

# PUBLIC GOVERNANCE

Zeitschrift für öffentliches Management

Frühjahr 2012

## Der Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Haushaltskonsolidierung

### Gastkommentar

Hans-Joachim Reck, Hauptgeschäftsführer des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU)

**Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung –**  
freiwillig zum Erfolg?

**Pflegesystem in Deutschland –**  
zentrale Herausforderungen nachhaltig adressiert?

### Aktuelles

Aus Verwaltungswirtschaft, öffentlichen Unternehmen und zum Haushalts- und Rechnungswesen

**Institut für den öffentlichen Sektor**

Gefördert durch



# INHALT

---

<b>Editorial</b>	3
<b>Gastkommentar</b>	
Corporate Governance in der Kommunalwirtschaft	4
<b>Schwerpunktthema</b>	
Der Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Haushaltskonsolidierung	6
<b>Im Fokus</b>	
Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung – freiwillig zum Erfolg?	12
Pflegesystem in Deutschland – zentrale Herausforderungen nachhaltig adressiert?	16
<b>Standpunkt</b>	
Umsatzsteuerbelastung der öffentlichen Hand – Lösungsansätze in der Diskussion	20
<b>Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen</b>	
Corporate Governance	22
Verwaltungsmodernisierung	22
Öffentliche Finanzwirtschaft	23
Sparkassen-Finanzgruppe	24
Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft	25
Nachhaltigkeit	26
ÖPNV	27
Gesundheitswesen	28
Kooperation und Privatisierung	28
Recht und Steuern	29
<b>Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen</b>	31
<b>In eigener Sache</b>	32
<b>Service</b>	
Publikationen	33
Anmeldeformular für Abonnements	34
Impressum	35
Ansprechpartner	36

---

# Runter vom Schuldenberg!



Welche Folgen eine ausufernde Staatsverschuldung im Extremfall hat, lässt sich bei manchen Ländern Europas sehr deutlich beobachten. Deutschland ist mit Sicherheit noch weit davon entfernt, zu einem solchen Fall zu werden, aber auch bei uns wächst der Schuldenberg jedes Jahr weiterhin um zweistellige Milliardenbeträge – dabei sind die Zinsen noch gar nicht berücksichtigt. Auch wir müssen noch viele einschneidende Schritte unternehmen, um den abschüssigen Weg in die Schuldenfalle zu verlassen.

Das Institut für den öffentlichen Sektor hat sich mit einem Lösungsvorschlag zu Wort gemeldet, der auf unserer Internetseite [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de) abrufbar ist und dieser Zeitschriftenausgabe in Kurzfassung beiliegt. Das Positionspapier plädiert dafür, nicht nur die Defizite zu reduzieren, sondern die Schulden zurückzuführen.

In dieser PublicGovernance-Ausgabe behandeln wir entsprechend wieder ein Thema der Haushaltskonsolidierung; dieses Mal beschäftigt uns die Rolle von öffentlichen Unternehmen beim Sanierungsprozess. Unser herzlicher Dank gilt Hans-Joachim Reck, Hauptgeschäftsführer des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU), der in seinem Gastkommentar korrespondierend dazu die Governance-Diskussion in kommunalen Unternehmen und den Wandel der kommunalen Daseinsvorsorge beleuchtet. Dieser Diskurs wird zunehmend durch den demografischen Wandel und die alternde Gesellschaft bestimmt, weshalb wir das Thema Pflege als aktuelle und langfristige Herausforderung der Bundespolitik und der kommunalen Akteure aufgreifen.

Vor allem in Kommunen – aber keinesfalls nur dort – wird offensichtlich, dass viele Aufgaben ganz unterschiedlich erledigt

werden können, was Potenzial für Leistungsvergleiche bedeutet. Viele Hoffnungen sind dabei in den neuen Grundgesetzartikel 91d gesetzt worden – Anlass für uns, näher zu beleuchten, was Benchmarking bewirken kann und wie dieses Instrument in Deutschland derzeit eingesetzt wird.

Wir sind gespannt auf die weitere Diskussion mit Ihnen!

**Ulrich Maas**

Vorsitzender

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

# Corporate Governance in der Kommunalwirtschaft

Die kommunale Daseinsvorsorge befindet sich im Wandel. Kommunale Unternehmen sind heute einem wachsenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Und sie werden vor neue technische, gesellschaftliche, politische und rechtliche Herausforderungen gestellt. Das erfordert eine ständige Anpassung der Unternehmensorganisation und -führung.



**Hans-Joachim Reck**

Hauptgeschäftsführer des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU)

Die Kommunalwirtschaft stellt sich diesen Herausforderungen und entwickelt daraus neue Impulse. Stadtwerke zum Beispiel können selbstbewusst in die Zukunft blicken: Sie haben die Liberalisierung des Energiemarktes seit 1998 mit Bravour gemeistert, sind innovativ und genießen in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz, die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise noch gestiegen ist.

Kommunale Unternehmen verfolgen andere Zwecke als privatwirtschaftliche. Sie sind dem Gemeinwohl und dem Citizen Value, den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft, verpflichtet. Sie bilden und sichern ein gemeinschaftlich orientiertes Vermögen. Das gewährleistet in einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung eine Dienstleistungsstruktur, die Marktkonzentrationen entgegenwirkt. Kommunale Unternehmen sind integraler Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland, einem Wirtschaftssystem, dem die Bundesrepublik seit 1949 ihre Leistungsfähigkeit verdankt. Doch die soziale Marktwirtschaft ist mehr als ein ökonomisches Ordnungssystem: Sie stellt insbesondere an die Unternehmensführung hohe moralische und soziale Ansprüche.

Verantwortung gegenüber den Bürgern und der Region ist Markenkern der Stadtwerke. Moderne Kommunalwirtschaft steht für effizientes Wirtschaften und

ökologisch ausgerichtetes Handeln. Das hat auch die kommunalen Gesellschafter überzeugt: Heute gibt es mehr kommunale Unternehmen als je zuvor, die effizient und gemeinwohlorientiert arbeiten. Neugründungen kommunaler Unternehmen gibt es aber nicht nur im Energiesektor. Auch in anderen Bereichen werden Leistungen der Daseinsvorsorge wieder durch die öffentliche Hand erbracht, die vormals an private Betreiber vergeben wurden.

Die Herausforderungen des Wettbewerbs, verbunden mit der hohen Erwartungshaltung und dem hohen Vertrauen, das die Bürgerinnen und Bürger in kommunale Unternehmen haben, verlangen Führungskräften und Aufsichtsgremien kommunaler Unternehmen einiges ab. Es geht hierbei nicht nur um strategisches Denken und gesellschaftliche Verantwortung unter veränderten politischen Rahmenbedingungen, sondern auch um modernes Beteiligungsmanagement, Haftungsrisiken oder Fragen der Compliance, die auch für öffentliche Unternehmen immer wichtiger werden.

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und seine Mitgliedsunternehmen stehen zur Corporate Governance im Sinne einer guten und nachhaltigen Unternehmensführung. Wir sehen darin einen ethischen Leitfaden für Unternehmen. Gute Corporate Governance ge-





währleistet verantwortliche, qualifizierte, für deren Stakeholder transparente und auf den langfristigen Erfolg ausgerichtete Führung.

Zu den Stakeholdern kommunaler Unternehmen zählen Politik, Bürger und Kunden und nicht zuletzt die eigenen Mitarbeiter. Sie alle bilden aufgrund unterschiedlicher Erwartungen und Ansprüche ein Spannungsfeld, in dem sich die kommunalen Unternehmen bewegen und wirtschaften. Gute Unternehmensführung betrifft zunächst einmal den Umgang mit den eigenen Mitarbeitern. Elemente zeitgemäßer Mitarbeiterführung sind zum Beispiel ein transparenter und glaubwürdiger Kommunikationsstil oder regelmäßige Mitarbeitergespräche. Um qualifizierte Fach- und Führungskräfte zu gewinnen und zu halten sind solche Elemente unverzichtbar. Bei diesem Punkt besteht kein wesentlicher Unterschied zwischen privaten und kommunalen Unternehmen.

Unterschiede bestehen hingegen im Verhältnis kommunaler Unternehmen zu Kunden und Eigentümern. Zu den Eigentümern besteht eine ganz besondere Verbundenheit, die sich bereits aus der Geschichte vieler Stadtwerke ergibt: Waren sie zunächst Teil der Verwaltung, wurden sie häufig über die Station Eigenbetrieb in eine privatrechtliche GmbH (seltener AG) überführt. Im steuerlichen Querverbund, aber auch als wesentliches Steuerungsinstrument regionaler Politik und Betreiber der örtlichen Infrastruktur, waren die kommunalen Unternehmen fast unverzichtbar für die Entscheidungsträger in den Gemeinden. Mit ihnen hat man Ein-

flussmöglichkeiten auf den lokalen Arbeitsmarkt, die Infrastruktur, den Klimaschutz und die Versorgungssicherheit. Die ganz besondere lokale Verantwortung verbindet kommunale Unternehmen mit ihren Eigentümern.

Bürger waren für kommunale Unternehmen nie allein nur Kunden, sondern immer schon Partner: Die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks zum Wohle der Bürger und damit die Steigerung des Citizen Value steht im Mittelpunkt, und nicht eine reine Profitmaximierung. Shareholder öffentlicher Unternehmen sind keine anonymen Fonds, sondern die Bürger – ein entscheidender Unterschied zur Privatwirtschaft. Über den kommunalen Anteilseigner fließt die Wertschöpfung in Form der Gewinnausschüttung, aber auch durch das lokale Engagement der Unternehmen den Bürgern zu.

Ihnen erwächst die Verantwortung und Verpflichtung, Effizienzpotenziale zu heben, da sie letzten Endes mit Steuergeldern wirtschaften. Aktuelles Beispiel hierfür ist die steigende Zahl von Kooperationen zwischen Stadtwerken. Diese gute Unternehmensführung ist im Sinne der Bürger und wird von ihnen anerkannt, wie mehrere empirische Befragungen des VKU ergeben haben. Sie zeigen: 83 Prozent der Befragten sind allgemein mit ihren Stadtwerken zufrieden. Zudem sagen deutliche Mehrheiten im Bereich Energie (58 Prozent) und Wasser (75 Prozent), dass sie am liebsten vom eigenen Stadtwerk beliefert werden.

Oftmals sind es jedoch die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die kom-

munale Unternehmen in ihrer Betätigung und damit im direkten Wettbewerb einschränken. Als Beispiel sei hier auf die Überregulierung von europäischer Ebene im Netzbereich und auf die engen Grenzen des Gemeindefinanzrechts in manchen Bundesländern verwiesen. Wir wünschen uns eine stringente Wettbewerbspolitik, die Innovationen fördert sowie Kooperationen und Fusionen wie in der Privatwirtschaft zulässt. Das ist im Sinne eines fairen Wettbewerbs.

Public Corporate Governance im Sinne von Effizienz, Glaubwürdigkeit, Transparenz, Nachhaltigkeit und lokaler Verantwortung wird von öffentlichen Unternehmen schon seit Jahrzehnten gelebt. Public Corporate Governance im Sinne von Unternehmensethik ist für unsere Mitglieder kein Marketing-Tool, sondern liegt bereits in unserer öffentlichen Anbindung und Herkunft begründet. ■

# Der Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Haushaltskonsolidierung

Rund 90 Prozent der öffentlichen Unternehmen sind auf der kommunalen Ebene zu verorten. Vor dem Hintergrund der Krise öffentlicher Haushalte rücken diese Unternehmen verstärkt in den Blick. Die Frage ist dabei: Können öffentliche Unternehmen einen Beitrag zur Sanierung öffentlicher Haushalte leisten? Die Debatte wird dabei häufig verkürzt unter dem Schlagwort „Privatisierung“ geführt. Dies entspricht jedoch vor allem für die Kommunen nicht der empirischen Realität, die kreativere Optionen fand. Jene sind in ihrer Vielfalt und Komplexität finanzstatistisch kaum mehr messbar.

## Rolle öffentlicher Unternehmen

Die Neunzigerjahre waren unter den Vorzeichen von Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskrise von Privatisierungen geprägt. Die Eigentümer erhofften sich hieraus eine Verschlankung und höhere Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Darüber hinaus waren öffentliche Unternehmen mit wesentlichen Rechtsänderungen seitens der Europäischen Union und der Bundesländer konfrontiert, die primär dem Ziel dienten, ein vermeintliches „Ausufer“ der Tätigkeit öffentlicher Unternehmen oder deren verdeckte Privilegierung zu verhindern. Auf europäischer Ebene veränderte die Liberalisierung vormals monopolisierter Märkte (zum Beispiel Wasser, Gas, Energie oder Abfall) sowie die Begrenzung des Querverbundes oder der Gewährträgerhaftung die Rahmenbedingungen.

In jüngerer Zeit wurde das öffentliche Eigentum an Unternehmen in der politischen Diskussion wieder höher gewichtet. Sichtbarstes Zeichen dafür ist das Auftreten von Rekommunalisierungen, unter anderem durch Nutzung auslaufender Netzkonzessionen oder sogar Rückkauf vorher privatisierter Unternehmen durch die öffentliche Hand.<sup>1</sup>

Stellen die öffentlichen Unternehmen in Zeiten angespannter Haushalte einen Wert für die Haushaltskonsolidierung dar?

Die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte legt die Frage nahe, ob die öffentlichen Unternehmen einen Wert für die Haushaltskonsolidierung darstellen. Ein Beispiel dafür ist das

Haushaltskonsolidierungsprojekt einer Großen Kreisstadt, dessen Konsolidierungsvolumen zu rund einem Drittel durch die Wohnungswirtschaft sowie die Stadtwerke erbracht wurde. Damit wäre zu klären, welche Arten von öffentlichen Unternehmen aufgrund ihres Geschäftserfolgs für Beiträge zur Haushaltssanierung überhaupt infrage kommen und auf welcher Ebene im föderalen System der Bundesrepublik diese Unternehmen vermutet werden können.

<sup>1</sup> Vgl. Schwerpunktthema „Rekommunalisierung in der Energieversorgung“, PublicGovernance Frühjahr 2011

## Verteilung öffentlicher Unternehmen auf Branchen, Rechtsformen und Eigentümer

Das Spektrum öffentlicher Unternehmen ist äußerst heterogen. Das Statistische Bundesamt weist für das Jahr 2008 14.704 öffentliche Unternehmen in 73 Branchen mit über 1,7 Millionen Beschäftigten und einem Jahresüberschuss von fast vier Milliarden Euro aus.<sup>2</sup> Die Zahl öffentlicher Unternehmen ist in der vergangenen Dekade – vornehmlich bedingt durch vielfältige Ausgliederungen – beständig angestiegen. So zählte das Statistische Bundesamt im Jahr 2000 lediglich rund 11.000 öffentliche Unternehmen. Auch deren Umsätze haben sich von rund 130 Milliarden Euro in 2000 auf 333 Milliarden Euro in 2008 mehr als verdoppelt. Der größte Teil dieser Umsatzsteigerung entfiel auf die Branche Elektrizitätsversorgung.

Über die Hälfte der Unternehmen ist den Branchen Energie, Wasser, Abwasser, Abfall, Wohnungswesen und Gesundheit zuzuordnen (vergleiche Abbildung 1). In den übrigen erfassten Branchen treten öffentliche Unternehmen meist in nur sehr geringer Anzahl auf. Der Jahresgewinn beziehungsweise -überschuss verteilt sich laut Angaben des Statistischen Bundesamtes auf sehr wenige „lukrative“ Branchen. Allein 41 Prozent entfielen 2008 auf die Energieversorgung. Die Branchen Wasser, Abwasser und Abfallentsorgung erwirtschafteten zusammen 25 Prozent.

Hinsichtlich der Eigentümer öffentlicher Unternehmen stehen die Kommunen klar im Vordergrund. Sie verfügen bei rund 90 Prozent aller öffentlichen Unternehmen über die Anteilsmehrheit, während auf den Bund lediglich 2 Prozent und auf die Länder 8 Prozent entfallen (vergleiche Abbildung 2). Betrachtet man die Ertragslage, entfallen immerhin noch fast 64 % aller Erträge auf kommunale Eigner. Öffentliche Unternehmen sind daher in erster Linie kommunale Unternehmen. Aus diesem Grund konzentrieren sich die folgenden Ausführungen primär auf solche Unternehmen.

### Typische Ansätze der Haushaltskonsolidierung

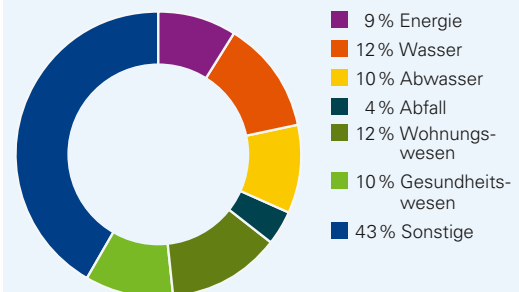
Die Kommunen haben in den letzten Jahrzehnten umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen unternommen.<sup>3</sup> Abbildung 3 auf Seite 8 zeigt einige typische Optionen aus Sicht der Kommunen auf. Sie sind hier zum einen danach untergliedert, ob sie auf Senkung der Ausgaben oder Erhöhung der Einnahmen abzielen, zum anderen danach, inwieweit sie allein die Binnenseite der Verwaltung betreffen oder auch für die Bürger direkt spürbar sind. Es fällt auf, dass der Großteil der üblichen Konsolidierungsansätze auf eine Senkung der Verwaltungsausgaben zielt. Die Spielräume der Einnahmenerhöhung sind für Kommunen gering. Entsprechend zurückhaltend sind sie daher, für die Bürger spürbare Maßnahmen zu beschließen.

### Mögliche Konsolidierungsbeiträge öffentlicher Unternehmen

Steigender Problemdruck bei geringem Gestaltungsspielraum im Kernhaushalt und Widerstände der Bürger rückten die Unternehmen in den Blickwinkel der Haushaltskonsolidierung. Abbildung 4 auf Seite 9 zeigt ein Spektrum möglicher Optionen auf, öffentliche Unternehmen in die Bemühungen zur Sanierung der Kernhaushalte einzubeziehen. Selbstverständlich unterscheidet sich die Relevanz dieser Optionen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aus dem Umfang und der Branchenstruktur der jeweiligen Unternehmen. Darüber hinaus werden auch Unterschiede bezüglich der gewählten Handlungsansätze im zeitlichen Verlauf deutlich.

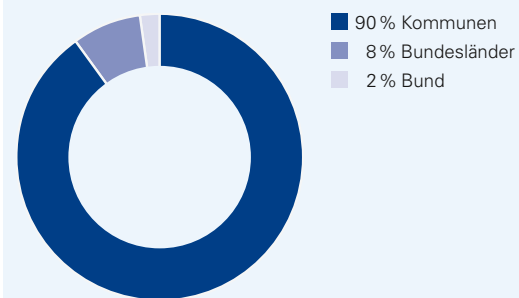
Die auffälligste Entwicklung der vergangenen zwanzig Jahre ist der Trend, kommunale Aufgaben – damit einhergehend Personal, Umsätze, Verschuldung oder Investitionen –

Abbildung 1:  
Verteilung der Unternehmen nach Branchen



Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), Statistik der Jahresabschlüsse 2008

Abbildung 2:  
Eigentümer öffentlicher Unternehmen (Anzahl)



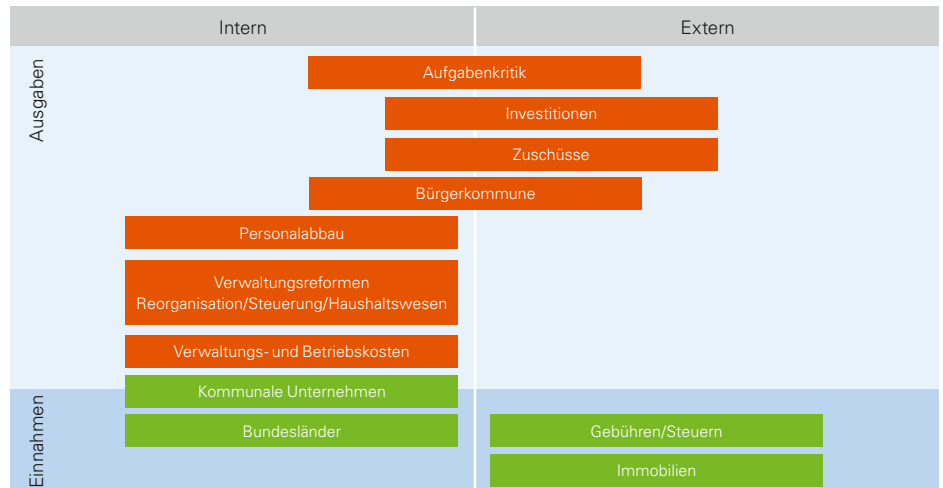
Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), Statistik der Jahresabschlüsse 2008

<sup>2</sup> Diese und folgende Zahlen aus Statistisches Bundesamt: Datenreport 2011. Das Feld ist teilweise schwierig abgrenzbar. So sind in dieser Statistik zum Beispiel Sparkassen nicht erfasst.

<sup>3</sup> Vgl. zum Beispiel Geißler, R. (2011): Kommunale Haushaltskonsolidierung: Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik; Schwarting, G. (2006): Haushaltskonsolidierung in Kommunen: Ein Leitfaden für Rat und Verwaltung; Schwerpunktthema „Kommunen und die Finanzkrise“, PublicGovernance Frühjahr/Sommer 2010

in private oder öffentliche Rechtsformen auszugliedern (formelle Privatisierung). Die neuen Rechts- und Organisationsformen führen in der Folge eigene Wirtschaftspläne. Im Regelfall liegt jedoch weiterhin eine Verbindung über zumindest eine Zahlungsbeziehung vor, denn je nach Kostendeckungsgrad aus eigenen Einnahmen wird die Aus-

**Abbildung 3: Typische Konsolidierungsansätze der Kommunen**



Quelle: Geißler, R. (2011) a. a. O., S. 206

lagerung entweder aus dem Kernhaushalt bezuschusst oder führt Erträge an diesen ab. Die Ausgliederungsmotive aus Sicht der einzelnen Kommune mögen vielschichtig sein. Häufig genannt werden die Erhöhung der Flexibilität durch die „Befreiung“ aus den engen Grenzen des öffentlichen Rechts oder die Einbindung privaten Kapitals und Fachwissens. Andere Motive sind zum Beispiel die Auslagerung von Investitionen, die im Kernhaushalt nicht mehr möglich waren, oder die Auslagerung von Verschuldung. Tatsächlich steigt der Anteil der ausgelagerten Verschuldung an der Gesamtverschuldung der Kommune seit Jahren beständig an und erreichte 2007 im Durchschnitt bereits über 50 Prozent.<sup>4</sup> Dieser willkommene Nebeneffekt formeller Privatisierung wird in Zukunft jedoch infolge des Gesamtabschlusses, der Kernhaushalt und Töchter zusammenfasst, nicht mehr möglich sein.

Eine komplexere Entwicklungsstufe kommunaler Ausgliederungen ist der steuerliche Querverbund. Er dient dazu, Synergien und Skaleneffekte zu erwirtschaften, aber auch Gewinne eines ertragsstarken Unternehmens mit den Verlusten eines ertragschwachen in einem gemeinsamen Konzern zu verrechnen und in der Summe die Steuerlast

Trotz EU-Einschränkungen sind finanzielle Effekte von steuerlichen Querverbänden hoch

des Verbundes zu mindern. Ogleich die Möglichkeiten für solche Verbände durch die EU auf bestimmte Branchen begrenzt wurden, sind deren finanzielle Effekte hoch. Sie begründen sich aus der Agglomeration und finanzwirtschaftlichen Verflechtung von Unternehmen und Leistungen, sodass einzeln entstehende

Kosten und Erträge nicht mehr ersichtlich sind. Nichtsdestotrotz sind steuerliche Querverbände auch in der Privatwirtschaft üblich. Für die Kommunen sind sie ein historisch gewachsenes Instrument, um zum Beispiel den ÖPNV zu finanzieren. Das Entlastungsvolumen aus dem Querverbund für die kommunale Aufgabenerfüllung wird nach Angaben des Deutschen Städtetags allein für den ÖPNV-Bereich auf 1,4 Milliarden Euro geschätzt.<sup>5</sup>

Bei der Haushaltskonsolidierung betrachten die Kommunen ihre Unternehmen meist

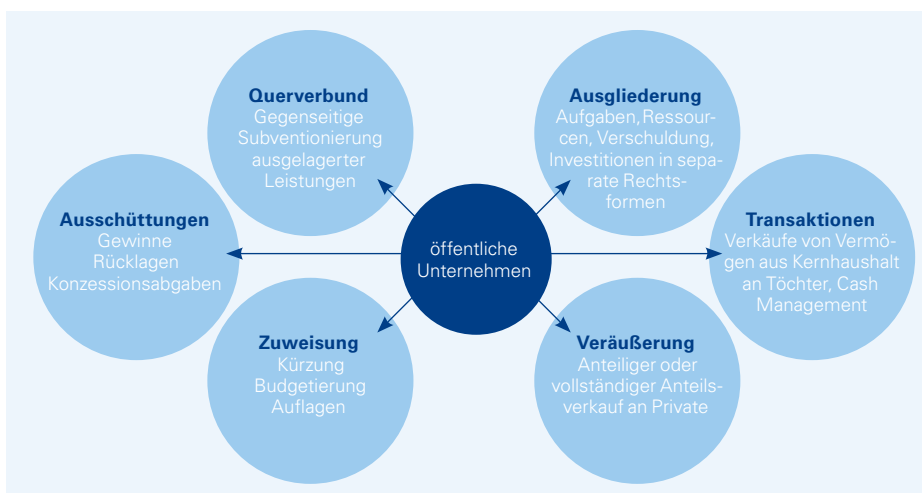
<sup>4</sup> Bertelsmann Stiftung (2008): Kommunaler Schuldenreport

<sup>5</sup> [www.staedtetag.de/10/presseecke/pressekontakt/artikel/2007/12/17/00514/index.html](http://www.staedtetag.de/10/presseecke/pressekontakt/artikel/2007/12/17/00514/index.html) (Stand 1.2.2012)



verkürzt unter dem Blickwinkel, Ausschüttungen aus ihnen an den Kernhaushalt zu erhöhen, beziehungsweise in der entgegengesetzten Richtung Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an die Unternehmen zu mindern. Im Zuge der Zunahme von Ausgliederungen stiegen auch die Zuschüsse an die Unternehmen im Zeitverlauf an. Die Frage der Ausschüttungen konzentriert sich naturgemäß auf die erwähnten wenigen lukrativen Branchen, welche daraufhin Gefahr laufen, als „politisch bequeme“ Konsolidierungsoption überlastet zu werden. Neben den Ausschüttungen erheben die Kommunen für Versorgungsunternehmen auch Konzessionsabgaben, die dem Haushalt zugutekommen und in der Summe mehr als doppelt so hoch ausfallen wie die Gewinnführungen. Hinsichtlich der Zuweisungen an defizitäre Unternehmen gingen die Kommunen vermehrt dazu über, diese mittelfristig festzulegen und in der Höhe zu deckeln.

**Abbildung 4: Haushaltsentlastende Maßnahmen aus öffentlichen Unternehmen**



Quelle: Geißler, R. (2011) a. a. O., S. 216

Die isolierte Betrachtung der kommunalen Kernhaushalte führte in der Vergangenheit zu verschiedenen buchhalterischen Konsolidierungswegen mittels der eigenen Unternehmen. So verkauften Kommunen zum Beispiel Immobilien an Tochterunternehmen und verbuchten diese außerordentlichen Einnahmen für den Ausgleich des Kernhaushalts. Denkbar ist ebenfalls, – und konnte so bereits in der Praxis beobachtet werden – dass kommunale Unternehmen durch andere in der Hand der gleichen Kommune übernommen wurden, um die Einnahmen aus dem Verkauf für den Kernhaushalt heranzuziehen. Beide Transaktionen schwächen aber die Kapitalbasis der verbleibenden Unternehmen und stellen damit für den kommunalen „Konzern“ ein Risiko dar, sofern die Unternehmen dadurch in Schwierigkeiten geraten.

An dieser Stelle werden zwei gewachsene Probleme kommunaler Finanzen deutlich. Zum einen ist dies die nicht gegebene Kompatibilität zwischen Unternehmen und Kernverwaltung; zum anderen die Tendenz der Rechtsaufsicht, ihre Aufsichtsfunktion auf den Kernhaushalt zu beschränken. Erst mittelfristig werden die vorliegenden doppelten Gesamtabschlüsse erstmals eine wirkliche Beurteilung der Finanzsituation des „Konzerns Kommune“ als Ganzes erlauben.

Die Tendenz der Rechtsaufsicht, ihre Aufsichtsfunktion auf den Kernhaushalt zu beschränken, erscheint problematisch

In der öffentlichen Diskussion steht häufig der Verkauf von Unternehmen oder Unternehmensanteilen im Vordergrund (materielle Privatisierung). Tatsächlich nahmen diese Transaktionen ab Mitte der Neunzigerjahre sichtbar zu. Waren die Einnahmen aus solchen Verkäufen in den Achtzigerjahren gesamtstaatlich kaum wahrnehmbar, so stiegen sie statistisch

messbar ab 1994 an. Der Höhepunkt wurde im Jahr 1998 erreicht. Auffällig ist die unterschiedliche Verteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Wie erwähnt, befinden sich rund 90 Prozent der öffentlichen Unternehmen in kommunaler Hand. Im Zeitraum 1997 bis 2007 entfielen jedoch rund 89 Prozent der Verkaufserlöse auf Bund und Länder. Hier ist aufseiten des Bundes zum Beispiel auf Post und Telekom zu verweisen. Für Bund und Länder nahmen entsprechend die Privatisierungserlöse an den Gesamteinnahmen ein wesentlich höheres Niveau ein als für die Kommunen.<sup>6</sup> Es bestanden stets eine Reihe von Motiven, welche die Politik und Verwaltung veranlassen, Unternehmen zu veräußern. Zweifellos war dabei die Aussicht auf außerordentliche Einnahmen ein willkommener Nebeneffekt.

### Der Nutzen materieller Privatisierungen ist umstritten

Materielle Privatisierungen (in Form von Anteilsverkäufen) waren somit eher ein Thema für Bund und Länder, während sich die Kommunen auf formelle Privatisierungen (Rechtsformänderungen) konzentrierten. Der Nutzen materieller Privatisierungen für die Haushaltskonsolidierung wird sehr kontrovers diskutiert. In einer rein finanziellen Betrachtung steht ein einmaliger Verkaufserlös jährlichen Ausschüttungen gegenüber. Selbstverständlich sind neben den finanziellen Aspekten eine Fülle von weiteren Punkten abzuwägen. Generell spricht sich die öffentliche Meinung heute gegen weitere Privatisierungen aus, verschiedentlich wurden Verkaufspläne über Bürgerbegehren verhindert.<sup>7</sup> In der Betrachtung der Haushaltswirkungen relativieren sich Beteiligungsverkäufe beispielsweise im Vergleich zu Erlösen aus Immobilienveräußerungen. Letztere waren stets ein Vielfaches höher.<sup>8</sup>

Zwischenzeitlich erkannten die Kommunen, dass ein großer Bestand kommunaler Unternehmen lukrative Spielräume der Haushaltsentlastung im „Konzern Stadt“ eröffnet. Infolge der vielfältigen Organisations- und Verlagerungsoptionen sind die monetären Entlastungseffekte der kommunalen Unternehmen jedoch kaum valide zu messen.

### Aktuelle Trends

### Die Beteiligungen erfahren wieder mehr Aufmerksamkeit durch ihre Kommunen

Um den mit der Auslagerung öffentlicher Unternehmen verbundenen Steuerungsverlusten strategisch zu begegnen, begannen im letzten Jahrzehnt viele (Groß-)Städte, Länder sowie der Bund unter dem Schlagwort „Public Corporate Governance“ Regeln guter Unternehmensführung aufzustellen und darauf hinzuwirken, die Beteiligungen ganzheitlich in die öffentliche Aufgabenerfüllung einzubinden.<sup>9</sup> Aus den Konsolidierungsschwerpunkten der Kommunen lässt sich ein entsprechender Leitbildwandel ablesen. Kommunale Unternehmen werden zunehmend als Vermögen, welches es zu mehren und zu schützen gilt, interpretiert und explizit auf verschiedenen Wegen in kommunale Konsolidierungsstrategien eingebunden.

Ein Beispiel ist das Vorgehen der Stadt Essen, deren Verwaltung ausdrücklich sagt, „dass den städtischen Gesellschaften bei der Haushaltskonsolidierung eine besondere Bedeutung zukommen muss und die städtischen Töchter erhebliche Konsolidierungsbeiträge leisten müssen.“<sup>10</sup> Der Rat hat hierzu im Juni 2010 einen Unterausschuss „Finanzen und Beteiligungen“ eingerichtet, um die Beteiligungsgesellschaften stärker in den Konsolidierungsprozess einzubeziehen und die Optimierung der Beteiligungsstrukturen (zum Beispiel in Form von Rekommunalisierungen, Rechtsformände-

6 Im Zeitraum 1997 bis 2005 deckte der Bund im Durchschnitt 2,96 Prozent seiner Einnahmen über Privatisierungserlöse, die westdeutschen Bundesländer deckten damit 1,8 Prozent und die westdeutschen Kommunen 1,39 Prozent. Vgl. Truger, A. (2008): Privatisierung und öffentliche Finanzen. Im Jahr 1998 beliefen sich Veräußerungserlöse auf 4,96 Prozent der Bundeseinnahmen.

7 Vgl. Verband kommunaler Unternehmen (2010): Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke. 70 Prozent der Befragten lehnen die Privatisierung von Stadtwerken ab. 81 Prozent der Befragten bringen Stadtwerken Vertrauen entgegen (zum Vergleich: Gewerkschaften 45 Prozent, Großunternehmen 26 Prozent). Vgl. Homepage [www.vku.de/](http://www.vku.de/) / Statistiken am 18.8.2011

8 Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 – Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts

9 Vgl. Schwerpunktthema „Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand“, Public Governance Winter 2008/2009

10 Vgl. Website <http://www.essen-kriegt-die-kurve.de/inhalt/b008-staedt-beteiligungsgesellschaften>, abgerufen am 23.1.2012

rungen, Schließungen und ähnlichem) zu begleiten. Allein für das Jahr 2011 war von den über 112 Millionen Euro geplanten „Haushaltsverbesserungen“ ein knappes Viertel durch die Beteiligungsunternehmen zu erwirtschaften. Die zuständige Bezirksregierung in Düsseldorf bewertet diese aktive Einbindung der Beteiligungen an der Haushaltskonsolidierung über Zielvorgaben als besonders positiv.

Noch weiter geht die Stadt Jena, die ihre Verbindlichkeiten in Höhe von rund 61 Millionen Euro zum 1.1.2010 vollständig auf den städtischen Eigenbetrieb Kommunale Immobilien Jena (KIJ) übertragen hat. Gleichzeitig wurde zwischen der Stadt, der KIJ und der Technischen Werke GmbH – der Holding für Stadtwerke, Nahverkehr und Bäder – ein Vertrag abgeschlossen, der den anteiligen Schuldenabbau inklusive Mindestzahlungen für Zins und Tilgungen innerhalb der nächsten 15 Jahre zwischen den drei Partnern verbindlich festlegt. Demnach übernehmen die Technische Werke GmbH und die KIJ aus ihren geplanten Gewinnen fast die Hälfte des Schuldendienstes. Zusätzlich hat Jena in seiner Hauptsatzung ein weitgehendes Neuverschuldungsverbot für die Stadt und die Eigenbetriebe verankert.

Der beschriebene Leitbildwandel zur verstärkten langfristigen Integration öffentlicher Unternehmen in Haushaltskonsolidierungsstrategien drückt sich ebenso in den gestiegenen Aktivitäten beziehungsweise Planungen zur Rekommunalisierung von Unternehmen beziehungsweise vormals privatisierter Leistungen aus. Die Generierung von dauerhaften Einnahmen ist hierbei ebenfalls ein wesentliches Ziel.<sup>11</sup>

## Fazit

Das Bemühen, öffentliche Unternehmen in die Haushaltskonsolidierung zu integrieren, ist nicht neu. Die entwickelten Optionen – wohl von fast jeder Kommune in den vergangenen zwei Jahrzehnten zumindest teilweise umgesetzt – reichen von Verkauf, Ausgliederung, verbessertem Beteiligungsmanagement bis hin zur Rekommunalisierung. Aktuell lassen sich verstärkt verbindliche Zielvereinbarungen zwischen Stadt und Beteiligungsgesellschaften zu Gewinnabführungen für die Haushaltskonsolidierung beobachten.

Haushaltskonsolidierung ist für (Groß-)Städte ohne ihre Unternehmen weder möglich noch sinnvoll. Eine allgemeingültige Richtungsempfehlung auf Grundlage der skizzierten Optionen ginge jedoch fehl. Die Überlegungen der Verantwortlichen sollten stets die lokalen Gegebenheiten berücksichtigen – wie zum Beispiel die Branchenstruktur der Unternehmen, deren Rentabilität, lokalpolitische Herausforderungen oder die politische Konstellation. Das Beteiligungsportfolio – der „Konzern Stadt“ – ist regelmäßig zu überprüfen und dessen Effizienz und Effektivität sind zu hinterfragen. Dieses „Konzerndenken“ darf nicht an Rechtsformen oder Branchen orientiert sein, sondern daran, wie das Gesamtspektrum kommunaler Aufgaben bestmöglich erfüllt werden kann. Hierbei sind unterschiedlichste Perspektiven zu beachten – beispielsweise Leistungsqualität, Kunden, Kosten und Transparenz, aber auch politische und administrative Steuerbarkeit.

Haushaltskonsolidierung ist für (Groß-)Städte ohne Einbezug ihrer Unternehmen weder möglich noch sinnvoll

Es ist Aufgabe des Beteiligungsmanagements, diese unterschiedlichen Perspektiven zu erfassen und die verschiedenen Organisationseinheiten des Konzerns aufeinander abzustimmen, Synergien zu heben und ganzheitlich zu steuern. Die Instrumente des doppelten Haushaltswesens können und sollten hierbei unterstützend eingesetzt werden. Gleichzeitig bedarf es jedoch auch politischer Vertretungen, die ein wirkliches Steuerungsinteresse an den Beteiligungen und ihrem „Konzern Stadt“ hegen. ■

<sup>11</sup> Vgl. Schwerpunktthema „Rekommunalisierung in der Energieversorgung“, PublicGovernance Frühjahr 2011

# Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung – freiwillig zum Erfolg?

Nicht zuletzt durch die Einfügung des neuen Artikels 91d in das deutsche Grundgesetz<sup>1</sup> haben Leistungsvergleiche – häufig auch als „Benchmarking“ bezeichnet – in der öffentlichen Verwaltung neue Bedeutung erhalten. Dabei sind in einigen Bereichen, beispielsweise in der deutschen Kommunalverwaltung, Leistungsvergleiche schon seit rund zwanzig Jahren eine oft geübte systematische Praxis. Auch in dieser Zeitschrift (vergleiche PublicGovernance Herbst 2008) wurde das Thema bereits behandelt. Was hat sich seither getan? Hat die Grundgesetzänderung in der deutschen Verwaltung zu mehr Leistungsvergleichen beziehungsweise Benchmarking-Projekten geführt? Wie lässt sich die grundgesetzliche Ermächtigung noch wirkungsvoller mit Leben füllen?

Wer seit einer Stunde im Bürgeramt sitzt, um seinen Personalausweis verlängern zu lassen, würde sich wünschen, es gäbe Vergleichsdaten, die dem Bürger sagen, wohin er sich wenden muss, um nicht so lange warten zu müssen. Auch Unternehmen, die einen neuen Standort suchen, hätten gerne Daten, die ihnen mitteilen, wo Genehmigungen schnell und unkompliziert vergeben werden, wo man auf Anliegen zügig reagiert und wo stattdessen „die lange Bank“ dominiert. Tatsächlich gibt es zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten, selbst wenn sie dem gleichen Rechtsrahmen unterliegen und vergleichbare Aufgaben erledigen, zum Teil beträchtliche Leistungs- und Qualitätsunterschiede. Diese Erkenntnis stand am Beginn der Idee, Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung zu initiieren.

Dabei ist die Information der Öffentlichkeit nur einer der Zwecke, warum solche

Vorhaben sinnvoll erscheinen. Kostensenkung durch „Abkupfern“ besserer interner Prozesse, die man durch Vergleiche mit anderen erkennt, dürfte eine weitere wichtige Triebfeder sein. Die Einführung von Dienstleistungsinnovationen oder technischen Neuerungen ist ebenfalls bereits durch Leistungsvergleiche erleichtert worden. Und dies vor allem, weil es nicht um abstrakte Ideen geht, sondern um konkrete Lösungen, die in der Praxis, nur nicht in der eigenen Einheit, bereits eingesetzt werden und funktionieren. Sinn und Zweck von Leistungsvergleichen oder Benchmarking ist also nicht nur der reine Vergleich, sondern das gegenseitige Lernen voneinander und die Umsetzung der im Vergleich erkennbar gewordenen „besten Lösung“.

## Die Anwendung in Kommunen

In deutschen Kommunen haben verwaltungsinterne Leistungsvergleiche bereits Anfang der Siebzigerjahre begonnen; es handelte sich dabei um einzelne Vorhaben mit Schwerpunkt auf die betrieblichen Be-

<sup>1</sup> „Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“





reiche, etwa der Abwasserwirtschaft oder dem Baubetriebshof. Von einer flächendeckenden Anwendung kann man aber erst seit dem Start des von der Bertelsmann Stiftung betriebenen Projekts „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“ im Jahr 1992 sprechen, das im Pilotvorhaben als Vergleichsring<sup>2</sup> sieben Städte mittlerer Größenordnung mit sieben Aufgabenbereichen, darunter das Einwohnermeldewesen, Sozialwesen und Grünflächenwesen, umfasste. Bis zum formellen Ende des Projekts 1997 hatten sich über 150 Kommunen dem System mit seinen umfangreichen Kennzahlensystemen angeschlossen. Unabhängig vom Bertelsmann-System gründeten sich im gleichen Zeitraum eine Reihe weiterer Leistungsvergleichsvorhaben, von denen hier nur die Arbeitsgemeinschaft der Sozialamtsleiter großer Großstädte hervorgehoben werden soll.

Das 1996 in direkter Nachfolge auf das Bertelsmann-Projekt gegründete IKO-Netz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat unter allen Leistungsvergleichsvorhaben die führende Stellung erreicht und bis heute behauptet. Auch dieses System arbeitet mit Vergleichsringen, die einem kommunalen Aufgabenbereich gewidmet sind und eine Gruppe von Kommunen umfassen. Mit Stand vom Mai 2011 engagieren sich 684 Kommunen in der Vergleichsarbeit<sup>3</sup>, die praktisch die gesamte thematische

Bandbreite kommunaler Tätigkeit umfasst. Seit der Gründung waren jedes Jahr circa 75 Vergleichsringe aktiv. Insgesamt fanden über 240 Vergleichsringe zum Teil über mehrere Jahre statt, an denen über 900 Kommunen mindestens einmal teilgenommen haben.<sup>4</sup>

In den unterschiedlichen Kundenbefragungen, die von der KGSt jährlich durchgeführt werden, rangiert der Erfahrungsaustausch für drei Viertel der teilnehmenden Kommunen an erster Stelle. Ein Drittel will Anregungen für konkrete Verbesserungen erhalten haben, nur je ein knappes Sechstel hingegen gibt an, dass der Leistungsvergleich sie bei Verbesserungen der Organisation und der Wirtschaftlichkeit unterstützt hat.<sup>5</sup> Die Vergleichsergebnisse stehen grundsätzlich nur den teilnehmenden Verwaltungen zur Verfügung. Für eine Reihe von Vergleichsthemen bietet die KGSt all ihren Mitgliedern zur eigenen Standortbestimmung Benchmarking-Werte (zum Beispiel den Median) an.

Das auf kommunaler Ebene vorherrschende Prinzip der strikten Freiwilligkeit der Teilnahme wurde in den letzten Jahren dadurch leicht abgeschwächt, dass sich auch einzelne Kommunalaufsichtsbehörden, wie zum Beispiel die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, zunehmend des Instruments der Leistungsvergleiche im Rahmen ihrer Auf-

sichtsaufgaben bedienen.<sup>6</sup> Die Erhebung der Daten durch die Kommunalaufsicht sowie der nachfolgende Datenvergleich und daraus abgeleitete Prüfungsbeurteilungen erfolgen in diesem Zusammenhang obligatorisch für alle Kommunen des betroffenen Bundeslandes.

Für kommunale Beteiligungen bietet der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) seit über 50 Jahren Kennzahlenvergleiche in verschiedenen Sparten (Strom, Gas, Wasser, Fernwärme) an. Seit Anfang 2011 wird dieses Angebot um ein Prozessbenchmarking mit jährlich wechselnden Themenschwerpunkten ergänzt.

### Die Anwendung in der Bundes- und Länderverwaltung

Die im Rahmen der Föderalismusreform 2009 erfolgte Einführung des Artikels 91d in das Grundgesetz, durch die Leistungsvergleiche der öffentlichen Verwaltung in Deutschland einen – europaweit singulären – verfassungsrechtlichen Status erhalten haben<sup>7</sup>, wurde von vielen als wichtiges politisches Signal verstanden, das Instrument des Benchmarking auch auf Bundes- und Länderebene zu stärken.

Zuvor hatte es nur einzelne, häufig befristete Initiativen zu Leistungsvergleichen auf Länderebene (beispielsweise „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“<sup>8</sup>, CHE-Hochschulranking<sup>9</sup>) sowie einige wenige ressortübergreifende Leistungs-

<sup>2</sup> Vergleichsring: Eine Gruppe von Verwaltungen, die untereinander Struktur- oder Leistungsdaten – thematisch meist auf einen Aufgabenbereich beschränkt – austauschen, vergleichen und bewerten, um untereinander die „beste Lösung“ zu ermitteln und von dieser zu lernen.

<sup>3</sup> Vgl. KGSt (2011): Ergebnisse der sechsten Kundenbefragung des IKO-Netzes

<sup>4</sup> Vgl. Wick, T. (2009): Von interkommunalen Leistungsvergleichen zur Prozessoptimierung, Folienvortrag; KGSt IKO-Netz Informationsflyer

<sup>5</sup> Vgl. KGSt (2011): Ergebnisse der sechsten Kundenbefragung des IKO-Netzes

<sup>6</sup> Vgl. zum Beispiel Banner, G. (2007): Leistungstransparenz durch interkommunalen Haushaltsvergleich: Der Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

<sup>7</sup> Vgl. Kuhlmann, S. (2011): Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen – Benchmarking-Regime in Westeuropa

<sup>8</sup> Vgl. [www.leistungsvergleich.de](http://www.leistungsvergleich.de)

<sup>9</sup> Vgl. [www.che-hochschulranking.de](http://www.che-hochschulranking.de)

vergleiche interner Dienstleistungen in der Bundesverwaltung gegeben. Einzelne Bundesländer (zum Beispiel Bremen oder das Saarland) führten jeweils in Eigenregie Vergleichsstudien mit Fokus auf ein Kostenbenchmarking durch. Auf Bundesebene stellt die Bundesagentur für Arbeit eine positive Ausnahme dar, die nicht nur ein umfassendes controllinggetriebenes Benchmarking der einzelnen Jobcenter betreibt (siehe Fallbeispiel Seite 15), sondern auch regelmäßig Vergleiche ihrer IT-Stückkosten und IT-Betriebsprozesse durchführt. In diesen IT-Vergleich werden dabei auch privatwirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen einbezogen.

Seit Verabschiedung des Artikels 91d gab es verschiedene weitere konzeptionelle Initiativen auf Bundes- und Landesebene sowie einen Experten-Gesprächskreis<sup>10</sup>, der durch die Bertelsmann Stiftung moderiert wurde. Alle Initiativen beschäftigten sich mit der Frage, wie der Artikel mit konkreten Vergleichsprojekten umgesetzt werden kann. Durch die Akteure wurden dabei viele Ideen und Erfahrungen zusammengetragen. Im aktuellen Modernisierungsprogramm der Bundesregierung „Vernetzte und transparente Verwaltung“ wurde 2010 das Ziel festgeschrieben, dass jedes Ressort bis 2013 nach Möglichkeit an mindestens einem Vergleichsring teilnehmen soll. Ein jährliches Arbeitsprogramm sollte die Bereiche für Leistungsvergleiche festlegen, erste Pilotprojekte zu den Themen „Gesundheitsmanagement“ und „Beruf und Familie“ wurden vorbereitet.

Bis heute wurden im Ergebnis allerdings weder neue Vorhaben auf Bundesebene noch neue Vergleiche in den Ländern umgesetzt. Für die geplanten Pilotprojekte in der Bundesverwaltung fanden sich nicht genügend freiwillige Teilnehmer. Eine Befassung in den Ländergremien musste mangels konkreter Vorschläge verschoben werden. Zu der grundgesetzlichen Rechtsgrundlage wurden bislang keine Ausführungsvorschriften erlassen.

### Schlussfolgerungen

Alle Ansätze zur Umsetzung des Artikels 91d – und somit zur Stärkung des Leistungsvergleichs auf Bundes- und Länderebene – hatten in den vergangenen Jahren ein striktes Freiwilligkeitsprinzip der Teilnahme zugrunde gelegt. Dieses Prinzip, das wie beschrieben im kommunalen Bereich in Deutschland Tradition hat, sollte auch auf staatlicher Ebene greifen. Leider muss man zusammenfassend feststellen, dass dieser Ansatz zumindest vorerst gescheitert ist. Kontinuierliche Leistungsvergleiche in der Bundes- und Länderverwaltung können sich anscheinend nicht auf einer rein freiwilligen Basis, das heißt ohne umfassende politische Unterstützung und ohne ein formuliertes Ausführungsgesetz zu Artikel 91d etablieren.

Ein Blick auf die Mechanismen der Unternehmenswelt gibt eine mögliche Erklärung hierfür: Wettbewerb ist auch im Markt kein Ziel, das der einzelne Marktteilnehmer freiwillig anstrebt. Wettbewerb wird grundsätzlich durch gesetzliche Regelungen und staatliche Institutionen aufrechterhalten. Überträgt man diesen Gedanken auf Leistungsvergleiche im öffentlichen Bereich – als Surrogat für Effizienzwettbewerb – dann bedarf es auch hier eines klaren politischen Willens und entsprechender Regelungen zur Umsetzung.<sup>11</sup> Fehlen solche verbindlichen Regelungen, bestehen für die einzelne Behörde auf Bundes- und Landesebene kaum Anreize zur freiwilligen Teilnahme – und noch weniger zu einer Veröffentlichung der Ergebnisse.

Auch auf kommunaler Ebene fehlt es bislang in aller Regel an weitgehender Transparenz, zumeist sind die Ergebnisse ausschließlich verwaltungsintern zugänglich. Der gegenüber der Bundes- und Landesverwaltung kommunal höhere Verbreitungs- und Akzeptanzgrad von (nicht öffentlichen) Leistungsvergleichen lässt sich wohl insbesondere vor dem Hintergrund erklären, dass die kommunalen

Dezernate und Fachbereiche seit langer Zeit infolge klammer Kommunalfinanzen einen unmittelbaren Anreiz haben, jegliche Effizienzreserven zu mobilisieren und hierzu auch ein „Lernen von den Besten“ nicht scheuen. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass sich selbst auf kommunaler Ebene gemäß einer repräsentativen Umfrage nur knapp weniger als die Hälfte aller deutschen Kommunen mit über 20.000 Einwohnern zumindest gelegentlich an interkommunalen Leistungsvergleichen beteiligen.<sup>12</sup>

### Ausblick

Vieles spricht dafür, dass Leistungsvergleiche ohne konkretisierten Willen des Gesetzgebers auch zukünftig auf Bundes- und Landesebene nicht von alleine entstehen werden, sondern weiterhin nur sehr vereinzelt durch engagierte Führungskräfte und Beschäftigte oder aufgrund haushalterischer Engpässe beziehungsweise in Notsituationen durchgeführt werden.

Die Nutzung von Leistungsvergleichen als Element der kontinuierlichen Verwaltungsweiterentwicklung kann erst Realität werden, wenn der Rahmen des Artikels 91d weiter konkretisiert und verbindlicher in Form eines Ausführungsgesetzes sowie jährlicher Arbeitsprogramme formuliert wird. Vor dem Hintergrund der zunehmend eingeforderten Ansprüche der Bürger an „Open Government“<sup>13</sup> sollte hierbei zunehmend auch die Transparenz der Vergleichsergebnisse angestrebt werden.

Insbesondere für die Anfangszeit kann darüber hinaus die Etablierung einer unabhängigen, erfahrenen Instanz zur Organisation und Moderation der Leistungsvergleiche einen zentralen Erfolgsfaktor darstellen. Möglicherweise könnte diese Aufgabe die KGSt übernehmen und so ihre umfangreiche Benchmarking-Erfahrung auch auf Bundes- und Länderebene nutzbar machen. ▀

10 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2011): Leistungsvergleiche nach Art. 91d – Vorschläge für Strukturen und Prozesse

11 So sind sowohl die Teilnahme am Leistungsvergleich als auch daraus abgeleitete Zielkennzahlen obligatorischer Bestandteil der Zielvereinbarung jedes Jobcenters der BA.

12 Vgl. Bogumil, J. et al. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung

13 Vgl. Artikel zu Open Government, Public Governance Herbst 2011

### Fallbeispiel – Leistungsvergleiche in der Bundesagentur für Arbeit (BA)

„Controlling in der BA steht für umfassende Transparenz, erfolgreiche Steuerung und Führen über Ziele. Die systematische Nutzung des BA-Controlling war ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den im Jahr 2004 begonnenen Reformprozess“, so Robert Winter, Leiter des Controllingbereiches der BA.

Seit Einführung des neuen Steuerungsmodells führt die BA Leistungsvergleiche in sogenannten Arbeitsmarktclustern durch. Diese haben den Anspruch, Unterschiede aufzuzeigen und Potenziale für Leistungssteigerungen zu identifizieren. Um zwischen den unter unterschiedlichen regionsspezifischen Arbeitsmarktbedingungen agierenden Dienststellen eine weitgehende Vergleichbarkeit herzustellen, wurde erstmals im Jahr 2004 eine vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) entwickelte Typisierung der Agenturen für Arbeit realisiert. Mittels einer Regressionsanalyse wurden die für die Bildung von Vergleichstypen (Cluster) und die Zuordnung der Dienststellen wesentlichen Bestimmungsfaktoren (zum Beispiel Unterbeschäftigungsquote, Bevölkerungsdichte, Quote der offenen Stellen) ermittelt.

Der Leistungsvergleich erfolgt seitdem ausschließlich innerhalb dieser Cluster (vergleiche beispielhaft die Spreizungen innerhalb der SGB III-Cluster gemäß Abbildung 1) und schafft damit die erforderliche Transparenz über Leistungsunterschiede als Grundlage für einen stetigen Verbesserungsprozess. Dieses Verfahren wurde mit Einführung des Controlling im Jahr 2006 im Bereich der Grundsicherung übernommen.

Ergebnis ist ein Benchmarking-Modell, das als Kerninstrument des Controlling und der Steuerung sowohl in der Planung als auch in der Zielnachhaltung verwendet wird. Auch durch die umfassende Umsetzung dieses Modells ist es der BA gelungen, beispielsweise die Dauer der Arbeitslosigkeit der Leistungsempfänger seit 2006 um 17,1 Tage zu reduzieren und die Anzahl der erfolgreich besetzten Stellen um 100 Prozent zu erhöhen.

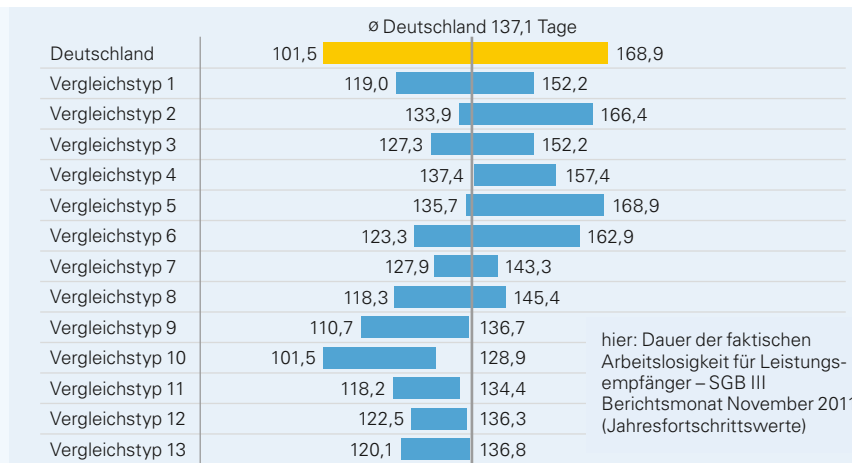


Abbildung 1: Spreizungen nach Clustern (Vergleichstypen)

Die Leistungsvergleiche werden dabei in der internen Steuerung der Agenturen für Arbeit gleichermaßen von Controllern und operativen Führungskräften angewendet.

Nach Ansicht von Michael Schopf, Referent im Bereich Controlling/Finanzen der BA, ermöglicht die Positionierung der eigenen Dienststelle innerhalb des Clusters eine Orientierung, fördert den Wettbewerbsgedanken und bietet somit eine kontinuierliche Motivation zur Leistungsverbesserung.

Die BA sorgt dabei für regelmäßige Austauschplattformen in den einzelnen Clustern. Diese sind meist überregional organisiert. Zudem werden „Best Practices“ über die zentralen Controllingeinheiten weitergegeben.

Im Rahmen der jährlichen Planung dienen die Leistungsniveaus in den Clustern dem Finden von Orientierungswerten. Nach dem bewährten Prinzip des Abbaus von Leistungsunterschieden in den einzelnen Vergleichstypen wird versucht, die Agenturen im hinteren Feld des Clusters an das obere Drittel heranzuführen. Im Gegenstromverfahren werden dann ambitionierte, aber realistische Ziele vereinbart.

Robert Winter sieht mehrere Erfolgsfaktoren für die Akzeptanz des Controlling-systems: Ein Kernelement sei zunächst das Schaffen einer umfassenden Transparenz. Erst wenn es gelinge, die Leistungsniveaus der unterschiedlichen Organisationseinheiten sichtbar zu machen,

machten Vergleiche Sinn und die richtigen Fragen könnten gestellt werden. „Warum gelingt es der einen Agentur, bei nahezu gleichen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt mehr Menschen zu integrieren als der anderen?“, laute eine typische Frage. Hierdurch entstehe ein gesunder Wettbewerb, der die gesamte Organisation nach vorne bringe.

Sehr hilfreich sei es darüber hinaus für die BA gewesen, die Clusterung von einem wissenschaftlichen Institut erstellen zu lassen, dem eine grundlegende Neutralität unterstellt wird. Umfangreiche Kommunikation war darüber hinaus notwendig, um anfänglichem Misstrauen gegenüber diesem „revolutionären Modell“ zu begegnen.

„Seit einigen Jahren gibt es keine Akzeptanzprobleme mehr“, so Robert Winter. Vielmehr wird versucht, die Leistungsvergleiche in der bewährten Form in alle Geschäftsfelder der Bundesagentur zu implementieren. Auf politischer Ebene ernte die BA enormen Respekt und Anerkennung für die erbrachten Leistungen der vergangenen Jahre.

„Insgesamt hat sich der eingeschlagene Reformweg der BA bewährt. Angesichts eines sich wandelnden Arbeitsmarkts, einer angespannten Finanzlage und steigender Verschuldung war und ist er zudem dringend erforderlich“, schlussfolgert Robert Winter. Die Bedeutung des Controlling werde in diesem Veränderungsprozess noch weiter zunehmen. █

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

# Pflegesystem in Deutschland – zentrale Herausforderungen nachhaltig adressiert?

Prognosen gehen auf Basis der demografischen Entwicklung davon aus, dass sich die Zahl der Pflegebedürftigen in Deutschland in den nächsten 40 Jahren verdoppeln wird und allein bis zum Jahr 2020 um mehr als 20 Prozent auf knapp drei Millionen ansteigt. Gleichzeitig sinkt aufgrund verschiedener Faktoren langfristig das Pflegepotenzial durch Angehörige aus der Familie.<sup>1</sup> Das Pflegesystem auf Basis der erst Mitte der Neunzigerjahre eingeführten Sozialen Pflegeversicherung steht vor der zunehmend größer werdenden Herausforderung, ausreichend professionelle Pflegeleistungen – möglichst optimal ausgerichtet auf die Bedürfnisse der Pflegebedürftigen und deren Angehörige – zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig die Finanzierung des Systems langfristig zu sichern.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) hatte das zurückliegende Jahr 2011 zum „Jahr der Pflege“ ausgerufen. Kernstück der damit verbundenen Aktivitäten sollte die Ausarbeitung einer erneuten Pflegereform in Nachfolge des Qualitätssicherungsgesetzes von 2002 und des Pflegeweiterentwicklungsgesetzes (PWG) von 2008 sein, welche den zuvor genannten Herausforderungen nachhaltig begegnet und generationengerecht ausgestaltet wird.<sup>2</sup>

Altenpflege stieß in Deutschland wie in den meisten anderen europäischen Ländern erst im Verlauf der Neunzigerjahre zum wohlfahrtsstaatlichen Aufgabenkern hinzu und bildet seitdem neben den vier klassischen Lebensrisiken des Erwerbslebens Alter/Rente, Unfall, Krankheit und Arbeitslosigkeit einen der fünf Zweige der Sozialversicherung. Analog vor allem zum

System der gesetzlichen Krankenversicherung stellt dieser Sozialversicherungszweig dennoch ein äußerst komplexes System mit einer Vielzahl von Steuerungsakteuren dar, bei dem sich häufig nur kleine, inkrementelle Veränderungen durchsetzen können und jeder Reformversuch langwierige Abstimmungsprozesse erfordert. Die Erfahrung zeigt, dass tatsächliche Verbesserungen dabei nicht immer gesetzgeberische Mittel erfordern, sondern auch durch individuelles oder abgestimmtes Handeln der Pflegeakteure im lokalen Pflegemarkt erreicht werden können.

Im Folgenden sollen zunächst Grundzüge des Pflegesystems und das Zusammenwirken wesentlicher Steuerungsakteure in Deutschland dargestellt werden. Nachfolgend werden zentrale Herausforderungen für das Pflegesystem sowie die Eckpunkte der geplanten Pflegereform skizziert und beurteilt. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf Handlungsmöglichkeiten für kommunale Pflegeakteure.

## Grundlagen des deutschen Pflegesystems

Die Soziale Pflegeversicherung wurde bei ihrer Einführung als eine „Teilkaskoversicherung mit Selbstbeteiligung“<sup>3</sup> konzipiert, bei der zum einen nur bestimmte definierte pflegerische Leistungen abgedeckt sind und diese zum anderen generell nur innerhalb eines begrenzten finanziellen Rahmens übernommen werden. Von den Gesamtausgaben für die stationäre und ambulante Versorgung von Pflegebedürftigen werden daher nur circa 50 Prozent in Form von Leistungsentgelten aus der Pflegeversicherung erbracht. Diese finanziert sich über ein Beitragssystem im traditionellen Umlageverfahren. Fast ein Drittel der Ausgaben wird in Form von Eigenanteilen der Pflegebedürftigen erbracht. Zusätzlich erfolgt eine staatliche Finanzierung in Form der „Hilfen zur Pflege“ durch die Sozialhilfeträger für sozial bedürftige Pflegeempfänger sowie

<sup>1</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010): Demografischer Wandel in Deutschland

<sup>2</sup> Vgl. den aktuellen Koalitionsvertrag der Regierungsparteien im Bund „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt.“

<sup>3</sup> Vgl. Dietz, B. (2002): Die Pflegeversicherung. Ansprüche, Wirklichkeit und Zukunft einer Sozialreform.



durch Investitionskostenzuschüsse für stationäre Pflegeeinrichtungen.

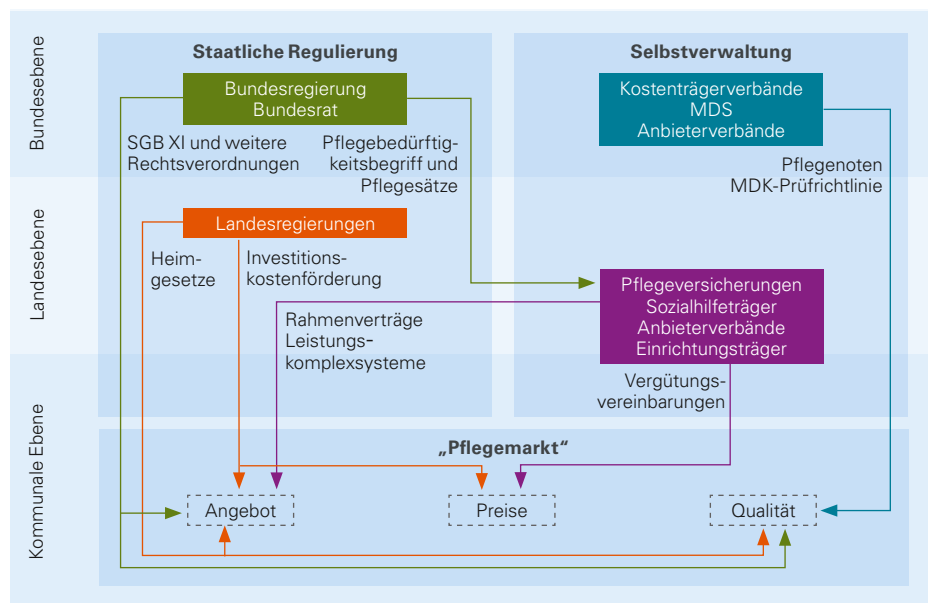
Von den mehr als 2,3 Millionen Pflegebedürftigen in Deutschland werden fast 70 Prozent zu Hause versorgt. Knapp 46 Prozent werden dabei ausschließlich von Angehörigen gepflegt und erhalten Leistungen aus der Pflegeversicherung in Form eines direkt ausgezahlten Pflegegelds. 24 Prozent werden im Privathaushalt durch professionelle ambulante Pflegedienste unterstützt. Gut 30 Prozent werden in Pflegeheimen vollstationär betreut.<sup>4</sup> In den letzten zehn Jahren ist dabei der Anteil von Pflegegeldempfängern, die ausschließlich von Angehörigen gepflegt werden, kontinuierlich um mehr als 5 Prozent gesunken und hat zu einem Anstieg des Anteils professioneller Pflegedienstleister – in etwa gleichem Maße im ambulanten und stationären Sektor – geführt.

Auf Anbieterseite befinden sich von den insgesamt circa 12.000 zugelassenen ambulanten Pflegediensten mittlerweile mehr als 61 Prozent in privater Trägerschaft. Circa 37 Prozent sind in der Hand freigemeinnütziger Träger (vor allem der Wohlfahrtsverbände), deren Pflegedienste in der Regel allerdings deutlich größer sind und im Durchschnitt fast doppelt so viele Pflegebedürftige versorgen wie ihre Konkurrenten in privatwirtschaftlicher Trägerschaft. Vor dem Hintergrund des im SGB XI festgelegten Vorrangs dieser beiden Trägerformen im Wohlfahrtsmarkt der Pflege befinden sich nur knapp 2 Prozent der Pflegedienste in öffentlicher Hand. Von den rund 11.600 zugelassenen Pflegeheimen befinden sich circa 55 Prozent in freigemeinnütziger Trägerschaft, der private Anteil beträgt 40 Prozent, öffentliche Träger haben einen Anteil von 5 Prozent.<sup>5</sup>

### Der Pflegemarkt – ein Zusammenspiel zahlreicher Akteure

In Anlehnung an die Strukturen des bundesdeutschen Krankenversicherungssys-

**Abbildung 1: Zentrale Akteure und ihre Steuerungsfunktionen**



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schnitger, M. (2011): Pflegekonferenzen als geeignetes Instrument zur Optimierung des deutschen Pflegemarkts?

tems<sup>6</sup> unterliegt die Regulierung des Pflegemarkts einer staatlichen Rahmengesetzgebung, welche im Detail durch die Selbstverwaltung der Kosten- und Leistungsträger ausgefüllt wird. Beide Steuerungsarenen – staatliche Regulierung und Selbstverwaltung – sind dabei sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene angesiedelt. Abbildung 1 veranschaulicht das Zusammenspiel der verschiedenen Steuerungsakteure.

Zu den zentralen Akteuren der staatlichen Regulierung auf Bundesebene zählt die Bundesregierung und hierbei insbesondere das BMG sowie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Diese zwei Ministerien haben zumeist die Federführung in der Gesetzgebung inne und erlassen darüber hinaus in der Regel die zugehörigen Rechtsverordnungen des SGB XI („Soziale Pflegeversicherung“). Des Weiteren ist der Bundesrat häufig an der Gesetzgebung beteiligt. Auch die zentralen Leistungsträgerverbände und insbesondere die Pflegekassen als primäre Kostenträger werden häufig intensiv in den Gesetzgebungsprozess einbezogen. Zentrale Steuerungsthemen sind der grundlegende gesetzliche Rahmen und hierbei insbesondere die Höhe von Beitragssatz

und Pflegesätzen, der Leistungskatalog der Pflegeversicherung und die damit verbundene Definition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs sowie die Sicherung der Dienstleistungsqualität.

Im Rahmen der Selbstverwaltung kommen auf Bundesebene primär die Verbände der Kostenträger (Pflegekassen, Private Pflegeversicherer, örtliche und überörtliche Sozialhilfeträger, Medizinischer Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen [MDS]) und der Anbieter beziehungsweise Leistungsträger (Wohlfahrtsverbände, private Anbieter) zum Zuge. Im Unterschied zum Selbstverwaltungssystem der gesetzlichen Krankenversicherung spielen die Verbände der Professionen kaum eine Rolle. Zentrales Steuerungsthema ist die Qualität der Pflegeleistungen in den Einrichtungen und hierbei insbesondere die Ausgestaltung der Prüfungen durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) sowie die Veröffentlichung von deren Ergebnissen im Rahmen der „Pflegenoten“.

Auf Landesebene greift die staatliche Regulierung durch die Länder insbesondere in dem Bereich der Investitionskostenförderung. Seit dem Pflegeweiterentwicklungsgesetz aus dem Jahr 2008 ist

4 Vgl. Statistisches Bundesamt (2011): Pflegestatistik 2009

5 Ebd.

6 Vgl. Schwerpunktthema „Organisationsreformen von Sozialversicherungsträgern“, PublicGovernance Winter 2010/2011



zusätzlich die Heimgesetzgebung und somit die Regulierung des stationären Sektors auf Landesebene angesiedelt.

Die Selbstverwaltung der Landesverbände der Kostenträger und der Leistungsträger (Anbieter) hingegen betrifft zum einen die Strukturierung des Pflegeangebots durch landesindividuelle Rahmenverträge und Leistungskomplexsysteme. Zum anderen werden die Preise in Vergütungsvereinbarungen zwischen Kosten- und Einrichtungsträgern verhandelt.

Neben der Regulierung der Pflegedienstleistungen durch staatliche Steuerung und die Kollektivverhandlungen innerhalb der Selbstverwaltung ist das Pflegesystem als Wohlfahrtsmarkt auch dem Marktmechanismus unterworfen. Will man den Marktmechanismus von steuernden Eingriffen abgrenzen, so ergibt sich das Bild einer hochgradigen Standardisierung der Pflegedienstleistungen hinsichtlich des Angebots und der Preise durch steuernde Eingriffe. Auch die Qualitätssicherung wird zu weiten Teilen über das Instrument der Einrichtungsprüfungen durch den MDK und die Heimaufsicht gewährleistet, zunehmend aber auch durch den Wettbewerb auf Basis der mit dem PWG eingeführten „Pflegetoten“ beeinflusst. Der Marktmechanismus kommt insofern zwar bei der Wahl der Versorgungsform, der Wahl des Anbieters sowie im ambulanten Bereich bei der Wahl von Dienstleistungspaketen zum Tragen. Die Wahlmöglichkeiten der Pflegebedürftigen als „Kunden“ bleiben aber hinsichtlich der Angebotswahl auf einen definierten Leistungskatalog und hinsichtlich des Preiskriteriums auf die

Auswahl entlang festgelegter Preise beschränkt. Nur hinsichtlich des Qualitätskriteriums bietet der Pflegemarkt den Pflegebedürftigen – über eine durch den MDK und die Heimaufsicht gesicherte Mindestqualität hinaus – Möglichkeiten zur Anbieterselektion entlang der Pflegetoten.

### Zentrale Herausforderungen des Pflegesystems in den nächsten Jahren

Zentraler Reformtreiber des Pflegesystems ist der bereits erwähnte demografische und familienstrukturelle Wandel Deutschlands, der zu einer starken Zunahme des Bedarfs an professioneller Pflege führt. Zu den zentralen Herausforderungen für das Pflegesystem und dessen Weiterentwicklung zählen in diesem Zusammenhang insbesondere:

- die langfristige Finanzierungssicherung,
- eine stärkere Bedürfnisorientierung des Versorgungssystems
- sowie die Bekämpfung des Fachkräftemangels.

Es ist fest davon auszugehen, dass neben den bereits skizzierten steigenden Fallzahlen bei gleichzeitig sinkendem familialen Pflegepotenzial auch eine dringend notwendige stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse von Demenzen und deren pflegenden Angehörigen die Ausgaben des Umlagesystems langfristig steigern werden. Ausgangspunkt jedweder Pflegereform ist daher immer die Frage nach der langfristigen Finanzierungssicherung. Diskutierte Reformoptionen reichen hier von einer Erweiterung der Bemessungsgrundlage der beitragsfinanzierten Sozialen Pflegeversicherung im Sinne einer „Bürgerversicherung“ bis hin zur staatlichen Förderung individueller kapitalgedeckter Zusatzversicherungen. Die Finanzierung sollte dabei sowohl generationengerecht als auch sozial gerecht ausgestaltet werden. Zusätzliches Ziel ist die Vermeidung einer zu hohen „Belastung des Faktors Arbeit“ in Form der Sozialversicherungsbeiträge.

Darüber hinaus ist die Frage einer verbesserten Bedürfnisorientierung des regu-

lierten Pflegemarktes ebenfalls fester Bestandteil jeder Reformdiskussion. Zahlreichen Studienergebnissen zufolge werden von den Pflegebedürftigen und deren Angehörigen zumeist die Versorgung in den eigenen vier Wänden sowie der Ausbau von Leistungen für die Betreuung von Demenzen als zentrale Bedarfe genannt. Hinter der Forderung nach einer Ambulantisierung der Versorgungsstrukturen verbergen sich wiederum zwei zentrale Herausforderungen: Zum einen muss das familiäre Pflegepotenzial gestützt werden. Entscheidend für die Angehörigen ist hierbei die Vereinbarkeit von Pflege und Berufstätigkeit (Stichwort Pflegezeit), eine Entlastung der Angehörigen durch professionelle ambulante Dienste oder ehrenamtliche Hilfen sowie die Erleichterung individuell organisierter Pflegehilfen. Zum anderen bedarf es einer stärkeren Differenzierung des Versorgungsangebots durch die Entwicklung und Förderung alternativer Versorgungsformen an der Schnittstelle zwischen ambulanter und stationärer Versorgung, zum Beispiel durch „Alten-WGs“ oder betreutes Wohnen.

Im Hinblick auf die Verbesserung des Leistungsangebots in der Demenzenversorgung steht an erster Stelle die Anpassung beziehungsweise Neuformulierung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs. Der dem derzeitigen Pflegeversicherungssystem und seinen Leistungen zugrunde liegende Begriff ist stark somatisch geprägt. Das Leistungssystem ist daher noch immer eher auf körperliche Gebrechen ausgerichtet und vernachlässigt die kognitiven sozialen Abbauprozesse der Demenzerkrankung und den damit zusammenhängenden erheblichen Betreuungsbedarf. Zusätzlich ist ein stärkerer Ausbau demenzspezifischer Angebote erforderlich, die zudem flexibel auf die individuellen Lebenslagen zugeschnitten werden.

Auch grundsätzlich ist eine Flexibilisierung und stärkere Anpassung des Leistungssystems an die individuellen Bedürfnisse von Pflegebedürftigen und deren Angehörigen erforderlich, um einen Verbleib in der eigenen Häuslichkeit möglichst lange gewährleisten zu können. Die

häusliche Versorgung entspricht nämlich nicht nur dem überwiegenden Wunsch der Pflegebedürftigen, sie ist auch aufgrund der niedrigeren Pflegesätze in den allermeisten Fällen wesentlich kostengünstiger zu organisieren als die stationäre Versorgung in Pflegeheimen.

Der notwendige Ausbau professioneller Versorgungsstrukturen erzeugt für die Zukunft einen entsprechenden Fachkräftebedarf. Doch bereits heute ist ein Personalmangel – insbesondere im Fachkräftebereich – spürbar (Stichwort „Pflege-notstand“). Schon derzeit können tausende Stellen aufgrund des Fachkräftemangels nicht besetzt werden. Aufgrund verschiedener demografischer Rahmenbedingungen wird sich dieser in den kommenden Jahren weiter verschärfen. Für die Zukunft bedarf es daher massiver Ausbildungsbemühungen sowie eines deutlich gesteigerten Attraktivitätsgrads des Berufsfelds, um den notwendigen Ausbau der professionellen Pflegedienstleistungen bewerkstelligen zu können.

### Eckpunkte der geplanten Pflegereform

Am 16.11.2011 hat das Bundeskabinett die Eckpunkte der beabsichtigten Pflegereform verabschiedet. Diese Eckpunkte müssen in den kommenden Monaten mit konkreten Handlungsmaßnahmen unterlegt werden.

Zu den beschlossenen Eckpunkten zählen eine Anhebung des Beitragssatzes der Pflegeversicherung zum 1.1.2013 um 0,1 Beitragssatzpunkte sowie der Einstieg in die steuerliche Förderung privater kapitalgedeckter Vorsorgesysteme.

Durch die Anhebung des Beitragssatzes soll eine Reihe von geplanten Leistungsverbesserungen, insbesondere für Demenzerkrankte, finanziert werden. Hierzu ist vorgesehen, auch den Pflegebedürftigkeitsbegriff bis zum Ende der Legislaturperiode final zu überarbeiten und zugunsten Demenzerkrankter zu ergänzen. Leistungen der Pflegeversicherung sollen flexibler ausgestaltet werden, um die individuellen Anforderungen der Pflegebedürftigen genauer adressieren zu können. Auch

pflegende Angehörige sollen durch verschiedene Einzelmaßnahmen stärker unterstützt und entlastet werden.

Um dem zunehmenden Fachkräftemangel in der Altenpflege zu begegnen, sehen die Eckpunkte unter anderem die Vorbereitung einer Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive vor.

### Fazit und Ausblick

Die bislang publizierten Eckpunkte der Pflegereform adressieren durchaus die skizzierten zentralen Herausforderungen des Pflegesystems in den kommenden Jahren, stellen aber voraussichtlich nur kleine Schritte zu deren Bewältigung dar. Genauer wird sich dies erst beurteilen lassen, wenn die Eckpunkte mit konkreten Maßnahmen unterlegt sind.

Die Diskussion, ob zur langfristigen Finanzierungssicherung die staatliche Förderung ergänzender individueller, kapitalbasierter Vorsorgesysteme notwendig und wirkungsvoll ist, wird vor allem ideologisch geführt und hat bereits in anderen Sozialversicherungssystemen wie der Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung zu intensiven politischen Auseinandersetzungen geführt. Die Opposition hat bereits angekündigt, die geplante steuerliche Förderung privater Vorsorge im Bundesrat stoppen zu wollen.

Sozialverbände wie der VdK reagieren enttäuscht auf die veröffentlichten Eckpunkte der geplanten Pflegereform und konstatierten, dass sie deutlich zu kurz griffen.<sup>7</sup>

Zu hinterfragen ist, ob in einem hochkomplexen System wie der Sozialen Pflegeversicherung – mit einer Vielzahl wichtiger Steuerungsakteure – die Hoffnung auf eine „große Lösung“ seitens des Bundesgesetzgebers überhaupt angemessen ist. Zielführender könnte es sein, auch Verbesserungsmöglichkeiten auf anderen Ebenen in den Blick zu nehmen: So zeigen sich beispielsweise zwischen den Kommunen in Deutschland gewal-

tige Unterschiede bei den Anteilen häuslich und stationär versorgter Pflegebedürftiger. In einzelnen Kommunen stieg in den letzten zehn Jahren insbesondere auf Basis eines Ausbaus ambulanter Pflegedienstangebote der Anteil häuslich versorgter Pflegebedürftiger um bis zu 10 Prozent (zum Beispiel Landau in der Pfalz und Stralsund). In anderen Kommunen zeigte sich hingegen eine entgegengesetzte Tendenz, infolge derer der stationäre Anteil um bis zu 20 Prozent zunahm (zum Beispiel Landshut und der Landkreis Freising). Analysen zeigen, dass sich diese Unterschiede bei Weitem nicht allein mit unterschiedlichen soziodemografischen Ausprägungen der Kommunen erklären lassen.

Vieles spricht daher dafür, dass die verschiedenen lokalen Pflegeakteure inklusive der Kommunalverwaltung vor Ort die Möglichkeit haben, den Ausbau bedürfnisorientierter Pflegestrukturen mit zu beeinflussen. Potenzielle Stellgrößen sind beispielsweise der Aktivitätsgrad örtlicher Pflegeakteure beim Aufbau qualitativ hochwertiger und einfach zugänglicher Pflegeberatungsangebote sowie die effektive Einbindung ehrenamtlicher Strukturen. Bedürfnisorientierte ambulante Pflegeangebote können beispielsweise durch altersgerechte Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsmaßnahmen ermöglicht beziehungsweise unterstützt werden. Basis vieler kommunaler Steuerungsinitiativen ist dabei die Vernetzung der verschiedenen Akteure – auch um die diversen Schnittstellen bei der pflegerischen und medizinischen Versorgung von oftmals multimorbiden Leistungsempfängern zu reduzieren.

Die Autoren dieses Artikels planen vor diesem Hintergrund im laufenden Jahr die Durchführung einer fallstudienbasierten Untersuchung auf kommunaler Ebene. Ziel ist es hierbei, in der Praxis erfolgreiche Maßnahmen zum Ausbau bedürfnisorientierter Pflegestrukturen zu identifizieren, welche auch innerhalb des bestehenden bundesweiten Regulierungsrahmens umsetzbar sind. ■

<sup>7</sup> Vgl. Pressemitteilung des VdK vom 16.11.2011

# Umsatzsteuerbelastung der öffentlichen Hand – Lösungsansätze in der Diskussion

Das Europäische Parlament diskutierte am 13.10.2011 die Zukunft der Mehrwertsteuer in Europa und forderte die Mitgliedstaaten auf, sich in Richtung eines Mehrwertsteuersystems „auf breiter Grundlage“ hinzubewegen. Welche Chancen beinhaltet diese Reformdebatte für die umsatzsteuerliche Behandlung der öffentlichen Hand und gemeinnütziger Einrichtungen?



**Martin Schmitz**

Steuerberater, Partner,  
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft,  
Berlin

Angestoßen wurde die Diskussion zur Zukunft der europäischen Mehrwertsteuer durch die Vorlage des Grünbuches der Europäischen Kommission im Dezember 2010, mit dem Ziel, ein nunmehr 17 Jahre bestehendes vorläufiges System zu perfektionieren.

Das sehr komplexe Gebiet der Besteuerung der öffentlichen Hand und der Tätigkeiten im öffentlichen Interesse wurde dabei nicht im Rahmen eines Konsultationsprozesses angegangen, sondern mithilfe einer umfangreichen Studie zu diesem Thema, erstellt von Copenhagen Economics A/S und KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die im April 2011 veröffentlicht wurde.

Die Studie identifiziert drei wesentliche Problemfelder der gegenwärtigen Besteuerungsregeln für die Besteuerung der öffentlichen Hand und gemeinwohlorientierter Tätigkeiten:

- Auslegungs- und Umsetzungsprobleme im nationalen Recht
- Verzerrung bei der Beurteilung von Beschaffungsalternativen aufgrund fehlenden Vorsteuerabzugs der öffentlichen Hand

- Beeinflussung des Wettbewerbs durch unterschiedliche steuerliche Behandlung von privaten und öffentlichen Marktteilnehmern.

Im Fokus dieses Beitrags sollen nicht die Umsetzungs- und Auslegungsfragen stehen – ein Thema, das dem Steuerrecht grundsätzlich immanent zu sein scheint. Vielmehr möchte dieser Beitrag dafür werben, die Diskussion um eine mögliche Anpassung der entsprechenden Rechtsnormen zunächst ausschließlich im Sinne eines ökonomisch sinnvollen Besteuerungssystems zu führen und dann erst die Fragen der politischen Durchsetzbarkeit zu problematisieren.

Was also ist das Kernproblem? Die öffentliche Hand ist in den Bereichen, in denen sie hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt. Gleiches gilt für gemeinnützige Einrichtungen, Krankenhäuser und Altenheime ebenso wie für kulturelle Einrichtungen. Die Folge ist, dass der Bezug von Leistungen für diese Einrichtungen um 19 Prozent teurer ist als für einen Unternehmer, der steuerpflichtige Leistungen erbringt. Dies ist ursprünglich gewollt gewesen, insbesondere im Bereich der sogenannten unechten Befreiungen, wie zum Beispiel der Gesundheitsleistungen. Denn der Effekt



ist, dass zwar der Bezug von Eingangsleistungen mit Umsatzsteuer belastet ist, nicht jedoch der geschaffene Mehrwert in der Einrichtung selbst. Die Steuerbefreiung oder Nichtbesteuerung der öffentlichen Tätigkeiten zieht also faktisch eine Steuerbelastung nach sich, die umso höher wird, je mehr Leistungen nicht selbst erbracht werden. Dieser Effekt mag zum Beispiel bei der Einführung der Mehrwertsteuerbefreiung für Gesundheitsleistungen klein gewesen sein, als es nur um den Arztkoffer ging. Im Zeitalter der Nutzung von medizinischen Großgeräten jedoch erreichen die Ausgaben unter Umständen eine Größenordnung, die zu einer höheren umsatzsteuerlichen Belastung führt als etwa ein ermäßigter Steuersatz von 7 Prozent für Hotelübernachtungen. Denn schon bei einem durchschnittlichen Fremdbezug von Leistungen in Höhe von 40 Prozent läge die umsatzsteuerliche Belastung der Klinik bei 7,6 Prozent.

Wie könnte die Lösung aussehen? Schaut man auf die Europäische Union, so ist festzustellen, dass bereits acht Mitgliedsländer nationale Lösungen am europäischen Mehrwertsteuersystem vorbei geschaffen haben, indem sie sogenannte Refund-Systeme eingeführt haben, unter denen bestimmten Einrichtungen unter unterschiedlichen Voraussetzungen die in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer erstattet wird – eine Teillösung, die neue Probleme aufwirft und ökonomisch suboptimal ist. So bemängeln insbesondere Vertreter des gemeinnützigen Sektors im Vereinigten Königreich, dass hiervon zwar staatliche Einrichtungen, nicht aber gemeinnützige profitieren und somit weitere Verzerrungen auftreten. Auch können diese Regelungen die öffentliche Hand tatsächlich besserstellen als einen privaten Anbieter, der seine Leistung mit Mehrwertsteuer fakturieren muss.

Die radikaleren Lösungen des Problems finden sich in der Neuen Welt, in Neuseeland und etwas abgeschwächt in Australien. Neuseeland hat ein System der Vollbesteuerung, das heißt alle entgeltlichen Tätigkeiten werden besteuert – mit der Folge, dass auch eine vollständige Entlastung von der Umsatzsteuer beim Leis-

tungsbezug stattfindet und es somit zu keiner Verzerrung der Beschaffungsentscheidung allein aus steuerlichen Gründen kommt. Einrichtungen ohne entgeltliche Ausgangsleistungen, also insbesondere gemeinnützige Organisationen, könnten durch fingierte Umsätze in das System integriert werden.

Diese Lösung wird in der internationalen Fachliteratur als beste Lösung favorisiert, stößt jedoch in ersten Diskussionen in Deutschland auf erheblichen Widerstand, der zunächst nicht unbegründet scheint: Eine Vollbesteuerung führe zu einer massiven Mehrbelastung der Bürger. Im anfänglichen Beispiel eines Leistungs Fremdbezuges von 40 Prozent hätte die Vollbesteuerung eine Mehrbelastung von 11,4 Prozent (Ausgangsbelastung 19 Prozent abzüglich Entlastung von bisher nicht abziehbarer Vorsteuer von 7,6 Prozent) zur Folge, verbunden mit einem entsprechenden Steuer Mehraufkommen, welches in einem einfachen Modell natürlich dazu verwendet werden könnte, die entsprechenden Gebühren wiederum zu senken. Doch so einfach funktioniert das föderale Deutschland nicht und berechtigterweise wird befürchtet, dass nicht derjenige, der die Mehraufwendungen trägt, auch von den Mehreinnahmen profitiert.

Doch Vollbesteuerung bedeutet zunächst nur, dass alle Ausgangsleistungen grundsätzlich der Umsatzsteuer unterliegen und ein umfängliches Recht zum Vorsteuerabzug besteht. Damit nicht festgelegt ist jedoch der Steuersatz dieser Leistungen.

Zwar stehen die ermäßigten Steuersätze in der Kritik; die Reduzierung ihres Anwendungsbereiches wird ohnehin gefordert. Aber genau diese Diskussion könnte dazu genutzt werden, Prioritäten und Mechanismen von Begünstigungen zu überdenken und neu festzulegen. Ist dem Krankenhaus tatsächlich mit der Steuerbefreiung seiner Leistungen geholfen, oder hätte nicht ein ermäßigter Steuersatz einen positiven Effekt auf die Kosteneffizienz der Einrichtung, weil sie ihre Beschaffungsentscheidungen dann unbeeinflusst von der Mehrwertsteuerbelastung bei Fremdbezug treffen kann?



Aus der eingangs erwähnten Debatte des Europäischen Parlaments lassen sich jedenfalls keine Tendenzen ablesen, sich vollständig von ermäßigten Steuersätzen zu verabschieden, denn es werden unter anderem ermäßigte Steuersätze für energieeffiziente und umweltfreundliche Produkte gefordert. Warum also nicht über ein System mit einem ermäßigten Satz (der im Extremfall null Prozent betragen könnte und somit wirtschaftlich wie die bisherigen Refund-Systeme wirken würde) für dem öffentlichen Interesse und dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten nachdenken? Der Vorteil eines ermäßigten Steuersatzes liegt darin, dass eine Entlastung von der Umsatzsteuer auf der Beschaffungsseite stattfindet und somit die Entscheidung Eigenrealisierung oder Fremdvergabe unbeeinflusst von der Umsatzsteuer getroffen werden könnte, es aber je nach Ausgestaltung nicht zu Mehrbelastungen für die Bürger kommt. Eine solche Lösung könnte zwar nicht alle, aber doch zumindest die wesentlichen Probleme des bestehenden Mehrwertsteuersystems beseitigen.

Die Studie „VAT in the Public Sector and Exemptions in the Public Interest“ kann auf der Seite der Europäischen Kommission unter [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_public\\_sector.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf) eingesehen werden. ■

## AKTUELLES AUS VERWALTUNGSWIRTSCHAFT UND ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

### Corporate Governance

#### **BVerwG: Weisungsrecht des Stadtrats gegenüber Vertretern im Aufsichtsrat eines kommunalen Versorgungsbetriebs**

Kommunale Gremien können gegenüber ihren Vertretern in einem fakultativen Aufsichtsrat einer GmbH, an der die Kommune eine Mehrheitsbeteiligung hält, auch dann weisungsbefugt sein, wenn dies im Gesellschaftsvertrag der GmbH nicht explizit verankert ist. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seinem Urteil vom 31.8.2011 entschieden (BVerwG 8 C 16.10).

Die Gesellschafterversammlung der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH wählte auf Vorschlag der Stadt Siegen Mitglieder des Rates der Stadt in den Aufsichtsrat

der GmbH. Diese Aufsichtsratsmitglieder wandten sich in der Folge gegen Weisungen des Stadtrats, durch die sie die freie, am Wohl der Gesellschaft orientierte Ausübung ihres Aufsichtsratsmandates gefährdet sahen. Ihre Klage gegen den Stadtrat mit dem Ziel festzustellen, dass der Rat nicht berechtigt sei, ihnen Weisungen oder das Stimmrecht im Aufsichtsrat berührende Aufträge zu erteilen, war in allen Instanzen erfolglos.

Das BVerwG hat die Weisungsgebundenheit dieser kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat aufgrund des Gesellschaftsvertrags der GmbH bejaht. Das kommunale Weisungsrecht gemäß § 113 GO NRW stehe unter dem Vorbehalt, dass nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt

ist. Eine solche gesetzliche Bestimmung stelle § 52 Abs. 1 GmbHG dar, wonach die Vorschriften des Aktiengesetzes entsprechend Anwendung finden, soweit nicht im Gesellschaftsvertrag der GmbH etwas anderes bestimmt ist. Im vorliegenden Fall hatte der Gesellschaftsvertrag die Vorschriften des Aktiengesetzes abbedungen. Zur Frage des Weisungsrechts hatte er aber keine ausdrückliche Regelung getroffen. Durch Auslegung des Gesellschaftsvertrags gelangte das BVerwG zu dem Ergebnis, dass der Stadtrat gegenüber den kommunalen Vertretern im Aufsichtsrat ein Weisungsrecht hat.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kann unter [www.bverwg.de/pdf/2589.pdf](http://www.bverwg.de/pdf/2589.pdf) abgerufen werden. ■

### Verwaltungsmodernisierung

#### **E-Government-Studie: Elektronische Bürgerdienste werden in Deutschland nur begrenzt verwendet**

Deutschland liegt bei der Nutzung von elektronischen Bürgerdiensten im Vergleich zu Großbritannien, Österreich und Schweden zurück. Nur 40 Prozent der Internetnutzer machen hierzulande von E-Government-Angeboten Gebrauch. Dies sind die zentralen Ergebnisse des von der Initiative D21 und des Institute for Public Information Management (ipima) Ende September 2011 veröffentlichten „eGovernment MONITOR 2011“. In Schweden (69 Prozent), Österreich (68 Prozent) und Großbritannien (48 Prozent) machen deutlich mehr Internetnutzer von entsprechenden Online-Angeboten Gebrauch. Das schlechte Abschneiden Deutschlands scheint hauptsächlich ein Kommunikationsproblem hinsichtlich der vorhandenen Angebote zu

sein, so die Initiative D21. Internetnutzer, die bereits auf Online-Angebote von Behörden zurückgreifen, seien laut den Autoren zufrieden und würden den Nutzungshemmnissen weitaus weniger Bedeutung beimessen. Noch seltener als die klassischen E-Government-Angebote nutzen die Befragten die Online-Beteiligungsmöglichkeiten der Behörden im Internet. Während Facebook-Seiten von Städten (33 Prozent) und die Online-Petitionen des Bundestages (30 Prozent) bei den Internetnutzern zumindest eine gewisse Bekanntheit haben, bleiben Mitmachplattformen zu aktuellen politischen Vorhaben und Entscheidungen (17 Prozent) weniger beachtet. In Großbritannien nutzen bereits 49 Prozent Online-Beteiligungsmöglichkeiten.

Die Studie und weiterführende Informationen können unter [www.egovernment-monitor.de](http://www.egovernment-monitor.de) abgerufen werden. ■

#### **Nationaler Normenkontrollrat zieht Bilanz – Kontrollräte auch auf Länderebene sinnvoll?**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat am 20.9.2011 der Bundeskanzlerin seinen Jahresbericht „5 Jahre Bürokratieabbau – Der Weg nach vorn!“ übergeben und zugleich Bilanz seiner ersten fünfjährigen Amtszeit gezogen.

Gemäß der Fünfjahresbilanz konnte die Bundesregierung – unterstützt durch die Arbeit des NKR – im Zeitraum von Mitte 2006 bis Mitte 2011 die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft um rund 10,5 Milliarden Euro senken. Das entspricht einer Reduktion von circa 22 Prozent. Der NKR-Vorsitzende betonte, dass die Bundesregierung somit bereits deutlich mehr erreicht habe als alle bisherigen Initiativen zum Bürokratieabbau. Die Bundeskanzlerin würdigte die bisherige Arbeit des Normenkontrollrats als Erfolgsgeschichte und beschrieb seine Rolle bildhaft als

„TÜV für neue Gesetze“. Auch in seiner neuen Amtsperiode, für die fünf neue Mitglieder in den zehnköpfigen Rat berufen wurden, soll der NKR nicht nur Vorschläge zur Reduzierung bestehender Bürokratielasten entwickeln, sondern bereits im Gesetzgebungsprozess durch entsprechende Hinweise den Aufbau „unnötiger“ neuer Belastungen verhindern.

Nach dem Vorbild des NKR werden auch auf Länderebene zunehmend Stimmen laut, die für die Einsetzung eines entsprechenden Gremiums im jeweiligen Bundes-

land plädieren. Im Landtag Rheinland-Pfalz wurde jüngst allerdings ein entsprechender Fraktionsantrag abgelehnt. Begründet wird diese Ablehnung vorwiegend mit Studienerkenntnissen und Erfahrungen aus Pilotprojekten auf Länderebene, nach denen maximal 5 Prozent der bürokratischen Lasten für die Wirtschaft durch Landesgesetze verursacht werden.

Der NKR-Jahresbericht kann unter [www.normenkontrollrat.de](http://www.normenkontrollrat.de) abgerufen werden. ■



## Öffentliche Finanzwirtschaft

### Bettensteuer auch in Berlin geplant

Die neue Landesregierung plant für Berlin eine „City Tax“ und will damit ab 2013 jede Übernachtung mit 5 Prozent Steuern belegen. Die jährlichen Einnahmen von 20 Millionen Euro sollen der Tourismuswerbung zugute kommen.

Viele Hoteliers klagen landesweit mit Unterstützung des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes (DEHOGA) und des Hotelverbands Deutschland gegen die Einführung der Bettensteuer, die in 16 Städten beschlossen und in zahlreichen weiteren Kommunen Deutschlands geplant ist.

Hierzu gab es erste Urteile mit unterschiedlichem Ergebnis:

Das Verwaltungsgericht in Köln erklärte die Kulturförderabgabe am 21.6.2011 für rechtmäßig, da es sich um eine zulässige örtliche Aufwandssteuer handele.

Als eine der ersten deutschen Städte führte Köln die Kulturförderabgabe, die im Volksmund „Bettensteuer“ genannt wird, bereits zum 1.10.2010 ein. Für Übernachtungen wird eine prozentuale Abgabe von 5 Prozent auf die Übernachtungspreise erhoben. Der Kläger, ein Kölner Hotelier, hat jedoch Berufung gegen das Urteil beim Oberverwaltungsgericht in Münster eingelegt. Es wird vermutet, dass die

letztendliche Entscheidung beim Bundesverwaltungsgericht in Leipzig fallen wird.

Erfolgreicher war der Ausgang einer Klage in München, wo das Bayerische Verwaltungsgericht eine Entscheidung der Regierung Oberbayerns bestätigte, wonach die vom Stadtrat der Landeshauptstadt München beschlossene Übernachtungssteuersatzung nicht genehmigungsfähig ist. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falls lässt das Gericht Rechtsmittel gegen das am 1.7.2011 ergangene Urteil zu.

Auf der Internetseite [www.dehoga-nordrhein.de](http://www.dehoga-nordrhein.de) kann eine Liste der Städte eingesehen werden, die Bettensteuern beschlossen oder abgelehnt haben oder sich diesbezüglich in der Diskussion befinden. ■

### Weitere Länder unterstützen finanzschwache Kommunen

Der nordrhein-westfälische Landtag hat am 9.12.2011 das Gesetz zur „Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)“ verabschiedet. Zwischen 2011 und 2020 unterstützt das Land somit Kommunen in besonders prekären Haushaltssituationen mit insgesamt 5,85 Milliarden Euro, um ihnen den nachhaltigen Ausgleich ihrer Haushalte zu ermöglichen. Erste Gel-

der aus dem Paket flossen bereits im Dezember 2011.

Auch in Rheinland-Pfalz startete zum 1.1.2012 der „Kommunale Entschuldungsfonds“ (KEF-RP), der knapp 3,9 Milliarden Euro über eine Laufzeit von 15 Jahren zur Tilgung der Ende 2009 bestandenen kommunalen Liquiditätskredite bereitstellt.

Ähnliche Maßnahmen werden derzeit außerdem in Hessen unter dem Stichwort „Kommunaler Schutzschirm“ diskutiert; hier wird mit einem Beginn des Gesetzgebungsprozesses im Laufe dieses Jahres gerechnet.

Mehr Informationen können unter [www.isim.rlp.de/staedte-und-gemeinden/entschuldungsfonds](http://www.isim.rlp.de/staedte-und-gemeinden/entschuldungsfonds), [www.mik.nrw.de](http://www.mik.nrw.de) sowie [www.hmdf.hessen.de/](http://www.hmdf.hessen.de/) abgerufen werden. ■

### Sachsen empfiehlt Kommunen, Schadensersatzklagen zu prüfen

Nach Medieninformationen hat Sachsen als erstes Bundesland seinen Städten und Kreisen empfohlen, Schadensersatzklagen gegen Banken wegen riskanter Zinswetten zu prüfen. Die Empfehlung erfolgte in einem Schreiben, in dem die Kommunen über eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs informiert wurden. Aufgrund unzureichender Aufklärung bei

einem Spread Ladder Zins-Swap ist eine Bank zu einer Schadensersatzzahlung an ein mittelständisches Unternehmen aus Hessen verurteilt worden.

Bei dem Produkt handelt es sich um ein äußerst komplexes Derivat, bei dem der Käufer des Spread Ladder Swaps auf die Entwicklung der Differenz zwischen kurzfristigen und langfristigen Zinsen setzt. Zusätzlich ist das Produkt mit einem Hebeleffekt ausgestattet. Bei einer über mehrere Berechnungsperioden vorliegenden inversen Zinsstruktur steigt der

durch den Käufer des Swaps zu zahlende variable Zins überproportional an.

Auch ein Abwasserzweckverband, an dem vier süddeutsche Kommunen beteiligt sind, erhält nach einem außergerichtlichen Vergleich mit einer Bank knapp eine Million Euro aus einem Zins-Swap-Geschäft zurück.

Auf einen generell hohen Verbreitungsgrad kommunaler Derivate-Geschäfte deutet eine aktuelle Auskunft des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) der deut-

schen Banken hin, nach der deutsche Kommunen Ende 2010 mit Banken Swap-Geschäfte mit einem Gesamtvolumen von fast 64 Milliarden Euro abgeschlossen hatten.

Eine Verwaltungsvorschrift zu Anforderungen an Kommunen bei Derivateinsatz kann unter [www.sachsen-gesetze.de/shop/saechsabl/2011/2](http://www.sachsen-gesetze.de/shop/saechsabl/2011/2) abgerufen werden. ■

### Studie zur Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern – einheitliche Berechnungsmethoden gefordert

Den Ergebnissen einer Ende September 2011 veröffentlichten Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) zufolge befinden sich acht der 16 Bundesländer bei der Umsetzung der Schuldenbremse noch nicht auf einem „grünen Pfad“, auch wenn die grundgesetzliche Regelung erste positive Konsolidierungswirkungen auf der Länderebene entfalte.

Demnach seien die Bundesländer Sachsen, Thüringen, Bayern, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg auf dem Weg, bereits im Jahr 2013 Überschüsse erwirtschaften zu können.

Auch in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und im Saarland sei man bei der Haushaltskonsolidierung auf einem guten Weg. In den übrigen Bundesländern müssten hingegen die Konsolidierungsbemühungen intensiviert werden, um das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2020 erreichen zu können, schlussfolgern die Autoren. Einzelne Bundesländer wiesen allerdings das der Studie zugrunde gelegte Zahlenmaterial als veraltet zurück.

Das Grundgesetz schreibt in Artikel 109 Abs. 3 vor, dass die Bundesländer ihr strukturelles Defizit bis zum Jahr 2020 vollständig abbauen müssen. Als Ausnahme sieht das Grundgesetz lediglich die Möglichkeit einer Aufnahme von neuen Schulden zur Abfederung kon-

junkturerer Einbrüche vor, die im Aufschwung wieder ausgeglichen werden müssen. Mangels einheitlicher Vorgabe im Grundgesetz kann hierbei jedes Bundesland zur Abgrenzung von „konjunkturellen“ und „strukturellen“ Defiziten grundsätzlich eigene Berechnungsmethoden verwenden.

Das IW kritisiert diese Unschärfe und fordert einheitliche Abgrenzungsvorgaben durch den Stabilitätsrat. Im Rahmen der zitierten Studie wird erstmals ein einheitliches Verfahren zur Bemessung des strukturellen Defizits vorgeschlagen und angewendet.

Die Studie „Konsolidierungs-Check Bundesländer“ kann unter [www.iwkoeln.de/Studien/Gutachten](http://www.iwkoeln.de/Studien/Gutachten) heruntergeladen werden. ■

## Sparkassen-Finanzgruppe

### Neue Eigenkapitalregeln benachteiligen Sparkassengeschäfte

Die Sparkassenverbände sprechen sich vehement gegen eine „flächendeckende“, für alle Bankengruppen unterschiedslose Umsetzung der Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen nach Basel III aus. Zudem wehren sich die Sparkassen gegen die von der EU-Kommission geplante stufenweise Umsetzung der Basel-Anforderungen mittels einer „EU-Verordnung“ ab 2013, die mit unmittelbarer Gesetzeskraft bislang noch erhoffte

nationale Anpassungsmöglichkeiten praktisch ausschließt.

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) argumentiert, dass Basel III auf die Bedürfnisse internationaler Großbanken ausgerichtet sei. Eine Anwendung von im Investment Banking sinnvollen Regelungen schwäche aber im Endeffekt den deutschen Bankenmarkt mit seinen kleineren und mittleren Instituten und seiner Ausrichtung auf das Kundengeschäft. Basel III wird sich danach ins-

besondere im „klassischen“ Mittelstandskreditgeschäft und im Einlagengeschäft negativ niederschlagen.

Wenn Mittelstandskredite durch die Anhebung der Kapitalquoten mit rund 30 Prozent mehr Eigenkapital unterlegt werden müssen, steigen die Kreditkosten auch für den Kunden. Kostentreibend wirkt sich zusätzlich aus, dass künftig die Fristigkeit der ausgegebenen Kredite reduziert werden muss, um den neuen Liquiditätsvorschriften zu genügen, die



auf ein ausgewogeneres Fristenverhältnis zwischen Refinanzierungsbedarf und liquiden Mitteln abzielen.

Die „regulatorische Diskriminierung“ des Kreditgeschäfts mit kleinen und mittelgroßen Firmen sei nicht nachzuvollziehen. Damit werde nicht nur die Langfristorientierung der Finanzierungskultur in Deutschland beschädigt. Zugleich verteuert sich für die Sparkassen die Refinanzierung im verschärften Wettbewerb um faktisch kapitalschonende Kundeneinlagen. Alles in allem erwarten Verbands-

sprecher durch Basel III eine Kreditverteuerung für den Kunden um bis zu einem Prozentpunkt.

Darüber hinaus würden gerade risiko- und entsprechend margenarme Geschäfte unattraktiv, wenn gemäß der ab 2015 offenzulegenden Gesamtverschuldungsquote „Leverage Ratio“ – also dem Verhältnis von Eigenkapital zu den nicht risikogewichteten Aktiva und den außerbilanziellen Geschäften – das Risiko der Aktiva keine Rolle mehr spielt. Das würde bedeuten, dass ein Kommunalkredit in

der gleichen Höhe in die Berechnung dieser Quote einfließt wie eine strukturierte Anleihe.

Andererseits lag laut DSGVO die durchschnittliche Kernkapitalquote über alle Sparkassen 2010 bei knapp 10 Prozent. Selbst in Anbetracht künftig veränderter Berechnungsgrundlagen würde dies bedeuten, dass bei den meisten der aktuell 426 Sparkassen relativ viel Luft für eine erhöhte Eigenkapitalunterlegung besteht – auch nach Basel III. ■

## Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

### IDW verabschiedet Standard zur Prüfung von Beihilfen

Der Hauptfachausschuss des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) hat in seiner 225. Sitzung am 7.9.2011 den IDW Prüfungsstandard: Prüfung von Beihilfen nach Artikel 107 AEUV insbesondere zugunsten öffentlicher Unternehmen (IDW PS 700) verabschiedet.

In diesem Prüfungsstandard legt das IDW die Berufsauffassung dar, nach der Wirtschaftsprüfer zum einen im Rahmen von Jahresabschlussprüfungen beurteilen, ob Beihilfen im Jahresabschluss ordnungsgemäß abgebildet und die erforderlichen Angaben im Lagebericht gemacht sind. Dies gilt unbeschadet ihrer Eigenverantwortlichkeit zur Festlegung von Prüfungsschwerpunkten. Zum anderen wird dargelegt, wie die EU-rechtlich vorgeschriebene Prüfung der Beihilfekonformität (insbesondere die Vermeidung von Überkompensationen) auf Ebene der gewährenden Stelle im Rahmen einer gesonderten Prüfung durchzuführen ist und wie hierüber Bericht erstattet werden soll.

Leistungen staatlicher Stellen zugunsten bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige können eine unzulässige Beihilfe nach Artikel 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, sogenannter Lissabon-Vertrag) darstellen. In der Folge sind staatliche Stel-

len verpflichtet, unzulässige Beihilfen von den empfangenden Unternehmen zurückzufordern. Da die staatliche Finanzierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge einen der wichtigsten Anwendungsfälle des EU-Beihilferechts darstellt und Aufgaben der Daseinsvorsorge oftmals von öffentlichen Unternehmen erfüllt werden, befasst sich IDW PS 700 primär mit der Prüfung von Beihilfen zugunsten öffentlicher Unternehmen.

Gegenüber der Öffentlichkeit verdeutlicht IDW PS 700 zugleich Inhalt und Grenzen derartiger Prüfungen. Im Hinblick auf die Jahresabschlussprüfung bedeutet dies, dass aus der Erteilung eines uneingeschränkten Bestätigungsvermerks nicht die Rechtmäßigkeit eventuell vorliegender beihilferechtlicher Sachverhalte gefolgert werden kann.

IDW PS 700 wurde in Heft 10/2011 der IDW Fachnachrichten und im Supplement 4/2011 der Zeitschrift „Die Wirtschaftsprüfung“ (WPg) veröffentlicht. ■

### Regulierung des Trinkwassermarktes weiterhin umstritten

Durch die Aussage des Präsidenten der Bundesnetzagentur, dass der Wassermarkt in Deutschland einheitlich zu regulieren sei, bleibt das Thema „Höhe der Wasserpreise“ auch mehr als eineinhalb

Jahre nach den sogenannten Wetzlar-Urteilen im Gespräch. Der Kartellsenat des BGH hatte mit seinem Beschluss vom 2.2.2010 die Preissenkungsverfügung der hessischen Landeskartellbehörde gegenüber dem Wasserversorger der Stadt Wetzlar bestätigt. Er hatte weiterhin ausgeführt, dass der kartellrechtliche Missbrauchskontrolle von Wasserpreisen grundsätzliche Bedeutung zukomme.

In verschiedenen Bundesländern hatten die Kartellbehörden nach dieser Entscheidung die Wasserpreise von privaten Wasserversorgungsunternehmen erhoben, um deren Höhe zu prüfen.

Gegen die Forderung der Bundesnetzagentur hat sich der Verband kommunaler Unternehmen ausgesprochen. ■

### Novellierung des EEG mit Wirkung zum 1.1.2012

Die vom Bundestag am 30.6.2011 beschlossenen Neuerungen des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG), die zum 1.1.2012 in Kraft getreten sind, dürften insbesondere für Stadtwerke weitreichende Auswirkungen haben. Der Änderungskatalog beinhaltet nicht nur die Anpassungen der Vergütungssätze für EEG-Anlagen, sondern umfasst neben Änderungen beim EEG-Belastungsausgleich erweiternde Vorgaben zum Einspeisemanagement sowie in Bezug auf die Direktvermarktung von EEG-Strom.

Je nach Tätigkeitsfeld müssen sich demnach die Stadtwerke in ihrer Rolle als Energieversorgungsunternehmen, Netzverantwortliche sowie als Betreiber von EEG-Anlagen neuen Anforderungen im Hinblick auf die Ausgestal-

tung von Strukturen, Prozessen und Investitionsentscheidungen stellen.

Bei der Direktvermarktung von EEG-Strom wird der Vorteil bei Anwendung des Grünstromprivilegs auf 2 ct/kWh begrenzt. Außerdem tritt zu dem bereits bekannten 50-Prozent-Kriterium ein zusätzlicher Mindestanteil fluktuierender erneuerbarer Energien (Photovoltaik und Wind) von 20 Prozent hinzu. Alternativ besteht nunmehr für Betreiber von EEG-Anlagen auch die Möglichkeit, den erzeugten Strom auf Grundlage einer marktbasierten Prämie direkt zu vermarkten. Betreiber von Biogasanlagen können für die bedarfsorientierte Stromerzeugung zusätzlich eine Flexibilitätsprämie verlangen.

Unter dem Aspekt der Netzintegration von EEG-Anlagen werden durch die Be-

grenzung der Entschädigungszahlungen bei Abregelung erstmals Anreize zur Berücksichtigung der Netzsituation bei der Standortwahl von EEG-Anlagen geschaffen. Darüber hinaus werden künftig auch Photovoltaik-Anlagen in das Einspeisemanagement einbezogen.

Durch die Anpassung der Vergütungsstruktur bei den verschiedenen Energiequellen soll der weitere Ausbau erneuerbarer Energien zielgerichtet vorangetrieben werden. Dementsprechend werden Geothermie und Offshore-Windparks in besonderer Weise gefördert, wogegen für an Land erzeugte Windenergie durch eine erhöhte Degression der Vergütungssätze der Zwang zu Kostensenkungen erhöht werden soll. Das Vergütungssystem bei Biomasse hat sich stark vereinfacht und soll künftig ökologischen Fehlanreizen entgegenwirken. ■

## Nachhaltigkeit

### Europäischer Emissionshandel: Bund profitiert, Länder und Kommunen mit Steuerausfällen

Seit dem Jahr 2005 reguliert der EU-Emissionshandel den Ausstoß von Treibhausgasen der Energiewirtschaft, große Teile der energieintensiven Industrie und ab 2012 auch des Luftverkehrs.

Der Ausstoß wird durch ein doppeltes Verknappungssystem begrenzt: Wird die festgelegte Emissionsobergrenze überschritten, muss der Saldo durch Zukauf von fehlenden Emissionszertifikaten gedeckt werden. Gelingt dies nicht, werden Strafzahlungen in mehrfacher Höhe an den Bund fällig. Zusätzlich dazu werden Teile des Emissionsbudgets durch den Bund versteigert. Beides zusammen erzeugt eine individuelle Abgabenlast auf die betroffenen Unternehmen, die von deren Effizienzstandard bestimmt wird.

Bisher war die Verknappung vergleichsweise moderat, mit nur wenigen Verlierern im Emissionshandel. Es gab jedoch eine Vielzahl an Gewinnern: Insbeson-

dere Energieversorger verbuchten kostenlos zugeleitete Zertifikate nach Marktwert, preisten diese Opportunitätskosten in den Produktpreis ein und erzielten so einen erheblichen Gewinn.

Aktuell verschärft die EU die Verknappung drastisch. Für die Stromerzeugung gibt es kein kostenloses Emissionsbudget mehr. Für die Industrie führen dagegen eher die technischen Budgetregeln zu einer Verteilung von 5 Prozent Gewinnern zu 95 Prozent Verlierern quer über alle Branchen. Massiv verlieren werden die Stromerzeuger, da sie fast das gesamte Emissionsbudget einkaufen müssen. Im Ergebnis führt der Emissionshandel zu steigenden Produktionskosten der Unternehmen. Indirekt entstehen weitere Lasten für alle Energienutzer durch die zusätzlich flächendeckend steigenden Energiepreise.

Dies hat gut prognostizierbare Auswirkungen auch auf die öffentlichen Haushalte. Nach einer Studie im Auftrag des Hessischen Umweltministeriums wird insbesondere der Bund bis 2020 zwi-

schen 35 und 93 Milliarden Euro durch die Versteigerung der Zertifikate direkt einnehmen. Die emissionshandelsbedingt erhöhten Kosten der Unternehmen führen dagegen zu Steuermindereinnahmen insbesondere bei den Kommunen und Ländern (7 bis 19 Milliarden Euro), deutlich weniger dagegen beim Bund. ■

### BMF veröffentlicht dritten Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat am 19.10.2011 zum dritten Mal nach 2005 und 2008 einen Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vorgelegt.

Der Bericht analysiert die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt, also die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und den Sozialversicherungen. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik dauerhaft so fortgeführt werden können wie bisher, oder ob politischer

Handlungsbedarf besteht, um den Anstieg der Staatsverschuldung aufzuhalten beziehungsweise umzukehren. Somit handelt es sich um ein Konzept, das die Nachhaltigkeit der Politik unter finanzpolitischen Gesichtspunkten bewertet (zum ähnlichen Konzept der „Generationenbilanz“ siehe auch den Artikel in Public-Governance Sommer 2011). Die Berechnungen umfassen den Zeitraum von 2010 bis 2060.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die „Tragfähigkeitslücke“ der öffentlichen Haushalte im Vergleich zum letzten Bericht 2008 angewachsen ist. Lag diese damals – je nachdem, ob eher optimistische oder eher pessimistische Annahmen getroffen werden – zwischen 0 und 2,4 Prozent des BIP, beträgt die Spanne nun 0,9 bis 3,8 Prozent des BIP. Der Handlungsbedarf zur Sicherstellung solider Staatsfinanzen sei somit deutlich größer geworden, so das BMF. Als wesentliche Ursache werden einerseits die Folgen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise angeführt. Darüber hinaus schlussfolgern die Autoren andererseits auch, dass ein Aufschie-

ben von Reformen zur Sicherung solider Staatsfinanzen zu einem weiteren Anwachsen der Probleme führe. Gefordert werden daher zum einen weitere politische Anstrengungen zur Einhaltung der rechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse. Zum anderen werden drei Kernbereiche aufgeführt, in denen Politikmaß-

nahmen besonders wirksam zu einer verbesserten Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen können: Der weitere Abbau der strukturellen Erwerbslosigkeit, die Erhöhung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte sowie eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit. ■

### Deutscher Nachhaltigkeitskodex beschlossen

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat in seiner Sitzung am 13.10.2011 den Deutschen Nachhaltigkeitskodex beschlossen. 20 Kriterien und zusätzliche Leistungsindikatoren in den Kategorien Strategie, Prozessmanagement, Umwelt und Gesellschaft sollen den Unternehmen zu einem transparenten Nachhaltigkeitsmanagement verhelfen.

Nicht finanzielle Indikatoren werden zunehmend wichtiger für die Messbarkeit der gesamten Unternehmensführung, die vor allem für Akteure am Kapitalmarkt in den Analyse- und Investmentprozessen, aber auch für Mitar-

beiter maßgeblich sind. Der Kodex soll als Maßstab für die Nachhaltigkeitsberichterstattung der Unternehmen dienen und somit auch die Vergleichbarkeit der Berichte mit anderen Unternehmen gewährleisten.

Auch der Hauptgeschäftsführer des Verbands kommunaler Unternehmen begrüßt den Kodex, da es sich um ein interessantes Instrument für die Kommunalwirtschaft handle, das nachhaltiges Handeln transparent mache.

Der Kodex sowie das Template für die Entsprechenserklärung sind unter [www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de](http://www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de) abrufbar. ■

## ÖPNV

### Umsatzsteuerliche Behandlung von Zuschüssen im Rahmen des ÖPNV

Die rechtskräftige Entscheidung des Finanzgerichts Schleswig-Holstein vom 29.8.2011 (Az.: 4 K 51/10) betrifft die umsatzsteuerliche Einordnung von Zahlungen, die von Landkreisen als Gesellschafter an eine ÖPNV-Regie- und Management-GmbH geleistet wurden.

Während die klagende GmbH die Zahlungen der Gesellschafter als nicht umsatzsteuerbare Zuschüsse auffasste, vertrat das Finanzamt die Auffassung, es handle sich hierbei um Entgelt für eine umsatzsteuerbare und umsatzsteuerpflichtige Leistung der GmbH an die Gesellschafter. Das Finanzgericht folgte der Meinung des Finanzamtes und bejahte einen Leistungsaustausch.

Der Leistungsaustausch wurde auf die Erwägung gestützt, dass die GmbH eine konkrete Leistung an den jeweiligen Gesellschafter erbringt. Die Leistung besteht darin, dass es sich bei den ÖPNV-Regie- und Managementleistungen in Schleswig-Holstein um freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise handelt. Indem nun die GmbH die den Gesellschaftern obliegende Aufgabe erfüllt und die Gesellschafter hierdurch entlastet, erbringt sie eine umsatzsteuerbare Leistung, für die sie von den Gesellschaftern in Form der von Haushaltsbeschlüssen gedeckten Zahlungen ein Entgelt erhält. Die Gesellschafter als Leistungsempfänger erhalten einen konkreten Vorteil, der einen Kostenfaktor darstellt.

Keine Rolle für die Annahme eines Leistungsaustausches spielt, ob sich der Zu-

sammenhang zwischen Leistung und Entgelt aus einem Vertrag oder der Satzung ergibt. Unschädlich ist auch, dass die Leistung im konkreten Individualinteresse aller Gesellschafter liegt und dass es sich bei der übernommenen Aufgabe um eine freiwillige Aufgabe und nicht um eine Pflichtaufgabe handelt. Auch dass die Leistung der GmbH zugleich im Individualinteresse der Gesellschafter und im Allgemeininteresse liegt, steht einem Leistungsaustausch nicht entgegen. Anders wäre es nur, wenn die Leistung der GmbH ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit liegen würde.

Das Urteil liegt auf der Linie der aktuellen Rechtsprechung, die allgemein bei Zuwendungen aus öffentlichen Kassen eine restriktive Tendenz bei der Annahme der Nichtsteuerbarkeit aufweist.

Gerade vor dem Hintergrund der immensen Bedeutung von bislang als nicht steuerbar behandelten Zuschüssen im Bereich

des hochgradig defizitären ÖPNV bleibt gespannt abzuwarten, ob die Entscheidung ein singuläres Ereignis bleibt oder

aber auch im ÖPNV-Bereich den Beginn einer Tendenzwende markiert. ■

## Gesundheitswesen

### Demenz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Stadt Arnsberg hat ein Handbuch für Kommunen zum Thema Demenz herausgegeben, das aus dem Projekt „Arnsberger Lernwerkstatt Demenz“ resultiert. Das von der Robert Bosch Stiftung für die Dauer von drei Jahren geförderte Projekt

sollte von 2008 bis 2010 ein Netzwerk zur Hilfe für Demenzkranke sowie deren Angehörige aufbauen. Die Krankheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen und somit die Versorgungsangebote der Stadt mit zivilgesellschaftlichen Aktivitäten netzwerkartig zu verknüpfen, war das Anliegen der Akteure aus Politik, Ver-

waltung und Bürgerschaft. Drei Beratungsstützpunkte sowie die Koordinierungsstelle der Stadt organisieren nun entsprechende Aktivitäten und unterstützen bei der Vermittlung von Hilfsangeboten.

Das Handbuch sowie weitere Informationen zum Projekt können unter [www.projekt-demenz-arnsberg.de](http://www.projekt-demenz-arnsberg.de) abgerufen werden. ■

## Kooperation und Privatisierung

### BVerfG: Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Private rechtens

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 18.1.2012 entschieden, dass die umstrittene Privatisierung von Vollzugeinrichtungen in Hessen verfassungskonform ist (2 BvR 133/10).

Bisher galt die Privatisierung von Einrichtungen für psychisch kranke oder drogenabhängige Straftäter als kritisch, da die mit der Unterbringung verbundenen Eingriffe in die Grundrechte der Täter laut Grundgesetz nur von Beamten vorgenommen werden dürfen. Die Richter sahen es in diesem Fall, bei dem ein Maßregelvollzugspatient ge-

klagt hatte, jedoch als erwiesen an, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme von diesem Grundsatz erfüllt sind. Hierbei war auch von Bedeutung, dass es sich nur um eine formelle Privatisierung des Maßregelvollzugs handelt. Öffentlicher Träger ist weiterhin der Landeswohlfahrtsverband.

Das BVerfG definierte mit diesem Urteil klare Bedingungen für eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Private. So müsse die Wahrnehmung solcher Aufgaben weiterhin der parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

Das Urteil des BVerfG steht unter [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de) (2 BvR 133/10) zum Download bereit. ■

neben trotzdem als Beschaffungsalternative noch günstiger sein als der öffentliche Aufgabenträger bei Eigenrealisierung.

Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die Definitivbelastung der hoheitlichen Tätigkeiten mit Umsatzsteuer zwar nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) verstoße, sich aber aus dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff (Art. 106 GG) und dem Finanzausgleich (Art. 107 GG) ein grundsätzliches Besteuerungsverbot von Körperschaften des öffentlichen Rechts für ihre hoheitlichen Tätigkeiten ergebe.

Mögliche Lösungsansätze sieht das Gutachten darin, dass die öffentlich-rechtliche Körperschaft einen Ausgleichsanspruch gegenüber dem steuerverwaltenden Land erhält, der als Vorabzuweisung bei der Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu berücksichtigen ist.

Das Gutachten kann unter [www.wifa.uni-leipzig.de/kompetenzzentrum](http://www.wifa.uni-leipzig.de/kompetenzzentrum) heruntergeladen werden. ■

### Gutachten zur Umsatzsteuerdefinitivbelastung bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben

Das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge der Universität Leipzig hat ein Gutachten vorgelegt, das die Frage analysiert, ob die umsatzsteuerliche Belastung der öffentlichen Hand bei der Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Hintergrund ist, dass der fehlende Vorsteuerabzug für die öffentliche Hand als eines der Hemmnisse bei der Realisierung von Projekten im Rahmen von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (PPP) gilt, da durch die Fremdvergabe eine zusätzliche Belastung von 19 Prozent Umsatzsteuer entsteht. Der private Anbieter muss somit zunächst eine umsatzsteuerliche Mehrbelastung durch effizientere Projektdurchführung ausgleichen und da-



## Recht und Steuern

### EuGH: Stärkung des Verbandsklagerechts von Umweltverbänden

Mit einem Grundsatzurteil vom 12.5.2011 hat der Europäische Gerichtshof (Rs. C-115/09) die Klagerechte von Umweltverbänden gegen industrielle Großvorhaben in Deutschland gestärkt.

Im Ausgangsverfahren hatte der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (BUND) gegen die Bezirksregierung Arnberg geklagt. Der BUND begehrte die Aufhebung von Genehmigungen für die Errichtung und den Betrieb eines Steinkohlekraftwerks in Lünen.

Obwohl sich in einer Entfernung von bis zu acht Kilometern zum Standort des Vorhabens fünf Flora-Fauna-Habitat-Gebiete im Sinne der Habitat-Richtlinie befinden, hatte die Bezirksregierung Arnberg im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung keine Einwände gegen den Standort des Kraftwerks erhoben.

Das OVG Nordrhein-Westfalen setzte das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung unter anderem die Frage vor, ob Umweltverbänden aufgrund Artikel 10a der EU-Richtlinie 85/337/EWG die Möglichkeit eingeräumt werden müsse, bei Projekten, die „möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben“, vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die nicht die Interessen Einzelner, sondern lediglich die der Allgemeinheit schützt.

Der EuGH bejahte dies. Umweltverbände haben demnach das Recht, vor Gericht die Verletzung von aus Artikel 6 der Habitat-Richtlinie hervorgegangenen nationalen Rechtsvorschriften geltend zu machen. Dieses Recht stünde den Umweltverbänden auch dann zu, wenn das nationale Recht ein Klagerecht davon abhängig macht, dass die Verletzung von Rechtsgütern, die Einzelne schützen, geltend gemacht wird. ■

### Ausschreibungspflicht für „kommunale Wertstofftonne“

Das OLG Düsseldorf hat in seinem Beschluss vom 28.7.2011 (VII-Verg 20/11) einen strengen Maßstab für die Beauftragung kommunaler Entsorgungsunternehmen mit dem Erfassen „stoffgleicher Nichtverpackungen“ ohne Ausschreibung angelegt.

Der Fall betrifft die derzeit in vielen Kommunen diskutierte Einführung einer „kommunalen Wertstofftonne“, in der neben den Verpackungsabfällen weitere markt- und rohstoffrelevante Abfälle gesammelt werden. Eine Stadt hatte entschieden, die stoffgleichen Nichtverpackungen gemeinsam mit den Wertstoffen der „Gelben Tonne“ (den sogenannten Leichtverpackungen) in einer einheitlichen Wertstofftonne über ihr kommunales Entsorgungsunternehmen für die Jahre 2011 bis 2013 zu erfassen. Dabei hatte sie sich zunutze gemacht, dass ein Tochterunternehmen dieses städtischen Entsorgers die Ausschreibung der „Gelben Tonne“ für diesen Zeitraum gewonnen hatte. Ein privates Entsorgungsunternehmen griff die Beauftragung des kommunalen Entsorgers mit der Begründung an, dass die Erfassung der stoffgleichen Nichtverpackungen zuvor hätte ausgeschrieben werden müssen, da eine wesentliche Vertragsänderung vorliege. Die Stadt machte geltend, es handele sich um ein vergabefreies Inhouse-Geschäft, da der kommunale Entsorger ganz überwiegend für die Stadt sowie für einen ausschließlich aus Kommunen bestehenden Abfallzweckverband tätig sei.

Das OLG Düsseldorf hat dem privaten Entsorgungsunternehmen Recht gegeben und die Argumente der Stadt verworfen. ■

### Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Topfwirtschaft und zur Stellenbündelung

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in einem Urteil vom 30.6.2011 (BVerwG



2 C 19.10) mit der rechtswidrigen Bildung von Beförderungsrangfolgelisten und erstmalig auch mit der Bündelung von Dienstposten zu mehr als zwei Besoldungsgruppen befasst.

In dem zu entscheidenden Sachverhalt hatte die Bundeszollverwaltung im Anschluss an die jeweiligen Regelbeurteilungen sogenannte Beförderungsrangfolgelisten erstellt. Die Einreihung hatte der Dienstherr auf der Grundlage des Gesamturteils der letzten Regelbeurteilung vorgenommen. Bei gleichem Gesamturteil wurden innerhalb der gebildeten Gruppe zunächst schwerbehinderte Frauen, dann weitere Frauen, die schwerbehinderten Männer und zuletzt die restlichen Männer eingereiht. Innerhalb dieser Untergruppen nahm der Dienstherr eine Einreihung nach Dienstalter und Lebensalter vor.

Hierin liegt nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ein Verstoß gegen das in Artikel 33 Absatz 2 GG geregelte Leistungsprinzip, wonach jeder Deutsche nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt hat und öffentliche Ämter nach Maßgabe des Leistungsgrundsatzes zu besetzen sind.

Entscheidendes Kriterium für die Durchführung des Leistungsvergleichs sei das abschließende Gesamturteil. Sind hier nach mehrere Bewerber als im Wesentlichen gleich einzustufen, könne der Dienstherr einzelne Gesichtspunkte – zum Beispiel Verwendungsbreite, Leistungsentwicklung und dienstliche Erfahrung – herausgreifen. Er sei aber gehalten, die



Beurteilungen zunächst inhaltlich umfassend auszuwerten und gegebenenfalls auch ältere Beurteilungen in die Entscheidung einzubeziehen.

In der Praxis bedeutet dies, dass erst nach Ausschöpfung aller leistungsbezogenen Kriterien auf Hilfskriterien wie „Behinderteneigenschaft“ und „weibliches Geschlecht“ abgestellt werden kann. Eine bevorzugte Berücksichtigung von Frauen sei, so heißt es in der Urteilsbegründung, sowohl nach Maßgabe der Richtlinie 2006/54/EG als auch nach § 8 Satz 1 BGlG ausdrücklich auf Fälle gleicher Qualifikation beschränkt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in diesem Urteil zudem erstmalig mit dem Thema der Bewertung von „gebündelten Dienstposten“ zu mehr als zwei Besoldungsgruppen befasst. Das Gericht führt dazu aus, dass eine Bündelung von Dienstposten ohne sachlichen Grund unzulässig sei und ebenfalls gegen das Leistungsprinzip verstoße.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts steht unter [www.bverwg.de](http://www.bverwg.de) (Az.: 2 C 19.10) zum Download bereit. ■

### Die Frage der Verfassungsmäßigkeit bei der Heranziehung der Altanschließer zu Herstellungsbeiträgen

Durch das Zweite Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben vom 17.12.2003 (GVBl. I S. 294, 296) wurde § 8 Abs. 7 Satz 2 Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG) dahingehend geändert, dass die sachliche Beitragspflicht für die öffentliche Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung (erst) entsteht, sobald das Grundstück an die Einrichtung oder Anlage angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der rechtswirksamen Satzung. Dies hat zur Folge, dass insbesondere Eigentümer von Grundstücken, die seit Jahrzehnten bereits an die Einrichtung angeschlossen sind, nunmehr erstmals damit rechnen müssen, dass der für sie zuständige Aufgabenträger eine rechtswirksame Satzung erlässt. Auf deren Grundlage können Beiträge für eine bereits vor Jahren betriebsfertig hergestellte und ebenso lang genutzte leitungsgebundene öffentliche Einrichtung erhoben werden. Betroffenen sind insbesondere alle Eigentümer, deren Grundstücke schon vor dem 3.10.1990 an das Wasserversorgungs-

netz oder das Abwassernetz angeschlossen waren (Altanschließer).

In den Fällen, in denen die Beitragsforderungen im Zeitpunkt ihrer Bekanntgabe infolge des Ablaufs der Festsetzungsfrist bereits erloschen waren, wären die Beitragsforderungen verjährt. Eine Neubegründung der Abgabeforderungen aufgrund der Neuregelung des § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG stellt eine rückwirkende Beseitigung dieser Rechtslage dar, die dem Gesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen verwehrt ist. Eine „Wiederbelebung“ der bereits erloschenen Beitragsforderungen ist durch § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG n. F. rechtlich nicht mehr möglich. Die Vorschrift würde, gäbe man ihr eine andere Auslegung, eine verfassungsrechtlich unzulässige echte Rückwirkung anordnen. Dies stellt einen Verstoß gegen Artikel 2 GG in Verbindung mit Artikel 10 BbgVerf dar.

Der Abgabengläubiger ist gehalten, innerhalb eines bestimmten Zeitraums von seiner Festsetzungsbefugnis Gebrauch zu machen. Der Eintritt der Festsetzungsverjährung ist daher von Amts wegen zu beachten. ■

### EuGH: Unwirksamkeit öffentlicher Bürgschaften wegen Verstoßes gegen das Beihilfenrecht

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte in seinem „Residex“-Urteil vom Dezember 2011 (C 275/10) zu beurteilen, ob nationale Gerichte die Unwirksamkeit von öffentlichen Bürgschaften feststellen können und sogar müssen, wenn diese gegen das Beihilfenrecht verstoßen.

Dem lag folgender Sachverhalt zugrunde: Die Stadt Rotterdam hatte mit einer Bürgschaft einen Kredit abgesichert, den die Residex der Aerospace gewährte. Die Bürgschaft verstieß gegen das Beihilfenrecht und begünstigte sowohl Residex als auch Aerospace. Als Aerospace ihren Verpflichtungen aus dem Kreditvertrag nicht nachkam, nahm Residex die Stadt Rotterdam aus der Bürgschaft in Anspruch. Die Stadt

Rotterdam weigerte die Zahlung mit dem Argument, dass die Bürgschaft wegen Verstoßes gegen das Beihilfenrecht unwirksam sei.

Der von der niederländischen Justiz angerufene EuGH entschied, dass nationale Gerichte

- erstens berechtigt sind, entsprechend ihrer nationalen Rechtsordnung auf die Unwirksamkeit einer beihilfenrechtswidrigen Bürgschaft zu erkennen und
- zweitens auch verpflichtet sein können, eine beihilfenrechtswidrige Bürgschaft als unwirksam anzusehen.

Dabei sieht es der EuGH dann als Pflicht des nationalen Gerichts an, auf die Unwirksamkeit der Bürgschaft zu erkennen, wenn dies ein wirksameres Mittel als andere Maßnahmen ist, um die

Wettbewerbslage wiederherzustellen, die vor Gewährung der beihilfenrechtswidrigen Bürgschaft bestand. Dies dürfte hier – worüber die niederländische Rechtsprechung noch zu entscheiden hat – zur Unwirksamkeit der Bürgschaft der Stadt Rotterdam führen. Denn damit kann gleichzeitig die Beihilfe sowohl zugunsten der Aerospace als auch zugunsten der Residex beseitigt werden.

Aufgrund dieses Urteils ist es für öffentliche Bürgen, Banken und Kreditnehmer weiterhin wesentlich, darauf zu achten, dass öffentliche Bürgschaften dem Beihilfenrecht entsprechen. ■

## AKTUELLES ZUM HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

### Bremen mit erstem doppischen Jahresabschluss, auch Hessen und Hamburg präsentieren Geschäftsberichte

Die Freie Hansestadt Bremen hat am 13.12.2011 im Rahmen des Geschäftsberichts 2010 als drittes Bundesland nach Hamburg und Hessen erstmals einen Jahresabschluss auf doppischer Basis vorgelegt. Demnach hat sich das negative Eigenkapital Bremens („Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“) gegenüber der Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1.1.2010 um rund zehn Prozent auf 14,1 Milliarden Euro erhöht. Ein Jahresfehlbetrag in Höhe von rund 807 Millionen Euro im Rahmen der Ergebnisrechnung hat hierzu entscheidend beigetragen. Für seine Kreditverbindlichkeiten musste das Land im Jahr 2010 Zinsen in Höhe von 645 Millionen Euro zahlen.

Der vorgelegte Jahresabschluss bezieht sich bislang nur auf die Kernverwaltung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Mittelfristig sollen sukzessive auch die Daten der Stadt Bremerhaven sowie der ausgegliederten Beteiligungen Bremens im Sinne einer „Konzernbilanz“ einbezogen werden.

Hamburg hat unterdessen am 20.12.2011 mit Veröffentlichung seines Geschäftsberichts 2010 bereits zum vierten Mal einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung für den „Konzern Hamburg“ vorgestellt.

Im November 2011 hatte das Land Hessen zum zweiten Mal einen Gesamtabschluss nach dem Handelsgesetzbuch veröffentlicht. Beide Berichte weisen ebenfalls Jahresfehlbeträge aus, auch das negative Eigenkapital hat sich jeweils im Jahresverlauf erhöht.

Die Geschäftsberichte stehen im Internet unter [www.finanzen.bremen.de/info/Bilanzberichte](http://www.finanzen.bremen.de/info/Bilanzberichte), [www.hamburg.de/geschaeftsberichte/](http://www.hamburg.de/geschaeftsberichte/) und [www.bilanz.hessen.de](http://www.bilanz.hessen.de) zur Verfügung. ■

### Stellungnahme des IDW zur Novellierung des Gemeindehaushaltsrechts in Hessen

Mit Schreiben vom 13.9.2011 hat das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) gegenüber dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport auf dessen Einladung hin Stellung zum Entwurf der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) genommen. Darin betont das IDW erneut, dass seines Erachtens nur im Wege der Doppik eine sachgerechte Darstellung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen erreicht werden könne. Zu begrüßen sei, dass die kommunale Rechnungslegung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung vorgenommen wird.

Jedoch bringt das IDW auch sein Bedauern zum Ausdruck, dass die Rechnungslegung im öffentlichen Bereich aufgrund der unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern kaum vergleichbar sei.

Da durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) die Aussagekraft handelsrechtlicher Abschlüsse erheblich verbessert worden sei, hält das IDW in der GemHVO-Doppik einen dynamischen Verweis auf das HGB für erstrebenswert. So ließe sich eine einheitliche Rechnungslegungsgrundlage für alle Arten von kommunalen Einrichtungen (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Kernverwaltung) schaffen, die auch einen Vergleich mit der Privatwirtschaft ermöglichen würde. ■

### KGSt-Positionspapier zu kommunalen Pensionsrückstellungen und BilMoG

In ihrem Positionspapier von August 2011 setzt sich die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) mit der Frage auseinander, welche Auswirkungen das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) vom 29.5.2009 auf die Rechnungslegung der Kommunen im Hinblick auf die Bilanzierung von Pensionsrückstellungen haben könnte.

Nach Auffassung der KGSt sollten aufgrund der Änderung der Vorschriften des Handelsgesetzbuchs zur Bilanzierung und Bewertung von Pensionsrückstellungen auch die entsprechenden derzeitigen Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnungen überprüft werden.

Denn eine Übernahme der Regelungen des BilMoG zur Bewertung von Pensionsrückstellungen in die Gemeindehaushaltsverordnungen hätte aus Sicht der KGSt eine realistischere Abbildung der Verpflichtungen zur Folge und würde somit auch mehr Klarheit für notwendige, nachhaltige Entscheidungen schaffen. Mit der Aufspaltung der Aufwands- und

Ertragskomponenten der Pensionsverpflichtungen könnten Kommunen nach Auffassung der KGSt zudem steuerungsrelevante Informationen sowohl für das Personal- als auch für das Finanzmanagement gewinnen. Eine länderübergreifende Vergleichbarkeit und eine Orientierung an der tatsächlichen Zinsentwicklung wären mit einem einheitlichen Abzinsungsfaktor mit der Möglichkeit zur Anpassung sichergestellt.

KGSt-Mitglieder können das Positionspapier auf [www.kgst.de](http://www.kgst.de) kostenfrei herunterladen, für Nichtmitglieder ist ein kostenpflichtiger Bezug gedruckter Exemplare möglich. ■

## IN EIGENER SACHE

### Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor zum Abbau der Staatsverschuldung

„Runter vom Schuldenberg“ – so lautet das Plädoyer des Papiers, das vor Weihnachten der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Das Institut für den öffentlichen Sektor unternimmt mit diesem Positionspapier den Versuch, das Thema öffentliche Verschuldung, deren Folgen und Lösungsansätze transparent darzustellen und damit die öffentliche Diskussion anzuregen. Das Papier wurde von den Beiratsmitgliedern des Instituts in Zusammenarbeit mit der Hertie School of Governance erstellt und behandelt zusätzlich die Themen eines generationengerechten Haushalts- und Rechnungswesens sowie die Revitalisierung der Kommunal Finanzen.

Das Positionspapier kann auf der Homepage des Instituts unter [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de) heruntergeladen werden. Die Kurzfassung liegt dieser Ausgabe bei.



### Public Governance Roundtable mit Professor Kurt Biedenkopf

Wohin steuert unsere demografische Entwicklung? Wie können wir unseren Wohlstand sichern? Unter diesen Leitfragen stand der zweite Public Governance Roundtable des Instituts für den öffentlichen Sektor in Kooperation mit KPMG am 12.10.2011 in Heidelberg. Als Gäste nahmen rund siebzig Vertreter der öffentlichen Hand teil, um bei einem gemeinsamen Abendessen dem Vortrag des ehe-

maligen sächsischen Ministerpräsidenten Professor Kurt Biedenkopf zu folgen und das Gehörte zu diskutieren. Professor Biedenkopf hielt ein engagiertes und eindrucksvolles Referat ausgehend vom demografischen Wandel unserer Gesellschaft bis hin zur Krise auf den Finanzmärkten, die er als „Stresstest für die Demokratie“ bezeichnete.

Die Veranstaltungen richten sich exklusiv an Abonnenten der Zeitschrift PublicGovernance. Bitte nutzen Sie zur Anmeldung als Abonnent den Vordruck auf der übernächsten Seite, damit wir Sie zu künftigen Veranstaltungen einladen können. ■

### Auftakt der Veranstaltungsreihe „Wie geht sparen?“

Das Institut für den öffentlichen Sektor begrüßte beim ersten Termin der Veranstaltungsreihe „Wie geht sparen?“ am 17.11.2011 in Essen Teilnehmer aus der Kommunalverwaltung und zumeist öffentlichen Unternehmen. Sie nutzten intensiv die Gelegenheit, mit Lars Klieve, Kämmerer der Stadt Essen, Detlef Plätzer von der Bezirksregierung in Münster und Holger Boehnert von KPMG über die Haushaltslage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen zu diskutieren. Bei der zweiten Veranstaltung in Nürnberg waren der Finanzreferent der Stadt, Harald Riedel, und Kai Eltges als Vertreter der Beratung zu Gast. In der Veranstaltungsreihe geht es darum, welche Sparkonzepte zur Verbesserung der kommunalen Haushalte möglich sind und welchen Handlungsrahmen die Kommunalaufsicht dabei vorgibt.

Die bundesweite Veranstaltungsreihe wird dieses Jahr mit weiteren Terminen in ausgewählten Städten fortgesetzt. Die genauen Orte und Tage werden jeweils aktuell auf der Internetseite des Instituts [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de) angekündigt.

Die Veranstaltungen richten sich exklusiv an Abonnenten der Zeitschrift PublicGovernance. Bitte nutzen Sie zur Anmeldung als Abonnent den Vordruck auf der übernächsten Seite, damit wir Sie zu künftigen Veranstaltungen einladen können. ■



Berthold Goerdeler, OB Burkhard Jung, Torsten Schmidt, Renate Reiter, Rainer Goerdeler (v.l.n.r.)

### Carl-Goerdeler-Preis verliehen

Am 2.2.2012 wurde zum 14. Mal der kommunalwissenschaftliche Preis der Carl-und-Anneliese-Goerdeler-Stiftung durch Oberbürgermeister Burkhard Jung in Leipzig verliehen. Das Institut für den öffentlichen Sektor hat in diesem Jahr erstmals die Stiftung und die Stadt bei der Preisverleihung unterstützt. Der Preis wird alljährlich an junge Nachwuchswissenschaftler für innovative Arbeiten auf dem Gebiet der Kommunalpolitik und -verwaltung verliehen. Preisträger 2012 waren Dr. Renate Reiter und Dr. Torsten Schmidt. Frau Reiter beschäftigte sich in ihrer Arbeit mit einem Vergleich der europäischen Stadtentwicklung in Deutschland und Frankreich, wohingegen Herr Schmidt die Schulnetzplanung im sächsischen Schulrecht untersuchte. Im Anschluss an die Preisverleihung fand unter der Leitung von Prof. Dr. Manfred Röber, Universität Leipzig, ein Kolloquium zum Thema: „Megatrend Rekommunalisierung – Sind öffentliche Eigentümer wirklich besser?“ statt. Diese Thematik führte bei den Teilnehmern zu einem regen Meinungsaustausch.

Carl Friedrich Goerdeler war in den Jahren 1930 bis 1937 Oberbürgermeister der Stadt Leipzig. Aus Protest gegen die nationalsozialistische Politik trat er von seinem Amt zurück. Wegen seiner Mitwirkung am Umsturzversuch vom 20. Juli 1944 wurde er am 2.2.1945 in Berlin-Plötzensee hingerichtet. ■

## PUBLIKATIONEN

Gunnar Schwarting

### **Haushaltskonsolidierung in Kommunen: Leitfaden für Rat und Verwaltung**

3. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2011



Sparen tut not, das leidige Thema gehört seit Langem zum kommunalen Alltag, der sich vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung jetzt anders darstellt als noch vor knapp einem Jahrzehnt, als der Leitfaden zum ersten Mal erschien. So legt der Autor, im Hauptberuf Geschäftsführer des rheinland-pfälzischen Städtetags und Verfasser einer Reihe von Werken zum kommunalen Haushalts- und Finanzwesens, in der 3. Auflage jetzt ausschließlich das doppische System zugrunde.

Neben der empirisch fundierten Ursachenbeschreibung für kommunale Haushaltsprobleme und einer Beschreibung der Folgen eines unausgeglichenen Haushalts widmet sich der Band auch präventiven Maßnahmen und dem Risikomanagement im Finanzwesen. Breiten Raum nimmt die Beschreibung von möglichen Konsolidierungsmaßnahmen ein, wobei der erste Block kurzfristig wirksame Instrumente auf der Aufwands- und Ertragsseite beleuchtet, während der zweite längerfristige Strategien und Projekte darstellt. Im abschließenden Ausblick werden die Maßnahmen aufgeführt, die die Kommune nicht selbst leisten kann, etwa die notwendige Reform des Systems der Gemeindefinanzen. ■

Kurt Biedenkopf

### **Wir haben die Wahl – Freiheit oder Vater Staat**

Berlin, Propyläen Verlag, 2011



In Krisenzeiten wie heute muss auch grundsätzlich über das Verhältnis zwischen Markt und Staat diskutiert werden. Wer sollte, vor allem auch im Interesse der Bürger, die Vorherrschaft haben? Und wie sollte dieses Verhältnis in Zukunft gestaltet werden?

Kurt Biedenkopf stellt sich diesen Fragen im vorliegenden Buch. Er blickt noch einmal auf die Ursprünge der sozialen Marktwirtschaft zurück, wie Ludwig Erhard sich diese einst gedacht hat, und was aus dessen Ideen seither geworden ist. Er scheut sich auch nicht, Fehlentwicklungen aufzuzeigen und appelliert an Bürger wie Politiker, den Staat nicht zu überfordern, sondern Verantwortung zu übernehmen – auch für zukünftige Generationen. Der Autor rät hierbei vor allem dazu, sich auf das Fundament unserer Sozialordnung, die Familie und die „kleineren Lebenskreise“, zu besinnen und diese zu stärken.

Das Buch hat nicht den Anspruch, konkrete Lösungsansätze aufzuzeigen. Es ist vielmehr eine fundierte Entscheidungsgrundlage, um bei der Wahl „Freiheit oder Vater Staat“ eine informierte, eigenverantwortliche Entscheidung zu treffen und die richtigen Weichen für die Zukunft zu stellen. ■

Alexander Thau

### **Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen – Theoretische Fundierung und mögliche Weiterentwicklung eines Modernisierungsinstruments**

Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, 2009



Die vorliegende Dissertation gibt auf theoretischer Ebene einen Überblick zum Thema Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung und zeigt den Stand der Umsetzung in Deutschland auf. Der Praxisteil besteht aus einer Fallstudienanalyse des Benchmarking der zwölf Berliner Bezirke. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass der Berliner Ansatz eines Kostenvergleichs mit Kopplung an die Budgetierung eine innovative und erfolgreiche Form des Benchmarking darstellt, dennoch zeigt der Autor auch hier Grenzen und Risiken auf. Insgesamt wird deutlich, dass der Einsatz von Benchmarking in verschiedenen Themenfeldern erfolgreich implementiert werden und zu den gewünschten Ergebnissen führen kann.

Der Autor empfiehlt eine verpflichtende Umsetzung insbesondere in Bereichen, die zentral geplant und finanziert, aber dezentral umgesetzt werden (zum Beispiel mittlere und untere Polizeibehörden, Justizvollzugsanstalten) und schlägt hierbei die Anbindung an ein Kontraktmanagement vor. Im Sinne eines für den Bürger transparenten und relevanten Leistungsvergleichs sollten auch wirkungsorientierte Kennzahlen Anwendung finden. ■

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

---

### **PublicGovernance Zeitschrift für öffentliches Management**

Frühjahr 2012  
ISSN 1866-4431

#### **Herausgeber:**

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

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

www.publicgovernance.de

#### **Vorstand des Instituts:**

Ulrich Maas  
Diethelm Harwart

#### **Wissenschaftlicher Leiter des Instituts**

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

#### **ViSdP:**

Dr. Ferdinand Schuster

#### **Redaktion:**

Stefanie Beck  
Daniela Horn  
Nicolas Koch  
Michael Plazek

#### **An dieser Ausgabe haben mitgewirkt:**

Schwerpunktthema – „Der Beitrag  
öffentlicher Unternehmen zur Haushalts-  
konsolidierung“: Dr. René Geißler

Im Fokus – „Leistungsvergleiche in  
der öffentlichen Verwaltung – freiwillig  
zum Erfolg?“: Michael Plazek,  
Michael Löchert, Dr. Ferdinand Schuster

Im Fokus – „Pflegesystem in Deutschland –  
zentrale Herausforderungen nachhaltig  
adressiert?“: Michael Plazek,  
Moritz Schnitger

**Meldungen:** Frank Baddack, Dr. Kai Birkholz,  
Arnd Bühner, Christina Dehmel,  
Dr. Arne Gniechwitz, Martin Hallinger,  
Silke Pilger, Dr. Jan Seidel, Martin Schmitz,  
Klaus Schwind, Andreas Solter, Martin Tölle,  
Marco Wisniewski, Anke Wolf

## **Ansprechpartner**

### **Dr. Ferdinand Schuster**

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

## **Ansprechpartner in der Schweiz**

### **Armin Haymoz**

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

**[www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de)**

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

© 2012 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.