

PUBLIC GOVERNANCE

Zeitschrift für öffentliches Management

Frühjahr 2013

Management von Großprojekten – Herausforderungen und Lösungen

Gastkommentar

Dr. Peter Ramsauer

Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Eigenkapitalbedarf öffentlicher Unternehmen und Beihilfenrecht

IT-Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung

Aktuelles

Aus Verwaltungswirtschaft, öffentlichen Unternehmen und zum Haushalts- und Rechnungswesen

Institut für den öffentlichen Sektor

Gefördert durch



INHALT

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Editorial | 3 |
| Gastkommentar | |
| „Frühzeitig, kontinuierlich und offen“ | 4 |
| Schwerpunktthema | |
| Management von Großprojekten – Herausforderungen und Lösungen | 6 |
| Im Fokus | |
| Eigenkapitalbedarf öffentlicher Unternehmen und Beihilfenrecht | 12 |
| IT-Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung – ein integrierter Ansatz | 16 |
| Standpunkt | |
| ÖPP – In vier Schritten zum Erfolg | 19 |
| Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen | |
| Corporate Governance | 21 |
| Verwaltungsmodernisierung | 21 |
| Öffentliche Finanzwirtschaft | 23 |
| Sparkassen-Finanzgruppe | 23 |
| Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft | 24 |
| Nachhaltigkeit | 25 |
| Gesundheitswesen | 25 |
| Kooperation und Privatisierung | 26 |
| Recht und Steuern | 27 |
| Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen | 29 |
| In eigener Sache | 30 |
| Service | |
| Abonnement PublicGovernance | 31 |
| Impressum | 31 |
| Ansprechpartner | 32 |

Öffentliche Großprojekte bereiten zu oft Probleme – können wir besser werden?



Bei Großvorhaben, wie beispielsweise neuen Flughäfen, Bahnlinien oder Straßenverbindungen, hat der Staat nur selten mit Applaus zu rechnen. Viel zu oft stellen sich Planungen als falsch heraus, Kostenansätze und Fertigstellungszeitpunkte werden teilweise erheblich überschritten. Eine erfolgreiche Realisierung im Hinblick auf ein sauberes Projektmanagement ist aber nur die eine große Herausforderung. Die andere ist die Reaktion der von Baumaßnahmen betroffenen Bevölkerung, die inzwischen eine umfangreiche Bürgerbeteiligung als selbstverständlich erachtet.

Wie die Bundesregierung dieser zweiten Herausforderung begegnen will, zeigt die Antwort des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Dr. Peter Ramsauer, in dieser Ausgabe von PublicGovernance: „Frühzeitig, kontinuierlich und offen.“ Für sein einleitendes Plädoyer für mehr Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten möchten wir uns ausdrücklich bedanken.

Die Gestaltung eines erfolgreichen Projektmanagements soll dabei jedoch nicht aus den Augen geraten: Mit diesem Thema befasst sich der Schwerpunktartikel dieser Zeitschrift. In dem Beitrag beschreiben die Autoren Lösungsansätze, wie Großprojekte besser geplant und durchgeführt werden können. Aus unserer Sicht gehört dazu auch eine Auseinandersetzung mit den Rechten und Pflichten der Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen, die mit der Umsetzung von Großprojekten betraut werden. Schließlich verengt sich die Kritik an einer unzureichenden Projektplanung oftmals auf die Suche nach Verantwortlichen, wobei nicht sel-

ten Politiker und Verwaltungsangehörige in den Aufsichtsgremien in die Schusslinie geraten.

Doch nicht nur große öffentliche Projekte bedürfen einer sorgfältigen Planung; auch innerhalb der Verwaltung sollte die Einführung neuer Prozesse gut durchdacht sein. Die Wege eines erfolgreichen IT-Projektmanagements beschreibt einer unserer beiden Fokus-Artikel.

Auch die Ausgestaltung einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) stellt die Beteiligten nicht selten vor große Herausforderungen. Wie dennoch ÖPP zum Erfolg geführt werden können, stellen Heinrich Rentmeister und Sina Übelacker in einem persönlichen Standpunkt dar. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet werden müssen, wenn öffentliche Unternehmen mit zusätzlichem Eigenkapital ausgestattet werden sollen, erläutern wir in unserem zweiten Fokus-Artikel.

Wie stets hoffen wir, dass Sie die Beiträge dieser Zeitschrift zum Nachdenken anregen können!

Ulrich Maas

Vorsitzender

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

„Frühzeitig, kontinuierlich und offen“

Beinahe jeden Tag sehen wir Auseinandersetzungen um den Ausbau unserer Infrastruktur. Nicht erst seit „Stuttgart 21“ oder der „Dritten Start- und Landebahn am Flughafen München“ wird offensichtlich, dass wir bei Großprojekten ein besseres Miteinander von Politik, Wirtschaft und Bürgern brauchen. Zahlreiche Veranstaltungen, Diskussionsrunden und Studien beschäftigen sich mit dem Thema Bürgerbeteiligung. Verbände, Stiftungen und eine Vielzahl an Institutionen beteiligen sich hieran. Das Thema ist in aller Munde. Diese Entwicklung ist erfreulich, vor allem auch notwendig. Und ich bin der festen Überzeugung, dass sich ein Mehr an Bürgerbeteiligung auch unmittelbar auf die Qualität der Projekte auswirken kann.



Dr. Peter Ramsauer, MdB
Bundesminister für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung

Flexibilität statt starrer Regeln

Immer mehr Bürgerinnen und Bürger in unserem Land fordern gegenüber Politik und Verwaltung eine frühzeitige, kontinuierliche und offene Bürgerbeteiligung. Als Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung greife ich diesen Wunsch nach mehr Beteiligung gerne auf und habe die Initiative zur Entwicklung entsprechender Vorschläge ergriffen.

Auch quer durch die Parteienlandschaft wird mehr Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben gefordert. Dabei ist man sich über das „Ob“ weitgehend einig. Dagegen gehen die Meinungen über das „Wie“ auseinander. Nicht selten wird mehr gesetzlicher Zwang gefordert – und dies obwohl das Planungsrecht in Deutschland bereits eine Vielzahl gesetzlicher Vorschriften zur Bürgerbeteiligung enthält.

Mit dem Gesetz zur „Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ möchte die Bundesregierung die bereits vorhandenen Instrumente weiter verbessern und auf eine frühe Bürgerbeteiligung hinwirken. Auf keinen Fall sollten wir allerdings dazu übergehen, alles bis ins Detail regeln zu wollen. Das schafft ein Mehr an

Bürokratie, ist teuer und hilft den Beteiligten nicht unbedingt weiter. Ändern muss sich vor allem unsere grundsätzliche Einstellung. Wir brauchen eine gelebte Planungskultur, die sich auf allen Seiten durch Aufrichtigkeit, Offenheit und ein lösungsorientiertes Miteinander auszeichnet.

Darüber hinaus brauchen wir vor allem praxistaugliche Instrumente, die flexibel und effektiv eingesetzt werden können. Dabei muss uns klar sein: Eine passgenaue Lösung für alle Vorhaben gibt es nicht. Jedes Projekt hat seine eigenen Rahmenbedingungen. Deshalb muss vor Ort auf die individuelle Situation reagiert werden: Vorhabenträger und zuständige Behörden müssen je nach Projekt entscheiden oder mit den Bürgern vereinbaren können, welche Beteiligungsinstrumente und wann diese zur Anwendung kommen.

Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung

Das von meinem Haus im vergangenen Jahr vorgelegte „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei großen Verkehrsprojekten“ basiert auf diesen Überlegungen. Es verbessert den Kenntnisstand der beteiligten Akteure, macht konkrete, kurzfristig umsetzbare Vorschläge und erläu-



tert den Bürgern die bestehenden Planungsverfahren.

Es liegt in der Natur der Sache, dass das Handbuch das Ergebnis eines breiten Diskussionsprozesses ist. Nach der öffentlichen Vorstellung eines ersten Entwurfs im März vergangenen Jahres haben wir ein umfangreiches Online-Konsultationsverfahren durchgeführt. Hieran haben sich viele Bürgerinnen und Bürger beteiligt. Zudem haben wir von vielen weiteren Seiten Anregungen erhalten: Länder, Verbände, Wissenschaft, Vorhabenträger und Behörden haben sich in diesen Prozess eingebracht.

Seit Ende letzten Jahres steht mit dem überarbeiteten Handbuch ein praxistauglicher und gut nutzbarer „Werkzeugkasten“ für eine gute Bürgerbeteiligung zur Verfügung. Es soll Behörden und Vorhabenträgern, aber auch den Bürgerinnen und Bürgern als Informationsquelle über mögliche Formen und Verfahren guter Bürgerbeteiligung dienen.

Die Möglichkeiten für eine intensivere Bürgerbeteiligung sind vielfältig. Sie reichen von Veröffentlichungen im Internet und allgemein verständlichen Verfahrensunterlagen über Bürgerversammlungen bis zu einer kontinuierlichen Form von Beteiligung, zum Beispiel in Runden Tischen, Projektbeiräten oder Dialogforen. Entscheidend für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung ist die Einhaltung bestimmter Grundregeln, diese lauten: „*Frühzeitig, kontinuierlich und offen*“.

Frühzeitig: Die Beteiligung sollte so früh wie möglich beginnen. Das bedeutet zu

einem Zeitpunkt, an dem noch Entscheidungsspielräume bei der Planung vorhanden sind und nicht erst, wenn die Pläne fertig sind oder kurz bevor die Bagger anrollen. Nur so können berechnete Bürgeranliegen auch tatsächlich in die Planungen einfließen.

Kontinuierlich: Die Beteiligung muss bis zum Abschluss eines Projekts weitergeführt werden. Grundlage hierbei müssen größtmögliche Transparenz und umfangreiche Informationen sein. Es gehören nicht nur alle Beteiligten an einen Tisch, sondern auch alle Fakten auf den Tisch.

Offen: Die Beteiligung muss ergebnisoffen gestaltet sein. Sie muss zudem von der Bereitschaft getragen werden, sich auf neue Vorschläge einzulassen. Offenheit bedeutet aber auch, dass von Anfang an klargemacht werden muss, was realisierbar ist und was nicht. Vor allem darf Bürgerbeteiligung keine unerfüllbaren Erwartungen wecken: Es darf nichts versprochen werden, was nachher nicht gehalten werden kann.

Bessere Planung durch Beteiligung

Eines darf dabei nicht unter den Tisch fallen: Das Thema Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben können wir nicht losgelöst von deren gesellschaftlichen Bedeutung diskutieren. Wir sind auf eine zukunfts- und leistungsfähige Infrastruktur elementar angewiesen und damit natürlich auch auf die Umsetzung wichtiger Großprojekte. Damit das gelingt, müssen verkehrspolitische und wirtschaftliche Erfordernisse mit den Interessen der betroffenen Bürger so weit wie möglich in Einklang gebracht werden. Dazu brauchen

wir eine Bürgerbeteiligung von Beginn der ersten Planungen an.

Im Übrigen bin ich der festen Überzeugung, dass sich mehr Bürgerbeteiligung auch unmittelbar auf die Qualität der Projekte auswirken kann. Das Sprichwort „Viele Köche verderben den Brei“ muss hier nicht gelten. Denn ein Mehr an Bürgerbeteiligung eröffnet sehr wohl die Chance, das zweifellos vorhandene Wissen vieler Bürgerinnen und Bürger in die konkrete Planung und Umsetzung einzubeziehen. Gerade auch deshalb ist es richtig und wichtig, aus Betroffenen Beteiligte zu machen.

Zudem ist mir wichtig, dass bei der Beteiligung an Planungsentscheidungen auch diejenigen zu Wort kommen, die ein Vorhaben bewusst befürworten und unterstützen. Bisher bedeutete Bürgerbeteiligung meist, vor allem die Gegner anzuhören. Auch wenn diese oft lautstark ihre Meinung vertreten, stellen sie bei Weitem nicht immer die Mehrheit. Ich möchte die oftmals schweigende Mehrheit dazu ermutigen, ihrer Unterstützung für ein Projekt Gehör zu verschaffen: Denn Deutschland darf nicht nur das Land der Ideen, sondern muss auch das Land der Umsetzung bleiben! ▀

Management von Großprojekten – Herausforderungen und Lösungen

Stuttgart 21, die Elbphilharmonie, der Flughafen Berlin-Brandenburg – diese Namen stehen für öffentliche Großprojekte, deren Kosten zu explodieren scheinen und deren Fertigstellungstermine unsicher sind. An weiteren Beispielen aus der Vergangenheit ist kein Mangel. Es erscheint fast zwangsläufig, dass Großvorhaben hierzulande aus dem Ruder laufen. Ist das wirklich so? Handelt es sich überhaupt um ein deutsches Phänomen? Und vor allem: Was kann geschehen, damit Großprojekte im Kostenrahmen bleiben und pünktlich fertig werden? Mit diesem Beitrag soll der Versuch unternommen werden, das im Augenblick heiß diskutierte Thema Management von Großprojekten abseits der aktuellen Schlagzeilen zu behandeln und Lösungsmöglichkeiten anzusprechen. Dabei soll nicht zuletzt die Rolle der Aufsichtsräte in den betroffenen Unternehmen beleuchtet werden.

Um es vorweg zu sagen: Das Problem aus dem Ruder laufender Kosten bei Großvorhaben der Infrastruktur ist keinesfalls neu. Bereits der Suezkanal (1869 fertiggestellt) war zwanzigmal teurer als die ersten Kostenschätzungen und immer noch dreimal teurer als die Annahmen zu Baubeginn. Das Überschallflugzeug Concorde (Erstflug 1969) war zwölfmal teurer als ursprünglich angenommen, das Opernhaus von Sydney (1973 eingeweiht) überschreitet die Baukostenschätzung um circa das Fünffache. Ein jüngeres Beispiel ist der 1994 eröffnete Kanaltunnel zwischen England und Frankreich, dessen Baukosten immerhin noch 80 Prozent höher lagen als angenommen.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit
am Ende teurer? Leider ja.
Ein deutsches Phänomen? Nein.

Die angeführten Beispiele zeigen zweierlei: Das Problem der Kostenüberschreitungen ist nicht auf Verkehrsinfrastrukturprojekte beschränkt und es handelt sich dabei offensichtlich nicht um ein spezifisch deutsches Phänomen. Der dänische Wissenschaftler Bent Flyvbjerg von der Universität Oxford hat mehrere Hundert Infrastrukturprojekte untersucht und ist zu der Erkenntnis gelangt, dass sich – historisch betrachtet – die wirtschaftlichen Risiken solcher Projekte nicht verändert haben und die Kosten weltweit unterschätzt werden.¹ Anders formuliert: Kostenüberschreitungen bei Großprojekten hat es immer und überall gegeben und signifikante Lerneffekte sind nicht zu verzeichnen. Im Ergebnis sind Kostenüberschreitungen für die Mehrzahl solcher Vorhaben die Norm: bei Straßenbauvorhaben inflationsbereinigt durchschnittlich gut 20 Prozent, bei Brücken und Tunneln knapp 34 Prozent, bei Bahnprojekten sogar knapp 45 Prozent gegenüber den Kostenschätzungen.²

Es gibt relativ wenige Großprojekte, die erfolgreich verlaufen und ihre Kosten einhalten bzw. sogar unterschreiten. Beispiele hierfür sind etwa die französische Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke TGV Atlantique, der Brooklyn Battery Tunnel in New York oder die Straßenbrücke über den Großen Belt in Dänemark. Das Gleiche gilt nach Aussage des

¹ Vgl. auch zum Vorstehenden Flyvbjerg, B. (2007a): Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure. In: Transportation Planning and Technology, February, Vol. 30, No. 1

² Vgl. Flyvbjerg, B. (2007b): Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures. In: Environment and Planning B: Planning and Design, Vol. 34



verantwortlichen Projektmanagers für den Bau der Austragungsstätten der jüngsten Olympischen Spiele in London 2012; nach seiner Schätzung wurde das Gesamtbudget um über zehn Prozent unterschritten.³ Im Gegensatz dazu überschritten die Spiele 2004 in Athen die geschätzten Kosten derart, dass die milliardenschweren Mehraufwendungen sogar das Rating des ganzen Staates Griechenland negativ beeinflussten. Flyvbjerg weist in diesem Zusammenhang auf den durch den Vertrauensverlust entstehenden „destabilisierenden“ Effekt der Kostenüberschreitungen auf Politik und Projektdurchführung hin und betont zugleich, dass aufgrund der zunehmenden Projektgrößen auch die aufgezeigten Probleme tendenziell größer werden. Seine Schlussfolgerung: Gesetzgeber, Investoren und die Öffentlichkeit könnten Informationen der Befürworter und Planer von großen Infrastrukturprojekten über Kosten, Nutzen und Risiken nicht vertrauen, die derzeitigen Planungsverfahren solcher Projekte seien ineffektiv und führten zu Fehlinvestitionen, es bestünde dringender Reformbedarf.⁴

Woran liegt es aber, dass die Planungen meist danebenliegen? Nach Flyvbjerg gibt es dafür drei Erklärungsansätze: einen technischen, einen psychologischen und einen politisch-ökonomischen. Die technische Erklärung beruht auf bekannten Prognoseproblemen, wie etwa falschen Daten, schlichten Irrtümern oder mangelnder Erfahrung der Planer. Die psychologischen Erklärungsfaktoren rühren an die menschliche Seite des Phänomens: Planer neigen dazu, hinsichtlich ihrer eigenen Projekte überoptimistisch zu sein („optimism bias“), sie überschätzen systematisch den Nutzen und unterschätzen Risiken und Kosten. Die politisch-ökonomische Erklärung geht außerordentlich kritisch mit den Planern ins Gericht: Demnach rechnen die Planer wissentlich den Nutzen hoch und entsprechend die Kosten herunter, um für ihr Vorhaben die erforderlichen Genehmigungen der zuständigen Instanzen zu erhalten. Zur systematisch verzerrten Einschätzung der Planer tritt in vielen Fällen noch äußerer Druck hinzu, weil möglicherweise andere Akteure (zum Beispiel Politiker) ein besonderes Interesse daran haben, dass ein bestimmtes Vorhaben umgesetzt wird, da beispielsweise auf übergeordneten Ebenen dafür Fördermittel bereitstehen. Dadurch kann es nach Flyvbjerg zu dem von ihm als „umgekehrten Darwinismus“ bezeichneten Effekt kommen. Dieser besteht darin, dass sich im Ergebnis nicht die jeweils besten Projekte durchsetzen, sondern jene, die auf dem Papier am besten aussehen („survival of the unfittest“).⁵

Informationen der Befürworter und Planer nicht vertrauenswürdig?

Der Aufsichtsrat im Mittelpunkt

Auf der Suche nach Ansatzpunkten für mögliche Verbesserungen richten sich die Erwartungen in der Regel zu allererst auf den Aufsichtsrat als derjenigen Institution, deren primäre Aufgabenstellung in der Unternehmensüberwachung besteht. Wie aber sind die Pflichten des möglichen Aufsichtsrats einer Projektgesellschaft, für die typischer-

³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (2013): Ausgabe vom 17. Januar, Seite 13. Zu den anderen Beispielen vgl. Flyvbjerg, B. (2007b)

⁴ Vgl. Flyvbjerg, B. (2007b)

⁵ Vgl. Flyvbjerg, B. (2007b)

weise die Rechtsform einer GmbH gewählt wird, in Bezug auf die Überwachung von Großprojekten ganz konkret ausgestaltet?

Hohe Erwartungen an den Aufsichtsrat einer Projektgesellschaft

Ein Aufsichtsrat ist bei der GmbH gesellschaftsrechtlich nicht vorgesehen. Allerdings kann sich das Erfordernis, einen Aufsichtsrat einzurichten, aus dem Mitbestimmungsrecht ergeben; dann gilt zwingend Aktienrecht. Oder die Satzung kann die Einrichtung eines fakultativen Aufsichtsrats vorsehen. Ein solcher fakultativer Aufsichtsrat unterscheidet sich fundamental vom Aufsichtsrat der Aktiengesellschaft, wird jedoch häufig mit diesem gleichgestellt. Nach dem Prinzip der Satzungsstrenge sind Aufgaben, Pflichten und Haftung des Aufsichtsrats im Aktienrecht zwingend vorgeschrieben. Die Gesellschafter der GmbH hingegen sind bei der Einrichtung eines solchen fakultativen Aufsichtsrats frei: Nach ihrem Ermessen können sie das Gremium als reines „Frühstücksdirektorium“ oder als starke „Unternehmensregierung“, welche die Rechte der Gesellschafter wahrnimmt, ausgestalten. Nur eines können die Gesellschafter nicht: sich selbst entmachten. In der GmbH bleibt es den Gesellschaftern immer vorbehalten, auch ohne oder gegen den Aufsichtsrat Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen.

Gerade bei öffentlichen Projektgesellschaften kommt häufig ein weiterer wesentlicher Unterschied zum Tragen. Während der Aufsichtsrat der Aktiengesellschaft eigenverantwortlich, unabhängig und frei von Weisungen handelt, kann die Satzung der GmbH vorsehen, dass die Mitglieder eines fakultativen Aufsichtsrats an Weisungen der sie entsendenden Gremien oder Körperschaften gebunden sind. Die Satzungen öffentlicher Projektgesellschaften sehen in der Regel eine solche Weisungsbefugnis vor.

Eine ähnliche Konstellation liegt bei der Geschäftsführung vor. Die Geschäftsführer einer GmbH werden meist unmittelbar von der Gesellschafterversammlung berufen und können jederzeit auch ohne Begründung abberufen werden. Darüber hinaus können die Gesellschafter der Geschäftsführung durch Beschluss Weisungen erteilen. Solche Weisungen sind für die Geschäftsführer verbindlich, ihre Beachtung hat aber auch zur Folge, dass eine persönliche Haftung der Geschäftsführer entfällt. Selbst Weisungen der Gesellschafter, die nach Auffassung der Geschäftsführer nachteilig sind oder erkennbar zu einem Schaden der Gesellschaft führen, sind zu befolgen. Die Gesellschafter ihrerseits haften der GmbH gegenüber nicht für den durch eine nachteilige Weisung eingetretenen Schaden. Dies ist auch folgerichtig: Die Gesellschafter sind Eigentümer der Gesellschaftsanteile und es liegt somit in ihrer Entscheidung, ob und inwieweit sie ihr Vermögen riskieren.

Maßgebliche Entscheidungen fallen, bevor die Projektgesellschaft ins Leben gerufen wird

Festzuhalten bleibt daher, dass anders als bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft bei einer öffentlichen Projektgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH weder die Geschäftsführung noch der Aufsichtsrat frei in ihren Entscheidungen sind und auch keines der Organe eine Letztentscheidungsbefugnis hat: Grundlegende Entscheidungen werden immer von den öffentlichen Gesellschaftern vorgegeben und diese können auch jede andere Geschäftsleitungsmaßnahme an sich ziehen.

Dies gilt in besonderer Weise für die grundlegenden Planungsentscheidungen. Maßgebliche Weichenstellungen und wesentliche Teile des Planungsprozesses finden in aller Regel bereits statt, bevor eine Projektgesellschaft überhaupt ins Leben gerufen wird. Zu den ersten Pflichten der Organe der Projektgesellschaft würde eigentlich eine kritische Bestandsaufnahme des Projektstands, der vorliegenden Planungen und der bereits getroffenen Entscheidungen gehören. Das ist viel verlangt und in der Realität schon deshalb nicht zu erwarten, weil die Urheber der vorliegenden Planungen das Personal für die Besetzung der Organe der Projektgesellschaft gerade mit dem Ziel

ausgewählt haben, die beschlossenen Planungen umzusetzen. Zwar wäre es insbesondere wünschenswert, wenn die Gesellschaftsorgane auch bereits vorliegende Planungen aus einer anderen Perspektive überprüfen und dabei insbesondere die oben aufgezeigten häufigen Fehlerursachen kritisch beleuchten. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass ein entsprechend definierter flexibler Handlungsrahmen von den öffentlichen Gesellschaftern ausdrücklich eingeräumt wird.

Soweit der Projektgesellschaft selbst Planungsaufgaben übertragen sind, wären insbesondere folgende Fragestellungen von Relevanz: Ist die Planung auch angesichts langer Planungshorizonte tragfähig? Wurden im Risikomanagement Unwägbarkeiten, die sich aus neuen Technologien oder mangelnder Erfahrung mit vergleichbaren Projekten ergeben, hinreichend berücksichtigt? Wurden politische Unwägbarkeiten – wie Verzögerungen von Entscheidungsprozessen, Umplanungen aufgrund politischer Veränderungen, Einbeziehung divergierender Interessen und Belange – bei den Prognoseentscheidungen berücksichtigt?

Bei der Umsetzung ist die Aufgabenverteilung zwischen der Geschäftsleitung und dem Aufsichtsrat zu beachten. Die Geschäftsführung trifft innerhalb des ihr von den Gesellschaftern vorgegebenen Rahmens die operativen Entscheidungen. Der Aufsichtsrat hat sich – vorbehaltlich einer abweichenden Satzungsregelung – auf die Kontrolle und Überwachung zu beschränken. Die erforderliche Intensität dieser Überwachungstätigkeit hängt maßgeblich von der Qualität der Geschäftsführung ab. Jedenfalls muss sich das Aufsichtsgremium über die wesentlichen Entwicklungen des Projekts und mögliche Risikofaktoren informiert halten. Erfolgt eine vollständige Information durch die Geschäftsführung proaktiv, kann sich das Aufsichtsgremium in der Regel auf Plausibilitätsprüfungen beschränken, während krisenhafte Entwicklungen, wesentliche Planabweichungen oder unvollständige Informationen immer Anlass für eine gesteigerte Kontrollintensität sein müssen.

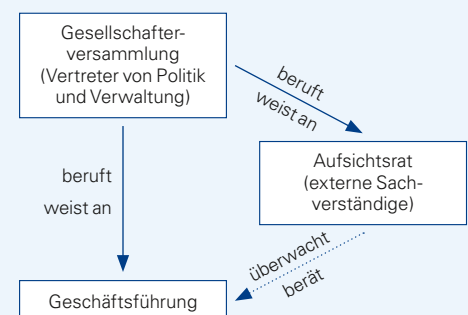
Eine neue Balance zwischen Politik und externem Sachverstand finden

In den Medien ist jüngst die Rolle von politischen Vertretern im Aufsichtsrat immer wieder kritisch thematisiert worden. Welche Qualifikationsanforderungen dabei erforderlich sind, ist in dieser Zeitschrift bereits ausführlich dargestellt worden.⁶ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nicht in Projektgesellschaften eine neue Balance zwischen externem Sachverstand – unter Umständen aus privatwirtschaftlichen Unternehmen, zum Beispiel erfahrenen Projektmanagern, Ingenieuren und Kaufleuten – auf der einen und Vertretern von Politik und Verwaltung auf der anderen Seite gefunden werden müsste. In der geschilderten Struktur einer GmbH könnten sich die Aufsichtsräte vor allem aus externen Sachverständigen rekrutieren, während sich Vertreter von Politik und Verwaltung als Sachwalter des Steuerzahlers auf die Eigentümerrolle in der Gesellschafterversammlung konzentrieren. Eine solche Struktur zeigt Abbildung 1.

Die Planung verbessern

Großprojekte zeichnen sich durch eine große innere Komplexität, viele verschiedene, miteinander verknüpfte Kern- und Nebenprozesse sowie durch oftmals sehr unterschiedliche, sich zudem im Zeitablauf verändernde Rahmenbedingungen aus. Zum Aufzeigen von Lösungsansätzen bietet es sich auch im Hinblick auf die oben dargestellten Überwachungspflichten des Aufsichtsrats an, zwischen der Projektplanung und der Projektumsetzung zu unterscheiden.

Abbildung 1: Mögliche Governance-Struktur einer Projektgesellschaft (GmbH) mit fakultativem Aufsichtsrat



Quelle: eigene Darstellung

⁶ Vgl. PublicGovernance Winter 2007: Die Qualifikation von Aufsichtsräten in öffentlichen Unternehmen

Vergleich des geplanten Projekts mit bereits durchgeführten ähnlichen Projekten

Für den Bereich der Projektplanung schlägt Flyvbjerg auf der Grundlage seiner Studien⁷ insbesondere vor, durch die Einführung einer „Außenperspektive“ („outside view“), das heißt durch den Vergleich des geplanten Projekts mit bereits durchgeführten ähnlichen Projekten aus der Vergangenheit im Hinblick auf Zeit und Kosten, eine Objektivierung als Korrektiv zu den oben umrissenen psychologischen Fehleinschätzungen vorzunehmen. Diese Vorgehensweise kann nach Flyvbjerg zu einer deutlichen Steigerung der Genauigkeit von Projektplanungen beitragen. Gelingt auf diese Weise eine Erhöhung der Planungsgenauigkeit, dann könnte wiederum das oben aufgezeigte Dilemma der Aufsichtsräte bei der Überwachung von Großprojekten gemildert werden.

Flyvbjergs Vorschlag zur Modifikation einer Projektplanung auf der Grundlage einer „Außenperspektive“ liegen folgende fünf Schritte zugrunde:⁸

1. Auswahl einer Vergleichsgruppe von ähnlichen Projekten, mit denen die internen Planungsansätze für ein Projekt verglichen werden können,
2. Beurteilung der statistischen Verteilung der Ergebnisse der Projekte aus der Vergleichsgruppe (zum Beispiel der Kostenüberschreitungen) unter anderem zur Feststellung möglicher Ausreißer, Durchschnittswerte und Cluster,
3. Intuitive Prognose zur Positionierung des eigenen Projekts relativ zur Vergleichsgruppe,
4. Einschätzung der Verlässlichkeit der internen Planungsansätze zum eigenen Projekt – Ziel ist die Bestimmung der voraussichtlichen Abweichung zwischen der Prognose und dem tatsächlichen Endergebnis (zum Beispiel hinsichtlich der Kosten),
5. Korrektur der intuitiven Prognose aus Schritt 3 auf Basis der voraussichtlichen Abweichung aus Schritt 4.

Dieser Ansatz wird unter anderem von der American Planning Association seit 2005 empfohlen⁹ und in Großbritannien ist es inzwischen verbreitet, dass alle öffentlichen Projekte einem solchen Verfahren der durch eine Vergleichsgruppe gestützten Prognose unterliegen.¹⁰ In Verbindung mit einem ausdifferenzierten Projektbeurteilungssystem, das nicht einfach nur das preisgünstigste Angebot vorzieht, hat der Ansatz der „Außenperspektive“ zu einer Reihe von Änderungen bei öffentlichen Großprojekten geführt. So konnte für die bereits erwähnten Londoner Olympischen Spiele von 2012 ein realistisches Budget definiert werden.

Weitere mögliche Lösungsansätze

Eine verbesserte Planung allein garantiert allerdings noch keine störungsfreie Projektdurchführung. Daher wurde bereits in der Vergangenheit eine ganze Reihe flankierender Maßnahmen vorgeschlagen, um Fehlanreize zu beseitigen und eine pünktliche und budgetgerechte Fertigstellung wahrscheinlicher zu machen. Dazu gehört etwa das Überdenken von Auflagen für Fördermittel, die möglicherweise einen bestimmten Infrastrukturtyp festschreiben, der unter Umständen im konkreten Fall zur Erreichung des definierten Zwecks vor Ort nicht sinnvoll ist oder unverhältnismäßig hohe (Folge-)Kosten aufwirft. Auch eine erweiterte Bürgerbeteiligung, etwa durch öffentliche Anhörungen in der Planungsphase oder „Bürger-Jurys“, wird als hilfreich erachtet, um eine verbesserte Projektplanung und -durchführung zu erreichen.¹¹ In ähnlicher Weise könnten auch die Wissenschaft oder die Berufsvereinigungen in Deutschland Beiträge leisten, indem zum Beispiel in einem Erfahrungsaustausch ein Großprojekt von internen und

7 Vgl. Flyvbjerg, B. et al. (2008): Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning – Reference Class Forecasting in Practice. European Planning Studies. Vol. 16

8 Vgl. Flyvbjerg, B. et al. (2009): Article in California Management Review Vol. 51, No. 2, Winter

9 Vgl. Flyvbjerg, B. (2006): From Nobel Prize to Project Management – Getting Risks Right. Project Mgt. Journal. Vol. 37

10 Vgl. Flyvbjerg B. et al. (2008): Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning – Reference Class Forecasting in Practice. European Planning Studies. Vol. 16

11 In diesem Sinne äußert sich auch Bundesbauminister Peter Ramsauer auf Seite 5 dieses Heftes.

externen Fachleuten offen diskutiert wird. Auch bei der Finanzierungsstruktur sollten weitere Modelle überprüft werden, wie beispielsweise die Umsetzbarkeit von Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP). Selbst eine geringe Beteiligung eines privaten Partners, der Geld privater Anteilseigner riskiert, könnte dazu führen – so die Hoffnung – dass die Präzision der Planung erhöht wird und sich öffentliche und private Stellen in der Durchführung gegenseitig kontrollieren.¹²

In der Phase der Projektumsetzung kommt es darauf an, Hinweise auf Unzulänglichkeiten in der Planung bzw. sich abzeichnende Abweichungen davon schnell zu erkennen, um frühzeitig reagieren zu können. Dabei bietet ein Blick auf die sich im medizinischen Bereich zunehmend auch in Deutschland durchsetzende Methode des „Critical Incident Reporting System“ (CIRS) Anregungen.¹³ Darunter wird ein System verstanden, das krankenhausintern und organisationsübergreifend (in der Regel internetbasiert) die Meldung von „kritischen Ereignissen“ ermöglicht, die die Patientensicherheit gefährden. Ein CIRS basiert meist auf freiwilligen Angaben auf der Grundlage insbesondere folgender Fragen:

- Was ist geschehen? (detaillierte Beschreibung des Ereignishergangs)
- Was ist das Ergebnis? (Beschreibung des Ereignisverlaufs und seiner Folgen)
- Warum ist es geschehen? (Darstellung vermuteter Gründe)
- Wie könnte es künftig vermieden werden? (Unterbreitung von Verbesserungsvorschlägen)¹⁴

Voraussetzungen für die Wirksamkeit eines CIRS sind die Bekanntheit desselben, die Einfachheit der Berichterstattung, Freiwilligkeit und Sanktionsfreiheit sowie Anonymität und Vertraulichkeit. Als entscheidende Voraussetzung gilt indes die Unterstützung durch die Führungskräfte, da es sich um ein Instrument zur Unterstützung des organisationsinternen Lernens handelt, das eine positive Fehlerkultur voraussetzt.¹⁵

Ein CIRS erscheint grundsätzlich auch für die Umsetzungsphase von Großprojekten denkbar. Für das Projektrisikomanagement könnte dabei ein projektinternes System mit einem projektübergreifenden System kombiniert werden. Die Meldungen müssten also in ein deutschlandweites Kompetenzzentrum fließen, das die Informationen aufbereitet und für andere und künftige Großvorhaben nutzbar macht. Die Ausgestaltung dieses Kompetenzzentrums könnte sich an der ÖPP Deutschland AG, die sich hinsichtlich der Beratung Öffentlich Privater Partnerschaften bereits etabliert hat, orientieren.

Ausblick

Welche der hier angesprochenen Lösungswege sich in Deutschland durchsetzen werden, ist nicht absehbar. Als sicher dürfte aber gelten, dass sich an der Planung und Umsetzung von Großprojekten etwas ändern muss, wenn es nicht wie in der Vergangenheit zu derart großen Überschreitungen von Kosten und Zeiten kommen soll. Bei der Planung dürften vor allem systematische Vergleiche und verstärkte Transparenz einen positiven Beitrag leisten. Bei der Umsetzung erscheinen Änderungen hinsichtlich der Organisation und der Prozesse (mithin der „Projekt-Governance“) als überlegenswert, um zu besseren Resultaten zu kommen. Vor allem die bei Fehlentwicklungen im Fokus der öffentlichen Kritik stehenden Vertreter der öffentlichen Hand – sei es in Aufsichtsräten oder Gesellschafterversammlungen – werden daran großes Interesse haben. ■

Dr. Ferdinand Schuster, Robert Stancke, Mathias Wendt, Mark Ringrose

¹² Vgl. zum Vorstehenden Flyvbjerg, B. (2007b)

¹³ Vgl. Thüß, J. (2012): Rechtsfragen des Critical Incident Reportings in der Medizin

¹⁴ Vgl. ebd.

¹⁵ Vgl. ebd.; Zu den unternehmenskulturellen Gegebenheiten in sogenannten High Reliability Organizations vgl.: Weick, K. E./Sutcliffe, K. M. (2011): Das unerwartete Managen. Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen, 2. Aufl.

Eigenkapitalbedarf öffentlicher Unternehmen und Beihilfenrecht

Eigenkapitalmaßnahmen zugunsten öffentlicher Unternehmen können verbotene Beihilfen im Sinne des Europäischen Wettbewerbsrechts sein. Sie sind nur beihilfenfrei, wenn die öffentliche Hand mit einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung rechnen kann. Maßstab hierfür ist der sogenannte „Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“.

Das Beihilfenrecht will Wettbewerbsverfälschungen zwischen den Unternehmen der EU-Mitgliedstaaten unterbinden. Es verbietet daher jede staatliche Begünstigung von Unternehmen, die zu Wettbewerbsverfälschungen führen kann. Die Zufuhr von Eigenkapital gilt als verbotene Begünstigung, wenn sie nicht marktüblich ist – also zu Bedingungen erfolgt, die für einen privaten Kapitalgeber nicht akzeptabel sind („Private Investor Test“).

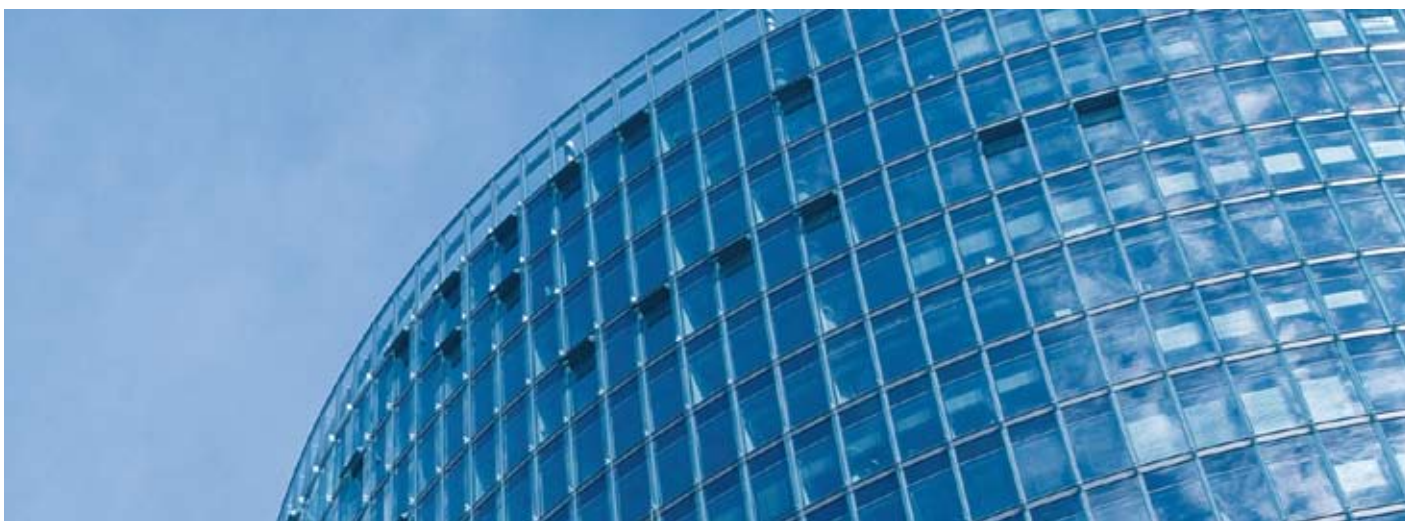
Die Anpassung an regulatorische Vorgaben (zum Beispiel Erhöhung der Kernkapitalquote bei Banken), die Übernahme von Aufgaben der Daseinsvorsorge oder neue Investitionsvorhaben (etwa im Zuge der Energiewende) sind nur einige Beispiele für den Eigenkapitalbedarf öffentlicher Unternehmen. Die öffentliche Hand ist bei der Entscheidung über die Zuführung von Eigenkapital zugunsten ihrer Unternehmen nicht nur politischen Zielen verpflichtet. Sie muss ihr Handeln auch am Maßstab des Beihilfenrechts messen lassen. So war es der Europäischen Kommission vorbehalten, die Zulässigkeit einer Eigenkapitalmaßnahme in Höhe von 1,2 Milliarden Euro zugunsten der Betreibergesellschaft des Flughafens Berlin-Brandenburg zu prüfen und zu bestätigen.¹

Die Marktüblichkeit einer Eigenkapitalzufuhr muss von der öffentlichen Hand nach-

gewiesen werden. Gelingt der Nachweis, ist eine Genehmigung durch die Europäische Kommission nicht erforderlich. Eine Anmeldung (Notifizierung) kann jedoch – wie im Fall des Flughafens Berlin-Brandenburg – gleichwohl sinnvoll sein. Denn die Europäische Kommission kann bei unterliegender Notifizierung die Beihilfenrechtskonformität in einem Zeitraum von bis zu zehn Jahren nach Durchführung der Kapitalmaßnahme überprüfen. Wenn es dem Mitgliedstaat nicht gelingt, die Europäische Kommission in einem solchen Verfahren von der Marktüblichkeit der Eigenkapitalmaßnahme zu überzeugen, kann Letztere die Rückzahlung des erlangten Vorteils anordnen. Dieser besteht typischerweise in der Differenz zwischen der tatsächlich gezahlten und der marktüblichen Vergütung (Rendite) für das zugeführte Kapital, zuzüglich dem seit der Beihilfengewährung aufgelaufenen Zinsvorteil.

Die Konsequenzen einer solchen Rückforderung demonstriert der Fall der WestLB. Anfang der Neunzigerjahre hatte das Land Nordrhein-Westfalen seine Wohnungsbauförderanstalt als Sacheinlage in die WestLB eingegliedert. Viele deutsche Landesbanken, darunter auch die WestLB, mussten zu dieser Zeit ihre Eigenmittel aufstocken, um sich an die neuen Eigenkapitalanforderungen für Banken (Basel I) anzupassen. Durch eine Beschwerde auf den Vorgang aufmerksam geworden, entschied die Europäische Kommission im Jahr 1999, dass es sich bei der Maß-

¹ Vgl. Pressemitteilung IP/12/1410 der Europäischen Kommission vom 19.12.2012



nahme zugunsten der WestLB um eine unerlaubte Beihilfe handelte. Nach jahrelangem Streit leistete die WestLB im Jahr 2004 im Zuge eines Kompromisses mit dem Beschwerdeführer eine Ausgleichszahlung in Höhe von 1,4 Milliarden Euro an das Land Nordrhein-Westfalen.

Erster Prüfbaustein „UiS – Unternehmen in Schwierigkeiten“

Eigenkapitalzuführungen dürfen allerdings grundsätzlich nicht zur Rettung eines „Unternehmens in Schwierigkeiten“ (UiS) erfolgen. Als UiS gilt ein Unternehmen, wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln Verluste aufzufangen, die es auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift.² Ein Beispiel hierfür sind Unternehmen, die die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens erfüllen.³ Die Europäische Kommission geht davon aus, dass das Ausscheiden leistungsschwacher Unternehmen ein normaler Vorgang am Markt ist und es den Wettbewerb verzerrt, wenn sie künstlich am Leben erhalten werden. Rettungsbeihilfen für UiS dürfen daher nur als kurzfristige Liquiditätsbeihilfe (maximal sechs Monate) in Form von Darlehen oder Darlehensbürgschaften gewährt werden. Unterstüt-

zungsmaßnahmen struktureller Art, insbesondere eine Eigenkapitalzuführung, sind grundsätzlich unzulässig.⁴

Eigenkapital kann einem UiS allenfalls in Gestalt einer Umstrukturierungsbeihilfe gewährt werden. An deren Genehmigung stellt die Europäische Kommission allerdings strenge Anforderungen, unter anderem die Vorlage eines realistischen, kohärenten und weitreichenden Umstrukturierungsplans zur Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität des Unternehmens. Umstrukturierungsbeihilfen sind unter Wettbewerbsgesichtspunkten besonders problematisch, weil sie dazu führen können, dass ein unangemessener Anteil der Strukturanpassungskosten und der damit einhergehenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme auf andere Unternehmen, die ohne Beihilfen auskommen, und auf andere Mitgliedstaaten abgewälzt werden. Daher genehmigt die Europäische Kommission Eigenkapitalzuführungen in Form von Umstrukturierungsbeihilfen grundsätzlich nur dann, wenn nachgewiesen werden kann, dass sie dem Gemeinschaftsinteresse nicht zuwiderlaufen, das heißt, wenn etwaige Wettbewerbsverzerrungen durch die mit der Weiterführung des Unternehmens verbundenen Vorteile aufgewogen werden.

Abbildung 1: Erster Prüfbaustein

| Prüfung von Unternehmen in Schwierigkeiten | |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Harte Kriterien | |
| • | Gezeichnetes Kapital einer GmbH >50 % reduziert, wobei >25 % in den letzten 12 Monaten |
| • | Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens erfüllt |
| Weiche Kriterien | |
| • | Steigende Verluste |
| • | Sinkende Umsätze |
| • | Wachsende Lagerbestände/Überkapazitäten |
| • | Verminderte Cashflows |
| • | Zunehmende Verschuldung/Zinsbelastung |
| • | Abnahme oder Verlust des Reinvermögenswerts |
| Generalklausel | |
| • | Das Unternehmen ist <i>nicht in der Lage</i> , mit eigenen finanziellen <i>Mitteln oder Fremdmitteln</i> , die ihm von seinen Eigentümern/Anteilseignern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, <i>Verluste aufzufangen</i> , die es auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift. |
| Kein Eigenkapital an Unternehmen in Schwierigkeiten! | |

Quelle: eigene Darstellung

Zweiter Prüfbaustein „Private Investor Test“ – Anforderungen an die Darlegung der Marktüblichkeit von Eigenkapitalmaßnahmen

Die Europäische Kommission bewertet eine Eigenkapitalmaßnahme als marktüblich und damit beihilfenfrei, wenn sie unter Zugrundelegung einer marktüblichen Rendite zu einer Unternehmenswertstei-

² Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission 2004/C 244/02, „Leitlinien der Gemeinschaft für Staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“, ABl. EU 2004 C 244/2 (im Folgenden „R&U Leitlinien“), Rn. 9

³ Vgl. Rn. 10 lit. c R&U Leitlinien

⁴ Vgl. Rn. 25 R&U Leitlinien



gerung führt, die über das zugeführte Eigenkapital hinausgeht.

Die Europäische Kommission akzeptiert zum Nachweis der Unternehmenswertsteigerung verschiedene Methoden. Die größte Verlässlichkeit bietet regelmäßig die Discounted Cash Flow-Methode (DCF-Methode). Dabei werden typischerweise die zukünftigen Zahlungsströme, die das Unternehmen generieren kann, auf den Bewertungsstichtag diskontiert. Um zu ermitteln, ob die Kapitalerhöhung zu einer Unternehmenswertsteigerung führt, muss der Wert des Unternehmens einmal ohne Kapitalerhöhung und einmal mit Kapitalerhöhung ermittelt werden und anschließend ein Vergleich beider Werte erfolgen. Ist der errechnete Unternehmenswert mit Kapitalerhöhung höher als der Unternehmenswert ohne Kapitalerhöhung abzüglich des zu investierenden Betrags, ergibt sich eine Unternehmenswertsteigerung und die Maßnahme gilt als marktüblich.

Neben der Planung des Unternehmens wird die Marktüblichkeit einer Eigenkapitalmaßnahme vor allem durch zwei Faktoren bestimmt: der Länge des Planungshorizonts und den Diskontierungszinssatz.

Die Europäische Kommission gesteht der öffentlichen Hand dabei einen langfristigen Planungshorizont zu. Sie vergleicht das Handeln des Staats insofern mit dem eines privaten Investors, der sich von langfristigen Rentabilitätsaussichten leiten lässt (auch „long term investor“ genannt).

Der Diskontierungszinssatz (oder auch Kapitalisierungszins) entspricht der Mindestrendite, die ein marktwirtschaftlich handelnder Investor fordern würde. Die Europäische Kommission stellt hierbei eine rein marktwirtschaftliche Betrachtungsweise an. Ein risikoaverser Investor wird zwischen mehreren Alternativen gleichen Erwartungswerts stets die Alternative mit dem geringeren Risiko wählen. Umgekehrt bedeutet dies, dass ein Privatinvestor mit steigendem Risiko eine höhere Rendite erwarten wird. Zur Ermittlung der marktüblichen Rendite wird in der Regel das Capital Asset Pricing Model (im Folgenden: CAPM) herangezogen. Auf Basis des CAPM setzt sich die angemessene Rendite einer Kapitalerhöhung aus einem risikofreien Basiszinssatz und einem Risikozuschlag zusammen. Der Risikozuschlag beinhaltet seinerseits die allgemeine Marktrisikoprämie sowie eine Anpassung an das unternehmensspezifische Risiko, die über eine Gewichtung der Marktrisikoprämie mit dem Betafaktor erreicht wird. Zur Berücksichtigung des Risikos kann (insbesondere bei nicht börsennotierten Unternehmen) auf eine relevante Gruppe von Vergleichsunternehmen aus derselben Branche abgestellt werden.

Den Verzicht auf eine marktübliche Rendite kann die öffentliche Hand nicht rechtssicher auf allgemeine Erwägungen stützen. So können „weiche“ Ziele wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, Impulse für die regionale Wirtschaft („Umwegrendite“) oder die Sicherung einer bestimmten Leistungsqualität einen Verzicht auf Rendite nicht rechtfertigen. Auch Verpflichtungen, die sich daraus ergeben, dass ein öffentlicher Gesellschafter notwendigerweise auch Träger der öffentlichen Gewalt ist, müssen unberücksichtigt bleiben (zum

Abbildung 2: Zweiter Prüfbaustein

| Durchführung Private Investor Test |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Unternehmensbewertung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unternehmensbewertung erfolgt vor und nach den Maßnahmen • Bewertung erfolgt nach dem DCF-Verfahren • Berechnung einer angemessenen Mindestrendite erfolgt auf Basis des CAPM • Voraussetzung: Plausibilisierung der Planung |
| <p>2. Plausibilisierung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plausibilisierung der Unternehmensbewertung anhand von Multiple-Verfahren (Bestätigung der Unternehmenswerte gemäß DCF-Verfahren) • Bestimmung der Multiples erfolgt über vergleichbare Unternehmen (Peer Group) |
| <p>3. Rentabilität / Soft Facts (nur im Einzelfall)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung der Steigerung sonstiger ausgewählter Renditekennzahlen, unter anderem EBIT-Rendite • Überprüfung der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (Durchführung Benchmarking) • Reduktion von Risiken (zum Beispiel Erhöhung von Sicherheiten bei verschlechterter wirtschaftlicher Lage) • Drittvergleich durch Einnehmen der Perspektive eines fiktiven typischen Investors • Unabhängigkeit der Banken |
| <p>Vorgehen orientiert sich an Art. 107 AEUV sowie an der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission im Rahmen von Praxisfällen</p> |

Quelle: eigene Darstellung

Beispiel Folgekosten einer Liquidation für das Sozialversicherungssystem).

Zwar hat das Europäische Gericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 2003 geäußert, dass die Durchschnittsrendite kein automatisches Kriterium dafür sein könne, ob und in welcher Höhe eine staatliche Beihilfe vorliege. Es gibt allerdings keinen Praxisfall, in dem diese Rechtsprechung bisher angewendet und die Marktüblichkeit einer Eigenkapitalmaßnahme allein aufgrund sonstiger Faktoren ohne den Nachweis einer Unternehmenswertsteigerung angenommen wurde.

Dokumentationserfordernisse

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung, ob es sich bei einer Kapitalzuführung um eine Beihilfe handelt, ist der Zeitpunkt der Investitionsentscheidung. Daher muss der Private Investor Test die Erwartungen im Vorfeld der eigentlichen Kapitalerhöhung abbilden, da dies auch dem üblichen Ex-ante-Ansatz institutioneller Marktteilnehmer entspricht.

Vor diesem Hintergrund ist die öffentliche Hand gut beraten, sehr genau zu dokumentieren, auf welcher Grundlage sie die Entscheidung über die Gewährung einer Eigenkapitalmaßnahme getroffen hat. Aus dieser Dokumentation muss sich auch für die Europäische Kommission ergeben, dass ein hypothetischer Privatinvestor ebenfalls eine entsprechende Investition getätigt hätte.

Da zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung nur eine Prognose über die Unternehmenswertsteigerung angestellt werden kann, bewertet es die Europäische Kommission positiv, wenn das Ergebnis einer DCF-Bewertung durch alternative Betrachtungen plausibilisiert wird. Dies kann anhand von Sensitivitätsanalysen mit Upside- und Downside-Case-Szenario⁵,

Gutachten durch externe Dritte sowie einer Plausibilisierung der Ergebnisse auf Basis anderer Bewertungsmethoden erfolgen.

Anerkannte Methoden zur Plausibilisierung des DCF-Verfahrens sind insbesondere Multiplikatorbewertungen. So wurde etwa in einer weiteren WestLB-Entscheidung aus dem Jahr 2007 das Ergebnis einer DCF-Bewertung anhand der Analyse von Trading-Multiplikatoren⁶ sowie nach der (bankenspezifischen) „Return on net asset value“-Methode plausibilisiert.

Sollte es nicht gelingen, anhand der aufgezeigten Bewertungsgrundsätze für eine geplante Kapitalmaßnahme eine über die ermittelte Mindestrendite hinausgehende Renditeerwartung nachzuweisen, kommen andere Lösungswege in Betracht.

Soweit das Unternehmen beispielsweise Leistungen der Daseinsvorsorge erbringt, bietet sich gegebenenfalls eine Lösung über den Freistellungsbeschluss der Europäischen Kommission⁷ an. Danach sind auf Basis eines Betrauungsaktes Ausgleichsleistungen von bis zu 15 Millionen Euro pro Jahr für Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, vom Beihilfenverbot ausgenommen.

Empfehlungen für Aufsichtsräte

Dieser Beitrag verdeutlicht die besonderen Anforderungen, die die Europäische Kommission an die Vereinbarkeit von Eigenkapitalmaßnahmen zugunsten öffentlicher Unternehmen mit dem Europäischen Wettbewerbsrecht stellt. Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen müssen sich dessen bewusst sein und im Rahmen ihrer Aufsichts- und Kontrollpflichten darauf achten, dass Eigenkapitalzuführungen nur



dann erfolgen, wenn sie dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers entsprechen. Denn auch das Unternehmen selbst und dessen Geschäftsführung können sich in einem solchen Fall unter Umständen rechtswidrig verhalten. ■

*Dr. Moritz Püstow, Viola Pettau,
Jens Schmoll*

⁵ Die Sensitivitätsanalyse dient der Ermittlung, wie belastbar die in einem erwarteten Szenario (Basisszenario) prognostizierte Rendite der Investition ist. Als Basisszenario wird das Szenario zugrunde gelegt, auf das sich die Planungsrechnung des Unternehmens stützt. Unter Veränderung der maßgeblichen, für die Investitionsentscheidung wesentlichen Werttreiber wird anschließend ein optimistisches (Upside-) und ein pessimistisches (Downside-)Szenario entwickelt, um zu überprüfen, inwiefern sich eine Variation der Werttreiber auf den Unternehmenswert auswirkt.

⁶ Die Bewertung anhand von Trading-Multiplikatoren ist anders als die kapitalwertorientierte DCF-Methode ein marktpreisorientiertes Verfahren. Hierbei ergibt sich der Wert des Unternehmens als Produkt einer als repräsentativ angesehenen Ergebnisgröße des Unternehmens (zum Beispiel EBIT) mit dem Ergebnismultiplikator der Vergleichsunternehmen.

⁷ Beschluss der Kommission 2012/21/EU vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, Abl. EU 2012 L 7/3

IT-Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung – ein integrierter Ansatz

Komplexe und ressourcenaufwendige IT-Projekte sind auch im öffentlichen Bereich an der Tagesordnung. Projekte mit mehrstelligen Millionenbeträgen und Tausenden von Personentagen sind dabei keine Seltenheit. Da kann es teilweise schwerfallen, den Überblick zu behalten. Notwendig ist ein integrierter Projektmanagementansatz, um die gesteckten Ziele zu erreichen.

IT-Projekte sind kein Selbstzweck. In der Regel sollen Prozesse der Verwaltung durch IT-Unterstützung effektiver wahrgenommen werden. Im Idealfall können Geschäftsprozesse vollständig durch IT unterstützt werden. Die Realität sieht in der Regel anders aus. Um IT-Projekte wirtschaftlich abbilden zu können, müssen die Prozesse angepasst werden. Dies ist die größte Herausforderung, vor der ein Projektmanager steht, denn sie lässt sich nur bewältigen, wenn alle Beteiligten (Auftraggeber, Anwender und weitere Stakeholder) zu Kompromissen bereit sind und an einem Strang ziehen. Darüber hinaus stellen große IT-Projekte den Projektmanager vor eine Reihe von weiteren Problemen, die er zu bewältigen hat:

- Die enorme Anzahl von Vorgängen mit vielen Abhängigkeiten, hoher Komplexität und teilweise weitreichender Wirkung müssen gesteuert werden.
- Anspruchsgruppen mit unterschiedlichen Rollen und Interessen müssen frühzeitig und adressatengerecht informiert werden; auch ein kontinuierliches „Commitment“ muss eingefordert werden.
- Viele IT-Projekte generieren ihren Wertbeitrag erst nach Projektabschluss. Es besteht damit das stete Risiko, dass sie permanent infrage gestellt und zum politischen Spielball werden.
- Projekte im öffentlichen Sektor zeichnen sich durch ein besonderes öffent-

liches Interesse aus, da eine Finanzierung vorwiegend über Steuergelder erfolgt. Daher erfahren schlecht gemanagte Projekte hier eine deutlich stärkere Wahrnehmung.

Über Erfolg oder Misserfolg eines IT-Projekts entscheidet in der Praxis der Umgang mit den genannten Herausforderungen. Insbesondere muss das Projektmanagement daher die folgenden Punkte berücksichtigen:

- die regelmäßige Einbeziehung von (politischen) hohen Entscheidungsträgern in den Projektprozess, insbesondere, um die nachhaltige Unterstützung der Zielsetzungen des Projekts zu sichern,
- die Schaffung transparenter Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation mit klaren und akzeptierten Kompetenzen auch über Behördengrenzen hinweg,
- eine Ex-ante-Definition klarer Ziele und Abnahmekriterien (zum Beispiel Leistungskataloge mit eindeutigen Beschreibungen zu Funktionsmerkmalen einer zu entwickelnden Software) sowie Qualitätsmerkmale (etwa zu Effizienz und Ergonomie nach DIN EN ISO 9241 der durch die Software unterstützten Prozesse) durch entsprechende Vereinbarungen der Projektbeteiligten, sodass es bei der Überwachung und Beurteilung des Fortschritts und Erfolgs eindeutige Bewertungsmaßstäbe gibt,
- eine lückenlose Ressourcenplanung

und -überwachung zur Vermeidung von Kapazitätsengpässen sowohl bei der Verwaltung als auch bei externen Dienstleistern,

- angesichts der Komplexität und der Vielzahl von Interdependenzen eine konsistente Verzahnung aller relevanten Akteure, um eine möglichst einheitliche Steuerung der einzelnen Aktivitäten zu gewährleisten.

Erreicht werden kann dies mit dem Ansatz des integrierten Projektmanagements, das neben der Projektorganisation, der Projektdurchführung und dem Projektcontrolling ein begleitendes Qualitäts- und Risikomanagement beinhaltet und formal mit einer Projektgeschäftsordnung für alle Projektbeteiligten und Anspruchsgruppen verbindlich verabschiedet wird (vergleiche auch Abbildung1). Dies stellt sicher, dass die Projektergebnisse termingerecht, in der vereinbarten Qualität und mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen erbracht werden.

Projektorganisation / Projektdurchführung

Zur Bewältigung der Komplexität großer IT-Projekte sollte die Projektorganisation dem Prinzip der zentralen Planung und Steuerung durch die Projektleitung – unterstützt durch ein Projektoffice und ein Projektcontrolling – folgen und damit die wesentlichen Entscheidungskompetenzen konzentrieren.

Die komplexen Anforderungen führen dabei in der Regel zu einer hohen Spezialisierung der Projektmitarbeiter (zum Beispiel Modulexperten für ein integriertes Softwareprodukt oder Schnittstellenentwickler). Dies kann es erforderlich machen, eine technische und eine fachliche Leitstelle einzurichten, um den integrativen Blick auf die einzelnen technischen Anforderungen zu gewährleisten und die Projektleitung bei Grundsatzfragestellungen zu unterstützen.

Flankiert wird dieser Ansatz durch ein Projektmarketing, das sicherstellt, dass Mitarbeiter, besondere Beauftragte und sonstige Anspruchsgruppen regelmäßig informiert und gegebenenfalls in Entscheidungsprozesse mit einbezogen werden, zum Beispiel durch die frühzeitige Vorbereitung der von einer neuen IT-Anwendung betroffenen Mitarbeiter auf die bevorstehenden Veränderungen im Rahmen von Informationsveranstaltungen oder durch die Einbindung des Personalrats bei der Einführung einer Software zur Zeiterfassung im Rahmen einer Vorstellung des Projekts zu dessen Beginn. Die zu schaffende Aufbauorganisation muss darüber hinaus die Einbeziehung wichtiger (politischer) Unterstützer vorsehen. Dazu gehört beispielsweise ein regelmäßiger Lenkungsreis auf der (politischen) Führungsebene.

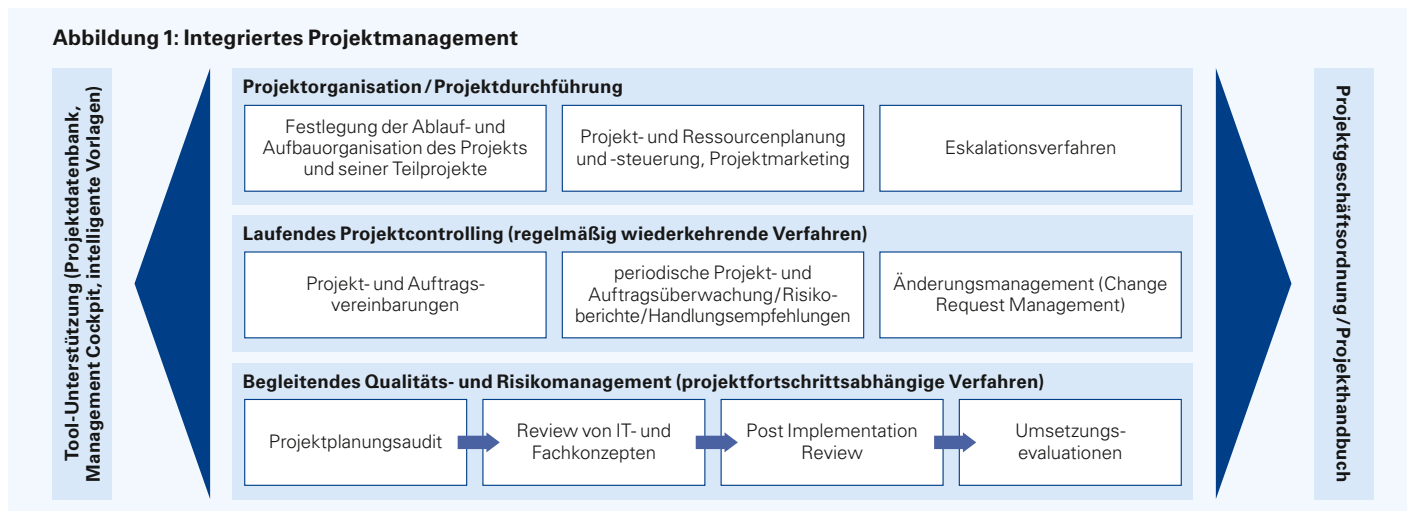
Laufendes Projektcontrolling

Zentraler Ausgangspunkt des Projektcontrollings ist eine Beschreibung und Verabschiedung der jeweiligen Anforderungen in einer Projekt- bzw. Auftragsvereinbarung. Eine Auftragsvereinbarung ist hierbei die Regelung der Umsetzung eines externen Dienstleistungsauftrags. Projektvereinbarungen enthalten eine verbindliche Beschreibung

- der innerhalb eines Zeitrahmens zu erbringenden Ergebnisse und ihrer erwarteten Qualität (beispielsweise IT-Konzept zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung mit der vollständigen und effizienten Abbildung der geforderten Funktionalitäten),
- der Projektrisiken und ihrer Bewertung sowie der kritischen Erfolgsfaktoren (wie etwa die fortdauernde Unterstützung der Entscheidungsebenen der betroffenen Organisationseinheiten),
- der notwendigen Ressourcen (beispielsweise die internen Personalressourcen in erforderlicher Quantität und Qualität oder das notwendige Budget zur Beauftragung von externem Sachverstand),
- des Projektplans mit Meilensteinterminen, definierten Arbeitspaketen/Arbeitsschritten (diese müssen ein definiertes Ergebnis liefern bzw. eindeutig abgrenzbar sein) und deren zeitliche Beziehungen zueinander.

Ohne die Verabschiedung einer solchen Vereinbarung sollte kein Projekt bzw. Teil-

Abbildung 1: Integriertes Projektmanagement



Quelle: eigene Darstellung

projekt starten, da eine fehlende Projektspezifikation ein Projekt trotz hoher Motivation der Mitarbeiter und der in der Regel intensiven Arbeit oft auf direktem Weg zum Scheitern führt.

Das laufende Projektcontrolling überwacht neben Zeit, Kosten, Inhalt und Umfang periodisch auch die wesentlichen Qualitätsmerkmale des Projekts bzw. der Teilprojekte. Die entsprechenden Daten werden durch regelmäßige Statusberichtsabfragen erhoben, hinterfragt und für die Projektleitung aufbereitet und ausgewertet. Im Rahmen von regelmäßigen Jour fixes der Projektleitung werden aggregierte Statusberichte besprochen und notwendige Handlungsfelder für eine weitere Tiefenanalyse identifiziert.

Insbesondere bei großen IT-Projekten mit mehrjähriger Laufzeit lassen sich zu Projektstart nicht alle Anforderungen abschließend verabschieden, sodass es im Projektlauf zu Änderungsanforderungen kommen kann (typischerweise etwa ein „Change Request“ zur Erweiterung des Funktionsumfangs einer Software oder zur Anbindung eines Fachverfahrens). Hierfür eignet sich in der Praxis ein formalisierter Prozess zur Verwaltung, Steuerung und Kontrolle aller das Projekt betreffenden Änderungsanforderungen, mit denen Aufwands-, Termin- bzw. Vertragsänderungen verbunden sind (Änderungsmanagement).

In hektischen Projektphasen neigen viele Projektorganisationen dazu, definierte Prozesse und Verfahren nicht mehr zu befolgen. Oft wird dies mit übertriebener Administration begründet. Für große IT-Projekte ist es jedoch ein entscheidender Erfolgsfaktor, Prozesse, Reportings und Eskalationsstrukturen rigoros einzuhalten. Nur so kann das Team in geordneten und bekannten Bahnen operieren, Ziel- und Budgetabweichungen lassen sich erkennen und Probleme können identifiziert werden.

Begleitendes Qualitäts- und Risikomanagement

Der integrierte Ansatz des Projektmanagements zeichnet sich dadurch aus, dass er über den gesamten Projektzyklus hinaus –

beginnend mit der Projektplanung bis hin zu einem eingeschwungenen Zustand (beispielsweise im Wirkbetrieb eines IT-Verfahrens) – Informationen zu allen wesentlichen Parametern eines Projekts liefert. Das begleitende Qualitäts- und Risikomanagement stellt hierfür eine Reihe von Methoden zur Verfügung. Auch wenn für diese begleitenden Projektbausteine zusätzliche Initialkosten entstehen, sei ihre Berücksichtigung ausdrücklich empfohlen. Wesentliche Risiken, die häufig zum Projektscheitern oder zu starken Projektverzögerungen führen, können so wirksam kontrolliert werden.

Das *Projektplanungs-Audit* beinhaltet die initiale Qualitätssicherung einer Projektplanung zu Beginn einer neuen Projektperiode (jährlich oder bei großen IT-Einführungsprojekten zu Beginn der einzelnen Rollout-Staffeln). Wesentliche Maßstäbe für die Qualität der Planung sind dabei die Ordnungsmäßigkeit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit der Planung. Im Vordergrund der Prüfung steht dabei, mögliche Planungsrisiken im organisatorischen, terminlichen und budgetären Bereich aufzudecken.

Der *Review von Fachkonzepten* stellt sicher, dass die übergeordneten strategischen Projektziele durch die in den Fachkonzepten einzelner Teilprojekte beschriebenen Lösungen und Vorgehensweisen hinreichend berücksichtigt werden.

Ein *Review von IT-Konzepten* ist im Wesentlichen darauf ausgerichtet, eine Konformitätsprüfung zu den entsprechenden Fachkonzepten vorzunehmen und zu prüfen, ob die fachlichen Anforderungen durch die IT-technische Konzeption hinreichend berücksichtigt wurden.

Mithilfe des *Post Implementation Review* kann eine zeitnahe Erkenntnis über die grundsätzliche Ordnungsmäßigkeit und Qualität des Systems sowie der IT-gestützten Prozesse gewonnen werden. Insbesondere in einem IT-Großprojekt mit mehreren Rollouts ist diese Information für den Projektleiter von hoher Bedeutung für den weiteren Projektverlauf.

Mit der *Umsetzungsevaluation* soll die Zweckmäßigkeit der konkreten Systemanwendung in der Praxis als Grundlage für die Identifikation von notwendigen fachlichen oder technischen Weiterentwicklungen beurteilt werden. Insbesondere kann sie als Instrument eingesetzt werden, wenn einzelne Fragestellungen im Hinblick auf die tatsächliche in der Praxis anzutreffende Ergebnisqualität analysiert werden sollen. Als Voraussetzung für die Anwendung dieses Verfahrens ist ein eingeschwungener Anwendungszustand notwendig.

Schlussfolgerungen

Abschließend kann festgehalten werden, dass IT-Großprojekte in der öffentlichen Verwaltung dann erfolgreich sind, wenn

- das Commitment aller betroffenen Verwaltungseinheiten und Anspruchsgruppen zu dem Projekt besteht und insbesondere die proaktive Unterstützung der Projektleitung durch die politischen Entscheidungsträger kontinuierlich erfolgt,
- die von den Ergebnissen des Projekts betroffenen Verwaltungsmitarbeiter (in der Regel Anwender) regelmäßig informiert und auf die Änderungen im Geschäftsbetrieb vorbereitet werden,
- die Projektmitarbeiter die benötigte Fachkompetenz zur Wahrnehmung der Projektaufgaben besitzen bzw. diese im Vorfeld des Projekteinsatzes und projektbegleitend durch Weiterbildungsmaßnahmen erlangen können und somit mit höherer Wahrscheinlichkeit auch eine ausreichend hohe Motivation über die gesamte Projektdauer hinweg aufbringen,
- die erreichten Zwischenergebnisse regelmäßig mithilfe des integrierten Projektmanagementansatzes auf Praxistauglichkeit, Konformität sowie Effektivität und Effizienz hin untersucht werden.

Werden diese Aspekte in allen Phasen eines großen IT-Projekts berücksichtigt, lässt es sich mit einer größeren Wahrscheinlichkeit zum Erfolg führen. ▀

Lars Rönnau, Andrea Schade

ÖPP – In vier Schritten zum Erfolg

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) sind seit einigen Jahren eine vielfach genutzte Alternative zur Eigenrealisierung oder zur konventionellen Vergabe. Im Zuge der aktuellen Diskussionen um öffentliche Großprojekte wird ihre Rolle wieder verstärkt debattiert. Doch was genau verbirgt sich hinter ÖPP? Und wie müssen diese ausgestaltet sein, damit sie erfolgreich realisiert werden können?



Heinrich Rentmeister,
verantwortlicher
Partner bei KPMG
für den Bereich
Bundesregierung



Sina Übelacker,
Beraterin bei
KPMG im Bereich
Öffentlicher Sektor

Eine Öffentlich Private Partnerschaft ist meist definiert als eine mehrjährige Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen und einem privaten Partner. In der Regel handelt es sich dabei um Themen von hoher Komplexität und großer finanzieller Dimension. Im Baubereich umfasst die Zusammenarbeit in aller Regel die verschiedenen Phasen eines Bauprojekts, angefangen bei der Planung über die Finanzierung und den Bau bis hin zum Betrieb und Erhalt und gegebenenfalls auch zur Bereitstellung von zusätzlichen Serviceleistungen gegen ein Entgelt.

ÖPP hat viele Gesichter

Meistens finden ÖPP im Hoch- oder Tiefbau Anwendung. Die überwiegende Mehrheit aller ÖPP-Projekte (85 Prozent¹) wurden bisher auf kommunaler Ebene realisiert. Nicht zuletzt für den Bau von Bildungs- und Freizeiteinrichtungen stellen ÖPP eine gern genutzte Alternative zur konventionellen Vergabe dar. Darüber hinaus gibt es ÖPP aber auch in ganz anderen Bereichen – etwa bei der Bundeswehr in Zusammenhang mit IT, Instandsetzung, Bekleidung und Fuhrpark.

Wesentliche Gründe für ÖPP sind begrenzte Ressourcen der öffentlichen Verwaltung. Investitionsmittel können bei Projekten, die als ÖPP realisiert werden, in jährliche operative Kosten umgewandelt werden, wenngleich die Belastungen für zukünftige Haushalte klar ausgewiesen werden müssen. Aber auch fehlendes

Know-how und eine unzureichende personelle Ausstattung oder Qualifikation bilden oftmals die Grundlage für ÖPP.

ÖPP unterscheiden sich grundsätzlich durch die jeweilige Form der Zusammenarbeit von öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft. In der institutionalisierten Form gründen die Partner für die Umsetzung des Vorhabens eine gemeinsame Gesellschaft. Viele ÖPP werden aber auch ohne eine solche Organisation realisiert. Je nach Modell variieren nicht nur der Grad der Zusammenarbeit, sondern auch Umfang und Tiefe der Steuerung durch den öffentlichen Auftraggeber zum Teil erheblich. Zudem wird die Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner sehr unterschiedlich gehandhabt.

ÖPP als Chance

In den letzten Jahren sind ÖPP jedoch zunehmend in die Kritik geraten, da es bei einigen Projekten zu massiven nachträglichen Kostensteigerungen kam. Während diese Einzelfälle die öffentliche Wahrnehmung zu beherrschen drohen, zeigt eine Analyse von 108 ÖPP durch die ÖPP Deutschland AG ein anderes Bild: Die überwiegende Zahl der dort untersuchten ÖPP sind nach Plan verlaufen.² Dies betrifft einerseits die Kostenschätzungen, die durchweg eingehalten wurden, und andererseits die zeitliche Planung. In den allermeisten Fällen wurde die Bauzeit eingehalten oder sogar unterschritten. Auch gibt

¹ Partnerschaften Deutschland (2012): Öffentlich Private Partnerschaften in Deutschland, 1. Halbjahr 2012

² Partnerschaften Deutschland (2012): Öffentlich Private Partnerschaften in Deutschland, 1. Halbjahr 2012



es im Hinblick auf Nutzerzufriedenheit in vielen Fällen positive Resonanz.

In vier Schritten zum Erfolg

Die weniger erfolgreichen Beispiele zeigen jedoch auch, dass ÖPP sorgfältig überlegt sein sollten. Eine gewissenhafte Planung und Umsetzung ist gleichermaßen wichtig. Damit eine ÖPP erfolgreich realisiert werden kann, sind vier Schritte von zentraler Bedeutung:

1. Realistische Ausgangsbasis

Als Grundlage für zukünftige ÖPP-Projekte ist es unerlässlich, ein genaues Verständnis der Ausgangssituation zu erhalten. Erst wenn dieses vorliegt, kann auch die Zielsetzung des Vorhabens klar formuliert werden. Und nur so kann eine informierte Entscheidung getroffen werden, ob das Vorhaben eigenständig umgesetzt werden kann oder in welchem Ausmaß externe Ressourcen und Know-how benötigt werden. Dabei bedarf es allerdings einer realistischen Erwartungshaltung, was beide Seiten in einer ÖPP leisten können. Dies bedeutet letztlich auch, dass vom privaten Partner keine „Wunder“ erwartet werden dürfen.

2. Umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Voraussetzung für eine ÖPP ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Sie muss zeigen, dass sich das entsprechende Vorhaben in einer ÖPP wirtschaftlicher realisieren lässt als über die konventionelle Vergabe oder gar in

Eigenregie. In modernen Haushaltssystemen, in denen sich Prozesskosten abbilden lassen, ist dies einfacher möglich als im klassischen kameralistischen System. Zudem geht es darum, mögliche qualitative Vorteile einer ÖPP in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einzubeziehen. Innovationen und Qualitätsverbesserungen sind wichtige Mehrwerte durch ÖPP, die adäquat berücksichtigt werden müssen. Dennoch bleiben viele Schlupflöcher und Ungenauigkeiten, die einen tatsächlich belastbaren und dauerhaft tragfähigen Wirtschaftlichkeitsvergleich erschweren – ein Risiko, das durch eine umfassende und transparente Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eingegrenzt werden kann.

3. Ausgewogenes Risikomodell

Eine Kernfrage bei der Gestaltung von ÖPP ist die Verteilung der Risiken zwischen beiden Partnern. Ein ausgewogenes Risikomanagement ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Gelingen von ÖPP-Projekten. Dies bedeutet, dass alle potenziellen Risiken umfassend erfasst und entsprechend der Kompetenzen und Fähigkeiten beider Partner verteilt werden. Idealerweise trägt jeder Partner das Risiko für die Bereiche, die er am stärksten beeinflussen kann. Dabei gilt es auch, neue Wege zu gehen. So wäre es beispielsweise bei den noch wenig erfolgreichen Betreibermodellen im Verkehrswesen ein denkbarer Ansatz, dass der öffentliche Partner das Risiko der Tragfähigkeit einer Brücke übernimmt, während der private Partner das Risiko für deren Erhaltung und Instandsetzung trägt.

4. Effektives Organisationsmodell

Im Hinblick auf die Umsetzung gilt es, ein passendes Organisationsmodell zu finden. Je nach Komplexität und Relevanz des Vorhabens kommen verschiedene Formen der Organisation und Steuerung infrage, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden sollten. Dabei sollte unbedingt berücksichtigt werden, dass auch bei sorgfältig ge-

planten ÖPP Risiken falsch eingeschätzt werden können und Veränderungen bewältigt werden müssen. Für diese Situationen sollte in jedem Fall Vorsorge getroffen werden, indem ein Eskalationsmechanismus mit klaren Verantwortlichkeiten eingerichtet wird. Für die Zusammenarbeit gilt grundsätzlich: Je größer, komplexer und „kritischer“ das Vorhaben ist, desto stärker wird sich die öffentliche Verwaltung selbst einbringen. So ist es angesichts der zentralen Bedeutung von IT für die Einsatzfähigkeit von Streitkräften nicht verwunderlich, dass die Bundeswehr selbst Anteilseigner des IT-Dienstleisters, der gemeinsamen Gesellschaft BWI Informationstechnik GmbH, ist.

Partnerschaft von Anfang an

Erfolgreiche ÖPP erfordern eine ausgewogene Win-Win-Situation. Um dies zu gewährleisten, sollte die Ausgestaltung von ÖPP-Projekten möglichst unter frühzeitiger Einbeziehung der Privatwirtschaft erfolgen. Dies gilt für die Identifikation von ÖPP-Projekten, aber auch für die Konzeption und das Vergabeverfahren. So kann durch die Ausschöpfung der Möglichkeiten des Vergaberechts – beispielsweise durch die Nutzung des wettbewerblichen Dialogs – ein besseres gemeinsames Verständnis erfolgskritischer Elemente, insbesondere hinsichtlich der Datenbasis und des Risikomanagements, erarbeitet werden.

In Zeiten knapper Kassen einerseits und erheblicher Investitionsbedarfe andererseits, etwa bei der Verkehrsinfrastruktur, aber auch angesichts der sich zunehmend verschärfenden personellen Ausstattung der öffentlichen Verwaltung, bedarf es kreativer Lösungen. ÖPP bleiben daher ein sinnvolles und zukunftsträchtiges Modell für eine gemeinsame Aufgabenerledigung durch öffentliche Verwaltung und Wirtschaft. Die damit verbundenen Chancen gilt es auf Grundlage eines realistischen Verständnisses von beiden Seiten – der öffentlichen Verwaltung wie der Wirtschaft – zu nutzen. ▀

AKTUELLES AUS VERWALTUNGSWIRTSCHAFT UND ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

Corporate Governance

Studie: Wenige Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor

Am 21.11.2012 veröffentlichten die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) die gemeinsame Studie „Einsam an der Spitze: Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor“.

Obwohl Frauen laut den im Rahmen der Studie untersuchten Personalstatistiken heute mehr als die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst stellen, sind sie in den dortigen Führungsetagen lediglich zu etwa einem Drittel vertreten. Vor allem bei der Führung öffentlicher Unternehmen sind Frauen unterrepräsentiert. Weniger als ein Fünftel der Aufsichtsräte in den Beteiligungsunternehmen des Bundes besteht aus Frauen und nicht einmal jedes zehnte Vorstandsmitglied ist weiblich. Die Untersuchung verdeutlicht außerdem große regionale Unterschiede. Bei den Beteiligungsunternehmen der Stadt Berlin sind über 40 Prozent der Aufsichtsräte Frauen, in Kiel nur etwa zehn Prozent.

Bei den öffentlich-rechtlichen Banken und Sparkassen sieht die Autorin den größten Handlungsbedarf. Hier liege der Frauenanteil in den Vorständen der größten Banken mit 2,5 Prozent noch niedriger als bei den DAX-30-Unternehmen (drei Prozent). Über 90 Prozent der Vorstände dieser Banken seien sogar rein männlich besetzt.

Die vergleichsweise schleppenden Fortschritte würden laut der Autorin durch die geltenden gleichstellungsrechtlichen Regelungen begünstigt. Diese fokussierten sich bei Geltungsbereich und Umsetzung stärker auf die Kernverwaltung als auf öffentliche Unternehmen. Doch auch in der Verwaltung erreiche der öffentliche Sektor seine selbst gesetzten Ziele nicht.

Die Studie kann auf der Seite des DIW www.diw.de heruntergeladen werden. ■

OLG-Urteil zur Zulässigkeit von „Lustreisen“ eines Aufsichtsrats

Das Oberlandesgericht Hamm hat den Geschäftsführer der gemeinnützigen Wohn- und Stadtbau GmbH Münster in letzter Instanz vom Vorwurf der Untreue freigesprochen. Dieser hatte vier als „Informationsfahrten“ deklarierte mehrtägige Reisen aller Aufsichtsratsmitglieder des Wohnungsunternehmens verantwortet, die Gesamtkosten von mehr als 50.000 Euro verursachten. Die Staatsanwaltschaft hatte daraufhin Anklage wegen des Verdachts auf Untreue gemäß § 266 StGB erhoben, da bei den Fahrten der Freizeit- und nicht der Informationscharakter im Vordergrund gestanden habe. Die Presse sprach von „Lustreisen“ zulasten des Steuerzahlers als Eigentümer der städtischen Wohnungsbaugesellschaft.

Das OLG (AZ III-4 RVs 42/12) folgte in seinem Urteil vom 21.8.2012 der Argumentation des Landgerichts Münster, wonach „die getroffenen Feststellungen den – rechtlich nicht zu beanstandenden – Schluss erlauben, dass die durchgeführten Fahrten durch sachdienliche Zwecke – Information und Fortbildung der Aufsichtsratsmitglieder im Hinblick auf aktuelle bzw. anstehende Bauvorhaben – dominiert wurden und damit trotz der unverkennbaren bzw. unvermeidbaren touristischen Elemente ein gravierender Pflichtverstoß des Angeklagten nicht vorliegt“. ■

Baden-Württemberg beschließt PCGK; große Regelungsunterschiede zwischen Kodizes

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat am 8.1.2013 einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) für ihre Landesbeteiligungen beschlossen. Nach Brandenburg ist Baden-Württemberg erst das zweite Flächenlandes mit einem Kodex. Die Landesregierung will hiermit nach eigenen Angaben unter anderem die Rolle des Landes als Anteilseigner klarer fassen und das Vertrauen der Bürger in die Leitung und die Über-

wachung von landesbeteiligten Unternehmen fördern. Vergleichsweise weitgehende Regelungen trifft der Kodex bei der Offenlegung der Vergütungen von Geschäftsführungs- und Aufsichtsgremien sowie zur Gender Diversity in beiden Gremien.

Weitere städtische Kodizes sind derzeit in Leipzig, Dortmund, Karlsruhe, Wiesbaden und Wuppertal geplant. Bonn und Augsburg arbeiten nach eigener Auskunft an einer Beteiligungsrichtlinie.

Wissenschaftler der Universität der Bundeswehr Hamburg stellten unterdessen im Februar 2013 in einem Beitrag in der Zeitschrift für Corporate Governance Ergebnisse einer Studie vor, bei der 22 bestehende Kodizes in Deutschland verglichen wurden. Dabei zeigten sich erhebliche Regelungsunterschiede im Bereich der Entsprechenserklärungen, bei Gender Diversity in den Aufsicht- und Geschäftsführungsgremien und bei Regularien zur Anpassung der Gesellschafterverträge.

Eine Sammlung der bislang verabschiedeten Public Corporate Governance Kodizes und öffentlich zugänglicher Beteiligungsrichtlinien findet sich unter www.publicgovernance.de/23607.htm. Der Studienartikel kann kostenpflichtig unter www.compliancedigital.de erworben werden. ■

Verwaltungsmodernisierung

OECD: Migranten im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert

Die im Dezember 2012 veröffentlichte Studie „Integration von Zuwanderern“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) attestiert dem öffentlichen Dienst in Deutschland großen Nachholbedarf. Die Bundesrepublik belegt unter den 34 verglichenen OECD-Mitgliedstaaten bei der Integration von Migranten in den öffentlichen Dienst einen der hinteren Plätze.



Im Vergleich zu ihren 15- bis 34-jährigen Altersgenossen ohne Migrationshintergrund waren in Deutschland nur halb so viele junge Migranten im öffentlichen Dienst beschäftigt. Eine Ursache dafür sieht die OECD vor allem in einem mangelnden politischen Willen. So sei eine Forderung nach besserer Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den öffentlichen Dienst erst in jüngster Zeit in die politischen Aktionspläne, unter anderem der Bundesregierung, eingeflossen. Viele Jahre habe die politische Führung in Deutschland eine mögliche Signalwirkung von mehr Migranten im öffentlichen Dienst für deren Integration in die Gesamtgesellschaft unterschätzt.

In der Privatwirtschaft sowie bei den Bildungsabschlüssen gelänge Deutschland die Integration besser, so die Studie.

Die Studie kann auf der deutschen Website der OECD www.oecd.org/berlin unter „Publikationen“ heruntergeladen werden. ■

Broschüre zur Ausbildungssituation in den deutschen Landkreisen

Der Deutsche Landkreistag veröffentlichte im vergangenen Jahr eine Broschüre zu den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Ausbildungssituation in den deutschen Landkreisen. Für viele Landkreise wird es in Zukunft schwieriger sein, freie Stellen mit geeignetem Personal zu besetzen. Dies gilt aufgrund der rückläufigen Zahlen bei den Schulabgängern besonders für Ausbildungsberufe in der Kreisverwaltung.

Neben der Darstellung der Ausgangssituation und daraus resultierender Handlungsempfehlungen werden anhand von Praxisbeispielen Instrumente und Maßnahmen vorgestellt, um Verwaltungen bei der Verbesserung ihrer Ausbildungssituation zu unterstützen und als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben.

Die Broschüre ist auf der Homepage des Deutschen Landkreistages www.landkreistag.de als Band 103 unter Publikationen abrufbar. ■

Difu-Umfrage: Bürgerbeteiligung in Kommunen stärker im Fokus

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) veröffentlichte jüngst eine Umfrage zu aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Großprojekten der Stadtentwicklung und Infrastruktur in Kommunen. Im Jahr 2012 hatte das Difu hierfür 450 Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern befragt.

Politik und Verwaltung sehen gemäß der Studie das Thema Bürgerbeteiligung demnach vor allem in größeren Städten und Gemeinden als bedeutend an. Das Interesse der Bürgerschaft sei hingegen weniger stark ausgeprägt. Während drei Viertel der Kommunen die Beteiligungskultur in der eigenen Stadt bzw. Gemeinde mit „gut“ bzw. „sehr gut“ bewerten, werden die eigenen Beteiligungsmaßnahmen, gemessen an ihren Zielen, von weniger als zwei Dritteln positiv eingeschätzt. Zentrale Ziele der Maßnahmen seien aus Sicht der Kommunen „Akzeptanz von kommunalen Entscheidungen“ sowie „Information der Bürger“. Beteiligungsmaßnahmen fänden hauptsächlich zur Information statt und weniger zur Mitentscheidung. Fehlende Ressourcen in der Verwaltung sowie der eingeschränkte politische Wille, Ergebnisse derartiger Beteiligungsverfahren umzusetzen, können den Kommunen zufolge entsprechende Verfahren erschweren oder auch komplett scheitern lassen.

In nahezu sämtlichen Bereichen zeigen die Studienergebnisse, dass vor allem

baden-württembergische Kommunen auf dem Gebiet der Bürgerbeteiligung Vorreiter sind.

Die Umfrage „Auf dem Weg, nicht am Ziel – Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“ kann auf der Homepage des Difu www.difu.de bestellt werden. ■

Handbuch zur Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben erschienen

Als Reaktion auf die wachsende Bedeutung des Einbeziehens von Bürgern bei großen Infrastrukturprojekten hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 6.11.2012 ein „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor“ veröffentlicht.

Das Handbuch soll Wege aufzeigen, wie bestehende formelle Beteiligungen (zum Beispiel die Veröffentlichung von Planungsunterlagen) auf den verschiedenen Verfahrensebenen verbessert und durch informelle Beteiligungsschritte (wie beispielsweise die Erstellung eines vorhabenspezifischen Beteiligungskonzepts) ergänzt werden können. Hierzu wendet es sich nicht nur an die Verantwortlichen der Planungs- und Genehmigungsverfahren, sondern auch an interessierte Bürger.

Bei der Entstehung des Handbuchs wurden im Rahmen eines Konsultationsprozesses auch die Bürger eingebunden.

Das Handbuch sowie weitere Informationen zum Thema können auf der Internetseite des Bundesverkehrsministeriums www.bmvbs.de abgerufen werden. ■

Pflege und Pension: Neue Regelungen für Bundesbeamte

Beamten des Bundes soll zukünftig die Pflege von Angehörigen erleichtert werden. Das geht aus dem Gesetz zur Familienpflegezeit und zum flexiblen Eintritt in den Ruhestand hervor, das am 19.12.2012 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde.

Das Gesetz richtet sich an Bundesbeamten, die mit der häuslichen Pflege ihrer Angehörigen betraut sind. Ihnen steht dabei bis zu zwei Jahre lang ein Anspruch auf Vorschuss ihrer Besoldung zu. Zudem erhalten sie einen Rechtsanspruch auf Verlängerung ihrer Dienstzeiten, um etwaige durch Familienpflegezeiten ansonsten geminderte Versorgungsansprüche zu kompensieren.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes will die Bundesregierung eine Angleichung der Rechtslage an das Angestelltentarifrecht des Bundes erreichen. Jenes sieht für Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes in häuslichen Pflegesituationen bereits entsprechende Regelungen zur Familienpflege vor.

Mehr Flexibilität plant der Gesetzgeber auch bei den Pensionsansprüchen von Bundesbeamten. Im Fall eines Wechsels in die Privatwirtschaft sollen diese zukünftig erhalten bleiben. Voraussetzung ist allerdings eine Mindestdienstzeit von sieben Jahren. Zudem ist ein Abschlag von 15 Prozent geplant. ■

Öffentliche Finanzwirtschaft

Würzburg und Nürnberg planen Alternative zum Kommunalkredit

Die Städte Würzburg und Nürnberg planen die Emission einer Gemeinschaftsanleihe mit einem Volumen von 100 Millionen Euro und einer Laufzeit von sieben bis zehn Jahren. Mit der endfälligen Anleihe sollen insbesondere institutionelle Investoren aus dem Bereich der Versicherungen und Pensionsfonds angesprochen werden. Das Emissionsrisiko verbleibt bei den beauftragten Banken.

Bei der gemeinsamen Anleihe der beiden Städte wird der Zinssatz nach Auskunft des Würzburger Kämmers voraussichtlich leicht über dem eines vergleichbaren Kommunalkredits liegen. Die Diversifizierung der Fremdfinanzierung erscheine vor dem Hintergrund des sich ändernden

Regulierungsumfelds (vor allem Basel III) dennoch sinnvoll. Es werde prognostiziert, dass der vorherrschende Kommunalkredit zukünftig nicht mehr in dem bisherigen Umfang einzelnen Kommunen bereitgestellt wird.

Für die Gemeinschaftsanleihe der Städte Würzburg und Nürnberg ist eine quotale Haftung vorgesehen. Die Stadt Nürnberg, die 80 Millionen Euro von der Emission vereinnahmt wird, haftet entsprechend zu 80 Prozent, während die Stadt Würzburg 20 Prozent der Haftung übernimmt.

Inwieweit eine Kommunalanleihe als alternative Form der Fremdfinanzierung zur Anwendung kommen sollte, ist auch zukünftig für jeden Einzelfall vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit zu entscheiden. Insbesondere gilt es abzuwarten, ob sich die Kommunalkreditkonditionen bzw. die Verfügbarkeit von Kommunalkrediten aufgrund von Basel III tatsächlich verschlechtern.

Auch zu gemeinsamen Anleihen von Bund und Ländern, den sogenannten Deutschland-Bonds, gab es in den vergangenen Monaten vielfältige Planungen und Diskussionen. Bislang konnte man sich jedoch nicht auf ein gemeinsames Emissionsmodell einigen. ■

Analyse veröffentlicht: Globale Staatsfinanzen „auf Messers Schneide“

KPMG International hat im Januar 2013 eine Analyse zur Finanzsituation der 19 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer veröffentlicht. Unter dem Titel „Walking the fiscal tightrope: a framework for fiscal sustainability in government“ vergleicht die Studie die durchgeführte bzw. geplante Fiskalpolitik dieser 19 Staaten inklusive Deutschland in den Jahren 2000 bis 2015.

Die Daten zeigen, so die Analyse, dass die heutige Staatsschuldenkrise ihren Ursprung nicht, wie oftmals angenommen, allein in der aktuellen globalen Finanzkrise hat, sondern viele Staaten bereits deutlich

vorher mit über 60 Prozent des BIP verschuldet waren. Einen überproportional hohen Anteil der Staatsschulden weisen hierbei die Top-7-Industrieländer (Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, das Vereinigte Königreich und die USA) auf.

Finanzielle Nachhaltigkeit wird laut den Autoren in den meisten Fällen nicht kurzfristig wiederherzustellen sein, sondern eine dauerhafte Aufgabe bleiben. Schwache Wachstumsprognosen sowie steigende Kosten aufgrund des demografischen Wandels erschweren gemäß der Studie entsprechende Anpassungsmaßnahmen in den meisten Industriestaaten. Ausdrücklich gelobt werden erste bereits eingeleitete institutionelle Rahmenwerke zum Abbau der Verschuldung wie der europäische Fiskalpakt.

Die englischsprachige Studie kann unter www.publicgovernance.de heruntergeladen werden. ■

Sparkassen-Finanzgruppe

Schleswig-Holstein: Sparkassengesetz erneut geändert

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 25.1.2013 eine Änderung des Sparkassengesetzes beschlossen. Eine Beteiligung der Hamburger Sparkasse (Haspa) an öffentlich-rechtlichen Sparkassen ist demnach zukünftig nicht mehr möglich.

Mit dem Ziel, die Eigenkapitalquote der Sparkassen zu stärken, wurde der Haspa diese Möglichkeit im Jahr 2010 von der damaligen Regierung gesetzlich eingeräumt. Zu diesem Zeitpunkt war das Kreditinstitut bereits an vier Freien Sparkassen beteiligt. Ebenso wie die Haspa werden diese in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft geführt. Im Zuge der neuen Regelung hatte sich die Haspa nun jüngst um die Beteiligung an einer öffentlich-rechtlichen Sparkasse bemüht. Ein Schritt, den die amtierende Regierung nicht unterstützt – sie sah sich daher genötigt, die geltende Regelung wieder zu kassieren.

Aufgrund ihrer Rechtsform sei eine Zuordnung der Haspa zum öffentlichen Sektor nach europäischem Recht keineswegs eindeutig. Bei einer Realisierung der geplanten Beteiligung könnte privaten Investoren vielmehr Anlass gegeben werden, sich als Teileigentümer bei öffentlich-rechtlichen Sparkassen einzuklagen, so die Begründung. ■

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Verbesserung der Investitionsbedingungen von Stromverteilnetzen gefordert

Die Deutsche Energie-Agentur (dena) hat am 11.12.2012 die Studie „Ausbau- und Innovationsbedarf der Stromverteilnetze in Deutschland bis 2030“ (kurz: dena-Verteilnetzstudie) veröffentlicht. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass für den Um- und Ausbau der regionalen und lokalen Verteilnetze, die dem Stromtransport zu den industriellen und privaten Endverbrauchern dienen, ein Investitionsvolumen von 27,5 bis 42,5 Milliarden Euro benötigt wird. Der genaue Investitionsbedarf wird dabei vom Anteil der regenerativen Stromerzeugung im Jahr 2030 abhängen. Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) waren in der Vergangenheit zu ähnlichen Einschätzungen hinsichtlich des künftigen Investitionsbedarfs gekommen.

Gleichzeitig konstatiert die dena-Verteilnetzstudie, dass es derzeit keine ausreichenden Anreize zur Finanzierung des notwendigen Netzausbaus gebe, da im Rahmen der aktuell gültigen Anreizregulierungsverordnung Verteilnetzbetreiber mit einem hohen Ausbaubedarf keine ausreichenden Renditen erwirtschaften könnten.

Die dena und der VKU fordern vor diesem Hintergrund deutliche Änderungen der Rahmenbedingungen bei der Förderung von Netzinvestitionen sowie eine Synchronisierung des Ausbaus der Verteilnetze mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien.

Die dena-Verteilnetzstudie steht auf www.dena.de unter „Studien“ zum Download bereit. ■

Erster nationaler Netzentwicklungsplan veröffentlicht

Der von der Bundesregierung geplante Ausbau des Stromnetzes schreitet voran. Am 19.12.2012 verabschiedete das Bundeskabinett den Entwurf des Bundesbedarfsplangesetzes. Die Grundlage dafür bildet der im November 2012 von der Bundesnetzagentur (BNetzA) vorgelegte erste nationale Netzentwicklungsplan.

Der Plan beschreibt die erforderlichen Maßnahmen, die es aus Sicht der BNetzA im Laufe der nächsten zehn Jahre zu ergreifen gilt, um die Übertragungsnetze den Anforderungen der Energiewende entsprechend auszubauen. Besonders von Bedeutung sind demnach neue Netztechnologien wie die Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragungsleitungen. Diese ermöglichen es, große Mengen an Strom aus dem Norden, erzeugt durch Windenergie, in die Verbraucherzentren im Westen und Süden zu transportieren. Obwohl die neuen Leitungen im Bundesbedarfsplan der Bundesregierung zunächst nur als Pilotprojekt vorgesehen sind, hält die BNetzA deren Inbetriebnahme bereits bis Ende des Jahrzehnts für wahrscheinlich.

Laut Netzentwicklungsplan beläuft sich der Bedarf für komplette Neubautrassen auf rund 2.800 Kilometer, für Optimierungs- und Verstärkungsmaßnahmen an bestehenden Trassen auf rund 2.900 Kilometer.

Die Diskussion und Verabschiedung des Bundesbedarfsplangesetzes im Deutschen Bundestag ist zeitnah vorgesehen. ■

Unterschiedliche Gebühren für Behälter- und Sackabfuhr unzulässig

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Gebühren für Behälter- und Sackabfuhr

innerhalb derselben öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung erklärte das Niedersächsische Obergericht am 12.10.2012 (AZ 9KN 47/10) für unzulässig. Die Urteilsbegründung verwies darauf, dass es sich bei den beiden Abfuhrsystemen rechtlich nicht um unterschiedliche Leistungen handle und daher ein gleichartiges System der Gebührenerhebung gewählt werden müsse.

Seit 2010 fallen für die Abfuhr von Abfallsäcken im Geltungsbereich der Abfallgebührensatzung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover höhere Gebühren an. Die Erhebung dieser mengenunabhängigen monatlichen Grundgebühr betrifft nur Grundstücke, für die die Abholung von Rest- und Bioabfallsäcken vorgesehen ist. Grundstücke, deren Abfall in Abfallbehältern entsorgt wird, zahlen diese erhöhte Grundgebühr nicht.

Außerdem verwies das Gericht darauf, dass die mengenunabhängige Grundgebühr gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße, da sich zum Beispiel die Grundgebühr für Einpersonenhaushalte in der Höhe nicht von der für Betriebe unterscheiden. ■

Wettbewerbsöffnung führt zu drastischer Kostenreduktion im Entsorgungssektor

Die Wettbewerbsöffnung im Entsorgungssektor hat die Kosten in diesem Bereich deutlich verringert. Sie gingen von vormals zwei Milliarden Euro auf weniger als eine Milliarde Euro zurück. Dies zeigt die jüngst veröffentlichte Studie des Bundeskartellamts „Sektoruntersuchung duale Systeme – Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung“. Laut Studie bedeutet dies pro vierköpfiger Familie eine jährliche Kostenersparnis von mindestens 50 Euro. Negative Folgen hinsichtlich Qualität und Zuverlässigkeit des Systems aufgrund der Wettbewerbsöffnung seien hingegen nicht erkennbar.

Aufgrund der positiven Kostenentwicklung plädiert das Bundeskartellamt für

eine konsequente Fortsetzung der Wettbewerbsöffnung und sieht vor allem bei der Ausgestaltung der Erfassungssysteme noch Verbesserungspotenzial, zum Beispiel eine Vereinheitlichung der Tonnenfarben für bestimmte Abfallarten.

Der Verband kommunaler Unternehmen weist hingegen in einer Pressemitteilung darauf hin, dass die Einsparungen vor allem zulasten der Mitarbeiter und der Umwelt gingen. Hauptkostentreiber seien, so der Verband, die hohen Verwaltungskosten, die sich nicht sichtbar verringert hätten.

Der Studienbericht kann auf der Internetseite des Bundeskartellamts www.bundeskartellamt.de abgerufen werden. ■

Nachhaltigkeit

KfW bescheinigt Deutschland Fortschritte bei der nachhaltigen Entwicklung

Zum fünften Mal hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ihren Nachhaltigkeitsindikator veröffentlicht. Mit diesem berichtet die KfW jährlich über den Fortschritt der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Der aktuelle Bericht konstatiert für das Berichtsjahr 2011 eine rundweg positive Entwicklung in den drei Nachhaltigkeitsdimensionen: Wirtschaft, Umwelt und gesellschaftlicher Zusammenhalt. Es wurden die höchsten Werte seit Beginn der Berechnungen im Jahr 2007 gemessen.

Im Bereich der Wirtschaft bewertet die KfW die hohen staatlichen und privaten Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung trotz hoher Staatsschulden sowie steigender Belastungen durch die Finanz- und Eurokrise als positiv. Bei der Umwelt sieht die KfW nicht zuletzt durch das Energiekonzept der Bundesregierung und den geplanten Atomausstieg Fortschritte beim Klimaschutz sowie bei den erneuerbaren Energien und der Energienutzung. Beim gesellschaftlichen Zusam-

menhalt schlagen sich vor allem die sinkende Arbeitslosenquote sowie eine erkennbare Tendenz zu höheren Bildungsabschlüssen nieder.

Insgesamt gelangt die KfW daher zu der Einschätzung, dass eine positive Entwicklung der Wirtschaftsleistung nicht automatisch zu höheren Umweltbelastungen und einem schwindenden gesellschaftlichen Zusammenhalt führe. Sie mahnt jedoch weitere Anstrengungen an.

Der KfW-Nachhaltigkeitsindikator 2012 kann auf der Homepage der KfW www.kfw.de heruntergeladen werden. ■

Studie des Umweltbundesamts bewertet Klimaanpassungsmaßnahmen

Aufgrund des Klimawandels werden Hitzewellen, Starkregen oder auch Hochwasser in den kommenden Jahren zunehmen und Bund, Länder sowie Kommunen vor neue Aufgaben stellen. Die Kosten und Nutzen von klimabedingten Anpassungen wurden nun erstmals systematisch analysiert.

Die im Oktober 2012 vom Umweltbundesamt veröffentlichte Studie „Kosten-Nutzen von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel“ gibt Städten und Gemeinden einen Überblick zur Thematik. Dabei werden verschiedene Maßnahmen analysiert und bewertet.

Generell weist die Studie eher geringere Kosten-Nutzen-Effekte von umfangreichen Infrastrukturmaßnahmen – wie zum Beispiel den Bau von Dämmen gegen Überflutungen – nach. Positiv werden hingegen kleinere Maßnahmen wie die Begrünung von Dächern bewertet. Damit könne die Temperatur in Städten insbesondere im Sommer reduziert und somit die Lebensqualität verbessert werden. Außerdem verdopple dies die Lebensdauer von Dächern und führe so zu Kosteneinsparungen.

Die Studie sowie das Hintergrundpapier „Die Folgen des Klimawandels in Deutschland – Was können wir tun und was kostet es?“ können auf der Seite des Umweltbundesamts www.uba.de heruntergeladen werden. ■

Gesundheitswesen

Analyse zeigt Defizite bei Qualitätsanreizen im deutschen Gesundheitssystem

Die Qualität deutscher Krankenhäuser wird weder für den Patienten nachvollziehbar gemessen noch steht sie in einem nachweisbaren Zusammenhang zur wirtschaftlichen Situation eines Krankenhauses. Dies ist das Ergebnis der von KPMG veröffentlichten Untersuchung „Qualität und Wirtschaftlichkeit im deutschen Gesundheitssystem“.

Im Rahmen der Untersuchung wurden die Daten der veröffentlichten strukturierten Qualitätsberichte („objektive Qualität“) mit Ergebnissen aus Zufriedenheitsbefragungen von Patienten („subjektive Qualität“) sowie der Umsatzrentabilität der Krankenhäuser („Wirtschaftlichkeit“) verglichen. Hierbei zeigten sich keine signifikanten Zusammenhänge.

Die Analyseergebnisse stehen dabei vor dem Hintergrund einer aktuell schwachen Qualitätsentwicklung des deutschen Gesundheitssystems. Im Qualitätsranking des Euro Health Consumer Index 2012 belegt die Bundesrepublik nach einem guten 6. Platz im Jahr 2009 jetzt nur noch Rang 14. Berechnungen von KPMG zur Ausgabeneffizienz zeigen, dass Deutschland unter den europäischen OECD-Staaten in Relation zur Qualität das drittteuerste Gesundheitssystem betreibt.

Die Schlüssel zur Verbesserung von Qualität liegen nach Ansicht der Autoren in einer Optimierung der Qualitätsmessung sowie in stärkeren finanziellen Anreizen, um Qualitätsanstrengungen der Krankenhäuser zu belohnen. Das deutsche Gesundheitssystem braucht demnach ein

Vergütungssystem, das nicht allein auf Quantität, sondern auf nachhaltige Qualität in Krankenhäusern setzt.

Die Untersuchung kann unter www.kpmg.de/gesundheit heruntergeladen werden. ■

Patienten fühlen sich im Krankenhaus gut versorgt – Bevölkerung spürt wenig vom Ärztemangel

Deutschlands Krankenhauspatienten sind mit ihrer Versorgung zufrieden. 82 Prozent der Patienten würdigen ihre Einrichtung sogar weiterempfehlen. Dies sind die zentralen Ergebnisse einer umfangreichen Patientenbefragung in Deutschland durch AOK, Barmer GEK und der „Weissen Liste“, einem gemeinschaftlichen Projekt der Bertelsmann Stiftung sowie der größten Patienten- und Verbraucherorganisationen. Etwa 450.000 Patienten nahmen an der Befragung teil.

Das Ergebnis zeigt eine breite Zufriedenheit: 83 Prozent der befragten Patienten waren mit der medizinischen Versorgung, 82 Prozent mit der pflegerischen Betreuung während ihres Klinikaufenthalts zufrieden. Service und Organisation schnitten mit einer Zufriedenheit von 79 Prozent der Befragten etwas schlechter ab. Allerdings zeigen sich durchaus Unterschiede zwischen den einzelnen Einrichtungen. Ein Drittel der Kliniken liegt bei einer Weiterempfehlungsrates unter 80 Prozent. Rund drei Prozent der Kliniken fallen sogar unter 70 Prozent ab. Die Qualität der medizinischen Versorgung stellt dabei gemäß der Studie für die Patienten die höchste Priorität dar.

Einverstanden ist die Mehrheit der Deutschen auch mit ihrer ärztlichen Versorgung. Der oft diskutierte Ärztemangel wird bisher kaum wahrgenommen. Zu diesem Ergebnis kommen die Barmer GEK und die Bertelsmann Stiftung im Rahmen des Gesundheitsmonitors 2012. Hierbei wurden 1.500 Personen telefonisch befragt.

Danach zeigen sich über 90 Prozent der Bundesbürger mit der Anzahl und Erreichbarkeit von Hausärzten in Städten und auf dem Land zufrieden. Auch bei der Versorgung mit Fachärzten zeigt sich eine relativ hohe Zufriedenheit von 85 Prozent. Mobilitätsbedingte Unterschiede gibt es hier bei jungen und alten Menschen, signifikante Abweichungen zwischen Stadt- und Landbevölkerung konnten nicht erkannt werden.

Beide Studien können unter www.bertelsmannstiftung.de im Bereich „Gesundheit“ heruntergeladen werden. ■

Studie der Bertelsmann Stiftung: Vielen Regionen droht Pflege-notstand bis 2030

Deutschland ohne Pflegefachkräfte – dieses Szenario könnte einer im November 2012 veröffentlichten Studie der Bertelsmann Stiftung „Themenreport Pflege 2030“ zufolge in weniger als 20 Jahren Realität sein. Bis dahin könnte sich das Fehlen an qualifizierten Betreuern zu einem regelrechten Pflegenotstand ausgeweitet haben. Die Studie prognostiziert den Mangel von knapp einer halben Million Vollzeit-Pflegekräften im Jahr 2030. Gleichzeitig steigt die Zahl der Pflegebedürftigen um fast die Hälfte, auf dann dreieinhalb Millionen Betroffene.

Einen Schwerpunkt setzt die Studie auf eine differenzierte Prognose für alle Landkreise und kreisfreien Städte. Demnach zeigen sich große regionale Unterschiede, in einigen Kommunen wird sich die Anzahl der Pflegebedürftigen sogar verdoppeln. Die Autoren sehen erhebliche Versorgungsprobleme in einigen Kommunen, falls auf diese Entwicklung nicht frühzeitig reagiert wird.

Deutlich reduziert werden könnte die Versorgungslücke durch eine Stärkung ambulanter Pflegestrukturen. Gefordert werden in diesem Zusammenhang stärkere Kompetenzzuweisungen für die Kommunen, die befähigt werden sollten, lokale Netzwerke zur Verwirklichung bedarfs-

gerechter Wohn- und Pflegekonzepte effektiv zu koordinieren. Hinsichtlich Erfolg versprechender Ansätze zur geforderten Ambulantisierung der Versorgungsstrukturen wird weiterer Forschungsbedarf gesehen.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 14.12.2012 unterdessen als erstes Bundesland die Einrichtung einer Pflegekammer beschlossen. Ziel ist es unter anderem, die Interessen und Ansprüche der Pflegekräfte zu stärken und somit perspektivisch auch die Attraktivität des Berufsfelds zu steigern. Auch Rheinland-Pfalz, Bremen, Bayern, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern diskutieren derzeit eine entsprechende gesetzliche Grundlage. In Ländern wie England, Italien und Spanien gibt es bereits seit längerem Pflegekammern.

Die Studie kann unter www.bertelsmannstiftung.de im Bereich „Gesundheit“ heruntergeladen werden. Unter www.wegweiserkommune.de besteht die Möglichkeit, sich die Daten differenziert nach Kommunen zu erschließen. ■

Kooperation und Privatisierung

EuGH-Urteil zu interkommunaler Beschaffung

Mit Urteil vom 29.11.2012 – RS C-182/11 und C-183/11 „Econord“ – hat sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit den Besonderheiten vergaberechtsfreier Beschaffungsvorgänge im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit befasst.

Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge sind seit dem „Teckal-Urteil“ des EuGH nicht ausschreibungspflichtig, wenn erstens der öffentliche Auftraggeber über den Auftragnehmer eine Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen („Kontrollkriterium“) und zweitens der Auftragnehmer seine Tätigkeit im Wesentlichen für den öffentlichen Auftraggeber verrichtet, der seine Anteile innehat

(„Wesentlichkeitskriterium“). Das Kontrollmerkmal ist grundsätzlich auch dann erfüllt, wenn das Kapital des Auftragnehmers nicht nur von einer, sondern von mehreren öffentlichen Körperschaften gehalten wird.

Der EuGH hatte sich mit einem Sachverhalt zu befassen, in dem sich einige Gemeinden mit jeweils einer Aktie an einem Gemeinschaftsunternehmen beteiligten. Eine weitere Gemeinde hielt hingegen 99,8 Prozent der Aktienmehrheit. Zu entscheiden hatte der EuGH die Frage, ob auch die Minderheitengesellschaften das gemeinsame Unternehmen vergaberechtsfrei mit der Erbringung von Dienstleistungen beauftragen könne.

Im Ergebnis lehnte der EuGH dies ab. In seiner Entscheidung machte der EuGH deutlich, dass eine gemeinsame Kontrolle nicht gegeben sei, wenn nur der größte Anteilseigner die gemeinsame Gesellschaft wirksam kontrolliere und die anderen öffentlichen Anteilseigner „nicht die geringste Möglichkeit“ der Einflussnahme haben.

Auch wenn das Gericht die praxisrelevante Frage offengelassen hat, in welchem konkreten Umfang öffentliche Auftragnehmer tatsächlich an der Kontrolle teilhaben müssen, kann aus der Entscheidung des EuGH ein zentrales Fazit geschlossen werden: „Gemeinsame Kontrolle“ bedeutet mehr als Kontrolle durch nur einen anderen öffentlichen Mitgesellschafter in Fällen interkommunaler Zusammenarbeit. ■

Ergebnisse des Evaluierungsprogramms von PPP-Projekten im Schulsektor liegen vor

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) startete bereits 2008 in Zusammenarbeit mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ein Langzeitevaluierungsprogramm zu PPP-Projekten im Schulsektor. Das Programm verfolgte das primäre Ziel, kommunalen

Schulträgern die Möglichkeit zu geben, ihre Erfahrungen bei der Durchführung von PPP-Projekten miteinander auszutauschen und ihre Projekte erstmalig kennzahlengestützt zu vergleichen. Die ausgewerteten Ergebnisse aus dem Programm liegen nun vollständig vor.

Kennzahlen konnten für unterschiedliche Bereiche – darunter Planung, Errichtung, Sanierung, Instandhaltung und Finanzierung – gebildet werden, die sich strukturell am Lebenszyklus der Immobilien orientieren. Unterschieden wurde zusätzlich zwischen Kennzahlen, die sich vornehmlich auf den Betrieb von Schulen beziehen, und solchen, die hauptsächlich auf den Beschaffungsprozess im Vorfeld selbst abstellen.

Der Programmbericht enthält außerdem zahlreiche Erfahrungsberichte der Projektbeteiligten.

Weitere Informationen zum Evaluierungsprogramm sind auf der Internetseite www.kgst.de unter dem Stichwort „PPP-Projekte im Schulsektor“ abrufbar. KGSt-Mitglieder können dort auch das Kennzahlensystem direkt abrufen. ■

Recht und Steuern

EU-Kommission schlägt Reform der Beihilfverfahren vor

Die Europäische Kommission hat am 5.12.2012 im Rahmen ihrer Initiative zur Modernisierung des Beihilferechts Vorschläge für die Änderung zweier Ratsverordnungen über die EU-Beihilfenkontrolle genehmigt.

Ziel der Reform der Verfahrensverordnung von 1999 ist es, die Durchsetzung des Beihilferechts auf die schwerwiegendsten Verfälschungen des Wettbewerbs im Binnenmarkt zu konzentrieren und die Beschlussfassung zu beschleunigen. Mit der Reform soll vor allem die Bearbeitung von Beschwerden erleichtert werden. Außerdem soll sichergestellt werden, dass die Kommission vollstän-

dige und korrekte Informationen von den Märkten erhält. Die Kommission schlägt vor, die Voraussetzungen für die Einlegung einer Beschwerde zu präzisieren und ein transparentes, zügigeres Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden über staatliche Beihilfen einzurichten. Ferner soll die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den einzelstaatlichen Gerichten förmlich geregelt werden.

Die vorgeschlagene Änderung der Ermächtigungsverordnung von 1998 würde es der Kommission ermöglichen, mehr Gruppenfreistellungen für Beihilfen mit geringen Auswirkungen auf den Binnenmarkt vorzunehmen. Der Vorschlag der Kommission umfasst Freistellungen für die Kulturförderung, Beihilfen zum Ausgleich von durch Naturkatastrophen verursachten Schäden, Innovationsbeihilfen sowie Beihilfen für die Forstwirtschaft, zum Ausgleich von witterungsbedingten Schäden in der Fischerei und für den Amateursport. Auch bestimmte Arten von Beihilfen für den Verkehrssektor und für die Breitbandinfrastruktur werden von der Kommission angeführt. Im Fall einer Gruppenfreistellung können die Mitgliedstaaten Beihilfen schneller bewilligen, ohne vorher die Kommission einschalten zu müssen.

Die Vorschläge der Kommission werden nun im Rat und im Europäischen Parlament beraten. ■

Leitfaden für Kommunen und Stadtwerke zu Konzessionsverträgen veröffentlicht

Die im September 2012 von dem Verband kommunaler Unternehmen, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund vorgestellte Broschüre „Konzessionsverträge – Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke“ soll Kommunen sowie kommunale Unternehmen im Konzessionswettbewerb beratend unterstützen.

Dabei werden insbesondere die Potenziale für kommunale Netzübernahmen,

die rechtlichen Rahmenbedingungen, die netzwirtschaftlichen Implikationen sowie energiewirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten betrachtet. Zusätzlich werden kommunale Praxisbeispiele dargestellt, die aufzeigen, welche Erfahrungen mit Konzessionen bereits gemacht wurden.

Die Broschüre kann auf www.dstgb.de unter Schwerpunkten „Konzessionsverträge“ heruntergeladen werden. ■

EU-Konzessionsrichtlinie: Ausnahmen nur für reine kommunale Wasserversorger geplant

Der zuständige Binnenmarktausschuss des EU-Parlaments hat am 24.1.2013 dem Richtlinienentwurf der EU-Kommission zugestimmt, für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen europaweit einheitliche Vergaberegeln zu schaffen. Kontrovers diskutiert wird dabei vor allem die Berücksichtigung der Trinkwasserversorgung im Anwendungsbereich der Richtlinie.

Entgegen ersten Vorschlägen der EU-Kommission beschloss der Binnenmarktausschuss, reine kommunale Wasserversorger aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen. Für teilprivatisierte Wasserversorger oder kommunale Mehrspartenunternehmen, die auch über eine Sparte Wasserversorgung verfügen, ist ab 2020 eine europaweite Ausschreibungspflicht der Konzession vorgesehen. Voraussetzung hierfür ist, dass mehr als 20 Prozent des Umsatzes außerhalb des Versorgungsgebiets der eigenen Kommune getätigt werden.

Das Plenum des EU-Parlaments wird voraussichtlich im April 2013 über den Entwurf abstimmen. Die Bürgerinitiative „Wasser ist ein Menschenrecht“, die sich gegen eine Ausschreibungspflicht der Wasserversorgung richtet, hat unterdessen Anfang Februar 2013 als erstes EU-Bürgerbegehren überhaupt mehr als eine Million Unterschriften erreicht. Die EU-Kommission muss sich nun innerhalb von

drei Monaten offiziell zu dem Anliegen äußern. ■

Neues Vergabegesetz in Sachsen-Anhalt

Seit dem 1.1.2013 gilt in Sachsen-Anhalt ein neues Gesetz über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen (Vergabegesetz).

Öffentliche Aufträge dürfen nun nur noch an tariftreue Unternehmen vergeben werden. Zusätzlich kann der öffentliche Auftraggeber Kriterien wie die Anzahl der Auszubildenden, Maßnahmen zur Familienförderung sowie Umweltstandards bzw. Umweltkriterien bei der Auftragsvergabe berücksichtigen. Im Gegensatz zu Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beinhaltet das neue Vergabegesetz in Sachsen-Anhalt jedoch keinen vergabespezifischen Mindestlohn. Das Gesetz greift bei Dienst- und Lieferleistungen ab einem Vergabevolumen von 25.000 Euro sowie bei Bauleistungen ab 50.000 Euro.

Bis auf Bayern, Hessen und Sachsen gibt es nun in allen Bundesländern gesetzliche Regelungen bzw. Gesetzesinitiativen, die die öffentliche Auftragsvergabe an die Einhaltung von Tarifstandards koppeln. ■

OVG NRW: Gründung einer Stiftung mit Stadtwerke-Vermögen unzulässig

Die „Stadtwerke Stiftung für Rheine“ erhält keine stiftungsrechtliche Anerkennung. Dies beschloss das Obergericht für das Land Nordrhein-Westfalen am 19.12.2012 (AZ 16A 1451/10), indem es die Klage der Energie- und Wasserversorgung Rheine GmbH abwies. In der Begründung wird darauf verwiesen, dass das Stiftungsgeschäft mit Folge seiner Nichtigkeit gegen ein gesetzliches Verbot verstoße und das Gemeinwohl gefährde, da die als Anfangsvermögen der Stiftung vorgesehenen 1.000.000 Euro Teil des Gemeindevermögens seien. Durch Erhalt des Stiftungsstatus erhoffte sich

die Klägerin eine einheitlichere Präsentation im Bereich von Spenden und Sponsoring sowie einen Imagegewinn. Eine Revision zum Bundesverwaltungsgericht hat das Obergericht nicht zugelassen. ■

BMF-Schreiben klärt umsatzsteuerrechtliche Behandlung der Marktprämie

Unter Bezugnahme auf die Ergebnisse gemeinsamer Erörterungen mit den obersten Finanzbehörden der Länder hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit einem am 6.11.2012 veröffentlichten Schreiben klargestellt, dass die sogenannte Marktprämie nach § 33g EEG (Erneuerbare-Energien-Gesetz) als echter Zuschuss zu behandeln ist und insofern nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegt. Die „Marktprämie“ wird an Betreiber von Anlagen zur Produktion von Strom aus erneuerbaren Energien gezahlt, die aus dem bisherigen EEG-Vergütungsmodell in die Direktvermarktung ihres Stroms an der Strombörse wechseln.

Das Ergebnis, das dank der erfolgten Abstimmung auf Bund-Länder-Ebene nun Rechtssicherheit bietet, tritt einer Verfügung der Oberfinanzdirektion Niedersachsen vom 13.3.2012 entgegen, nach der die Marktprämie als umsatzsteuerpflichtiges Entgelt von dritter Seite aufgefasst wurde. Das BMF folgt damit der Forderung des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft, der von Anfang an einen steuerbaren Leistungsaustausch verneinte. Sofern für vor dem 1.1.2013 erfolgte Stromlieferungen die Marktprämie bereits unter Ausweis von Umsatzsteuer abgerechnet wurde, soll der Vorsteuerabzug nicht gefährdet sein. Eine Rechnerkorrektur kann gemäß BMF-Schreiben unterbleiben. ■

AKTUELLES ZUM HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

Standards staatlicher Doppik überarbeitet

Das aufgrund § 49a Abs.1 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) eingerichtete Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens hat am 24.10.2012 überarbeitete Standards für die staatliche doppelte Buchführung beschlossen. Diese konkretisieren die handelsrechtlichen Vorschriften und legen einheitliche Ansatz-, Bewertungs- und Darstellungsregeln für die öffentlichen Haushalte im Hinblick auf eine bessere Vergleichbarkeit fest.

Abweichungen zum Handelsrecht bestehen unter anderem in der Aktivierungskonzeption für geleistete Zuwendungen, dem Aktivierungsverbot für selbst geschaffene immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, dem Passivierungsverbot für passive latente Steuern sowie der Beschränkung der Vornahme von außerplanmäßigen Abschreibungen im (Finanz-) Anlagevermögen auf Fälle voraussichtlich dauernder Wertminderungen.

Die aktuellen Standards stehen auf der Internetseite des Bundesfinanzministeriums www.bmf.bund.de unter dem Themenfeld „Öffentliche Finanzen“ zum Download bereit. ■

Bundesweite Studie unter Haushaltspolitikern zum Mehrwert der Doppik

Im Rahmen einer Studie der Universität Hamburg zur Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens (Doppik) in den deutschen Kommunen wurden fast 600 haushaltspolitische Sprecher von Rats- und Kreistagsfraktionen befragt.

Eine deutliche Mehrheit der befragten Haushaltspolitikern stimmt demnach der Aussage zu, dass sich auf Basis von Informationen aus der Doppik bessere politische Entscheidungen treffen lassen und dass es aufgrund der Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs in der Doppik leichter sei, eine generationengerechte Politik zu betreiben. Die Finanzlage der

Kommunen werde nach weitverbreiteter Auffassung deutlich transparenter dargestellt, als das kameralistische System dies leisten könne. Auch Leistungsvergleiche mit anderen Kommunen würden erleichtert.

Generell ist eine deutliche Mehrheit der Haushaltspolitikern hinsichtlich des Langfristvergleichs von Nutzen und Kosten der Doppik-Einführung der Ansicht, dass der Nutzen überwiegt. Die Mehrzahl würde folgerichtig auch anderen Kommunen die Umstellung auf die Doppik empfehlen.

Die Studie kann unter www.doppik-studie.de eingesehen werden. ■

Eurostat veröffentlicht Ergebnisse des Konsultationsprozesses zur Eignung der IPSAS

Im Rahmen der von der EU-Kommission aufgetragenen Bewertung der Frage, ob die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (International Public Sector Accounting Standards, kurz IPSAS) für die Mitgliedstaaten geeignet sind, hat das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) im Zeitraum 17.2.2012 bis 11.5.2012 einen Konsultationsprozess durchgeführt. Dabei haben insgesamt 68 Organisationen und Einzelpersonen Beiträge zu sieben von Eurostat adressierten Fragen eingereicht.

Im Ergebnis sehen nur 28 Prozent der Stellungnahmen die IPSAS als ungeeignet für die EU-Mitgliedstaaten an. 38 Prozent sprechen ihnen eine Eignung aus; 31 Prozent eine zumindest teilweise Eignung. Zwei Beiträge gaben keine Gesamteinschätzung ab.

Die Veröffentlichung einer Einschätzung zur Eignung der IPSAS seitens der EU-Kommission selbst erfolgte am 6.3.2013. In der kommenden Ausgabe der Public-Governance werden wir hierzu berichten.

Die eingegangenen Stellungnahmen sowie eine Zusammenfassung der Beiträge können



unter <http://ec.europa.eu/eurostat> abgerufen werden. ■

IPSASB verabschiedet ersten Abschnitt des Rahmenkonzepts

In seiner Sitzung im Dezember 2012 hat das International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) zum Abschluss der ersten Entwicklungsphase von insgesamt vier Entwicklungsphasen die ersten vier Kapitel des Rahmenkonzepts „Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities“ verabschiedet.

Diese vier Kapitel befassen sich mit der Rolle und der Bedeutung des Rahmenkonzepts (Kapitel 1), den Zielen und Adressaten der allgemeinen externen Finanzberichterstattung (Kapitel 2) und ihren qualitativen Merkmalen (Kapitel 3) sowie der berichterstattenden Einheit (Kapitel 4).

Der nun verabschiedete erste Abschnitt des Rahmenkonzepts kann von der Internetseite des IPSASB heruntergeladen werden: www.ifac.org/public-sector. ■

IN EIGENER SACHE

Carl-Goerdeler-Preis verliehen

Am 4.2.2013 wurde zum 15. Mal der kommunalwissenschaftliche Preis der Carl und Anneliese Goerdeler-Stiftung durch Oberbürgermeister Burkhard Jung in Leipzig verliehen. Die Verleihung erfolgte erneut mit Unterstützung des Instituts für den öffentlichen Sektor. Der Preis wird alljährlich an junge Nachwuchswissenschaftler für innovative Arbeiten auf dem Gebiet der Kommunalpolitik und -verwaltung verliehen. Preisträger in diesem Jahr war Dr. Alexander Kroll. Er ging in seiner an der Universität Potsdam eingereichten Arbeit der Frage nach, welche Faktoren die Verwendung von Steuerungskennzahlen durch Entscheidungsträger in der Verwaltung beeinflussen.

Im Anschluss an die Preisverleihung fand unter der Leitung von Prof. Dr. Manfred Röber, Universität Leipzig, ein Kolloquium zum Thema: „Vom Sinn und Unsinn der Leistungsmessung im Rahmen der Neuen Steuerung – Erfahrungen in Deutschland und europäische Perspektiven“ statt. Diese Thematik führte bei den Teilneh-

mern zu einem regen Meinungsaustausch.

Zum Hintergrund: Carl Friedrich Goerdeler war Oberbürgermeister der Stadt Leipzig in den Jahren 1930–37. Aus Protest gegen die nationalsozialistische Politik trat er freiwillig von seinem Amt zurück. Am 2.2.1945 wurde er in Berlin-Plötzensee für seine Mitwirkung bei dem Attentatsversuch auf Adolf Hitler am 20.7.1944 hingerichtet. ■

Workshops zur Wirkungsorientierung gemeinnütziger Organisationen

Das Institut für den öffentlichen Sektor führt zusammen mit KPMG und der PHINEO gAG seit Frühjahr 2012 die Studie „Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen“ durch; hierzu wurden deutschlandweit mehr als 90 Führungskräfte gemeinnütziger Einrichtungen persönlich interviewt. Ende Februar fanden in diesem Zusammenhang in Berlin, Frankfurt am Main und München drei Roundtable-Termine statt, zu denen die

Studienteilnehmer exklusiv eingeladen waren. Die vorläufigen Studienergebnisse wurden vorgestellt. 45 Teilnehmer folgten der Einladung und beteiligten sich an einem intensiven Erfahrungsaustausch. Der Studienbericht wird im Mai 2013 veröffentlicht.

Haushalt und Finanzen Top-Thema 2013 im öffentlichen Sektor

In der letzten Ausgabe der Zeitschrift PublicGovernance (Winter 2012) befragte das Institut für den öffentlichen Sektor die Abonnenten, welche drei Top-Themen ihrer Ansicht nach den öffentlichen Sektor 2013 beschäftigen werden.

Rund zwei Drittel sehen in der Haushaltskonsolidierung bzw. den Finanzen die Top-Themen 2013. Die Haushaltsmodernisierung und damit verbundene Herausforderungen stellte für ein Drittel ein Top-Thema dar und ein Viertel nannte das Thema E-Government als Priorität. Weitere Themen sind unter anderem die Folgen des demografischen Wandels sowie Nachhaltigkeit.

Die Abonnenten wurden außerdem gefragt, für welche Rubriken der Zeitschrift sie sich besonders interessieren: Für jeweils fast drei Viertel sind das Schwerpunktthema/Im Fokus bzw. Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen von Interesse. Etwa drei Fünftel nennen Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen. Mit etwas geringerer Häufigkeit folgen die Rubriken Gastkommentar und Standpunkt.

Das Institut bedankt sich bei den teilnehmenden Abonnenten für ihre Rückmeldung. Selbstverständlich kann dem Institut via de-publicgovernance@kpmg.com weiterhin jederzeit Feedback zur Zeitschrift oder auch zur Website übermittelt werden. ■



Preisträger Dr. Alexander Kroll und Oberbürgermeister Burkhard Jung (beide vorne) mit Mitgliedern der Jury sowie den Stiftern und Ausrichtern des Carl-Goerdeler-Preises im Leipziger Rathaus

ABONNEMENT PUBLICGOVERNANCE

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

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



IMPRESSUM

PublicGovernance **Zeitschrift für öffentliches Management**

Frühjahr 2013
ISSN 1866-4431

Herausgeber:

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

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

www.publicgovernance.de

Vorstand des Instituts:

Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Wissenschaftlicher Leiter des Instituts:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

ViSdP:

Dr. Ferdinand Schuster

Redaktion:

Stefanie Beck
Josefin Kraemer
Michael Plazek
David Weber

An dieser Ausgabe haben außerdem mitgewirkt:

Olaf Beckmann, Dr. Kai Birkholz,
Dr. Ulrich Blaschke, Christiane Harwardt-Linde,
Franziska Holler, Silke Pilger, Jörg Schulze,
Martin Tölle

Ansprechpartner

Dr. Ferdinand Schuster

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

Ansprechpartner in der Schweiz

Armin Haymoz

c/o KPMG Holding AG/SA
Hofgut
CH-3073 Gümligen-Bern
T +41 31 3847684
ahaymoz@kpmg.com

www.publicgovernance.de

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

© 2013 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.