

PublicGovernance

Zeitschrift für öffentliches Management

Frühjahr 2011

Rekommunalisierung in der Energieversorgung

Gastkommentar von Andrees Gentsch,
Bundesverband der Energie-
und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW)

Kriterien für die Rechtsformwahl
von öffentlichen Unternehmen

Herausforderungen des kommunalen
Beteiligungsmanagements in der Praxis

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft,
öffentlichen Unternehmen und
zum Haushalts- und Rechnungswesen

Gefördert durch

KPMG

Inhalt

- 3 **Editorial**

- 4 **Gastkommentar**
**Rekommunalisierung – Weder
Königsweg noch Sackgasse**

- 6 **Schwerpunktthema**
**Rekommunalisierung in der Energie-
versorgung**

- 12 **Im Fokus**
**Kriterien für die Rechtsformwahl
von öffentlichen Unternehmen**

- 16 **Herausforderungen des kommunalen
Beteiligungsmanagements in der Praxis**

- 21 **Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft
und öffentlichen Unternehmen**
 - 21 Corporate Governance
 - 22 Verwaltungsmodernisierung
 - 23 Öffentliche Finanzwirtschaft
 - 24 Sparkassen-Finanzgruppe
 - 25 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
 - 25 ÖPNV
 - 26 Gesundheitswesen
 - 27 Kooperationen und Privatisierungen
 - 27 Recht und Steuern

- 30 **Aktuelles zum Haushalts- und
Rechnungswesen**

- 32 **In eigener Sache**
Die Carl und Anneliese Goerdeler Stiftung
stellt sich vor

- 33 **Publikationen**

- 34 **Anmeldeformular für Abonnements**

- 35 **Impressum/Ansprechpartner**

Editorial

Die öffentliche Aufgabenwahrnehmung verändert sich – die Verantwortlichkeiten bleiben



Schon seit seinem Start vor über fünf Jahren beschäftigt sich unser Institut für den öffentlichen Sektor mit der Fragestellung, wie die öffentliche Hand ihre Aufgaben am besten wahrnehmen soll. Soll sie es in der traditionellen Form als Behörde in der hergebrachten Verwaltungsorganisation tun oder soll sie sich unternehmerischer Formate bedienen? Die Frage ist mindestens auf der kommunalen Ebene in der Vergangenheit sehr oft zugunsten der Unternehmensrechtsform entschieden worden. Manch einer spricht schon bei einer einfachen GmbH-Gründung von einer „Privatisierung“, auch wenn die öffentliche Hand 100 Prozent der Anteile behält. Dies entspricht der Erwartung derer, die annehmen, dass die Wahl einer privatrechtlichen Form bereits der erste Schritt zur materiellen Privatisierung wäre, zum Verkauf der betreffenden Einheit an private Eigentümer. Tatsächlich sind im Laufe der letzten Jahrzehnte nicht wenige Kommunen, aber auch Bund und Länder diesen Weg gegangen und haben Unternehmensanteile veräußert.

Seit einigen Jahren scheint sich der Trend umzukehren – das Stichwort „Rekommunalisierung“ macht die Runde, nicht zuletzt befeuert durch die zunehmende Skepsis gegenüber privatwirtschaftlichen Lösungen aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise. Handelt es sich wirklich um eine Trendwende oder verdecken große Rückkäufe wie Thüga oder Steag in der öffentlichen Wahrnehmung nur eine eigentlich unveränderte Lage? Dieser Frage ist das

Institut gemeinsam mit dem Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge der Universität Leipzig nachgegangen und hat eine Studie durchgeführt, an der sich knapp 160 Kommunen deutschlandweit beteiligt haben. Die außerordentlich aufschlussreichen Ergebnisse finden Sie in diesem Heft. Andrees Gentzsch, Geschäftsführer des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft BDEW, schildert in seinem Gastkommentar, für den wir uns herzlich bedanken möchten, die Sicht seines Verbandes auf die aktuelle Diskussion.

Wir vertreten die Ansicht, dass es letztlich nicht entscheidend ist, durch wen oder in welcher Form die öffentliche Aufgabenwahrnehmung erfolgt. Vorrangig ist, dass in allen Konstellationen die gewählte Politik ihre Gewährleistungsverantwortung wahrnimmt und die notwendige Steuerungsfunktion erfüllt. Daher widmen wir weitere Beiträge dieser Zeitschrift dem Beteiligungsmangement sowie den Vor- und Nachteilen bestimmter Rechtsformen. In eigener Sache stellen wir Ihnen die Carl und Anneliese Goerdeler Stiftung mit ihren kommunalpolitischen Aktivitäten vor.

Wir wünschen Ihnen viel Freude beim Lesen!

Ulrich Maas
Vorsitzender Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Gastkommentar

Rekommunalisierung – Weder Königsweg noch Sackgasse

Derzeit wird in Deutschland vor dem Hintergrund des Auslaufens zahlreicher Konzessionsverträge eine intensive Debatte über das Thema Rekommunalisierung geführt. In einigen Kommunen gibt es Überlegungen, ob der zu vergebende Konzessionsvertrag künftig an ein eigenes „Stadtwerk“, das entweder schon besteht oder neu zu gründen wäre, vergeben werden sollte. Grundsätzlich kann jedes Energieversorgungsunternehmen effizient und erfolgreich Netze betreiben. Größe, Rechtsform und Anteilseignerschaft sind nicht entscheidend. Entscheidend sind vielmehr die Effizienz, das Know-how und die Investitions- und Innovationsfähigkeit des Unternehmens, das eine Konzession erwirbt.



Andrees Gentsch

Mitglied der Geschäftsführung und Geschäftsbereichsleiter Recht und Betriebswirtschaft sowie Geschäftsbereichsleiter Verbandsorganisation des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW), Berlin und Brüssel

Bundesweit bestehen nach einer Schätzung des Bundeskartellamts etwa 20.000 Konzessionsverträge, von denen in den nächsten drei Jahren rund 3.000 Verträge auslaufen. Weit über 800 Stromnetzbetreiber und knapp 700 Gasnetzbetreiber sind in Deutschland im Verteilnetz für den Betrieb, Erhalt und Ausbau der Energieversorgungsnetze verantwortlich. Zum Auslaufen des Konzessionsvertrages hat die Gemeinde die Möglichkeit die Konzession, das heißt das Recht zur Nutzung öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Energieversorgungsleitungen, an einen anderen Netzbetreiber zu vergeben. Bei einem Wechsel des Netzbetreibers ist der ehemalige Netzbetreiber verpflichtet, sein Netz an den Neukonzessionär zu überlassen.

Die Konzessionsvergabe und der damit gegebenenfalls verbundene Wechsel des Netzbetreibers sind zu unterscheiden von anderen Rekommunalisierungsvorgängen. So wird gemeinhin auch die Gründung eines Stadtwerks zur Erzeugung oder/und zum Vertrieb von Energie als Rekommunalisierung bezeichnet. Auch die mehrheitliche Übernahme von Anteilen an Energieversorgungsunternehmen

wird unter den Begriff der Rekommunalisierung gefasst. Vereinfacht lässt sich formulieren, dass Rekommunalisierung einen Vorgang beschreibt, bei dem eine Kommune durch den Erwerb einer mehrheitlichen Anteilseignerschaft Einfluss auf das wirtschaftliche Handeln eines Energieversorgungsunternehmens nehmen kann, beziehungsweise der Ertrag des wirtschaftlichen Handelns des Energieversorgungsunternehmens der Kommune zufließt.

Bei der Vergabe von Konzessionen ist die Frage der Rekommunalisierung nur dann relevant, wenn die Kommune an dem gegenwärtigen Netzbetreiber nicht beteiligt ist und sich anlässlich des Auslaufens des Konzessionsvertrages die Möglichkeit ergibt, den Netzbetrieb durch ein bestehendes eigenes Energieversorgungsunternehmen oder durch ein neu zu gründendes Energieversorgungsunternehmen durchführen zu lassen.

Dabei besteht eine Reihe von Besonderheiten, die bei der Übernahme der Konzession und damit in der Folge des Netzbetriebs zu beachten sind:

Die die Konzession vergebende Kommune hat darauf zu achten, dass die Vergabe der Konzession diskriminierungsfrei und in einem transparenten Verfahren erfolgt. Sie hat alle Interessenten ernsthaft zu prüfen. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um den bisherigen Netzbetreiber um einen Netzbetreiber der Nachbarkommunen oder um einen eigenen, gegebenenfalls neu gegründeten Netzbetreiber handelt. Auch die Frage, ob der bewerbende Netzbetreiber sich mehrheitlich im öffentlichen Besitz oder mehrheitlich in privatem Besitz befindet, ist nicht relevant. So haben das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur jüngst in einer Veröffentlichung festgehalten, dass eine einseitige Bevorzugung des eigenen Unternehmens nicht zulässig ist.

Die Einflussnahme der Kommune auf den eigenen Netzbetreiber ist durch die Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes deutlich begrenzt. Im Gegensatz zu den wettbewerblichen Bereichen wie Stromerzeugung und Energievertrieb ist das regulatorische Korsett für Netzbetreiber sehr eng und lässt kaum Spielräume zu. Die gelegentlich zu hörende Erwartung, mit dem Netz den Ausbau der Erneuerbaren Energie zu fördern beziehungsweise zum Klimaschutz beizutragen, lässt sich zumindest mit der Übernahme des Netzbetriebs nicht erreichen.

Durch die Entflechtungsvorschriften der Europäischen Union und des deutschen Energiewirtschaftsgesetzes wird nur das neutrale Netz übertragen, nicht jedoch das Energie-Vertriebsgeschäft und die Endkunden. Diese verbleiben bei ihrem jeweiligen Lieferanten. Ein Netzbetreiber, der eine Konzession übernimmt, hat daher keinen Einfluss darauf, aus welcher Quelle (zum Beispiel aus Erneuerbaren Energien) oder von welchem Anbieter der Strom stammt, der durch sein Netz fließt.

Der Betrieb von Energienetzen selbst unterliegt den Anforderungen des Energie-

wirtschaftsgesetzes, seiner Verordnungen und der Regulierung. Das bedeutet zum einen, dass der Netzbetreiber einen diskriminierungsfreien Netzzugang für alle Wettbewerber gewährleisten muss. Netzbetreiber müssen nach dem Energiewirtschaftsgesetz von den wettbewerblichen Bereichen der Erzeugung und dem Vertrieb entflochten sein, das bedeutet, sie müssen als selbständige Organisationseinheiten eine neutrale Plattform für den Wettbewerb aller Marktteilnehmer bilden. Auch die Pflicht des Netzbetreibers zum Netzanschluss und zum Netzausbau erfolgt nach den Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes, seiner Verordnungen und nach den Festlegungen der Regulierungsbehörden.

Zum anderen unterliegen die durch die Netzbetreiber von den Netznutzern erhobenen Entgelte seit 2005 der Regulierung durch die Bundesnetzagentur und die Landesregulierungsbehörden. Bei der Bestimmung der Netzentgelte beziehungsweise der Erlösobergrenzen werden seit dem Start der Anreizregulierung 2009 zusätzlich Effizienzvorgaben für die Netzbetreiber berücksichtigt. Die Regulierungsbehörden geben dabei jedem Netzbetreiber eine individuelle Erlösobergrenze vor, die dieser einhalten muss. Nur wer mit seinen Kosten unter dieser Grenze liegt, kann mit seinem Netzbetrieb Gewinn erzielen. Alle Netzbetreiber müssen unter dem Regime der Anreizregulierung wirtschaftlich agieren.

Bei der konkreten Entscheidung der Gemeinde darüber, wer eine Konzession zum Netzbetrieb erhält, können vor diesem Hintergrund Erzeugungs- und Vertriebsinteressen keine Rolle spielen. Als Entscheidungskriterien für die Konzessionsvergabe (und damit für die Netzbetreiberauswahl) werden für die Gemeinde die allgemeinen Grundsätze des Energiewirtschaftsgesetzes, nämlich eine sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche Versorgung mit Energie maßgeblich sein. Der Netzbetreiber muss jedenfalls wirt-

schaftlich und technisch in der Lage sein, ein Versorgungsnetz zu betreiben. Die Effizienz des Netzbetriebs (Preisgünstigkeit) und die Netzbetriebsqualität (Versorgungssicherheit) sowie die Bewältigung der regulatorischen Anforderungen wären hier weitere Kriterien bei der Vergabeentscheidung. Im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen kommen sicherlich noch die Investitions- und auch die Innovationsfähigkeit des Netzbetreibers als Kriterien hinzu. Gerade diese Kriterien werden im Verteilernetzbereich durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien, die zunehmend dezentrale Einspeisung von Strom und Gas in das Netz und die Einführung von neuen Technologien (smart home, smart grid, smart meter) in der Zukunft immer wichtiger werden.

Im Übrigen kann eine pauschale Aussage, dass etwa nur kommunale oder nur private Energieversorgungsunternehmen geeignet seien, die Netze zu betreiben, nicht getroffen werden. Entscheidend sind die jeweiligen konkreten Verhältnisse und die Wettbewerbsfähigkeit des um den Netzbetrieb konkurrierenden Netzbetreibers. Die Anteilseignerschaft ist für sich genommen kein Unterscheidungskriterium. Sowohl öffentliche als auch private Energieversorgungsunternehmen haben ihren Platz und ihre Berechtigung, unter gleichen Bedingungen am Wettbewerb teilzunehmen. Hinter dem Stichwort Rekommunalisierung verbirgt sich somit weder automatisch ein Königsweg noch eine Sackgasse.

Entscheidend ist für die Verbraucher eine sichere, preisgünstige und umweltgerechte Versorgung mit Energie. Und die ist unabhängig von den Anteilseignern. Die Neutralität der Netze ist nach dem regulatorischen Konzept eine Grundvoraussetzung dafür, dass der Kunde auf dem Energiemarkt an den Vorteilen des Wettbewerbs partizipieren kann. ■

Schwerpunktthema

Rekommunalisierung in der Energieversorgung

Rekommunalisierung wird derzeit stark diskutiert, häufig wird von einer Trendwende hin zu vermehrter öffentlicher Leistungserstellung gesprochen. Ob sich Rekommunalisierungsbeispiele wie der Erwerb der Thüga und der Steag, die Diskussion um die Berliner Wasserbetriebe oder die Dresdner GESO AG zu einem flächendeckenden Phänomen entwickeln, ist derzeit – nicht zuletzt unter den Bedingungen der angespannten Haushaltslage – noch offen. Die in Kooperation des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. und des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge der Universität Leipzig durchgeführte Studie „Rekommunalisierung der Energieversorgung“ greift diese Fragestellung auf. Die wesentlichen Ergebnisse werden im Anschluss vorgestellt.

Fragestellungen der Studie

Im Fokus dieser Studie standen Forschungsfragen dazu, inwieweit es in Deutschland derzeit einen flächendeckenden Trend zu einer Rekommunalisierung im Energiesektor gibt und welche Zielstruktur einer Rekommunalisierung zugrunde liegt. Detaillierter sollte im Rahmen der Untersuchung herausgearbeitet werden, ob eine Gesellschafterstrukturveränderung in kommunalen Unternehmen beabsichtigt ist, welche Ursachen und Ziele einer möglichen Rückführung in öffentliche Leistungserbringung zugrunde liegen und in welcher Form dies vollzogen wird.

Vor diesem Hintergrund wurden alle 699 deutschen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern mittels eines postalischen Fragebogens befragt. An der Untersuchung beteiligten sich 159 Gemeinden aus allen 13 Flächenbundesländern, was einer Rücklaufquote von 22,7 Prozent entspricht. Da sich über die Antwortenden hinaus zahlreiche angeschriebene Kommunen nach eigener Aussage nicht beteiligten, weil sie bisher noch nicht privatisiert haben und damit keine Rekommunalisierungsnotwendigkeit sehen, ist dieser Rücklauf als hoch zu betrachten. Nach Größenklassen beteiligten sich überwiegend kleinere Kommunen unter 50.000 Einwohner (69 Prozent). Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern nahmen zu 20,7 Prozent an der Befragung teil, zwischen 100.000 bis 200.000 zu 5,9 Prozent, zwischen 200.000 bis 300.000 zu 3,7 Prozent sowie Kommunen mit über 300.000 Einwohnern zu 0,7 Prozent.

Vorbehalte gegenüber privater Leistungserbringung

Institutioneller Rahmen

Die insbesondere in den 1990er Jahren zunehmende Privatisierung von kommunalen Unternehmen führte nicht immer zu einer Stärkung der Konsumenten und Bürger und erbrachte nicht per se effizientere Ergebnisse. Aufgrund dieser Entwicklung stieg in den vergangenen Jahren die Skepsis bezüglich einer privaten Leistungserstellung. Gleichzeitig wurden befürwortende Stimmen einer verstärkten Rekommunalisierung laut.



Im Rahmen der öffentlichen Diskussion wird trotz angespannter Haushaltslage dabei häufig von einem Trend zur Rekommunalisierung gesprochen. Dabei bleibt allerdings zu untersuchen, ob es sich bei diesen Prozessen nur um vereinzelte Rückkäufe seitens der Kommune aus unterschiedlichen Gründen (wie etwa Unzufriedenheit mit privater Leistungserstellung), um horizontale Kooperationen mit anderen kommunalen Unternehmen oder doch um einen flächendeckenden Trend hin zu mehr öffentlicher Leistungserstellung handelt.

Entscheidend hierfür ist neben der kommunalen Zielstruktur in erster Linie der kommunale Finanzrahmen. Erwartungsgemäß konnte im Rahmen der Befragung festgestellt werden, dass die deutliche Mehrheit der antwortenden Kommunen (84,8 Prozent) ein Haushaltsdefizit aufweisen. Nur etwa 15 Prozent zeichnen sich durch einen Haushaltsüberschuss aus.

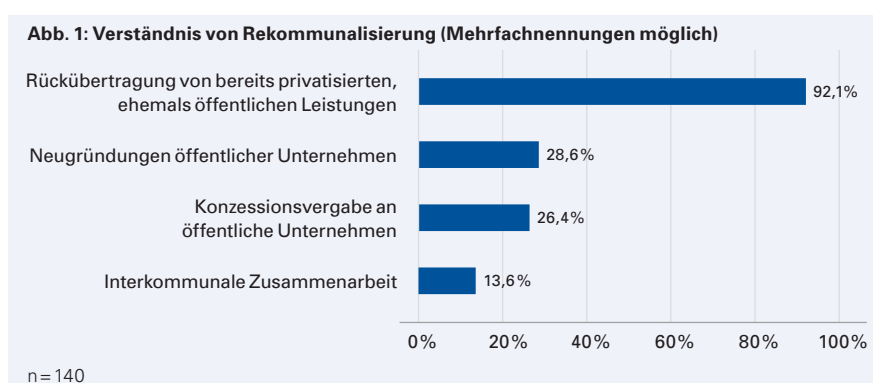
Zunächst ist es notwendig abzugrenzen, was Gemeinden eigentlich unter Rekommunalisierung verstehen. Hier wurde deutlich, dass die Mehrheit (92,1 Prozent) der befragten Kommunen über 20.000 Einwohner unter Rekommunalisierung die Rückübertragung von bereits privatisierten, ehemals öffentlich erstellten Leistungen zählen. Immerhin 28,6 Prozent verstehen darunter Unternehmensneugründungen; 26,4 Prozent Konzessionsvergaben an öffentliche Unternehmen. Lediglich 13,6 Prozent bezeichnen interkommunale Kooperationen als Rekommunalisierung (vgl. Abbildung 1).

Knapp ein Drittel der beteiligten Kommunen gibt an, dass eine Rekommunalisierung im Bereich der Energieversorgung geplant sei; bei 65 Prozent ist dies bislang nicht

Haushaltsdefizit der Kommunen

Definition von Rekommunalisierung

Verbreitung von Rekommunalisierungsbestrebungen



Kosteneffizienz versus verteilungspolitische Gerechtigkeit

vorgesehen. Lediglich zwei Prozent der befragten Kommunen geben hingegen an, eine weitere (Teil-)Privatisierung im Energiebereich zu planen. Ob aus diesen Angaben ein nachhaltiger Trend geschlossen werden kann, ist damit noch nicht eindeutig.

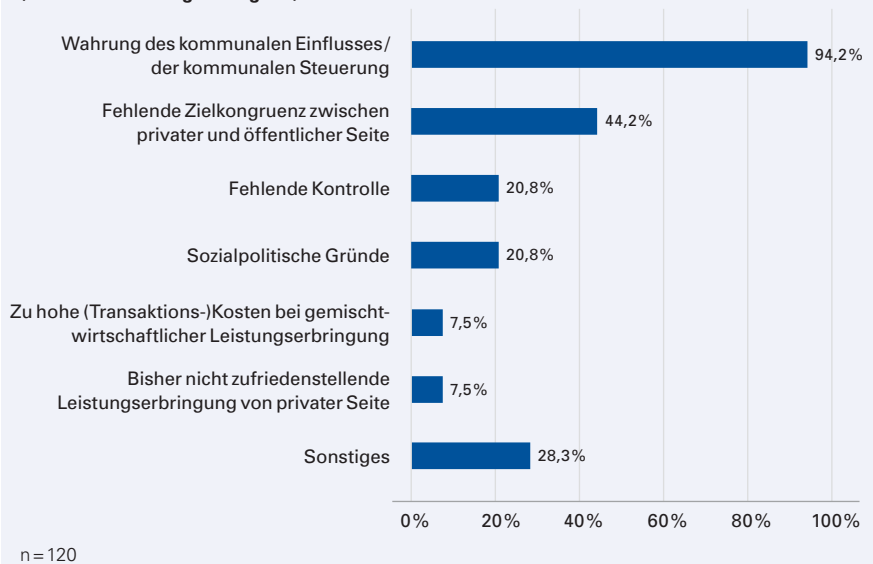
Gründe von Rekommunalisierungsbestrebungen

Wie vergangene Studien gezeigt haben, sind die Gründe für Rekommunalisierungsbestrebungen vielfältig. Sie liegen in dem Grundsatz der verteilungspolitischen Gerechtigkeit begründet, der dem öffentlichen Wirtschaften eigen ist. Darüber hinaus werden fehlende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der öffentlichen Hand als Ursachen aufgeführt. Hinzu kommen nicht zuletzt gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber einer privaten Leistungserbringung in Bereichen der Daseinsvorsorge.¹ Diese Vorbehalte resultierten in erster Linie daraus, dass die mit der Privatisierung verbundenen Erwartungen häufig nicht eintraten. Zum Teil wurde zwar eine höhere Kosteneffizienz erreicht; sie kam den Bürgern jedoch mitunter nicht zugute.² Ferner besitzt die öffentliche Hand im Zuge einer privaten Leistungserstellung nur geringe Kontrollmöglichkeiten und zwar ausschließlich über ihr Aufsichtsmandat. Wie groß der Einfluss der öffentlichen Hand nach einer Privatisierung tatsächlich noch ist, wird allerdings stark von den konkreten Rahmenbedingungen abhängen. So könnte die öffentliche Seite durch entsprechende Vertragskonditionen oder durch Beibehaltung eines (Minderheits-)Anteils am Unternehmen ihren Zielen auch nach der Veräußerung Geltung verschaffen.

Wahrung des kommunalen Steuerungseinflusses

Sollte eine Rekommunalisierung vorstellbar sein (vgl. Abbildung 2), wird dies in erster Linie mit der Wahrung des kommunalen Einflusses beziehungsweise des Steuerungseinflusses begründet (94,2 Prozent). Auch die mögliche fehlende Zielkongruenz zwischen öffentlicher und privater Seite spielt, wenn auch in deutlich geringerem Maße, eine Rolle. Die nicht zufriedenstellende private Leistungserstellung wird nur selten angeführt. Unter „Sonstiges“ wurde unter anderem die Nutzung des kommunalen Querverbundes, der Arbeitsplatzerthalt in der Region, größere Unabhängigkeit sowie das Setzen energiewirtschaftlicher Impulse genannt.

Abb. 2: Gründe von Rekommunalisierungsbestrebungen in der Energieversorgung (Mehrfachnennungen möglich)



¹ Vgl. Befragung dimap-Institut im Auftrag des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP e.V. (BVÖD) und des Verbands kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) im September 2008.

² Vgl. u.a. Lenk, T./Rottmann, O. (2007): Öffentliche Unternehmen vor dem Hintergrund der Interdependenz von Wettbewerb und Daseinsvorsorge am Beispiel einer Teilveräußerung der Stadtwerke Leipzig.

Ziele von Rekommunalisierungen

Nach der zugrunde liegenden Kommunalbefragung bestehen Rekommunalisierungsziele in erster Linie in der zielgenaueren Steuerung/Wahrung des kommunalen Einflusses (80,6 Prozent) sowie in der Einnahmengenerierung im Zeitverlauf (73,4 Prozent). Weiterhin sind die Sicherung des kommunalen Querverbundes (46 Prozent) und günstige Preise für den Bürger relevant (37,9 Prozent). Auch ökologische Ziele spielen mit 33,9 Prozent der Nennungen eine Rolle. Etwas mehr als die Hälfte der Kommunen (53,8 Prozent), die im Zeitverlauf eine Erhöhung ihrer Einnahmen durch Rekommunalisierung beabsichtigen, verbinden damit die Sicherung des Querverbundes, das heißt, sie wollen defizitäre Bereiche durch die Erträge der Energiesparte stützen.

Kommunaler Einfluss und Einnahmengenerierung

Werden die Ziele der Rekommunalisierung an der fiskalischen Lage gespiegelt, ergibt sich folgendes, in Abbildung 3 detailliert dargestelltes Bild. Hierbei wird deutlich, dass trotz der angespannten Haushaltslage 78,5 Prozent der Kommunen mit Haushaltsdefizit den Steuerungseinfluss wahren beziehungsweise erhöhen wollen. Für 73,8 Prozent der Kommunen mit Haushaltsdefizit spielen erwartungsgemäß auch Einnahmesteigerungen (über den Zeitverlauf) eine wesentliche Rolle. Ob sich diese auch tatsächlich realisieren lassen und welche Höhe sie haben werden, ist allerdings schwierig einzuschätzen und von verschiedenen Einflussgrößen (wie beispielsweise demografische Entwicklung, Marktstruktur oder rechtlicher Rahmen) abhängig.

Rekommunalisierung trotz Haushaltsdefizit

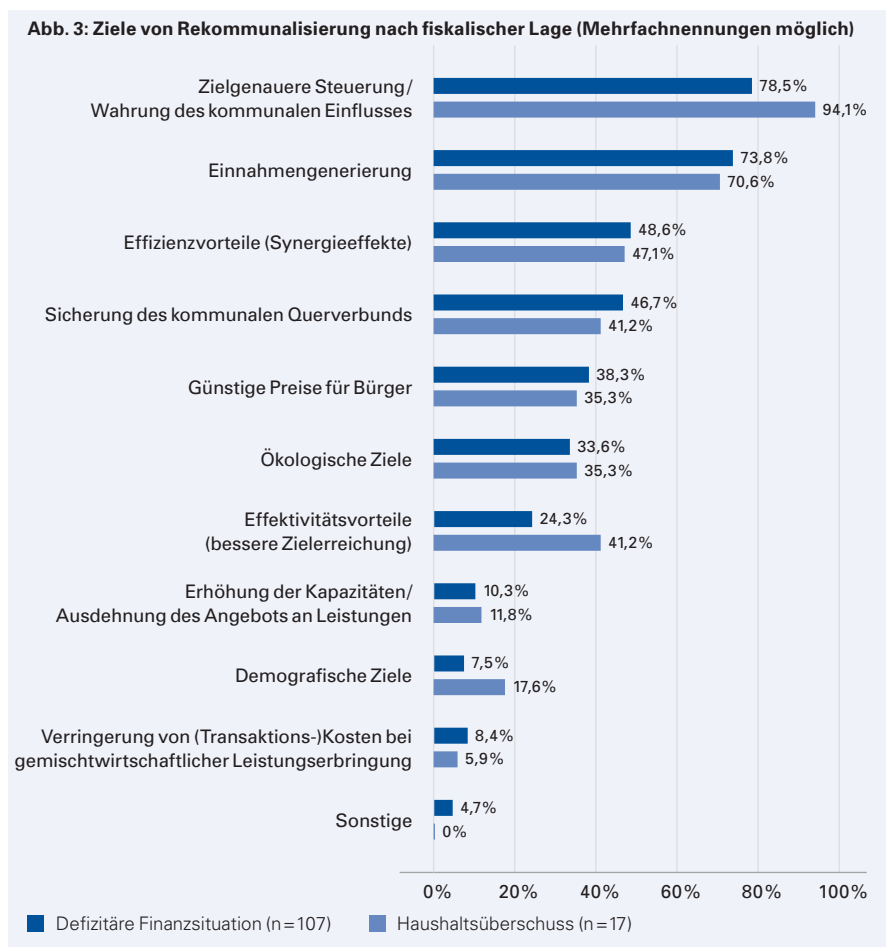
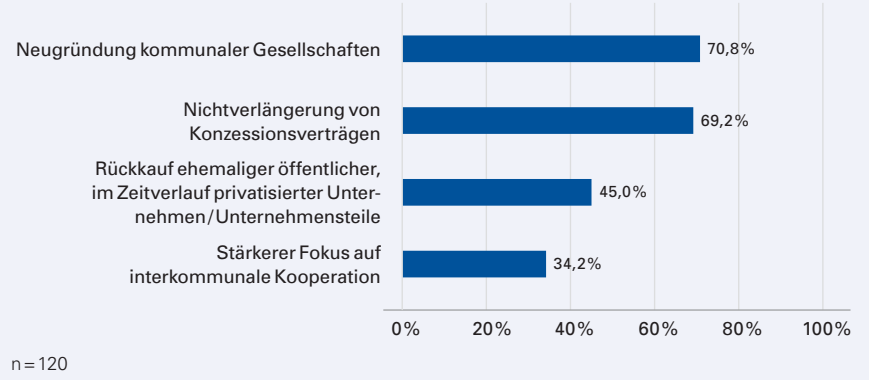


Abb. 4: Beabsichtigte Formen von Rekommunalisierungen (Mehrfachnennungen möglich)



Neugründung und Nichtverlängerung von Konzessionsverträgen im Vordergrund

Formen und Vorhaben

Neben den Gründen von Rekommunalisierungsprozessen spielt auch die Form der Umsetzung eine Rolle (vgl. Abbildung 4). Hier wird – anders als in Abbildung 1 – deutlich, dass für die Gemeinden verstärkt Neugründungen öffentlicher Gesellschaften sowie die Nichtverlängerung von Konzessionsverträgen Relevanz besitzen. Beide Formen können unter Umständen parallel genutzt werden.

Stand der Rekommunalisierungsvorhaben

Vor diesem Hintergrund ist anzuführen, dass sich knapp drei Viertel (74,5 Prozent) der Kommunen, welche eine Rekommunalisierung planen, noch in der Diskussionsphase befinden. Knapp 20 Prozent haben diesbezüglich bereits eine Entscheidung getroffen, wohingegen allerdings nur 6 Prozent die Gesellschafterstrukturveränderung bereits vollzogen haben (vgl. Abbildung 5).

Finanzierung und Zielerreichung

Von den wenigen Kommunen, die bereits abgeschlossene Rekommunalisierungsvorhaben aufweisen, ist knapp die Hälfte (46,4 Prozent) der Ansicht, dass die Ziele des Vorhabens erreicht wurden. Eine teilweise Zielerreichung sehen 35,7 Prozent. Knapp 18 Prozent konnten ihre Ziele bisher nicht erreichen. Haushaltsseitig haben zwei Drittel (65,2 Prozent) der Kommunen die Rekommunalisierung dabei über Nebenhaushalte (kommunale Unternehmen) realisiert. Etwa ein Drittel (34,8 Prozent) tätigte dies aus dem Kommunalhaushalt heraus. Werden ausschließlich Kommunen mit Haushaltsdefizit zugrunde gelegt, bleibt das Bild identisch.

Abb. 5: Aktionsebene von intendierten / abgeschlossenen Rekommunalisierungsvorhaben

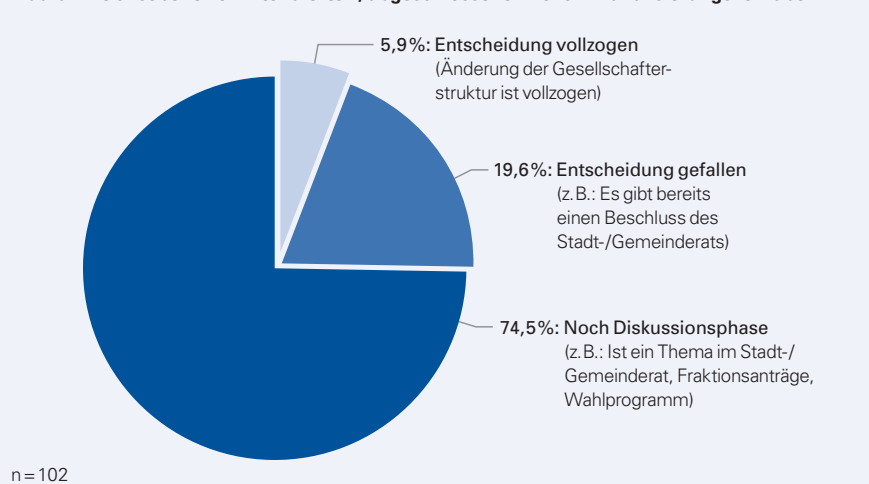
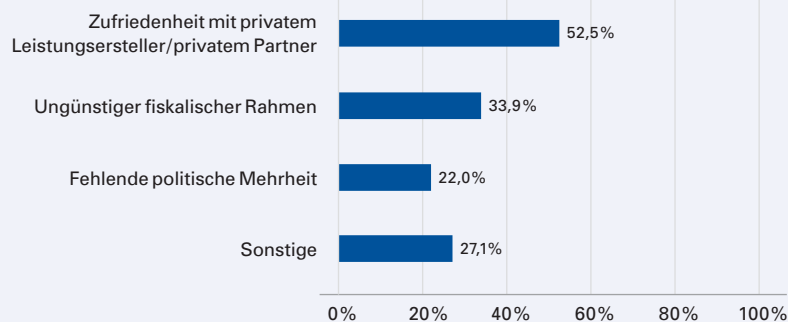


Abb. 6: Gründe gegen eine Rekommunalisierungsentscheidung (Mehrfachnennungen möglich)

n=59

Sollte hingegen keine Rekommunalisierung geplant sein (vgl. Abbildung 6), liegen die Gründe in erster Linie in der Zufriedenheit mit dem privaten Partner (52,5 Prozent). Daneben spielt der ungünstige fiskalische Rahmen eine Rolle (33,9 Prozent). Auch sonstige Ziele (wie Versorgungssicherheit, fehlendes Verkaufsinteresse der Partner oder noch laufende Konzessionsverträge) wurden angeführt.

Gründe gegen eine Rekommunalisierung

Fazit

Die Untersuchung macht deutlich, dass eine verstärkte öffentliche Leistungserstellung ein wichtiges Thema für Kommunen darstellt. Trotz der angespannten Haushaltslage in den Gemeinden spielen Rekommunalisierungsvorhaben in unterschiedlichen Formen eine Rolle. Allerdings plant nur ein Drittel der im Rahmen der Studie befragten Kommunen eine Rekommunalisierung ihrer Energieversorgung.

Ein Drittel plant Rekommunalisierung

Mit Blick auf die Rücklaufstruktur ist allerdings festzuhalten, dass sich in erster Linie Kommunen beteiligten, die bereits Erfahrungen mit Ausgliederungen und privater Leistungserstellung besitzen. Ein flächendeckender Trend kann aus den vorliegenden Daten derzeit noch nicht abgeleitet werden.

Die intendierten Ziele liegen im Rahmen der geplanten Vorhaben vor allem in der Wahrung oder Erhöhung des Steuerungseinflusses, aber auch im Wunsch nach einer nachhaltigen Einnahmengenerierung im Zeitverlauf. Allerdings spielt der klassische Rückkauf von Gesellschaften beziehungsweise Unternehmensanteilen nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr bilden Neugründungen von kommunalen Gesellschaften und das Auslaufen von Konzessionsverträgen die dominierenden Rekommunalisierungsformen. Interessant erscheint, dass von den wenigen Kommunen, die bereits eine Rekommunalisierung in Form eines Rückkaufs abgewickelt haben, nur ein Drittel den Kommunalhaushalt unmittelbar in Anspruch genommen hat. Alle anderen nutzten kommunale Unternehmen beziehungsweise Nebenhaushalte. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verbreitung von Gesamtabschläüssen ist dabei zu beachten, dass unter Umständen die Verschuldung im kommunalen Konzern steigt, auch wenn der Kernhaushalt verschont wird. Für Gemeinden, die keine Rekommunalisierung ihrer Energieversorgung planen, liegen die Ursachen hierfür vordergründig in der Zufriedenheit mit den privaten Partnern, allerdings auch im ungünstigen fiskalischen Rahmen. Dieser wird bei Rekommunalisierungsentscheidungen – unabhängig von Pro oder Kontra – nicht ausgeblendet werden können. ■

Finanzsituation als potenzielle Hürde

Im Fokus

Kriterien für die Rechtsformwahl von öffentlichen Unternehmen

Prägten Deregulierung und Privatisierung die Diskussion der vergangenen Jahre, ist mit dem aktuellen Trend zur Rekommunalisierung ein Gegenpol entstanden. Beiden Tendenzen liegt neben ordnungspolitischen Erwägungen jedoch die gleiche Kernfrage zugrunde: die Suche nach der wirtschaftlich effektivsten, steuerlich vorteilhaftesten und gleichzeitig rechtssicheren Form der Aufgabenerfüllung.

Motive für die Wahl der Rechtsform

Es ist bei Weitem nicht nur der Kostendruck, der auf allen öffentlichen Haushalten lastet. Die Motive für die Wahl einer bestimmten Rechtsform sind vielfältiger. Managementstrukturen, die es dem öffentlichen Unternehmen erlauben, sich ähnlich wie ein privater Konkurrent im Alltagsgeschäft zu bewegen, ein Ausbrechen aus dem öffentlichen Dienstrecht, Fragen der Haushaltsgestaltung (wie zum Beispiel die Kreditaufnahme außerhalb des öffentlichen Haushalts) und eine transparentere Bilanzierung nach Unternehmensgrundsätzen können Anreize für die Wahl einer privaten Rechtsform sein. Eine wesentliche Motivation kann ferner der Wunsch nach einer Einbindung anderer Einheiten und Unternehmen in die Aufgabenerfüllung sein.

Öffentliche und private Rechtsformen im Wettstreit

Der verstärkten Gründung insbesondere von kommunalen Töchtern in GmbH-Form versuchte die öffentliche Hand durch Reformen im Kommunalwirtschaftsrecht entgegenzutreten. Neben den klassischen Formen des Regiebetriebs innerhalb der Verwaltung und der Eigenbetriebe als

kaufmännisch geführte Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit trat vermehrt die Anstalt des öffentlichen Rechts in Erscheinung, in Bayern sogar ausdrücklich „Kommunalunternehmen“ genannt. Welche Rechtsform für welche öffentliche Aufgabe gewählt wird, muss von den politischen Entscheidern unter zahlreichen Gesichtspunkten sorgfältig abgewogen werden.

Wahlfreiheit der Verwaltung

Ausgangspunkt für jede Überlegung zur Strukturierung ist die Wahlfreiheit der Verwaltung. Die Gebietskörperschaft ist weitgehend frei, durch bloßen Organisationsakt über die richtige Form der Aufgabewahrnehmung zu entscheiden. Einschränkungen gelten für die kommunale Ebene. Danach sind für die Gründung eines kommunalen Unternehmens ein öffentlicher Zweck, ein angemessenes Verhältnis der unternehmerischen Tätigkeit zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde sowie die Einhaltung eines Subsidiaritätsprinzips im Verhältnis zur Privatwirtschaft vonnöten (sogenannte „Schränkentrias“). Die Einzelheiten variieren heute im Kommunalrecht der 16 Bundesländer (insbesondere hinsichtlich der Subsidiarität

gegenüber der privaten Wirtschaftstätigkeit). Probleme bereitet des Öfteren das kommunalwirtschaftsrechtliche Territorialitätsprinzip. Gerade im liberalisierten Energiemarkt stellt sich die Frage nach einem hinreichenden Ortsbezug der Unternehmenstätigkeit (zum Beispiel Beteiligung einer süddeutschen Gemeinde an einem Offshore-Windpark, Energieerzeugung und bundesweiter Vertrieb im Verbund mit anderen Stadtwerken). Allgemein üblich ist die Vorgabe, wonach Gemeinden keine Unternehmen ohne Haftungsbeschränkung gründen dürfen. Aus diesen Gründen kommen in aller Regel GbR, OHG und KG nicht als Rechtsform für kommunale Unternehmen in Betracht. Stets ist ein hinreichender öffentlicher Einfluss sicherzustellen. Die Einhaltung dieser Beschränkungen wird in den Gemeindeordnungen in aller Regel durch eine Vorlage- und Anzeigepflicht bei der Rechtsaufsichtsbehörde abgesichert.

Mischformen und Kooperationen

Das Erscheinungsbild öffentlicher Aufgabenwahrnehmung im unternehmerischen Bereich ist dabei mit dem Nebeneinander von öffentlichen und privaten Rechtsformen noch nicht zureichend beschrieben. Denn neben die Aufgabenwahrnehmung ausschließlich durch den Aufgabenträger – in welcher Rechtsform auch immer – treten zahlreiche Mischformen und Kooperationen. Sie reichen von rein interkommunaler Zusammenarbeit (zum Beispiel als Abfallentsorgungszweckverband) über die Zusammenarbeit mit privaten Partnern (zum Beispiel bei Contracting oder öffentlich-privaten Partnerschaften) bis hin zur Gründung von Gemeinschaftsunternehmen durch die öffentliche und die private Seite (beispielsweise sogenannte gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaft). Daneben existieren Hybridformen, etwa bei der Teilprivatisierung einer öffentlichen Anstalt (zum Beispiel Auslagerung der IT aus einem

Universitätsklinikum) oder aber der Beteiligung Privater an einem öffentlichen Zweckverband. In allen diesen Fällen steht zunächst die Beteiligungsfähigkeit der Rechtsform im Mittelpunkt, also die Frage, ob die gewählte Rechtsform eine Beteiligung anderer öffentlicher oder privater Partner überhaupt erlaubt.

Aufgabenbeschreibung und Aufgabenumfeld

Der erste Schritt zur Wahl der richtigen Rechtsform ist die präzise Beschreibung und Abgrenzung der Aufgabe, die von dem öffentlichen Unternehmen übernommen werden soll. Pauschale Antworten auf die Rechtsformfrage helfen meist nicht weiter. Denn gerade das konkrete Aufgabenumfeld ist von entscheidender Bedeutung für die Anforderungen, die die gewählte Rechtsform erfüllen muss. Ein Unternehmen, das beispielsweise in einem harten Wettbewerb mit Dritten steht, benötigt unter Umständen schnellere Entscheidungsprozesse als eine weitgehend ohne Wettbewerb tätige, aber nach unternehmerischen Maßstäben geführte Einheit. Eine Messegesellschaft mit international ausgerichtetem Geschäftsbetrieb kann als GmbH mit einer Geschäftsführung und einem fakultativen Aufsichtsrat (der aus kommunalrechtlichen Gründen in aller Regel zwingend einzurichten ist) wohl besser in einem schnelllebigem Markt agieren als in der Form des Eigenbetriebs mit Werkleiter und Werkausschuss. Bei einem Abfallentsorgungsbetrieb, der seinen Abfallbedarf aufgrund gesetzlicher Überlassungspflichten deckt, mag dieselbe Frage weniger dringend sein. Dagegen kann sich hier die zentrale Frage der Gebührenberechtigung stellen, die für eine Messegesellschaft ersichtlich ohne Belang ist.

GmbH als bevorzugte private Gesellschaftsform

Die GmbH erfreut sich auch im Bereich öffentlichen Wirtschaftens besonderer Beliebtheit. Mittlerweile werden rund 57



Prozent¹ aller öffentlichen Unternehmen in Deutschland als GmbH geführt – Tendenz steigend. Ihr Erfolg dürfte vor allem mit ihrer leichten Handhabbarkeit bezüglich Gründung und Geschäftstätigkeit zusammenhängen.

Durch die eigenständige Rechtspersönlichkeit (sie ist juristische Person) kann die GmbH monolithisch in einen „Konzern Stadt“ eingefügt werden. Sie agiert im Rechtsverkehr schnell und flexibel durch die Person des Geschäftsführers, der aber aufgrund der von der öffentlichen Gebietskörperschaft bestimmten Gesellschafterversammlung (oftmals ausschließlich vertreten durch den Bürgermeister) oder durch Gestaltungsmöglichkeiten in der Satzung relativ leicht und nachhaltig gelenkt oder sogar abberufen werden kann. Dies unterscheidet die GmbH insbesondere von der Aktiengesellschaft, die von der Kommunalaufsicht ungern gesehen wird und in deren Rechtsform nur rund 1,5 Prozent aller öffentlichen Unternehmen organisiert sind.²

Über die Einbindung einer Komplementär-GmbH und wegen der eingeschränkten Kommanditistenhaftung erfüllt auch eine GmbH & Co. KG die Vorgaben der Gemeindeordnungen zur Haftungsbeschränkung bei kommunalen Unternehmen. Diese bietet gute Möglichkeiten zur Einbindung von wichtigen gesellschaftlichen Gruppen

^{1,2} Destatis (2008): Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, nach Rechtsform.



(zum Beispiel Förderern) als Kommanditisten in die Gesellschaft. Allerdings gilt auch hier: Viele Wege führen nach Rom. Denn anstelle einer Einbindung als Kommanditisten kann man wesentliche Meinungsträger beispielsweise auch in einem Beirat einer GmbH oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts integrieren.

Anstalt des öffentlichen Rechts als Alternative

Die Anstalt des öffentlichen Rechts kann eine interessante Alternative zur GmbH-Gründung darstellen. Auch die Anstalt des öffentlichen Rechts ist eine eigenständige juristische Person und steht somit rechtlich wie organisatorisch außerhalb der allgemeinen Verwaltung. In dieser Rechtsform sind die Vorzüge der Selbstständigkeit und der klaren Leitungsstrukturen mit zahlreichen öffentlichen Vorzügen kombiniert. So kann zum Beispiel für Anstalten in der Regel ein Anschluss- und Benutzungszwang begründet werden, sie dürfen Kommunalabgaben erheben und sind dienstherrnfähig.

Steuerliche Aspekte der Rechtsformwahl

Das Steuerrecht ist eines der Rechtsgebiete, auf dem die Rechtsformwahl eine entscheidende Rolle spielt. Begründet ist dies darin, dass Aktivitäten juristischer Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht der Besteuerung unterworfen werden, weil der Staat sich nicht selbst besteuern soll. Ausnahmen hiervon beschäftigen derzeit jedoch zunehmend die

Praxis und auch die Gerichte. Dies resultiert daraus, dass die öffentliche Hand sowohl umsatz- als auch ertragsteuerrechtlich grundsätzlich durch eine Nichtbesteuerung keinen Wettbewerbsvorteil erhalten sollte, der einem privaten Anbieter den Markteintritt erschweren könnte. Gleiche Aktivitäten würden somit auch gleich besteuert werden.

In der Praxis finden sich jedoch auf nahezu allen Steuerrechtsgebieten unterschiedliche Behandlungen privater und öffentlicher Rechtsformen. So fordert zum Beispiel die Rechtsprechung bei Kapitalgesellschaften grundsätzlich einen Gewinnaufschlag bei einer Aktivität, bei einem Betrieb gewerblicher Art jedoch nicht.³ Kapitalgesellschaften unterliegen ferner immer der Gewerbesteuer, Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts dagegen nur, wenn eine Gewinnerzielungsabsicht vorliegt.

Zentral wird die Frage der Rechtsformwahl bei der Umsatzsteuer. Eine privatrechtliche Rechtsform ist bei entgeltlichen Leistungen immer Unternehmer und erfährt grundsätzlich eine Entlastung von der in Rechnung gestellten Umsatzsteuer durch das Recht auf Vorsteuerabzug. Die Gebühren einer öffentlichen Rechtsform werden bei hoheitlichen Aufgabenstellungen nicht mit Umsatzsteuer belastet, dafür wird auch keine Entlastung von der Umsatzsteuer auf Eingangsrechnungen gewährt. Hier hängt also die Rechtsformentscheidung auch von der Zusammensetzung der Kosten auf der Eingangsseite und dem steuerrechtlichen Status des Leistungsempfängers ab.

Selbst bei weiteren indirekten Steuern wie Grundsteuer und Grunderwerbsteuer

gibt es eine Begünstigung der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen. Daher lässt sich als Zwischenfazit durchaus festhalten, dass aus steuerrechtlichen Gründen die öffentlichen Rechtsformen einen Vorteil aufweisen.

Vergaberechtliche Aspekte

Vergaberechtliche Problemstellungen ergeben sich vor allem beim Einbezug privater Partner in die Leistungserbringung. Dies betrifft insbesondere die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen im Rahmen einer institutionalisierten öffentlich-privaten Partnerschaft, wenn das Gemeinschaftsunternehmen in der Folge ohne erneute Ausschreibung Dienstleistungen für den Auftraggeber erbringen soll.

Letztlich handelt es sich hierbei aber weniger um eine Frage der Rechtsformwahl, als vielmehr um die Frage des Einflusses der Gebietskörperschaft auf das Tochterunternehmen. Denn vergaberechtsfrei sind Aufträge an eigene Unternehmen in der Regel nur dann, wenn der Auftraggeber auf das Unternehmen eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausüben kann (Inhouse-Vergabe). Dies ist bei einer Beteiligung Privater an einer Gesellschaft ausgeschlossen. Auch bei einer rein öffentlich gehaltenen Gesellschaft ist eine Inhouse-Vergabe nur möglich, wenn die Gesellschaft im Wesentlichen nur für den Auftraggeber tätig wird.⁴

Je nach Art der fraglichen Dienstleistung können weitere vergaberechtliche Anforderungen zu beachten sein. So sind zum Beispiel in der EG-Verordnung 1370/2007 für Direktvergaben im ÖPNV-Bereich besondere Wettbewerbsverbote gegeben.

Mit Blick auf das Vergaberecht sind je nach Aufgabenstellung auch die traditionellen Formen der interkommunalen Zusam-

³ Der Begriff „Betrieb gewerblicher Art“ (BgA) bezeichnet keine neue Organisationsform für die kommunale Aufgabenerledigung, sondern ausschließlich eine steuerpflichtige Betätigung für juristische Personen des öffentlichen Rechts. (In Anlehnung an Bals, H. / Hack, H. / Reichard, C. (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements: Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen.)

⁴ Die Aktiengesellschaft ist wegen der großen Unabhängigkeit ihres Vorstands in aller Regel nicht inhouse-fähig.

menarbeit zu prüfen. Der Abschluss einer Zweckvereinbarung oder die Gründung eines Zweckverbands können als vergabe-rechtsfreie Alternativen in Betracht kommen.

Öffentliches Dienstrecht und Arbeitsrecht

Auch das öffentliche Dienstrecht beziehungsweise das Arbeitsrecht sind ein nicht zu vernachlässigender Aspekt bei der Ausgestaltung im Detail. Oftmals kommt hierbei der Frage nach der Übernahme der Verantwortung für die Arbeitnehmer eine zentrale (auch politische) Rolle zu.

Zu beachten ist im Zusammenhang mit Beamten, deren Dienststelle von Organisationsmaßnahmen betroffen ist, dass diese mangels Arbeitnehmereigenschaft bei einem Betriebsübergang nicht kraft Gesetzes nach § 613a BGB etwa auf eine neu gegründete Gesellschaft übergehen. Denkbar ist hier aber das Instrument der Zuweisung nach § 20 BeamtStG, wonach Beamte unter bestimmten Voraussetzungen für eine Tätigkeit bei einer privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Einrichtung ohne Dienstherrneigenschaft eingesetzt werden können, ohne dass sich ihre Rechtsstellung dabei ändert.

Handlungsbedarf entsteht auch, wenn das öffentliche Dienstrecht mit dem privaten Arbeitsrecht zusammentrifft. Relevant sind hierbei nicht etwa nur die Ausgestaltung einzelner Arbeitsverhältnisse, sondern auch die Geltung kollektiver Normen und Regelungen sowie das Recht der Mitbestimmung der öffentlich-rechtlich Angestellten (Arbeitnehmer) beziehungsweise ihrer Vertreter.

Bei der Umsetzung der Aufgabenübertragung beziehungsweise -verteilung stellen sich für die Arbeitnehmer daher in der Praxis Fragen wie beispielsweise nach dem Arbeitgeberwechsel, nach den Änderungen der Inhalte der Arbeitsverhältnisse,

nach einer Fortgeltung der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst oder nach den Folgen für die Zusatzversorgung.

Im Ergebnis bestehen vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten. Sie reichen von einem Betriebsübergang (§ 613a BGB) bis hin zu einer Personalgestellung beziehungsweise Personalbeistellung oder Zuweisung und können optional mit Zusicherungen für die betroffenen Arbeitnehmer verbunden werden.

Wichtig ist in einem politischen Umfeld vor allem eine zielorientierte Einbindung und Kommunikation sowie die Mitnahme der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter. Diese Kommunikation sollte zur Vermeidung von Konfliktkosten durch mediative Elemente ergänzt werden.

Kontrolle des Unternehmens

Nicht zuletzt durch Vorkommnisse bei öffentlichen Finanzinstituten, aber auch durch neuere Urteile zur Frage der Verschwiegenheitspflicht bei Aufsichtsrats-tätigkeiten von Gemeinderatsmitgliedern rückt die gebotene Unternehmenskontrolle in den Vordergrund. Die Kontrolle wird dabei in erster Linie von den zuständigen Gremien des Unternehmens wahrgenommen. In der Regel hat diese Kontrollfunktion bei einer kommunalen GmbH neben der Gesellschafterversammlung ein Aufsichtsrat inne. Dessen Rolle übernimmt im Regelfall bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts ein Verwaltungsrat, bei einem Regiebetrieb der Werk-ausschuss und bei einem Regiebetrieb innerhalb der Verwaltung der (Gemeinde-)Rat.

Rechtsformunabhängig ist eine gute Qualifizierung und Betreuung der Mitglieder der Aufsichtsgremien geboten, damit sie ihrer Aufgabe gerecht werden und Risiken für das ausgelagerte Unternehmen und die Kommune sowie gegebenenfalls hieraus resultierende persönliche Haftungsrisiken vermeiden können. Zudem

müssen durch die politischen Repräsentanten Ziele für die Beteiligung formuliert worden sein, anhand derer die Aufsichtsgremien die „Leistung“ des Unternehmens im Hinblick auf seinen öffentlichen Zweck beurteilen können. Ein effektives Beteiligungsmanagement ist hierfür sehr wichtig und kann die Aufsichtsgremien bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben entscheidend unterstützen.⁵

Fazit

Welche Rechtsform sich im Einzelfall am besten eignet, hängt von verschiedenen Einflussfaktoren ab und muss letztlich von der Gebietskörperschaft eigenständig beurteilt und entschieden werden. Wie der Beitrag gezeigt hat, weisen unter steuerlichen Gesichtspunkten öffentliche Rechtsformen in der Regel einen Vorteil auf. Bei einer Aufgabenwahrnehmung in einem starken Wettbewerbsumfeld mit Dritten können hingegen die flexibleren und schnelleren Entscheidungsstrukturen privatrechtlicher Organisationsformen Vorteile bieten.

Rechtsformunabhängig ist bei jeglichen Beschlüssen zur Form der Aufgabenerfüllung jedoch wesentlich, dass die Gebietskörperschaft für die Unternehmen beziehungsweise Betriebe eine möglichst genaue Beschreibung des öffentlichen Auftrags formuliert und in der Satzung beziehungsweise im Gesellschaftsvertrag festschreibt. Darauf basierend müssen für die Geschäftsführung Ziele vorgegeben werden, deren Einhaltung auch kontinuierlich durch die verschiedenen Aufsichtsstrukturen überwacht wird. Aus Sicht der Bürger erscheint die Form der öffentlichen Aufgabenerfüllung ohnehin nicht entscheidend. Was am Ende zählt, sind Qualität und Preis der Dienstleistung sowie die Vermeidung unnötiger Risiken – und für all dies bleibt letztlich die Politik verantwortlich. ■

⁵ Siehe hierzu auch den nachfolgenden Beitrag „Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis“.

Im Fokus

Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis

Auf die seit den 1980er Jahren intensivierte Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auf selbstständige Organisationseinheiten haben viele Kommunen in den letzten Jahren mit einem Ausbau ihrer Beteiligungsverwaltung reagiert. Damit verfolgen sie nach eigenen Angaben auch das Ziel, eine stärkere Steuerung der Beteiligungen im Hinblick auf gesamtkommunale Interessen zu ermöglichen. Der folgende Beitrag beleuchtet die Frage, welche Instrumente die Kommunen hierfür mit welcher Wirkung einsetzen und welche Herausforderungen sich für ein kommunales Beteiligungsmanagement in der Praxis stellen. Aufbauend auf den Erkenntnissen einer quantitativen Studie¹ wurden hierzu auch Vertreter der Beteiligungsverwaltungen acht deutscher Großstädte im Rahmen von Experteninterviews befragt.²

Wozu eine kommunale Beteiligungssteuerung?

Die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auf selbstständige Organisationseinheiten hat seit Mitte der 1980er Jahre deutlich zugenommen. Als Hauptursachen für diese Entwicklung gelten die in der gleichen Zeit aufgekommenen neuen verwaltungspolitischen Leitbilder zur Modernisierung der Kommunalverwaltung, der deregulierende Einfluss der Europäischen Union sowie die Krise kommunaler Haushalte.³ Den Aufgabenausgliederungen liegt dabei häufig die Auffassung zugrunde, dass selbstständige, autonom arbeitende Organisationseinheiten effizienter und effektiver seien. Es ist davon auszugehen, dass zumindest in großen Kommunen heutzutage mehr als 50 Prozent der im Bereich kommunaler Dienstleistungen Beschäftigten nicht in den Strukturen der Kernverwaltung tätig sind, sondern in ausgegliederten kommunalen Unternehmen. Zusätzlich entspricht die Höhe der Kredite, die von den kommunalen Beteiligungen

in Anspruch genommen werden, bereits in etwa dem Schuldenstand der Kommunalhaushalte.⁴ In vielen Kommunen sind durch zahlreiche Ausgliederungen sehr komplexe Beteiligungsstrukturen entstanden. Dies hat – so eine häufig formulierte These – zu einem Verlust an „politisch-öffentlicher“ Steuerung beigetragen.⁵

Durch die Gemeindeordnungen wird seit jeher ein angemessener Einfluss der Kommunen auf ihre Unternehmen gefordert. Mittlerweile schreiben zahlreiche Gemeindeordnungen als Reaktion auf die gewachsene Autonomie und die gestiegene finanzwirtschaftliche Bedeutung der Unternehmen auch die Einrichtung einer Beteiligungsverwaltung vor. Noch immer ist allerdings unzureichend erforscht, in welchem Umfang und mit welcher Wirkung neue Ressourcen und Mechanismen in den deutschen Kommunen aufgebaut werden, um eine kohärente Steuerung der Gebietskörperschaft als Ganzes zu sichern. Ein solcher Ressourcenaufbau

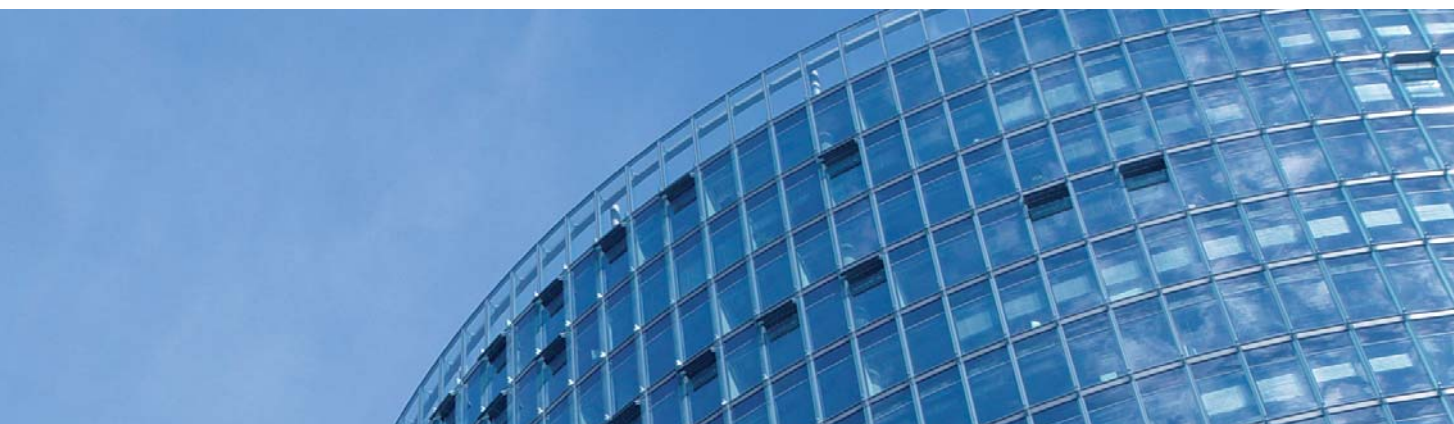
1 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2009): Kommunal-
Gesamtabschluss – die Gestaltung des „Konzerns Kommune“ (im
Folgenden „Studie“ genannt).

2 Die im Rahmen der Befragung berücksichtigten Großstädte
haben zwischen 150.000 und 600.000 Einwohner und verfügen
jeweils über ein umfangreiches Beteiligungsportfolio (im
Folgenden „Befragung“ genannt).

3 Vgl. Killian, W./Richter, P./Trapp, J.H. (2006): Ausgliederung und
Privatisierung in Kommunen.

4 Vgl. Bremeier, W./Brinckmann, H./Killian, W. (2006): Public
Corporate Governance kommunaler Unternehmen. Vorschläge
zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der
Grundlage einer empirischen Erhebung.

5 Vgl. Richter, P./Edeling, T./Reichard, C. (2006): Kommunale Betriebe
in größeren Städten.



kann sich zum Beispiel auf die organisatorische Veränderung der Steuerungsstrukturen, auf die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter in der Beteiligungsverwaltung oder auf die Einführung neuer Steuerungsmechanismen beziehen.

In Ergänzung zu den wenigen vorhandenen, vorrangig quantitativ ausgelegten Studien zu diesem Themenkomplex⁶ befragten die Autoren auf einer qualitativen Basis Vertreter der Beteiligungsverwaltungen (im Folgenden: „Beteiligungsmanager“) acht deutscher Großstädte zu ihren praktischen Erfahrungen.

Organisationsformen des Beteiligungsmanagements

Die Gemeindeordnungen enthalten keine genaueren Anweisungen für den organisatorischen Aufbau einer Beteiligungsverwaltung. Gerade in kleineren und mittelgroßen Kommunen wird die Beteiligungssteuerung zum Teil weiterhin nicht als eigenständige kommunale Aufgabe wahrgenommen, sondern durch die Kämmererei oder die Verwaltungsspitze „nebenher“ erledigt. Vor allem in größeren Kommunen haben sich zunehmend gesonderte Organisationseinheiten etabliert.⁷ Bis auf einen Fall berichteten auch alle befragten Beteiligungsmanager von größeren organisatorischen Veränderungen im Bereich der Beteiligungsverwaltung, die in der Regel als direkte Reaktion auf erkannte Steuerungsprobleme bezeichnet wurden. Ein anerkanntes Leitbild der weiterführenden

organisatorischen Ausgestaltung der Beteiligungsverwaltungen scheint bislang hierbei jedoch zu fehlen.

Als verbreitetste Organisationsformen der Beteiligungsverwaltung in größeren Kommunen gilt eine zentrale Ansiedlung als eigenständige Organisationseinheit im Funktionsbereich des Kämmerers oder (seltener) als Stabsstelle beim Verwaltungschef. Im Rahmen der Befragung wurde betont, dass eine solch zentrale und möglichst weit oben in der Hierarchie angesiedelte Verankerung der Beteiligungsverwaltung es den Beteiligungsmanagern überhaupt erst ermöglichen, glaubwürdig die Interessen der Stadt gegenüber den Gesellschaften zu vertreten. Es ist zu vermuten, dass diese Wirkung bei einer Aufhängung der Organisationseinheit beim Verwaltungschef noch verstärkt wird. Eine zentrale Ansiedlung erleichtert außerdem die Koordination des Beteiligungsmanagements im Sinne einer teilweise gewünschten „kommunalen Gesamtstrategie“. Als potenzielle Gefahr einer Aufhängung der Beteiligungsverwaltung beim Kämmerer wird erachtet, dass sich diese auf die finanzwirtschaftliche Perspektive der Beteiligungssteuerung fokussiert und weitere politische Ziele vernachlässigt.

Die klassische Alternative stellt eine dezentrale Wahrnehmung der Beteiligungsverwaltung in den einzelnen Fachbereichen dar, was für die fachliche Überwachung

der einzelnen Beteiligungen durchaus einen Vorteil darstellen kann, aber im Sinne einer kohärenten Gesamtsteuerung der Beteiligungen nachteilig erscheint. In der Praxis lassen sich auch Mischformen zwischen zentralen und dezentralen Elementen der Beteiligungsverwaltung beobachten.⁸ Als weitere Alternativen haben sich die Gründung einer eigenständigen Konzernverwaltung in privater Rechtsform und die Aufgabenwahrnehmung durch eine kommunale Beteiligungsholding etabliert.

Ein zusätzlicher wesentlicher Aspekt ist eine weit verbreitete personelle Aufstockung der Beteiligungsverwaltungen. Auch alle befragten Beteiligungsmanager konnten diesen Trend für ihre Kommune bestätigen. Mit der deutlichen Erhöhung der Mitarbeiterzahl wird gleichzeitig versucht, gezielt betriebswirtschaftliches Know-how zu rekrutieren, was auch nach Angabe der Beteiligungsmanager heutzutage eine unabdingbare Voraussetzung für ein effektives Beteiligungsmanagement darstellt. Dabei sollte allerdings vermieden werden, dass die Beteiligungsverwaltung die rein finanzwirtschaftlich

⁶ Hierzu zählen insbesondere die Studie von Breimeier et al. zur Beteiligungssteuerung in kleinen und mittelgroßen Kommunen (vgl. Fußnote 2) und die bereits genannte Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. zum kommunalen Gesamtabschluss mit Fokus auf größere Kommunen.

⁷ Auch alle Bundesländer und der Bund verfügen zur Steuerung ihrer Beteiligungen über eigene zentrale und/oder dezentrale Organisationseinheiten.

⁸ So ergänzt beispielsweise auch der Bund seine vorrangig dezentrale, an fachlicher Ressortverantwortlichkeit orientierte Beteiligungsverwaltung durch eine zentral durch das BMF wahrgenommene Komponente.

Praxisbeispiel: Das Beteiligungsmanagement der Stadt Mannheim

Mit ihrem aus über 50 direkten und indirekten Beteiligungen¹⁵ bestehenden heterogenen Beteiligungsportfolio ist die Stadt Mannheim als „Mischkonzern“ zu betrachten.

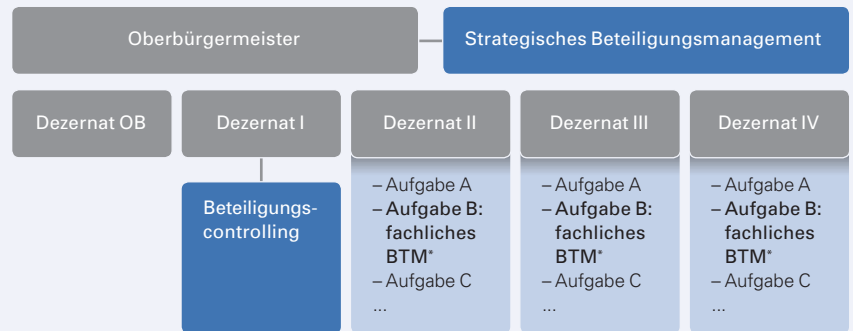
Im Zuge des Gesamtprojekts „Change² – Wandel im Quadrat“ reformierte die Stadt Mannheim ihr Beteiligungsmanagement, um damit insbesondere auch den Einfluss des Gemeinderats auf die strategische Ausrichtung der Beteiligungen sicherzustellen. Mit der Behebung des festgestellten „Strategiedefizits“ soll zukünftig die Konformität von kommunalen Zielen und Unternehmenszielen gewährleistet werden.

Handlungsmaxime für die Beteiligungssteuerung sind der Mannheimer Corporate Governance Kodex, der für alle städtischen Beteiligungen mit einer Quote von mindestens 75 Prozent zwingend anzuwenden ist, sowie das Handbuch Beteiligungssteuerung.

Kern der strategischen Steuerung ist eine strategische Entwicklungsplanung, die auf den Gesellschafterzielen aufbaut. Bei der Steuerung der Beteiligungen sind immer die Auswirkungen auf die Gesamtstrategie der Stadt Mannheim zu beachten. Die Zielhierarchie laut Kodex sieht daher jährliche Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung vor, die aus der Gesamtstrategie der Stadt über Gesellschafterziele, strategische Entwicklungsziele und die Wirtschaftsplanung abgeleitet werden.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Mannheim war ursprünglich rein dezentral organisiert. Mit der heutigen Organisation, die Elemente dezentraler, aber

Stadt Mannheim – Beteiligungsmanagement



■ Eigenständige Organisationseinheit ■ Aufgabe innerhalb der fachlichen Steuerung
* BTM = Beteiligungsmanagement
Quelle: Stadtverwaltung Mannheim

auch zentraler Steuerung enthält, haben man sich auf die individuellen Bedürfnisse und Gegebenheiten der Stadt Mannheim ausgerichtet, so Marcus Geithe, Leiter des Beteiligungscontrollings und in Personalunion Geschäftsführer der städtischen MVV GmbH, der Beteiligungsholding für Verkehr und Versorgung.

Die Aufbauorganisation ist durch kurze Wege zu ihren entsprechenden Entscheidern – Oberbürgermeister, Finanz-/Vermögensdezernat und den weiteren Dezernaten – geprägt. Das direkt dem Oberbürgermeister zugeordnete strategische Beteiligungsmanagement ist für die strategische Steuerung der Beteiligungen sowie der dazugehörigen Prozesse, Entwicklungen des Gesamtportfolios und die Betreuung des Oberbürgermeisters in seiner Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender verantwortlich.

Die Dezernate tragen die Verantwortung für die ihnen mit dem Dezernatsverteilungsplan zugewiesenen Beteiligungen. Die Fachdezernate betreuen die Beteiligungen aufgrund der besonderen fachlich-inhaltlichen Zuständigkeit.

Das dem Dezernat I (unter anderem zuständig für Finanzen) zugeordnete Beteili-

gungscontrolling nimmt eine verwaltungsübergreifende, dienstleistende Funktion wahr und bildet damit einen operativen Kern der Aufgabe Beteiligungsmanagement der Stadt. Wesentliche Aufgabe des Beteiligungscontrollings ist die Auswertung von Wirtschaftsplänen, Quartalsberichten und Jahresabschlüssen. Das Beteiligungscontrolling soll als interner Dienstleister ohne Entscheidungsfunktion kompetenter Ansprechpartner sein und hinsichtlich der Beteiligungssteuerung einheitliche Standards für alle Betroffenen setzen. Das Beteiligungscontrolling hat dabei den Anspruch, eine aktive und beratende Rolle auszufüllen. So beabsichtigt Marcus Geithe die mittelfristige Entwicklung seiner Abteilung zu einem „erfolgreichen, internen Unternehmensberater“ der Stadt Mannheim.

Mit der neuen Steuerung, insbesondere der strategischen Entwicklungsplanung, verbindet sich daher die Erwartung, künftig die Beiträge der einzelnen Beteiligungen an der Gesamtstrategie der Stadt Mannheim für Verwaltungsspitze und Gemeinderat transparent und nachvollziehbar darzulegen. Damit soll das vielfach beklagte bestehende Strategiedefizit beseitigt werden.

¹⁵ Inkl. Eigenbetriebe, indirekt inkl. der Urenkelebene.

geprägte Sichtweise der Unternehmen zu stark übernimmt und die Kontrolle der Erreichung anderer kommunaler Sachziele vernachlässigt.

Einsatz und Wirkung einzelner Steuerungsinstrumente Berichtswesen und Beteiligungscontrolling

Nach den wichtigsten Steuerungsinstrumenten befragt, wiesen die Interviewpartner in der Befragung vor allem auf das Berichtswesen und Beteiligungscontrolling hin. Diesem Trend entsprechend sind Quartalsberichte an die Beteiligungsverwaltung in den acht untersuchten Städten bereits die Regel. Bei größeren wirtschaftlichen Problemen einzelner Beteiligungen werden in einigen Kommunen sogar Monatsberichte von den Unternehmen eingefordert. Die Tendenz zu Quartalsberichten verdeutlicht auch die Studie zum kommunalen Gesamtabschluss – so verlangen mehr als zwei Drittel der befragten 48 Kommunen Quartalsberichte ihrer Beteiligungen. Allerdings geben nur knapp ein Drittel der Kommunen an, mit ihrem Berichtswesen zufrieden zu sein. Dies deutet auf ein hohes Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Qualität des kommunalen Berichtswesens hin. In der Befragung wurde vor allem ein Fokus auf finanzielle Kennzahlen deutlich. Sachgrößen wurden dagegen nur selten erwähnt, beispielsweise Besucherzahlen im Zoo oder der Grad der vermieteten Wohnungen bei der Wohnungsbaugesellschaft. Aus Kapazitätsgründen werden außerdem in aller Regel Prioritäten gesetzt, welche Unternehmen genauer betrachtet werden und welche nicht.

Mandatsträgerbetreuung

Eine effektive Informationsbeschaffung und -verarbeitung durch die Beteiligungsverwaltung stellt auch eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle der Beteiligungen durch die politischen Repräsentanten dar. Mandatsträger in den

Aufsichtsräten der Unternehmen sind in vielen Fällen auf die Vorbereitung wichtiger Entscheidungen durch die Beteiligungsverwaltung angewiesen.⁹ Die häufig in der Literatur besprochene Problematik der unzureichenden Qualifikation der Aufsichtsgremien kommunaler Gesellschaften und die daraus resultierende mangelnde Kontrollfähigkeit wurden von den Interviewpartnern der Befragung bestätigt. In allen betrachteten Städten und auch in vielen anderen Gebietskörperschaften werden deshalb mittlerweile freiwillige Schulungen und Fortbildungen für die Mitglieder der Aufsichtsgremien durch die Beteiligungsverwaltung angeboten. Als noch wichtiger und effektiver wird die Mandatsträgerbetreuung im Tagesgeschäft eingeschätzt, die unter anderem die Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen, die Analyse und Kommentierung sämtlicher Unterlagen sowie die Ausarbeitung von Handlungs- und Abstimmungsempfehlungen umfasst. Diese Zuarbeit und Unterstützung wird nach Aussage aller Befragten von den Aufsichtsräten aktiv nachgefragt.

Zielvereinbarungen

Durch ein effektives Berichtswesen und eine unterstützende Mandatsträgerbetreuung sollen die politischen Vertreter der Kommune insbesondere in die Lage versetzt werden, die Leistung und somit auch den Zielerreichungsgrad der jeweiligen Beteiligung in Bezug auf ihren öffentlichen Zweck zu beurteilen. Wesentliche Beteiligungsziele sollten dabei durch die demokratisch legitimierten politischen Mandatsträger der Kommune festgelegt werden.

Die Studie zum kommunalen Gesamtabschluss zeigte, dass 87 Prozent der Antwortenden Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung und 96 Prozent die Gestaltung der Unternehmenssatzung generell als wichtiges Instrument der Beteiligungssteuerung ansehen. In den



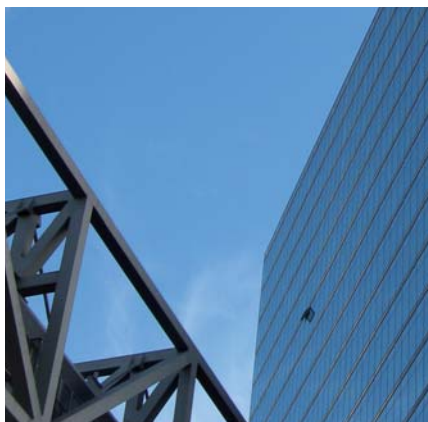
Interviews der Befragung gaben alle Beteiligungsmanager an, Zielvereinbarungen in ihrer Kommune zu verwenden.

Insgesamt scheint es in der Praxis jedoch insbesondere bei der Aufstellung von nicht finanziellen Zielen oder eines komplexeren Zielsystems immer noch eine deutliche Lücke in der tatsächlichen Umsetzung zu geben. Dies belegen sowohl die Ergebnisse der Studie¹⁰ als auch die Befragungen der Beteiligungsmanager. Schon vor einigen Jahren wurde zudem konstatiert, dass sich anscheinend in kaum einer Kommune eine Unternehmenssatzung finden lässt, die der Anforderung einer klaren Formulierung und Ausgestaltung des öffentlichen Zwecks gerecht wird und eine Steuerung des Unternehmens anhand der Ziele der lokalen Politik ermöglicht.¹¹ So schilderte auch einer der befragten Beteiligungsmanager, dass Zielsetzungen in Satzungen ganz bewusst abstrakt gehalten würden, um die Flexibilität der Unternehmen möglichst groß zu halten und häufige zeitaufwändige Änderungen, zum Beispiel bei wechselnden Ratsmehrheiten, zu vermeiden. Im Rahmen der Interviews wurde außerdem auf den hohen Aufwand der Erarbeitung eines komplexen Zielsystems hingewiesen, wofür viele Ratsmitglieder nicht dauerhaft

⁹ Vgl. Harms, J. (2008): Kontrolle und Kontrolldefizite öffentlicher Unternehmen: Ein Beitrag zur Public Corporate Governance.

¹⁰ So existiert nur in circa 10 Prozent der befragten Kommunen ein detailliertes Zielsystem, das klar formulierte Ziele und beispielsweise eine Zielhierarchie umfasst. 38 Prozent gaben an, ein solches Zielsystem teilweise umzusetzen.

¹¹ Vgl. Breimeier, W. / Brinckmann, H. / Killian, W. / Schneider, K. (2005): Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen.



zu motivieren seien. Verstärkend wirkt hierbei, dass Ratsmitglieder aufgrund ihrer politischen Rationalität oft nicht bereit sind, sich auf die Vorgabe von Leistungs- und Finanzzielen zu konzentrieren und schnelle, öffentlichkeitswirksame Eingriffe in das Tagesgeschäft aufzugeben.¹²

Ohne Vorgabe messbarer Ziele, die den Zweck sowie die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung konkretisieren, werden sich die Beteiligungsunternehmen allerdings vorrangig an eigenen Vorstellungen orientieren. So gaben in der Studie zum kommunalen Gesamtabschluss immerhin 35 Prozent der Kommunen an, dass die Initiative in strategischen Angelegenheiten überwiegend von der Geschäftsführung der Unternehmen ausgehe. Keine einzige Kommune berichtete, dass dem Rat eine wesentliche Rolle bei der Initiative zu strategischen Entscheidungen zukommt.¹³ Auch trifft der Rat nur in circa 45 Prozent der Fälle die abschließende Entscheidung in Bezug auf strategische Angelegenheiten.

Public Corporate Governance Kodex

Trotz einer insgesamt noch sehr geringen Verbreitung von Public Corporate Governance Kodizes¹⁴, die grundlegende Standards für die Corporate Governance der Beteiligungen festlegen sollen, bestätigte im Rahmen der Befragung eine Mehrheit der Beteiligungsmanager den Einsatz eines solchen Kodex in ihrer Stadt. Bezüglich der Wirkung dieser Kodizes wurde angeführt, dass sie klare Zuständigkeiten

und Verantwortlichkeiten schaffen. Durch das zugrunde gelegte „comply or explain“-Prinzip werde außerdem die Transparenz des Unternehmenshandelns erhöht. An anderer Stelle wird der Kodex auch als formell institutionalisierte Legitimation des Beteiligungsmanagements aufgefasst, die es den Beteiligungsmanagern ermögliche, deutlich selbstbewusster und nach klaren Vorgaben gegenüber den Geschäftsführern der Beteiligungen aufzutreten.

Die befragten Beteiligungsmanager betonen allerdings auch, dass die Zusammenarbeit mit den Beteiligungen „im Schatten der Hierarchie“ zunehmend auf einer kooperativen Ebene stattfindet, weil eine streng hierarchische Steuerung aufgrund der letztlich doch begrenzten Einblicksmöglichkeiten in die Gesellschaften nicht mehr möglich beziehungsweise nicht zielführend sei. Dabei gilt es zu verhindern, dass diese vorwiegend kooperative Zusammenarbeit zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führt.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Nach Einschätzung der Interviewpartner im Rahmen der Befragung hat der in den letzten Jahren erfolgte Ausbau der Beteiligungsverwaltung sowie der dabei eingesetzten Instrumente zu einer spürbaren Verbesserung der Steuerungsfähigkeit geführt, die sich vor allem durch einen Zugewinn an betriebswirtschaftlichem Know-how und einer verbesserten Informationsverarbeitungskapazität der Beteiligungsverwaltung zeigt. Das Potenzial für ein „Mehr“ an Steuerung ist also zweifellos vorhanden und findet in Teilbereichen auch bereits statt. Vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten „Entpolitisierungstendenz“ stellt sich dennoch die Frage, ob auch von einem „Mehr“ an politischer Steuerung durch die demokratisch legitimierte Repräsentanten ausgegangen werden kann. Generell fällt auf, dass der Schwerpunkt der erfolgten Strukturpassungen im Ergebnis deutlich auf eine

finanzielle Steuerung abzielt. Die Steuerung über Sachgrößen ist noch wenig verbreitet und wird meistens nur dort durchgeführt, wo solche Ziele ohne größeren Aufwand formuliert werden können. Die Beteiligungsverwaltung kann den Ratsmitgliedern nicht deren originäre Aufgabe der Zielformulierung und -festlegung für die kommunalen Beteiligungen abnehmen. Im Sinne eines Agenda-Setters kann sie entsprechende Beschlüsse jedoch mit vorbereiten und durch eine effektive Informationsbereitstellung und Schulung der Ratsmitglieder fördern.

Darüber hinaus ist den Kommunen und anderen Gebietskörperschaften zu empfehlen, sich verstärkt mit der Steuerung ihrer Beteiligungen im Sinne eines „Konzerns Kommune“ auseinanderzusetzen und hierbei auch Synergiepotenziale zwischen einzelnen Beteiligungen sowie zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen zu eruieren. Hierzu können beispielsweise zielgerichtete Fusionen einzelner Beteiligungen sowie der Auf- und Ausbau von Shared Service-Strukturen (gegebenenfalls auch interkommunal) beitragen. ■

¹² Vgl. Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik.

¹³ Bei 60 Prozent der befragten Kommunen geht die Initiative zu strategischen Entscheidungen überwiegend von der Verwaltung aus.

¹⁴ Laut Studie des Instituts waren mit dem Stand des Jahres 2009 bei weniger als 12 Prozent aller Kommunen Kodizes vorhanden; zusätzlich verfügen vier Bundesländer und der Bund über einen eigenen Kodex.

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

Corporate Governance

Aktienrechtsnovelle zur Verschwiegenheit von Aufsichtsräten

Das Bundesministerium der Justiz hat im November 2010 einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Aktiengesetzes („Aktienrechtsnovelle 2011“ oder „Kleine Aktienrechtsnovelle“) vorgestellt. Für den Bereich öffentlicher Unternehmen sind insbesondere die geplanten Änderungen des § 394 AktG von Bedeutung.

Nach derzeitiger Rechtslage sind Aufsichtsratssitzungen nicht öffentlich abzuhalten. Die Aufsichtsräte sind grundsätzlich, das heißt auch gegenüber den Aktionären, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Hiervon sind sie nur befreit, wenn sie von einer Gebietskörperschaft entsandt wurden und eine Berichtspflicht zwischen ihnen und der Gebietskörperschaft besteht.

Der Referentenentwurf stellt klar, dass die Berichtspflicht eines Aufsichtsratsmitglieds gegenüber seiner Gebietskörperschaft aus dem internen Auftragsverhältnis folgt (§ 394 Satz 3 AktG-E). Daneben soll ein neuer § 394 Satz 4 AktG nicht börsennotierten Gesellschaften, an denen eine Gebietskörperschaft beteiligt ist, die Möglichkeit eröffnen, die Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder sowie die Öffentlichkeit der Aufsichtsratssitzungen durch Satzung zu regeln.

Durch entsprechende Satzungsregelungen könnten die Sitzungen des Aufsichtsrats zum Beispiel vollständig öffentlich abgehalten oder in öffentliche und nicht öffentliche Abschnitte geteilt werden. Auch der Umfang der Verschwiegenheitspflicht in Bezug auf die einzelnen Aufsichtsratsmitglieder oder Themenbereiche könnte spezifisch regelbar sein. Die geplante Neuregelung soll für nicht börsennotierte Aktiengesellschaften und alle kommunalen GmbHs – mitbestimmt oder nicht mitbestimmt – gelten.

Nach derzeitiger Planung soll das Gesetz im Herbst 2011 in Kraft treten.

Der Referentenentwurf ist unter www.bmj.bund.de erhältlich. ■

Haftungseinschränkung im fakultativen Aufsichtsrat einer kommunalen GmbH

Kommunale Beteiligungsgesellschaften und Stadtwerke sind häufig in der Rechtsform einer GmbH organisiert. Beschäftigt eine solche Gesellschaft in der Regel mehr als 500 Arbeitnehmer, ist zwingend ein Aufsichtsrat zu bilden. Sofern in der Regel 500 oder weniger Arbeitnehmer beschäftigt werden, kann ein fakultativer Aufsichtsrat gebildet werden. In seiner Entscheidung vom 11.12.2006 (Az.: II ZR 243/05) hatte der BGH klargestellt, dass die Mitglieder eines fakultativen Aufsichtsrats einer GmbH grundsätzlich gleichermaßen wie die Mitglieder des Aufsichtsrats einer AG haften. Mit Urteil vom 20.9.2010 (Az.: II ZR 78/09) schränkt der BGH diese Haftung nun teilweise ein. Die Mitglieder des fakultativen Aufsichtsrats seien demnach – im Gegensatz zu denjenigen des Aufsichtsrats einer AG – bei Verletzung ihrer Überwachungspflicht nur dann schadenersatzpflichtig, wenn die Gesellschaft selbst in ihrem Vermögen im Sinne des §§ 249 ff. BGB geschädigt wurde. Eine Haftung käme dann nicht in Betracht, wenn eine Zahlung nach Insolvenzreife lediglich zu einer Verminderung der Insolvenzmasse und damit zu einem Schaden der Insolvenzgläubiger führt.

Dies bedeutet, dass die Haftung des fakultativen Aufsichtsrats bei Verletzung seiner Überwachungspflicht bezüglich der Einhaltung von Zahlungsverboten im Vorfeld einer Insolvenz stark eingeschränkt ist. Eine verbotswidrige Zahlung im Sinne von § 64 S. 1 GmbHG stellt regelmäßig keinen Schaden der Gesellschaft selbst dar, sondern lediglich einen Schaden der Insolvenzgläubiger.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Haftung der Mitglieder eines fakultativen Aufsichtsrats auf solche Pflichtverletzungen beschränkt ist, die einen Schaden bei der Gesellschaft selbst bewirken. Dies liegt darin begründet, dass der fakultative Aufsichtsrat der Entlastung und Beratung der Gesellschafter dient und nicht im Interesse der Allgemeinheit gebildet wird. Als weniger erfreulich für den fakultativen Aufsichtsrat erweist sich das BGH-Urteil allerdings insoweit, als klargestellt wurde, dass auch er die besonderen Überwachungspflichten im Stadium der Insolvenzreife einzuhalten hat und dafür – im Fall eines eigenen Schadens der Gesellschaft – haftet. ■

Verwaltungsmodernisierung

EU: E-Government-Aktionsplan und Benchmark-Studie veröffentlicht

Die Europäische Kommission hat Ende 2010 in Brüssel den „E-Government-Aktionsplan 2011–2015“ vorgestellt. Sie reagiert damit auf die Forderung der Mitgliedstaaten nach einer gemeinsamen E-Government-Politik. Laut Kommission ist der Aktionsplan ein wesentlicher Bestandteil der „Digitalen Agenda für Europa“, die dafür sorgen soll, dass die E-Government-Services der Mitgliedstaaten ausgeweitet werden und deren Nutzung verbessert wird. Bis 2015 sollen 50 Prozent der EU-Bürger und 80 Prozent der Unternehmen elektronische Behördendienste in Anspruch nehmen können.

Konkret enthält der europäische E-Government-Aktionsplan 40 Maßnahmen zum Ausbau elektronischer Behördendienste. Dabei geht es zum Beispiel um die Online-Anmeldung eines Unternehmens, die Beantragung von Sozialversicherungs- und Gesundheitsleistungen über das Internet oder die Online-Einschreibung an Schulen und Universitäten in ganz Europa.

Nach Angaben der Kommission soll den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Maßnahmen eine zentrale Rolle zukommen. Die Aufgabe der Kommission selbst sei es vor allem, die Rahmenbedingungen für die Entwicklung grenzübergreifender elektronischer Behördendienste zu verbessern.

Unterdessen erzielte Deutschland im Jahr 2010 bei der E-Government-Vergleichsstudie der Europäischen Kommission den bislang besten Platz seit Beginn der Erhebung im Jahr 2001. Der jährlich durchgeführte EU-Benchmark bewertet das Online-Angebot von Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen europäischer Staaten. Beim Indikator „Online-Reifegrad“ erreichte Deutschland Platz 6 (2009: Platz 13). Mit diesem Indikator wird bewertet, inwieweit die E-Government-Dienste die Interaktion beziehungsweise Transaktion zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen ermöglichen. Beim Indikator „Verfügbarkeit“ der 20 untersuchten Basisdienste konnte sich Deutschland gegenüber 2009 um drei Plätze verbessern und erreichte Platz 12.

Der EU-Aktionsplan kann auf der Seite der EU-Kommission unter europa.eu/legislation_summaries/information_society/index_de.htm heruntergeladen werden. Die Benchmark-Studie ist unter www.decipgemini.com/insights/publikationen/egovernment-benchmark-2011/ erhältlich. ■

Nachhaltigkeitsprogramm der Bundesregierung: Bürgermeister fordern Unterstützung

Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung hat am 6.12.2010 das Programm „Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungsbereich umsetzen“ beschlossen. Bundesbehörden sollen in Zukunft beim Bauen, Sanieren, Heizen oder Einkaufen anspruchsvollen Nachhaltigkeitsanforderungen genügen. Hierzu werden zwölf

Maßnahmen benannt, inklusive der Überprüfung des Programms in vier Jahren. Neben allgemeinen Anweisungen wie beispielsweise der schrittweisen Umstellung auf Ökostrom in den Gebäuden der Bundesministerien in Berlin und Bonn wird ein konkretes Ziel angegeben: Die CO₂-Emissionen der Bundesregierung einschließlich Geschäftsbereich sollen bis 2020 gegenüber den Werten von 1990 halbiert werden. Gemäß der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 8.4.2010 wurde bereits im Jahr 2007 eine Emissionsenkung von circa 44 Prozent gegenüber dem Wert von 1990 erreicht.

Der Veröffentlichung dieses Nachhaltigkeitsprogramms ging die Forderung von 16 Oberbürgermeistern aus ganz Deutschland voraus, den Kommunen mehr Unterstützung für eine nachhaltige Finanz-, Wirtschafts- und Klimapolitik zu bieten. Der Eckpunkteplan der Initiative enthält unter anderem den Appell an die EU, Bundesregierung und Länder, die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Beschaffung und für nachhaltiges Wirtschaften zu verbessern. Der von der Bundesregierung berufene Rat für nachhaltige Entwicklung unterstützt diese Initiative aufgrund der Bedeutung der Kommunen hinsichtlich des Erreichens der nationalen Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.

Das Maßnahmenprogramm sowie der Eckpunkteplan sind unter www.nachhaltigkeitsrat.de nachzulesen. ■

Bundesregierung legt Jahresbericht über Fortschritte beim Bürokratieabbau vor

Die Bundesregierung hat Mitte Dezember 2010 ihren Bericht zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus vorgelegt und stellt damit den aktuellen Umsetzungsstand ihres Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ vor. Ziel des 2006

beschlossenen Vorhabens ist es, die Bürokratiekosten der Wirtschaft bis Ende 2011 um 25 Prozent zu reduzieren.

Aus dem Jahresbericht geht hervor, dass bis Ende 2010 Vereinfachungsmaßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von rund 6,7 Milliarden Euro pro Jahr umgesetzt wurden. Dies entspreche nach Realisierung aller derzeit geplanten Vorhaben einer Gesamtabbaubilanz von 22,6 Prozent gegenüber der Belastung im Jahr 2006. Demnach müssten bis Ende 2011 noch Abbaumaßnahmen im Umfang von etwa 1,5 Milliarden Euro vorgenommen werden, um das gesetzte Ziel zu erreichen. Laut Bundesregierung sind dafür zahlreiche weitere Maßnahmen vorgesehen, die die Wirtschaft um 4,6 Milliarden Euro entlasten sollen. Die Maßnahmen reichen von der Vereinfachung von Vordrucken bis hin zur vermehrten Nutzung elektronischer Übermittlungsverfahren und moderner Kommunikationstechnologien.

In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2010 bescheinigt der Normenkontrollrat (NKR) der Bundesregierung Fortschritte beim Bürokratieabbau. Er merkt jedoch an, dass die anfängliche Dynamik zuletzt erkennbar nachgelassen habe. Angesichts des knappen Zeitfensters und der ehrgeizigen Ziele der Bundesregierung fordert der NKR, weitere Abbaumaßnahmen zügig auf den Weg zu bringen. Insbesondere die in den Projekten zum Bürokratieabbau gewonnenen Erkenntnisse sowie die geprüften Vorschläge aus der Wirtschaft sollten nun auch in konkrete Maßnahmen münden.

Unterdessen wurde im Dezember 2010 im Bundestag ein Gesetzentwurf verabschiedet, wonach der NKR mehr Rechte und Aufgaben erhalten soll. Bislang beschränkte sich die Prüfungscompetenz des NKR auf die Darstellung der Bürokratiekosten. In Zukunft soll dessen Kompe-

tenz auf die Prüfung des gesamten Erfüllungsaufwands ausgedehnt werden, heißt es in dem von der Regierungsfraktion eingebrachten Gesetzentwurf. Um das erweiterte Aufgabenspektrum durch die Ausdehnung der Prüfkompetenzen erfüllen zu können, wird die Zahl seiner Mitglieder von acht auf zehn erhöht. Zudem soll der NKR nicht nur Gesetzesentwürfe der Bundesregierung, sondern auch aus der Mitte des Bundestages – auf Antrag der Fraktionen – und des Bundesrats prüfen können.

Der Jahresbericht der Bundesregierung kann unter <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Buerokratieabbau/buerokratieabbau.html> heruntergeladen werden. Die NKR-Stellungnahme zum Jahresbericht ist unter www.normenkontrollrat.bund.de aufgeführt. ■

Öffentliche Finanzwirtschaft

Rekorddefizit auf Bundes- und Kommunalebene; Entschuldungsprogramme von Ländern

Gemäß einer vom Bundesministerium der Finanzen am 2.2.2011 veröffentlichten Pressemitteilung ist die Neuverschuldung des Bundes zwar niedriger als erwartet, aber mit 44 Milliarden Euro immer noch die höchste Neuverschuldung des Bundes in der Geschichte. Das Statistische Bundesamt eröffnete in einer Pressemitteilung am 21.2.2011, dass die Staatsschuld insgesamt auf zwei Billionen Euro steigt. Konsolidierungsmaßnahmen sind jedoch nicht nur vom Bund zu leisten. Vor allem die Kommunen kämpfen mit einem Rekorddefizit von 9,8 Milliarden Euro im Jahr 2010, das in der Krise vor allem durch verringerte Gewerbesteuererinnahmen und steigende Sozialausgaben entstand.

Rheinland-Pfalz reagiert mit einem von Landes- und Kommunalvertretern unterschriebenen Entschuldungsfonds, der ab dem 1.1.2012 für 15 Jahre gilt. Die Verbindlichkeiten der Kommunen sollen in diesem



Zeitraum um 3,9 Milliarden Euro gesenkt werden. Dies stellt zwei Drittel der Verschuldungssumme zum 31.12.2009 dar. Die 3,9 Milliarden Euro sollen jeweils zu einem Drittel von den Kommunen, dem kommunalen Finanzausgleich und dem Landeshaushalt aufgebracht werden.

Auch in anderen Bundesländern gibt es Entschuldungsprogramme, wie beispielsweise der „Zukunftsvertrag“ in Niedersachsen oder das Förderprogramm „Sachsen Anhalt STARK II“.

Die Forderung nach einem weitergehenden Entlastungskonzept für die Kommunen wird lauter, auch weil nach Aussage des Präsidenten des Städte- und Gemeindebundes (DStGB) in den Kommunen der wirtschaftliche Aufschwung noch nicht spürbar sei. Daher sprechen sich laut einer im Auftrag des DStGB durchgeführten Forsa-Umfrage 77 Prozent der Bundesbürger dafür aus, die zu erwartenden Steuermehreinnahmen für Städte und Gemeinden anstatt für Steuersenkungen auszugeben. ■

Bereitschaftsdienst ist Arbeitszeit

Nach einem Berufungsurteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 25.1.2011 sind Bereitschaftszeiten von Polizisten am Arbeitsplatz grundsätzlich als normale Arbeitszeit anzurechnen. Geklagt hatte in diesem von der Gewerkschaft der Polizei (GdP) unterstützten Musterprozess ein niedersächsischer Polizist, weil ihm während des Polizeieinsatzes beim



Castor-Transport im Jahr 2005 nur 25 Prozent seiner geleisteten Bereitschaftsdienste auf die regelmäßige Arbeitszeit angerechnet wurden.

Der Europäische Gerichtshof hatte bereits im Jahr 2000 entschieden, dass ein Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz vollständig als Arbeitszeit anzurechnen ist. Hiervon waren insbesondere die Arbeitsbedingungen an den deutschen Krankenhäusern unmittelbar betroffen.

Nach Auskunft des Landes Niedersachsen entstünden dem Land jedes Jahr Mehrkosten von rund 1,5 Millionen Euro, sollte das Urteil rechtskräftig werden. Zahlreiche Großeinsätze der Polizei dürften bei Umsetzung der Entscheidung teurer werden. Weitere Bundesländer prüfen derzeit die Auswirkungen des Urteils für ihre Einsatzkosten. In einigen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen werden Bereitschaftszeiten von Polizisten nach Auskunft der GdP bereits zu 100 Prozent vergütet. Die Entscheidung könnte die laufenden Diskussionen um eine stärkere Aufteilung der hohen Kosten von Polizeieinsätzen bei überregionalen Großveranstaltungen – zum Beispiel bei den regelmäßigen Castor-Transporten – verstärken.

Das zuständige Innenministerium des Landes Niedersachsen kündigte derweil an, Revision gegen das Urteil einzulegen und vor das Bundesverwaltungsgericht zu ziehen. ■

Sparkassen-Finanzgruppe

Sparkassen: Ergebnisse im Jahr 2010 und zukünftige Belastungen

Jahrespressekonferenzen einzelner Institute und zusammenfassende Verbandsinformationen verweisen darauf, dass 2010 für die Sparkassen insgesamt wieder – wie auch schon 2009 – ein gutes Jahr war, für manche stellte es sogar ein Rekordjahr dar. Gleichzeitig fehlt es nicht an Hinweisen darauf, dass es in Zukunft erheblich schwerer werden wird, vergleichbare Erfolge zu erzielen. Vom wahrscheinlichen Rückgang der Ergebnisse bei Sparkassen werden auch die Steuerleistungen für die Kommunen und etwaige Ausschüttungen an die Träger betroffen sein.

Drei Faktoren lasten auf künftigen Ergebnissen: Zum Ersten bestehen bei den betroffenen Sparkassenverbänden immer noch Abschreibungs- und Kostenrisiken aus Beteiligungen im Landesbankensektor, wie sie beispielsweise für die nordrhein-westfälischen Sparkassen bei einem Abwicklungsszenario der WestLB in erheblichem Umfang schlagend werden würden. Zum Zweiten weisen die Mahner auf die aktuell günstige „steile“ Zinsstrukturkurve, die den Sparkassen in den letzten beiden Jahren einen großen Teil ihrer Gewinne aus der Fristentransformation ermöglichte – also dem Ausnutzen der Differenz zwischen niedrigen kurzfristigen (Einlage- und Refinanzierungs-)Zinsen und höheren längerfristigen (Anlage- und Finanzierungs-)Zinsen. Hier wird allgemein mit einer Erhöhung der Zinsen „am kurzen Ende“ gerechnet. Dies würde die Einlagenseite verteuern und damit zu einer Abschmelzung der Erträge führen. In diesem Sinne haben Bundesbank und Bankenaufsicht bereits mehrfach vor mittelfristigem Zinsänderungsrisikopotenzial gewarnt. Zudem drohten sie mit gezielten Eingriffen auf Institutsebene, falls einzelne Marktteilnehmer weiterhin zu risikoreich auf der Zinsstrukturkurve „reiten“ würden. Zum

Dritten ist davon auszugehen, dass durch die Flut regulatorischer Anforderungen weitere beträchtliche finanzielle Belastungen auf die Sparkassen zukommen werden.

Der Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands hat sich unterdessen dafür ausgesprochen, bei der Bankenregulierung differenzierter vorzugehen. Bei den Regeln müsse stärker zwischen stabilen Kreditinstituten und solchen, die durch ihre Größe oder Risikoneigung Stabilitätsrisiken auslösen können, unterschieden werden. Der Präsident wehrt sich außerdem gegen die Vorschläge der EU-Kommission, die Umsetzung von Basel III in europäisches Recht per EU-Verordnung vorzunehmen, die in allen Staaten unmittelbar gelten würde. Stattdessen forderte er, die Regelungen wie bisher als Richtlinie umzusetzen, die den Staaten die Möglichkeit lasse, den Regelungs-inhalt passend in nationales Recht einzubetten. Die Bankenlandschaft in den verschiedenen Mitgliedstaaten sei historisch unterschiedlich gewachsen, weshalb eine Richtlinie sinnvoll sei. ■

Neue regulatorische Anforderungen

Mit den regulatorischen Anforderungen aus der Aufarbeitung der Finanzmarktkrise sollen die Banken von der Bankenaufsicht stärker zur Finanzierung der Lasten der Krise herangezogen werden. Den Sparkassen missfällt allerdings dabei, dass auch sie jener deutschen Bankenabgabe unterworfen sind, die Bestandteil des „Bankenrestrukturierungsgesetzes“ ist. Damit besteht seit Jahresbeginn 2011 die Rechtsgrundlage für die Einführung eines geordneten Verfahrens zur Reorganisation beziehungsweise Restrukturierung straukelnder „systemrelevanter“ Kreditinstitute. Um hierfür eine finanzielle Basis zu schaffen, wird künftig eine Sonderabgabe von allen Kreditinstituten in einem Stabilitätsfonds angesammelt. Die Abgabe errechnet sich aus einem Schlüssel,

der sich im Wesentlichen nach der Bilanzsumme – abzüglich Spareinlagen von Kunden und Eigenkapital – richtet.

Zur Stärkung der Finanzmarktstabilität auf europäischer Ebene könnten die Sparkassen zudem durch die Pläne der EU-Kommission für einen Einlagensicherungsfonds herangezogen werden. Die Sparkassenverbände wehren sich allerdings vehement dagegen, wobei sie auf die Unterstützung der deutschen Politik zählen können. Bisher sind durch die gegenseitige Institutssicherung bei Sparkassen alle Kundengelder in unbegrenzter Höhe garantiert. Im Zentrum der Reformüberlegungen der EU-Kommission steht eine Einlagensicherung mit maximal 100.000 Euro pro Privatkunden. Dies würde deutsche Kunden faktisch benachteiligen. Daher plädieren die Sparkassen dafür, die Institutssicherung als gleichberechtigte Alternative zur Einlagensicherung zu erhalten – und sie nicht den zusätzlichen Kosten zum Aufbau einer europäischen Institutssicherung auszusetzen. ■

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Managementinstrumente für kommunale Energieversorgungsunternehmen

Eine aktuelle gemeinsame Studie des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) und der Hochschule Darmstadt beleuchtet die Stärken und Schwächen unterschiedlicher Managementinstrumente für kommunale Energieversorger. Bezüglich der Möglichkeiten, Herausforderungen im Zuge der Liberalisierung des Energiemarkts effizient zu begegnen, wurden von den Befragten strategische Kooperation, Benchmarking sowie Kundenbeziehungsmanagement als wichtigste Managementinstrumente genannt. An zweiter Stelle rangiert zielbasierte Mitarbeiterführung. Dieses Instrument wird in allen großen

Unternehmen, jedoch nur in 78 Prozent der mittleren und in 41 Prozent der kleineren Firmen angewendet.

In enger Verknüpfung mit den Themen Outsourcing und Kooperation stellt die Konzentration auf die Kernkompetenzen eine Strategie dar, die 39 Prozent der Befragten mit Zufriedenheit anwenden. 42 Prozent hingegen geben an, auch außerhalb der Kernkompetenzen wachsen zu wollen, um das Risiko zu diversifizieren.

Die Ergebnisse der Studie insgesamt weisen darauf hin, dass viele der Managementinstrumente nur punktuell eingesetzt werden und das Potenzial häufig nicht ausgeschöpft wird. Gerade in kleineren Unternehmen übersteige der Aufwand oft den Nutzen.

Die Studie ist für Mitgliedsunternehmen des VKU unter www.vku.de erhältlich. ■

SRU-Gutachten „Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung“

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat im Auftrag des BMU das Sondergutachten „Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung“ erstellt. Es wurde dem Bundesumweltminister am 26.1.2011 überreicht. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass eine vollständige Umstellung der Stromversorgung in Deutschland auf erneuerbare Energien bis 2050 möglich ist. Die Bundesregierung hat sich das Ausbauziel gesetzt, bis 2050 einen Anteil von 80 Prozent erneuerbarer Energien an der Stromversorgung zu erreichen. Dieses Ziel könne nach Ansicht der Gutachter verwirklicht werden. Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung sind neben dem starken Ausbau der erneuerbaren Energien insbesondere auch die Steigerung der Energieeffizienz und der Ausbau von Netz- und Speicherkapazitäten.



Die in dem Gutachten untersuchten Szenarien unterscheiden sich in der Höhe der Elektrizitätsnachfrage in Deutschland im Jahr 2050, die mit 500 bis 700 TWh/a beziffert wird sowie dem Grad des Austauschs und der Vernetzung mit Ländern in Europa und Nordafrika. Dieser bewegt sich zwischen 0 Prozent (Selbstversorgung) und einem Nettoimport von maximal 15 Prozent der nationalen Versorgung. Im Vergleich zu den Zielszenarien der Bundesregierung erscheinen die Annahmen konservativ (höhere Nachfrage und geringere Importabhängigkeit). Dennoch erfüllten alle Berechnungen die Bedingung, dass der Strombedarf im Jahr 2050 vollständig regenerativ gedeckt wird. Dies wäre ein erheblicher Beitrag zum Klimaschutz, da heute die Stromerzeugung rund 40 Prozent der deutschen Treibhausgasemissionen verursacht.

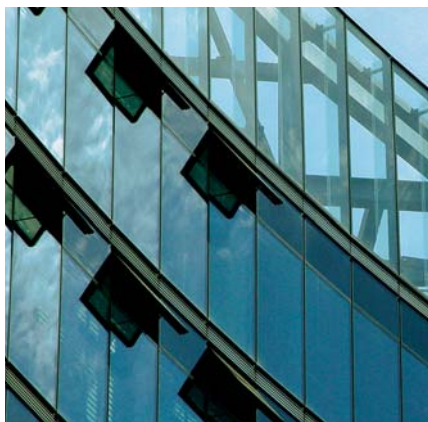
Das Gutachten ist unter www.umweltrat.de einsehbar. ■

ÖPNV

BGH: Mehr Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr

Nach einer Entscheidung des BGH vom 8.2.2011 (X ZB 4/10) ist das Vergaberecht im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) anwendbar.

Denn die Vergaberegeln des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gehen §15 Abs. 2 Allgemeines



Eisenbahngesetz (AEG) vor. Letzterer sieht – anders als das GWB – keine Ausschreibungspflicht für Leistungen im SPNV vor. Grund hierfür sei, dass das GWB dem AEG als jüngerer Gesetz vorgehe. Damit erteilte der BGH der Ansicht, die das AEG im Verhältnis zum GWB als das speziellere Gesetz – und damit als das vorrangige – betrachtete, eine Absage.

Außerdem sei ein Vertrag über SPNV-Leistungen keine – vom Vergaberecht generell ausgenommene – Dienstleistungskonzession. Für eine solche sei erforderlich, dass der Konzessionär das Betriebsrisiko zu einem wesentlichen Teil trägt. Da in dem zugrunde liegenden Sachverhalt die Deutsche Bahn Tochter DB Regio mit den vom Verkehrsverbund Rhein-Ruhr geleisteten öffentlichen Zuschüssen 64 Prozent ihrer Gesamtkosten decken könne, fehle es an der notwendigen Risikotragung.

Mit diesem Beschluss hat der BGH die umstrittene Frage zum Verhältnis zwischen AEG und GWB zugunsten eines stärkeren Wettbewerbs im SPNV entschieden. Die nunmehr grundsätzlich bestehende Ausschreibungspflicht wird zahlreiche in den nächsten Jahren auslaufende und damit neu zu vergebende Aufträge betreffen.

Abzuwarten bleibt, ob die Landesgesetzgeber nun die seit dem 3.12.2009 geltende, aber durch nationales Recht noch nicht konkretisierte europäische Verordnung Nr. 1370/2007 umsetzen werden.

Sie eröffnet abweichend vom Vergaberecht die Möglichkeit einer Direktvergabe von SPNV-Leistungen. ■

Gesundheitswesen

Studie: Gehälter in deutschen Krankenhäusern weitgehend stabil

Nach einer aktuellen Studie der Managementberatung Kienbaum haben sich im Jahr 2010 die Gehälter sowohl der nicht-ärztlichen Führungskräfte als auch der Ärzte in deutschen Krankenhäusern im Vergleich zu 2009 kaum verändert.

Der Studie zufolge erhalten Oberärzte und Fachärzte im Schnitt genau wie im Vorjahr Jahresgesamtbezüge in Höhe von 113.000 Euro beziehungsweise 82.000 Euro. Chefärzte mussten 2010 dagegen leichte Gehaltsrückgänge von durchschnittlich 9.000 Euro hinnehmen, sodass ihr Jahresgehalt nun durchschnittlich 257.000 Euro beträgt. Damit liegen Chefärzte mit ihren Jahresgesamtbezügen nach wie vor deutlich vor den Geschäftsführern, Vorständen und nichtärztlichen Führungskräften: Das Geschäftsführergehalt im Gesundheitswesen beträgt durchschnittlich 152.000 Euro. Das sind 6.000 Euro mehr als 2009. Insgesamt betragen die Gehaltssteigerungen bei nichtärztlichen Führungskräften im Schnitt 2,5 Prozent.

Für die Vergütungsstudie „Führungs- und Fachkräfte in Krankenhäusern 2010“ wurden 2.234 Mitarbeiter aus 221 Krankenhäusern befragt.

Die Kienbaum-Studie kann über www.kienbaum.com bezogen werden. ■

Ergebnisse des Schlussergebnisses für das erste Jahr unter Morbi-RSA

Er war mit Spannung erwartet worden und liegt seit dem 16.11.2010 offiziell vor: der erste Jahresausgleich 2009 zum morbi-ditätsorientierten Risikostrukturausgleich

(Morbi-RSA). „Für die Krankenkassen bewegt sich der Jahresausgleich entgegen den von bestimmten Kritikern geäußerten Befürchtungen im Rahmen der Erwartungen. Die Effekte sind zum größten Teil in den Rechnungsergebnissen der Krankenkassen bereits richtig vorweggenommen“, erläutert der Präsident des Bundesversicherungsamtes (BVA).

Konnten in der Vergangenheit die Versorgerkassen aus dem AOK-Lager sowie aus dem Ersatzkassenlager mit Zuweisungen aus dem Risikostrukturausgleich rechnen, zeichnen die nunmehr vorliegenden Zahlen ein neues Bild: Insbesondere bei den Ortskrankenkassen ist die Rede von einem saldierten Minus von 200 bis 300 Millionen Euro. Im Ersatzkassenlager trifft es vornehmlich die DAK, wohingegen die Techniker Krankenkasse, anders als im bisherigen System, mit einer signifikanten Erstattung rechnen darf.

Eine vollständige Übersicht von Gewinnern und Verlierern war der Pressemitteilung des BVA nicht zu entnehmen. Die Zuweisungen werden lediglich je Kassenart dargestellt. Mit der Verabschiedung des GKV-Finanzierungsgesetzes schien die Finanzlage der GKV für das Jahr 2011 gesichert. Ob dies für alle Kassen gilt, wird spätestens der Schlussergebnis 2010 im November 2011 zeigen. ■

Schweizer Spitalkostenrechnung (REKOLE®) zukünftig verbindlich?

In der Vergangenheit wurde die Kostenrechnung immer als „Verwaltungshilfsinstrument“ bezeichnet, jetzt erhält sie in den Schweizer Spitälern eine immer größere Bedeutung. Mit der Verordnung zum Krankenversicherungsgesetz (KVG) wird die gesetzlich festgelegte Forderung nach Einheitlichkeit und mehr Transparenz in der Kostenermittlung und Leistungserfassung nun umgesetzt. Stark steigende Kosten und die mit der Verordnung neu implementierte Spitalfinanzierung ab 2012

mittels der Swiss DRG (Diagnosis Related Groups, Fallpauschalen) machen es für ein Krankenhaus unabdingbar, genau zu wissen, wo es bezüglich seiner Kosten im Vergleich zu den Leistungen steht. Eine schweizerische Eigenheit ist, dass sich die einzelnen Spitäler und Kliniken für einen öffentlichen Leistungsauftrag um die Aufnahme in eine kantonale Spitalliste bewerben müssen, damit diese Leistungen künftig überhaupt per DRGs abgegolten werden. Dabei ist absehbar, dass die Kantone (die künftig mindestens 55 Prozent der Fallpauschalen bezahlen werden) die normierte Spitalkostenrechnung REKOLE® als Kriterium für die Aufnahme in die Spitalliste verlangen werden. Dieses Vorgehen hin zu einer einheitlichen und vergleichbaren Datenbasis wird auch durch den Tarifpartner Santésuisse unterstützt.

„H+ Die Spitäler der Schweiz“ (Verband) hat sein Handbuch für das betriebliche Rechnungswesen REKOLE® mit der Ausgabe 2008 an die neue Gesetzgebung angepasst. Dieses Handbuch ist für Krankenhäuser im Akutbereich ebenso anwendbar wie für Rehabilitations- und Psychiatrie-Institutionen.

Weitere Informationen sind unter www.kpmg.ch/rekole erhältlich. ■

Kooperationen und Privatisierungen

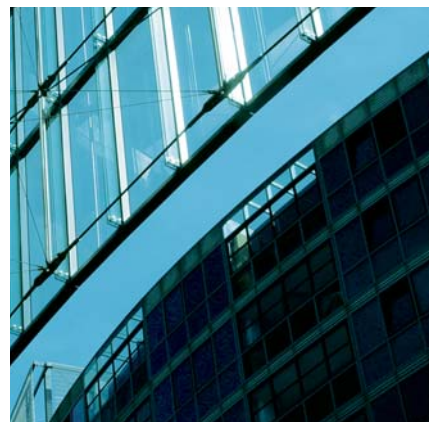
Mauteinnahmen ausschließlich für Straßenbau, bei Kommunen Vorteile für PPP

Seit dem 1.1.2011 werden die Einnahmen aus der Lkw-Maut in Deutschland nach Beschluss der Bundesregierung ausschließlich für den Ausbau und Unterhalt von Autobahnen und Bundesstraßen verwendet. Investitionen in das Schienen- und Wasserstraßennetz müssen von nun an vollständig aus dem regulären Bundeshaushalt finanziert werden. Von den Lkw-Mauteinnahmen im Jahr 2009 in Höhe

von rund 5,01 Milliarden Euro waren noch rund 1,6 Milliarden Euro in Schienen- und Wasserstraßenprojekte investiert worden. Während der ADAC und der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie den Beschluss begrüßen, kritisieren andere Verkehrsverbände die Entscheidung als „Rückschritt für eine integrierte Verkehrspolitik“.

Die Bundesregierung setzt hiermit einen ersten Schritt der laut Koalitionsvertrag angestrebten Herstellung eines „Finanzierungskreislaufs Straße“ um, durch den die Haushaltsabhängigkeit von Investitionen im Fernstraßenbereich reduziert werden soll. In einem weiteren Schritt ist vorgesehen, die Kreditfähigkeit der bundeseigenen Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zu prüfen, um Investitionsvorhaben im Fernstraßenverkehr künftig auch in privatwirtschaftlicher Form umsetzen zu können. Die Vorteilhaftigkeit solcher Finanzierungsformen ist innerhalb der Bundesregierung bislang umstritten.

Für den kommunalen Bereich kam eine Machbarkeitsstudie mehrerer Bauverbände und Forschungseinrichtungen in Baden-Württemberg kürzlich zu dem Ergebnis, dass insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage vieler Kommunen eine PPP-Finanzierung bei der Bewirtschaftung des regionalen Kreis- und Gemeindestraßennetzes Vorteile gegenüber einer konventionellen, haushaltsabhängigen Finanzierung aufweist. Durch einen hohen, von Budgetvorgaben unabhängigen Mitteleinsatz in den ersten Jahren könne eine schnelle Verbesserung des Straßenzustands erreicht werden, der sich in den Folgejahren durch erheblich geringere Unterhaltskosten bezahlt mache. Unklar blieb bei der Darstellung der Studie, inwiefern ein Vergleich auf Basis eines doppelten Haushaltswesens zu anderen Ergebnissen geführt hätte. ■

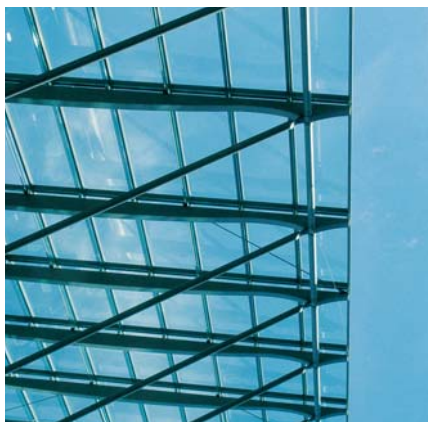


Recht und Steuern

EU startet Diskussion zur Modernisierung des öffentlichen Auftragswesens

Die Europäische Kommission hat Ende Januar 2011 das Grünbuch „über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens“ herausgegeben und parallel dazu eine öffentliche Konsultation gestartet. Mit dem Grünbuch zeigt die Kommission den aus ihrer Sicht notwendigen Regelungsbedarf auf und stellt konkrete Vorschläge zur Vereinfachung und Aktualisierung der bestehenden Vorschriften dar. Ziel ist es, das EU-Vergaberecht zu modernisieren und an die neuen Herausforderungen anzupassen. Zu diesen zählen dabei nach Angaben der EU-Kommission außer der Notwendigkeit, öffentliche Mittel effizienter einzusetzen, auch die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange, beispielsweise die Bekämpfung des Klimawandels und die Förderung der sozialen Kohäsion.

Aufgrund veränderter wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen sei laut Kommission eine Überprüfung der EU-Regelungen über das öffentliche Beschaffungswesen notwendig. Zweck der Konsultation ist es nun, die Standpunkte der Betroffenen zu den verschiedenen Optionen für eine Änderung der Rechtsvorschriften einzuholen. Die Kommission will die Antworten aus der Konsultation bei der Vorbereitung des Gesetzgebungsvorschlags für die Reform des EU-Vergaberechts nutzen.



Vergaberecht würde daher in der Regel keine Anwendung finden, so das Europäische Parlament.

Das Grünbuch und weitere Informationen zur Politik der EU im Bereich des öffentlichen Auftragswesens sind unter http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/consultations/index_de.htm erhältlich. ■

Nach Schätzungen der Kommission entfallen auf das öffentliche Auftragswesen etwa 17 Prozent des BIP der EU. Vor diesem Hintergrund müsse die Vergabepolitik den effizientesten Einsatz öffentlicher Mittel gewährleisten und eine transparente, wettbewerblich organisierte Auftragsvergabe ermöglichen.

Parallel zur Konsultation zum Grünbuch nimmt die Kommission derzeit eine umfassende Bewertung der Wirksamkeit und Kosteneffizienz der bestehenden EU-Vorschriften auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens vor. Die Ergebnisse dieser Bewertung sowie der Konsultation werden auf einer Konferenz zur Reform des öffentlichen Auftragswesens diskutiert, die am 30.6.2011 in Brüssel stattfinden soll.

In einer ersten Reaktion äußerte sich der Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) kritisch zu der im Grünbuch vertretenen Auffassung, das Vergaberecht auch auf die interkommunale Zusammenarbeit anzuwenden. So besteht nach Aussagen des VKU die Gefahr, dass die interkommunale Zusammenarbeit durch zusätzliche Regelungen unnötig erschwert wird. Der VKU sieht den Vorstoß der Kommission als Widerspruch zur Position des Europäischen Parlaments. Dieses hätte 2010 einen praxistauglichen Vorschlag vorgelegt und den Grundsatz unterstrichen, dass es sich bei der interkommunalen Zusammenarbeit um einen reinen Organisationsakt der beteiligten Kommunen handelt. Das

Eigenbedarfsdeckung von Kommunen in Privatrechtsform zulässig

Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts (OVG) NRW dürfen Kommunen ihren Eigenbedarf auch mithilfe von Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH decken (OVG NRW vom 26.10.2010, Az.: 15 A 440/08). Es erklärte eine Verfügung der Bezirksregierung Düsseldorf als Kommunalaufsichtsbehörde (KAB) für rechtswidrig, die der klagenden Gemeinde die Beendigung ihrer Beteiligung an einer Kommunalen Dienstleistungsgesellschaft mbH vorgab.

Hintergrund: Für die privatrechtliche Organisation nichtwirtschaftlicher Einrichtungen bestimmte § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GO NRW a. F., dass neben einem wichtigen Interesse die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 GO NRW gegeben sein mussten. Gegenstand dieses Paragraphen sind die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung der Einwohner einer Gemeinde erforderlichen Einrichtungen. Hieraus schloss die KAB, nur eine diesen Zwecken dienende Einrichtung dürfe privatrechtlich organisiert werden. Einrichtungen, die ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfs dienen, seien von der gesetzlichen Konzeption nicht erfasst. Auf privatrechtliche Gesellschaften könnte nicht der nach dem Demokratieprinzip erforderliche Einfluss ausgeübt werden. Für das Gericht war hingegen nicht erkennbar, weshalb gerade nach dem Demokratieprinzip im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge gemeindliche Einrichtungen mit Außen-

wirkung in Privatrechtsform zulässig sein sollen, solche für verwaltungsinterne Vorgänge jedoch nicht. Ohne hinreichenden Sachgrund könne aber nicht dergestalt in die Organisationshoheit der Gemeinden eingegriffen werden. Das Gericht stellt klar, dass die gebotenen Einfluss- und Einwirkungsmöglichkeiten in beiden Fällen durch gesellschaftsvertragliche Regelungen zu gewährleisten sind.

Während die KAB aller Bundesländer Auslagerungen in Privatrechtsform mit verschärften Anforderungen ablehnend entgegneten, setzt das OVG NRW neue Akzente und betont das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Entscheidung ist vor allem mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit bei der Eigenbedarfsversorgung bedeutsam. Sie eröffnet mit der Zulässigkeit der GmbH eine vergleichsweise schlanke Organisation der Zusammenarbeit. Der Gesetzgeber in NRW hat diese Rechtsprechung zwischenzeitlich nachvollzogen und den Verweis auf § 8 Abs. 1 GO NRW gestrichen. Ob und unter welchen Voraussetzungen in anderen Bundesländern eine Eigenbedarfsversorgung in Privatrechtsform zulässig ist, muss anhand der jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen geprüft werden. ■

Aktuelle steuerliche Fragen zu Rückstellungen aus zu hoch vereinnahmten Netzentgelten

Die Finanzverwaltung hat sich jüngst negativ zur steuerlichen Anerkennung von Rückstellungen für Mehrerlösabschöpfung nach § 23a EnWG sowie für die Minderung zukünftiger Entgelte aus Kostenüberdeckung nach § 11 StromNEV beziehungsweise § 10 GasNEV (periodenübergreifende Saldierung beziehungsweise Regulierungskonto) geäußert. Die Argumentation der Finanzverwaltung stößt auf erhebliche Bedenken, sodass betroffene Unternehmen prüfen sollten, welche Handlungsalternativen bestehen.

Durch Veröffentlichung vom 3.11.2010 (S 2137 – 2010/003-St 14-juris) hat die Oberfinanzdirektion (OFD) Rheinland klargestellt, dass sie für steuerliche Zwecke weder die im Rahmen der sogenannten Mehrerlösabschöpfung nach § 23a EnWG gebildeten Rückstellungen noch Rückstellungen im Rahmen der sogenannten periodenübergreifenden Saldierung nach § 11 StromNEV beziehungsweise § 10 GasNEV anerkennt.

In beiden Fällen ist die Finanzverwaltung der Ansicht, dass sich aus den zugrunde liegenden Vertragsbeziehungen und den Erstattungsmodalitäten ergebe, dass es sich um gegenseitige Verpflichtungen aus schwebenden Geschäften handle, bei denen kein rückstellungsfähiger Erfüllungsrückstand vorliegt. Vielmehr handle es sich bei den zu viel erhaltenen Netzentgelten lediglich um eine periodenübergreifende, zukünftige Verrechnung, die keinen Erfüllungsrückstand im Rahmen eines schwebenden Geschäftes darstelle.

Die Ansicht der Finanzverwaltung wird derzeit sehr kontrovers diskutiert. Im Fall der Mehrerlösabschöpfung wird unter anderem darauf hingewiesen, dass sich der Rückerstattungsanspruch auf zurückliegende, das heißt abgeschlossene und damit nicht mehr schwebende Vertragszeiträume bezieht. Die Abwicklung der Rückzahlung im Rahmen des bestehenden Vertragsverhältnisses wäre insoweit auf der Grundlage des BGH-Urteils vom 14.8.2008 lediglich als Zahlungsabwicklungsmodalität auszulegen.

Im Fall des negativen Saldos des Regulierungskontos zum Jahresende wird ebenfalls entgegen der Ansicht der Finanzverwaltung unter anderem argumentiert, dass die wirtschaftliche Ursache in der Vergangenheit liegt und die Verrechnung über zukünftige Netzentgelte lediglich eine Regelung der Zahlungsmodalitäten darstellt.

Zu den dargestellten Fragestellungen sollen bereits erste Musterverfahren anhängig sein. Daher empfiehlt es sich, einschlägige Fälle einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und gegebenenfalls offenzuhalten. ■

Neuerungen bei der Umsatzbesteuerung der Lieferung von Schrott und bestimmten Abfallstoffen

Durch das Jahressteuergesetz 2010 wurde der Anwendungsbereich des Verfahrens der Übertragung der Steuerschuldnerschaft auf den Leistungsempfänger (Reverse-Charge-Verfahren) gemäß § 13b Umsatzsteuergesetz mit Wirkung vom 1.1.2011 auf Lieferungen von Schrott und bestimmten Abfallstoffen ausgeweitet. Im Ergebnis bedeutet dies, dass Lieferungen nicht mehr mit 19 Prozent Umsatzsteuer, sondern ohne Steuerausweis zu fakturieren sind und der Leistungsempfänger die Umsatzsteuer anzumelden und abzuführen hat. Hierzu wurde das Umsatzsteuergesetz (UStG) um eine Anlage 3 ergänzt, welche die betroffenen Gegenstände auflistet. Beispielhaft seien hier granulierter Schlacke (Schlackensand), Abfälle, Schnitzel und Bruch von Kunststoffen oder Abfälle und Schrott aus anderen unedlen Metallen genannt. Zudem ist zu beachten, dass neben reinen Lieferungen dieser Gegenstände die Neuregelung auch auf Umsätze im Rahmen von Tauschvorgängen Anwendung findet. Die Neuregelung hat daher insbesondere Einfluss auf die Umsatzbesteuerung von Unternehmen der Abfallwirtschaft und damit auch von kommunalen Entsorgungsträgern.

Problematisch bei der Neuregelung ist jedoch, dass sich die in Anlage 3 zum UStG genannten Gegenstände an den Zolltarifnummern und nicht an dem Abfallschlüsselkatalog orientieren, der üblicherweise in der Abfall- und Entsorgungswirtschaft verwendet wird. Zweifelsfälle können daher vor allem bei Mischungen oder Warenezusammensetzungen auftreten.



Hierzu hat sich jedoch bereits die Finanzverwaltung geäußert. Demnach werden Waren nach dem Stoff oder Bestandteil beurteilt, der ihnen ihren wesentlichen Charakter verleiht (BMF, Schreiben vom 4.2.2011, Az. IV D 3 – S 7279/10/10006). Die Finanzverwaltung verweist auch auf die Möglichkeit, bei der Zollverwaltung eine unverbindliche Zolltarifauskunft für Umsatzsteuerzwecke einzuholen.

Ferner sieht die Finanzverwaltung eine Vereinfachungsregelung vor. Damit besteht ihrerseits keine Beanstandung des Verfahrens der Übertragung der Steuerschuldnerschaft, auch wenn die Voraussetzungen hierfür fraglich waren oder sich später herausstellt, dass die Voraussetzungen hierfür nicht vorgelegen haben. Eine Anwendung der Vereinfachungsregelung dürfte jedoch nicht gänzlich ohne Risiken sein, da der Anwendungsbereich des Verfahrens in Bezug auf die Übertragung der Steuerschuldnerschaft über den Regelungsinhalt des Gesetzes hinaus ausgeweitet wird. Daher könnte die Finanzverwaltung unter Umständen einen Missbrauch unterstellen. ■

Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen

Bremen legt erstmals doppelte Eröffnungsbilanz vor; Hamburg und Hessen präsentieren Abschlüsse

Nach Hamburg und Hessen hat die Freie Hansestadt Bremen als drittes Bundesland Ende 2010 erstmals eine Eröffnungsbilanz nach kaufmännischen Grundsätzen vorgelegt. Die Eröffnungsbilanz zum 1.1.2010 ist die erste umfassende Darstellung der Vermögens- und Schuldenlage des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Damit werden im Unterschied zur Kameralistik erstmals sämtliche am Stichtag bestehenden Verbindlichkeiten, wie zum Beispiel der Rückstellungsbedarf für zukünftige Pensionsleistungen und unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen sowie der vollständige Ressourcenverbrauch ausgewiesen. Die Bilanz der Stadt Bremerhaven ist nicht Bestandteil der Eröffnungsbilanz, da erforderliche Ressourcen zur Anpassung der Buchhaltungssoftware und zur Bewertung des Immobilienvermögens laut Geschäftsbericht noch nicht zur Verfügung stehen. Künftig soll aber ein gemeinsamer Konzernabschluss aller drei Gebietskörperschaften, einschließlich aller Beteiligungen, erstellt werden.

Die Eröffnungsbilanz weist für Bremen zum Stichtag – bei einer Bilanzsumme von circa 21 Milliarden Euro – ein negatives Eigenkapital in Höhe von rund 12,7 Milliarden Euro (sog. „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“) aus. Nach Angaben der Bremer Finanzsenatorin sei dies angesichts der lange bekannten Haushaltsnotlage keine Überraschung, da selbst vermeintlich reiche Länder wie Hamburg und Hessen ein negatives Eigenkapital auswiesen.

Mit der Eröffnungsbilanz wird laut Geschäftsbericht die Möglichkeit geschaffen, die Haushaltsmodernisierung weiter voranzutreiben. Künftig sollen im Rahmen einer regelmäßigen Bilanzierung auf den 31. Dezember eines jeden Jahres Abschlussbilanzen mit Erfolgsrechnung

erstellt werden. Damit soll aufgezeigt werden, wie sich die Vermögens- und Schuldenlage entwickelt. Dabei soll die jetzige Bilanz der Kernverwaltung im Sinne einer Konzernbilanz um die Datengrundlagen der ausgegliederten Einheiten und der Stadt Bremerhaven sukzessive weiterentwickelt werden.

Hamburg und Hessen sind indes schon einen Schritt weiter und haben Ende 2010 ihre Abschlussbilanzen für das Geschäftsjahr 2009 vorgelegt. Hamburg erstellt bereits seit 2006 jährlich seinen Abschluss nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung. Seit dem Geschäftsbericht 2007 werden die Abschlüsse Hamburgs zusätzlich um Konzernabschlüsse erweitert. Als erstes Flächenland hatte Hessen im November 2009 eine nach kaufmännischen Regeln orientierte Eröffnungsbilanz erstellt. Der nun vorgelegte Jahresabschluss setzt den begonnenen transparenten Ausweis der Vermögenslage des Landes Hessen nach kaufmännischen Prinzipien konsequent fort, so dessen Finanzminister.

Beide Geschäftsberichte betonen, dass sich die Finanz- und Wirtschaftskrise im Geschäftsjahr 2009 maßgeblich auf die Ergebnisse der kaufmännischen Abschlüsse ausgewirkt habe. Für die Freie und Hansestadt Hamburg wird erstmals zum 31.12.2009 ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag von 131 Millionen Euro ausgewiesen. Für das Land Hessen beläuft sich die Summe des negativen Eigenkapitals auf rund 65 Milliarden Euro.

Der Geschäftsbericht zur Eröffnungsbilanz Bremens steht im Internet unter www.finanzen.bremen.de zur Verfügung. Die Geschäftsberichte der Freien und Hansestadt Hamburg sowie des Landes Hessen sind unter www.hamburg.de/geschaeftsberichte/ und www.hmdf.hessen.de/ erhältlich. ■

Umfrage der KGSt zum Stand der Doppik-Einführung

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände haben die Ergebnisse einer im Mai/Juni 2010 durchgeführten Umfrage unter Kommunen zum Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens im November 2010 veröffentlicht.

Die bundesweite Studie kommt zu dem Ergebnis, dass – obwohl eine Mehrheit der teilnehmenden Kommunen bereits auf die Doppik umgestellt hat – nur bei etwa 15 Prozent der teilnehmenden Kommunen Ziele und Kennzahlen auf einer politisch beschlossenen strategischen Zielplanung basieren. Laut Studie werden Ziele und Kennzahlen selten zur Darstellung des Zielerreichungsgrads in der unterjährigen Berichterstattung verwendet oder dargestellte Zielabweichungen zur Entscheidungsfindung diskutiert.

An der Umfrage hatten sich 572 Städte, Gemeinden und Kreise sowie zwei Regionalverbände beteiligt.

Die Ergebnisse der Umfrage können bei der KGSt unter www.kgst.de von Mitgliedern kostenfrei bezogen werden. ■

Verwaltungsvorschrift zur kommunalen Doppik in Sachsen in Kraft getreten

Am 13.1.2011 wurde die „Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung nach den Regeln der Doppik“ veröffentlicht. Die Verwaltungsvorschrift ist am 14.1.2011 in Kraft getreten. Sie enthält verbindliche Regelungen für die doppische Haushalts- und

Wirtschaftsführung der Kommunen sowie für die Tätigkeit der Rechtsaufsichtsbehörden.

Neben der Verwaltungsvorschrift hat das Sächsische Staatsministerium des Innern im Januar 2011 eine Broschüre vorgestellt, die speziell für Mandatsträger aufbereitete Informationen zum Thema „Kommunale Doppik“ enthält. Die Publikation mit dem Titel „Doppik für Mandatsträger – Doppelte Buchführung in den sächsischen Kommunen“ will die Grundlagen der kommunalen Doppik vermitteln und konkrete Einflussmöglichkeiten bei der Gestaltung aufzeigen. Bis 2013 sind alle sächsischen Gemeinden, Städte und Landkreise verpflichtet, ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik umzustellen.

Die Verwaltungsvorschrift „Kommunale Haushaltswirtschaft-Doppik“ und die Broschüre können im Internet unter www.revosax.sachsen.de abgerufen werden. Die Broschüre kann zudem unter www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/1244.htm heruntergeladen werden. ■

Neuer DSR-Standard zur Konzernrechnungslegung und Abgrenzung des Konsolidierungskreises

Der Deutsche Standardisierungsrat (DSR) hat am 29.12.2010 den Deutschen Rechnungslegungs Standard 19 (DRS 19, near final Standard) „Pflicht zur Konzernrechnungslegung und Abgrenzung des Konsolidierungskreises“ verabschiedet und an das Bundesjustizministerium weitergeleitet. Der Standard konkretisiert die handelsrechtliche Pflicht zur Konzernrechnungslegung und regelt ferner die Abgrenzung des Konsolidierungskreises eines pflichtmäßig oder freiwillig aufgestellten Konzernabschlusses. Der Standard ist erstmals auf HGB-Konzernabschlüsse für Geschäftsjahre anzuwenden, die nach dem 31.12.2010 beginnen.

Darüber hinaus kann DRS 19 im Hinblick auf die Auslegung der jeweiligen landes-

rechtlichen Regelungen zum Gesamtabchluss von Bedeutung sein.

Der vollständige Standard ist auf der Homepage des DRSC unter www.standardsetter.de abrufbar. ■

IPSASB veröffentlicht Rahmenkonzeptentwurf und Studie zur Umstellung auf die internationale Doppik

Am 15.12.2010 hat das International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) den Entwurf eines Rahmenkonzepts über die grundsätzliche Zielsetzung der Finanzberichterstattung der öffentlichen Hand herausgegeben. Dieses Rahmenkonzept soll als strategisches Ziel des IPSASB für die Jahre 2010 bis 2012 die Grundlage zur Entwicklung globaler Rechnungslegungsstandards für die öffentliche Hand in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren bilden.

Mit dem Ziel, nützliche Hilfsmittel und Anleitungen für die Umstellung der Rechnungslegung auf die Doppik nach International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) zur Verfügung zu stellen, hat das IPSASB zudem am 19.1.2011 eine überarbeitete Version seiner Studie „Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities“ veröffentlicht. Die Studie richtet sich insbesondere an Gebietskörperschaften und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften.

Der Entwurf des Rahmenkonzepts kann unter www.ifac.org/guidance/exd-outstanding.php abgerufen werden. Kommentare zum Entwurf können bis zum 15.6.2011 beim IPSASB eingereicht werden. Die Studie kann im IPSASB-Bereich unter <http://web.ifac.org/publications> heruntergeladen werden. ■

In eigener Sache

Die Carl und Anneliese Goerdeler Stiftung stellt sich vor



Quelle: privat

Carl Friedrich Goerdeler

*31. Juli 1884, † 2. Februar 1945

Oberbürgermeister der Stadt Leipzig und Vorstandsmitglied des Deutschen Städtetags

Inmitten des sich ausbreitenden Unrechts der NS-Ideologie formulierte Carl Goerdeler 1936 – zu dieser Zeit noch Oberbürgermeister der Stadt Leipzig und Vorstandsmitglied des Deutschen Städtetags: „Das größte Problem ist die Wiederherstellung des einfachen menschlichen Anstands.“ In markantem Gegensatz zu den menschenverachtenden nationalsozialistischen Utopien setzte Goerdeler in Denkschriften sowie Regierungs- und Verfassungsentwürfen wegweisende Konzeptionen für die Zeit danach. Unterstützt und bestärkt in seiner Arbeit wurde er durch bedeutende Persönlichkeiten seiner Zeit aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft, Verwaltung und Militär. Mit Generaloberst Ludwig Beck, Robert Bosch und Jakob Kaiser – um nur einige Namen zu nennen – war er sich einig: „Daher scheint uns der Zusammenschluss der europäischen Völker zu einem europäischen Staatenbund geboten.“ Gestützt wurden seine Einstellung und Tatkraft aber auch durch seine Familie – vor allem durch seine Frau Anneliese.

Um diese Werte zu erhalten, haben die Kinder von Carl und Anneliese Goerdeler 1995 die gemeinnützige Carl und Anneliese Goerdeler Stiftung gegründet. Sinn und Ziel der Stiftung ist die Weiterführung des gesellschaftlichen Einsatzes und Gestaltungswillens, den Carl und Anneliese Goerdeler vor 75 Jahren vorbildlich gelebt und bewiesen haben.

Zwei Anliegen der Namensgeber hat sich die Stiftung in den letzten 16 Jahren besonders zur Aufgabe gemacht:

- Förderung von kommunalpolitischem Engagement („Demokratie von unten“)
- Förderung des Kunstgewerbes (unter anderem die Rückgewinnung des internationalen Renommées der Grassi-Messe, Leipzig)

Besonderes kommunalpolitisches Engagement wird jedes Jahr mit einer Preisverleihung am 2. Februar, dem Todestag Goerdelers, durch den Oberbürgermeister der Stadt Leipzig – der auch Mitglied des Kuratoriums der Stiftung ist – ausgezeichnet. In den letzten Jahren wurden beispielsweise wissenschaftliche Arbeiten zum verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip, zu Fragen der öffentlichen Versorgung und zum Vergleich europäischer Kommunalverfassungen prämiert. In diesem Jahr wurde mit NALAS (Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe) erstmals eine Organisation ausgewählt, die mit ihrem Einsatz in den bis vor kurzem noch kommunistisch-zentralistisch regierten Ländern Pionierarbeit im südosteuropäischen Raum leistet.

Die Stiftungsaufgabe Förderung des Kunstgewerbes erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Grassi-Museum in Leipzig, das nach seiner Wiedereröffnung seine herausragende Stellung zurückgewonnen hat. Alljährlich am letzten Oktoberwochenende wird bei der Eröffnung der Grassi-Messe von der Carl und Anneliese Goerdeler Stiftung ein international anerkannter Preis verliehen.

Gemeinsame Arbeit verbindet die Carl und Anneliese Goerdeler Stiftung unter anderem mit der Robert Bosch Stiftung, der Stiftung 20. Juli 1944, der Forschungsgemeinschaft 20. Juli 1944 sowie dem Institut für den öffentlichen Sektor. ■

Publikationen

Beatrice Fabri, Ursula Augsten (Hrsg.)
Unternehmen der öffentlichen Hand
 Baden-Baden, Nomos-Verlags-
 gesellschaft, 2011, 2. Auflage



Das erstmals im Jahr 2000 erschienene praxisorientierte Handbuch zeigt in der aktuellen Neuauflage das Spektrum der zur Verfügung stehenden Rechtsformen für öffentliche Unternehmen auf. Unterstützt durch Gestaltungshinweise, Checklisten und Übersichten behandeln die Autoren neben rechtlichen, finanzierungstechnischen und steuerlichen Themen auch betriebswirtschaftliche Aspekte sowie Fragen zum Teilnehmungscontrolling und zur Rechnungslegung und Prüfung in öffentlichen Unternehmen.

Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung beleuchtet die Publikation zusätzlich aktuelle Entwicklungen bei Stadtwerken, Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, kommunalen Verkehrsunternehmen und Krankenhäusern. Ergänzend werden Möglichkeiten für Public Private Partnerships und die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen beschrieben.

Das Handbuch soll insbesondere Entscheidungsträgern der öffentlichen Hand einen kompakten und praxisnahen Einstieg in die Thematik ermöglichen. ■

Dieter Engels, Manfred Eibelshäuser (Hrsg.)
Öffentliche Rechnungslegung – Von der Kameralistik zur Doppik
 Köln, Carl Link Kommunalverlag, 2010.



Die seit 2010 geltenden Grundsätze der staatlichen Doppik, die dem Handelsgesetzbuch und den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung folgen, geben Anlass zu einem ausführlichen Resümee sowie zu einem Ausblick über die Zukunft der öffentlichen Rechnungslegung. Nach Darstellung der historischen Entwicklung der kameralistischen Rechnungslegung legen die Autoren dar, aus welchen Gründen die Steuerung der öffentlichen Verwaltung mit ihren heutigen Transparenz- und Informationsansprüchen mit dem klassischen kameralistischen Rechnungswesen ihrer Ansicht nach nicht möglich ist. Alternativ untersuchen sie daher zwei Folgemodelle: die erweiterte Kameralistik und die doppische Rechnungslegung. Anhand einer eingehenden Prüfung der bisherigen Reformen wird aufgezeigt, welche Vor- und Nachteile die einzelnen Modelle bieten und welche nationalen und internationalen Einflussfaktoren dabei eine Rolle spielen. Das umfangreichste Kapitel widmet sich den praxisrelevanten Fragen von Ansatz und Bewertung im öffentlichen Jahresabschluss. Abschließend werden die Perspektiven der doppischen Rechnungslegung dargestellt. ■

Ronald Gleich, Peter Schentler
Strategische und operative Planung in Kommunen
 Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2010



Durch das Neue Steuerungsmodell wurde der Blickwinkel der Kommunen auf eine stärker ergebnisorientierte Steuerung geschärft. Vor diesem Hintergrund beschäftigen sich die Autoren mit den Anwendungsmöglichkeiten moderner, outputorientierter Planungs- und Budgetierungsverfahren in Kommunen. Dabei richten sie sich insbesondere an Fach- und Führungskräfte in der Kommunalverwaltung, die einen fundierten Einstieg in die Thematik anstreben.

Aufbauend auf einer Einordnung des Themenfeldes in den Gesamtrahmen des Neuen Steuerungsmodells werden Prozesse und Instrumente zur strategischen Planung, zur operativen Planung und Budgetierung sowie zur Kontrolle vorgestellt und analysiert.

Zahlreiche anschauliche Anwendungsbeispiele erleichtern das Verständnis der einzelnen Managementinstrumente. Ergänzend wäre eine stärkere Auseinandersetzung mit den in Kommunen wirkenden politischen Rationalitäten wünschenswert gewesen, die auch zukünftig nicht außer Acht gelassen werden können. ■

Bitte diese Seite kopieren und ausgefüllt
per Fax oder per Post senden an:

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

Faxnummer: **01802 11991 3060**

Ich interessiere mich für regelmäßige Informationen zu den Themen Public Management und Corporate Governance. Bitte senden Sie mir die weiteren Ausgaben der Zeitschrift PublicGovernance kostenlos an folgende Anschrift:*

Name Vorname Titel

Unternehmen/Institution Funktion

Straße

PLZ/Ort

Telefon/Fax

E-Mail

Diese Angaben beziehen sich auf die Privatadresse Firmenanschrift Öffentliche Verwaltung

Ich habe die vorherige Ausgabe von PublicGovernance nicht erhalten und möchte sie nachgeliefert bekommen.

*** Der Versand von PublicGovernance erfolgt an Mitglieder der Geschäftsleitung, Aufsichtsratsmitglieder und Verwaltungsräte öffentlicher Unternehmen sowie Angehörige der öffentlichen Verwaltung. Ihre Angaben werden vertraulich behandelt.**

Impressum/Ansprechpartner

PublicGovernance
Zeitschrift für öffentliches Management
Frühjahr 2011

ISSN 1866-4431

Herausgeber:
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin
Telefon +49 30 2068 2060
Fax +49 1802 11991 3060
E-Mail de-publicgovernance@kpmg.com
www.publicgovernance.de

Vorstand des Instituts:

Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Ansprechpartner:

Dr. Ferdinand Schuster (ViSdP)

Ansprechpartner in der Schweiz:

Armin Haymoz
Director, Rechtsanwalt
c/o KPMG AG
Hofgut
CH-3073 Gümligen-Bern
Telefon +41 31 3847684
E-Mail ahaymoz@kpmg.com

Redaktion:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
Daniela Horn
Nicolas Koch
Manfred zur Mühlen
Michael Plazek

An dieser Ausgabe haben mitgewirkt:

Schwerpunktthema – Rekommunalisierung in der Energieversorgung:
Prof. Dr. Thomas Lenk, Dr. Oliver Rottmann, Dipl.-Kffr. Romy Albrecht

Im Fokus – Kriterien für die Rechtsformwahl von öffentlichen Unternehmen: Mathias Oberndörfer, Dr. Alexander Insam, Martin Schmitz, Nikolai Fritsche, Dr. Ulrich Blaschke

Im Fokus – Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis: Sebastian Abel, Marco Jarick, Michael Plazek
Meldungen: Peter Ballwieser, Matthias Beuche, Gregor Chrobot, Stefan Friedrich, Frederik Johannesdotter, Ivona Kovacevic, Mathias Oberndörfer, Carsten Oehme, Philippe A. Pellaton, Maik Ringel, Martin Schmitz, Dr. Klaus Schwind, Martin Tölle, Marc D. Widmer

