



/ PD-Perspektiven /

***Zehn Ansätze für eine
gestaltende und
wirtschaftlichere
Verwaltung***

16. Januar 2024

/ Für die öffentliche Hand von morgen /

Inhaltsverzeichnis

/	Die zehn Ansätze auf einen Blick.....	4	/	Methodik und Systematik	46
/	Vorwort	5	/	Kommentare von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Praxis und Politik.....	48
/	Danksagung	6	/	Abbildungsverzeichnis.....	53
1	Die Herausforderungen der Verwaltung in Deutschland.....	7	/	Quellenverzeichnis	54
2	Zehn Ansätze für eine gestaltende und wirtschaftlichere Verwaltung.....	14	/	Kontakt.....	56
3	Nächste Schritte: Ein Programm für eine gestaltende und wirtschaftlichere Verwaltung	44			

Zehn Ansätze für eine gestaltende und wirtschaftlichere Verwaltung

Die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung kann angesichts von Fachkräftemangel und gestiegenen Haushaltsrisiken nur durch Maßnahmen für eine gestaltende Verwaltung gesichert werden. Geschieht das nicht, könnten unstrukturierte Prozesse das Angebot öffentlicher Leistungen beeinträchtigen und das Vertrauen in den Staat erschüttern.

Die Rahmenbedingungen für Verwaltung und Politik in Deutschland ändern sich aufgrund kumulierender Krisen rasant. Gleichzeitig verschärfen der anhaltende Fachkräftemangel sowie ein verändertes Zinsumfeld bei gebremster Dynamik in den Steuereinnahmen die Lage.

Die Ausgangslage lässt sich mit fünf Annahmen verdeutlichen:

1. Der Bundeshaushalt steht aufgrund des hohen Anteils kurzlaufender Anleihen, die refinanziert werden müssen, vor einem erheblichen Anstieg der Zinszahlungen.
2. Die Ausgangslage ist in den meisten Bundesländern aufgrund der längerfristigen Finanzierung zunächst deutlich günstiger, hier werden jedoch die besonders hohen Pensionsverpflichtungen zur Belastung.
3. Die bisherige Finanzierungspolitik der Bundesländer muss nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 überprüft werden.
4. Der Arbeitskräftemangel wird zum automatischen Stabilisator für die Haushaltspolitik, da Stellen nicht besetzt und bezahlt werden können. Dies gefährdet jedoch die Handlungsfähigkeit der Verwaltung.
5. Eine Krise der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung muss durch rechtzeitige Weichenstellungen und Maßnahmen für eine gestaltende Verwaltung vermieden werden.

Die „Zehn Ansätze für eine gestaltende und wirtschaftlichere Verwaltung“ wurden in gemeinsamen Bewertungsprozessen der PD mit verschiedenen Expertinnen und Experten als besonders vielversprechend in Hinblick auf ihren Beitrag für eine wirtschaftliche Verwaltung eingeschätzt. Sie wurden entlang der folgenden Dimensionen bewertet: Wirtschaftlichkeitspotenzial, Nachhaltigkeit, Durchsetzbarkeit und Umsetzungsgeschwindigkeit. Dies sind zentrale Ansatzpunkte für ein mögliches Produktivitätsprogramm der öffentlichen Verwaltung. Um ein solches Programm aufzusetzen, sind die notwendigen Strukturen rechtzeitig aufzubauen und notwendige Investitionen in einer das Haushaltsjahr übergreifenden Betrachtung zu mobilisieren. Nicht zuletzt ist es eine zentrale Voraussetzung, verschiedene Interessen und Ziele abzuwägen und miteinander zu verbinden.

- 1 Controlling verankern:**
Für eine nachhaltige Steuerung und sinnvolle Prioritätensetzung bedarf es einer evidenz- und datenbasierten Informationsgrundlage.
- 2 Personalplanung strategisch nutzen:**
Die Realisierung von Digitalisierungsrenditen und die Aufgabenentwicklung bieten die Chance, dem Fachkräftemangel strategisch zu begegnen.
- 3 Planung des Mitteleinsatzes professionalisieren:**
Methodische Kompetenzen und die „Ownership“ werden für den Einsatz von wirksamen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gestärkt.
- 4 Großprojekte besser steuern:**
Frühzeitig alle wichtigen Stakeholder innerhalb eines kompetenten Projektmanagements koordinieren.
- 5 Digitalisierung nutzen:**
Automatisierungs- und Digitalisierungspotenziale von Verwaltungsprozessen müssen vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels realisiert werden.
- 6 Kooperation und Standards ausbauen:**
Standardisierungen und Kooperationen zwischen Verwaltungen können die Effizienz steigern, Servicestandards heben und Qualifikationsvorteile nutzbar machen.
- 7 Homeoffice nutzen:**
Mit Corona hat sich die Art und Weise der räumlichen Zusammenarbeit radikal geändert. Verwaltungsräumlichkeiten könnten angepasst und erhebliche Büroflächen eingespart werden.
- 8 Refinanzierung mitdenken:**
Die Anpassung von Gebühren und Entgelten kann helfen, die Allgemeinheit und die Verwaltung zu entlasten sowie Leistungen angemessen zu refinanzieren.
- 9 Aufträge wirtschaftlicher vergeben:**
Die Auftraggeberfähigkeit ist eine Voraussetzung dafür, Leistungen am Markt bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu beschaffen und die Leistungserbringung zu steuern.
- 10 Gezielter fördern:**
Es bedarf einer Gesamtsicht auf Programme, innerhalb derer Förderung in Hinblick auf Kosten und Wirkungen optimiert werden kann.



Thorsten Schramm
Leiter Öffentliche Finanzen



Dr. Ingo Caspari
Senior Managing Expert

Sie möchten mehr erfahren?



pd-g.de/wirtschaftlichere-verwaltung

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstr. 149, 10117 Berlin

pd-g.de/

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

vor der Herausforderung wirtschaftlich zu arbeiten, stehen Unternehmen, Stiftungen, Behörden, Vereine, Selbstständige sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ein jeder und eine jede mit unterschiedlichen Voraussetzungen, Anreizen, Zielen und Lösungsoptionen, die sich aus der Knappheit von Ressourcen und den Bedingungen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs ergeben. Auch wenn der Staat zwar qua Gesetz die Höhe seiner Einnahmen selbst bestimmen kann, bildet er hier keine Ausnahme. Denn sowohl ökonomisch, politisch als auch verfassungsrechtlich sind der Höhe der Besteuerung und der Neuverschuldung Grenzen gesetzt. Dies hat zuletzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 gezeigt.

Der Begrenztheit eigener Ressourcen trägt die öffentliche Hand mit dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung – ein Grundsatz, der über akute Haushaltsnotlagen hinaus Gültigkeit hat. „Durch die Leistungen (der PD) sollen die öffentlichen Stellen unterstützt werden, ihre Investitions- und Modernisierungsziele möglichst wirtschaftlich zu erreichen“, heißt es daher im Gesellschaftsvertrag der PD unter § 2 „Gegenstand des Unternehmens“. Diesem Auftrag wollen wir mit dem vorliegenden Beitrag „Zehn Ansätze für eine gestaltende und wirtschaftlichere Verwaltung“ im Besonderen nachkommen.

Wie im Folgenden dargelegt, befindet sich Deutschland in einer Phase, in der zum einen Nullzinsen der Vergangenheit angehören und Zinsen näher an den Werten liegen, die vor der großen Finanzkrise galten, und zum zweiten Finanzierungsmöglichkeiten geringer werden, was den Druck zur Wirtschaftlichkeit erhöht. Gerade die aktuelle Haushaltskrise zeigt auf, dass es zwingend notwendig sein wird, mit vorhandenen Finanzmitteln wirtschaftlicher umzugehen. Gleichzeitig steht der Staat wie auch die Wirtschaft vor der Herausforderung des Fachkräftemangels, die einen wirtschaftlichen Umgang mit der begrenzten Ressource Personal erfordert. Die zehn hier geschilderten Ansätze adressieren diese Herausforderungen genauso wie das Erfordernis, dass es weiterhin Investitionen (Personal und Finanzmittel) in technologischen und ökologischen Wandel braucht.

Das kürzlich erschienene Positionspapier „Transformation statt Symptombekämpfung – Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen“ entwirft eine strategische Reformagenda als Antwort auf die benannten Herausforderungen. Die vorliegenden zehn Ansätze stellen nun eine Vertiefung jener Elemente der Reformagenda dar, die auf die Produktivitätserhöhung in der öffentlichen Hand zielen. Wichtig wird es sein, die im Folgenden skizzierten Ansätze zügig umzusetzen, damit die mittel- und langfristigen Wirkungen rechtzeitig eintreten. Je nach Voraussetzungen der Gebietskörperschaft bietet sich eine individuelle Schwerpunktsetzung an, oftmals kann dabei auch auf bereits existierenden Ansätzen und Initiativen aufgesetzt werden.

Welche Relevanz und Notwendigkeit Wirtschaftlichkeit hat und im noch stärkeren Ausmaß haben wird, zeigen auch die sich im Anhang befindlichen Kommentare aus Praxis, Wissenschaft und Politik. Für diesen wertvollen Input danken wir den Verfasserinnen und Verfassern herzlich. Ihnen wünschen wir nun spannende Erkenntnisse und freuen uns auf den weiteren Austausch!



Stéphane Beemelmans
Geschäftsführer,
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH



Claus Wechselmann
Geschäftsführer,
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Danksagung

Das vorliegende Diskussionspapier wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung und das große Engagement der zahlreichen Beteiligten. Daher danken wir für die Kommentierung und den kritischen Input:

- Wolfgang Förster (Staatssekretär im Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft des Saarlands)
- Ulrich Silberbach (Bundesvorsitzender des dbb beamtenbund und tarifunion)
- Harald Riedel (ehem. Berufsmäßiger Stadtrat für Finanzen, Personal und IT in Nürnberg)
- Andrea Gahmann (Abteilungsleiterin Haushaltsmodernisierung der Freien und Hansestadt Hamburg)
- Dr. Johannes Slawig (ehem. Kämmerer der Stadt Wuppertal)
- Uwe Zimmermann (stv. Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds)
- Dr. Kay Ruge (stv. Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages)
- Verena Göppert (stv. Hauptgeschäftsführerin des Deutschen Städtetages)

Für die inhaltliche Begleitung, Diskussion und Unterstützung bedanken wir uns bei Hans Hinrich Coorsen (ehem. Haushaltsdirektor Hansestadt Hamburg) und Dr. Matthias Kollatz (Berliner Finanzsenator a. D.).

Für die Unterstützung bei der Erarbeitung und Formulierung der Ansätze danken wir unseren Kolleginnen und Kollegen:

- Dr. Timur Erim
- Dr. Gerd Hahn
- Karl-Heinz Heller
- Melanie Kunzmann
- Theresa Lea Reifurth
- André Weidemann

sowie: Corinna Niemeyer (ehemals PD)

1 Die Herausforderungen der Verwaltung in Deutschland

Die Beschreibung der Ausgangssituation basiert auf einem Beitrag von Dr. Matthias Kollatz (Berliner Finanzsenator a. D.) für die PD.

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist in den vergangenen beiden Jahrzehnten durch ein Wechselbad unterschiedlicher Herausforderungen gegangen. Waren die Nullerjahre von knappen Kassen geprägt, mit der Finanzkrise 2008 und den Beschlüssen zur Schuldenbremse auf umso verschärfte Weise, entspannte sich die Lage in den 2010er Jahren dank Rekordsteuereinnahmen. In den vergangenen Jahren allerdings wurde die Verwaltung wiederholt durch externe Schocks an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit getrieben, durch die Flüchtlingskrise ab 2015, die Coronakrise ab 2020 oder aktuell den russischen Angriffskrieg in der Ukraine. Die Gefahr besteht, dass über das Hangeln von Krise zu Krise die langfristige Ausrichtung der öffentlichen Haushalte und der öffentlichen Verwaltung aus dem Blick gerät. Dabei ist diese langfristige Ausrichtung wichtiger denn je, da auch die Herausforderungen immer klarer zutage treten.

Da sind zum einen die Herausforderungen, die ein aktives Engagement und auf Jahre hohe Investitionsbedarfe des Staates erfordern wie: notwendige Investitionen in die Energie- und Verkehrswende sowie in Klimaanpassungsmaßnahmen, die Modernisierung der Industrie und des Dienstleistungssektors vor dem Hintergrund sich verändernder Lieferketten und die Bewältigung von Migration auch im Sinne einer Erweiterung des Arbeitskräfteangebots.

Denn – zum anderen – werden die Handlungsspielräume der öffentlichen Hand durch einen immer erheblicheren Arbeitskräftemangel beschränkt. Er entwickelt sich zum zentralen Mangelfaktor unter den Produktionsfaktoren für öffentliche Leistungen in der Zukunft. Dieser Mangel wird zum wesentlichen Treiber für einen neuen Konsolidierungsdruck in der öffentlichen Verwaltung.

Der finanzielle Ausblick wird den Konsolidierungsdruck voraussichtlich ebenfalls verstärken, insbesondere die Normalisierung der Zinssituation nach einer langen Niedrigzinsphase stellt eine Herausforderung dar, auf die Bund, Länder und Kommunen noch nicht angemessen eingestellt sind.

Zur aktuellen Ausgangssituation lassen sich folgende Annahmen formulieren:

I. Der Bundeshaushalt steht aufgrund des hohen Anteils kurzlaufender Anleihen, die refinanziert werden müssen, vor einem erheblichen Anstieg der Zinszahlungen.

Für die öffentlichen Haushalte ergab sich 2021 und 2022 auf der Ebene der Kommunen und der Länder ein vielfach nicht erwartetes Ergebnis: Insgesamt kam es zu keiner Neuverschuldung, die Einnahmeentwicklung verlief positiver als die Fachwelt gedacht hatte – bedingt durch die wirtschaftliche Erholung nach Corona und die Mehreinnahmen des Staates aufgrund höherer Inflation, insbesondere bei der Mehrwertsteuer.

Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in % des BIP

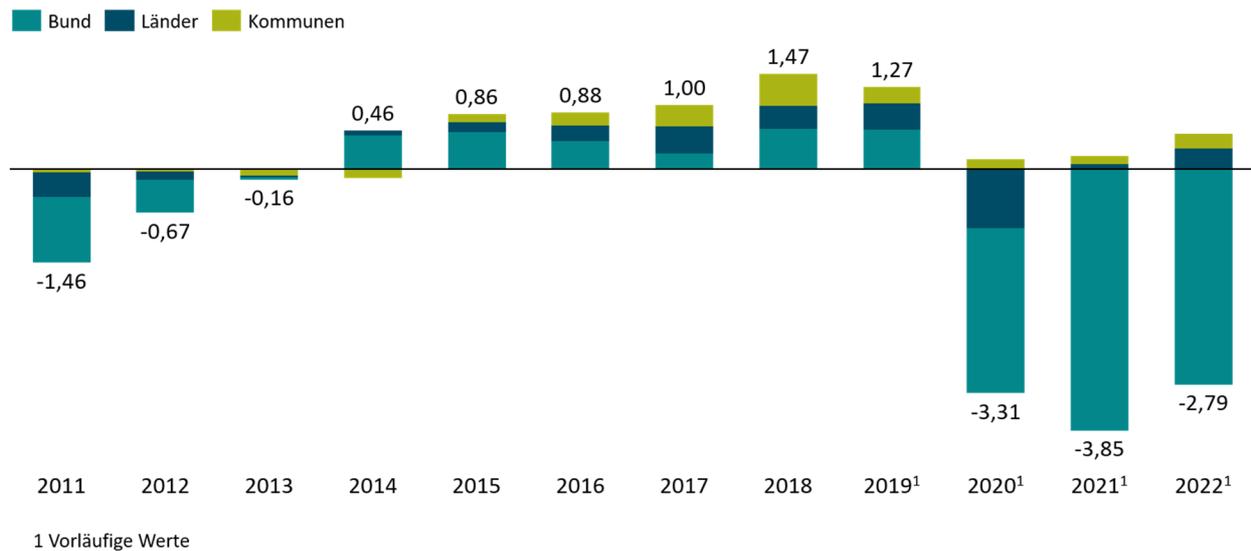


Abbildung 1: Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in % des BIP, Statistisches Bundesamt (2023)

Da der Bund die Netto-Neuverschuldung der letzten zwei Jahre praktisch ausschließlich getragen hat (siehe Abbildung 1) und er traditionell einen hohen Anteil kurzlaufender Papiere begibt, ist bei ihm der rascheste Zins-Umschlagseffekt zu erwarten. Zahlte der Bund 2021 für die gesamte Staatsschuld lediglich 3,9 Milliarden Euro Zinsen, so wird für 2023 bereits mit 39 bis 40 Milliarden Euro gerechnet, also dem Zehnfachen. Im Jahr 2000 hatten die Zinsausgaben ebenfalls 39 Milliarden Euro beim Bund ausgemacht, allerdings war der Schuldenstand damals deutlich geringer und ebenso das BIP. Diese 39 Milliarden Euro stellten so etwas wie einen Spitzenwert dar, davor und danach waren die Zinszahlungen niedriger.¹ In der aktuellen Lage jedoch wird die Zahllast nicht mit 39 Milliarden Euro ihre Spitze erreicht haben, sondern – ein langfristiges Zinsniveau wie vor der Finanzkrise unterstellt – über die Jahre auf fast das Doppelte ansteigen: Auf 4,2 Prozent von 1.570 Milliarden Euro, also 66 Milliarden Euro pro Jahr.

II. Die Ausgangslage ist in den meisten Bundesländern aufgrund der längerfristigen Finanzierung zunächst deutlich günstiger, hier werden jedoch die besonders hohen Pensionsverpflichtungen zur Belastung.

Die Bundesländer sind für ein ausstehendes Anleihevolumen von über 400 Milliarden Euro verantwortlich, laut der Norddeutschen Landesbank (NORD/LB) im letzten Quartal des Jahres 2022 mit insgesamt 863 Anleihen.² Geht man in einer ersten Betrachtung davon aus, dass die Bundesländer 2023 keine neuen Schulden aufnehmen, haben sie in diesem Jahr über 50 Milliarden Euro zu den nun gültigen Zinsen zu refinanzieren und im Jahr 2024 fast 50 Milliarden Euro (siehe Abbildung 2). Im Februar 2023 platzierte das Bundesland Berlin eine Nachhaltigkeitsanleihe von 10 Jahren mit 2,75 Prozent pro Jahr auf dem Markt. Das kann als günstiger Wert angesehen werden. Nimmt man optimistisch an, dass 2023 die Gesamtheit der

¹ Statista (2023/1): Zinsausgaben des Bundes von 1969 bis 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157800/umfrage/entwicklung-der-zinsausgaben-des-bundes-seit-1969/>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

² NORD/LB (2022): Issuer Guide Deutsche Länder 2022, <https://www.nordlb.de/meine-nordlb/download/research-dokument-11346?cHash=962d498eb1d7e41d1ab6ea22b101c31f>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

Bundesländer diese 2,75 Prozent bieten können und für 2024 einen Prozentpunkt mehr, haben die Landeshaushalte in ihrer Gesamtheit 7,5 Milliarden Euro für die Refinanzierung der ausstehenden Anleihen zu bezahlen. Da die Zinssätze der Vorgängeranleihen auch nicht 0 Prozent betragen, dürfte die Mehrbelastung der Ländergemeinschaft im Jahr 2024 bei etwa 5 Milliarden Euro liegen.

Ausstehende Anleihen deutscher Bundesländer, in Mrd. Euro

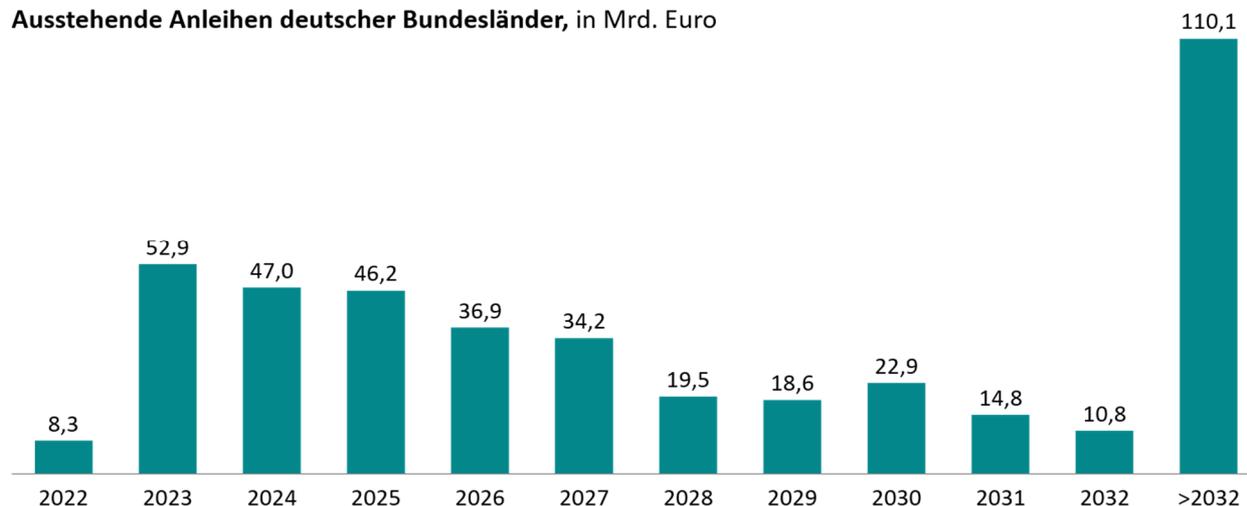


Abbildung 2: Ausstehende Anleihen deutscher Bundesländer, NORD/LB (2022)

Anders als beim Bund, wo der rasche Umschwung zu raschen Gegenmaßnahmen auffordert, sind die Effekte in den Bundesländern also insgesamt in einer Größenordnung, die erst nach einigen Jahren ein bedrohliches Ausmaß annimmt. Zu lange mit gegensteuernden Maßnahmen zu warten, wäre allerdings riskant. Denn höhere Zinsen als in der ungewöhnlichen Niedrigzinsphase werden die nächsten 10 bis 20 Jahre prägen. Zudem kommen auf die Länder in den kommenden Jahren durch sehr hohe zusätzliche Altersabgänge bei den Beamtinnen und Beamten hohe Pensionsverpflichtungen zu, die in der Summe jene des Bundes deutlich übertreffen.³

III. Die bisherige Finanzierungspolitik der Bundesländer muss nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 überprüft werden.

Bis Mitte 2023 wiesen Reaktionen, gerade von hoch verschuldeten Bundesländern, in eine andere Richtung als klassische Haushaltskonsolidierung. Es wurde eine Mischung von gewisser Sparsamkeit im konsumtiven Bereich und einer deutlichen Ausweitung im investiven Bereich angestrebt. Drei Maßnahmenpakete wurden einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt:

- Im Saarland hat der Landtag im Oktober 2022 eine besondere Notlage festgestellt und einen industriellen Transformationsfonds beschlossen, der kreditfinanziert drei Milliarden Euro für Investitionen aufnehmen soll. Eine Besonderheit besteht darin, dass der Fonds wie eine Projektfinanzierungsgesellschaft funktionieren soll, also keine zusätzlichen Kreditaufnahmen nach dem Jährlichkeitsprinzip des Haushalts geplant sind.

³ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (2020): Pensionszusagen setzen öffentlichen Haushalten zu, <https://www.iwkoeln.de/studien/martin-beznoska-tobias-hentze-pensionszusagen-setzen-oeffentlichen-haushalten-zu-486771.html>, zuletzt abgerufen am 02.01.2024.

- In Bremen hat der Senat einen Nachtragshaushalt beschlossen und der Bürgerschaft vorgelegt, der die Erklärung einer besonderen Notlage beinhaltet und die Netto-Neukreditaufnahme von drei Milliarden Euro für Zukunftsinvestitionen beinhaltet. Durch ein Rechtsgutachten wird diese Maßnahme gerechtfertigt. Im Mittelpunkt stehen die Bekämpfung der Klima- und Energiekrise sowie die (Klima-)Transformation der Bremischen Wirtschaft.
- In der in Berlin im März 2023 gelaufenen Koalitionsverhandlung wurde die Erklärung einer besonderen Notlage und die Auflage eines kreditfinanzierten Klima-, Energie- und Transformationsfonds im Volumen von zunächst fünf Milliarden Euro mit der Option auf eine Erweiterung auf zehn Milliarden Euro geplant. Die Auslegung erscheint dem Ansatz von Bremen ähnlich. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom November 2023 hieß es zunächst, man sehe den Fonds nicht als direkt durch die Entscheidung betroffen an. Wenig später wurde das revidiert und ein neues Gutachten beauftragt – bei gleichzeitiger Zurückstellung der für Ende 2023 geplanten Beschlussfassung.

Von den vier Bundesländern mit den höchsten Schulden pro Kopf (siehe Abbildung 3) beabsichtigten also drei Länder, den Weg einer zusätzlichen Neuverschuldung zu gehen. Massive Investitionen in die Energieeinsparung und die Klima-Transformation werden als erforderlich angesehen sowie als Voraussetzung, um zu einem späteren Zeitpunkt mit einer besseren wirtschaftlichen Lage Rückzahlungen leisten zu können.

Schulden pro Einwohner (Stand 31.12.2021), in Euro

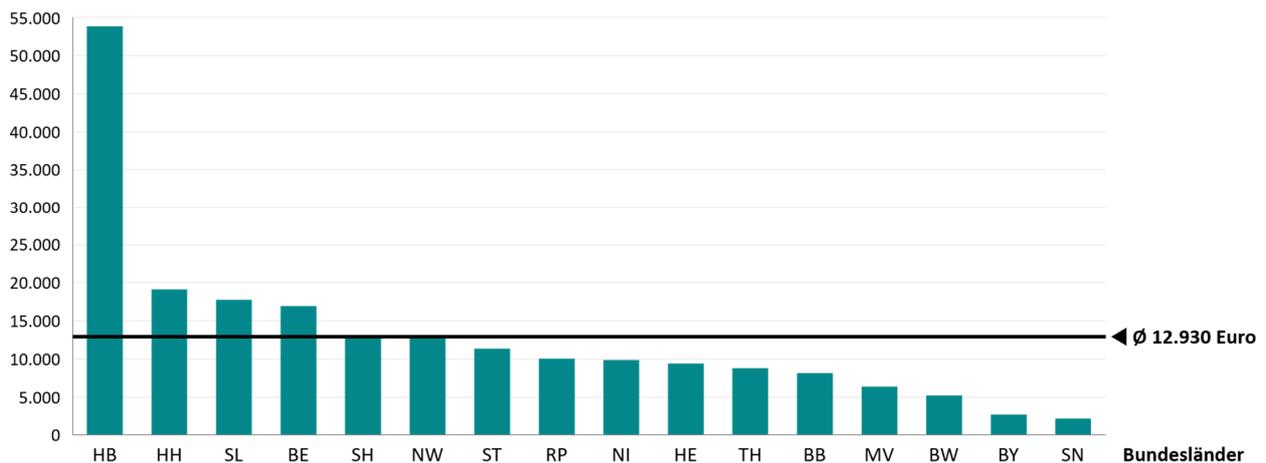


Abbildung 3: Schulden pro Einwohner je Bundesland, Destatis (2023)

Das Bundesverfassungsgericht hat direkt zum Sachverhalt der zusätzlichen Nettoneuverschuldung in Sachen Corona und der Umwidmung nicht benötigter Mittel für andere Zwecke entschieden – und diese für nichtig erklärt. Es hat zudem die Auslegungen der deutschen Schuldenbremse weiter konkretisiert und damit beschlossene oder beabsichtigte Klimasondervermögen faktisch als unzulässig eingestuft. Die sehr pointierte Betonung, dass Notlagen nur ausnahmsweise erklärt werden dürfen und das Jährigkeits- wie auch das Jährlichkeitsprinzip einzuhalten seien, schließen die Vorfinanzierung solcher Sondervermögen ebenso aus wie die jährliche Erklärung einer Notlage bis 2045 oder 2050. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass es zu Klagen gegen die genannten Vorhaben in den Bundesländern kommt.

IV. Der Arbeitskräftemangel wird zum automatischen Stabilisator für die Haushaltspolitik, da Stellen nicht besetzt und bezahlt werden können. Dies gefährdet jedoch die Handlungsfähigkeit der Verwaltung.

Ein Instrument der Haushaltskonsolidierung war in der Vergangenheit die Stellenbesetzungssperre, manchmal verknüpft mit einer generellen Ausgabensperre des Haushalts. Zu den Maßnahmen, die Ende der 1970er Jahre entwickelt wurden, gehörten

- die Pflicht, eine freiwerdende Stelle zum Beispiel sechs Monate freizuhalten und erst dann neu auszu-schreiben;
- einen Prozentsatz freiwerdender Stellen abzubauen und nicht wieder zu besetzen;
- bei besetzten Stellen sogenannte „kw-Vermerke“ anzubringen (künftig wegfallend) und zu einem spä-teren Zeitpunkt nicht mehr neu zu besetzen.

Seither haben sich die Voraussetzungen allerdings dramatisch verändert. Damals war die Arbeitslosigkeit hoch und im Regelfall gab es eine Bewerbungsschlange auf jede einzelne freiwerdende Position. Das hat sich grundlegend geändert. Heute lässt sich oftmals beobachten,

- dass es viel zu wenig Bewerberinnen und Bewerber auf Stellenausschreibungen gibt,
- dass die Ausbildungsplätze vielfach nicht mehr besetzt werden können und,
- dass es heute bereits Verwaltungen mit zehn Prozent unbesetzten Stellen gibt, Tendenz stark steigend.

Eine von mehreren Untersuchungen zur weiteren Entwicklung wurde von PwC vorgelegt.⁴ Bereits 2030 werden von knapp sechs Millionen Stellen im Öffentlichen Dienst über eine Million nicht besetzt sein (siehe Abbildung 4). Diese Kernaussage ist mit den Studien der Kreditanstalt für Wiederaufbau (vgl. KfW 2023) und dem dbb beamtenbund und tarifunion vergleichbar.⁵

⁴ PwC (2022): Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor,

<https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.08.2022.

⁵ KfW (2023): Zeitenwende durch Fachkräftemangel: Die Ära gesicherten Wachstums ist vorbei,

<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2023/Fokus-Nr.-414-Januar-2023-Fachkraeftemangel.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023;

dbb beamtenbund und tarifunion (2022): Personalmangel im öffentlichen Dienst,

https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2022/220815_personalbedarf_oeffentlicher_dienst.pdf, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, in Mio.

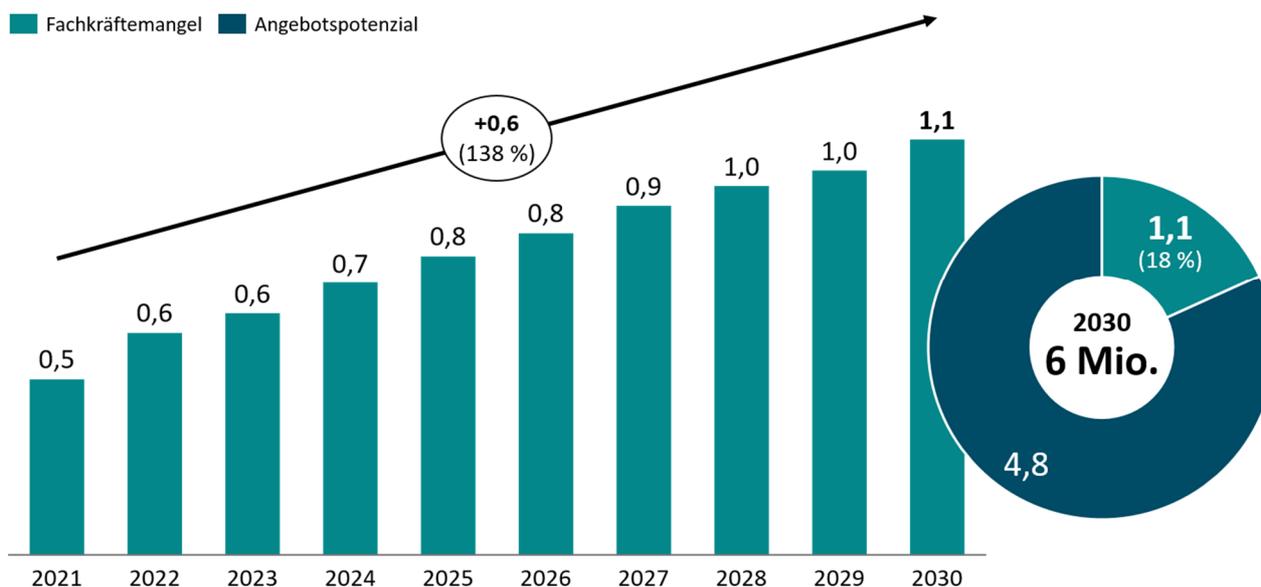


Abbildung 4: Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, PwC (2022)⁶

Dieser Mangel wird entsprechend ähnlich wie die Stellenbesetzungssperre und damit als automatischer Stabilisator für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wirken. Mit der wachsenden Unmöglichkeit, alle Stellen zu besetzen, wird allerdings die Rücknahme einiger öffentlicher Leistungen und zumindest die Verzögerung einer Reihe von öffentlichen Projekten einhergehen.

Maßnahmen, die auf eine Steigerung des Erwerbspersonenpotenzials zielen, wie die Erhöhung von Frauenerwerbstätigkeit oder die gezielte Anwerbung ausländischer Fachkräfte, wirken langfristig und bedürfen ihrerseits Investitionen in öffentliche Leistungen (Ausbau der Infrastruktur von Kitas und Ganztagschulen, Investitionen in Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration). Es wird also eine erhebliche Lücke verbleiben, die nicht einfach durch eine Verbesserung der Arbeitgeberattraktivität geschlossen werden kann.

Die Privatwirtschaft wird vom öffentlichen Sektor zudem erwarten, dass er gerade nicht die Arbeitskräfte im Privatsektor abwirbt und damit Wirtschaftswachstum abwürgt. Zudem ist es unwahrscheinlich, dass der Bezahlwettbewerb mit den Privaten gewonnen werden kann: Die Differenz zwischen privatwirtschaftlichen Gehältern und dem Tariflohn wird sich voraussichtlich nicht verringern. Wenn zudem gleichzeitig das Verkaufsargument Job-Sicherheit bei massivem Arbeitskräftemangel in beiden Sektoren wegfällt, könnte der Staat sogar zunehmend Mitarbeitende an den privaten Sektor verlieren.

V. Eine Krise der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung muss durch rechtzeitige Weichenstellungen und Maßnahmen für eine gestaltende Verwaltung vermieden werden.

Die beschriebene Lage bedroht mindestens partiell die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Ohne eine geeignete Strategie und Maßnahmen können Lücken in das Angebot öffentlicher Leistungen gerissen

⁶ Das Angebotspotenzial ist eine Schätzung der für den öffentlichen Dienst verfügbaren Fachkräfte und setzt sich zusammen aus der Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der geringfügig entlohnten Beschäftigten, der Arbeitslosen sowie Absolventinnen und Absolventen. „In Abzug gebracht werden die Renteneintritte mit dem tatsächlichen Renteneintrittsalter.“ Vgl. dazu PwC (2022): Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.08.2022.

werden, die mit massiven gesellschaftlichen Nachteilen und Vertrauensverlusten in die Handlungsfähigkeit des Staates verbunden sind. Aufgrund demografischer Unterschiede werden die Verwaltungen Ostdeutschlands massiver betroffen sein als jene Westdeutschlands, auch trifft es Länder und Kommunen gegebenenfalls stärker als den Bund. Letztlich aber werden alle Gebietskörperschaften davon berührt werden. Eine solche Situation ist angesichts steigender Herausforderungen unbedingt zu vermeiden.

„Angesichts gesamtstaatlich künftig deutlich stärker begrenzter Finanzmittel muss unweigerlich darüber diskutiert werden, was der Staat sich noch leisten kann und leisten sollte. Denn der Druck auf die öffentliche Hand ist so groß, dass ehrlicherweise festgestellt werden muss, dass nicht mehr alle staatlichen Leistungsversprechen in bisheriger Ausführung erfüllbar sind. Zum einen wird es unweigerlich zu einer Priorisierung dessen kommen müssen, was die öffentliche Hand in Deutschland noch versprechen und erfüllen kann. Zum anderen muss sich die Verwaltung zukunftsgewandter aufstellen, um handlungsfähig zu bleiben.“

Uwe Zimmermann, stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds

Das neue „Spielfeld der Haushaltskonsolidierung“ besteht also darin, die nunmehr knappe Ressource Personal bestmöglich so einzusetzen, dass ein zukunftsfähiges öffentliches Leistungsniveau gehalten beziehungsweise weiterentwickelt werden kann. Dies gelingt nur mit einem kritischen Blick auf bisherige Leistungen und einer klaren Orientierung in Richtung einer höheren Verwaltungsproduktivität. Hierfür skizziert das vorliegende Diskussionspapier zehn Handlungsansätze, die aus der Sicht von Expertinnen und Experten erfolgversprechend sind und die seitens der Gebietskörperschaften sofort angegangen werden sollten.

Einige Gebietskörperschaften befassen sich bereits mit diesen Notwendigkeiten, sei es:

- mit einer neu aufkommenden Diskussion um eine Aufgabenkritik 2.0,
- mit der Diskussion um einen landesweiten Personalchef (oder neudeutsch: Chief Human Resources Officer),
- mit der Umstellung von Produktbeschreibungen und der Leistungserbringung für neudefinierte Produkte.

Mit den Handlungsansätzen soll der folgende Dreiklang soweit wie möglich erreicht werden:

1. Erbringung guter öffentlicher Leistungen trotz gegebenenfalls sinkender Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst,
2. haushälterische Finanzkraft in der Zukunft sowie
3. wirtschaftliche Stärke und erfolgreiche ökonomische, ökologische sowie soziale Transformation.

Ansätze, die alle drei Maximen gleichzeitig erfüllen, liegen nicht auf der Hand, sonst wäre ihre Umsetzung längst erfolgt. Vielmehr zeichnet die Ansätze aus, dass üblicherweise Widerstände überwunden werden müssen und sie selbst Aufwand verursachen, ehe sie mittel- bis langfristig ihre Wirkung entfalten können. Umso notwendiger ist es, dass die entsprechenden Weichen jetzt gestellt werden, solange die öffentliche Hand noch handlungsfähig ist.

2 Zehn Ansätze für eine gestaltende und wirtschaftlichere Verwaltung

Die zehn Ansätze werden nachfolgend schrittweise erklärt. Zunächst folgt eine kurze Einschätzung der Ansätze entlang der Bewertungskategorien: Wirtschaftlichkeitspotenzial, Nachhaltigkeit, Durchsetzbarkeit und Umsetzungsgeschwindigkeit, entsprechend der Einstufung durch die Expertinnen und Experten. Dies geschieht indem:

1. auf das Problem und damit verbundene Chancen eingegangen wird,
2. an Beispielen gezeigt wird, wie Verbesserungspotenziale gehoben werden können sowie
3. Erfolgsvoraussetzungen für eine gelungene Umsetzung festgestellt oder geschaffen werden, damit sich die Verbesserungspotenziale entfalten können.

„Um auch künftig eine – vielleicht auch noch besser – funktionierende Verwaltung zu haben, die nah an Bürgerschaft und Wirtschaft ist, braucht es daher eine strategische Verwaltungsmodernisierung. Es gilt die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, die Gebührenstruktur unter Berücksichtigung sozialer Aspekte angemessen an Verwaltungsaufwand und -kosten anzupassen sowie die Potenziale von Homeoffice zu heben.“

Uwe Zimmermann, stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds

Die Ansätze und ihre Beschreibungen sind so formuliert, dass sie grundsätzlich auf und in allen Gebietskörperschaften, also in Bund, Ländern und Kommunen anwendbar sind. Gleichwohl existieren zwischen den Gebietskörperschaften erhebliche Unterschiede, so dass nicht jeder Ansatz für alle föderalen Ebenen von gleicher Bedeutung ist. Beispielsweise mit Blick auf den bereits erreichten Umsetzungsgrad der verschiedenen Ansätze oder in Hinblick auf die eigenen Möglichkeiten, die notwendigen Voraussetzungen herzustellen. Dies gilt umso mehr für die einzelne Behörde, die wenig Möglichkeiten hat, auf die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen ihres Handelns einzuwirken. Vor diesem Hintergrund sollten die folgenden Abschnitte auch so gelesen werden, dass die Adressierten sich die passenden Aspekte herausuchen können.⁷

2.1 Controlling verankern

Für eine nachhaltige Steuerung und sinnvolle Prioritätensetzung bedarf es einer evidenz- und datenbasierten Informationsgrundlage. Wirkungsorientierte Haushalte, die auf ausreichenden Datengrundlagen beruhen, Informationen transparent darstellen und logisch mit politischen Themen verbinden, ermöglichen diese Steuerung. Dabei sollte auf bereits existierende Controlling-Systeme und Standards aufgebaut und politische Schwerpunkte fokussiert werden.

⁷ Im Rahmen der zehn Ansätze wird nicht gesondert auf den bereits gut dokumentierten und erprobten Ansatz der Aufgabenkritik eingegangen (siehe dazu auch Fußnote 33). In der Systematik der Aufgabenkritik können die hier beschriebenen Ansätze jedoch als spezielle Ausprägungen einer Vollzugskritik verstanden werden. Zudem halten die Autoren die sogenannte Zweckkritik, also die Überprüfung der Frage, ob einzelne öffentliche Aufgaben noch notwendig sind oder notwendigerweise von der öffentlichen Hand erbracht werden müssen, angesichts der beschriebenen Herausforderungen weiterhin für zwingend erforderlich.

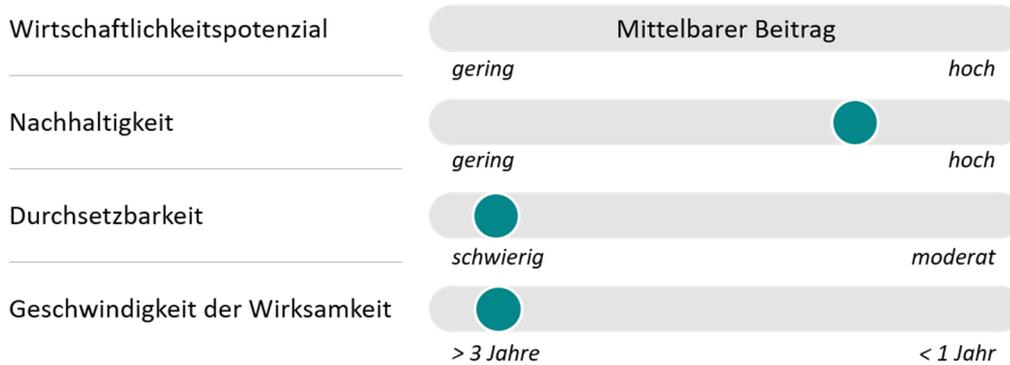


Abbildung 5: Bewertungsskala des Ansatzes „Controlling verankern“⁸

2.1.1 Problem und Chance

Ein grundlegendes Problem der öffentlichen Verwaltung ist ein Mangel an relevanten Informationen für ihre Steuerung. So fehlt es oft an Vergleichsmaßstäben, wie folgendes Beispiel zeigt: War das jüngste Projekt für Wohnungslose ein riesiger Erfolg oder sollte es vielmehr eingestellt werden? Evidenzmangel gefährdet in solchen Fällen nicht nur die Beantwortung einer Einzelfrage, sondern gefährdet – was noch wichtiger ist – die langfristige Priorisierung von Ausgaben. Damit fehlt die Grundlage für eine optimale Verteilung der Haushaltsmittel und des Personaleinsatzes auf die jeweils wirksamsten Maßnahmen.

Im Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Infrastrukturen und Umweltinformationen laufen eine Vielzahl von Daten bei der öffentlichen Hand zusammen. Insbesondere in der Kombination könnten sie ein erhebliches Maß an Evidenz für die Wirksamkeit von Verwaltungshandeln liefern und belastbare Planungsgrundlagen schaffen. Dennoch wird die öffentliche Hand heutzutage immer noch hauptsächlich über die Zuordnung von Finanzmitteln und Stellen gesteuert (Inputsteuerung), ohne dass belastbar sichergestellt wird, ob die jeweiligen Ziele mit den Mitteln auch erreicht werden.

Um nachhaltig zu steuern und sinnvoll Prioritäten zu setzen, bedarf es daher einer systematischen Analyse der Verknüpfung von Kosten und den mit ihnen verbundenen Leistungen auf der einen Seite sowie Wirkungen auf der anderen Seite – so schaffen die eingesetzten Mittel maximalen Nutzen. Eine solche Verknüpfung bedarf aber eines weiteren, häufig unterschätzten Schrittes: Einer nachvollziehbaren, kompakten und adressatengerechten Darstellung. Hierzu ein weiteres Beispiel: Haushaltspläne von Bund, Ländern und Kommunen haben oft einen Umfang von vielen hundert bis tausend Seiten. Bürgerinnen und Bürger, Kommunal-, Landes- oder Bundespolitikerinnen und -politiker sowie die Fachpresse könnten die wesentlichen Informationen daraus erfassen – schrecken jedoch vor der Lektüre zurück. Dies hat zur Folge, dass die notwendige Debatte und Kontrolle einem sehr kleinen Kreis von Haushaltspolitikerinnen und -politikern vorbehalten bleibt.

2.1.2 Verbesserungspotenzial

Es liegen somit große Chancen für eine wirtschaftliche Verwaltung in einer erheblich besseren Nutzung der Daten zur Erhöhung der Transparenz. Dies sollte auf zwei Ebenen geschehen:

⁸ Ein Wirtschaftlichkeitspotenzial wurde hier nicht ausgewiesen, da mit diesem Ansatz zunächst nur strukturelle Voraussetzungen für die Realisierung von Wirtschaftlichkeitspotenzialen geschaffen werden – vgl. dazu den Abschnitt „Systematik“ im Kapitel „Methodik und Systematik“.

1. Auf der Ebene des Haushalts haben sich bereits in zahlreichen Kommunen und beispielsweise in der Freien und Hansestadt Hamburg als Bundesland wirkungsorientierte Haushalte bewährt.⁹ Hier werden die üblichen Ressourceninformationen (Ausgaben bzw. Kosten und Stellen) durch Leistungs- und teilweise Wirkungskennzahlen zu den einzelnen öffentlichen Leistungen ergänzt. Wirkungskennzahlen beschreiben Veränderungen bei einer Zielgruppe (outcome) oder eine gesellschaftliche Auswirkung (impact), im Vergleich zu Leistungskennzahlen, die das Ergebnis unmittelbaren Verwaltungshandelns messen. Idealerweise lassen sich an wirkungsorientierten Haushalten zentrale politische Vorhaben anhand einer Verbesserung der entsprechenden Kennzahlen ablesen. Auch eine Zuordnung von Haushaltsmitteln und Stellen folgt diesen Priorisierungen.

Aber auch bereits existierende wirkungsorientierte Haushalte weisen dabei typische Verbesserungspotenziale auf, wie nachfolgend dargestellt:

- Kennzahlen sollten so gewählt werden, dass sie unmittelbar steuerungsrelevant für die jeweiligen Ressorts und Fachbehörden sind. Hier lohnen sich auch Investitionen in Kennzahlen – bisher steht oftmals die Leichtigkeit ihrer Ermittlung im Vordergrund.
 - Es bedarf einer sachlogischen Verknüpfung der Wirkungskennzahlen mit den veranschlagten Haushaltsmitteln, um über den Einsatz von Mitteln über verschiedene Aufgaben hinweg entscheiden zu können. In der Regel stehen Wirkungskennzahlen bisher nur lose nebeneinander.
 - Für eine zielgerichtete Steuerung bedarf es einer Verknüpfung der im Haushalt ausgewiesenen Kennzahlen mit den zentralen politischen Vorhaben einer Legislaturperiode. Nur ausnahmsweise können derartige Vorhaben auf bereits vorhandene Kennzahlen aufbauen, für die dann konkrete Zielwerte vorgegeben werden können. Oftmals verharren die Zielwerte der Kennzahlen auf dem Niveau der Vorperioden.
2. Auf der Ebene der einzelnen Behörde sollte die jeweilige Leitungsebene Zugriff auf alle verfügbaren Informationen haben, die Steuerungsrelevanz für die Behörde besitzen könnten. Hierzu gehören Informationen zu: Ressourceneinsatz, erstellten Leistungen und erzielten Wirkungen. Eine sinnvolle Nutzung dieser Informationen setzt aber Folgendes voraus:
 - Die Informationen müssen als Daten in geeigneter Qualität und Aktualität vorliegen (vgl. auch den Kommentar von Andrea Gahmann). Dies gilt nicht nur für die idealerweise doppischen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesenssysteme (HKR), sondern insbesondere für die Fachinformationssysteme.
 - Informationen müssen zueinander in Beziehung gesetzt werden: Wirkungsinformationen sind dann relevant, wenn deutlich ist, auf welche Leistungen sie zurückzuführen sind. Leistungsinformationen sind aussagekräftig, wenn klar ist, welche Maßnahmen und dafür eingesetzten Ressourcen aufgewendet wurden. Die Daten aus verschiedenen Informationsquellen müssen also sinnvoll in ein Informationssystem integriert werden.
 - Die Aufbereitung beziehungsweise Darstellung von Informationen ist schließlich von entscheidender Bedeutung. Die für die Steuerung der Verwaltung wesentlichen Informationen müssen für die Entscheiderinnen und Entscheider verständlich aufbereitet sein – heutzutage üblicherweise über Dashboards.

⁹ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2021): Doppik weiter denken. Mehr Budgetierung wagen, Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH), <https://www.hamburg.de/contentblob/14973796/e0d37ce7ae4cb5b25b152460147d76/data/d-erfahrungsbericht-snhg.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

2.1.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungshinweise

Aus den vorangegangenen Darstellungen sollte bereits deutlich geworden sein, dass es sich bei der Verankerung eines strategischen und wirkungsorientierten Controllings um eine anspruchsvolle Aufgabe handelt. Unabdingbare Erfolgsvoraussetzung ist es daher, dass ein solches Controlling auch tatsächlich von politischer Ebene eingefordert und seine Weiterentwicklung konsequent gefordert und gefördert wird – sowohl seitens der Parlamente als auch seitens der Leitungsebene der Exekutive. Die notwendigen Daten müssen gesammelt, aufbereitet und ausgewertet werden (wollen), ansonsten läuft ein Controlling ins Leere.

Eine weitere Erfolgsvoraussetzung ist zudem der Rückgriff auf bewährte Controlling-Systeme, wo dies möglich ist. Bewährte Systeme existieren überall dort, wo es sich um Fach- oder Querschnittsaufgaben handelt, die auch in der Privatwirtschaft üblich sind, wie zum Beispiel in der Immobilienverwaltung, in der Beschaffung oder beim Personalcontrolling.

Im Grunde gilt das auch für eine Bilanz-, Gewinn- und-Verlust-Rechnung möglichst nah am Handelsgesetzbuch (HGB) sowie für eine interne Kosten- und Leistungsrechnung. Leider haben sich die Gebietskörperschaften in Deutschland in der Vergangenheit entschlossen, hier in unterschiedliche Richtungen zu laufen. Eine deutschlandweit beziehungsweise europaweit einheitliche Doppik im Sinne des Vorhabens der European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) wäre hier weiterhin sinnvoll. Schließlich existiert eine Vielzahl von bewährten Data-Warehouse-Lösungen und Business-Intelligence-Software-Angeboten, die helfen, Daten zu integrieren und aufzubereiten.

„Um informierte Entscheidungen zu treffen, müssen Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit auf übergreifende, evidenzbasierte Informationen zugreifen können.‘ Moderne Management-Informationssysteme werden damit zum zentralen Steuerungsinstrument: Sie halten benötigte (Fach-)Daten aktuell und qualitativ hochwertig und zielgenau visualisiert vor, zeigen Abweichungen von der Normentwicklung, ermöglichen Prognosen sowie Szenarienbildung und können den Erfolg von Maßnahmen zur Operationalisierung von Management-Entscheidungen nachhalten. Unser Datenschatz ist ein ‚Ermöglicher‘ – sowohl für das notwendige, umfassende Problemverständnis als auch für kluge, tragfähige und nachhaltige Lösungen.“

Andrea Gahmann, Abteilungsleiterin Haushaltsmodernisierung der Freien und Hansestadt Hamburg

Bei der Frage nach einer wirkungsorientierten Ausgestaltung von Steuerung ist Pragmatik gefordert und es bedarf einer Schwerpunktsetzung. Denn ein Controlling-System, das die genannten staatlichen Aufgaben und Ziele durch aufeinander bezogene und mit Ressourcen verknüpfte wirkungsorientierte Kennzahlen abbildet, bleibt aufgrund der notwendigen Komplexität illusorisch. Um Schwerpunkte zu setzen, ließe sich beispielsweise an die gewünschten und notwendigen Veränderungsprozesse, wie sie in Regierungsprogrammen festgelegt sind, anknüpfen – während der große Bestand laufender Aufgaben bei der Weiterentwicklung der Steuerungslogiken zunächst außen vor bliebe.

Bei der Entwicklung von konkreten Zielen und Kennzahlen sollte auf das existierende Zielsystem der Sustainable Development Goals (SDGs) zurückgegriffen werden. Diese bilden nicht nur nahezu das gesamte öffentliche Aufgabenspektrum entlang unterschiedlicher Dimensionen der Nachhaltigkeit ab, sondern bieten einen Anknüpfungspunkt für einen Fundus an erprobten und wirkungsorientierten Kennzahlen der Global Reporting Initiative¹⁰.

¹⁰ Vgl. Global Reporting Initiative, www.globalreporting.org, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

Die Verknüpfung wirkungsorientierter Ziele und Kennzahlen mit Veränderungsprozessen erlaubt es auch, diese Ziele auf den notwendigen Ressourcenbedarf zu beziehen. Dieser ergibt sich aus den Ausgaben für die konkreten Maßnahmen, mit denen Veränderungen erreicht werden sollen. Solche Veränderungsmaßnahmen in Haushalten explizit auszuweisen und damit nachvollziehbar zu machen – ähnlich wie es heute oftmals schon im Bereich von investiven (Bau-)Maßnahmen der Fall ist – wäre eine lohnende erste Weiterentwicklung des Haushaltswesens. Dies gilt auch und insbesondere für die im Weiteren beschriebenen Ansätze, deren „Wirkung“ in Richtung einer wirtschaftlicheren Verwaltung ebenfalls im Haushalt ablesbar sein sollte.

Letztlich ist eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung jedoch, dass die öffentliche Hand Zugriff auf kompetente Controlling-Expertinnen und Experten und Data-Scientists hat, die entsprechende Informationssysteme weiterentwickeln. Dies gilt auch und insbesondere für die Kompetenz einer adressatengerechten Aufbereitung von Informationen. Ein sinnvoller Ansatz wäre, dass solche für ein strategisches Controlling notwendige Kompetenzen innerhalb einer Gebietskörperschaft verwaltungs- und ressortübergreifend geteilt werden und eine gemeinsame übergreifende Informationsinfrastruktur als Shared Services entwickeln.

Um Vergleichbarkeit herzustellen und so Verbesserungspotenziale zu identifizieren, ist langfristig eine weitgehende Datensystematisierung zwischen den Verwaltungen geboten, wie dies auf kommunaler Ebene bereits oftmals der Fall ist.

2.2 Personalplanung strategisch nutzen

In Zeiten eines rückläufigen Arbeitskräfteangebots nimmt eine realistische, langfristig ausgerichtete und flexible Personalstrategie eine Schlüsselrolle bei der Sicherung der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ein. Die Realisierung von Digitalisierungsrenditen und die Aufgabenentwicklung bieten die Chance, dem Fachkräftemangel strategisch zu begegnen.

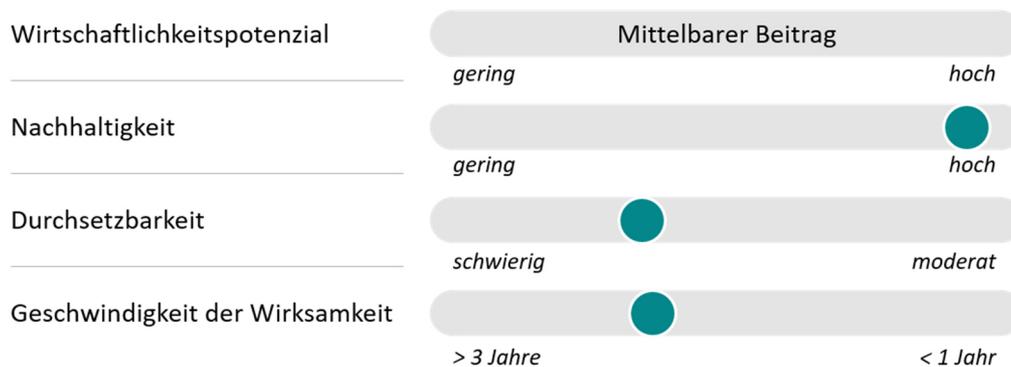


Abbildung 6: Bewertungsskala des Ansatzes „Personalplanung strategisch nutzen“¹¹

2.2.1 Problem und Chance

Die strategische Personalplanung des öffentlichen Dienstes steht angesichts der Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung, des anstehenden Generationenwechsels in der Verwaltung und des Ziels, Diversität stärker zu leben, vor dem Erfordernis einer grundlegenden Neuausrichtung. Die Praxiserfahrung

¹¹ Zum Wirtschaftlichkeitspotenzial vgl. Fußnote 8.

zeigt, dass viele Behörden zwar grundsätzlich über die Daten der in naher bis mittelbarer Zukunft ausscheidenden Mitarbeitenden verfügen, sie aber nicht wissen, wie viele Mitarbeitende mit welchen Kompetenzen sie in den nächsten fünf bis zehn Jahren als Ersatz wirklich benötigen. Das heißt, sowohl der qualitative als auch der quantitative Personalbedarf sind eine große Unbekannte. Stattdessen steht zurzeit die Fortschreibung aktueller Bedarfe im Vordergrund: In der Regel wird versucht, Stellen eins zu eins nachzubesetzen – ohne Berücksichtigung des Kompetenz- und Technologiewandels. Dringend benötigt wird jedoch eine strategische Planung, die das gegenwärtige Kompetenzportfolio einer Organisation mit den zukünftigen Anforderungen abgleicht und damit eine Fokussierung auf zukünftige Aufgaben und Kompetenzen ermöglicht.

2.2.2 Verbesserungspotenzial

Um systematisch und vorausschauend den zukünftigen Personalbedarf einer Organisation zu ermitteln, betrachtet eine langfristige strategische Personalplanung stets den Dreiklang aus Demografie und Fachkräftemangel, Aufgabenentwicklung sowie Digitalisierungsrendite. Mit Blick auf die Demografie und den anstehenden Generationenwechsel gilt es, die Altersstruktur der Beschäftigten und ihre Verortung in der Verwaltung genau zu kennen, das langfristig sinkende Angebot an Fachkräften als Rahmenbedingung für die Personalplanung zu berücksichtigen und sich als Arbeitgeber diverser aufzustellen, um ein möglichst breites Feld interessierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anzusprechen. Eine Möglichkeit, dem Fachkräftemangel zu begegnen, kann die Hebung von Digitalisierungsrenditen sein (siehe Abschnitt 2.5 „Digitalisierung nutzen“). Zudem wird es immer essenzieller, Aufgaben entsprechend zukünftiger Anforderungen an den öffentlichen Dienst gezielt weiterzuentwickeln und bei Personalabgängen Neubesetzungen strategisch zu planen und für den erfolgreichen Wissenstransfer auch neue Modelle der Weiterbeschäftigung über die Pensions- bzw. Rentengrenze hinaus anzubieten.

2.2.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungshinweise

Grundlegende Voraussetzung einer erfolgreichen Personalplanung ist es, neue Kompetenzanforderungen zu erkennen und darauf zu reagieren. Das Fachwissen verliert mehr und mehr an Bedeutung, Soft Skills und digitale Expertise werden immer wichtiger. Mit ganzheitlichen Fort- und Weiterbildungsprogrammen sowie Personalentwicklungskonzepten können Organisationen auf diese neuen Kompetenzanforderungen eingehen. Außerdem sollte eine abgestimmte Vision entwickelt werden, die eine datengetriebene Prozessoptimierung als Kern der öffentlichen Verwaltung anerkennt und die veränderten Arbeitsformen und das gewandelte Arbeitsverständnis aufgreift. Aufgrund des hohen Anteils der Personalausgaben an den Haushalten insbesondere der Länder sollten zudem die Haushälter frühzeitig involviert werden.

„Für einen wirksamen Staat sind die für die Bürger und die Betriebe maßgeblichen Verwaltungen auf Ebene der Landkreise, Städte und Gemeinden wieder in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben sachgerecht nachkommen zu können. Dafür bedarf es schlicht einer auskömmlichen Finanzierung, geeigneter Rahmenbedingungen für eigenverantwortliches Handeln, einer koordinierenden und vernetzenden Digitalisierung. Es bedarf deutlich attraktiverer Strukturen mit Blick auf die Gewinnung und Förderung und Sicherung guter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.“

Dr. Kay Ruge, stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages

Eine Verbesserung der Datenbasis und Datenqualität ist als verlässliche Grundlage für Personalbedarfsermittlungen und ein faktenbasiertes Personalmanagement unerlässlich. Dazu gehört, dass die Mitarbeitenden für den Umgang mit diesen Daten befähigt werden. Es ist darüber hinaus ein Kompetenzfokus entscheidend: Die strategische Personalplanung muss kompetenzbasiert sein, um Antworten auf den tatsächlichen

qualitativen und quantitativen Personalbedarf geben zu können. Dieser Kompetenzfokus wird maßgeblich unterstützt durch die Verwirklichung einer modernen und flexiblen Personalentwicklung, die die individuellen Bedürfnisse der Mitarbeitenden in den Mittelpunkt stellt. Wichtig erscheint zudem, eine standardisierte, adaptierbare Methodik für Personalbedarfsermittlungen im öffentlichen Dienst zu entwickeln, möglicherweise sogar durch einen ressortübergreifenden „Good-Practice-Austausch“. Weiterhin empfehlenswert ist der Aufbau von Kooperationsmodellen und flexiblen Personalpools zum Abfangen von Auftragsspitzen.

Zur Umsetzung dieser Ansätze sollten von Anfang an Personalvertretungen involviert werden, um die Beschäftigten in diesem Prozess mitzunehmen und etwaigen Vorbehalten entgegenzuwirken. Dazu dient auch die Formulierung eines groben Zielbildes, in dem Personalvertretungen als Stakeholder eingebunden werden sollten. Auf dieser Basis kann dann die übergreifende, langfristige Planung von Bedarfen durch die Nutzung vorhandener oder zu erhebender Daten erfolgen. Zudem sind die notwendigen Veränderungen der personalrechtlichen Rahmenbedingungen zu prüfen und anzupassen sowie Aus- und Fortbildungen im Rahmen der oben genannten Personalentwicklung inhaltlich und konzeptionell weiterzuentwickeln.

2.3 Planung des Mitteleinsatzes professionalisieren

Die Wirkung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) als strategisches Planungs- und Steuerungsinstrument ist oftmals eingeschränkt, zum Beispiel aufgrund eines nicht an den Lebenszyklus der Maßnahme ausgerichteten Betrachtungshorizontes, fehlender belastbarer Berechnungsinformationen und einer mangelnden Erfolgskontrolle. Um die Potenziale der Steuerungsfunktion zu nutzen, sollten die methodischen Kompetenzen und die „Ownership“ gestärkt werden. Ein Ansatz dafür kann die Etablierung von übergreifenden WU-Service- und Kompetenzstellen darstellen.

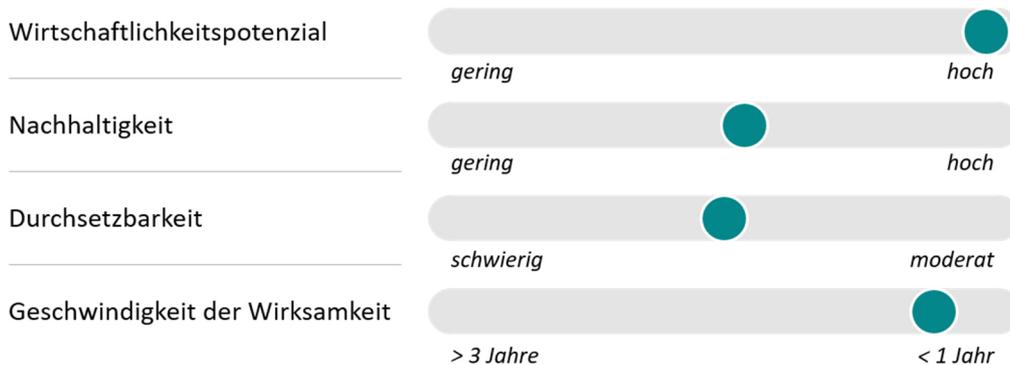


Abbildung 7: Bewertungsskala des Ansatzes „Planung des Mitteleinsatzes professionalisieren“

2.3.1 Problem und Chance

Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sind nach § 7 Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den vergleichbaren Regelungen in den Ländern und Kommunen verpflichtet, „angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ für sämtliche finanzwirksame Maßnahmen durchzuführen. Die zugehörige

gen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO) sowie die *Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen* des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)¹² spezifizieren die Anlässe sowie das Vorgehen für solche Untersuchungen dem Grunde nach bereits hinreichend. Für verschiedene Projektarten bestehenden darüber hinaus standardisierte Arbeitshilfen für den Durchführungsprozess. So erfolgt die Durchführung im Bereich der IT-Entwicklung und Beschaffung häufig nach dem *WiBe 5.0 – Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung*¹³. Leider ist die Wirkung dieser Untersuchungen in Bezug auf die aus ihnen hervorgehenden Handlungsoptionen und Nutzenpotenziale – trotz der vielfältigen Vorgaben und Arbeitshilfen – oft vernachlässigbar.

Aufgrund eines oftmals eingeschränkten Betrachtungshorizontes, fehlender belastbarer Berechnungsinformationen (siehe Abschnitt 2.5 „Digitalisierung nutzen“), einer mangelnden begleitenden Erfolgskontrolle, der fehlenden Betrachtung von Alternativen und zuletzt einem hohen Grad an Subjektivität in Bezug auf die Berechnungs- und Bewertungsannahmen entsteht selten ein strategischer Lenkungsimpuls. Oft wird die Gelegenheit versäumt, das anfänglich erstellte Planungsgerüst mit konkreten Zielen zu versehen und für die laufende Überwachung der Zielerreichung einzusetzen. Dadurch bleiben wertvolle Erkenntnisse aus erfolgreichen oder fehlerhaften Planungen selten greifbar. Dies liegt daran, dass der Erfolg im Nachhinein nur selten überprüft wird und die gewonnenen Erkenntnisse anderen Vorhaben nicht zugutekommen. Das Instrument hat somit zurzeit einen geringen Nutzen für die Verwaltung.

Positiv sei an dieser Stelle die etablierte Lebenszyklus-Orientierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im (Bundes-)Baubereich erwähnt. So geben die „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes“ (RBBau) vor, bereits mit der Planung einer Baumaßnahme eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vWU) anzulegen, die spätestens vor Ausschreibung und sukzessive mit Fertigstellung von Teilleistungen fortzuschreiben ist. Das hier angewandte (und in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern vorgeschriebene) Vorgehen sollte auch bei anderen Neuvorhaben der öffentlichen Hand mit erheblicher Finanzwirkung implementiert und konsequent angewandt werden.

2.3.2 Verbesserungspotenzial

Um den Nutzen der WU als Planungs- und Steuerungsinstrument einer wirtschaftlich agierenden öffentlichen Verwaltung zu steigern, bieten sich unterschiedliche Maßnahmen an. Dabei gilt es, sowohl die Befähigung zur Durchführung von WU als auch den Willen zu einer stärkeren Verantwortungsübernahme für die Planung, Durchführung und Nachbetrachtung von Investitionsmaßnahmen im Sinne einer „Ownership“ zu stärken und zu verankern.

Als Maßnahme wäre beispielsweise die Etablierung von zentralen Service- und Kompetenzstellen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geeignet. So fließen bei dieser Beratung durch eine zentrale Stelle zusätzliche Informationen sowie relevante (Referenz-)Daten von WU-Expertinnen und -Experten in die Planungs- und Entscheidungsprozesse einer Maßnahme ein, ohne die Durchführung an sich zu verhindern beziehungsweise signifikant zu verzögern. Dadurch soll keine zusätzliche Prüfinstanz geschaffen werden, die Abläufe unterbrechen oder hinauszögern kann – im Fokus steht vielmehr das (freiwillige, ab bestimmten

¹² BMF (2021): Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 07.05.2021 - II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501, <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-KF-003-A001.pdf>, zuletzt abgerufen am 09.01.2023.

¹³ Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik (2014): *WiBe 5.0 – Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung*, https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-beschaffung/wirtschaftlichkeitsbetrachtung/wibe5-0/wibe-fachkonzept-5-0.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 12.12.2023.

Schwellenwerten gegebenenfalls auch verpflichtende) beratende Element. Ein solches Modell lohnt sich insbesondere für komplexe und finanziell umfangreiche Maßnahmen.

Fehlallokationen können durch „gute“ WU natürlich nicht grundsätzlich verhindert werden. Eine zentrale und unabhängige Beratungseinheit stellt jedoch eine weitaus effizientere und kooperativere Lösung als die Schaffung einer weiteren Kontrollinstanz dar. Steht diese Einheit zudem im Zusammenhang mit der bereits skizzierten Shared-Service-Controlling-Einheit, kann auch das Informationsproblem, das jeder WU zugrunde liegt, – „Woher bekomme ich belastbare und vergleichbare Informationen zu zukünftigen Kosten und Wirkungen?“ – besser auf Basis einer systematischen Nutzung aller verfügbaren Informationen inklusive der Erfahrungswerte aus vergangenen WU gelöst werden.

2.3.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungshinweise

Um die WU auch außerhalb des Baubereiches als strategisches Planungs- und Steuerungsinstrument zu etablieren, gilt es zunächst, Sensibilität und Verständnis für die oben beschriebene Problemlage zu schaffen. Ist das Problembewusstsein erst einmal geschärft und das Potenzial des Instruments erkannt, sollte zunächst weitere methodische Kompetenz zur Durchführung von WU, beispielsweise durch qualitativ hochwertige und praxisorientierte Schulungsangebote, aufgebaut werden. Diese kontinuierliche Kompetenzvermittlung an Verwaltung und Politik sorgt idealerweise für eine dauerhafte Weiterentwicklung des wirtschaftlichen Denkens und Handelns.

Ein wesentliches Element einer sinnhaften und von den Beteiligten akzeptierten WU ist zudem, dass sie einen ganzheitlichen Blick entlang der weiter oben beschriebenen Wirkungssystematik einnimmt. Eine einseitige Ausrichtung auf die kostengünstigste Variante hingegen führt immer zu suboptimalen Entscheidungen. Es muss vielmehr der gesamte „Public Value Case“¹⁴ betrachtet werden, also das Verhältnis des (messbaren) Nutzens zum Preis unter Berücksichtigung weiterer Auswirkungen auf Dritte oder auf die Umwelt. Dies ist – analog den Vorgaben der RBBau und der Richtlinie Bau (RLBau) der Länder – stets in einem Lebenszyklus zu betrachten, der den gesamten Nutzungs- oder Wirkungszeitraum einer Maßnahme, inklusive eines möglichen Rückbaus, in den Blick nimmt.

Weiterhin ist es wichtig, einen interföderalen und vertrauensvollen Austausch der Beteiligten auf operativer Ebene zu diesem Thema zu initiieren, um Erfahrungen zu teilen und konstruktive Vorschläge zur Verbesserung aus der Verwaltung heraus zu entwickeln. Erkenntnisse einer Gebietskörperschaft aus vergangenen Maßnahmen sollten der öffentlichen Hand als Grundlage zukünftiger WU zur Verfügung stehen.

Inwiefern die oben skizzierte Maßnahme oder weiterführende Vorschläge zu einer verbesserten Wirksamkeit von WU führen können, ließe sich mithilfe von Pilotprozessen in einzelnen Gebietskörperschaften niederschwellig überprüfen. Bei der Beratung umfangreicher Maßnahmen könnte ein federführendes Ministerium eines Bundeslandes die Etablierung einer WU-Kompetenz- und Beratungseinheit initialisieren und das neue Angebot den Kommunen zu (freiwilligen) Testzwecken anbieten. Ziel wäre es, dass Kompetenzen, die teilweise schon heute dezentral vorgehalten werden, stärker gebündelt werden können, um Synergien über verschiedene Arten von Projekten hinweg zu bündeln und klar identifizierbare Ansprechpartner zu schaffen. Kommunen können das Angebot nutzen, um sich bei der Planung und Umsetzung beispielsweise eines größeren Digitalisierungsvorhabens beraten zu lassen. In engem Austausch mit den Kommunen würden die Ergebnisse der WU-Beratung fortlaufend überprüft und der Prozess weiter optimiert werden. Sollte

¹⁴ Vgl. Brown, Prudence R./ Chereny, Lorraine/ Warner, Sarah (2021): Understanding Public Value – Why Does It Matter?, International Journal of Public Administration.

sich das Modell als zielführend erweisen, kann es im gesamten Bundesland beziehungsweise in weiteren Bundesländern ausgerollt werden.

2.4 Großprojekte besser steuern

Bei großen Investitionsprojekten durch die öffentliche Hand sind oftmals starke Kostensteigerungen, zeitliche Verzögerungen oder die Verfehlung der angestrebten Ziele zu beobachten. Um diese zu verhindern beziehungsweise deren Wahrscheinlichkeit und ihre Auswirkungen zu verringern, bedarf es einer frühzeitigen Koordination aller wichtigen Stakeholder sowie eines in leistungsfähige Strukturen eingebundenen kompetenten Projektmanagements.



Abbildung 8: Bewertungsskala des Ansatzes „Großprojekte besser steuern“

2.4.1 Problem und Chance

War der Bau des Berliner Flughafens ein Desaster? Betrachtet man die Kosten, lässt sich diese Frage bejahen, denn die Baukosten haben sich im Laufe der Kostenschätzung verdreifacht¹⁵. Andere Großprojekte, wie beispielsweise die Oper Köln, Stuttgart21 oder der Bau der Elbphilharmonie, kommen immer wieder mit ähnlichen oder höheren Kostensteigerungen und deutlichen zeitlichen Verzögerungen in die Schlagzeilen. Diese Aufzählung ließe sich mit vielen weiteren Projekten ergänzen. Dabei wird oft vergessen, dass es ebenso viele Projekte gibt, die im Zeit- und Kostenrahmen bleiben und mit hoher Projektmanagementqualität umgesetzt werden, aber außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung bleiben.

Dennoch ist die Frage nach erfolgreichen Mechanismen für Großprojektmanagement aus den folgenden Gründen sehr relevant: Erstens, weil die anfangs genannte Höhe der Kostensteigerungen eine Verschwendung von Haushaltsmitteln vermuten lässt, die an anderer Stelle dringend gebraucht werden. Zweitens, weil Sensationsmeldungen über staatliche Fehlleistungen dazu führen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihren Staat zu erschüttern. Dazu kommt schließlich, dass Verzögerungen oder Schlechtleistungen in Bauprojekten unmittelbar sichtbar werden.

Im Baubereich besteht das wesentliche Problem in der stetig steigenden Anzahl gesetzlicher Vorgaben und Vorschriften. Diese betreffen sowohl die öffentliche Hand als auch alle privaten Bauherren. Zusätzlich muss die öffentliche Hand allerdings Vergaberecht und öffentliche Verfahrensvorgaben berücksichtigen. Bei

¹⁵ Statista (2022): Entwicklung der Kostenschätzungen für den Flughafen BER Berlin-Brandenburg von 2005 bis 2020, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/245914/umfrage/kosten-des-flughafens-berlin-brandenburg/>, zuletzt abgerufen am 19.08.2023.

gleichzeitigem Personalmangel in vielen Stadtplanungsämtern, Planungs- und Bauabteilungen führen diese Rahmenbedingungen regelmäßig zu Engpässen, teilweise auch zu Überforderung. Eine hohe Komplexität und eine hohe Knappheit an einschlägigen Kompetenzen auf der Verwaltungsseite prägen aber auch die Situation in anderen großen Modernisierungs- oder Digitalisierungsvorhaben.

Vom Problem zur Chance: Inkonsequentes Projektmanagement ist ein Hauptgrund, wobei vor allem eine unverbindliche und intransparente oder nicht vollständige Projektvorbereitung der zentrale Geburtsfehler zu sein scheint. Dadurch werden Bedarfe und Zielstellungen häufig unvollständig ermittelt, wichtige Beteiligte nicht rechtzeitig eingebunden und in die ersten Preiskalkulationen werden Risiken nicht aufgenommen. Das kann dazu führen, dass Projekte deutlich zu billig erscheinen und eine Realisierungsentscheidung getroffen wird, obwohl für das Projekt eigentlich nicht ausreichend Geld vorhanden ist. Änderungen im Projektverlauf können zu signifikanten Kostensteigerungen führen, die – wären sie von Beginn an Projektbestandteil gewesen – deutlich günstiger ausgefallen wären. Zudem liegt das Risiko zu oft ausschließlich beim Staat und nicht bei den Privaten – hier bedarf es einer fairen Verteilung. Letztlich gibt es oftmals bei der Professionalität, insbesondere beim Risikomanagement Nachbesserungsbedarf.

2.4.2 Verbesserungspotenzial

Große Bauinvestitionen sind immer eine gute Gelegenheit für die Politik, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und sich gestalterisch in Maßnahmen einzubringen – zumal diese von den Wählerinnen und Wählern erwartet werden. Nicht selten spielt auch das Motiv eine Rolle, sich als Projektinitiierende ein Denkmal zu setzen. Was zunächst notwendige Voraussetzung für das Anstoßen von großen Vorhaben sein kann, birgt jedoch gleichzeitig die Gefahr, in der Umsetzung Fehlentscheidungen zu begünstigen. Um dies zu verhindern, sind eine stärkere politische Zurückhaltung nach der grundsätzlichen Billigung des Vorhabens und eine stringenter Professionalisierung bei Planung und Steuerung erforderlich.

Wie im vorangegangenen Abschnitt erläutert, muss der Bedarf für die Umsetzung vollständig ermittelt und vorab so festgelegt werden, dass dieser für das Projekt bindend ist („design freeze“). Alle Beteiligten müssen frühzeitig an einen Tisch gebracht und Zielkonflikte vor Beginn der Planungen ausgehandelt werden. Dadurch können langfristige Kostenwirkungen auch im politischen Prozess realistisch diskutiert und abgewogen werden. Ferner müssen Risiken benannt und einkalkuliert werden. Die Arbeit der Verwaltung sollte nicht allein an günstigen Baukosten bemessen werden, sondern vielmehr an einer erfolgreichen Umsetzung von Projekten insgesamt sowie dem langfristig wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln. Auch für alternative Realisierungsmodelle sollte ein breiter Anwendungsrahmen geschaffen werden, um Bauverwaltungen zu entlasten und noch stärker in faire Risikoteilungen zu kommen. So wären bereits wesentliche Schritte zu einer Professionalisierung des Projektmanagements bei Großprojekten gewährleistet, während in den weiteren Schritten der Projektumsetzung noch erhebliches Potenzial besteht, wie im Folgenden erläutert werden soll.

2.4.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungshinweise

Folgende Aspekte sind zentral für eine erfolgreiche Umsetzung des Ansatzes. Zum einen braucht es den politischen Willen für Investitionen in professionelles Management, das die Mandatierung zur vollständigen und verbindlichen Bedarfsermittlung und die Gewährung der dafür erforderlichen Zeit sowie den Kompetenzaufbau umfasst. Kompetenzaufbau ist deshalb notwendig, da Projekt- und Programmmanagement nicht immer zu den Kernkompetenzen der Verwaltung gehören. Diese Kompetenz für die Verwaltung aufzubauen oder zu gewinnen und sie gezielt einzusetzen, ist Kern dieses Ansatzes.

Zum anderen braucht es mehr Transparenz im Projektverlauf (bzgl. Anpassung der Bedarfe, Kosten, Zeit, Qualität, Risiken), auch wenn mehr Transparenz gegebenenfalls politisch unerwünschte Folgen mit sich bringen kann. Zum Beispiel wenn ein gewünschtes Projekt sich aufgrund bis dahin nicht bekannter zusätzlicher Anforderungen als nicht finanzierbar erweist oder schwer auflösbare Zielkonflikte verursacht. Es ist zudem notwendig, neue Wege in den Investitionsprozessen zu gehen und beispielsweise die Vielfalt möglicher Partnerschaftsmodelle zielgerichtet zu nutzen. Dies dient dazu, den Herausforderungen der stetig steigenden Komplexität (Baurecht, Nachhaltigkeit, Digitalisierung) in Verbindung mit dem Fachkräftemangel zu begegnen und Risiken besser zu steuern.

Eine solche Professionalisierung geht einher mit einer besseren Objektivierung politischer Entscheidungen, wie bereits weiter oben ausgeführt. Mittel- bis langfristig trägt sie damit zur Sicherung des Erfolgs und der Wirtschaftlichkeit bei und schafft damit zusätzliche Gestaltungsspielräume der Politik – ist also in vielerlei Hinsicht nachhaltiger.

2.5 Digitalisierung nutzen

Durch die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen und Leistungen mögliche, bisher kaum gehobene Automatisierungspotenziale müssen vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels nun dringend realisiert werden. Als ganzheitliche Transformationsprojekte zu verstehende Digitalisierungsvorhaben müssen solche Digitalisierungsrenditen nunmehr in den Mittelpunkt stellen.

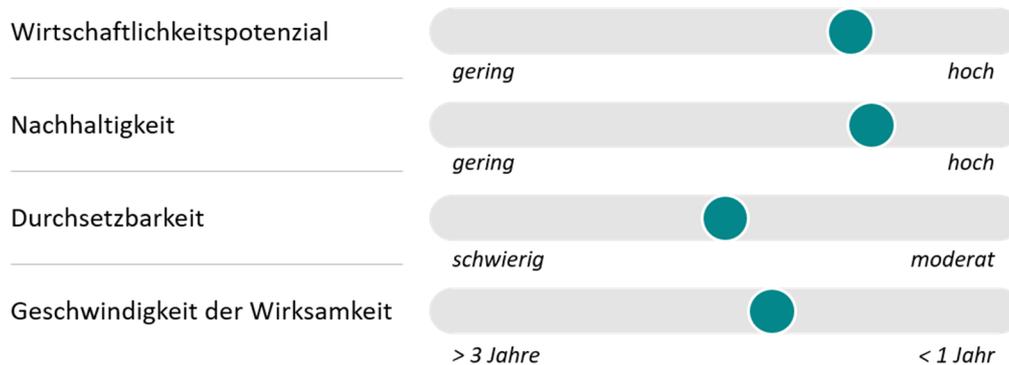


Abbildung 9: Bewertungsskala des Ansatzes „Digitalisierung nutzen“

2.5.1 Problem und Chance

Die Verwaltungen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen sehen sich mit immer weiteren und komplexeren Aufgaben konfrontiert, die ausreichendes und gut qualifiziertes Fachpersonal bedürfen. Vor dem Hintergrund des gravierender werdenden Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung (vgl. Ausführungen im Abschnitt zur Ausgangssituation) ist eine solche Entwicklung ein massives Problem. Gleichzeitig investiert Deutschland über alle föderalen Ebenen hinweg immer noch Milliarden in die Digitalisierung der öffentlicheren Verwaltung, ohne Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen ausreichend in den Blick zu nehmen. Aber gerade die Realisierung dieser Potenziale kann helfen, Personal(-stellen) für Aufgaben umzuwidmen, die ansonsten aufgrund des Fachkräftemangels nicht besetzt werden könnten. Die sonst

gefährdete Aufgabenerfüllung des Staates kann voraussichtlich nur auf diese Weise, mit der Verlagerung von Personal, gesichert werden.¹⁶

2.5.2 Verbesserungspotenzial

Das noch vor wenigen Jahren im Rahmen der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems auf den Weg gebrachte Onlinezugangsgesetz (OZG) zur verpflichtenden Digitalisierung von Verwaltungsleistungen berücksichtigt keine Ziele der Effektivität und Effizienz¹⁷. Dies geschah hier so wie in vielen anderen Projekten mit der Absicht, den Erfolg der Digitalisierungsprojekte nicht zu gefährden, da Verwaltungsdigitalisierung unlängst als Bedrohung für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst wahrgenommen wurde. Für viele Digitalisierungsprojekte hatte das zur Folge, dass der Personalaufwand im Zuge der Digitalisierung nicht sank, sondern noch weiter anstieg. Dies geschah vor allem dadurch, da nunmehr neben den bisherigen – zwar digitalen, aber ansonsten oftmals wenig veränderten Arbeitsschritten – neue Aufgaben in der Administration, der Pflege und dem Betrieb von Software hinzukamen. Die Pandemie und der Fachkräftemangel haben die Sicht auf eine solche Digitalisierung hingegen geändert.

„Die Digitalisierung wird zukünftig noch stärker der Motor für die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung in der öffentlichen Verwaltung werden. Wesentliche Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz wie die Stärkung von Verwaltungskooperationen, Hebung von Digitalisierungsrenditen, Homeoffice oder professionelles Projektmanagement kreisen um die Digitalisierung und können hiermit angeschoben werden. Umsetzungen gelingen umso besser, je intensiver der Dialog mit den Personal- und Interessenvertretungen ist.“

Wolfgang Förster, Staatssekretär im Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft des Saarlands

Wenn Optimierung als gesetzter Bestandteil der Digitalisierung¹⁸ verstanden und von Beginn an mitgedacht wird, können die Chancen der Digitalisierung und die Herausforderung des Fachkräftemangels miteinander verbunden werden. Dies gilt insbesondere für die Vielzahl an regelbasierten Verwaltungsprozessen, die nur geringen oder punktuellen menschlichen Entscheidungsspielraum beinhalten. Ähnliche Prozesse finden in der Privatwirtschaft bereits häufig nur noch in vollautomatisierter Form statt. In jedem Digitalisierungsprojekt sollten dazu ex ante Effizienz und Fachkräftemangel als übergeordnete Aspekte mitgedacht werden sowie tiefgreifende Geschäftsprozessoptimierungen inbegriffen sein, um die Digitalisierungsrendite tatsächlich zu heben. Dies alles ist im Vorfeld auf Basis eines guten Marktüberblicks zu möglichen Softwarelösungen zu planen und dann realistisch nachzuhalten. Das allein wird jedoch nicht ausreichen, denn – hierin sind sich die CIOs der Länder einig¹⁹ – es wird zusätzlich eine massive Standardisierung öffentlicher IT notwendig sein (vgl. nachfolgenden Ansatz).

¹⁶ Vgl. Dettmers, Sebastian (2022): Die große Arbeiterlosigkeit. Warum eine schrumpfende Bevölkerung unseren Wohlstand bedroht und was wir dagegen tun können, München.

¹⁷ Siehe Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (im Quellenverzeichnis: OZG (2017): Onlinezugangsgesetz).

¹⁸ Neben Effizienz und Effektivität (Entlastung der Mitarbeitenden) können in Nutzevaluierungen der Digitalisierungen die Geschwindigkeit der Verwaltungsprozesse, die erhöhte und beschleunigte Auffindbarkeit und weitere Faktoren wie die Möglichkeit außerhalb der Behörde zu arbeiten, berücksichtigt werden. Diese Formen des Zusatznutzens werden aus Stringenzgründen hier außenvorgelassen.

¹⁹ PD (2021/1): Erfolgsfaktoren für die Digitalisierung der Bundesländer, https://www.pd-g.de/assets/PD-Perspektiven/210906_PD-Perspektiven_Erfolgsfaktoren-Digitalisierung.pdf, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

2.5.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungshinweise

Die Realisierung von Digitalisierungsrenditen wird in der öffentlichen Diskussion oftmals mit Stellenabbau verbunden und ist negativ belegt. Angesichts der aktuellen Veränderungen liegt die eigentliche Herausforderung nicht mehr in der drohenden Reduzierung von Arbeitsplätzen, sondern vielmehr in der steigenden Anzahl an unbesetzten Stellen, die heute schon bestehen und künftig noch zunehmen werden. Es gilt nun, die Stakeholder von den Chancen zu überzeugen, die mit der Digitalisierung einhergehen. Essentiell ist dazu die Einbindung und Abstimmung mit Personalvertretungen, um Konsens hinsichtlich der Erfordernisse und der Zielerreichung zu schaffen. Darüber hinaus müssen die personalrechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden, die eine Messung von Effizienz und Rendite ermöglichen.

Eine weitere Hürde, die zu überwinden ist, sind die oftmals hohen Investitionen in Digitalisierungsprojekte. Es sind insbesondere die mit der Beschreibung der Anforderungen, der Beschaffung der Einführung und Pflege sowie dem Betrieb verbundenen Kosten. Damit gehen also nicht nur Sachmittel, sondern auch ein (temporär) erhöhter Personalaufwand einher, der unumgänglich ist, soll ein Digitalisierungsprojekt Erfolg haben. Derartige Investitionen sind notwendig und müssen genauso realistisch geplant werden wie die in der Folge angestrebten Einsparungen. Beides ist notwendiger Teil eines realistischen „Public Value Cases“, eines Digitalisierungsprojektes, das sich in der Gesamtschau lohnen muss.

Eine zusätzliche Problematik besteht darin, dass bei Digitalisierungsprojekten, analog zur beschriebenen Großprojekthematik (siehe Ausführungen weiter oben), oftmals Fehler auftreten, die bei einem professionellen Projektmanagement vermeidbar wären und in der Folge zusätzliche Aufwände generieren. Ein typischer Kardinalfehler ist es beispielsweise, Digitalisierungsprojekte als rein technische Unterstützungsprojekte zu betrachten, die idealerweise im Hintergrund laufen. Sollen sie erfolgreich zu einer Verbesserung und höheren Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns beitragen, müssen sie als ganzheitliche Transformationsprojekte aufgesetzt werden – welche technische und organisatorische Aspekte umfassen und gleichzeitig eine große Unterstützung aus der obersten Leitungsebene erfahren.

Ein zentraler Kostentreiber sind überkomplexe Anforderungen, die sich beispielsweise daraus ergeben, dass allen bislang gültigen Verfahrensvorschriften Rechnung getragen werden. Echte Prozess erleichterungen durch Digitalisierung erfordern aber nicht selten Anpassung solcher oftmals nicht mehr zeitgemäßen Vorschriften. Zudem kann auch materielles Recht aufgrund seiner Komplexität erhebliche Hürden für die Digitalisierung des daraus resultierenden Verwaltungsvollzugs schaffen. In einem zukunftsweisenden Verständnis digitaler Verwaltung setzt die Digitalisierung daher bereits beim Recht selbst an. Wird dieses durch entsprechende digitale Toolunterstützung²⁰ virtuell begehbar, analysierbar und zugänglich für Simulationen, kann die Rechtssetzung auf dem Weg zu einer notwendigen Komplexitätsreduktion erheblich verbessert werden. Ein solcher „digitaler Zwilling“ des Rechts vereinfacht aber auch das Anforderungsmanagement für Digitalisierungsprojekte dramatisch. Fachliche Anforderungen müssen nicht mehr in aufwendigen Analysen aus der Rechtslage abgeleitet werden, sondern können als Datensatz aus dem digitalen Zwilling übernommen, beziehungsweise importiert werden. Somit erschließt sich ein völlig neues Potenzial für eine reibungslose Ende-zu-Ende-Digitalisierung von der Rechtsetzung bis zur Implementierung im Fachverfahren der vollziehenden Behörde.

Überkomplexe Anforderungen entstehen aber nicht nur aus einer hochkomplexen Rechtslage, sondern auch aus überzogenen Anforderungen, beispielsweise der Anforderung, dass Nutzenden neben der neuen

²⁰ Hierbei geht es im Wesentlichen um die Abbildung der gesetzlichen Regelungen in Entscheidungs- und Prozesslogiken, wie sie mit moderner Business Process Management Software oder Rule-Mapping-Ansätzen ermöglicht würde.

digitalen Leistung der gewohnte Zugang ermöglicht werden soll. Ein anderes Beispiel sind die nicht praktikablen Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit, die einen potenziell günstigeren, standardisierten Cloud-Betrieb verhindern. Auch hier bedarf es enger Abstimmungen mit den Verantwortlichen und einer klaren Orientierung an Good Practices.

Zu letzterem gehört zwingend, eine sorgfältige Markterkundung mit sich anschließenden angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voranzustellen. Dies kann sicherstellen, dass die wirtschaftlichste Umsetzungsvariante identifiziert wird – eine Individualentwicklung von Software sollte in der Regel die letzte Wahl bleiben. Vielmehr sollte generell nach einer umfangreichen Überprüfung von Nachnutzungsmöglichkeiten, der Einsatz von Low-Code/No-Code-Ansätzen, von Standardsoftware oder von Open-Source-Lösungen präferiert werden. Auch die Auswahl geeigneter Dienstleistungsunternehmen ist von entscheidender Rolle für das Gelingen von Digitalisierungsprojekten. Neben der Markterkundung sind Erfahrungswerte aus vergangenen Digitalisierungsvorhaben systematisch für die Auswahl im Rahmen der Vergabe zu nutzen. Verträge sind auf angemessene Anreizstrukturen und Risikoverteilungen hin auszurichten und eine Steuerung der Dienstleistungsunternehmen muss stringent und professionell erfolgen.

Im Falle einer Nutzung von Standardsoftware sollte stets das Prinzip gelten, dass der Verwaltungsprozess sich an den Gegebenheiten der Software orientiert und nicht umgekehrt. Ist dies nicht möglich, ist die Standardsoftware nicht die geeignete Wahl. Im Rahmen der Konzeption sollte, sofern möglich, bereits vor Projektbeginn die geplante Digitalisierungsrendite ermittelt werden, um in der Projektdurchführung abgestimmte Zielgrößen verfolgen zu können. Dazu ist es auch erforderlich, Anreize zur Erreichung dieser Ziele für die betroffenen Einheiten zu setzen.

Zudem müssen zur Erfolgssicherung Controlling-Prozesse vor und nach der Digitalisierung etabliert werden. Nicht zuletzt ist es für die öffentliche Verwaltung zudem wichtig, intern Kompetenzen aufzubauen, da Prozessoptimierung und Prozesscontrolling nicht zum Standardrepertoire der Verwaltungsführung gehören.

Schließlich sollten alle Umstellungen konsequent erfolgen. Die gerade bei Leistungen für Bürgerinnen und Bürger gerne vorgeschobene sinnbildliche Persona der „Oma Erna“, die ihren Antrag auf herkömmliche analoge Weise stellen möchte, darf nicht dazu herhalten, die alten Prozesse parallel aufrecht zu halten. Hier könnten Service- oder Lotsenstellen zwischengeschaltet werden, die für unterschiedliche Leistungen die besagte „Oma Erna“ durch die neuen Prozesse führen.

2.6 Kooperation und Standards ausbauen

Standardisierungen und Kooperationen zwischen Verwaltungen können die Effizienz steigern, Servicestandards heben und auch Qualifikationsvorteile nutzbar machen. Dies gilt sowohl für Kooperationen zur Bündelung und gemeinsamen Nutzung von Ressourcen als auch für solche, die ein arbeitsteiliges Vorgehen ermöglichen und in den Fokus rücken.

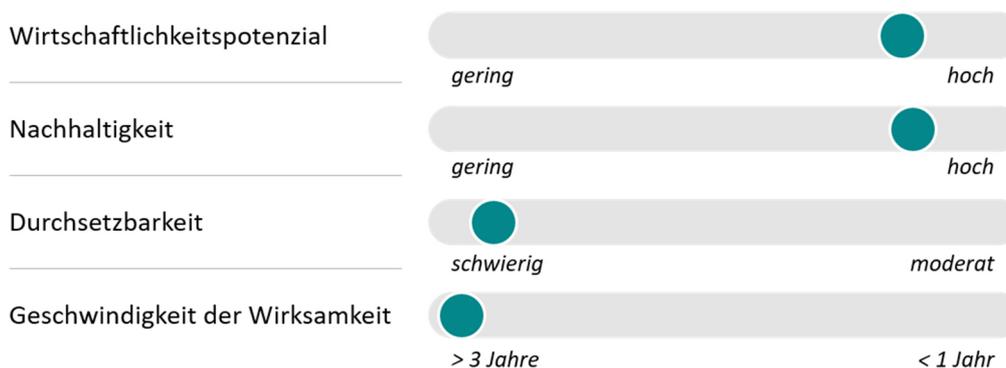


Abbildung 10: Bewertungsskala des Ansatzes „Kooperation und Standards ausbauen“

2.6.1 Problem und Chance

In der Verwaltung gibt es viele Doppelstrukturen. So ist es beim Forderungsmanagement zum Beispiel nicht verständlich, warum jedes Bundesland die einheitlich festgelegten Rundfunkgebühren separat eintreibt. Gleiches gilt für die Zulassung von Kraftfahrzeugen, die gemäß Bundesrecht ebenfalls einheitlich geregelt, aber dezentral organisiert ist – in genau 421 Hauptzulassungsstellen.

Die somit entstandenen kleinteiligen Zuständigkeiten stoßen bei der stetig anwachsenden rechtlichen Komplexität (beispielsweise im Baurecht oder im Steuerrecht) in weiten Teilen der Verwaltung zu einer Überforderung der Akteure, da die hierfür notwendigen Kompetenzen und Expertise nicht mehr angemessen vorgehalten werden können. Hier ist eine Abstützung auf eine besser aufgestellte Verwaltung dringend erforderlich.

Kooperationen werden bisher nicht „by default“ als Option für die Organisation öffentlicher Aufgabenwahrnehmung in Betracht gezogen und dort, wo sie angestrebt werden, zeigen sich große Herausforderungen in ihrer Umsetzung. Dabei bieten Kooperationen verschiedene – monetäre und strategisch-qualitative – Nutzensvorteile, die unmittelbare Lösungen für den Umgang mit der Entwicklung der Haushalte als auch der Fachkräfte/Personalausstattung aufzeigen. Mengenvorteile etwa sind hier als monetäre Vorteile zu nennen und resultieren zum Beispiel aus einer besseren Auslastung des Personals, der IT-Systeme oder auch der Bündelung von Bedarfen und Beschaffungsvolumina in Kooperationen. Insbesondere IT-Kooperationen können zu einer höheren Wirtschaftlichkeit und zu wettbewerbsfähigen Preisen führen. Kooperationen sichern somit nicht nur die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Verwaltung angesichts steigender rechtlicher Komplexität durch die gemeinsame Nutzung von zum Teil hoch spezialisierten Personalressourcen, sie leisten auch einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.

Mit Kooperationen kann also auf den Verlust von Personal reagiert werden. Ebenso werden hierdurch die Verknappung des Fachkräfteangebots und der damit einhergehende verstärkte Wettbewerb mit der Privatwirtschaft adressiert, indem spezifische Fähigkeiten von mehreren Verwaltungen geteilt werden. Ein weiterer Qualifikationsvorteil besteht in der Professionalisierung und Möglichkeit zur Spezialisierung der Leistungserbringung im Rahmen von Kooperationen. Verbundvorteile sind qualitative und strategische Effekte der Kooperationen. Sie liegen vor, wenn eine Leistung insbesondere in heterogenen Umfeldern, gemeinsam besser erbracht werden kann als alleine. Konkrete Beispiele sind die Verbesserung von Services im Verbund, zum Beispiel durch einen einheitlichen Zugang, Serviceerweiterungen oder optimierte Prozesse. Eine technische Harmonisierung im Verbund vermag zum Beispiel durch gemeinsame Planung und Entwicklung die Komplexität zu reduzieren, die Beherrschbarkeit der IT zu erhöhen und so zur individuellen Entlastung beizutragen.

Offensichtlich können also Kooperation und Standards Doppelarbeiten reduzieren sowie Zeit und Geld sparen. Noch größer ist der Nutzen durch:

- verbesserte Dienstleistungen,
- spezialisiertere Dienstleistungen,
- bessere Vertretungsregelungen und damit einhergehende Belastungs- und Stressreduktion beim Personal sowie
- krisenfestere, weil redundant aufgebaute Verwaltungen.

Damit kann Kooperation und ihr Spezialfall, die interkommunale Zusammenarbeit, beispielsweise die kommunale Selbstverwaltung langfristig gegen die Demografie und leere Kassen wappnen.

2.6.2 Verbesserungspotenzial

Bisher werden Kooperationen nicht strategisch geleitet und systematisch als Lösungsoption neben der Eigenerbringung und der externen Beschaffung am Markt geprüft. Dabei ließen sich anhand von den vier folgenden zentralen Kriterien die Passfähigkeit und das grundsätzliche Potenzial von Kooperationen für die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe ermitteln: die strategische Bedeutung für den Kernauftrag, die Wirtschaftlichkeit, die Fähigkeit zur Eigenerbringung und das Risiko bei Auslagerung.

Kooperation erscheint in zwei Fällen als Mittel der Wahl, und zwar immer, wenn:

1. die strategische Bedeutung einer Aufgabe für die Erfüllung des Kernauftrags des öffentlichen Akteurs ausgeprägt ist, ebenso wie die Fähigkeit zur Eigenerbringung und zugleich das (personelle) Risiko einer Auslagerung gering sowie die Eigenerbringung aber gegebenenfalls nicht wirtschaftlich ist.
2. Oder aber wenn die strategische Bedeutung einer Aufgabe für die Erfüllung des Kernauftrags des öffentlichen Akteurs eher gering ausgeprägt ist, ebenso wie die Fähigkeit zur Eigenerbringung, diese aber wirtschaftlicher erscheint und eine Auslagerung zugleich sehr risikobehaftet ist.

„Digitalisierung verbunden mit Aufgabenkritik kann neue Spielräume für die Kommunen bringen. Bei Aufgaben, die die Kommunen derzeit für andere erledigen, die keinerlei Gestaltung beinhalten, muss die Frage erlaubt sein, ob diese Aufgaben nicht zurückgegeben werden können. Den Bürgerinnen und Bürgern ist es egal, wer wo ihren digitalen Antrag bearbeitet.“

Verena Göppert, stellvertretende Hauptgeschäftsführerin des Deutschen Städtetages

Dieser grobe Analyserahmen bietet einen systematischen Einstieg, bedarf allerdings der weiteren Konkretisierung und Standardisierung, um schließlich eine einheitliche, niedrigschwellig anwendbare Methode zur Ermittlung der Nutzenpotenziale und im engeren Sinne der Wirtschaftlichkeit von Kooperationen verfügbar zu machen. Heute erscheint die externe Beschaffung und Zuschlagserteilung unter Berücksichtigung von Qualität und Preis oftmals noch als einfachster Weg hin zum erforderlichen Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Zugleich fehlt es an einem einfachen Zugang zu Informationen über konkrete Möglichkeiten der Kooperation und Formen der rechtssicheren und erfolgreichen Umsetzung einer Kooperation. Auch hierbei gilt im nächsten Schritt: Gemeinsame Regeln für die Ausgestaltung und Governance von Kooperationen sind besonders wichtig, um die Anschluss- und Ausbaufähigkeit sicherzustellen.

Kooperationen sind auf vielfältige Weise möglich und wünschenswert. Innerhalb von Gebietskörperschaften können verwaltungs- oder ressortübergreifend Querschnittsaufgaben gebündelt werden. Gebietskör-

perschaften untereinander können horizontal Kooperationen verfolgen, sei es in Form von interkommunalen Kooperationen oder als länderübergreifende Zusammenarbeit. Schließlich sind aber auch horizontale Kooperationen zwischen den föderalen Ebenen möglich.

Insbesondere im Zuge der Digitalisierung kommt dabei dem Leitbild einer (interföderal) vernetzten Verwaltung eine zunehmende Bedeutung zu. So lässt sich einerseits die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen oftmals nur noch im Verbund erbringen, um die einzelne dezentrale Verwaltungseinheit vor Überforderungen zu schützen beziehungsweise Verwaltungsdaten effektiv zu nutzen. Zum anderen schaffen aber digitale, plattformbasierte Leistungsnetzwerke völlig neue Möglichkeiten für eine arbeitsteilige interföderale Zusammenarbeit in der eigentlichen Leistungserbringung.²¹

Eine weitere Dimension der Zusammenarbeit ist jene zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Das Potenzial sogenannter Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPPs) für eine effizientere und effektivere Leistungserbringung ist vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels auch über den Hochbaubereich hinaus noch einmal gestiegen. Auf Basis einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollten solche Potenziale genau analysiert und entsprechend gehoben werden.²²

2.6.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungsschritte

Ein starker politischer Wille zur Zusammenarbeit, der die Reduktion der eigenen Autonomie herbeiführen kann, ist notwendig, um Kooperation und Standards erfolgreich und dauerhaft zu gestalten.

Dieser Wille ist zwar das Rückgrat, aber nicht die alleinige Erfolgsvoraussetzung für mehr „Kooperation by default“. So kann das Nutzenpotenzial solcher Kooperationen am effizientesten realisiert werden, wenn die Kooperationspartner bereits auf gemeinsame Standards für die Leistungserbringung oder mindestens die unterstützende IT aufbauen können – Standards, die eine organisatorische beziehungsweise technische Interoperabilität gewährleisten. So sind gemeinsame (IT-)Standards bereits ein wichtiger Baustein für die Umsetzung von solchen Kooperationen, die die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung erhöhen oder auch spezifische, individuell schwer bereitzustellende Fähigkeiten über gemeinsame Pools verfügbar machen sollen. Eine IT-Infrastruktur mit gemeinsamen Basiskomponenten verbunden mit dem Rollout von „Einer-für-Alle“-Leistungen im Rahmen des OZG stehen nicht nur signalhaft für Kooperation, sondern bieten darüber hinaus die Chance für ein Neudenken interföderaler Arbeitsteilung.

Damit eine Kooperation tatsächlich Wirkung entfalten kann, sind Kooperationspartner zugleich aufgefordert, die Eigenerbringung durch eine adäquate Steuerung der Kooperation konsequent abzulösen. Die hierfür erforderliche Auftraggeberfähigkeit ist zunächst aufzubauen und nachhaltig zu etablieren. Ein gemeinsames Lernen, die Schaffung gemeinsamer Routinen und perspektivisch auch Standards für Kooperationen können im Rahmen strukturierter, moderierter Erfahrungsaustausche weitere wichtige Beiträge zum Ausbau von Kooperationen leisten.

²¹ Siehe dazu auch PD (2023/2): Föderale Arbeitsteilung neu denken – für eine digital vernetzte Verwaltung von morgen, <https://www.pd-g.de/foederale-arbeitsteilung-neu-denken-fuer-eine-digital-vernetzte-verwaltung-von-morgen>, zuletzt abgerufen am 08.01.2024

²² Siehe dazu PD (2016): Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Öffentlich-Private Partnerschaften, Analyse und Potenziale – Grundlagenarbeit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP, in ÖPP-Schriftenreihe Band 18, Berlin.

2.7 Homeoffice zur Standortverbesserung nutzen

Mit Corona hat sich die Art und Weise der räumlichen Zusammenarbeit radikal geändert. Verwaltungsräumlichkeiten sind jedoch weiterhin auf eine starke Präsenzkultur ausgerichtet. Hier besteht ein großes Anpassungspotenzial, bei dem erhebliche Büroflächen eingespart werden können.

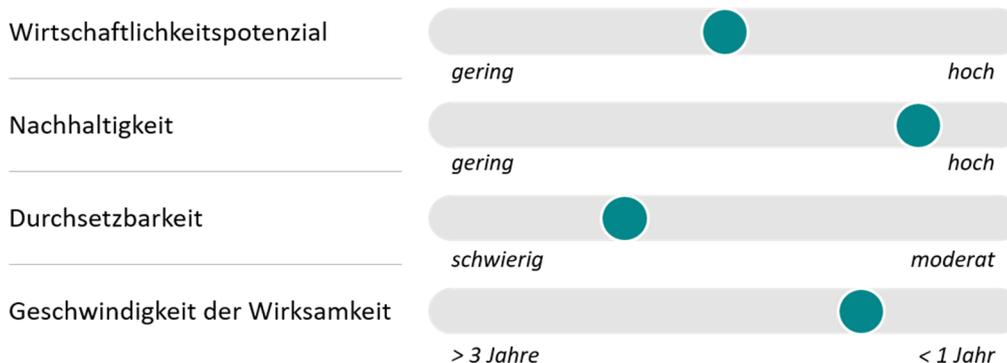


Abbildung 11: Bewertungsskala des Ansatzes „Homeoffice zur Standortverbesserung nutzen“

2.7.1 Problem und Chance

Der öffentliche Dienst steht einem Wandel der Arbeitsweisen und -orte gegenüber, auf den er reagieren und an den er sich anpassen muss. Eine entscheidende Rolle spielt dabei der Bedeutungszuwachs von Homeoffice beziehungsweise der Telearbeit als relevante Arbeitsform, insbesondere nach der schlagartigen Umstellung aufgrund der Coronapandemie. Die Telearbeit wurde nicht nur durch den technologischen Fortschritt erleichtert, sondern auch durch die zunehmende Anerkennung der Flexibilitäts-Vorteile, die mit dieser Arbeitsform einhergehen. Durch die Implementierung von Homeoffice-Optionen eröffnet sich Arbeitgebern die Möglichkeit, von standortunabhängigen Einstellungen von Mitarbeitenden zu profitieren, da viele Aufgaben nicht mehr ortsgebunden erledigt werden müssen. So wird der Zugang zu deutlich mehr Fachkräften erweitert, die weiter entfernt von physischen Standorten der Behörden wohnhaft sind oder für die die Homeoffice-Möglichkeit eine Voraussetzung ist. Zudem kann Homeoffice die Mitarbeitendenzufriedenheit und -produktivität positiv beeinflussen, zum Beispiel durch die Reduzierung von Pendelzeiten, Arbeitszeitflexibilität, Work-Life-Balance usw.

Die „neue Normalität“ der Telearbeit ist zwar noch nicht so stark in der öffentlichen Verwaltung verankert wie in anderen Sektoren. Die Corona-Pandemie hat jedoch gezeigt, dass Telearbeit funktioniert und nicht notwendigerweise zu einer geringeren Aufgabenbewältigung oder weniger Zusammenhalt unter den Mitarbeitenden führt.

Die neue Post-Corona-Arbeitsrealität, die irgendwo zwischen der Vor-Corona und Mitten-In-Corona-Situation verortet ist, erfordert auch eine Anpassung der Büro- und Raumkonzepte. Die öffentliche Hand steht somit vor der Herausforderung und Chance, die eigenen Standorte zu optimieren, um effizienter und kos-

teffektiver zu arbeiten. Schätzungen zufolge können bei einer konsequenten Umsetzung des Homeoffices allein bei immobilienbezogenen Kosten Ersparnisse in Höhe von bis zu 17 Prozent über einen Zeitraum von zehn Jahren erzielt werden.²³

2.7.2 Verbesserungspotenzial

Diese Entwicklungen stellen Anforderungen an eine strategische Standortoptimierung. Durch Homeoffice und demografischen Wandel sinkt der Bedarf an Flächen dauerhaft. Zudem muss eine Flächenumgestaltung eine Verbesserung der Zusammenarbeitsmöglichkeiten als Ziel haben und mit einer Modernisierung der Ausstattung einhergehen. Neben der Standortoptimierung bietet eine gesamthafte Portfoliobetrachtung durch eine übergreifende Steuerung von Auslastung und Ausstattung Verbesserungspotenzial. Hierzu ist eine starke Standardisierung und Modernisierung der Portfolioverwaltung notwendig.

Chancen liegen dabei sowohl in einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigte als auch in dem Potenzial zur Kosteneinsparung durch ein konsequentes Homeoffice-Angebot. Zudem kann die Attraktivität der Verwaltung als Arbeitgeber durch flexible Arbeitsmodelle signifikant gesteigert werden. Im Detail können qualitative Verbesserungen wie eine Arbeitszufriedenheit, eine Steigerung der potenziellen Anzahl an Bewerberinnen und Bewerbern als auch ein produktiveres und kollaborativeres Arbeiten erreicht werden. Einsparungen und somit quantitative Verbesserungen werden insbesondere durch die Entlastung vorhandener Büroflächen, durch geteilte oder Aufgabe der Nutzung, geschaffen. Schließlich ebnet die breite Nutzung von Homeoffice und damit die „Ent-Örtlichung“ der Mitarbeitenden neue Wege für übergreifende Kooperationen. Wenn Mitarbeitende sich in Ballungsräumen konzentrieren, könnten die ortsgebundenen Verwaltungen sich so verständigen, dass in diesen Ballungsräumen „gemeinsame (auch virtuelle) Backoffices“ eingerichtet werden und nur der jeweilige bürgernahe „Vor-Ort-Service“ durch ortsansässige Bedienstete erbracht wird.

2.7.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungshinweise

Für eine strategische Standort- und Portfoliooptimierung ist die Entwicklung eines Gesamtkonzepts für eine „neue Verwaltungsarbeit“ durchzuführen. Hierfür ist basierend auf den aktuellen Arbeitswelttendenzen eine Vision zu erarbeiten, die unter anderem Ziele und Rahmenbedingungen des Homeoffice und des kollaborativen Arbeitens festlegt. Aufgrund des transformativen Charakters eines solchen Konzeptes sind die Einbindung relevanter Stakeholder und die Festlegung des Konzeptes als iterativer Fortschreibungsprozess wichtige Voraussetzungen einer erfolgreichen Projektentwicklung.

Zwei zentrale Faktoren beeinflussen eine erfolgreiche Umsetzung von Homeoffice-Angeboten. Einerseits müssen durch bauliche Rahmenbedingungen und passende Bürokonzepte die geeigneten physischen Voraussetzungen für die Telearbeit geschaffen werden. Dabei geht es insbesondere darum, vorhandenen Platz sinnvoll zu nutzen und Büroräume für unterschiedliche Auslastungen nutzbar zu machen. Andererseits sollten frühzeitige Abstimmungen mit den verantwortlichen Personalvertretungen angestoßen werden, um zentrale Fragestellungen zu adressieren.

Im Rahmen der Entwicklung des Gesamtkonzeptes muss ein Konsens hinsichtlich der Problemanalyse und Chancen unter allen Teilen der Verwaltung (Ressorts) erreicht werden. Zudem sind relevante staatliche

²³ PwC (2023): Home sweet Homeoffice – Dritte Auflage der PwC-Studie zum ortsunabhängigen Arbeiten, <https://www.pwc.de/de/real-estate/real-estate-institute/home-sweet-homeoffice.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.09.2023.

Dienstleister und betroffene Ämter zu involvieren. Die Umsetzung sollte durch ein klassisches Projektmanagement gesteuert werden.

„Wichtig ist vor allem, dass im Zentrum jeder Maßnahme zur strategischen Verwaltungsmodernisierung die Mitarbeitenden stehen. Nur durch Transparenz und Offenheit können zum Beispiel Widerstände, Befürchtungen und Vorbehalte gegenüber Themen wie der Digitalisierung und Automatisierung abgebaut werden. Eine Grundvoraussetzung hierfür ist es, die Personalvertretungen bei allen Vorhaben frühzeitig und umfassend einzubinden und mitzunehmen.“

Ulrich Silberbach, Bundesvorsitzender des dbb beamtenbund und tarifunion

Zentral für eine schnelle Umsetzung dieser Maßnahmen ist die zeitnahe Entwicklung und Verabschiedung des Konzepts in Verbindung mit dem Digitalisierungsansatz als Basis für ein Rollout des Homeoffice-Angebots. Hierbei kann eine Pilotphase Möglichkeiten für notwendiges initiales Lernen schaffen, die allen Beteiligten den Umgang mit neuen Abläufen näherbringen. Im Idealfall entsteht durch eine Pilotierung zudem ein positives Momentum sowie ein Übertragungseffekt auf andere Verwaltungseinheiten, die von dem Beispiel erster Umsetzerinnen und Umsetzer lernen.

2.8 Refinanzierung mitdenken

Oft sind Gebühren und Entgelte zu niedrig angesetzt – dabei können diese in angemessener Form übermäßige Inanspruchnahmen eindämmen, die Allgemeinheit und die Verwaltung entlasten sowie die Leistungen angemessen refinanzieren. Zur Umsetzung bedarf es einer entsprechenden Datengrundlage und politischer Kraft, Anpassungen der Gebührenhöhe durchzusetzen.

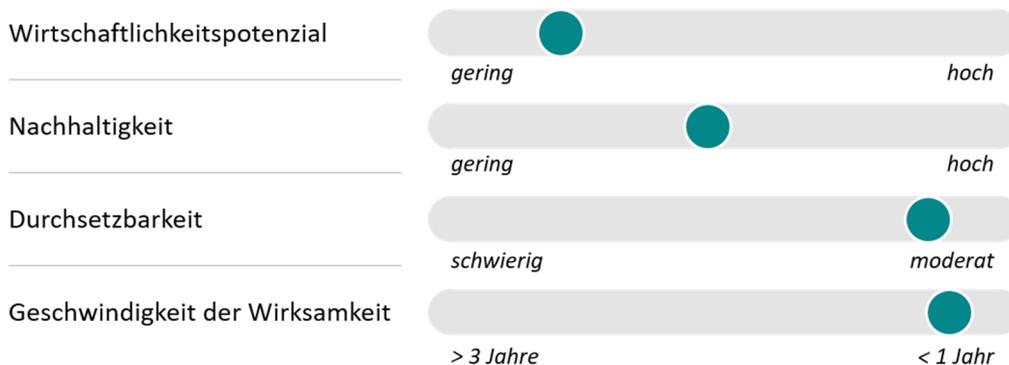


Abbildung 12: Bewertungsskala des Ansatzes „Refinanzierung mitdenken“

2.8.1 Problem und Chance

Gebühren und Entgelte sind – nach Steuern – eine der wichtigsten Einnahmequellen des Staates. Insbesondere für Kommunen sind sie wichtig, circa elf Prozent der Einnahmen werden durch Gebühren generiert (siehe Abbildung 13). Die Wichtigkeit hängt an der finanziellen Leistungsfähigkeit, die ihrerseits vom kommunalen Steueraufkommen bestimmt wird. Das bedeutet: je ärmer die Kommune, desto wichtiger sind die Gebühren und Entgelte.

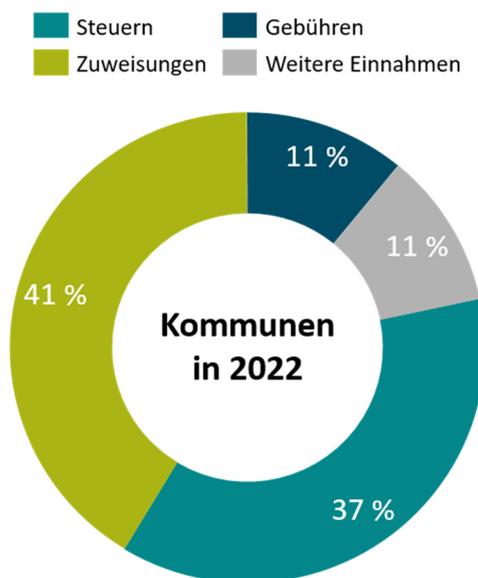


Abbildung 13: Relevanz von Gebühren, Destatis (2023)

Doch wie hoch dürfen Gebühren und Entgelte sein? Rechtlich könnten Gebühren zum Beispiel die Kosten der gebührenpflichtigen Einrichtung vollständig decken (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip). Fakt ist jedoch – oft decken Gebühren und Entgelte die Kosten nicht und dies kann zwei Nachteile haben:

- Geringere Gebühren und Entgelte führen in der Regel zu einer höheren Nachfrage nach den jeweiligen Leistungen, als es bei realistischen und höheren Preisen der Fall wäre. Dies kann bei Leistungen, auf die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen angewiesen sind (z. B. Ausstellung von Ausweisdokumenten) oder solchen, deren Inanspruchnahme als gesellschaftlich wünschenswert erachtet wird (z. B. die Wahrnehmung von Kultur- und Bildungsangeboten), politisch gewollt sein. Bei allen anderen Leistungen führt es jedoch zu einem unnötig höheren Aufwand aufseiten der öffentlichen Hand. Gelegentlich können zu niedrige Gebühren sogar unerwünschte Steuerungseffekte haben (wie es z. B. bei der Abfall- und Abwasserentsorgung der Fall wäre).
- Die wahren Vollkosten bleiben intransparent und eine effektive Kostensteuerung (z. B. über Kostenvergleiche) wird hierdurch erschwert. Zudem führt die notwendige Finanzierung aus dem Haushalt immer zu einer Querfinanzierung der Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher durch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

2.8.2 Verbesserungspotenzial

Angemessene Gebühren und Entgelte erreichen regelmäßig vier Ziele gleichzeitig:

- Entlastung der Mitarbeitenden
- bessere Nachfragesteuerung
- höhere Einnahmen
- gerechtere Lastenverteilung

Folgende Beispiele sollen dies greifbar machen:

- **Schwerlasttransporte** verursachen einen hohen Aufwand bei der Polizei. Mit zu geringen Kosten wird indirekt ein Industriezweig subventioniert.

- Eine Anhebung der chronisch niedrigen Gerichtsgebühren würde den Etat der Justizministerien schonen, die Mitarbeitenden entlasten und die Funktionalität des **juristischen Systems stärken**.
- Deutschland hat 8.000 nichtwissenschaftliche Bibliotheken mit geringen Gebühren.²⁴ Ob mit der Digitalisierung des Bestands das Ziel, einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen **Zugang zu Bildung** zu ermöglichen, so am effizientesten erreicht wird, ist offen.

Eine Klarstellung ist hier jedoch wichtig: Die Entscheidung darüber, was die Verwaltung mit welchem Zweck ohne eine entsprechende Zahlungspflicht oder durch Subventionen für die Bürgerinnen und Bürger bereitstellt, obliegt den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern. Diese Entscheidung sollte jedoch gefällt werden, nachdem nicht nur Transparenz über die Kosten, sondern auch über den Nutzen hergestellt wurde (vgl. 2.1 Controlling verankern).

2.8.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungshinweise

Voraussetzung für den Erfolg ist die Verfügbarkeit von Daten für die Entgelt- und Nutzenberechnung. Dies ist verbunden mit der Qualität der Kosten- und Leistungsrechnung, da die Gebühren Überprüfungen standhalten müssen. Nicht zuletzt bedarf es politischer Kraft, Erhöhungen durchzuführen und Beschwerden auszuhalten.

Zwecks einer einfachen Abstrahierung der Umsetzung konzentrieren sich die Umsetzungshinweise an dieser Stelle auf drei Besonderheiten:

1. Zunächst ist der angesprochene Aufbau von Wissen zur Kostenrechnung notwendig. Beispiel: Welche Nutzungsdauer ist adäquat zu berücksichtigen bei der Einbeziehung der Abschreibungen in die Vollkosten?
2. Um langfristig kostendeckende Entgelte zu erheben, muss eine Systematik etabliert werden, wann, wie oft und zu welchen Ereignissen eine Erhöhung geprüft wird. Ein positives Beispiel ist in diesem Zusammenhang die jährliche Anpassung der Gebühren in Hamburg und Kommunikation dieser an die Bürgerinnen und Bürger Hamburgs, die auch minimale Erhöhungen ankündigt und so auf Gewöhnung setzt.
3. Anderenfalls ist eine begleitende Kommunikationsstrategie sinnvoll, die das Erfordernis von Anpassungen begründet, da von öffentlicher Aufmerksamkeit ausgegangen werden kann.

2.9 Aufträge wirtschaftlicher vergeben

Auftraggeberfähigkeit ist die Kernvoraussetzung dafür, Leistungen am Markt bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu beschaffen. Dies gilt gerade in Krisenzeiten, in denen es noch mehr darauf ankommt, bei knappen Mitteln „die richtigen Dinge mit den richtigen Partnern richtig zu tun“. Ein strategischer Ansatz in der Beschaffung hilft, dies umzusetzen.²⁵

²⁴ Statista (2023/2): Anzahl der öffentlichen und wissenschaftlichen Bibliotheken in Deutschland von 2010 bis 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38173/umfrage/anzahl-der-oeffentlichen-und-wissenschaftlichen-bibliotheken-seit-2007/>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

²⁵ PD (2023/1): Sourcing als Hebel für die strategische Verwaltungsmodernisierung, https://www.pd-g.de/assets/Unsere-Expertise/20230316_Optimierung_der_oeffentlichen_Beschaffung.pdf, zuletzt abgerufen am 04.10.2023.

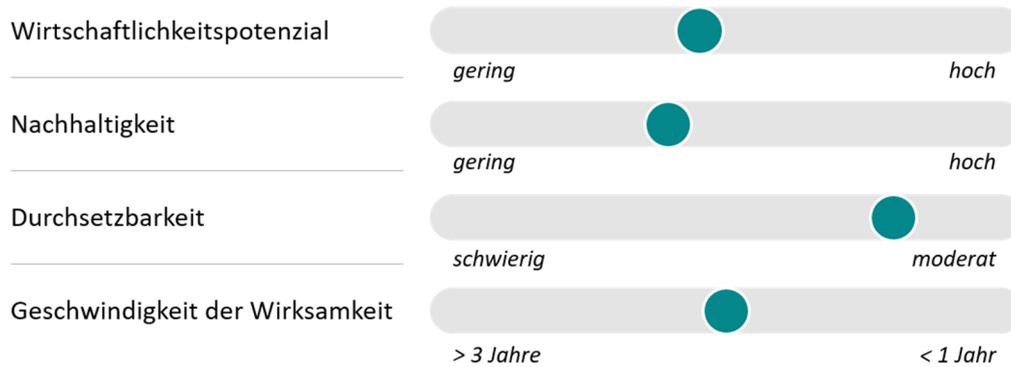


Abbildung 14: Bewertungsskala des Ansatzes „Aufträge wirtschaftlicher vergeben“

2.9.1 Problem und Chance

Die öffentliche Hand vergibt nach Zahlen der OECD jährlich Aufträge in Höhe von circa 570 Milliarden Euro, was mehr als einem Drittel des öffentlichen Gesamthaushalts entspricht.²⁶ Ein riesiger Hebel, bei dem es dennoch oft an einem strategischen Beschaffungsmanagement mangelt. Dieses fordert, das zu beschaffende Gut möglichst marktgängig zu beschreiben und auf Standards zu setzen. Eine Anforderung, die für die öffentliche Hand genau wie für Private gilt. Dass dieser Hebel aktuell nur unzureichend angesetzt wird, liegt daran, dass die Vergabe zu oft die Rechtssicherheit in den Mittelpunkt stellt. Außerdem werden die Möglichkeiten der Marktanalyse unzureichend genutzt sowie der Bedarfsträger bei der Ausarbeitung der Leistungsbeschreibung ungenügend beraten.

2.9.2 Verbesserungspotenzial

Ein strategischer Ansatz, staatliche Wertschöpfung im Ganzen zu gestalten und diese fortlaufend weiterzuentwickeln, verspricht aufgrund des großen Hebels erheblichen Nutzen. Hierzu muss bereits bei der Bedarfserhebung und -konkretisierung angesetzt werden, um möglichst „standardnahe“ und „marktgängige“ Güter zu beschaffen. Markterkundungen sind hierfür wichtige Instrumente. Bevor einzelne Vergaben angestoßen werden, empfiehlt es sich Bündelungen und gemeinsame Ausschreibungen ähnlicher Bedarfe hinsichtlich Synergiepotenzialen zu prüfen und das „richtige“ Vergabeverfahren zu wählen. Für komplexe Leistungen insbesondere mit hohen Kosten bieten sich hingegen Verhandlungsverfahren an. Anstatt hier alles bis ins letzte Detail vorzugeben, kann ein größerer Spielraum für Ausschreibungsteilnehmende Innovation fördern, indem mehr Unternehmen angesprochen werden.

2.9.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungshinweise

Um die Auftraggeberfähigkeit gezielt zu stärken, bedarf es insbesondere eines Wissens- und Kompetenzaufbaus. Zudem empfiehlt es sich ähnlich der Privatwirtschaft, den Einkauf als Dienstleister beziehungsweise „Business Partner“ der Fachbereiche aufzustellen. Der Fachkompetenzaufbau erfolgt dann idealerweise zugeschnitten auf die jeweiligen Beschaffungsgegenstände.

Je geringer das Risiko, desto höher die Kosten: Wird versucht, im Zuge der Beschaffung beispielsweise Entwicklungsrisiken auf den Auftragnehmer über zu wälzen, lässt dieser sich das Risiko über einen höheren

²⁶ OECD (2019): Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>, zuletzt abgerufen am 04.10.2023.

Beschaffungspreis vergüten. Elementar für den Erfolg ist deshalb eine positive Risikokultur, das heißt Risiken bei innovativen Beschaffungen teilweise mitzutragen, um wirtschaftliche Angebote vom Markt zu erhalten. Dies muss durch ein professionelles Risikomanagement zwingend begleitet werden.

„Die personellen und finanziellen Ressourcen des Staates werden auf das äußerste belastet, die Grenzen der staatlichen Leistungsfähigkeit sind bald erreicht. Daher muss die öffentliche Verwaltung mit den knappen Mittel noch sorgsamer umgehen, sie noch wirtschaftlicher einsetzen und vor allem konsequent auf die Aufgaben konzentrieren, die für die Bewältigung der Krisen erforderlich sind und gleichzeitig Perspektiven für die Gestaltung der Zukunftsaufgaben eröffnen.“

Dr. Johannes Slawig, ehemaliger Kämmerer der Stadt Wuppertal

In einem ersten Schritt ist zunächst die Zustandsanalyse des aktuellen Einkaufs wichtig, da Professionalitätsniveaus stark unterschiedlich sind. Anschließend sollte eine Beschaffungsstrategie entwickelt werden, um die Bedarfe der Organisation schrittweise anhand von „Warengruppen“ zu strukturieren. Eine solche Strukturierung verfolgt dabei mehrere Ziele, wie beispielsweise die Steigerung der Effizienz im gesamten Beschaffungsprozess. Mit einer klaren Kategorisierung von Produkten und Dienstleistungen lassen sich die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung gezielter angehen, was wiederum eine optimale Nutzung der Ressourcen ermöglicht. Darüber hinaus bietet die gut durchdachte Struktur eine klare Übersicht über die verschiedenen Beschaffungskategorien, was wiederum die Planung und Verfolgung von Beschaffungsvorgängen ermöglicht. Das führt unmittelbar zu einer verbesserten Transparenz in der Verwaltung. Weitere Vorteile liegen in der gezielten Auswahl und Evaluierung von Lieferanten (z. B. nach Eignung für bestimmte Produktkategorien) sowie in der Erarbeitung von einem Risikomanagement oder in der Schaffung eines Beitrags zum bestehenden Risikomanagement. Nicht zuletzt ermöglicht eine solche Strukturierung eine gezielte Priorisierung und Fokussierung von Beschaffungsvorhaben. Insgesamt trägt die Warengruppenstrukturierung maßgeblich zur Optimierung des gesamten Beschaffungsprozesses bei und sorgt für eine effiziente Nutzung der Ressourcen.

Zudem gilt es, Kooperationen mit anderen Verwaltungen oder eine potenzielle Nachnutzung stets vor eigenen Initiativen zu prüfen. Auf der operativen Ebene sollten Möglichkeiten der Prozessdigitalisierung genutzt werden, um die notwendige Transparenz zu schaffen und die Produktivität (Fachkräftemangel) in der Einkaufsabwicklung zu steigern.

2.10 Gezielter fördern

Das Volumen an öffentlichen Zuwendungen, die über oftmals aufwendig administrierte Förderprogramme ausgereicht werden, steigt jährlich, ohne dass ausreichend Transparenz darüber existiert, wie sinnvoll die Mittel eingesetzt wurden. Es bedarf daher dringend einer Gesamtsicht auf Programme, innerhalb derer Förderung in Hinblick auf Kosten und Wirkungen optimiert werden kann.



Abbildung 15: Bewertungsskala des Ansatzes „Gezielter fördern“

2.10.1 Problem und Chance

Förderprogramme bieten vermeintlich die einfachsten Antworten auf konkrete gesellschaftliche Handlungsbedarfe und Anliegen. Sie sind schnell aufgesetzt und ermöglichen eine zügige Finanzierung von Akteuren und Strukturen. Entsprechend ist allein beim Bund das Volumen an Zuwendungen für den nicht öffentlichen Bereich in den letzten 10 Jahren auf knapp 100 Milliarden Euro gestiegen und hat sich damit fast verdoppelt.²⁷ Die hohe Flexibilität dieses Instruments hat jedoch eine Kehrseite: Der „Förderdschwengel“ und damit die Intransparenz wächst. Die möglichen Wechselwirkungen der verschiedenen Programme sind nicht mehr überschaubar.

Die Förderdatenbank des Bundes²⁸ listet aktuell über 2.400 Förderleistungen von Bund, Ländern und Kommunen auf. Für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Kommunen ist es hochgradig aufwendig und kompliziert, sich ein Bild über die in den jeweiligen Bedarfslagen passenden Förderungen zu machen. Besonders die Situation geringer Abrufquoten durch Kommunen, die oftmals fehlende personelle Kapazitäten für die Antragstellung und Durchführung der Fördermaßnahmen angeben²⁹, wird sich durch den Fachkräftemangel weiter verschlechtern. Selbst fördergebende Stellen wie Bundes- und Landesministerien haben schwerlich einen Gesamtüberblick darüber, welche Themenbereiche und Zielgruppen aktuell außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs gefördert werden.

Neue Förderinitiativen entstehen häufig aus der „Tagespolitik“ heraus und stellen die Verwaltung regelmäßig vor vermeintlich große Herausforderungen in der schnellen und akkuraten Umsetzung. Unter Zeitdruck besteht die Gefahr, dass den zuständigen Referaten kein Raum für einen Abwägungsprozess zur ziel- und wirkungsorientierten sowie wirtschaftlichen Ausgestaltung der Förderung bleibt. Ein prominentes Beispiel

²⁷ Konkret stiegen die entsprechenden Ausgaben von 52 Milliarden Euro im Jahr 2012 auf 98 Milliarden Euro im Jahr 2022 an. Zum Vergleich: die laufenden Ausgaben des Bundes insgesamt sind im selben Zeitraum um 54 Prozent gestiegen. Vgl. Quelle: Statistisches Bundesamt (verschiedene Jahrgänge): Fachserie 14 Reihe 2 Finanzen und Steuern - Vierteljährliche Kassenstatistik des Öffentlichen Gesamthaushalts.

Anmerkungen: Ausgaben im Rahmen von Förderprogrammen machen einen wesentlichen Anteil der „Zuwendungen des Bundes an den nicht öffentlichen Bereich“ aus, sind aber mit ihnen nicht deckungsgleich, da die entsprechende Position der Kassenstatistik beispielsweise auch institutionelle Förderungen außerhalb von Förderprogrammen beinhaltet. Umgekehrt sind an Kommunen gerichtete Förderprogramme, die sich ebenfalls sehr dynamisch entwickelt haben, in den „Zuwendungen an den nicht öffentlichen Bereich“ nicht enthalten.

²⁸ Förderdatenbank, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, <https://www.foerderdatenbank.de/>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

²⁹ PD (2021/2): Analyse der kommunalen Förderlandschaft, https://www.pd-g.de/assets/PD-Perspektiven/211202_PD-Perspektiven_Foerdermittelanalyse.pdf, zuletzt abgerufen am 15.06.2023.

ist die im Rahmen des dritten Entlastungspaketes der deutschen Bundesregierung beschlossene Energiepauschale für Studierende als Einmalzahlung in Höhe von 200 Euro. Beschlossen im September 2022 war die Auszahlung ursprünglich für Dezember 2022 vorgesehen. Aufgrund von organisatorischen Vorbereitungen in der Verwaltung und der Entwicklung einer geeigneten IT-Plattform wurde die Antragsstellung ab 15. März 2023 möglich. Die Auszahlung der von den Studierenden so dringend geforderten finanziellen Unterstützung erfolgte somit erst ab Frühjahr 2023.

Besonders problematisch ist jedoch, dass bei zunehmender Vielfalt und Komplexität von Fördertatbeständen immer schwerer erkennbar wird, wie Förderung überhaupt wirkt und ob die entsprechenden Finanzmittel in einer Gesamtschau entsprechend optimal eingesetzt sind. Schon einzelne Förderprogramme werden oftmals nicht ausreichend belastbar darauf hin überprüft, ob die erzielten Wirkungen die eingesetzten Mittel rechtfertigen. Das Zusammenspiel bleibt darüber hinaus völlig im Dunkeln und Widersprüche sind sehr wahrscheinlich. Während die Problematik von Förderungen fossiler Energieträger bei gleichzeitiger Förderung der Energiewende im öffentlichen Diskurs angekommen ist, ist es beispielsweise im Zusammenhang mit der Förderung strukturschwacher Regionen unklar, wie die verschiedenen vorhandenen Förderprogramme in Hinblick auf eine tatsächliche Strukturentwicklung zusammenwirken. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung mit dem Gesamtdeutschen Fördersystem (GFS) ein Dach geschaffen, unter dem sich über 20 einschlägige Förderprogramme koordinieren sollen – ein Beispiel, dem auch andere Politikfelder folgen sollten.

Schließlich entspricht die Heterogenität und Komplexität der Förderprogramme auch jener der Förderverfahren. Es sind viele Beispiele, die diese Situation illustrieren: komplexe und oft nicht-digitale Antragsformulare, heterogene und immer neu zu prüfende Definitionen der Fördervoraussetzungen sowie unterschiedliche Auszahlungs- und Nachweismodalitäten während der Förderung. Beispielhaft für eins der genannten Beispiele ist die Abwesenheit von einer einheitlichen Definition dafür, was ein kleines- und mittleres Unternehmen (KMU) auszeichnet. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Komplexität erzeugt Förderung aktuell sowohl bei den gebenden Stellen als auch bei den Empfängerinnen und Empfängern einen erheblichen Aufwand und führt dazu, dass zur Verfügung stehende Mittel nicht wie geplant abfließen und die Förderziele nicht erreicht werden.

2.10.2 Verbesserungspotenzial

Über alle föderalen Ebenen hinweg muss die Förderlandschaft in drei Richtungen weiterentwickelt werden:³⁰

1. Die Vereinheitlichung und Vereinfachung von Förderrichtlinien zur effizienteren Nutzung von Fördermitteln.
2. Die Standardisierung und Harmonisierung von Förderprozessen und Etablierung einer leistungsfähigen, anpassungsfähigen und nachnutzbaren IT-Förderinfrastruktur.
3. Die Etablierung eines Förderportfoliomanagements mit dem Ziel, alle bestehenden und zukünftigen Initiativen auf Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit auszurichten und untereinander zielgerichtet abzustimmen.

Ein großes Potenzial besteht in der strukturellen **Vereinheitlichung und Vereinfachung von Förderrichtlinien**, beispielsweise durch eine bessere Standardisierung des Förderrahmens. Aktuell erhalten Förderempfänger in Deutschland neben den viel zu kleinteiligen und verwirrenden Regelungen im Zusammenhang mit

³⁰ Zu weiteren Verbesserungsvorschlägen siehe PD (2021/2): Analyse der kommunalen Förderlandschaft.

den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 Bundeshaushaltsordnung, sowie den dazugehörigen Allgemeinen Nebenbestimmungen, häufig noch einmal zusätzliche spezifische Bedingungen und Auflagen für das jeweilige Fördervorhaben (ähnlich in den Ländern). Oft doppeln diese die vorhandenen Bestimmungen, ohne zwingend wortgleich zu sein, teils widersprechen sie diesen auch oder enthalten keine weiteren Details. Die Regelungen selbst enthalten Abweichungsmöglichkeiten (bspw. für geringe Fördersummen³¹), ohne dass es hierfür wiederum einheitlich anwendbare Standards gäbe.

Aus der Vielzahl von Abweichungen und Inkonsistenzen ergeben sich in logischer Konsequenz auch eine Vielzahl an unterschiedlichen Antrags- und Abwicklungsprozessen bei den jeweiligen Förderprogrammen, was einer Standardisierung und damit Vereinfachung für die Fördernehmenden entgegensteht. Sowohl eine Normierung der Ausgestaltungsmöglichkeiten im Sinne einer Good Practice Ausgestaltung eines Förderrahmens³² als auch die konsequente Überprüfung der Einzelrichtlinien auf Konsistenz und Vereinfachung kann die effiziente Nutzung von Fördermitteln daher deutlich erleichtern.

Zur Etablierung einer leistungsfähigen, anpassungsfähigen und nachnutzbaren **IT-Förderinfrastruktur** wurden im Rahmen des OZG mit dem „Förderfinder“ und der „Förderzentrale“ wichtige erste Initiativen zur Modernisierung und Digitalisierung des Förderwesens eingeleitet. Durch die Kooperation des Bayerischen Staatsministeriums für Digitales (StMD), dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen (SMF) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) wird zukünftig ein zentraler Datenstandard zur Beschreibung von Förderleistungen (XFörderleistungsbeschreibung), ein potenzieller Datenstandard für Förderanträge (XFörderantrag) und eine zentrale Plattform für die Suche und die Beantragung von Förderungen realisiert. Über die Einbindung der OZG-Nutzendenkonten (BundID, ELSTER-Organisationskonto) soll die Antragstellung über unterschiedliche Förderprogramme hinweg und ausgehend von einer einzigen Plattform vollständig digital und medienbruchfrei möglich sein. Fördergebende Stellen werden die Möglichkeit haben, Antragsformulare schnell und unkompliziert im Self-Service (d. h. über eine Eingabemaske und ohne Programmierkenntnisse) zu erstellen und zu veröffentlichen.

Parallel dazu gibt es diverse Einzelmaßnahmen auf Bundes- und Landesebene, die eine ähnliche Zielrichtung verfolgen. Im Sinne der Weiterentwicklung müssen Förderprozesse und die zukünftige IT-Förderinfrastruktur standardisiert und Ende-zu-Ende gedacht werden. So sollten bereits bei der Erstellung von Förderrichtlinien eine weiterführende Standardisierung und einheitliche Datenstrukturen erreicht werden, damit sie für die Erstellung des Antragsformulars und die Abwicklung des Prüfungsprozesses genutzt werden können. Aber auch der weitergehende Antrags- und Bewilligungsprozess sowie der Prozess der eigentlichen Abwicklung der Förderung müssen in Richtung einer überschaubaren Anzahl standardisierter Prozessbausteine weiterentwickelt werden. So wird eine notwendige Flexibilität für unterschiedliche Fördersachverhalte gewährleistet, aber vor allem eine hohe Handhabbarkeit für Nutzende ermöglicht. Für die Erarbeitung eines Ende-zu-Ende Zielbildes für eine leistungsfähige, anpassungsfähige und nachnutzbare IT-Förderinfrastruktur müssen die durch das OZG gelegten Grundlagen gemeinsam durch Bund und Länder weiterentwickelt und auf maximale Nutzungszentrierung ausgerichtet werden.

³¹ Z. B. lässt Ziffer Nr. 14 der VV zu § 44 BHO Erleichterungen oder Ausnahmen in Fällen von geringer finanzieller Bedeutung zu. Die Wertgrenzen für eine Zulassung durch das zuständige Bundesministerium betragen hier 50.000 Euro für mögliche Erleichterungen bei den Nummern 2 bis 8 und 12 bis 13a und 25.000 Euro für Ausnahmen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Erleichterungen und Ausnahmen ist jedoch nicht normiert.

³² Ein entsprechender Vorstoß wird bundesseitig gerade durch das Bundesministerium der Finanzen mit Unterstützung der PD unternommen. Finanziert aus dem Deutschen Resilienz und Aufbauplan (DARF) wird derzeit ein Förderleitfaden entwickelt, der für die Entwicklung derart standardisierter Richtlinien herangezogen werden soll.

Schließlich bedarf es der Etablierung eines untereinander abgestimmten **Förderportfoliomanagements** zur Ausrichtung auf Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit: Bei über 2.400 Förderleistungen ist eine Gesamtsicht auf die deutsche Förderlandschaft wie bereits erwähnt nur schwerlich möglich. Zum Teil wird über die Einbindung von spezifischer Expertise (Lotsenstellen oder privatwirtschaftlichen Beratungsangeboten) versucht, dem „Förderdschungel“ Herr zu werden. Dieser aktuelle Trend bindet jedoch zusätzliche personelle Ressourcen, statt die eigentliche Ursache zu adressieren. Vielmehr ist zunächst für unterschiedliche Politikfelder jeweils eine Förderprogramminventur erforderlich, auf deren Grundlage ein übergreifendes Förderzielbild erarbeitet werden kann. Das über die Inventur generierte Gesamtbild ermöglicht es, Überschneidungen, Fehlanreize und Lücken im bestehenden Portfolio zu identifizieren. Darüber hinaus können anhand einer konkreten Datenlage zukünftige Schwerpunkte abgestimmt und verankert werden. Sofern eine Zentralisierung der Zuständigkeit für ein solches Förderportfolio nicht möglich ist, müssen sich auf Grundlage des Zielbilds fördergebende Stellen verpflichten, ihre Förderprogramme konsequent daran auszurichten.

Für eine wirtschaftliche Verwaltung braucht es neben der einmaligen Inventur mittelfristig die Etablierung eines fortlaufenden Förderportfoliomanagements, das folgende Ziele haben muss:

- Verknüpfung aller Fördermaßnahmen mit den politischen Prioritäten (bspw. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie)
- Ausrichtung auf maximale Wirksamkeit
- Einhaltung der Wirtschaftlichkeit
- Bestimmung der (Förder-)Effizienz
- Beseitigung von Überschneidungen von Förderungen
- Vermeidung nicht gewünschter Förder- und Mitnahmeeffekte
- Beseitigung von Förderlücken

Ein Portfoliomanagement-Ansatz ermöglicht eine transparente und strategische Sicht auf das staatliche Förderportfolio in Deutschland. Die darüber geschöpften Potenziale sind enorm. Die Erfahrungen der im Kontext des GFS entwickelten Maßnahmen sollten dabei unbedingt berücksichtigt werden.

2.10.3 Erfolgsvoraussetzungen und Umsetzungshinweise

Wesentliche Voraussetzung für ein neues Gesamtbild im Förderwesen ist die Schaffung von Klarheit über alle Bundesressorts und die Bundesländer hinweg zu:

- Prioritäten (in welchen Bereichen soll der Staat fördern?),
- Zielen und Wirkungen (welche Ziele und konkreten Ergebnisse sollen durch Förderungen erreicht werden?) sowie
- dem gewünschten Grad an Standardisierung (wie kann die Komplexität und Heterogenität weiter verringert werden?).

Nur auf dieser Grundlage können ein übergreifendes Portfoliomanagement etabliert, einfachere und einheitlichere Förderprozesse entwickelt und eine leistungsfähige IT-Infrastruktur geschaffen werden. Weiterhin bedarf es eines hohen Maßes an Kooperationsbereitschaft zwischen den jeweiligen Akteuren. Sofern dies gelingt, ist von einem hohen wirtschaftlichen Potenzial im Förderwesen auszugehen. Hiervon profitieren auch die Kommunen, die zwar grundsätzlich deutlich seltener und im geringeren Umfang als Fördergebende auftreten, jedoch als Fördernehmende und Kofinanzierende ebenfalls durch die aktuellen Strukturen herausgefordert sind.

Eine stärkere Standardisierung der Prozesse und der IT kann dabei insbesondere über die Standardisierungsagenda des IT-Planungsrats vorangetrieben werden. Neben dem sich bereits in Entwicklung befindlichen Standard XFörderleistungsbeschreibung bietet sich zum Beispiel die Entwicklung des XFörderantrags im nächsten Schritt an. Auch bei der Gestaltung von Förderrichtlinien ist eine stärkere Standardisierung erforderlich, entsprechende Leitlinien sollten IT-toolgestützt umgesetzt werden, sodass sie allen bei der Erstellung beteiligten Legistinnen und Legisten einfach handhabbar zur Verfügung stehen.

Weiterhin bedarf es einer möglichst breiten Partizipation bei Vorhaben wie der Digitalen Förderplattform (DFP), um dem Ziel einer einheitlichen Förderinfrastruktur näher zu kommen.

In Hinblick auf ein funktionierendes Förderportfoliomanagement bedarf es zunächst einer sinnvollen inhaltlichen Abgrenzung eines Förderbereichs beziehungsweise Förderportfolios. Diese kann entlang konkreter politischer Ziele vorgenommen werden, die zunächst in priorisierte Förderziele übersetzt werden müssen. Entlang dieser Ziele kann eine erste Inventur vorgenommen werden.

Zwischen den so identifizierten Fördergebenden bedarf es dann belastbarer Absprachen und Strukturen für die künftige Portfoliosteuerung. Diese muss konzeptioniert und umgesetzt werden und kann die Arbeit entlang der Befunde der ersten Inventur aufnehmen.

3 Nächste Schritte: Ein Programm für eine gestaltende und wirtschaftlichere Verwaltung

Jeder der vorgestellten Ansätze hat für sich genommen das Potenzial, einen wesentlichen Beitrag für eine wirtschaftlichere Verwaltung zu leisten. Das gilt mit den bereits beschriebenen Einschränkungen hinsichtlich der Anwendbarkeit auf der jeweiligen föderalen Ebene ebenso für jede einzelne Gebietskörperschaft, auch wenn sich diese natürlich erheblich bei der Frage unterscheiden, wieweit sie bei den jeweiligen Themen bereits vorangeschritten sind. Insofern steckt hinter jedem Ansatz ein lohnenswertes Reformvorhaben.

Angesichts der eingangs skizzierten Herausforderungen ergibt sich aber zunehmend die Notwendigkeit, Bemühungen für eine wirtschaftlichere Verwaltung stärker zu forcieren und zu bündeln. Dabei steht die öffentliche Hand vor der Herausforderung, dass die entsprechenden Reformen selbst nicht zum Nulltarif umzusetzen sind. Sie bedürfen teilweise erheblicher finanzieller Aufwendungen für Investitionen in Organisationsanpassungen, IT und Fachexpertise und die Mobilisierung von eigenem Personal für die Umsetzung der Veränderungsprozesse. Umgekehrt wirken die Einsparungen in der Regel nicht sofort, sodass die Reformvorhaben sich im selben Haushaltsjahr nicht selbst finanziell tragen.

Umso dringlicher ist es, noch verbleibende Handlungsspielräume zu nutzen und rechtzeitig zu handeln. Dabei kann es helfen, die nötigen Ressourcen zentral bereitzustellen und auch die Vorhaben zentral zu koordinieren. Eine Möglichkeit für die Generierung der entsprechenden Ressourcen könnte darin bestehen, dass freiwerdende Mittel aus nicht mehr besetzbaren Stellen für solche produktivitätssteigernden Vorhaben zur Verfügung gestellt werden. Auch das in der Folge der Maßnahmen vorläufig freiwerdende Personal kann gegebenenfalls gezielt für weitere produktivitätssteigernde Maßnahmen eingesetzt werden. All das spricht dafür, Ansätze und Maßnahmen in einem koordinierten und überjährigen Gesamtprogramm zu bündeln. Im Rahmen eines solchen Produktivitätsprogramms für die öffentliche Verwaltung können die hier skizzierten Ansätze auf ihre Eignung in der jeweiligen Gebietskörperschaft hin überprüft werden (entsprechend dem Vorgehen in 2.3). Weiterhin können die Ansätze an die besonderen Herausforderungen angepasst sowie durch weitere zum Beispiel aufgabenkritische Ansätze³³ zu einem Gesamtportfolio der Vorhaben ergänzt werden. Sodann müssen sie in Umsetzungsprojekte übersetzt werden – eingebettet in ein geeignetes Controlling (vgl. 2.1) und flankiert durch eine strategische Personalplanung (vgl. 2.2).

Die entsprechende Aufzählung macht die besondere Bedeutung der drei genannten Ansätze in einem solchen Reformvorhaben deutlich. Sie sind nicht nur Ziel und Gegenstand eines solchen Programms, sondern gleichermaßen die Voraussetzungen und müssen entsprechend (zumindest bezogen auf das Programmmanagement) zuvorderst angegangen werden.

³³ Die Aufgabenkritik selbst wurde als eigenständiger Ansatz für mehr Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Rahmen des methodischen Vorgehens dieser Studie nicht weiter berücksichtigt. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass dieser an sich gut dokumentierte und erprobte Ansatz ein eher generisches Vorgehen beschreibt, das seine Stärke in Erfassung und Katalogisierung von öffentlichen Aufgaben besitzt, in seiner Umsetzung aber oftmals auf erhebliche praktische Probleme und Widerstände stößt. Zum anderen lassen sich die hier beschriebenen Ansätze auch als Konkretisierung einer Aufgabenkritik im Sinne der Vollzugskritik verstehen, da sie alle auf den wirtschaftlicheren Vollzug öffentlicher Aufgaben abzielen. In diesem Sinne bildet die Aufgabenkritik einen gedanklichen Rahmen für die hier skizzierten Ansätze. Gleichwohl ist auch die zweite wesentliche Zielsetzung der Aufgabenkritik, nämlich die Zweckkritik, also die Überprüfung, ob Aufgaben der öffentlichen Hand noch erforderlich sind, auch aus Sicht der Autoren dieser Studie eine unbedingte Voraussetzung für eine wirtschaftlichere Verwaltung. Diese Überprüfung sollte dabei stetig und kontinuierlich und nicht nur angesichts konkreter Ressourcennotlagen erfolgen. Daher erarbeitet die PD aktuell unter dem Arbeitstitel „Aufgabenkritik 2.0“ Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Methodik.

Ebenfalls wesentlich für das Gelingen eines solchen Vorhabens ist die Entwicklung eines geeigneten Narratives, mit dem es gelingt, die unterschiedlichen Interessengruppen für eine gemeinsame Zielrichtung zu gewinnen. Ein solches Narrativ muss folgende Bausteine enthalten:

- Es muss die Handlungsnotwendigkeiten pointiert darstellen, belegen und quantifizieren (insb. in Hinblick auf die zu erwartende künftige Fachkräftelücke)
- Es muss die Chancen für die unterschiedlichen Adressatenkreise in den Mittelpunkt stellen. Diese sind insbesondere:
 - Wiedergewinnung von Handlungsspielräumen für Zukunftsaufgaben wie der Klimawende
 - Bürokratieabbau für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen
 - Vereinfachung und Modernisierung der Arbeit in der Verwaltung
- Es muss Perspektiven und Lösungen für berechtigte Sorgen anbieten und sicherstellen, dass Lebensleistungen nicht entwertet werden (z. B. durch attraktive Regeln für den Umgang mit vorübergehend freierwerdendem Personal, insbesondere in Hinblick auf Verwendungsperspektiven).

Auch wenn sich im Rahmen eines solchen Vorhabens nie alle Bedenken und Widerstände ausräumen lassen, ist es doch entscheidend, dass ausgehend von einem solchen Narrativ ein entsprechendes Programm kontinuierlich kommunikativ begleitet wird und laufend die Möglichkeit bietet, durch Einbindung wesentlicher Stakeholder Interessenkonflikte auszuräumen oder zu moderieren.

Die folgende Abbildung veranschaulicht zusammenfassend ein mögliches Gesamtportfolio auf Basis der hier skizzierten Ansätze.

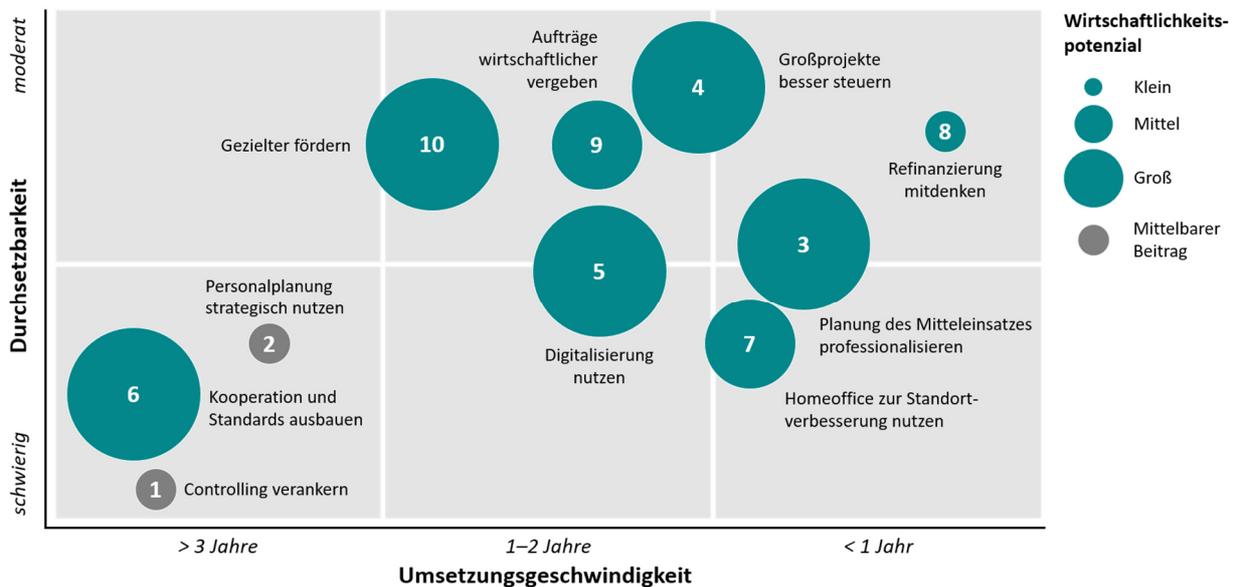


Abbildung 16: Portfolio der Ansätze

Darüber hinaus sind die gesamtstaatlichen Bedingungen für eine wirtschaftlichere Verwaltung weiterzuentwickeln. Einige Reformfelder sind in dem kürzlich erschienenen Positionspapier „Transformation statt Symptombekämpfung – Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen“ dargestellt. Insbesondere die übergreifende wirkungsorientierte Haushaltssteuerung ist ein Ansatz im Sinne einer wirtschaftlicheren Verwaltung, für den weitere konzeptionelle Überlegungen notwendig sind – zum Beispiel zur Frage der überjährigen Planung und Mittelbindung, mit denen sich die PD aktuell befasst.

Methodik und Systematik

Methodik

Die im Diskussionspapier dargestellten Ansätze sind das Ergebnis eines ausführlichen Befragungs- und Bewertungsprozesses mithilfe von PD-internen und externen Expertinnen und Experten in Bereichen wie Verwaltungsmodernisierung, Bau- und Fördermittelverwaltung oder Haushaltssteuerung. Alle Befragten verfügen jeweils über viele Jahre praktischer Verwaltungs- oder Beratungserfahrung in den jeweiligen Themen. Das Vorgehen war rein qualitativ und teilt sich in eine explorative sowie eine konfirmatorische Phase.

Anfang 2022 wurden mit vorwiegend PD-internen Expertinnen und Experten Brainstorming-Workshops durchgeführt, um eine „Long List“ von Sofortmaßnahmen aufzustellen. Die insgesamt 34 vorgeschlagenen Ansätze wurden in ein Scoring Modell mit den vier Dimensionen Wirtschaftlichkeitspotenzial, Nachhaltigkeit, Durchsetzbarkeit, Geschwindigkeit der Wirksamkeit übertragen und durch die Expertinnen und Experten bewertet sowie hier gegebenenfalls noch weiter geschärft und gebündelt.

Die Kategorien sind folgendermaßen zu verstehen:

- **Wirtschaftlichkeitspotenzial** beschreibt das Potenzial eines Ansatzes dazu beizutragen, dass ein gegebenes Niveau an öffentlicher Leistungserbringung unter geringerem Ressourceneinsatz (Haushaltsmittel oder Personaleinsatz) erreicht werden kann und/oder bei gegebenem Ressourceneinsatz ein stabiles beziehungsweise besseres Leistungsniveau erreicht werden kann.
- **Nachhaltigkeit** meint die Langfristigkeit der bewirkten Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei möglichst geringen unerwünschten Nebeneffekten, insbesondere in Hinblick auf unsere planetaren Grenzen.
- Die **Durchsetzbarkeit** versteht sich als die Erfolgsaussicht bei der Umsetzung eines Ansatzes vor dem Hintergrund vermuteter Widerstände gegen einen Ansatz. Widerstände entstehen immer dann, wenn umfassendere Verhaltensänderungen erforderlich sind oder einzelne Stakeholder-Gruppen tatsächliche oder empfundene Nachteile aus einzelnen Maßnahmen erleiden.
- Mit **Umsetzungsgeschwindigkeit** ist schließlich der Zeitraum gemeint, innerhalb dessen sich die positiven Wirtschaftlichkeitseffekte tatsächlich niederschlagen und sich darüber hinaus die notwendigen Investitionen in den Ansätzen amortisieren. Dieser Aspekt ist deshalb von besonderer Bedeutung, da aufgrund begrenzter Legislaturperioden Erwartungen an die Wirkung von Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen in der Regel kurzfristiger Natur sind oder sogar aus der Not geboren sind. Dadurch kommen viele wirklich wirksame, aber eben erst mittelfristig wirkenden Ansätze nicht mehr in Frage und werden frühzeitig abgebrochen oder erst gar nicht angegangen. Das Verständnis und die Geduld für einen realistischen Zeithorizont ist daher erfolgskritisch für die meisten der hier beschriebenen Ansätze.

Die zehn am besten entlang der Kategorien bewerteten Ansätze wurden hier vorgestellt und die entsprechende Bewertung des jeweiligen Ansatzes vorangestellt.

Im weiteren Verlauf wurden die Ansätze in einer Übersicht zusammengestellt und ausführlicher beschrieben. Diese Übersicht wurde mit Verwaltungsmitarbeitenden unterschiedlicher Ebenen diskutiert (wie bspw. Referatsleitung, Abteilungsleitung sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretären). In dieser Phase wurden Ansatzbeschreibungen weiter restrukturiert und verfeinert.

Die abschließende Übersicht wurde weiteren exponierten und ausschließlich externen Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Gewerkschaften, Verbänden und Wissenschaft zwecks Analyse und Validierung zur Verfügung gestellt.

Alle Kommentierenden konnten im Zuge dessen mündlich und schriftlich ihre Einwände oder Ergänzungen einbringen. Die entstandenen Kommentare finden sich im Anhang.

Systematik

Die im Expertisekreis diskutierten Ansätze setzen auf unterschiedlichen Ebenen der Verwaltung an und zeichnen sich daher auch durch eine verschiedenartige Komplexität, Umsetzbarkeit und Wirksamkeit aus. Für eine bessere Verortung der Ansätze wurde im Diskussionspapier unterschieden zwischen:

1. Ansätze, die die strukturellen Voraussetzungen schaffen, damit Vorhaben und Maßnahmen für eine wirtschaftliche Verwaltung ihre Wirkung entfalten können. Diese sind die bessere Verankerung eines (strategischen) Controllings und die systematische Weiterentwicklung und Anwendung einer strategischen Personalplanung. Da diese Maßnahmen in der Regel keinen unmittelbaren Einfluss auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung haben, wurde für sie auch kein Wirtschaftlichkeitspotenzial geschätzt. Mittelbar kann dieses Potenzial gleichwohl sehr hoch sein.
2. Ansätze, die als konkrete Vorhaben einen unmittelbaren Beitrag für eine wirtschaftlichere Verwaltung leisten können, wie beispielsweise die Realisierung der Homeoffice-Rendite. Für diese Ansätze erfolgte eine grobe Schätzung des Wirtschaftlichkeitspotenzials.

Kommentare von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Praxis und Politik

Wolfgang Förster (Staatssekretär im Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft des Saarlands)

Die Digitalisierung wird zukünftig noch stärker der Motor für die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung in der öffentlichen Verwaltung werden. Wesentliche Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz wie die Stärkung von Verwaltungskooperationen, Hebung von Digitalisierungsrenditen, Homeoffice oder professionelles Projektmanagement kreisen um die Digitalisierung und können hiermit angeschoben werden. Umsetzungen gelingen umso besser, je intensiver der Dialog mit den Personal- und Interessenvertretungen ist.

Die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Aufgabenerledigung der öffentlichen Verwaltung verändern sich mit einer zunehmenden Dynamik. Neben der Globalisierung und der technischen Entwicklung sind dies die demografische Entwicklung sowie der damit verbundene Fachkräftemangel und der Klimaschutz. Es bedarf eines permanenten Veränderungsmanagements, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu stärken. Neben der nachhaltigen Nutzung von bewährten Instrumenten sind neue in den Fokus zu stellen.

Die Digitalisierung ist der wichtigste Baustein zur Modernisierung der Verwaltung. Dies betrifft die Kundenorientierung, die Arbeitszufriedenheit beziehungsweise Mitarbeiterorientierung und nicht zuletzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), der Binnendigitalisierung sowie der Digitalisierung von Fachverfahren sind Synergieeffekte zu erwarten, die im Interesse einer nachhaltigen Finanzpolitik zu einer strukturellen Personalentlastung führen müssen, die auch dem immer stärker zu beobachtenden Fachkräftemangel entgegenwirken. Im Rahmen der Umsetzung des OZG entstehen Synergieeffekte durch die elektronische Antragstellung, die elektronische Antragsbearbeitung (Prüfroutinen, künstliche Intelligenz, Schnittstellen), die elektronische Bescheiderteilung und die Optimierung der Geschäftsprozesse. Wichtige Erfolgsfaktoren sind bei der Umsetzung des OZG die Festlegung von Prioritäten insbesondere auf Grundlage von Fallzahlen, die Schaffung eines durchgängigen elektronischen Bearbeitungsprozesses und die Vereinbarung von Effizienzverbesserungen im Rahmen von Zielsetzungen.

Im Saarland hat der seit 2012 verfolgte sogenannte „saarländische Dialog“ zwischen der Landesregierung und den gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen des öffentlichen Dienstes sowie dem Saarländischen Richterbund in hohem Umfang Transparenz im Prozess der Haushaltskonsolidierung geschaffen, dessen Ausgestaltung optimiert und dadurch die notwendige Akzeptanz erhöht. Die im Rahmen dieses Dialoges vereinbarten Ziele und Maßnahmen zur „Zukunftssicheren Landesverwaltung“ werden im gegenseitigen Interesse mit konkreten Ergebnissen fortwährend weiterentwickelt. Der Dialog war eine wesentliche Erfolgsgrundlage, um das Saarland aus der Haushaltsnotlage herauszuführen und Anschluss an die Finanzkraft anderer Bundesländer zu finden. Bei der in den kommenden Jahren anstehenden zunehmenden Digitalisierung in vielen Bereichen der Verwaltung können die im letzten Jahrzehnt hier gewonnenen Erfahrungen einen wesentlichen Beitrag leisten.

Ulrich Silberbach (Bundesvorsitzender des dbb beamtenbund und tarifunion)

Fachkräftemangel, Investitionsstau und drohende Haushaltsrisiken: Jetzt muss gehandelt werden, um den Staat für die Zukunft krisenfest aufzustellen. Der akute Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst ist eines der drängendsten, wenn nicht sogar das dringlichste Problem, vor denen alle staatlichen föderalen Ebenen stehen. Schon heute sind in nahezu allen staatlichen Bereichen zahlreiche Stellen ausgeschrieben, die sich nicht oder kaum noch besetzen lassen. Diese dramatische Lage wird sich durch den demografischen Wandel zukünftig noch verstärken. Jedem muss mittlerweile klar sein, dass dies massive Auswirkungen auf das Gemeinwohl und die öffentliche Daseinsvorsorge in unserem Land haben wird.

Wir müssen in der Gesellschaft einen Diskurs darüber führen, wie Staat und Verwaltung jetzt angesichts der zahlreichen Herausforderungen zukunftsfest aufgestellt werden können. Das Diskussionspapier von PD – Berater der öffentlichen Hand ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen und trägt zu der Diskussion über mögliche Lösungsansätze und Sofortmaßnahmen für eine wirtschaftlichere Verwaltung bei.

Manche in dem Diskussionspapier vorgeschlagenen Maßnahmen begrüßen wir, andere sehen wir durchaus kritisch. Wir teilen beispielsweise die Einschätzung, dass wir im öffentlichen Dienst dringend eine langfristige strategische Personalplanung brauchen. Vorausschauende Qualifizierung, langfristige Personalentwicklung und eine vorausschauende Bedarfsanalyse sind angesichts von Digitalisierung und Demografie von zentraler Bedeutung.

Kritisch sehen wir hingegen die Einsparpotenziale, die beim Thema Homeoffice in der Studie genannt werden. Wenig spricht gegen den vermehrten Einsatz von Videokonferenzen, um die Kosten für Dienstreisen einzusparen, aber Einsparungen dürfen nicht zulasten der Mitarbeitenden gehen. Die Beschäftigten sollten weiterhin einen eigenen Arbeitsplatz im Betrieb beziehungsweise in der Dienststelle haben. Mobiles Arbeiten darf immer nur ein Angebot und nicht verpflichtend sein.

Wichtig ist vor allem, dass im Zentrum jeder Maßnahme zur strategischen Verwaltungsmodernisierung die Mitarbeitenden stehen. Nur durch Transparenz und Offenheit können zum Beispiel Widerstände, Befürchtungen und Vorbehalte gegenüber Themen wie der Digitalisierung und Automatisierung abgebaut werden. Eine Grundvoraussetzung hierfür ist es, die Personalvertretungen bei allen Vorhaben frühzeitig und umfassend einzubinden und mitzunehmen.

Harald Riedel (ehem. Berufsmäßiger Stadtrat für Finanzen, Personal und IT in Nürnberg)

Wenn es das Maßnahmenpaket der PD schafft, unseren kommunalen Verwaltungen in einer Phase der inhaltlichen Überforderung neue Orientierung und Leitplanken zu geben, dann kommt es „just in time“!

In meiner subjektiven Kurzhistorie der Kommunalwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland befinden wir uns gerade in Phase vier.

Phase eins war der Wiederaufbau bis Mitte der 1980er Jahre.

Phase zwei bis Mitte des letzten Jahrzehnts war geprägt von der wirtschaftlichen Optimierung, verbunden mit Effizienzsteigerungsmaßnahmen, Sparstrategien sowie der Einführung des Neuen Steuerungsmodells.

Die Phase drei bis jetzt wurde geprägt von den neuen, massiv öffentlich formulierten Anforderungen wie Digitalisierung, Klimaschutz und Verkehrswende und dem beginnenden demografischen Wandel, unterstützt durch eine sich erholende Finanzausstattung. Dies alles wurde begleitet von einer sich steigernden Erwartungshaltung an die Geschwindigkeit und Machbarkeit staatlicher Eingriffe und Maßnahmen, greifbar beim Thema „Nachhaltiger Stadtumbau“. Dabei trat zum Teil die Frage der Wirtschaftlichkeit im Vergleich zu Phase zwei nach hinten.

Wenn wir uns am Beginn der Phase vier befinden, in der sich die Erwartungshaltung auch an kommunale Handlungsfähigkeit ebenso wenig reduzieren wird wie die Notwendigkeit tatsächlich zu handeln bei Digitalisierung sowie Energie- und Verkehrswende. Und dies aber verbunden sein wird mit Ressourcen-verknappungen unterschiedlichster Art wie von der PD beschrieben. Dann könnte es sein, dass der Ansatz, das Thema Steuerung und Wirtschaftlichkeit wie in Phase zwei wieder stärker in den Fokus kommunalen Handelns zu nehmen, „just in time“ kommt.

In Anbetracht der ständig aus der Öffentlichkeit zu hörenden Forderungen wie „schneller“, „reicht nicht“ und „darf am Geld nicht scheitern, ist doch genug da“, werden rationale Optimierungsansätze bei Organisation und Prozessen nur erfolgreich sein, wenn es wie im Paket angesprochen gelingt, das Erwartungsmanagement an eine realistische Machbarkeit erfolgreich zu gestalten.

Meine Nummer eins bei den Maßnahmen: Prozessoptimierung – da sind wir noch nicht wirklich gut in den Kommunen, haben aber großes Potenzial. Wo ich wenig Hoffnung habe: Kooperationen.

Andrea Gahmann (Abteilungsleiterin Haushaltsmodernisierung der Freien und Hansestadt Hamburg)

Gute Lösungen fußen auf einem soliden Problemverständnis: Unser Datenschatz als „Ermöglicher“.

Im Verwaltungshandeln hält zunehmend eine proaktive Prozessverbesserung, Zielüberprüfung und Steuerungsanpassung Einzug. Helfen können Daten, die vielfach in erheblichen Umfang und guter Qualität – oft digital – vorhanden sind. Um einen solchen Datenschatz zu heben und durch seine Nutzung zu einer Datenwertschöpfung zu kommen, bedarf es neben technischer Unterstützung insbesondere der richtigen Ausgangs-Fragestellung: Welches Problem soll konkret gelöst werden, welches Ziel gilt es zu erreichen? Hier trifft zu, was die zehn Ansätze zusammenfassen: „Um informierte Entscheidungen zu treffen, müssen Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit auf übergreifende, evidenzbasierte Informationen zugreifen können.“ Moderne Management-Informationen-Systeme werden damit zum zentralen Steuerungsinstrument: Sie halten benötigte (Fach-)Daten aktuell und qualitativ hochwertig und zielgenau visualisiert vor, zeigen Abweichungen von der Normentwicklung, ermöglichen Prognosen sowie Szenarienbildung und können den Erfolg von Maßnahmen zur Operationalisierung von Management-Entscheidungen nachhalten. Unser Datenschatz ist ein „Ermöglicher“ – sowohl für das notwendige, umfassende Problemverständnis als auch für kluge, tragfähige und nachhaltige Lösungen.

Dr. Johannes Slawig (ehem. Kämmerer der Stadt Wuppertal)

Mit Mitteln noch sorgsamer, wirtschaftlicher und fokussierter umgehen, um Zukunftsaufgaben gestalten zu können.

Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung zu steigern sollte eine dauerhafte Aufgabe sein, keine Frage.

Doch gerade jetzt gewinnt diese Aufgabe herausragende Bedeutung: Die Verwaltung auf allen staatlichen Ebenen ist im Krisenmodus – die Folgen der Corona-Pandemie sind noch nicht vorbei, der Klimawandel zeigt sich in extremen Wetterlagen wie Dürre oder Hochwasser, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine beansprucht die Kräfte und Ressourcen in massivem Umfang, Inflation und aufkommende Rezession schwächen unsere Volkswirtschaft zunehmend.

Die personellen und finanziellen Ressourcen des Staates werden auf das Äußerste belastet, die Grenzen der staatlichen Leistungsfähigkeit sind bald erreicht. Daher muss die öffentliche Verwaltung mit den knappen Mitteln noch sorgsamer umgehen, sie noch wirtschaftlicher einsetzen und vor allem konsequent auf die Aufgaben konzentrieren, die für die Bewältigung der Krisen erforderlich sind und gleichzeitig Perspektiven für die Gestaltung der Zukunftsaufgaben eröffnen.

Uwe Zimmermann (stv. Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds)

Um handlungsfähig zu bleiben, braucht es eine Priorisierung staatlicher Leistungsversprechen sowie eine der Zukunft zugewandte wirtschaftlichere Verwaltung.

Der russische Angriffskrieg bedeutet auch eine Zeitenwende für die öffentlichen Finanzen. Angesichts gesamtstaatlich künftig deutlich stärker begrenzter Finanzmittel muss unweigerlich darüber diskutiert werden, was der Staat sich noch leisten kann und leisten sollte. Denn der Druck auf die öffentliche Hand ist so groß, dass ehrlicherweise festgestellt werden muss, dass nicht mehr alle staatlichen Leistungsversprechen in bisheriger Ausführung erfüllbar sind. Zum einen wird es unweigerlich zu einer Priorisierung dessen kommen müssen, was die öffentliche Hand in Deutschland noch versprechen und erfüllen kann. Zum anderen muss sich die Verwaltung zukunftsgegenwärtiger aufstellen, um handlungsfähig zu bleiben.

Denn gerade in Krisen erwarten Menschen und Wirtschaft zu Recht handlungsstarke Kommunen. In Zeiten multipler und zunehmend „glokaler“ Krisen stehen die Kommunen dabei vor immer größer werdenden Herausforderungen. Zentral ist hierbei sicherlich die zunehmend prekäre Finanzlage infolge vervielfachter Ausgaben für Energie, dynamisch aufwachsenden Sozialausgaben sowie des hohen Tarifabschlusses. Weitere zentrale Herausforderung ist der Fachkräftemangel, der in den Kommunalverwaltungen in den nächsten Jahren noch stärker durchschlagen wird.

Um auch künftig eine – vielleicht auch noch besser – funktionierende Verwaltung zu haben, die nah an Bürgerschaft und Wirtschaft ist, braucht es daher eine strategische Verwaltungsmodernisierung. Es gilt die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, die Gebührenstruktur unter Berücksichtigung sozialer Aspekte angemessen an Verwaltungsaufwand und -kosten anzupassen sowie die Potenziale von Homeoffice zu heben. Dies sind beispielhaft drei von zehn Sofortmaßnahmen für eine wirtschaftlichere Verwaltung, die die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH in Abstimmung mit ihren Anteilseignern erarbeitet hat.

Dr. Kay Ruge (stv. Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages)

Deutschland benötigt mehr denn je eine „echte Zeitenwende“, nicht nur militärisch und energiepolitisch. Die Landkreise können Innovation und wirtschaftliche Verwaltung.

Deutschland befindet sich seit längerem auch im Bereich der Verwaltung in einer Erstarrung, einem steten Aufwachsen von bürokratischen Anforderungen, einer immer mehr wollenden Gesetzgebung, die entrückt ist von Praktikabilität, Umsetzungsfähigkeit und Orientierung an praktischen Lösungen für Bürger und Betriebe vor Ort. Um den stetig steigenden Anforderungen durch den Klimawandel, die Digitalisierung und weiterhin in erheblichem Maße dem demografischen Wandel überhaupt gerecht zu werden, bedarf es einer Zeitenwende auch mit Blick auf einen wirksamen Staat. Für einen wirksamen Staat sind die für die Bürger und die Betriebe maßgeblichen Verwaltungen auf Ebene der Landkreise, Städte und Gemeinden wieder in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben sachgerecht nachkommen zu können. Dafür bedarf es schlicht einer auskömmlichen Finanzierung, geeigneter Rahmenbedingungen für eigenverantwortliches Handeln, einer koordinierenden und vernetzenden Digitalisierung. Es bedarf deutlich attraktiverer Strukturen mit Blick auf die Gewinnung und Förderung und Sicherung guter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Verena Göppert (stv. Hauptgeschäftsführerin des Deutschen Städtetages)

Qualifiziertes und ausreichendes Personal für die Städte zu gewinnen, wird zur Mega-Aufgabe. Daneben braucht es eine Aufgabenkritik, mehr Digitalisierung, stabile Finanzen und sinnvolle Förderstrukturen.

Das Diskussionspapier benennt die Felder, auf denen die Stadtverwaltungen bereits jetzt, aber verstärkt in der Zukunft stark gefordert sind. Ganz oben auf der Agenda steht die Frage, wie gewinnen, wie halten wir qualifiziertes Personal. Der öffentliche Dienst befindet sich zunehmend im harten Wettbewerb um junge, kluge Köpfe. Aber er hat auch einiges zu bieten. Die sinnstiftende Arbeit für das Gemeinwohl, aber auch die flexiblen Arbeits- und Rahmenbedingungen gilt es zu transportieren. Die Verwaltung braucht gute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um ihren Bürgerinnen und Bürgern hochwertige Leistungen und Unterstützung zu gewährleisten zu können. Das gilt nicht nur, aber ganz besonders in Krisenzeiten.

Digitalisierung verbunden mit Aufgabenkritik kann neue Spielräume für die Kommunen bringen. Bei Aufgaben, die die Kommunen derzeit für andere erledigen, die keinerlei Gestaltung beinhalten, muss die Frage erlaubt sein, ob diese Aufgaben nicht zurückgegeben werden können. Den Bürgerinnen und Bürgern ist es egal, wer wo ihren digitalen Antrag bearbeitet.

Alle Maßnahmen, die im Diskussionspapier aufgelistet sind, dienen dazu, die Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu steigern. Zur Wahrheit gehört aber auch, dass die noch so großen Anstrengungen im Modernisierungsprozess schnell konterkariert werden, wenn Bund und Länder Maßnahmen beschließen, die die kommunalen Haushalte belasten und nicht hinreichend gegenfinanziert sind. Beispiele ließen sich viele aufzählen. Die Nennung der Gebührenkalkulation im Diskussionspapier mag nachvollziehbar sein, ist natürlich aber nur ein kleiner Baustein für die finanzielle Ausstattung der Kommunen. Im Übrigen sind nicht kostendeckende Gebühren auch oft das Ergebnis von sozialpolitisch motivierten Entscheidungen.

Förderprogramme verbessern: ein Herzensanliegen der Kommunen! Statt starrer, intransparenter, unübersichtlicher Bürokratiemonster wünschen sich die Kommunen verlässliche, flexible, wirkungs- und zielorientierte Förderung. Die PD hat mit ihrer Fördermittelanalyse einen wichtigen Beitrag geleistet. Der Deutsche Städtetag hat speziell für die Förderung von Klimaschutzmaßnahmen ein Konzept vorgelegt. Jetzt müssten die Vorschläge aber auch umgesetzt werden!

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in % des BIP, Statistisches Bundesamt (2023)	8
Abbildung 2: Ausstehende Anleihen deutscher Bundesländer, NORD/LB (2022)	9
Abbildung 3: Schulden pro Einwohner je Bundesland, Destatis (2023)	10
Abbildung 4: Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, PwC (2022)	12
Abbildung 5: Bewertungsskala des Ansatzes „Controlling verankern“	15
Abbildung 6: Bewertungsskala des Ansatzes „Personalplanung strategisch nutzen“	18
Abbildung 7: Bewertungsskala des Ansatzes „Planung des Mitteleinsatzes professionalisieren“	20
Abbildung 8: Bewertungsskala des Ansatzes „Großprojekte besser steuern“	23
Abbildung 9: Bewertungsskala des Ansatzes „Digitalisierung nutzen“	25
Abbildung 10: Bewertungsskala des Ansatzes „Kooperation und Standards ausbauen“	29
Abbildung 11: Bewertungsskala des Ansatzes „Homeoffice zur Standortverbesserung nutzen“	32
Abbildung 12: Bewertungsskala des Ansatzes „Refinanzierung mitdenken“	34
Abbildung 13: Relevanz von Gebühren, Destatis (2023)	35
Abbildung 14: Bewertungsskala des Ansatzes „Aufträge wirtschaftlicher vergeben“	37
Abbildung 15: Bewertungsskala des Ansatzes „Gezielter fördern“	39
Abbildung 16: Portfolio der Ansätze	45

Quellenverzeichnis

Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik (2014): WiBe 5.0 – Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, <https://www.cio.bund.de/Shared-Docs/downloads/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-beschaffung/wirtschaftlichkeitsbetrachtung/wibe5-0/wibe-fachkonzept-5-0.pdf?blob=publicationFile&v=1>, zuletzt abgerufen am 12.12.2023.

BMF (2021): Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 07.05.2021 - II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501, <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-KF-003-A001.pdf>, zuletzt abgerufen am 09.01.2023.

Brown, Prudence R. / Chereny, Lorraine / Warner, Sarah (2021): Understanding Public Value – Why Does It Matter?, International Journal of Public Administration.

dbb beamtenbund und tarifunion (2022): Personalmangel im öffentlichen Dienst, https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2022/220815_personalbedarf_oef-fentlicher_dienst.pdf, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

Dettmers, Sebastian (2022): Die große Arbeiterlosigkeit. Warum eine schrumpfende Bevölkerung unseren Wohlstand bedroht und was wir dagegen tun können, München.

Freie und Hansestadt Hamburg (2021): Doppik weiter denken. Mehr Budgetierung wagen, Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH), <https://www.hamburg.de/contentblob/14973796/e0d37ce7ae4cb5b5b25b152460147d76/data/d-erfahrungsbericht-snhg.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

Institut der deutschen Wirtschaft (2020): Pensionszusagen setzen öffentlichen Haushalten zu, <https://www.iwkoeln.de/studien/martin-beznoska-tobias-hentze-pensionszusagen-setzen-oeffentlichen-haushalten-zu-486771.html>, zuletzt abgerufen am 02.01.2024.

KfW (2023): Zeitenwende durch Fachkräftemangel: Die Ära gesicherten Wachstums ist vorbei: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2023/Fokus-Nr.-414-Januar-2023-Fachkraftemangel.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

NORD/LB (2022): Issuer Guide Deutsche Länder 2022, <https://www.nordlb.de/meine-nordlb/download/research-dokument-11346?cHash=962d498eb1d7e41d1ab6ea22b101c31f>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

OECD (2019): Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>, zuletzt abgerufen am 04.10.2023.

OZG (2017): Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250; 2023 I Nr. 230) geändert worden ist.

PD (2016): Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Öffentlich-Private Partnerschaften, Analyse und Potenziale – Grundlagenarbeit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP, in ÖPP-Schriftenreihe Band 18, Berlin.

PD (2021/1): Erfolgsfaktoren für die Digitalisierung der Bundesländer: https://www.pd-g.de/assets/PD-Perspektiven/210906_PD-Perspektiven_Erfolgsfaktoren-Digitalisierung.pdf, zuletzt abgerufen am 10.08.2022.

PD (2021/2): Analyse der kommunalen Förderlandschaft, https://www.pd-g.de/assets/PD-Perspektiven/211202_PD-Perspektiven_Foerdermittelanalyse.pdf, zuletzt abgerufen am 15.06.2023.

PD (2023/1): Sourcing als Hebel für die strategische Verwaltungsmodernisierung, https://www.pd-g.de/assets/Unsere-Expertise/20230316_Optimierung_der_oeffentlichen_Beschaffung.pdf, zuletzt abgerufen am 04.10.2023.

PD (2023/2): Föderale Arbeitsteilung neu denken – für eine digital vernetzte Verwaltung von morgen, https://www.pd-g.de/assets/231019_PD-Position_Foederale-Arbeitsteilung.pdf, zuletzt abgerufen am 08.01.2024.

PwC (2022): Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/o-effentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.08.2022.

PwC (2023): Home sweet Homeoffice – Dritte Auflage der PwC-Studie zum ortsunabhängigen Arbeiten, <https://www.pwc.de/de/real-estate/real-estate-institute/home-sweet-homeoffice.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.09.2023.

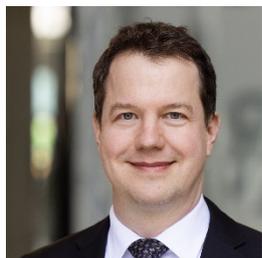
Statista (2022): Entwicklung der Kostenschätzungen für den Flughafen BER Berlin-Brandenburg von 2005 bis 2020, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/245914/umfrage/kosten-des-flughafens-berlin-brandenburg/>, zuletzt abgerufen am 19.08.2023.

Statista (2023/1): Zinsausgaben des Bundes von 1969 bis 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157800/umfrage/entwicklung-der-zinsausgaben-des-bundes-seit-1969/>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

Statista (2023/2): Anzahl der öffentlichen und wissenschaftlichen Bibliotheken in Deutschland von 2010 bis 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38173/umfrage/anzahl-der-oeffentlichen-und-wissenschaftlichen-bibliotheken-seit-2007/>, zuletzt abgerufen am 22.09.2023.

Statistisches Bundesamt (verschiedene Jahrgänge): Fachserie 14 Finanzen und Steuern Reihe 2 - Vierteljährliche Kassenstatistik des Öffentlichen Gesamthaushalts.

Kontakt



Thorsten Schramm
Leiter Öffentliche Finanzen
T +49 30 25 76 79-0
M +49 172 570 60 45
Thorsten.Schramm@pd-g.de



Dr. Ingo Caspari
Senior Managing Expert
T +49 30 25 76 79-0
M +49 152 262 508 76
Ingo.Caspari@pd-g.de



Thomas Dumalsky
Manager
T +49 30 25 76 79-0
M +49 173 192 23 83
Thomas.Dumalsky@pd-g.de

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Friedrichstr. 149
10117 Berlin
pd-g.de/

Autorenteam

Thorsten Schramm, Leiter Öffentliche Finanzen

Dr. Ingo Caspari, Senior Managing Expert

Thomas Dumalsky, Manager

Karsten Rösch, Senior Managing Expert

Claudius Rauhut, Senior Consultant

Yan Wissmann, Senior Consultant



