und die Menschen aktiv zu engagieren“, so Jan-Ole Beyer, DIT.

Der Design-Thinking-Prozess (vergleiche Abbildung 1) beginnt damit, die Herausforderung und den Problemraum zu verstehen (erste Phase „verstehen“). In der zweiten Phase „beobachten“ versetzen sich die Workshop-Teilnehmer in die Position und die Lebenswelt der Nutzer, um Empathie mit den Betroffenen aufzubauen und deren konkrete Bedürfnisse zu verstehen. In der

Abbildung 1: Der Design-Thinking-Prozess



Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, 2019

dritten Phase („verorten“) werden Schlüsse aus den ersten beiden Phasen gezogen und es wird eine konkrete Aufgabenstellung für die Folgephasen formuliert. In der vierten Phase werden schließlich mit gezielt eingesetzten Kreativitätstechniken und auf Grundlage der Ideenvielfalt des interdisziplinären Teams Lösungsansätze geschaffen (Phase „erschaffen“). Anschließend werden in der Phase „probieren“ buchstäblich greifbare Prototypen entwickelt, die an den passenden Zielgruppen getestet werden können. Zur prototypischen Gestaltung der Ideen können zum Beispiel Legosteine, Figuren oder Bastelmaterial verwendet werden. Zum Teil ist es üblich, direkt nach dem Workshop buchstäblich auf die Straße zu gehen, um die Prototypen mit potenziellen Nutzern zu testen und schnelle Rückmeldungen zur Verbesserung zu erhalten.

Essenziell beim Design-Thinking-Prozess sind die ständige Fokussierung auf und die Rückkopplung mit den Bedürfnissen des Nutzers, der am Ende die entwickelte Lösung annehmen soll. Der Nutzer begleitet den kompletten Entwicklungsprozess und wird in den einzelnen Schritten mit eingebunden: nicht selten direkt durch Mitglieder der Zielgruppe im Team, aber auch als sogenannte Persona (ein vom Team erarbeiteter prototypischer Stellvertreter einer Zielgruppe) oder durch die Nutzertests.

Mit Design Thinking zu mehr Innovation und Agilität in der Verwaltung

Noch fehlt in der öffentlichen Verwaltung häufig die Fähigkeit, agil und innovativ zu arbeiten. Außerdem ist die Verwaltungsarbeit zu sehr ressortorientiert. Anstatt Synergien übergreifend zu nutzen, werden die gleichen Probleme oft an unterschiedlichen Stellen getrennt voneinander bearbeitet, was mit einem erhöhten Ressourcenaufwand erkauft wird. „Diese Silos müssen gesprengt werden und eine übergreifende Vernetzung über die komplette öffentliche Verwaltung muss erreicht werden“, fordert der Leiter des DIT, Jan-Ole Beyer.

Der Handlungsdruck für die öffentliche Verwaltung ist in Sachen Digitalisierung jedenfalls hoch. Zudem mangelt es bei den bereits bestehenden digitalen Angeboten oft an der notwendigen Nutzerorientierung. Die entwickelten Lösungen der digitalen Verwaltung werden somit teilweise nicht akzeptiert und finden schließlich kaum Verwendung. Die bereits oben erwähnte eID-Funktion des Personalausweises ist ein solches Beispiel.

Diese Gründe drängen die öffentliche Verwaltung dazu, schon bei der Entwicklung der Lösungen neue Ansätze wie das Design Thinking zu nutzen. Auch Jan-Ole Beyer, DIT, erwartet damit einhergehende Vorteile: „Meine Zielvorstellung ist ein Team von Design-Thinking- oder Agile-Spezialisten innerhalb der öffentlichen Verwaltung, die übergreifend Kolleginnen und Kollegen methodisch begleiten, beraten und so dabei helfen, Projekte schneller, effizienter und erfolgreicher als bislang umzusetzen.“

Franziska Holler, Benjamin Jetter, Agnes Köhler

Innovationen im Gerichtswesen

Zumindest in der landläufigen Wahrnehmung dominiert noch das Bild einer Richterschaft, die sich durch Papierberge kämpft und als technologische Errungenschaften bestenfalls Faxgeräte, einfache EDV-Systeme und Scanner nutzt. Zeiten, die durch eine Digitalisierung nahezu aller Bereiche des sozialen, wirtschaftlichen und zunehmend auch staatlichen Lebens gekennzeichnet sind, rufen jedoch nach einer Judikative, die mit diesen Entwicklungen Schritt hält. Verschiedene technologische und justizkulturelle Innovationsansätze können hierzu beitragen.

Die Digitalisierung des Gerichtswesens verspricht einen erleichterten Zugang zum Recht für Rechtsschutzsuchende sowie eine höhere Entscheidungsqualität durch Informationsgewinne und Transparenzsteigerungen, aber auch Verfahrensbeschleunigungen, Kostenreduktionen sowie Papiereinsparung. Damit jedoch digitale Innovationen eingeführt oder ausgebaut werden können, muss ein adäquater Regelungsrahmen sichergestellt sein, der sie rechtsstaatlich einbettet und ihnen zugleich Räume eröffnet. Dieser anspruchsvolle Bereitstellungsauftrag an den Gesetzgeber muss die regulatorischen Besonderheiten der Judikative beachten, insbesondere ihre Prozessordnungen sowie das Gebot der richterlichen Unabhängigkeit.

Elektronischer Rechtsverkehr

Nachdem in Deutschland der elektronische Rechtsverkehr (ERV) im europäischen Vergleich lange hinterherhinkte, wird er maßgeblich seit 2013 forciert, auch und zuvorderst durch Anpassungen der Prozessordnungen.¹ Die sicheren Übermittlungswege nach § 130a Abs. 4 ZPO sind seit 2018 neben das herkömmliche Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) getreten. Dazu gehören die auf der technischen Infrastruktur des EGVP beruhenden besonderen elektronischen Behörden- (bebPO), Anwalts- (beA) und Notarpostfächer (beN) sowie die absenderauthentifizierte De-Mail.² Mithin befindet sich der ERV auf einem rechtlich geebneten Weg,

dessen Erfolg nun hauptsächlich von der technischen und fachlichen Umsetzung abhängt. Dass dieses Unterfangen kein Selbstläufer ist, haben die Startschwierigkeiten des beA gezeigt.³ Nachdem das beA bereits kurz nach Freischaltung aufgrund eines defizitären Sicherheitszertifikats der beA-Client Security wieder offline gehen müssen, ist es seit September 2018 erneut in – wenngleich noch nicht störungsfreiem⁴ – Betrieb. Die anwaltliche Pflicht zur Kontrolle des beA-Posteingangs (passive Nutzungspflicht gemäß § 31a Abs. 6 BRAO) soll bis 2022 zu einer aktiven Nutzungspflicht werden, sodass ab dann die Kommunikation zwischen Anwälten und Gerichten nur noch digital stattfindet. Außerdem soll die elektronische Gerichtsakte, die seit 2005 prinzipiell zulässig ist, mit Beginn der zweiten Hälfte des kommenden Jahrzehnts zur einzig gestatteten Form der Aktenführung werden (§ 298a Abs. 1a S. 1 ZPO).⁵ Die nächsten Jahre sollten daher für die Entwicklung und Umsetzung einer einheitlichen, stabilen und benutzerorientierten Aktenlösung genutzt werden.

Digitale Strukturierung von Schriftsätzen

Das Zusammenspiel aus elektronischer Gerichtskommunikation und einer elektronischen Prozessakte eröffnet insbesondere für den Zivilprozess neue Innovationsfelder, zum Beispiel könnte die Idee

des „strukturierten Parteivortrags“ durch eine konsequent digitale Schriftsatzpflege realisiert werden.⁶ Die Parteien würden ihre Vorträge in ein vorstrukturiertes elektronisches Dokument einpflegen, das dann über das Verfahren hinweg aktualisiert werden könnte. Das Gericht müsste sich nicht mehr durch seitenweise unstrukturierten Text quälen, wie ihn Klageschriften und -erwidernungen meist enthalten. Ein Ansatz für ein strukturiertes Vorbringen findet sich justizintern im Mahnverfahren; Verbraucher-Tools wie die Steuerplattform ELSTER demonstrieren ferner, wie die formularbasierte Vorstrukturierung von rechtlichen Dokumenten das Rechtsverständnis der Bürger in der Praxis fördert und wie Schriftsatzbearbeitung automatisiert werden kann.⁷ Ob ein digitales Gerichtsverfahren einmal Wirklichkeit wird, ist primär eine Frage des rechtlich Möglichen (insbesondere mit Blick auf das überkommene Mündlichkeitsprinzip des § 128 ZPO) sowie des rechtspolitisch Gewollten.

Künstlich intelligente Arbeitshilfen

Indes müssen Innovationen im Gerichtswesen gar nicht immer den umständlichen Weg prozessordnungsrechtlicher Änderungen beschreiten. Vielmehr sind ihnen ebenfalls Anwendungen zuzurechnen, die schlicht als richterliche Arbeitshilfen dienen. Rechtliche Datenbanken dürften heute kaum mehr als Innovation erachtet werden, allerdings verkörpern

1 Bernhardt, NJW 2015, S. 2775 (2777)

2 Müller, JuS 12/2018, S. 1193 (1194)

3 Zum Folgenden vgl. *Viefues*, Elektronischer Rechtsverkehr Ausgabe 4/2018, Rn. 4 ff.

4 Für eine Dokumentation von Störungen siehe <https://bea.brak.de/category/aktuelle-meldungen/>

5 <http://ervjustiz.de/jetzt-ist-es-gesetz-die-elektronische-gerichtsakte-kommt>

6 *Zwickel*, Die digitale Strukturierung und inhaltliche Erschließung zivilprozessualer Schriftsätze im Spannungsfeld zwischen Parteiherrschaft und Richteramt, S. 3

7 *Zwickel*, S. 8 ff.



sie einen über viele Jahre gewachsenen Schatz an unstrukturierten juristischen Daten. Das sich an dieser Stelle aufdrängende und viel diskutierte Thema „Big Data“ erzeugt für die moderne Justiz auch an anderen Stellen eine zunehmende Relevanz, zum Beispiel bei komplexen vertragsrechtlichen Tatbeständen oder bei Massenverfahren wie der neu geschaffenen Musterfeststellungsklage. Vor unstrukturierten Datenbergen stoßen regelbasierte Expertensysteme, die vordefinierte Entscheidungsbäume abarbeiten, schnell an ihre Grenzen. Anders hingegen verhält es sich mit künstlicher Intelligenz (KI), die sich vornehmlich durch ihre selbstständige Lernfähigkeit auszeichnet.⁸ Der Ansatz des „Deep Learning“ etwa imitiert die Funktionslogik des Gehirns, indem er künstliche neuronale Netze kreiert, die selbst größte Datenmengen strukturiert erschließen und sich dabei ohne weiteres menschliches Zutun selbst optimieren.⁹ Juristische Texte wie Verträge oder Klageschriften können mittels der Methodik des „Natural Language Processing“ durch KI eingeordnet und inhaltlich ausgewertet werden, was beson-

ders in Kombination mit „Deep Learning“ leistungsstarke Arbeitshilfen verspricht.¹⁰ Erkennt zum Beispiel eine innovative KI wie IBM-Watson semantische Zusammenhänge in Schriftsätzen und übernimmt daraufhin die Relationsarbeit oder formuliert womöglich sogar den Tatbestand automatisch, so würde ihre arbeits-erleichternde Wirkung sogar die eines strukturierten Vorbringens übertreffen, weil der Richter noch schneller in die juristische Würdigung des Sachverhalts einsteigen könnte.¹¹

Auf dem Weg zum Robo-Richter?

Die Digitalisierung der Judikative erweckt bisweilen die Vision des Robo-Richters, was manche vielleicht als Schreckensszenario, andere wiederum als rechtsstaatlichen Heilsbringer ansehen. In strikt konditional geregelten Materien mit hinreichend bestimmten Rechtsbegriffen mag eine solche Vollautomatisierung denkbar sein, zumal dort ein regelbasiertes Abarbeiten von Entscheidungsbäumen genügt. Tatsächlich zeigt sich an der Diskussion um „Smart Contracts“, dass im „Internet der Dinge“ die Aktivierung

vordefinierter Rechtsfolgen durch Algorithmen längst keine Science-Fiction mehr darstellt.¹² Ungeachtet dessen wird es bei der Digitalisierung der Rechtsprechung auch perspektivisch kaum darum gehen, Richter durch Maschinen zu ersetzen. Vielmehr soll ihre Arbeit erleichtert werden, sodass sie ihre kognitiven Fähigkeiten auf jene Abwägungs- und Wertungsfragen fokussieren können, die dem zur Moral befähigten Menschen vorbehalten sein sollten.

Private Legal-Tech-Streitschlichter als Herausforderung

Unterdessen müsste es der Judikative zu denken geben, dass die Bürger in Konflikten mit geringem Streitwert zunehmend vom Klageweg absehen und es vorziehen, privaten Streitschlichtern zu vertrauen.¹³ So versprechen Legal-Tech-Anbieter wie „flightright“ oder „wenigermiete“ eine schnelle außergerichtliche Durchsetzung von verbraucherrechtlichen Ansprüchen und nehmen den Betroffenen im Klagefall das Prozesskostenrisiko ab. Anzumerken ist, dass das Geschäftsmodell der Legal-Tech-Streitschlichter

⁸ Yuan, RW 2018, S. 477 (482)

⁹ Schuh/Friehoff, Deep Learning im Rechtsmarkt, LR 2019, 43, Rn. 2 f; Yuan, RW 2018, S. 488 ff.

¹⁰ Schuh/Friehoff, Rn. 9 ff.

¹¹ Vgl. Gaier, ZRP 2015, S. 101 (104)

¹² Fries, NJW 2019, S. 901 (902)

¹³ Zum Ganzen Specht, MMR 2019, S. 153 (155)

insbesondere anwaltsseitig auf Widerspruch stößt. Infrage gestellt wird die Konformität mit dem Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG), das Rechtsberatung grundsätzlich der Anwaltschaft überantwortet, sowie mit dem anwaltlichen Berufsrecht, das provisionsbasierte Rechtsberatung untersagt. Die einschlägigen Start-ups sind aber meistens keine Kanzleien und operieren auf Provisionsbasis mit Inkassolizenz, wobei sie sich auf den Ausnahmetatbestand besonderer Sachkunde nach § 10 RDG stützen. Während sich die Legal-Tech-Streitschlichter ihre Arbeit durch eine Öffnung des RDG rechtsicher geregelt wünschen, stellt sich die organisierte Anwaltschaft dagegen und sieht sich darin nun auch durch die Justizministerkonferenz grundsätzlich bestätigt.¹⁴

Nun könnte man aus Sicht der Ziviljustiz die privatisierte Streitbeilegung uneingeschränkt als willkommene Entlastung begrüßen, die überdies Verbrauchern de facto einen leichteren Zugang zum Recht verschafft. Allerdings ist diesem Pragmatismus das Risiko inhärent, dass außergerichtliche Vergleiche einen Bedeutungsverlust des materiellen Rechts hervorrufen könnten. Die Möglichkeiten der Digitalisierung können gleichwohl auch die Attraktivität des Rechtsweges wieder erhöhen, zum Beispiel über eine Onlineklage in Bagatellstreitigkeiten. Dessen sind sich auch die Justizminister von Bund und Ländern bewusst. Das geplante Hamburger Pilotprojekt eines beschleunigten Onlineverfahrens für Fälle mit niedrigem Streitwert, das wohlgerne nicht etwa einen komplett digitalisierten Gerichtsprozess vorsieht, sondern eine digitale Klagemöglichkeit, bedarf jedoch zunächst noch einer Änderung der Zivilprozessordnung.¹⁵ Eine solche Klageerhebung online würde einen leichten Zugang zur ordentlichen Gerichtsbarkeit leisten – vor allem, wenn sie auf intuitiv benutzbaren Oberflächen angeboten wird, wie man sie von Legal-Tech-Streitschlichter-Tools kennt. Perspektivisch kann dann sogar erwogen werden, das

Gerichtswesen an die Verwaltungsportale der Länder anzubinden und Rechtsschutzsuchenden über ein integriertes Bürgerkonto die Erhebung von (Bagatell-) Klagen zu ermöglichen.

Justizkulturelle Innovationen

Damit digitale Innovationen in der Judikative nicht zum Fremdkörper geraten, müssen ihre Kompatibilität mit den gerichtlichen Methoden und Arbeitsabläufen sowie die Akzeptanz und das Verständnis durch die Richterschaft gesichert werden. Eine gelingende Digitalisierung der dritten Gewalt bedarf daher auch einer justizkulturellen Integrationsleistung. Schon deshalb ist die Richterschaft in die Spitze der Innovationsbewegung einzubinden. Für die Projektsteuerung sowie die Prozess- und Organisationsberatung sind agile Vorgehensweisen angezeigt, die durch ein inklusives Stakeholdermanagement Gerichtsakteure, Justizverwaltungen und IT-Experten zusammenführen.¹⁶

Dass technologische Modernisierungen oft langwierige Änderungen der Prozessordnungen voraussetzen, hemmt die digitale Innovationsfähigkeit der Gerichte. Von solchen Restriktionen unberührt bleibt der Ansatz der „Innovation Labs“, den bereits einige Kanzleien verfolgen und der speziell für das Gerichtswesen jüngst auf einem Workshop des EDV-Gerichtstags Anklang fand. In eigenen Innovationslaboren könnte die Judikative neue Technologien sowie kreative Problemlösungsansätze wie zum Beispiel „Design Thinking“¹⁷ erproben und von privatwirtschaftlicher Expertise in Digitalisierungsthemen profitieren, ohne dadurch ihre Unabhängigkeit zur Disposition zu stellen.

Die Lehrpläne der juristischen Ausbildung bergen schließlich noch erhebliches Potenzial, um eine IT-Affinität und Algorithmenkompetenz in der zukünftigen Richterschaft (und der juristischen Profession insgesamt) zu befördern. Sukzessive scheinen sich immer mehr Univer-

sitäten dessen bewusst zu werden.¹⁸ Ebenfalls existieren an vielen juristischen Fakultäten bereits heute Innovationslabore und studentische Legal-Tech-Initiativen. Technologische Innovationen wie digitale Gerichtssäle könnten zudem im Rahmen von „Moot Courts“ (fiktive Gerichtsverhandlungen in Rollenspielform) getestet werden.

Menschen ins Zentrum von Innovationen rücken

Zahlreiche Entwicklungen lassen hoffen, dass das Gerichtswesen seinen digitalen Innovationsrückstand in mittlerer Zukunft zu überwinden vermag. Ein innovationsfreundliches Regelungsumfeld ist hierfür ebenso essenziell wie die Bereitschaft zu justizkulturellen Veränderungen und interdisziplinärer Kooperation. Stets aber gilt es, die Bedürfnisse der rechtspflegerischen Akteure und natürlich der Rechtsschutzsuchenden in den Mittelpunkt der Digitalisierungsagenda zu stellen. |

Jakob Efe*

14 <https://www.lto.de/recht/juristen/b/legal-tech-justizministerkonferenz-rechtsdienstleistungen-anwaeltten-vorbehalten-erfolgshonorar/>

15 <https://www.lto.de/recht/justiz/j/hamburg-pilotprojekt-online-klage-gerichte-wollen-mehr-klagen/>

16 Zur Bedeutung von Stakeholdern im agilen Management von IT-Projekten *Preußig*, *Agiles Projektmanagement*, S. 195 f.

17 Siehe unseren Beitrag ab S. 9 in diesem Heft von Public Governance und zu „Legal Design Thinking“ siehe etwa *Kohlmeier*, LR 2018, S. 42

18 Siehe etwa <https://community.beck.de/2019/04/08/legal-tech-im-sommersemester-2019>

* Der Autor dankt Nina Viktoria Heine und Dominik Nerge für fachliche Anregungen.

Managerhaftung: Die Dokumentation unternehmerischer Entscheidungen als Stolperfalle

Die mit der Haftung von Geschäftsführern und Vorständen korrespondierenden Pflichten werden sowohl durch Entscheidungen der verschiedenen Fachgerichtsbarkeiten als auch durch den Gesetzgeber stetig verschärft. Die Konsequenz sind zahlreiche – der Öffentlichkeit nur teilweise bekannt gemachte – Haftungsfälle. Dabei unterliegen Manager öffentlicher Unternehmen den gleichen rechtlichen Risiken wie ihre Kollegen in der Privatwirtschaft. Die umgekehrte Beweislast im Haftungsprozess stellt eine besondere Herausforderung dar und macht eine umfassende Dokumentation von unternehmerischen Entscheidungen erforderlich.

1. Das Grundproblem: Umgekehrte Darlegungs- und Beweislast im Haftungsprozess

In einem Gerichtsverfahren gilt die Grundregel, dass jede Partei die für sie günstigen Umstände darzulegen und zu beweisen hat¹. Wenn sich eine Partei entschließt, eine andere Partei wegen Schadenersatz in Anspruch zu nehmen, muss sie daher sämtliche Voraussetzungen für den Schadenersatzanspruch darlegen, also insbesondere die schadenverursachende Handlung, den Eintritt des Schadens und das Verschulden der anderen Partei.

Im Haftungsprozess einer Gesellschaft gegen ihren Manager gilt diese Grundregel nicht. Hier reicht es zunächst aus, dass die Gesellschaft ein möglicherweise pflichtwidriges Verhalten ihres Geschäftsführers bzw. Vorstands und einen daraus entstandenen Schaden darlegen kann. Der verklagte Geschäftsführer bzw. Vorstand hat dann im Einzelnen vorzutragen und zu beweisen, dass er die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissen-

haften Geschäftsmannes angewendet hat². Ihn trifft also die Beweislast dafür, dass er nicht pflichtwidrig oder ohne Verschulden gehandelt hat. Und genau bei dieser auf den ersten Blick banal wirkenden Anforderung handelt es sich um eine prozessuale Hürde, an der immer wieder die Verteidigungsversuche scheitern.

Ein Beispiel aus der Praxis soll der Veranschaulichung dienen³: Einem ehemaligen GmbH-Geschäftsführer wurden verschiedene Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit Bauvorhaben vorgeworfen. Unter anderem soll er einen Bauauftrag an eine bevorzugte Firma vergeben haben, obwohl ein günstigeres Angebot vorgelegen habe. Zudem habe er die Firma mit konkreten Tätigkeiten beauftragt, ohne vorher eine Ausschreibung getätigt bzw. Vergleichsangebote eingeholt zu haben. Die klagende Gesellschaft konnte die vorgenannten Umstände plausibel darlegen. Der ehemalige Geschäftsführer musste daher beweisen, dass es sich um keine

pflichtwidrigen Entscheidungen gehandelt hat⁴.

Für die Haftung von Organen öffentlich-rechtlicher Unternehmensformen – wie zum Beispiel Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts – gilt dasselbe, soweit keine speziellen Haftungsregelungen existieren⁵. Als spezielle Sonderregelungen kommen beispielsweise die länderspezifischen Sparkassengesetze in Betracht, die teilweise Vorschriften über den Verschuldensmaßstab von Sparkassenvorständen enthalten. Zudem ergeben sich Besonderheiten bei der kommunalen Betätigung durch Eigenbetriebe. Die Leiter solcher Eigenbetriebe sind Kommunalbedienstete und als solche Beamte oder Angestellte im öffentlichen Dienst. Die Haftung bestimmt sich

4 Weitere Beispiele für eine Inanspruchnahme der Geschäftsführung öffentlicher Unternehmen wegen des Vorwurfs der Außerachtlassung der Sorgfaltspflichten bei unternehmerischen Entscheidungen: Stadtwerke Vöcklingen im Zusammenhang mit Investitionen in eine Meeresfischzucht (Schadenersatzforderungen in Höhe von 13,5 Millionen Euro); Mittelzentrumsholding Verwaltungs GmbH (Stadtwerke Wahlstedt) im Zusammenhang mit der Übernahme eines Schwimmbadbetriebes (Schadenersatzforderungen in Höhe von rund 1 Million Euro); BayernLB im Zusammenhang mit der Übernahme der österreichischen Hypo Group Alpe Adria (Schadenersatzforderungen in Höhe von rund 200 Millionen Euro); Kreissparkasse Stendal und andere im Zusammenhang mit der Vergabe und Überwachung von Baumaßnahmen (Schadenersatzforderungen in Höhe von rund 350.000 Euro).

5 Vgl. Kersting, Haftung von Organmitgliedern bei öffentlichen Unternehmen, in: Handbuch Managerhaftung, 3. Auflage 2017, § 13 Rdnr. 13.67

2 Born, Darlegungs- und Beweislast im Haftungsprozess, in: Handbuch Managerhaftung, 3. Auflage 2017, § 14 Rdnr. 14.3

3 OLG München, Urteil vom 17.12.2014 – 7 U 3260/13

1 Foerste in: Musielak/Voit, ZPO, 16. Auflage 2019, § 286, Rdnr. 35

daher nach beamtenrechtlichen Grundsätzen und ist dementsprechend auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit begrenzt⁶.

2. Anforderungen an eine Entlastung nach der sogenannten Business Judgement Rule

In Anbetracht der dargestellten umgekehrten Beweislast liegt die Frage nach den Anforderungen an einen Entlastungsbeweis nahe. Was hat also der in Anspruch genommene Manager darzulegen und zu beweisen, um eine Haftung abzuwenden?

Für die Beantwortung dieser praxisrelevanten Frage empfiehlt sich zum besseren Verständnis zunächst ein Blick auf die mit der möglichen Haftung korrespondierende Pflicht zur Unternehmensleitung. Danach hat der Manager, vereinfacht ausgedrückt, den Unternehmenszweck aktiv zu verfolgen⁷. Wesentlicher Gegenstand der Tätigkeit von Vorständen und Geschäftsführern ist dementsprechend das geschäftliche Handeln unter Berücksichtigung des konkreten Geschäftszwecks. Die in diesem Zusammenhang zu treffenden unternehmerischen Entscheidungen beruhen – im Gegensatz zu sogenannten gebundenen Entscheidungen aufgrund zwingender Regelungen – auf einer Prognose, in deren Rahmen den Interessen des Unternehmens Rechnung getragen werden muss⁸. Die besondere Haftungsrelevanz folgt insbesondere daraus, dass unternehmerische Entscheidungen regelmäßig mit nicht unerheblichen wirtschaftlichen Risiken verbunden sind.

Mit Blick auf die Entlastung ist zu berücksichtigen, dass der Manager im Rahmen solcher unternehmerischer Entscheidungen einen weiten Ermessensspielraum hat, der sich per se einer gerichtlichen Kontrolle entzieht⁹. Anerkannt ist zudem, dass eine unternehmerische Tätigkeit zwangsläufig auch mit dem bewussten Eingehen geschäftlicher Risiken und damit auch der Gefahr von Fehleinschätzun-

gen verbunden ist¹⁰. Einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind jedoch der Entscheidungsprozess sowie die Entscheidungsgrundlagen und damit die Frage, ob die Grenzen eines verantwortungsbewussten Handelns überschritten worden sind.

Nach der von der Rechtsprechung in diesem Zusammenhang entwickelten sogenannten Business Judgement Rule handelt der Manager im Rahmen seiner unternehmerischen Entscheidungen dann nicht pflichtwidrig, wenn er frei von Sonderinteressen und ohne sachfremde Einflüsse, im guten Glauben und am Wohle der Gesellschaft orientiert sowie auf der Grundlage angemessener Informationen gehandelt hat¹¹. Mit anderen Worten: Unabhängig vom Eintritt eines etwaigen wirtschaftlichen Schadens infolge einer unternehmerischen Entscheidung haftet der Manager gegenüber dem Unternehmen nicht, wenn er seine Ermessensentscheidung auf der Grundlage ausreichender Informationen, unter Berücksichtigung etwaiger Risiken und zum Wohle der Gesellschaft getroffen hat. Im Streitfall muss der in Anspruch genommene Manager hierfür darlegen können, warum er seine Entscheidung aus Ex-ante-Sicht, das heißt ohne Berücksichtigung des späteren tatsächlichen Geschehensablaufes, zum Zeitpunkt der Entscheidung gerade so und nicht anders getroffen hat. Für diese Darlegung ist er prozessual beweisbelastet.

Fazit: Ein mit der Haftungsfrage befasstes Gericht muss in die Lage versetzt werden, überprüfen zu können, ob die damalige Entscheidung aus der damaligen Perspektive im Rahmen einer Rückschau vertretbar war, insbesondere ob sämtliche zum damaligen Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Informationsquellen herangezogen und ausgeschöpft worden sind. Da diese Fragen regelmäßig erst viele Jahre später geklärt werden, kann die Beantwortung nur anhand einer Überprüfung der Akten zum entsprechenden Vorgang vorgenommen werden.

3. Schlussfolgerung für die Praxis: Eine ausreichende Dokumentation ist essenziell für die Anspruchsabwehr

Erfahrungsgemäß ist die Aktenlage insbesondere mit Blick auf die Frage nach der ausreichenden Informationsgrundlage der Entscheidung oftmals erstaunlich oberflächlich. In dem eingangs geschilderten Praxisbeispiel war dies ebenso. Der in Anspruch genommene ehemalige GmbH-Geschäftsführer war nicht in der Lage, zu beweisen, dass er sein unternehmerisches Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Sein Vortrag, die beauftragte Firma habe insgesamt bessere Konditionen angeboten, war nicht ausreichend. Die vorhandenen Unterlagen ließen Fragen offen.

Durch eine umfassende Dokumentation hätten unter anderem die folgenden Punkte beantwortet sein müssen: Wie sah der Entscheidungsprozess konkret aus? Welche wirtschaftlichen Überlegungen gaben den Ausschlag für die Entscheidung? Wurden Verhandlungen geführt und mit welchem Verlauf und Ergebnis? Auf welcher Informationsgrundlage wurden die vorliegenden Angebote bewertet?

Aus den Anforderungen an eine erfolgreiche Entlastung folgt für das Management: Je kritischer und wirtschaftlich bedeutsamer eine Entscheidung für die Gesellschaft ist, umso sorgfältiger und umfassender sollte eine ordnungsgemäße Dokumentation schriftlich niedergelegt werden. Dabei ist insbesondere bei wirtschaftlich riskanten Entscheidungen der Abwägungsprozess genau zu dokumentieren, aus dem sich das Für und Wider ergibt. Zudem können eine Kosten-Nutzen-Analyse sowie eine Risikoanalyse erforderlich sein.

Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei der Einholung von Informationen um eine wesentliche Komponente des Entscheidungsprozesses. In der Dokumentation sind daher sämtliche verwendete Informationen anzugeben sowie die Gründe, warum im Einzelfall von einer detaillierteren Informationsbeschaffung abgesehen worden ist.

6 Schneider in: Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 3. Auflage 2015, S. 147, Rdnr. 80

7 Vgl. Schneider, Organpflichten und Haftung in der GmbH/GmbH & Co. KG, in: Handbuch Managerhaftung, 3. Auflage 2017, § 2, Rdnr. 2.13 ff.

8 Ebenda

9 BGH-Urteil vom 21.4.1997 – II ZR 175/95

10 BGH a. a. O.

11 BGH a. a. O.



Sofern ein Manager zu einem Spezialgebiet keine ausreichenden Kenntnisse besitzt (zum Beispiel in technischer oder juristischer Hinsicht), besteht im Einzelfall das Erfordernis, aber auch die entsprechende Pflicht, eine externe Expertise einzuholen, die einer – ebenfalls zu dokumentierenden – Plausibilitätsprüfung zu unterziehen ist.

Eine ausreichende Dokumentation erfüllt übrigens in zweierlei Hinsicht einen präventiven Zweck. Denn sie spielt nicht erst im Falle einer gerichtlichen Inanspruchnahme im Rahmen der Beweislastverteilung eine entscheidende Rolle, sondern mit Blick auf den Aufsichtsrat bereits im Vorfeld: Dieser hat die Aufgabe, die Tätigkeit des Vorstands bzw. der Geschäftsführung zu überwachen und zu kontrollieren, und daher unter anderem die Pflicht, das Bestehen von Schadenersatzansprüchen der Gesellschaft gegenüber den Vorstandsmitgliedern bzw. Mitgliedern der Geschäftsführung eigenverantwortlich zu prüfen¹². Die Prüfung erfordert entsprechend den oben dargestellten Haftungsgrundsätzen zunächst die Feststellung eines schuldhaft pflichtwidrigen Verhaltens, wobei der Aufsichtsrat hierbei das genannte unternehmerische Ermessen des Managers zu berücksichtigen hat. Die Beurteilung erfolgt auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen. Damit gewinnt die Dokumentation unternehmerischer Entscheidungen bereits in diesem Stadium an Bedeutung. Regressfälle können daher mitunter durch eine sorgfältige Dokumentation vermieden werden.

Die umgekehrte Beweislastverteilung, und damit die angeführten Anforderungen, die ein Manager im eigenen Interesse erfüllen sollte, resultieren aus dem Gedanken, dass nur der Manager in der Lage sei, sein Verhalten durch Darlegung

der zugrunde liegenden Umstände zu begründen, und dieser also die sachnähere Partei sei. Wie die Praxis zeigt, besteht jedoch ein weiteres, vorgelagertes Problem: der Zugang zu den relevanten Unterlagen.

4. Praxishürde: Akteneinsicht

Der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gehen oftmals eine Abberufung aus der Organstellung sowie die Kündigung des Anstellungsvertrages voran. Eine Inanspruchnahme von aktiven Managern ist daher die Ausnahme. Mit Blick auf die Beweislastverteilung und die Möglichkeiten zur Entlastung ist es problematisch, dass Manager im Falle ihres Ausscheidens sämtliche Unterlagen, die einen Bezug zur Geschäftstätigkeit haben, an die Gesellschaft herausgeben müssen¹³. Soweit bereits in diesem Zeitpunkt eine Inanspruchnahme im Raum steht, kommen grundsätzlich Zurückbehaltungsrechte in Betracht. Zum einen ist hierfür jedoch erforderlich, dass Manager den Anlass der Zurückbehaltung darlegen können, sie also mit einer Inanspruchnahme rechnen müssen. Zum anderen erfolgen Inanspruchnahmen mitunter Jahre nach dem Ausscheiden. In diesem Fall helfen Zurückbehaltungsrechte daher nicht weiter. Im Zeitpunkt der Inanspruchnahme haben Manager insofern regelmäßig keinen unmittelbaren Zugriff mehr auf Unterlagen, die aber für eine erfolgreiche Verteidigung zwingend benötigt werden.

In Anerkennung dieser misslichen Situation billigt die Rechtsprechung dem ausgeschiedenen und in Anspruch genommenen Manager ein Akteneinsichtsrecht zu, wenn dies zur Wahrung der eigenen Rechte erforderlich ist¹⁴. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass sich Unternehmen häufig schlicht weigern, Unterlagen an den

Anspruchsgegner herauszugeben. Folge: Das höchstrichterlich anerkannte Akteneinsichtsrecht ist in einem vorgelagerten Prozess durchzusetzen, um eine Verteidigung gegenüber der Schadenersatzforderung zu ermöglichen.

Im Sinne einer weiteren präventiven Maßnahme zur Wahrung der Managerrechte und Vorbereitung der Abwehr eines etwaigen Regresses empfiehlt sich daher die Vereinbarung eines Akteneinsichtsrechts im Geschäftsführer- bzw. Vorstandsstellungsvertrag. Hiermit kann ein nicht zu unterschätzender Beitrag zu einer erfolgreichen Verteidigung geleistet werden – vorausgesetzt, eine ordnungsgemäße Dokumentation der haftungsgegenständlichen unternehmerischen Entscheidung ist erfolgt.

5. Fazit

Die ordnungsgemäße Dokumentation unternehmerischer Entscheidungen nimmt aus haftungsrechtlicher Sicht einen herausragenden Stellenwert ein. Dies ist vor allem auf die besondere prozessuale Beweislastverteilung und die Anforderungen an ein pflichtgemäßes Managerhandeln zurückzuführen.

Wegen der besonderen Haftungsrelevanz tut jeder Manager gut daran, präventiv tätig zu werden. Aufgrund der Komplexität der Thematik sowie der enormen persönlichen finanziellen Risiken empfiehlt der Berufsverband kommunaler Unternehmensleiter e.V. (BKU) in Frankfurt am Main insofern dringend eine fachliche Beratung und Begleitung bereits im Vorfeld unternehmerischer Entscheidungen, insbesondere mit Blick auf die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Dokumentation im Einzelfall. Erst recht gilt dies für den Fall einer Inanspruchnahme. |

*Steffen Völp,
Berufsverband kommunaler
Unternehmensleiter e.V.*

12 Vgl. BGH a. a. O.

13 Vgl. Freund, Brennpunkte der Organhaftung, in: NZG 2015, S. 1419 ff.

14 Ebenda

Freiwillige CSR-Berichterstattung – Ein Diskussionsanstoß

Unter dem Titel „Corporate Social Responsibility – ein Berichtsformat für alle öffentlichen Unternehmen?“ haben das Institut für den öffentlichen Sektor e.V. und das Audit Committee Institute e.V. am 12.3.2019 in Frankfurt am Main zu einer Veranstaltung eingeladen. Anlass war die neue nicht finanzielle Berichtspflicht kapitalmarktorientierter Unternehmen, vielfach unter der Bezeichnung „CSR-Berichterstattung“ bekannt. Präsentiert wurde dort ein Diskussionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor, das im Folgenden näher dargestellt wird.

Die Verpflichtung zur Corporate Social Responsibility (CSR)-Berichterstattung betrifft nur kapitalmarktorientierte Unternehmen (AG, SE, GmbH, KGaA) mit mehr als 500 Arbeitnehmern¹ sowie große Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen² – die beiden Letzteren unabhängig von ihrer Rechtsform, sofern sie mehr als 500 Arbeitnehmer haben. Damit ist die Masse der Unternehmen der öffentlichen Hand von der Berichtspflicht ausgenommen.

Mit der Berichterstattung zu nicht finanziellen Aspekten will der Gesetzgeber die soziale Verantwortung der Unternehmen mit Blick auf die Umwelt-, Arbeitnehmer- und Sozialangelegenheiten, die Menschenrechte und die Bekämpfung von Korruption stärken³. Unternehmen sind nicht länger nur ihren Eigentümern gegenüber verantwortlich, sondern all ihren Anspruchsgruppen – bis hin zum zivilgesellschaftlichen Umfeld und zu öffentlichen Einrichtungen, etwa der Sitzgemeinde.

Wenn große kapitalmarktorientierte Unternehmen einer besonderen Berichtspflicht unterliegen, dann dürfte dies für öffentliche Unternehmen, die in ihrer Tätigkeit dem Gemeinwohl dienen, eine Ausstrahlungswirkung entfalten.

Sollten öffentliche Unternehmen nicht schon deshalb freiwillig über die CSR-Belange berichten, weil sie als Teil des öffentlichen Sektors dem Gemeinwohl verpflichtet sind und in ihrem Handeln auch sozial verantwortlich agieren müssen?⁴ Sofern man dies bejaht, bleibt die Frage: Warum sollten öffentliche Unternehmen diesen Weg beschreiten?

Grundsätzlich erscheint eine nicht finanzielle Berichterstattung als eine positive Gelegenheit, Aufmerksamkeit für die eigene Rolle gegenüber Bürgern und Politik zu schaffen, die eigene Existenz zu unterstreichen, die Reputation zu stärken sowie die Vergleichbarkeit mit anderen Unternehmen herzustellen. Über die reine Steigerung von Transparenz hinaus kann eine solche Berichterstattung auch helfen, den Handlungsdruck im Hinblick auf gesellschaftliche Zielsetzungen hoch zu halten.

Wie könnten öffentliche Unternehmen einer freiwilligen Berichterstattung mit vertretbarem Aufwand genügen?

Dafür sieht das Institut für den öffentlichen Sektor vier denkbare Ansatzpunkte:

1 §§ 289b Abs. 1, 315b Abs. 1 HGB

2 §§ 340a Abs. 1a, 341a Abs. 1a HGB

3 §§ 289c Abs. 2, 315c Abs. 1 HGB

4 Vgl. zum Vorstehenden Hommelhoff, P. (2018): CSR-Berichterstattung in öffentlichen Unternehmen? PublicGovernance, Herbst, S. 19–20



1. Öffentliche Unternehmen haben aufgrund des Haushaltsrechts in ihren Satzungen/Gesellschaftsverträgen eine öffentliche Zweck- und Zielsetzung festgelegt. Der einfachste Weg einer nicht finanziellen Berichterstattung wäre die regelmäßige Rechenschaftslegung über die Erfolge bei der Erreichung der öffentlichen Ziele bzw. der Erfüllung des öffentlichen Zwecks.

2. In der öffentlichen Wohnungswirtschaft wurde 2005 der Begriff der „Stadtrendite“ aufgebracht, ein gegenüber der Privatwirtschaft um langfristige Kosten von Projekten für die öffentliche Hand und nicht erfassten Erträgen für die Gebietskörperschaft erweiterter Renditewert. Dessen Herleitung weist starke Überschneidungen mit CSR und Nachhaltigkeit auf⁵ und wäre ein möglicher Ansatzpunkt für eine Berichterstattung.

3. Zahlreiche Gebietskörperschaften verfügen über eigene Nachhaltigkeitszielsetzungen, von der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung⁶ über die jeweiligen Zielsetzungen der Länder bis hin zur eigen-

nen Kommune. Eine mögliche Berichterstattung könnte sich auf den Beitrag des Unternehmens zur Umsetzung der jeweils geltenden Nachhaltigkeitsstrategie von Bund, Land und/oder Kommune beziehen.

4. Orientierung am Deutschen Nachhaltigkeitskodex: Bereits in der Begründung zum CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz hat die Bundesregierung den vom Rat für Nachhaltige Entwicklung 2011 erstmals verabschiedeten Kodex als „geeigneten Rahmen (genannt), an dem sich Unternehmen zur Erfüllung der Berichtspflicht orientieren können“. Nach eigener Aussage will der Kodex zudem „für alle nichtberichtspflichtigen Unternehmen (...) ein zweckmäßiges Instrument zur freiwilligen Selbstauskunft über ihre Maßnahmen zur ökologischen, sozialen und ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit“ sein⁷. Offenbar wird der Kodex derzeit vor allem von nicht kapitalmarktorientierten Finanzdienstleistungsunternehmen genutzt, insbesondere von Sparkassen, die auf dieser Basis ihre nicht finanzielle Erklärung erstellen⁸. |

Ferdinand Schuster

⁵ Vgl. Schwalbach, J.; Schwerk, A.; Smuda, D. (2006): Stadrendite – der Wert eines Unternehmens für die Stadt. vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6, November, S. 381–386

⁶ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuaufgabe-2016-730826>

⁷ Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) (2017): Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex. Maßstab für nachhaltiges Wirtschaften. 4. Aktualisierte Fassung, S. 7

⁸ Thieme, M. (2018): Grußwort beim parlamentarischen Abend des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., Berlin, 12.9.2018

GovLab Arnsberg - Katalysator für Innovation in der Bezirksregierung Arnsberg

In der Wirtschaft längst erprobt, schaffen Innovationslabore den nötigen Raum zum Ausprobieren und Testen in großen Organisationen. Das GovLab Arnsberg unterstützt mit einem umfassenden Programm alle Bereiche der Bezirksregierung Arnsberg beim Lernen, Ausprobieren und Umsetzen neuer Verwaltungsarbeit. Das Ziel: das Leben von Bedarfsgruppen und der Belegschaft so einfach wie möglich zu gestalten.



Nils Hoffmann
Leiter GovLab Arnsberg

Stabile Prozesse und klare Zuständigkeiten dominieren auch heute noch die deutsche Verwaltungslandschaft. Und das ist an vielen Stellen auch gut und richtig so: Viele Bürgerinnen und Bürger können sich auf Rechtssicherheit und Gleichbehandlung verlassen. Zunehmend sehen sich Verwaltungen allerdings mit Aufgabenstellungen konfrontiert, die nicht mehr so stabil sind wie noch vor 30, 50 oder 200 Jahren: Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen fordern einfache und schnelle Zugänge zu Verwaltungsleistungen, verständliche Services und eine Verwaltung, die den individuellen Bedürfnissen gerecht wird. Und das besser heute als morgen. Verwaltung muss sich außerdem zunehmend (und zu Recht!) mit der Privatwirtschaft messen lassen.

Diese Entwicklung hat Anfang 2018 unseren Regierungspräsidenten Hans-Josef Vogel dazu bewogen, sich dem Thema Innovationslabor zu widmen. Gemeinsam mit einer interdisziplinären Mitarbeitergruppe wurde ergebnisoffen über Sinn, Zweck und Aufgabe eines solchen Labors diskutiert. Beispiele etwa aus Österreich (GovLab Austria) wurden ebenfalls mit einbezogen. Relativ schnell kamen wir zum Schluss, dass die Bezirksregierung es einfach ausprobieren muss. Entgegen sonstigem Vorgehen wurden die Ergeb-

nisse in einem knappen Vermerk festgehalten und eine Stelle aus dem Bestand der Bezirksregierung geschaffen. Das Aufgabengebiet war dabei grob in drei Themengebiete geteilt: innovative Projekte entwickeln und methodisch unterstützen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Blick über den Tellerrand ermöglichen und von anderen Organisationen weltweit lernen. Wie diese Aufgaben zu bearbeiten waren, war dabei noch völlig offen.

Die Entwicklung der Projekte und Prozesse wurde dabei im Dialog mit der Behördenleitung gestaltet. Statt eines Konzeptes gab es viel Raum zum Ausprobieren und keinerlei Vorgaben bezüglich der Themen seitens der Behördenleitung. Dafür wurde ein wöchentlicher Jour fixe zwischen Regierungspräsident und GovLab eingerichtet. Hierbei lag der Schwerpunkt auf dem Austausch auf Augenhöhe zwischen Teams, die projektspezifisch zusammengesetzt wurden, und dem Regierungspräsidenten.

Inzwischen besteht das GovLab im Kern aus drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Wir haben unterschiedliche berufliche und akademische Hintergründe (Verwaltungswissenschaften, BWL, Bildungswissenschaften sowie verschiede-

dene Erfahrungen im Fintech-Bereich und in der Landesverwaltung). Wichtig ist zu betonen, dass wir zu Beginn keine Experten waren und es auch immer noch nicht sind. Das Team hat sich Schritt für Schritt Methoden und Fähigkeiten wie Design Thinking angeeignet, die für das Innovationslabor von Bedeutung sind. Wir halten es für immens wichtig, dass Verwaltungen diese Fähigkeiten selbst erlernen und anwenden. Dabei kann ein Workshop auch mal suboptimal verlaufen – solange man daraus lernt und sich weiterentwickelt.

In diesem Zusammenhang hat sich auch unser Antrieb für das GovLab mit der Zeit herausgebildet: Unsere Vision ist es, Verwaltung möglichst einfach zu gestalten. Projekte können dabei auf unterschiedlichste Weise entstehen: Manche werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kernverwaltung an uns herangetragen oder sind das Ergebnis von Veranstaltungen, die das Labor durchführt. Andere können über die Leitungsebene generiert werden. Daraufhin wird ein diverses Projektteam zusammengestellt, welches ein klares Mandat für Entscheidungen innerhalb des Projektes hat. Diversität wird dabei mit unterschiedlichen Aspekten über das Geschlecht hinaus abgebildet, zum Beispiel Berufserfahrung, Alter oder Laufbahnzugehörigkeit. Die Projekte werden dabei mit Methoden des Service-Designs bearbeitet. Dokumentation, Konzeption und Abstimmungsschleifen werden auf ein Minimum reduziert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des GovLabs fungieren dabei als Moderatoren und Coaches, um den Projektverlauf möglichst dynamisch zu halten. Unser Angebot beinhaltet einen Workshop-Raum sowie Materialien wie Vorlagen, Methodenbeschreibungen oder Prototyping-Software, um den Projektteams eine ideale Umgebung für ihr Projekt anzubieten.

Ein Beispiel ist die Entwicklung des Chatbots (kurz Bot) für das Förderprogramm LEADER. Die Bezirksregierung Arnsberg ist Bewilligungsbehörde für dieses Programm. Gemeinsam mit den lokalen Beratern (den LEADER-Managern) der Kommunen und den Sachbearbeitern haben wir das Thema aufgenommen, da

hier der Beratungsbedarf sehr hoch ist. Innerhalb eines Tages konnten wir einen ersten Prototypen aufstellen, der grundlegende Antworten zum Förderprogramm geben konnte. Nach nur vier Wochen wurde der Chatbot auf den Webseiten der LEADER-Regionen zum Test aufgespielt. Aktuell können sich alle LEADER-Regionen in NRW direkt am Bot beteiligen. Der Bot ist nun ein einfaches Mittel, um das Wissen rund um das Förderprogramm zu jeder Tageszeit der Bedarfsguppe zur Verfügung zu stellen.

Die Konzentration auf Prototypen als Ergebnis von Innovationsprozessen hat der Bezirksregierung Arnsberg vor allem zwei Vorteile gebracht: Zum einen sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter höchst motiviert, da sehr schnell ersichtlich wird, was eigentlich erarbeitet wird, und „anfassbare“ Ergebnisse vorliegen. Zum anderen ist für die Führungsebene schneller greifbar, um was es geht, wie Ideen aussehen und welche technologischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen. Insgesamt können wir für uns zusammenfassen, dass wir durch das GovLab eine positive Wirkung von agilen Arbeitsmethoden erkennen können. Nutzerorientiertes Arbeiten wird für die Behörde auf diese Weise sehr greifbar und für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem vorerst geschützten Raum möglich.

Das zweite Aufgabengebiet – der Blick über den Tellerrand – hat sich im vergangenen Jahr stark gewandelt. Zunächst haben wir relativ unspezifische Technologien oder „innovative“ Organisationen vorgestellt, hatten damit aber weniger Erfolg und erreichten nur eine geringe Akzeptanz bei den Kolleginnen und Kollegen. Inzwischen orientieren wir uns sehr stark an den Bedürfnissen und Aufgabenfeldern unserer Behörde. Wir stellen dabei die echten Probleme, Hürden und Herausforderungen in unseren Dezerdaten in den Vordergrund. Ein Beispiel sind die „Macher“-Werkstätten. Via Intranet oder per Hauspost können sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unbürokratisch für Mikro-Trainings anmelden. Das GovLab-Team fragt dann proaktiv die Problemstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab, beispielsweise im Bereich

Daten. Daraufhin wird ein kurzes Training organisiert, in dem das konkrete Problem (zum Beispiel Datenhaltung, Eingabemaschinen, Datenimport oder Reporting) angegangen und im Idealfall gelöst wird. Der positive Nebeneffekt: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wagen den Blick über den Tellerrand und setzen sich proaktiv mit dem Themenbereich Daten auseinander. Ähnliche Werkstätten werden in Bezug auf agile Methoden, New Work oder Kommunikation angeboten.

Der letzte Aspekt unseres Labors hat sich insoweit gewandelt, als dass wir inzwischen nicht nur von anderen lernen, sondern unser Wissen auch proaktiv weitergeben. Wir nehmen an zahlreichen Veranstaltungen teil und vernetzen uns mit Bund, Ländern und Kommunen, um die Innovationskraft deutscher Behörden zu steigern. Zusätzlich halten wir den Kontakt zu Start-ups und innovativen Organisationen, um einen ständigen Dialog auch außerhalb der Verwaltung zu führen.

Insgesamt bemerken wir nach einem knappen Jahr bereits einen positiven Effekt auf die Gesamtorganisation: Das Interesse an den Angeboten ist groß und viele Bereiche stellen sich heute auch ohne das GovLab bereits viel innovativer und agiler auf. Inzwischen sind neben dem LEADER-Bot bereits weitere Produkte aus dem GovLab hervorgegangen.

Zusammenfassend ist es in unseren Augen wichtig, dass ein Innovationslabor nicht zum Elfenbeinturm wird. Das Labor muss für und mit den Beschäftigten arbeiten und absolut offen sein: Jeder muss die Möglichkeit haben, mitzumachen. Ein Schlüsselement ist dabei die Behördenleitung, die Freiräume schafft und Entscheidungen in den Projektgruppen ermöglicht, auch wenn das Ergebnis noch nicht klar absehbar ist. Mit diesem Mut und einer offenen Architektur können Innovationslabore einen wertvollen Beitrag zum Wandel in Behörden leisten. |



Corporate Governance

Umfassende Reform des Deutschen Corporate Governance Kodex

Der für börsennotierte Unternehmen geltende Deutsche Corporate Governance Kodex wird künftig einen deutlich geringeren Umfang haben. Er empfiehlt unter anderem eine Deckelung von Managergehältern sowie neue Begrenzungen der Zahl der Aufsichtsratsmandate und der Bestelldauer von Vorstandsmitgliedern. Der neue Entwurf wurde von der zuständigen Regierungskommission am 22.5.2019 der Presse vorab vorgestellt und soll im weiteren Verlauf des Jahres in Kraft treten.

In ihrer eigenen Presseverlautbarung hebt die Regierungskommission vor allem die neuen Regelungen zur Vorstandsvergütung hervor. So sollen die betroffenen Unternehmen eine „Ziel-Gesamtvergütung“ festlegen, die alle Vergütungselemente umfasse. Dies ergebe den Betrag, der bei hundertprozentiger Zielerreichung gewährt wird. Die Ziel-Gesamtvergütung solle durch eine Maximalvergütung (Cap) ergänzt werden, die wiederum greift, wenn Ziele überschritten werden. „Ziel- und Maximalvergütung sollen im Vergleich zur Vergütung der Führungskräfte und der Belegschaft insgesamt vermittelbar sein und auch der Öffentlichkeit erklärt werden können“, so die Kommission wörtlich. Variable Vergütungsbestandteile sollen grundsätzlich eine vorwiegend zukunftsbezogene mehrjährige Bemessungsgrundlage enthalten. Die langfristig variablen Vergütungsbeträge wiederum sollen von den Empfängern überwiegend in Aktien der Gesellschaft angelegt werden. Leistungskriterien sollen auch Nachhaltigkeitsziele umfassen.

Bei der Erstbestellung von Vorstandsmitgliedern soll nun eine Vertragsdauer von drei Jahren gelten, der derzeit geltende Kodex spricht hierbei von maximal fünf Jahren. Aufsichtsratsmitglieder sollen künftig nicht mehr als fünf entsprechende Mandate gleichzeitig wahrnehmen, wobei ein Aufsichtsratsvorsitz doppelt zählt. Auch die Unabhängigkeit eines Aufsichtsratsmitglieds wird in der neuen Fassung konkretisiert: Indikatoren für eine

fehlende Unabhängigkeit seien demnach aus Sicht der Kommission, wenn das Mitglied in den zwei Jahren vor der Ernennung Mitglied des Vorstands im betreffenden Unternehmen war, dem Aufsichtsrat seit mehr als zwölf Jahren angehört oder ein naher Familienangehöriger eines Vorstandsmitglieds ist. Auch eine „wesentliche geschäftliche Beziehung“ mit dem Unternehmen, zum Beispiel als Kunde, Lieferant, Kreditgeber oder Berater, die nicht länger als ein Jahr zurückliegt, wird als Gefährdung der Unabhängigkeit angesehen.

Der Kodexentwurf kann unter www.dcgk.de eingesehen werden. |

Public Corporate Governance Kodex im Saarland

Das Saarland hat einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) eingeführt. Dieser wurde im Februar 2019 vom Ministerrat verabschiedet und im April 2019 vom saarländischen Ministerium für Finanzen und Europa vorgestellt.

Der PCGK des Saarlandes umfasst Handlungsempfehlungen für die Leitung, Steuerung und Überwachung der öffentlichen Unternehmen. Er beinhaltet beispielsweise Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen Beteiligungsverwaltung und öffentlichen Unternehmen sowie zur Transparenz. Nicht vorgesehen ist das „Comply or Explain“-Prinzip, auch sind Abweichungen vom Kodex nicht ausdrücklich erwähnt. Dies bedeutet, dass der Kodex, anders als vergleichbare Regelwerke, keine öffentliche Begründung für Abweichungen von Soll-Empfehlungen vorschreibt. Außerdem gibt es keine Vorgabe zur Berichterstattung über die Einhaltung des Kodex. Für die Weiterentwicklung des PCGK ist eine Kooperation mit der Universität des Saarlandes vorgesehen.

Von den insgesamt 16 Bundesländern haben mittlerweile zwölf Bundesländer einen PCGK. Lediglich in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen fehlt es noch an einer entsprechenden landesspezifischen Regelung.

Der „Public Corporate Governance Kodex des Saarlandes“ ist unter www.saarland.de abrufbar. |

Digitalisierung

Trotz Fortschritten bei der Digitalisierung in Deutschland weiterhin Luft nach oben

In Deutschland sind insgesamt Fortschritte bei der Digitalisierung erkennbar, jedoch zeichnen sich weiterhin deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern sowie klare Handlungsbedarfe ab. Das zeigt der Deutschland-Index der Digitalisierung, der im März 2019 bereits zum zweiten Mal vom Kompetenzzentrum Öffentliche IT am Fraunhofer-Institut FOKUS veröffentlicht wurde.

Bei der Untersuchung wurden folgende Themenfelder ausgewertet: Infrastruktur, Digitales Leben, Wirtschaft und Forschung, Bürgerservices sowie Digitale Kommune. Für die Auswertung wurden frei zugängliche Statistiken sowie 301 kommunale Webseiten herangezogen. Im Ergebnis zählen die Stadtstaaten sowie die großen Flächenländer zu den Spitzenreitern bei der Digitalisierung in Deutschland. Die Gesamtindexwerte reichen von 102,5 (Berlin) bis 50,2 (Thüringen) und weisen damit erhebliche Unterschiede auf.

Verbesserungen werden gemäß der Studie vor allem bei der Digitalisierung der Kommunalverwaltungen sowie hinsichtlich Wirtschaft und Forschung deutlich. So habe sich beispielsweise die öffentliche Forschungsförderung im Digitalisierungsbereich mehr als verdreifacht. Die Kommunalverwaltungen konnten unter anderem mit Servicekonten und E-Payment sowie einer besseren Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Verwaltungsebenen überzeugen.

Hingegen müsse beim flächendeckenden Breitbandausbau in den Kommunen sowie beim Onlineangebot von Verwaltungsleistungen dringend etwas getan werden. Betrachtet man die fünf am häufigsten nachgefragten Verwaltungsleistungen (unter anderem Gewerbeanmeldung sowie Kfz-Zulassung) in Deutschland, so kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass im Durchschnitt der rund 300 untersuchten Kommunen statistisch betrachtet weniger als eine der fünf Leistungen durchgängig digital angeboten

wird. Daraus leiten die Autoren einen dringenden Unterstützungsbedarf der Kommunen ab, um die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes bis 2022 noch erreichen zu können.

Die Publikation „Deutschland-Index der Digitalisierung 2019“ steht unter www.oeffentliche-it.de zum Download zur Verfügung. |

eAkte: Je jünger die Nutzer, desto höher die Akzeptanz

Bei jüngeren Mitarbeitern ist die Akzeptanz der im Rechtskreis des Sozialgesetzbuches (SGB) II eingeführten eAkte deutlich höher als bei ihren älteren Kollegen. Dies zeigt eine Befragung der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit von über 3.000 Mitarbeitern in 96 Jobcentern, die zwischen 2016 und 2017 die eAkte eingeführt haben.

Ist die Akzeptanz in der Altersgruppe der 18- bis 34-Jährigen bei 40 Prozent der Befragten „hoch“, trifft dies – so die Umfrageergebnisse – bei den 50- bis 64-Jährigen nur noch auf ein Drittel zu. Insgesamt sei die Einstellung der Befragten gegenüber der eAkte aber als „wohlwollend“ einzustufen. So stimmten fast drei Viertel der Aussage zu, dass die Nutzung der eAkte in der täglichen Arbeit insgesamt problemlos verlaufe. Mit zwei Drittel Zustimmung wird laut Umfrage die verbesserte Informationsteilung mit Kollegen besonders positiv bewertet.

Doch die Ergebnisse deuten auch auf einige Probleme hin. So habe die Mehrheit der Befragten angegeben, dass für sie die wahrgenommene Arbeitseffizienz durch die Einführung der eAkte nicht gestiegen sei. Die Autoren führen dies unter anderem darauf zurück, dass sich viele Mitarbeiter in Jobcentern chronisch überlastet fühlten – unabhängig von der eAkte. Kritisiert werde von den befragten Mitarbeitern zudem die „Usability“ – also Anwenderfreundlichkeit – der eAkte: Jeder Sechste sei mit der Gebrauchstauglichkeit der Nutzeroberfläche unzufrieden. Zudem beklagten die Befragten zum Teil, dass durch die verstärkte Computerarbeit körperliche Beschwerden zunähmen und sich die Kommunikation unter Kollegen von persönlichen Gesprächen immer

mehr auf den E-Mail-Verkehr verlagere. Gleichzeitig habe das papierfreie Arbeiten aber auch positive Effekte: aus ökologischer Sicht, aber auch durch verbesserte Ordnung am Arbeitsplatz.

Die Umfrageergebnisse wurden veröffentlicht in: Löbel, S. et al. (2018): Ein Blick in die Praxis: Akzeptanz der eAkte im Bereich SGB II. In: Verwaltung und Management, 24. Jg., Heft 6, S. 299–306. |

Handlungsempfehlungen für die Förderung des Breitbandausbaus im ländlichen Raum

Für das Vorantreiben des Breitbandausbaus im ländlichen Raum bedarf es insbesondere einer Verbesserung der Fachkompetenz auf Länderebene und des Austauschs zwischen den beteiligten Akteuren aller Verwaltungsebenen. Das sind die Empfehlungen einer im April 2019 herausgegebenen Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. sowie der PSPC Public Sector Project Consultants GmbH.

Für die Studie wurden Kommunen, Investoren sowie kommunale Telekommunikationsunternehmen befragt. Damit wurden unterschiedliche Perspektiven herangezogen, um die gegenwärtige Förderkulisse und regulatorischen Rahmenbedingungen des Breitbandausbaus zu untersuchen und daraus Empfehlungen abzuleiten.

Im Ergebnis der Untersuchung wurde die Uneinheitlichkeit beim Breitbandausbau in Bezug auf Aspekte wie Ausbaufortschritt, Netzabdeckung und Organisationsstruktur deutlich. Außerdem stellten die Studienautoren fest, dass es beim Breitbandausbau unter anderem an der Unterstützung der Kommunen bei der Umsetzung der Förderprogramme fehle. Insbesondere der Mangel an personellen Ressourcen und Know-how in der Verwaltung verzögere die Förderverfahren und damit den Ausbau teilweise erheblich.

Die „Studie zur Förderung des Breitband-Ausbaus im ländlichen Raum – Ergebnisse und Empfehlungen“ steht unter www.kompetenzzentrum-uni-leipzig.de kostenfrei zum Download zur Verfügung. |

ÖPNV: Profitabel dank neuer Technologien?

Durch den Einsatz innovativer Technologien könnte der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland deutlich rentabler werden. Verkehrsbetriebe in Metropolen könnten sogar Kostendeckungsgrade bis zu 110 Prozent erreichen – und damit rentabel werden. Dies hat die Unternehmensberatung Roland Berger in der im April 2019 erschienenen Studie „Nahverkehr rechnet sich“ ermittelt.

Um diese Ziele zu erreichen, empfehlen die Unternehmensberater sieben Ansätze zur Kostensenkung. Hierzu zählt die Nutzung von Echtzeitdaten, um zum Beispiel Fahr- und Streckenpläne auf die tatsächliche Nachfrage und aktuelle Verkehrssituation abzustimmen, aber auch Wartungsarbeiten vorausschauender planen zu können. Der Personalaufwand könne durch den Einsatz von „Robo-Shuttles“, autonom fahrenden Großraumtaxen, reduziert werden. Auf schwach ausgelasteten Strecken könnten die „Robo-Shuttles“ den Busverkehr vollständig ersetzen und ihn auf stark ausgelasteten Strecken ergänzen. Insgesamt sollten konventionelle Busse und Straßenbahnen sukzessive durch autonom fahrende Fahrzeuge ersetzt werden. Dies führe auch zu weniger Unfällen. Großraumtaxen mit Fahrer könnten Fahrten auf Nachfrage anbieten, zum Beispiel im ländlichen Raum, wo sich eine regelmäßige Bedienung nicht lohne, und neue Kunden und Umsätze generieren. Die Elektrifizierung von Bussen senke zudem langfristig die Wartungs- und Instandhaltungskosten, auch wenn zunächst hohe Anschaffungskosten erforderlich seien. Gestaffelte Preise, orientiert an der Nachfrage, könnten außerdem für eine bessere Auslastung der Fahrzeuge sorgen. Schließlich könnten mit „Mobility-as-a-Service“-Angeboten Verkehrsmittel unterschiedlicher Anbieter auf einer Plattform gebündelt werden. Dies erzeuge zusätzliche Einnahmen und sei die Grundlage für die Nutzung von Echtzeitdaten. |

Blockchain-Technologie: Mehrwert für die Energiewirtschaft

Für Unternehmen der Energiewirtschaft, die erste Erfahrungen mit der Blockchain sammeln oder Pilotprojekte starten wol-

len, sei jetzt ein guter Zeitpunkt zum Einstieg. Dies schlussfolgert die Deutsche Energie-Agentur (Dena) auf Basis ihrer Studie „Blockchain in der integrierten Energiewende“. In der Untersuchung wurde der Beitrag der Blockchain zur Energiewende anhand elf konkreter Anwendungsfelder aus den energiewirtschaftlichen Kernbereichen Asset Management, Datenmanagement, Marktkommunikation, Stromhandel und Finanzierung untersucht.

Die Studie zeigt, dass der Einsatz von Blockchain in einigen der untersuchten Anwendungsfelder unter wirtschaftlichen, technologischen und regulatorischen Gesichtspunkten einen Mehrwert für Energieunternehmen darstellt.

So habe die Technologie zum Beispiel das Potenzial, über Automatisierungseffekte und Prozessoptimierung zur Senkung von Betriebskosten beizutragen. Dies sei vor allem in den Anwendungsfeldern „Zertifizierung von Herkunftsnachweisen“, „Anmeldung von Anlagen im Marktstammregister“ und „Energiedienstleistungen für Gebäude und Industrieprozesse“ der Fall. Die technologische Eignung der Blockchain sei für die Anwendungsfelder

„Gebäude und Industrieprozesse“, „Peer-to-Peer-Handel“ und „Mieterstrom“ hervorzuheben. Hinsichtlich einer regulatorischen Beurteilung zeigt die Studie, dass der Blockchain-Einsatz im Rahmen des Energierechts prinzipiell möglich ist, eine Einzelfallbewertung aber zwingend erforderlich macht. In den Anwendungsfeldern „Zertifizierung von Herkunftsnachweisen“ und „Anmeldung von Anlagen im Marktstammregister“ seien die regulatorischen Herausforderungen für einen Blockchain-Einsatz vergleichsweise hoch.

Die Studie kann unter www.dena.de kostenlos heruntergeladen werden. |

Kommunale Digitallotsen in Baden-Württemberg

Verwaltungsmitarbeiter sollen den digitalen Wandel in Baden-Württemberg direkt mitgestalten. Das ist das Ziel des Qualifizierungsprogramms „Kommunaler Digitallotse“ unter dem Dach der baden-württembergischen Digitalisierungsstrategie „digital@bw“.

Das dreitägige Qualifizierungsprogramm bildet Verwaltungsmitarbeiter zum Digitallotsen aus. Neben einem Grundlehrgang



beinhaltet das Programm Themen wie Change-Management-Methoden, Potenziale von Open-Data und die Umsetzung von E-Government. Die ausgebildeten Digitallotsen sollen zukünftig nach außen als qualifizierte Ansprechpartner für wichtige digitale Kooperationspartner wie zum Beispiel Start-ups dienen. Gleichzeitig fungieren sie auch für ihre eigenen Kollegen als Multiplikatoren und setzen Impulse für Veränderungen. So sollen die Teilnehmer nicht nur neues Fachwissen und Kompetenzen, sondern auch Begeisterung für digitale Themen in die Verwaltung tragen.

Der „Kommunale Digitallotse“ wurde durch den baden-württembergischen Gemeindetag, Städtetag und Landkreistag beschlossen und wird seit Anfang 2019 flächendeckend in allen 1.101 Städten und 35 Landkreisen in Baden-Württemberg angeboten. Somit soll gefördert werden, dass neben der bloßen Bereitstellung von Finanzmitteln für die Digitalisierung in Zukunft auch die Verwaltungsbeamten direkt zum digitalen Wandel beitragen können. |

Nordrhein-Westfalen: Neue Digitalstrategie

Das nordrhein-westfälische Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie hat im April 2019 die „Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen“ vorgelegt. In der Pressemitteilung zur Strategie betonte der zuständige Minister, dass das Land sich nicht länger mit einem Platz im Mittelfeld zufriedengeben, sondern bis 2025 zu den digitalen Spitzenreitern in Europa zählen wolle.

Die Digitalstrategie umfasst fünf Fokus- und vier Schnittstellenthemen. Im Fokus werden Themen wie „Bildung und Kultur als Schlüssel zur digitalen Zukunft“ oder „intelligente Mobilität und Energiesysteme“ behandelt. Bei den Schnittstellenthemen wird neben schnellem Internet sowie Sicherheit und Datenschutz auch die digitale Verwaltung betrachtet.

Die Strategie für die digitale Verwaltung formuliert das Ziel einer vollständigen Digitalisierung der gesamten Landesverwaltung bis 2025. Außerdem sei vorge-

sehen, die nötige Infrastruktur zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, die das Serviceportal des Landes und den Portalverbund mit den Serviceportalen der nordrhein-westfälischen Kommunen beinhaltet, bis zum ersten Quartal 2020 zu schaffen. Auch die Öffentlichkeit solle im Digitalisierungsprozess besser beteiligt werden. Dafür sollen bis 2021 sowohl ein neues zentrales Beteiligungsportal Nordrhein-Westfalen bereitgestellt als auch einheitliche Leitlinien zur Bürgerbeteiligung erarbeitet werden.

Die Strategie kann unter www.digitalstrategie.nrw heruntergeladen werden. |

Stadt Bremen: Bündelung der Digitalisierungsaktivitäten in zentraler „IT-Garage“

Die Freie Hansestadt Bremen will ihre Aktivitäten rund um die Digitalisierung in der Verwaltung in Zukunft an einer zentralen Adresse bündeln. Seit Mitte März 2019 arbeiten daher vorerst sechs IT-Mitarbeiter der Stadt Bremen in einer „IT-Garage“ gemeinsam an Digitalisierungslösungen für die Bremer Verwaltung. Später soll die „IT-Garage“ auf 20 Mitarbeiter anwachsen. Ziel sei es somit, Lösungen auf Augenhöhe mit den Bremer Bürgern zu entwerfen und gleichzeitig einen „Hauch von Silicon-Valley“ an die Weser zu holen, so der für Bremens Digitalisierung zuständige Abteilungsleiter.

Bei der Eröffnung der „IT-Garage“ betonte die zuständige Senatorin für Finanzen die Möglichkeiten der „IT-Garage mit Startup-Charakter“. Damit sei „ein Raum für ein neues offenes und kreatives Zusammenarbeiten“ geschaffen worden. Ein erstes größeres Projekt für die Mitarbeiter der „IT-Garage“ stehe schon in den Startlöchern: Bis Ende des Jahres soll die App für das Digitalisierungsprojekt „Einfache Leistungen für Eltern“ (ELFE) weiterentwickelt und einsatzbereit sein. Das bekannteste Digitalisierungsprojekt Bremens soll jungen Eltern in Zukunft eine digitale Beantragung von Leistungen, beispielsweise des Kindergeldes, ermöglichen. Dies scheidet derzeit jedoch noch an einem fehlenden Rechtsrahmen auf Bundesebene. |

Öffentliche Finanzwirtschaft

Wunsch und Wirklichkeit: Risikomanagement in Kommunen

Obwohl die Mehrzahl der Kommunen ein systematisches Management von Risiken für unverzichtbar hält, verfügt weniger als jede zehnte Kommune über ein flächendeckendes Risikomanagementsystem. Dies sind die Ergebnisse einer standardisierten Onlinebefragung, die die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) unter ihren Mitgliedern durchgeführt hat. Beteiligt haben sich 122 kommunale Vertreter, insbesondere aus dem Bereich Finanzen.

Demnach halten fast alle Umfrageteilnehmer (98 Prozent) ein systematisches Risikomanagement im Finanzbereich für notwendig und erforderlich. Doch auch weitere Risiken wie Gefahren für Mensch und Umwelt, Sachschäden oder Korruption hätten für ein kommunales Risikomanagement einen hohen Stellenwert. Immerhin gaben laut KGSt mehr als zwei Drittel der Befragten an, dass in ihrer Verwaltung in der Vergangenheit bereits dolose Handlungen (dazu zählen zum Beispiel Betrug, Untreue, Unterschlagung und Korruption) aufgedeckt wurden.

Dass es bei fast 40 Prozent der Befragungsteilnehmer in der Kommunalverwaltung kein Risikomanagementsystem gibt und dort auch mittelfristig keine Einführung geplant ist, liege nicht nur an fehlenden Ressourcen. Für mehr als die Hälfte dieser Befragungsteilnehmer sei auch mangelndes Fachwissen der Verwaltungsbeschäftigten ein Hinderungsgrund. Fast 70 Prozent führten die fehlende Risikoüberwachung auf eine mangelnde Unterstützung durch politische Gremien und die Verwaltungsleitung zurück, so die Studienergebnisse.

Mitglieder der KGSt können den Studienbericht „Umsetzungsstand des kommunalen Risikomanagements, Ergebnisse einer Umfrage: Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen“ unter www.kgst.de herunterladen. |



Deutsches Steuerzahlerinstitut: Öffentliche Hand oft kein guter Bauherr

Die öffentliche Hand in Deutschland hat ein wiederholtes Problem mit Baukostenüberschreitungen bei Großprojekten. Das zeigt eine Studie des Deutschen Steuerzahlerinstituts des Bundes der Steuerzahler e.V. vom November 2018. Hierzu wurden die Kostenentwicklungen von sieben Großprojekten der öffentlichen Hand ermittelt und analysiert. Die beobachteten Großprojekte wiesen eine durchschnittliche Kostensteigerung von rund 180 Prozent und einen Anstieg der Kosten von insgesamt ursprünglich geplanten circa 7 Milliarden Euro auf circa 20 Milliarden Euro auf. Neben den reinen Zahlen nennt die Studie des Weiteren mögliche Gründe für die Baukostenüberschreitungen der öffentlichen Hand und macht Reformvorschläge.

Als potenzielle Ursachen für die Baukostenüberschreitungen unterscheiden die Studienautoren zwischen Informations- und Anreizproblemen. So gehörten zu den Informationsproblemen unter ande-

rem mangelhafte Prognosetechniken, aber auch menschliches Versagen, ausgelöst zum Beispiel durch „Überoptimismus“ bei den verantwortlichen Organisatoren. Unterschiedliche Interessen der zahlreichen an einem Großprojekt beteiligten Akteure resultierten in Anreizproblemen. Die Folge seien zum Beispiel bewusst geschönte Kosten. Neben den Gründen werden in der Studie auch mögliche Reformvorschläge benannt. Demnach könnten Haushaltsmittel in Zukunft nur noch bei abgeschlossener Entwurfsplanung veranschlagt werden. Auch standardisierte Kosten-Nutzen-Analysen sollten nach Auffassung der Autoren künftig für alle Großprojekte verpflichtend sein. Dadurch bestünde zumindest eine Chance, Baukostenüberschreitungen in Zukunft einzudämmen und Steuergelder sinnvoll zu verplanen, so der Präsident des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V.

Die Veröffentlichung „Baukostenüberschreitungen der öffentlichen Hand. Gründe und Gegenmaßnahmen“ kann beim Deutschen Steuerzahlerinstitut kostenfrei bestellt werden. |

Haushalts- und Rechnungswesen

Vereinfachungen bei kommunaler Doppik in Mecklenburg-Vorpommern – Erleichterte Abschlüsse in Brandenburg

Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern sollen für ihr doppisches Haushalts- und Rechnungswesen demnächst Vereinfachungen erhalten. Das hat das Landeskabinett am 12.2.2019 mit dem Doppik-Erleichterungsgesetz beschlossen. Wie das Innenministerium des Landes mitteilte, gehe es darum, „Standards zu senken, die Transparenz der Doppik zu verbessern (und) Verwaltungsabläufe zu vereinfachen.“ So wird unter anderem die Pflicht zur Aufstellung des Gesamtabschlusses künftig auf größere Städte beschränkt; die Erstaufstellung wird von 2019 auf das Jahr 2024 verschoben. Für Ämter entfallen das Verbot der Überschuldung und die Pflicht zum Ausgleich des Ergebnishaushalts.

Im Land Brandenburg können Kommunen, die mit Jahresabschlüssen seit der Umstellung auf die Doppik im Rückstand sind, bis Ende 2020 ein vereinfachtes Verfahren zur Abschlussaufstellung für alle Haushaltsjahre bis zum Jahr 2016 nutzen. Auf Basis des „Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse“ vom 15.10.2018 können die betroffenen Kommunalverwaltungen auf den Rechenschaftsbericht, die Anlagen-, Forderungs- und Verbindlichkeitsübersicht sowie bestimmte Teilrechnungen verzichten. Das Rechnungsprüfungsamt kann von der Prüfung dieser Abschlüsse absehen.

Mit einem Rundschreiben hat das brandenburgische Innenministerium die Kommunen am 21.3.2019 aufgefordert, das neue Gesetz „mit dem erforderlichen Augenmaß“ anzuwenden. So sei zwar zum Beispiel vorgesehen, auf die Prüfung der verkürzten Jahresabschlüsse zu verzichten, dies bedeute aber nicht, dass „sämtliche Sachverhalte/Geschäftsvorfälle aus diesen Jahren ungeprüft bleiben dürfen“. |

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Rekommunalisierung in Europa im Aufwind

Immer mehr Kommunen in Europa entscheiden sich seit der Jahrtausendwende für eine Rekommunalisierung ihrer öffentlichen Daseinsvorsorge. Zu diesem Ergebnis kommt die Studie „Rekommunalisierung in Europa – Fakten, Motive, Beispiele“ vom April 2019.

Verfasst wurde die Studie vom Büro für Daseinsvorsorge und Kommunalwirtschaft der Stadt Wien in Zusammenarbeit mit der österreichischen Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung. Neben der allgemeinen Entwicklung der letzten Jahrzehnte auf dem Feld der Rekommunalisierung betrachtet die Studie auch häufige Motive für eine Rekommunalisierung innerhalb der Kommunen.

So zählen die Autoren in den letzten 20 Jahren mehr als 700 Fälle von Rekommunalisierungen in 20 europäischen Staaten. Ein Großteil von 347 Fällen entfällt auf Deutschland. Den stärksten Trend zurück zur öffentlichen Hand gebe es dabei im Energie- und Wassersektor, allerdings umfasse diese Entwicklung auch zahlreiche andere Bereiche, wie zum Beispiel den öffentlichen Nahverkehr und die Pflegeversorgung. Bei den Motiven für die zunehmende Rekommunalisierung nennen die Autoren neben der schlechten Erfahrung mit privaten Anbietern auch die Zurückgewinnung der Steuerhoheit und eine Neuorientierung zur gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorge innerhalb der Kommunen.

Die Rekommunalisierung sei dabei allerdings kein Selbstläufer, so die Autoren. Sie stehe nach wie vor einem starken Liberalisierungs- und Privatisierungsdruck vonseiten großer privater Anbieter sowie der Europäischen Kommission gegenüber.

Die Studie kann unter www.wien.gv.at kostenfrei heruntergeladen werden. |

OB-Barometer 2019: Wohnraum-mangel als Top-Herausforderung, Digitalisierung als Zukunftsthema

Die Oberbürgermeister und Bürgermeister deutscher Städte sehen die Schaffung bezahlbaren Wohnraums als aktuell wichtigste Aufgabe an. Außerdem wird das Thema Digitalisierung laut den Stadtspitzen zukünftig am stärksten an Bedeutung gewinnen. Das sind die Ergebnisse des „OB-Barometer 2019“ vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Die Ergebnisse beruhen auf einer im Januar und Februar 2019 durchgeführten telefonischen Befragung von 134 Stadtoberhäuptern.

Bei dem OB-Barometer werden seit 2015 jährlich Oberbürgermeister und Bürgermeister deutscher Städte ab 50.000 Einwohnern zu den aktuellen und künftigen Herausforderungen, Aufgaben sowie Rahmenbedingungen für deutsche Kommunen befragt.

Bei der diesjährigen Untersuchung sind Trendveränderungen und auch regionale Unterschiede deutlich geworden. So liegt das Top-Thema „Integration“ des letzten Jahres bei der diesjährigen Befragung nur noch auf Platz sechs. Außerdem wird die Dringlichkeit von Handlungsfeldern regional unterschiedlich eingeschätzt. Spielen Wohnen und Mobilität im Süden Deutschlands die größte Rolle, sehen ostdeut-

sche Städte wiederum bei Arbeitsplätzen und Infrastruktur den größten Handlungsbedarf.

Nicht zuletzt fordern die Stadtspitzen insbesondere bei den Themen Verkehr und Infrastruktur, Finanzen, Städtebau und Wohnen sowie Digitalisierung bessere Rahmenbedingungen, die durch die EU, den Bund und die Länder geschaffen werden sollen.

Das „OB-Barometer 2019“ kann unter www.difu.de/ob-barometer heruntergeladen werden. |

Kohleausstieg: Stadtwerke befürchten Preissteigerungen

Der geplante Kohleausstieg bereitet einer Mehrheit der Vertreter deutscher Stadtwerke große Sorgen. Das zeigt die neue Stadtwerke-Studie der Zeitschrift „Der Neue Kämmerer“ vom April 2019. Hierfür wurden 100 Geschäftsführer und Vorstände deutscher Stadtwerke zu den Themen Kohleausstieg, Digitalisierung und Regulierung befragt. Unterstützt wurde die Erhebung von sechs Tiefeninterviews, unter anderem mit Spitzenpolitikern und Vertretern aus Versorgungs- und Energieunternehmen.

Als Folge des Kohleausstiegs befürchten laut Studie 71 Prozent der befragten Stadtwerke-Chefs steigende Strombezugskosten für Industrie- und Gewerbetunden. Insgesamt sähen die Befragten in der Energiewende eine Chance, bemängelten jedoch in vielen Fällen das regulatorische Umfeld und einen fehlenden Plan bei der Umsetzung. So vermissten 76 Prozent der Befragten ein durchdachtes Konzept für die Energiewende.

Laut der Befragung sieht die Mehrheit der Stadtwerke-Chefs in den Geschäftsfeldern E-Mobility, dezentrale Versorgung und Energiedienstleistungen Zukunftspotenzial für das eigene Unternehmen. Keine Bedeutung haben hingegen die Felder Big-Data-Nutzung und Blockchain-Technologie.

Die Studie „Stadtwerke – fit für die Zukunft?“ kann kostenfrei unter www.derneuekaemmerer.de heruntergeladen werden. |



OLG Frankfurt: Folgeschweres Urteil für Fernwärmeversorger

Die Energieversorgung Offenbach (EVO) sowie die Energieversorgung Dietzenbach (EVD) dürfen ihre Preise für die Fernwärmeversorgung nicht einseitig und ohne Berücksichtigung der Preisgleitklausel erhöhen. Das hat das Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt am Main in seinem Urteil vom April 2019 entschieden (AZ.: 6 U 190/17 sowie 6 U 191/17).

Dem Urteil vorausgegangen war die Erhöhung der Preise für die Fernwärmeversorgung durch die EVO und EVD im Herbst 2015. Zwar wurden die entsprechenden Verbraucher durch persönliche Anschreiben, öffentliche Mitteilungen und eine eigens eingerichtete Fernwärme-Hotline über die Erhöhung informiert, dies reichte laut OLG Frankfurt jedoch nicht für eine rechtswirksame Kostensteigerung aus. Hierfür bedarf es vielmehr einer übereinstimmenden Erklärung zwischen den entsprechenden Vertragspartnern.

Neben den Folgen für die EVO und EVD wird von dem Urteil zusätzlich eine große Signalwirkung für die gesamte Fernwärmebranche erwartet. So kann die Frage, ob Versorger ihre Preise einseitig erhöhen dürfen, in zahlreichen Fällen auftreten und wurde bisher noch nicht höchstrichterlich geklärt. Rechtskräftig ist das Urteil derzeit jedoch noch nicht, da den beklagten Unternehmen noch der Weg in die Revision vor dem Bundesgerichtshof offen steht. Hierfür wollen die EVO und EVD nun die schriftliche Begründung des Urteils analysieren, um ihr weiteres Vorgehen zu prüfen. |

IASS Potsdam: Intelligente Technik wenig bedeutend

Obwohl sich die größten deutschen Verteilnetzbetreiber grundsätzlich eine stärkere Förderung intelligenter Technik wünschen, ist seit der Einführung der Anreizregulierung vor allem in den konventionellen Netzausbau investiert worden. Auf intelligente Technik wurde hingegen nur in geringem Maße gesetzt. Zu diesem Ergebnis kommt eine Studie des Potsdamer Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) vom April 2019. Hierzu

wurden Interviews mit den Geschäftsführern und Netzplanern der zehn größten deutschen Verteilnetzbetreiber geführt, in denen diese zu ihren Investitionen in den notwendigen Netzausbau befragt wurden.

Probleme beim Ausbau und bei der Modernisierung der Netze sehen die Studienteilnehmer an unterschiedlichen Stellen. Als größte Herausforderung wurde die Finanzierung des Netzausbaus und der Netzintegration genannt. So kritisierten die Befragten beim Einsatz intelligenter Technik wie zum Beispiel regelbarer Ortsnetztransformatoren fehlende finanzielle Anreize und insgesamt zu hohe Kosten für die Netzintegration. Der Interessenkonflikt zwischen Netzbetreibern und -nutzern, besonders bei der Verteilung der anfallenden Kosten, erschwere die Netzintegration zusätzlich. Technische Aspekte werden dagegen nur von einem kleinen Teil der Befragten als Problem beim Netzausbau und bei der Netzmodernisierung genannt. Bislang könne intelligente Technik den konventionellen Netzausbau nur ergänzen, so die überwiegende Meinung in den geführten Interviews.

German incentive regulation and its practical impact on the grid integration of renewable energy systems. In: Renewable energy: an international journal, 134, S. 727–738, kann unter www.iass-potsdam.de heruntergeladen werden. |

Nachhaltigkeit

Neues Verpackungsgesetz mit weitreichenden Änderungen bis 2022

Seit 1.1.2019 gilt in Deutschland ein neues Verpackungsgesetz. Das Gesetz löst die vorherige Verpackungsverordnung ab und soll insbesondere zu höheren Recyclingquoten führen, indem diese bis 2022 schrittweise angehoben werden.

So werden beispielsweise die Recyclingquoten für Kunststoffverpackungen in diesem Jahr von 36 Prozent auf 58,5 Prozent und bis zum Jahr 2022 sogar auf 63 Prozent angehoben. Auch für andere Verpackungsmaterialien wie Glas, Papier und Metalle sind Steigerungen vorgesehen.



Neben den erhöhten Recyclingquoten beinhaltet das Gesetz auch Regelungen für niedrigere Lizenzentgelte bei der Verwendung wiederverwertbarer Verpackungen, neue Hinweispflichten für Einweg- und Mehrwegflaschen in Lebensmittelmärkten sowie eine Erweiterung der Einweg-Pfandpflicht beispielsweise auf Fruchtschorlen. Kontrolliert werden soll die Einhaltung des Gesetzes durch eine „Zentrale Stelle Verpackungsregister“.

Die Bundesumweltministerin sieht das neue Gesetz als eine wichtige Regelung für mehr Recycling und zur Vermeidung von unnötigem Plastik.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit informiert unter www.bmu.de über das neue Verpackungsgesetz. |

Gesundheitswirtschaft

Wirtschaftliche Situation vor allem in öffentlichen Krankenhäusern angespannt

Viele deutsche Krankenhäuser befinden sich in einer wirtschaftlich schlechten Verfassung. Dies zeigt der Krankenhaus Rating Report 2019, herausgegeben von dem RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, dem Institute for Healthcare Business sowie der Healthcare Information and Management Systems Society (HIMSS) in Kooperation mit Deloitte. Für den Report wurden die Jahresabschlüsse von insgesamt 877 Krankenhäusern analysiert.

In den Jahren 2016 und 2017 verbuchten 28 Prozent der untersuchten Häuser einen Jahresverlust, für 12 Prozent sehen die Autoren des Krankenhaus Rating Reports eine erhöhte Insolvenzgefahr. Bei den öffentlichen Krankenhäusern sei die wirtschaftliche Situation besonders angespannt. Demnach ermittelten die Autoren für 24 Prozent der öffentlichen Krankenhäuser eine erhöhte Insolvenzgefahr in 2017. Nur etwa die Hälfte der analysierten öffentlichen Krankenhäuser hat 2017 einen Jahresüberschuss erzielt.



Gründe hierfür sehen die Autoren unter anderem in dem Rückgang der stationären Fallzahlen im Jahr 2017, der zum Beispiel aus der zunehmenden ambulanten Versorgung, dem Personalmangel und stagnierenden Fallzahlen in einigen Leistungsbereichen (hoher Sättigungsgrad) hervorgehe. Auch gebe es in vielen Regionen zu viele kleine Kliniken mit einer oft geringen Spezialisierung. Dies erhöhe die Insolvenzgefahr noch zusätzlich, so die Autoren. |

Recht und Steuern

Deutsche Bauprojekte dauern zu lange

Der Normenkontrollrat bemängelt gemäß Medieninformationen, dass Infrastrukturmaßnahmen in Deutschland nicht schnell genug umsetzbar sind. Langwierige Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren sind der Grund. Als Folge werden Investitionen zurückgehalten.

Daher ließ der Normenkontrollrat die Gründe durch einen Kieler Anwalt mittels eines Gutachtens analysieren. Gemäß dieser Bestandsaufnahme sei eine maßgebliche Ursache das komplizierte europäische Umweltrecht. Auch die Detailtiefe der Vorhaben führe zu lang andauernden Vorträgen der Streitparteien in Gerichtsverfahren.

In Deutschland habe die Bundesregierung bereits in den 1990er-Jahren versucht, die Planungs- und Genehmigungsverfahren mit einem Regelwerk zu beschleunigen – mit wenig Erfolg, so der Normenkontrollrat. Auch weitere Versuche mittels Gesetzen scheiterten.

Nun beschreibt das Gutachten – basierend auf Interviews und Workshops – neue Lösungsansätze, die an den Gerichten erfolgreich zur Beschleunigung der Verfahren führen könnten. So solle es etwa bei Verfahren – insbesondere in Umweltangelegenheiten – so schnell keine Möglichkeit mehr geben, durch Einwände der Gegenparteien ein Stillstand der Verfahren auszulösen.

Solange es sich um reversible Maßnahmen und eine offene Prognose des Rechtsstreits im Zusammenhang mit Einwänden handele, sollen Bauprojekte vorerst nicht mehr gestoppt werden können. Besonders wichtig seien hierbei auch die frühzeitigen persönlichen Gespräche der Streitparteien, um einen möglichen Konsens zu finden.

Um die Umsetzung von Bauprojekten zu beschleunigen, empfiehlt das Gutachten, den Wissenstransfer durch die Gründung eines europäischen Senats sicherzustellen, sowie die Digitalisierung der Verwaltungsgerichtsordnung. |

IN EIGENER SACHE

Blitzumfrage: Planmäßige OZG-Umsetzung bis 2022 wird skeptisch gesehen

Dass alle der 575 Verwaltungsleistungen im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes bis 2022 digital zur Verfügung stehen werden, daran bestehen große Zweifel. So lautet das Meinungsbild unter 47 Verwaltungsexperten, das vom Institut für den öffentlichen Sektor e.V. im Rahmen einer Blitzumfrage eingeholt wurde. Vielmehr glauben rund die Hälfte der Befragten, dass bis 2022 an ihrem Wohnort nicht einmal die Hälfte der Verwaltungsleistungen online über den Portalverbund zur Verfügung stehen wird. Mit einer digitalen Verfügbarkeit aller bzw. fast aller Verwaltungsleistungen rechnen gerade einmal knapp 13 Prozent.

Die Mehrheit der Befragten geht außerdem davon aus, dass sich ihre Institution bzw. Gebietskörperschaft nicht nur an den Musterprozessen, die zentral von Entwicklungsgemeinschaften aus Bund, Ländern und Kommunen erarbeitet werden, orientieren wird. Auch individuelle Prozesse würden herangezogen, wenn es um die Onlinebereitstellung der 575 Verwaltungsleistungen geht. Mit einer überwiegenden Orientierung an den Musterprozessen rechnet nur ein Viertel.

Um Bürger und Unternehmen zur Nutzung der Onlinedienste zu motivieren, hal-



Der Stand der Start-ups und des Instituts für den öffentlichen Sektor bei der Hauptversammlung des Deutschen Städtetags

ten die Befragten insbesondere einfache, selbsterklärende und wiedererkennbare Verfahren für die Nutzer sowie eine medienbruchfreie Abwicklung der Anliegen für notwendig. Eine verpflichtende Nutzung der Onlinedienste befürwortet nur rund ein Fünftel.

Zur Teilnahme an der Blitzumfrage wurden die Leser der Fachzeitschrift Public Governance mit der Frühjahrsausgabe 2019 eingeladen. Knapp die Hälfte der Rückläufer kam von der kommunalen Ebene, gefolgt von Vertretern der Landes- und Bundesebene sowie wenigen Teilnehmern, die nicht im öffentlichen Sektor tätig sind. |

Das Institut für den öffentlichen Sektor beim Deutschen Städtetag in Dortmund

Die diesjährige Hauptversammlung des Deutschen Städtetages fand vom 4. bis 6.6.2019 unter dem Motto „Zusammenhalten in unseren Städten“ statt und

wurde von der Stadt Dortmund ausgerichtet. Neben zahlreichen kommunalen Verantwortlichen waren viele ausstellende Unternehmen auf der Veranstaltung vertreten und boten die Gelegenheit zum persönlichen Austausch. Das Institut für den öffentlichen Sektor e.V. war ebenfalls vor Ort und teilte sich mit vier Start-ups – LQEnterprise (JobKraftwerk), Commnex, Polyteia und Stadt.Land.Netz – einen Stand zum Thema digitale Verwaltung. LQEnterprise, Gewinner des Smart Country-Start-up-Award und wie die anderen Start-ups Podiumsteilnehmer bei myGovernment, bietet eine digitale Plattform für soziale Arbeit und regionales Bildungsmanagement. Commnex organisiert den ersten digitalen Marktplatz für Kommunalfinanzierung. Polyteia erstellt aus unterschiedlichen Daten digitale Berichte als Entscheidungsgrundlage für die Nutzer. Als viertes Start-up war Stadt.Land.Netz vertreten, dessen Software darauf abzielt, den Schulweg für Schülerbeförderungen zu optimieren.

Der Deutsche Städtetag vertritt rund 3.400 Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und Europäischer Union. Hochrangigster Gast war Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier, der in seiner Rede unter anderem dazu aufrief, Angriffe, Hass und Gewalt gegen Kommunalpolitiker nicht hinzunehmen. Schwerpunktthemen der Hauptversammlung waren unter anderem der Klimaschutz durch nachhaltige Mobilität, Wohnungsmangel und Wohnungsbau. Auch die kommunale Finanzlage und die Herausforderungen der Digitalisierung in Städten standen auf der Agenda. Während der Hauptversammlung wurde der Leipziger Oberbürgermeister Burkhard Jung als neuer Präsident des Deutschen Städtetages gewählt. Sein Vorgänger, der Münsteraner Oberbürgermeister Markus Lewe, wurde in das Amt des Vizepräsidenten berufen. |

Veranstaltungshinweis:

myGovernment 2019

Start-ups mit Lösungen für den smarten Staat

Bereits zum vierten Mal präsentieren ausgewählte Unternehmen aus der Gründerszene ihre digitalen Lösungen für den öffentlichen Sektor.

Wann? 12. September 2019, 16:30 Uhr

Wo? SUPER Concept Space, Bikini Berlin, Budapeststraße 50, 10787 Berlin

Anmeldung und mehr Informationen: www.my-government.de

Veranstalter: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.



SERVICE

Abonnement PublicGovernance

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

Bitte beachten Sie, dass der Versand von 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

Sommer 2019
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:

Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Wissenschaftlicher Leiter des Instituts:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

V.i.S.d.P.:

Dr. Ferdinand Schuster

Redaktion:

Franziska Holler
Anna Hückel
Nina Kairies-Lamp
Felix Klein
Sarah Oks
Michael Plazek

Ansprechpartner

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.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.