

Institut für den öffentlichen Sektor

# Public Governance

ZEITSCHRIFT FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT

## **Den Boom verpasst? Zur Lage im Konzern Kommune**

Gastkommentar  
Katherina Reiche  
Hauptgeschäftsführerin,  
Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)

Fördert Verschuldung die Reformbereitschaft?  
EPSAS aus Sicht europäischer Experten

Neuer Datenschutz hat Auswirkungen  
auf die öffentliche Hand

Gefördert durch



# INHALT

## Editorial

- 3 Den Konzern im Blick behalten

## Gastkommentar

- 4 Stadtwerke sind kompetente, agile Akteure des Wandels

## Schwerpunktthema

- 6 Den Boom verpasst? Zur Lage im Konzern Kommune

## Im Fokus

- 13 Fördert Verschuldung die Reformbereitschaft? EPSAS aus Sicht europäischer Experten
- 17 Interview: Eine Digital-Agentur für die smarte Stadt

## Standpunkt

- 19 Mehr Public Value durch die Anpassung von Geschäftsmodellen

## Im Fokus

- 21 Neuer Datenschutz hat Auswirkungen auf die öffentliche Hand

## Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

- 22 Corporate Governance  
BVerfG stärkt die parlamentarische Kontrolle bundeseigener Unternehmen (und Weiteres)
- 23 Verwaltungsmodernisierung  
Von Mentoring bis Verbeamtung: IT-Personal für die Verwaltung gewinnen (und Weiteres)
- 23 Digitalisierung  
EU schafft digitales Zugangstor für Verwaltungsleistungen (und Weiteres)
- 25 Öffentliche Finanzwirtschaft  
Kommunale Haushalte werden durch Bevölkerungsschwund belastet (und Weiteres)
- 27 Haushalts- und Rechnungswesen  
LRH Mecklenburg-Vorpommern beklagt fehlende kommunale Jahresabschlüsse
- 27 Stadtwerke und Energiewirtschaft  
Stadtwerke Wuppertal starten Blockchain-Handelsplatz
- 27 Nachhaltigkeit  
Umweltfreundliche Beschaffung in Deutschland noch selten
- 28 Gesundheitswesen  
Kommunale Pflegeheim-Zuschüsse verstoßen nicht gegen Beihilferecht
- 28 Recht und Steuern  
EU-Kommission kritisiert Preisfokus bei öffentlichen Auftragsvergaben (und Weiteres)

## In eigener Sache

- 29 Zwanzig Jahre Carl-Goerdeler-Preise: So geht Europa (und Weiteres)

## Service

- 31 Abonnement PublicGovernance, Impressum, Ansprechpartner

# Den Konzernen im Blick behalten



Die öffentliche Hand, so wissen es alle Insider, wirkt in zunehmenden Maße nicht mehr durch Behörden allein, sondern erbringt ihre Leistungen mithilfe ausgelagerter Einheiten. In deutschen Großstädten sind mittlerweile mehr Beschäftigte in den Beteiligungsunternehmen beschäftigt – was öffentlich-rechtliche Einrichtungen wie Eigenbetriebe einschließt – als in der klassischen Verwaltung. Dies bringt gegenüber der traditionellen Steuerung öffentlicher Einrichtungen erhebliche Veränderungen mit sich. Die öffentliche Verwaltung in Form von Ämtern, Referaten und Sachgebieten funktioniert nun einmal anders als ein Unternehmen in Form einer privatrechtlichen Kapitalgesellschaft. Der Unterschied besteht nicht nur im personellen Bereich, obwohl allein schon zwischen öffentlichem Dienstrecht und privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen ein erheblicher Unterschied besteht. Auch der übergeordnete Rechtsrahmen unterscheidet sich weitgehend: Im Bereich der öffentlichen Verwaltung gilt öffentliches Recht, für privatrechtliche Unternehmen gilt Handels- und Gesellschaftsrecht. Das bedeutet im Extremfall, dass für ein Unternehmen, unabhängig von der Eigentümerschaft, Konkursrecht

gilt, während die öffentliche Hand dies für sich gesetzlich ausgeschlossen hat.

Im typischen öffentlichen Konzern aus öffentlicher Verwaltung und den zu ihr gehörenden Unternehmen kommen also unterschiedliche Welten zusammen, die nicht automatisch zueinander passen. Die Klammer zwischen beiden Welten bildet das Beteiligungsmanagement, sei es bei der Kommune oder der Landes- oder Bundesverwaltung. Ihnen kommt eine erhebliche Verantwortung zu, den in der Regel sehr breit aufgestellten Konzern zusammenzuhalten. Denn dort, im Beteiligungsmanagement, fließen die Informationen aus den Unternehmen zusammen. Besondere Bedeutung haben hierbei Risiken, die zwar zur unternehmerischen Tätigkeit dazugehören, aber mit erheblicher Aufmerksamkeit behandelt werden müssen, da sie im Extremfall zum Einspringen der öffentlichen Eigentümer führen können, um eine ernsthafte Schieflage zu verhindern.

Unser Institut hat bereits vor zwei Jahren mit seiner Studie „Der Konzern Kommune in der Krise?“ versucht, die Risiken im Konzern zu bewerten und dafür geworben, stets den ganzen Konzern im Blick zu behalten. Angesichts der eben beschriebenen veränderten Gewichte im Konzern reicht es nicht mehr aus, allein die finanzielle Lage im Kommunalhaushalt zu beobachten, solange die Unternehmen außen vor bleiben. Genauso gäbe es ein unvollständiges Bild, nur das einzelne Unternehmen zu analysieren, ohne die Lage der „Konzernmutter“ zu würdigen.

Mit der vorliegenden Ausgabe unserer Zeitschrift veröffentlichen wir eine aktualisierte Analyse des kommunalen Konzerns in den größten deutschen Städten. Im Vergleich zur Vorstudie hat sich die Lage nicht verschlechtert, allerdings hat sich auch keine durchgreifende Verbesserung feststellen lassen. Letzteres ist vor allem angesichts des anhaltenden

Wirtschaftsaufschwungs mit erheblich steigenden Einnahmen der öffentlichen Hand bemerkenswert. Darin spiegelt sich nicht zuletzt der andauernde Druck der Energiewende und der damit einhergehenden Investitionen der Energieversorgungsunternehmen.

Wir haben uns sehr gefreut, dass mit Katherina Reiche die Hauptgeschäftsführerin des Verbands kommunaler Unternehmen die Rolle der Mitglieder ihrer Organisation als Akteure des Wandels bei uns beschreibt. An dieser Stelle möchten wir ihr dafür ganz herzlichen Dank sagen.

Unser Dank gilt auch Prof. Dr. Klaus-Michael Ahrend, der in dieser Ausgabe einen Beitrag zur Anpassung von Geschäftsmodellen öffentlicher Unternehmen veröffentlicht und für die Steigerung der öffentlichen Wertschöpfung unter anderem durch Nachhaltigkeitsmanagement wirbt.

In weiteren Beiträgen geben wir Ergebnisse einer aktuellen Studie zu den beabsichtigten europäischen Rechnungslegungsstandards EPSAS wieder, an der unser Institut beteiligt war. Hierfür sind wir Prof. Dr. Dennis Hilgers und Markus Frintrup sehr verbunden.

Mit dem Heidelberger Oberbürgermeister Prof. Dr. Eckart Würzner sprechen wir über den Weg seiner Stadt in die Digitalisierung und beleuchten in einem weiteren Beitrag die Auswirkungen der neuen EU-Datenschutzgrundverordnung.

Wir wünschen Ihnen eine ertragreiche Lektüre. Bitte lassen Sie uns wissen, wie wir besser werden können.

**Ulrich Maas**

Vorsitzender

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.



# Stadtwerke sind kompetente, agile Akteure des Wandels

Die neue Bundesregierung ist im Amt, die zu bewältigenden Aufgaben sind vielfältig. Dazu zählt die Digitalisierung ebenso wie die Gestaltung der neuen Energiewelt und der damit verbundene Klimaschutz. Und dazu sieht sich Deutschland einem gravierenden Strukturwandel ausgesetzt, der viele Lebensbereiche berührt. Für den gesellschaftlichen Zusammenhalt haben Stadtwerke und kommunale Unternehmen einen hohen Stellenwert, ebenso für eine leistungsfähige regionale Wirtschaft und nicht zuletzt für das demokratische Miteinander. Sie unterstützen auf vielfältige Weise das Zusammenleben, sind Vertrauensanker für die Menschen. Mehr noch: Sie sind Systemmanager ihrer Systeme vor Ort, sei es in der Stadt oder auf dem Land, die alte „Spartenwelt“ und „Spartenbetrachtung“ hat sich kontinuierlich in eine 360°-Aufgabe und ganzheitliche Betrachtung gewandelt. Und nicht nur die Akteure der Daseinsvorsorge sind im stetigen zukunftsgerichteten Wandel. Der Wandel muss sich fortsetzen. Um den Erfolg weiterhin zu garantieren, müssen sich auch die Rahmenbedingungen anpassen.



© VKU/Chaperon

## Katherina Reiche

Geschäftsführendes Präsidialmitglied und Hauptgeschäftsführerin, Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU),  
Parlamentarische Staatssekretärin a.D.

Dass dies gewünscht und gewollt ist, spiegelt sich auch im neuen Koalitionsvertrag. Die Große Koalition würdigt den Beitrag kommunaler Unternehmen ausdrücklich. Das klare Bekenntnis ist ein Beleg für die Erkenntnis, dass die drängendsten Aufgaben Deutschlands letztlich auf kommunaler Ebene gelöst werden müssen: die Digitalisierung, die Energiewende und der Klimaschutz sowie der Erhalt leistungsfähiger Infrastrukturen. Bei all diesen Herausforderungen spielt der „Konzern Kommune“ bereits heute eine wichtige Rolle und wird auch in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen.

### „Konzern Kommune“ in Doppelfunktion als Versorger und Arbeitgeber

Die Anerkennung der Leistung kommunaler Unternehmen baut auf ihrer Bedeutung auf. Sie produzieren 66 Milliarden Kilowattstunden Strom pro Jahr, liefern pro Bürger täglich 121 Liter Trinkwasser, entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und versorgen bereits heute 5,7 Millionen Kunden mit schnellem Breitband.

Sie stellen sich dem Wettbewerb und garantieren faire Preise für die Endverbraucher. Nebenbei sind sie ein wichtiger Arbeitgeber, der einen sicheren und wohnortnahen Arbeitsplatz garantiert: Stadtwerke und kommunale Unternehmen sichern Arbeitsplätze für mehr als 734.000 Menschen in Deutschland – direkt und indirekt.

In vielen Bereichen, etwa der Digitalisierung, nimmt ihre Bedeutung kontinuierlich zu. Städte und Gemeinden sind ein perfektes Testfeld für digitale Anwendungen, bei ihnen laufen die Fäden zusammen. Denn Digitalisierung ist nicht nur Technik, sie muss auch gelebt werden. Stadtwerke machen digitale Anwendungen vor Ort sichtbar, erfahrbar und erlebbar. Vor Ort wird Digitalisierung umgesetzt – dort entsteht die „Smart City“ oder die „Smart Rural Area“ von morgen. Die Maxime lautet dabei, die Lebensqualität für die Bewohner zu steigern und auch die Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft im Blick zu behalten.



All das leistet einen wichtigen Beitrag für gleichwertige Lebensverhältnisse, egal ob in der Stadt oder auf dem Land. Entscheidend sind leistungsfähige und bezahlbare Infrastrukturen und Dienstleistungen. Dazu zählt auch das politische Bekenntnis zum steuerlichen Querverbund. Nicht zuletzt sichert dies die Attraktivität der Kommune als Wohnort und Standort für Unternehmen.

### **Kernaufgaben: Digitalisierung, Gestaltung der Energiewelt, Infrastrukturerhalt**

Aktuell stehen kommunale Unternehmen vor kniffligen, komplexen Aufgaben. Kommunale Unternehmen stemmen den Ausbau der digitalen Infrastruktur. Als Versorger sind sie daran beteiligt, für Deutschland ein schnelles Glasfasernetz zu bauen. Die neue Bundesregierung hat das Ziel vorgegeben, bis 2025 jeden Haushalt an schnelles Internet anzuschließen. Das schließt auch ländliche Regionen mit ein, in denen der Ausbau nicht immer wirtschaftlich ist. Dafür braucht es gezielte Förderung. Digitalisierung heißt auch, IT-Sicherheit im eigenen Betrieb zu garantieren und mithilfe neuer Technologien eigene Ressourcen effizienter zu nutzen. Die Effizienzgewinne können dann in neue Produkte und Dienstleistungen investiert werden. Dafür braucht es Ideen, die richtigen Mitarbeiter, eine Innovationskultur – und die passenden Rahmenbedingungen. Denn die Bemühungen der kommunalen Unternehmen, mit der privatwirtschaftlichen Konkurrenz mithalten, werden oftmals eingeschränkt, bevor es richtig losgehen kann. Grund ist das Gemeinde-

wirtschaftsrecht. Es setzt den Aktivitäten der Stadtwerke enge Grenzen.

Eng mit der Digitalisierung hängt die Gestaltung der neuen Energiewelt zusammen. Deutschland braucht eine vernetzte, neue Energiewelt nach der erfolgten Energiewende. Der Einstieg in eine intelligente Sektorkopplung ist der nächste Schritt der Energiewende. Hier richtet sich der Fokus der neuen Bundesregierung zu Recht auf Stadtwerke und Verteilnetzbetreiber. Sie stellen die Nahtstellen zwischen den Sektoren her: Kraft-Wärme-Kopplung und die aufeinander abgestimmten Infrastrukturen von Fernwärme, Erdgas und Strom sind weitere Möglichkeiten, die Klimaziele in anderen Sektoren zu erreichen. Dieser Umbau erfordert jedoch Investitionen in neue intelligente Technologien und Verfahren. Für Energieversorger, die mit sinkenden Renditen in der konventionellen Energieerzeugung zu kämpfen haben, ist das durchaus eine herausfordernde Situation.

Die dritte wichtige Aufgabe kommunaler Praxis ist der Infrastrukturerhalt und die Infrastrukturentwicklung. Die zur Verfügung stehenden Mittel müssen intelligent und zukunftsweisend eingesetzt werden. Erschwert wird dies durch zusätzliche rechtliche und technische Anforderungen, aber auch durch sich strukturell veränderte Rahmenbedingungen. Diesen kann nur mit innovativen und passgenauen Lösungen vor Ort angemessen begegnet werden. Letztlich ist aber auch der Gesetzgeber in der Verantwortung, die rechtlichen und technischen Hürden so zu gestalten, dass sie

kommunale Unternehmen nicht zusätzlich behindern.

All die oben genannten Aufgaben – Digitalisierung, neue Energiewelt, Infrastrukturerhalt – können mit den richtigen Lösungsansätzen adäquat und erfolgreich gelöst werden. Kooperationen können beispielsweise helfen, Synergien zu nutzen und gemeinsam Lösungen umzusetzen. Dabei bietet sowohl die Zusammenarbeit unter Stadtwerken und kommunalen Unternehmen als auch mit branchenfremden Partnern eine Möglichkeit. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, vorab festzulegen, wie sich die Zusammenarbeit gestalten kann. Untereinander ist dies zum Beispiel dort sinnvoll, wo standardisierte Prozesse ablaufen, etwa bei der Abrechnung von Zählerdaten. Wird an dieser Stelle eine gemeinsame Plattform aufgebaut, spart es letztlich Ressourcen und hilft bei der Bewältigung komplexer Aufgaben. Die Zusammenarbeit mit externen Partnern macht zum Beispiel dort Sinn, wo es aktuell noch Wissenslücken gibt und andere bereits über größeres Know-how verfügen. Ein solcher Bereich könnte die aktuell viel diskutierte Blockchain-Technologie sein.

Der Erfolg im digitalen Zeitalter hängt nicht von der Größe ab, sondern von Schnelligkeit, Flexibilität, Agilität und der Fähigkeit, neue Kooperationen einzugehen. Und von der Freude, den Menschen und der Wirtschaft vor Ort leistungsfähige Infrastrukturen und gute Produkte anzubieten. |

# Den Boom verpasst? Zur Lage im Konzern Kommune

Die Steuereinnahmen sprudeln, die Wirtschaft wächst. Doch hat die Erfolgswelle auch die Stadtkonzerne erreicht? Unsere aktuellen Analyseergebnisse<sup>1</sup> zeigen, dass der wirtschaftliche Boom längst nicht überall ankommt. Die Last der Schuldenberge ist in mancher Stadt noch immer groß; auch Investitionen in die Infrastruktur und steigende Sozialausgaben belasten die Haushalte. Hinzu kommt die Situation der kommunalen Unternehmen. Stadtwerke übernehmen wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge und unterstützen kommunale Haushalte zudem mit Ausschüttungen. Doch auch sie stehen im Zuge von Energiewende und Digitalisierung vor großen Herausforderungen – mit finanziellen Folgen für die kommunalen Konzernmütter.

Aktuell veröffentlichte Zahlen klingen nach rosigen Zeiten für Kommunen. In 2017 verzeichneten die kommunalen Kern- und Extrahaushalte einen Überschuss von 10,7 Milliarden Euro.<sup>2</sup> Laut Statistischem Bundesamt haben die Städte dies vor allem einem Zuwachs der Steuereinnahmen um 6,9 Prozent zu verdanken. Denn die Wirtschaft in Deutschland boomt. In 2017 ist sie das achte Jahr in Folge gewachsen<sup>3</sup> und auch für 2018 prognostizieren Wirtschaftsexperten einen weiteren Anstieg.

## Stadtwerke und Städte vor finanziellen Herausforderungen

Doch die Entwicklungen müssen differenzierter betrachtet werden. Denn nicht alle Branchen profitieren gleichermaßen vom Wachstum. So ist beispielsweise die Energiewirtschaft vor dem Hintergrund der Energiewende mit hohen Investitionen, unrentabel gewordenen konventionellen Kraftwerken und intensiverem Wettbewerb konfrontiert. Dies schwächt viele traditionelle Energieversorger, sodass bei einem deutschen Energieriesen in den Jahren 2015 und 2016 sogar die Dividenden ausfielen. Leidtragende waren auch die kommunalen Eigentümer. Deren Energieversorger sind ebenfalls gefordert, häufigen regulatorischen Veränderungen und gesellschaftlichen Entwicklungen wie der Digitalisierung standzuhalten. Eine Untersuchung von mehr als 400 Stadtwerken zeigt, dass ihre EBITDA-Marge seit 2011 jährlich tendenziell gesunken ist.<sup>4</sup>

Die Städte als Gesellschafter der Stadtwerke stehen ihrerseits vor großen finanziellen Aufgaben, denn längst nicht alle profitieren von dem steuerlichen Einnahmewachstum. Und gerade die ohnehin finanziell schwachen Kommunen stehen Altschuldenbergen gegenüber, die nicht kleiner werden. Der kommunale Finanzreport der Bertelsmann Stiftung bescheinigt ein wachsendes Gefälle und zunehmende Unterschiede in der Wirtschaftskraft. Jede fünfte Kommune stecke dauerhaft in der Haushaltskrise, schwachen Kommunen gelänge es kaum, ihre Altschulden abzubauen.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Das Institut für den öffentlichen Sektor e. V. hat die Studie „Der Konzern Kommune in der Krise?“ von 2016 mit jüngerem Datenmaterial aktualisiert.

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Pressemitteilung Nr. 120 vom 3.4.2018

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Pressemitteilung Nr. 011 vom 11.1.2018

<sup>4</sup> Eigene Auswertung für die Jahre 2009 bis 2015, in Anlehnung an: KPMG (2016): Stadtwerke auf dem Weg in die Krise

<sup>5</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2017): Kommunalen Finanzreport





### Stadtwerke beeinflussen Kommunalfinzenzen

Die Finanzlage der Kommunen wird auch von ihren eigenen Unternehmen beeinflusst. Eine besondere Rolle spielen die Stadtwerke. Sie erfüllen mit der Strom- und Wasserversorgung oder dem Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) nicht nur zentrale Aufgaben der Daseinsvorsorge, sondern gelten auch als wichtige finanzielle Stütze für Kommunen.<sup>6</sup> Häufig planen Letztere Ausschüttungen der Stadtwerke fest in ihren Haushalt ein, sie profitieren von Konzessionsabgaben und der Subventionierung defizitärer Sparten im Querverbund. Die direkte Finanzierung etwa des ÖPNV bleibt so vielen Kommunen erspart.<sup>7</sup>

Das eigene Unternehmen kann zum Risiko für die Kommune werden

Geraten die Stadtwerke jedoch finanziell unter Druck, ist im Extremfall die Kommune als Konzernmutter gefragt. Statt Ausschüttungen zu vereinnahmen, muss sie ihre Unternehmen unter Umständen sogar finanziell stützen. Das eigene Unternehmen kann dann sogar zum Risiko für die Kommune werden. Ein prominenter Fall war die Insolvenz der Stadtwerke Gera im Sommer 2014. Aktuelle Studien deuten darauf hin, dass Stadtwerke weiterhin mit den Auswirkungen der Energiewende und Digitalisierung zu kämpfen haben. Die europäische Ratingagentur Euler Hermes prognostiziert zum Beispiel, dass sich die finanziellen Kennzahlen der Stadtwerke bis 2020 „erheblich verschlechtern“ würden.<sup>8</sup>

### Institut untersucht die finanzielle Lage im Konzern Kommune

Um die finanziellen Risiken im „Konzern Kommune“ umfänglich zu berücksichtigen, reicht es nicht aus, Kommunen und Stadtwerke getrennt voneinander zu betrachten. In einer ersten Studie von Anfang 2016 untersuchte das Institut für den öffentlichen Sektor die finanzielle Lage der 100 größten Stadtkonzerne in Deutschland. Kommunale Kernhaushalte und Unternehmen wurden gemäß ihrer finanziellen Lage anhand einer Ampel-Wertung eingestuft.

<sup>6</sup> Vgl. zu den finanziellen Verflechtungen zwischen Kommunen und Stadtwerken: Institut für den öffentlichen Sektor (2016): Der „Konzern Kommune“ in der Krise?

<sup>7</sup> Vgl. ebenda

<sup>8</sup> Vgl. Euler Hermes Rating GmbH (2017): Verdrängen neue Technologien deutsche Stadtwerke?

## Zum Studiendesign

### Untersuchungsgruppe

Die Untersuchungsgruppe umfasst die 100 größten Städte in Deutschland (ohne Stadtstaaten) mit ihren zugehörigen Stadtwerken. Da für einen Teil der Unternehmen keine Daten vorlagen, enthält die Untersuchungsgruppe nur 91 kommunale Konzerne (im Jahr 2016 waren dies 93).

Aufgrund der unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltung der Stadtwerke (zum Beispiel unterschiedliche Gliederung nach Sparten oder andere Unternehmensstrukturen) wurde jeweils die oberste Konzernebene in den Blick genommen. Rund 82 Prozent der betrachteten Unternehmen sind eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, bei etwa 15 Prozent handelt es sich um Aktiengesellschaften und weitere 3 Prozent sind Anstalten öffentlichen Rechts.

### Untersuchungszeitraum

Konzernabschlüsse und Lageberichte der Stadtwerke: Durchschnittswerte der Jahre

2013 bis 2016, bzw. letztes verfügbares Jahr (Vorgängerstudie von 2016: 2011 bis 2014).

Kommunale Kernhaushalte: 2013 bis 2017, dabei 2016 und 2017 als Planjahre (Studie von 2016: 2011 bis 2015)

### Datengrundlage

Die Studie beruht ausschließlich auf öffentlich verfügbaren Daten. Die Analyse der kommunalen Haushaltsdaten erfolgte auf Grundlage der Haushaltspläne. Die Kennzahlen der Stadtwerke-Konzerne stammen aus der „Amadeus“-Datenbank<sup>9</sup>, die wiederum auf den im Bundesanzeiger veröffentlichten Konzernabschlusszahlen basiert. Darüber hinaus wurden die im Bundesanzeiger veröffentlichten Lageberichte und die Jahresabschlüsse der Verkehrsgesellschaften ausgewertet.

### Analytische Vorgehensweise

Die Methodik aus der Studie von 2016<sup>10</sup> wurde unverändert übernommen. Kommunen und Unternehmen wurden nach einer Ampel-

Wertung mit den Kategorien „Rot“ für eine angespannte, „Gelb“ für eine eher unbefriedigende und „Grün“ für eine gute wirtschaftliche Lage bzw. Haushaltslage eingestuft.

Kommunen: Die Finanzlage der Kommunen ist deutschlandweit nicht auf Basis der Jahresabschlussdaten vergleichbar. Daher wurden Kriterien entwickelt, die sich an der Methodik des Landes Nordrhein-Westfalen zur Einstufung der kommunalen Haushaltslage orientieren (siehe Abbildung 2, Seite 10).

Stadtwerke: Die Indikatorenauswahl zur Einstufung der Stadtwerke orientiert sich an den Verpflichtungen für Kreditnehmer in Kreditverträgen (Financial Covenants). Die verwendeten Schwellenwerte entsprechen branchenüblichen Werten, die sich mit den Erfahrungswerten von KPMG-Experten decken.<sup>11</sup> Für die einzelnen Indikatoren wurden Durchschnittswerte über den Beobachtungszeitraum gebildet (siehe Abbildung 3, Seite 11).

Das Ergebnis der damaligen Untersuchung: Ein Viertel der betrachteten kommunalen Konzerne wurde der kritischen Kategorie „Rot-Rot“ zugeordnet. In diesen Städten ist sowohl die finanzielle Lage des Kernhaushalts als auch die des Stadtwerks angespannt.

Das Institut für den öffentlichen Sektor hat nun die Analyse aus dem Jahr 2016 wiederholt und die Ergebnisse zur finanziellen Lage der kommunalen Konzerne mit neuem Datenmaterial aktualisiert. Methodik und Untersuchungsgruppe (siehe Textkasten „Zum Studiendesign“) sind unverändert geblieben, sodass direkte Vergleiche zu den früheren Studienergebnissen gezogen werden können.

### Aktuelles Ergebnis: Lage hat sich nicht verbessert

Abbildung 1 auf Seite 9 spiegelt die neuen Resultate: Trotz positiver gesamtwirtschaftlicher Entwicklung muss weiterhin knapp ein Viertel (23 Prozent) der untersuchten kommunalen Konzerne in die kritische Kategorie „Rot-Rot“ eingestuft werden. Hier besteht das Risiko, dass die kommunale Konzernmutter gegebenenfalls mit geringeren Ausschüttungen bzw. Zuschussbedarf konfrontiert wird. Umgekehrt könnte die Kommune aufgrund ausgeschöpfter eigener Kreditobergrenzen unter Umständen daran gehindert sein, ihr Stadtwerk im notwendigen Umfang aus dem eigenen Haushalt zu stützen. Nur zwei kommunale Konzerne (und damit vier weniger als in der Studie von 2016) konnten in der komfortablen Kategorie „Grün-Grün“ eingeordnet werden.

Auch wenn sich die Haushaltslage vieler Kommunen im Vergleich zum letzten Untersuchungszeitraum verbessert hat, laufen in den meisten Städten, die bereits in der

<sup>9</sup> Siehe <https://amadeus.bvdinfo.com>

<sup>10</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2016): Der „Konzern Kommune“ in der Krise?, S. 13–15

<sup>11</sup> Dies bedeutet nicht, dass in allen Kreditverträgen die gleichen Schwellenwerte vereinbart werden. Die hier verwendeten Werte entsprechen dem branchenüblichen Durchschnitt.



Abbildung 1: Lage im Konzern Kommune

Kommunale Konzerne n = 91*		Stadtwerke-Konzerne		
		Grün	Gelb	Rot
	n	22 (+/- 0)	29 (-5)	40 (+3)
Kommunen	Grün	12 (-7)	2 (-4)	5 (+1)
	Gelb	34 (+8)	11 (+3)	9 (+1)
	Rot	45 (-3)	9 (+1)	15 (-2)

\*Zwei Konzerne (in der Vorgängerstudie von 2016 „Rot-Rot“) konnten aufgrund fehlender Daten nicht weiter berücksichtigt werden. Daher ergibt die Gesamtsumme der Vergleichszahlen zu 2016 (Werte in Klammern) -2.

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Vorgängerstudie „Rot“ eingestuft waren, noch immer Haushaltssicherungs- oder Entschuldungsprogramme. Dies geht mit strengeren Auflagen der Kommunalaufsicht einher, weshalb weiterhin 45 von 91 untersuchten Kommunen der Kategorie „Rot“ zugeordnet wurden.<sup>12</sup>

Insgesamt gibt es wenig Verschiebungen bei der Einstufung der Kommunen. Aufgrund einer nachhaltigen Verbesserung der Haushaltslage wurden zwei Kommunen nicht länger in der Kategorie „Rot“, sondern nunmehr in „Gelb“ eingeordnet, eine Kommune konnte sich aufgrund durchgängig ausgeglichener Haushalte aktuell sogar von „Gelb“ nach „Grün“ verbessern.

Insgesamt neun Kommunen mussten wegen ihrer Haushaltslage in eine schlechtere Kategorie eingestuft werden, als sie noch in der Vorgängerstudie erzielt hatten. Da eine Kommune seit der Vorgängerstudie in die Haushaltssicherung eingetreten ist, hat sich diese von „Gelb“ nach „Rot“ verschlechtert. Deutlicher ist die Verschiebung bei den Kommunen von „Grün“ zu „Gelb“: Acht Kommunen konnten nicht länger in der Kategorie „Grün“ für eine gute Haushaltslage eingestuft werden, da sie mehr als ein negatives Planjahr oder nicht mehr mindestens drei Jahre in Folge ein ausgeglichenes Ergebnis vorweisen. Dies trifft unter anderem Städte im Süden Deutschlands, die laut Medienberichten offenbar teils über ihren Verhältnissen leben und mehr ausgeben, als sie mit ihren Einnahmen decken können. Unter anderem belasten umfangreiche Sanierungen der Infrastruktur die Haushalte. In anderen Städten sind aufgrund der Abhängigkeit von der Gewerbesteuer Einnahmen weggebrochen. Hier ergibt sich oftmals bereits eine Gefährdung der Haushaltsplanung, wenn ein großes Unternehmen weniger Steuern bezahlt als anvisiert. Aufgrund der bislang soliden Haushaltslage ist die Pro-Kopf-Verschuldung in diesen Städten jedoch weiterhin moderat oder gering.

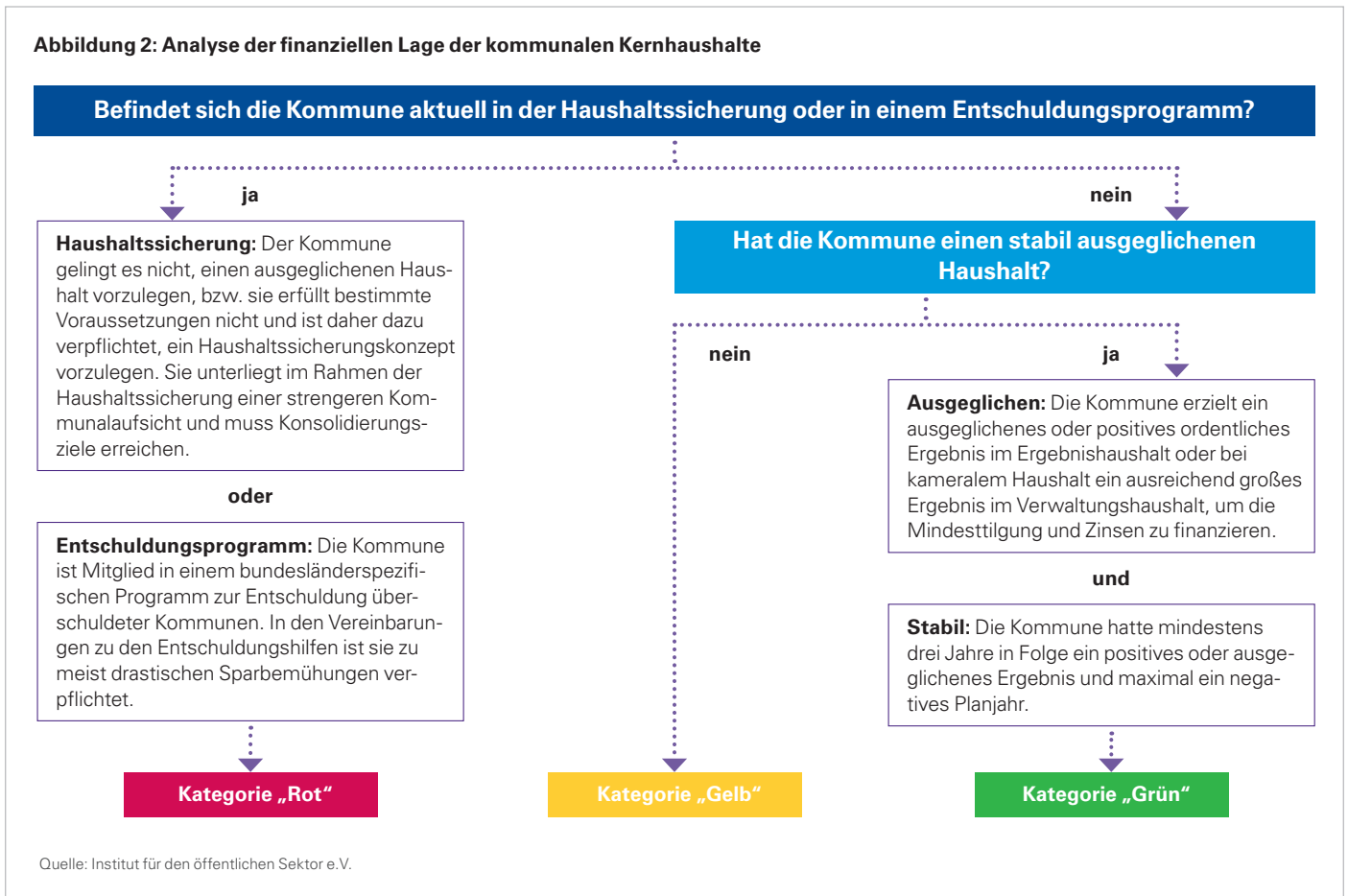
Leichte Verschlechterung einzelner Städte von „Grün“ zu „Gelb“

### Noch immer Mehrzahl der Stadtwerke rot eingestuft

Bei den untersuchten Stadtwerke-Konzernen zeigen sich ebenfalls keine deutlichen Verbesserungen, wobei die Gesamtsituation weiterhin etwas positiver ausfällt als bei den kommunalen Eigentümern. Immerhin 22 von 91 Stadtwerken konnten der Kategorie „Grün“ zugeordnet werden (bei den Kommunen trifft dies auf nur zwölf zu). Insgesamt zehn der untersuchten Stadtwerke konnten sich im Vergleich zur Vorgängerstudie verbessern (vier von „Rot“ nach „Gelb“; sechs von „Gelb“ nach „Grün“).

<sup>12</sup> Zwei Fälle, die in der Vorgängerstudie von 2016 in die Kategorie „Rot“ eingestuft wurden, konnten aufgrund unzureichenden Datenmaterials nicht weiter berücksichtigt werden.

Abbildung 2: Analyse der finanziellen Lage der kommunalen Kernhaushalte



Allerdings haben sich 14 Unternehmen aufgrund einer erhöhten Nettoverschuldung verschlechtert (fünf von „Grün“ nach „Gelb“, acht von „Gelb“ nach „Rot“ und ein Unternehmen von „Grün“ nach „Rot“). Für das schlechte Abschneiden (Einstufung in die Kategorie „Rot“) von 44 Prozent der hier betrachteten Stadtwerke-Konzerne ist in erster Linie die hohe Verschuldung ausschlaggebend: 95 Prozent der in diese Kategorie „Rot“ eingestuften Unternehmen kennzeichnet ein zu hohes Verhältnis der Nettoschulden zum bereinigten Ergebnis (Nettoverschuldung/EBITDA liegt höher als 3,5). Etwas weniger als die Hälfte (41 Prozent) weisen eine zu geringe Zinsdeckung auf und bei lediglich zehn Prozent entscheidet die Eigenkapitalquote über die „rote“ Einstufung.

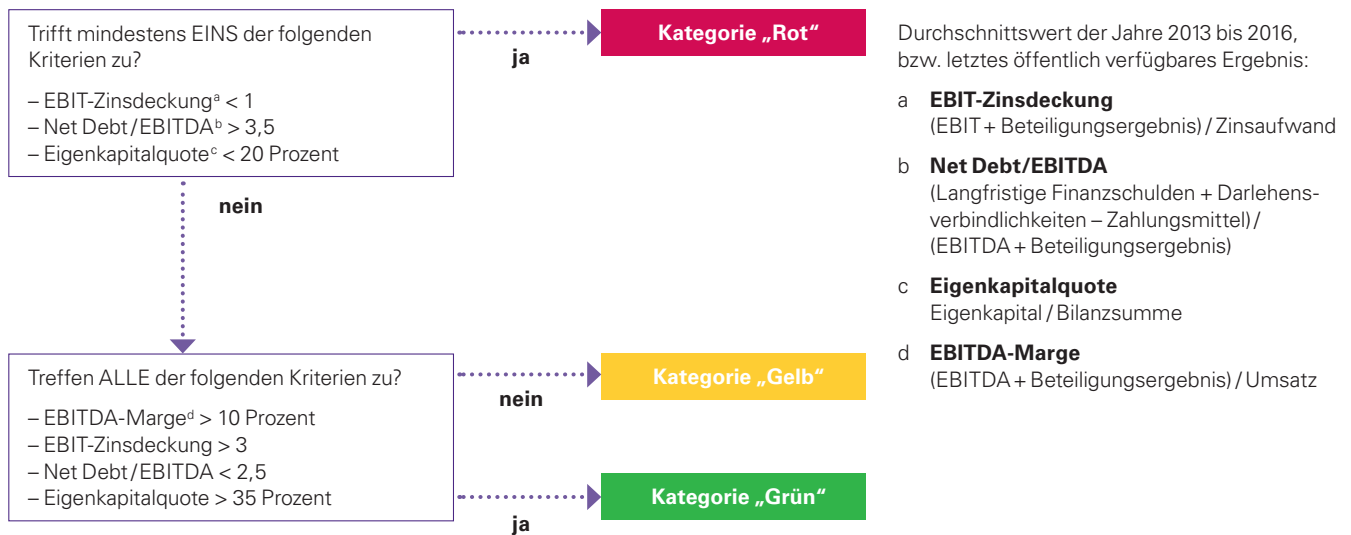
### Hohe Nettoverschuldung belastet die Stadtwerke

So hat sich die durchschnittliche Nettoverschuldungsquote aller untersuchten Stadtwerke gegenüber der Vorgängerstudie von 4 auf 5 erhöht. Die EBITDA-Marge der Stadtwerke, eine Kennzahl für die Rentabilität eines Unternehmens, hat sich von durchschnittlich 15,6 Prozent auf 13,2 Prozent verringert. Die durchschnittliche Zinsdeckung ist von 3,8 auf 3,4 gesunken, nur die Eigenkapitalquote ist mit durchschnittlich 40 Prozent unverändert geblieben.

### Energiewende und Wettbewerbsdruck: Ursachen für die Situation der Stadtwerke-Konzerne

Anhand der Lageberichte wurden die 40 in der „roten“ Kategorie eingeordneten Stadtwerke-Konzerne näher untersucht, um die Gründe für deren Situation zu erfahren.

Drei Viertel (76 Prozent) der in diese schlechteste Kategorie eingestuften Stadtwerke nennen in ihren Geschäfts- und Lageberichten die Energiewende als Grund für ihre

**Abbildung 3: Analyse der wirtschaftlichen Lage der Stadtwerke-Konzerne**

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

unbefriedigende wirtschaftliche Lage oder sehen darin ein wesentliches Risiko. Damit hat die Energiewende als Risikofaktor offenbar an Bedeutung gewonnen, in der ersten Studie wurde diese Ursache nur von gut 60 Prozent der rot kategorisierten Unternehmen angegeben. Mit 71 Prozent ebenfalls häufig angeführt wird der gestiegene Preis- und Wettbewerbsdruck – ein Thema, das für die Stadtwerke-Konzerne offenbar zunehmend wichtiger wird und bei der Analyse vor zwei Jahren noch deutlich seltener genannt wurde.

Weitere Ursachen, die in Einzelfällen angeführt werden, betreffen zum Beispiel die Herausforderungen des demografischen Wandels (Bevölkerungsrückgang, hohe Pensionsrückstellungen) oder Aufwendungen für die Reorganisation bzw. Neuaufstellung des Portfolios.

### ÖPNV-Gesellschaften belasten Stadtwerke-Konzerne

Von allen rot klassifizierten Stadtwerken benennt die überwiegende Mehrzahl (87 Prozent) in ihren Lageberichten einzelne Konzernsparten, die aus Sicht der Geschäftsleitungen ein finanzielles Risiko oder eine wirtschaftliche Belastung für das Unternehmen darstellen. Dazu werden im Wesentlichen Verkehrsbetriebe, aber auch Bädergesellschaften oder kulturelle Einrichtungen innerhalb des Stadtwerke-Konzerns gezählt. Mit 76 Prozent am häufigsten wird der ÖPNV als chronisch defizitäre Sparte genannt.

Sinken die Gewinnmargen in den profitablen Sparten, werden die durch den Ausgleich der defizitären Konzernbereiche erzeugten Lasten zunehmend schwieriger zu tragen. Die Analysen zeigen, dass 95 Prozent der rot klassifizierten Stadtwerke-Konzerne über eine Verkehrssparte verfügen. Im Vergleich dazu: Bei den grün eingestuften Stadtwerken sind es mit knapp 64 Prozent deutlich weniger.

Welche finanzielle Belastung die ÖPNV-Gesellschaften konkret für einen Stadtwerke-Konzern darstellen, zeigt eine Analyse der Erträge aus Verlustübernahme der konzern-eigenen Verkehrsgesellschaften. 60 der 91 untersuchten Stadtwerke-Konzerne beinhalten eine ÖPNV-Gesellschaft mit eigenem Jahresabschluss, wobei aufgrund zum Teil unzureichenden Datenmaterials nur 47 Gesellschaften in die Untersuchung



## Verlustrückgang bei ÖPNV-Gesellschaften rund 37 Prozent des Umsatzes

einbezogen werden konnten. Die Erträge aus Verlustübernahme, die diese Verkehrsgesellschaften aus der Holding erhalten, entsprechen durchschnittlich 37 Prozent der eigenen Umsätze.<sup>13</sup> Dabei variiert die Höhe der Verlustübernahme stark. Im Extremfall mussten Verluste in Höhe von mehr als 100 Prozent des Umsatzes ausgeglichen werden. Bei einem Fünftel der untersuchten Verkehrsgesellschaften war der Verlustrückgang höher als 50 Prozent des Umsatzes.

### Den Konzern Kommune im Blick behalten

Trotz voller Steuerkassen und rosiger Zeiten für die Wirtschaft hat sich die Lage der kommunalen Konzerne in den größten Städten Deutschlands insgesamt kaum verbessert. Während sich nur wenige Stadtwerke aus der Kategorie „Rot“ herausbewegen konnten, sind insgesamt mehr in diesen Bereich abgerutscht. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den kommunalen Eigentümern: Die überwiegende Mehrheit verharrt in der Kategorie „Rot“. Wie passt das zusammen?

Die Ursache liegt in der Verschuldung. In vielen Kommunen laufen Haushaltssicherungskonzepte weiter, um einen weiteren Schuldenabbau zu ermöglichen. Andere Kommunen mussten trotz guter konjunktureller Lage ihren Schuldenstand sogar weiter erhöhen, vor allem steigende Sozialausgaben belasten ihre Finanzen.<sup>14</sup> Auch für die Situation der „roten“ Stadtwerke ist die Verschuldung das ausschlaggebende Kriterium. Anpassungen der Organisationsstruktur, der Aufbau neuer Geschäftsfelder oder Investitionen in erneuerbare Energien können enorme Kosten verursachen. Zusammen mit den insgesamt weiterhin hohen Ausschüttungsquoten steigert dies den Kreditbedarf.<sup>15</sup> Der Druck auf die Stadtwerke nimmt tendenziell zu, denn die Digitalisierung oder autarke Stromversorgung könnten traditionelle Geschäftsfelder zunehmend gefährden.

Dies erfordert, dass von den Städten und Ländern der gesamte „Konzern Kommune“ noch stärker in den Blick genommen wird. Denn die Situation ist besonders dann kritisch, wenn sich sowohl das Stadtwerk als auch die kommunale Eigentümerin in einer angespannten finanziellen Lage befinden und sich die Verschuldungslagen gewissermaßen kumulieren. Notwendig ist daher auch ein aktives Beteiligungsmanagement, das die eigenen Unternehmen vorausschauend steuert und eine Risikoanalyse für den gesamten Stadtkonzern durchführt.

## Jetzt handeln – bevor Zinsen wieder steigen

In der aktuellen Phase niedriger Zinsen und steigender Steuereinnahmen erscheinen Schuldenabbau und Neustrukturierungen generell möglich, daher ist jetzt die richtige Zeit, um zu handeln. Wenn zukünftig die Zinsen steigen und die Wirtschaft wieder stagniert, dürfte die Gelegenheit dafür verstrichen sein – dies sollten Bund, Länder und Gemeinden berücksichtigen und den kommunalen Schuldenabbau vorantreiben. |

*Franziska Holler, Benjamin Oehlschlägel, Sören Gaum*

<sup>13</sup> Für den Zeitraum 2013 bis 2015 wurden alle Jahresabschlüsse von 47 Verkehrsgesellschaften analysiert, die Teil der Konzernstruktur der in dieser Studie untersuchten Stadtwerke-Konzerne sind. Der Posten „Ertrag aus Verlustübernahme“ der Gewinn- und Verlustrechnung wurde in Relation zum Umsatz der jeweiligen Verkehrsgesellschaft gesetzt. Sonstige Fördermittel und Zuschüsse, zum Beispiel vom jeweiligen Bundesland, konnten aufgrund der unterschiedlichen bilanziellen Abbildung nicht berücksichtigt werden.

<sup>14</sup> Vgl. EY-Kommunenstudie (2017): 57 Prozent der Kommunen, die eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 2.000 Euro aufweisen, haben ihren Schuldenstand im Jahr 2016 noch erhöht.

<sup>15</sup> Vgl. Zeitung für kommunale Wirtschaft (Nr. 9, 2017): Weiter Löwenanteil für die Mama, S. 15

# Fördert Verschuldung die Reformbereitschaft? EPSAS aus Sicht europäischer Experten

Seit einigen Jahren sind auf internationaler Ebene Standardisierungstendenzen im öffentlichen Rechnungswesen zu erkennen, deren Ergebnis unter anderem die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sind. Um die Qualität der finanzstatistischen Daten insbesondere für Eurostat sicherzustellen, ist die Initiative der Europäischen Kommission zur Einführung von European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) entstanden. Doch sind die europäischen Staaten überhaupt bereit für eine mögliche weitere Reform hin zu einem harmonisierten, also einheitlichen öffentlichen Rechnungswesen? Um diese Frage zu beantworten, werden im Folgenden die Hintergründe und Ziele der EPSAS-Initiative dargestellt, der Stand der Diskussion in Deutschland aufgezeigt sowie aktuelle Studienergebnisse vorgestellt.

## Die Pläne von Eurostat

Der Zusammenhalt zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist nach wie vor durch eine anhaltende Staatsschuldenkrise, isolierte nationale Haushaltspolitiken sowie eine Heterogenität staatlicher Informationssysteme über die Fiskalsituation der EU-Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Hierdurch wird die Vergleichbarkeit öffentlicher Haushalte insbesondere hinsichtlich Schulden und Vermögen sowie der den Haushalten innewohnenden Risiken sehr erschwert. Trotz erkennbarer europäischer Reformtendenzen in Bezug auf den Wandel vom Cash Accounting (Kameralistik) hin zum Accrual Accounting (Doppik) hat dieser Prozess bisher zu keiner einheitlichen Situation in der Rechnungslegung geführt. Vor allem vor dem Hintergrund der europäischen Staatsschuldenkrise im November 2011 und der weiterhin bestehenden, teilweise enormen nationalen Schuldenlasten sowie angesichts der finanziellen Verflechtungen der EU-Mitgliedstaaten untereinander hat die EU-Kommission 2013 einen Reformprozess initiiert. Des-

sen Ziel ist es, Standards für ein einheitliches öffentliches Rechnungswesen für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu entwickeln, die an kaufmännischen Grundsätzen orientiert sind. Zudem sollen sie größtenteils auf den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) basieren. Auf diesem Wege soll eine langfristige Verbesserung der Qualität finanzstatistischer Daten der Mitgliedstaaten erreicht werden, um die finanz- und wirtschaftspolitische Steuerung der EU zu stärken.<sup>1</sup>

Die europäische Statistikbehörde Eurostat wurde damit beauftragt, mögliche Wege für ein einheitliches Rechnungswesen der Mitgliedstaaten zu untersuchen. Das Ergebnis der ersten EPSAS-Konsultation von Eurostat im Jahr 2012: Die IPSAS können zwar nicht uneingeschränkt als Basis genutzt werden, sollen jedoch den Bezugsrahmen für die

Entwicklung eigener europäischer Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor bilden, den European Public Sector Accounting Standards (EPSAS).

Auf der Makroebene sollen die EPSAS aus Sicht der Europäischen Kommission eine bessere Überwachung (und etwaige Steuerung) der Finanz-, Wirtschafts- und Strukturreformpolitik der EU-Mitgliedstaaten ermöglichen. Zugleich zielen die EPSAS darauf ab, die Qualität und Aussagekraft der Daten der europäischen Finanzstatistik zu verbessern. Auf der Mikroebene (beispielsweise in der einzelnen Gebietskörperschaft) sollen die EPSAS zusätzlich unter anderem die Transparenz der Finanzlage öffentlicher Körperschaften verbessern und internationale Kennzahlvergleiche vereinfachen. Darüber hinaus sollen sie die Rechenschaftspflicht öffentlicher Entscheidungsträger stärken sowie letztlich auch eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik fördern.

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Union (2015): Anforderung an die Haushalte der Länder des Euro-Währungsgebiets, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:ec0021>. Zuletzt abgerufen am 15.6.2017

## Kritische Diskussion in Deutschland

Sowohl die Mehrheit der deutschen Bundesländer als auch der Bund und der Bundesrechnungshof stehen dem Projekt eher kritisch gegenüber. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund bemängelt, dass die EPSAS tief in staatliche Hoheiten hineinwirken würden und verweist in seinem Positionspapier auf den erheblichen Kosten- und Verwaltungsaufwand.<sup>2</sup> Obwohl der Bundestag das Anliegen der Europäischen Kommission grundsätzlich teilt und für eine langfristige Verbesserung der Qualität finanzstatistischer Daten der Mitgliedstaaten plädiert, wird es angesichts bisheriger Weichenstellungen für die EPSAS als wenig realistisch eingeschätzt, dass künftig qualitativ hochwertige und vergleichbare Daten zur Prävention von Finanz- und Wirtschaftskrisen durch dieses Projekt erzeugt werden.<sup>3</sup> Sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat haben jüngsten Berichten zufolge stets großen Wert darauf gelegt, dass eine mögliche Einführung der EPSAS die Budgethoheit des Bundes und der Länder nicht einschränken soll.<sup>4</sup>

Vor allem der Bundesrat kritisiert die Idee der Europäischen Kommission, die EPSAS auf Basis der IPSAS, die auf kaufmännischen Grundsätzen aus dem angloamerikanischen Bereich (IFRS) beruhen, zu entwickeln. So werden erhebliche Bedenken geäußert, dass über eine zu nahe Anlehnung an den IPSAS bzw. eine zu enge Zusammenarbeit mit dem IPSAS-Board im Zuge der EPSAS-Entwicklung private Organisationen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gestaltung von öffentlichen Rechnungslegungsstandards erhalten.<sup>5</sup>

Der Bundesrechnungshof befürchtet durch eine EPSAS-Einführung erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Kommuni-

## Studie „Sind die EU-Staaten bereit für die EPSAS?“



Um eine europaweite Einschätzung der bisherigen Reform Erfahrungen im öffentlichen Rechnungswesen zu erhalten und insbesondere die Einschätzungen der EU-Länder zu künftigen Reform- und Modernisierungspfaden zu erheben, wurden im ersten Halbjahr 2017 in allen EU-Staaten Führungskräfte in Ministerien auf zentralstaatlicher Ebene (insbesondere aus Finanzministerien, Finanzverwaltungen, Innenministerien oder Wirtschaftsministerien) im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie von KPMG und dem

Institut für den öffentlichen Sektor in Kooperation mit T-Systems befragt. 75 Entscheidungsträger und Haushaltsverantwortliche aus 24 europäischen Ländern haben sich an der standardisierten Onlinebefragung beteiligt. Es handelt sich somit um ein Expertenpanel zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen. Ein Rücklauf erfolgte aus allen EU-Staaten (inklusive Großbritannien) und der Schweiz, ausgenommen Bulgarien, Estland, Ungarn und Kroatien.

In Teil A der Studie wird die gegenwärtige Heterogenität des öffentlichen Rechnungswesens in Europa mit besonderem Fokus auf Deutschland aufgezeigt; zudem werden die Merkmale und Besonderheiten eines Accrual Accounting-Systems beschrieben. In Teil B werden die Ergebnisse der Expertenbefragung dargestellt und es wird ein Maß für die Reformbereitschaft entwickelt. In Teil C werden die Erkenntnisse aus den Teilen A und B zusammengefasst sowie Schlussfolgerungen für den Reformprozess in Europa und in Deutschland abgeleitet.

Die Studie ist abrufbar unter [www.publicgovernance.de/epsas](http://www.publicgovernance.de/epsas)

nen.<sup>6</sup> Zudem bemängelt er, dass die Europäische Kommission weder darlegt, wie die von ihr angestrebten Ziele durch eine verbindliche EPSAS-Einführung erreicht werden können, noch Handlungsalternativen zur verbindlichen EPSAS-Einführung aufzeigt.<sup>7</sup> Dennoch gebe es ein deutsches Interesse daran, dass alle Mitgliedstaaten ihre Finanzlage realistisch und verlässlich offenlegen.

## Nicht alle Länder sind bereit für die EPSAS

Vor dem Hintergrund der kritischen Haltung Deutschlands gegenüber den EPSAS und der damit verbundenen komplexen Diskussionslage stellt sich die

Frage, wie die Reformbemühungen der Europäischen Kommission von den anderen EU-Mitgliedstaaten aufgenommen werden. Ein EU-weites Stimmungsbild zu diesem Thema gibt erstmals eine Studie (vergleiche auch Textkasten auf dieser Seite), deren Ergebnisse offenlegen, dass die Einschätzungen zu den EPSAS je nach Land und Region mitunter sehr unterschiedlich sind. Auch die Bereitschaft, die europäischen Standards im eigenen Land zu etablieren, ist unterschiedlich hoch ausgeprägt.

Bezüglich der Frage, wann die Entscheidungsträger in den einzelnen Mitgliedstaaten mit der Einführung der EPSAS rechnen, zeigt sich ein Gefälle: Während die Befragten aus den östlichen und den südlichen EU-Ländern die Einführung überwiegend innerhalb der nächsten zehn Jahre erwarten, gehen die Befragten in den deutschsprachigen Ländern nicht von einer Einführung in den nächs-

<sup>2</sup> Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2014): Position, Europäische Rechnungslegungsstandards – EPSAS, 10.3.2014

<sup>3</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2015): Drucksache 18/4182, Berlin, 3.3.2015

<sup>4</sup> Vgl. Deutscher Bundesrat (2014): Drucksache 811/13, Berlin, 14.2.2014, Deutscher Bundesrat (2017): Drucksache 272/17, online abrufbar unter [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de), zuletzt geprüft am 26.6.2017, Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/1414, Berlin, 26.6.2013

<sup>5</sup> Vgl. Deutscher Bundesrat (2014): Drucksache 811/13, Berlin, 14.2.2014

<sup>6</sup> Vgl. Bundesrechnungshof (2014): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

<sup>7</sup> Vgl. Bundesrechnungshof (2017): Bericht nach § 99 BHO über die angestrebte Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union



ten 15 Jahren aus. Fast alle Studienteilnehmer rechnen aber grundsätzlich mit einer EPSAS-Einführung.

Den Befragten ist die EPSAS-Initiative nicht nur gut bekannt (79 Prozent), sondern sie sind auch der Meinung, dass durch die Initiative die avisierten Ziele der EU-Kommission erreicht werden können. So glauben 84 Prozent der Befragten, dass sich die fiskalische Vergleichbarkeit der Mitgliedstaaten durch einen EPSAS-basierten Jahresabschluss erhöht. Fast drei Viertel (73 Prozent) sind der Ansicht, dass die EPSAS-Einführung eine zunehmende Transparenz der Haftungsrisiken der EU-Mitgliedstaaten untereinander ermöglichen wird. Zudem bejahen 74 Prozent die grundsätzliche Eignung der EPSAS, Rechenschaft über das Staatshandeln und die finanzielle Situation gegenüber dem Bürger zu geben.

Mehr als zwei Drittel erwarten jedoch einen sehr hohen Umstellungsaufwand, wobei sich immerhin schon jeder zweite Antwortende aus organisatorischer bzw. struktureller Sicht für eine EPSAS-Einführung bereit sieht. Hinsichtlich der Einschätzung von Modernisierungsnotwendigkeiten der IT zeigt sich bei den Befragten ebenfalls eine Aufgliederung in

verschiedene Grade der Reformbereitschaft. Über ein Drittel sieht die eigene IT-Landschaft in Bezug auf EPSAS bereit. Fast zwei Drittel geben aber an, dass EPSAS im Hinblick auf die informationstechnischen Systeme eine Herausforderung darstellt.

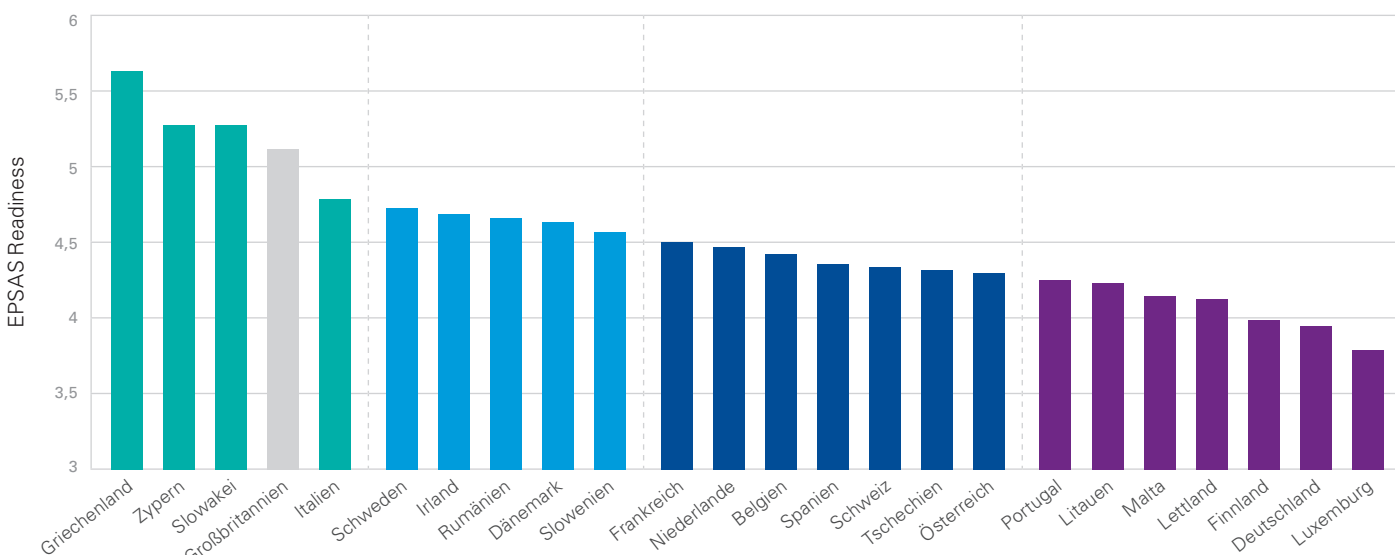
Um abschätzen zu können, wie ausgeprägt die Reformbereitschaft in den EU-Mitgliedstaaten ist, wurde ein EPSAS Readiness Index gebildet. Hierfür wurden die Aussagen der Studienteilnehmer in Bezug auf fünf Einflussfaktoren konsolidiert:

1. Wissen (Welche Information haben die Teilnehmer bereits über die EPSAS-Initiative?)
2. Nutzen (Welcher Mehrwert entsteht ihrer Einschätzung nach durch die EPSAS?)
3. Reformbedingungen im Hinblick auf die Mitarbeiter (Wie gut vorbereitet ist das Personal für die Reform?)
4. Struktur (Wie beurteilen die Studienteilnehmer die eigenen organisatorischen Voraussetzungen für eine EPSAS-Einführung?)
5. Budget (Welche Einschätzungen zu den Kosten der EPSAS-Initiative liegen vor?)

Durch eine gleichgewichtete Aggregation dieser Einflussfaktoren ergibt sich aus dem Mittelwert der Antworten das Bereitschaftsmaß.

Bei der Berechnung des aggregierten Umstellungsbereitschaftsmaßes – der „EPSAS Readiness“ – zeigt sich europaweit ein ebenso heterogenes Bild wie hinsichtlich des erwarteten Zeitpunktes der Einführung. Die Länder, die nach Experteneinschätzung die höchste „EPSAS Readiness“ aufweisen, sind Griechenland, Zypern und Italien. Dabei handelt es sich um jene Gruppe von Staaten, die sich in jüngster Zeit besonders großen fiskalischen Problemen gegenübersehen. Mit Deutschland und Luxemburg bilden jene Länder den Abschluss, die über eine gesunde fiskalische Situation verfügen und vermutlich einer EPSAS-Reform deshalb skeptisch gegenüberstehen, weil ihnen die bestehenden Systeme ausreichend erscheinen. Erwähnenswert ist zudem, dass Länder zwar denselben „EPSAS Readiness Index“ aufweisen können, jedoch aufgrund der gleichen Gewichtung aller fünf oben genannten Einflussfaktoren jeweils unterschiedliche Einflussfaktoren den Ausschlag für die Readiness geben können. So kann zum Beispiel in einem Land der erhoffte

**Abbildung 1: „EPSAS Readiness“ im europäischen Vergleich. Unterschiedliche Bereitschaft der Befragungsteilnehmer zur EPSAS-Einführung nach Herkunftsländern**



Quelle: eigene Darstellung, 2018

Nutzen der EPSAS-Einführung groß sein, während dagegen die Voraussetzungen für eine Einführung (im Sinne von Budget, Wissen und Struktur) weniger gut eingestuft werden. Bei der näheren Betrachtung fällt auf, dass die jeweilige Höhe des Bereitschaftsmaßes maßgeblich durch drei Faktoren beeinflusst wird: So sind es etwa bei den vier EU-Mitgliedsländern mit der höchsten „EPSAS Readiness“ – Griechenland, Zypern, Slowakei und Italien – vor allem der Nutzen, das Wissen und die Reformbedingungen im Hinblick auf die Mitarbeiter, die als überproportional groß eingestuft werden. Die anderen Faktoren bezüglich der Voraussetzungen in der Organisationsstruktur oder dem Budget sind auch bei diesen Ländern vergleichsweise gering eingestuft. Die „strukturellen“ Faktoren „Budget“ und „Organisationsstruktur“ werden zudem bei allen Ländern gering eingestuft. Das Bereitschaftsmaß in Ländern mit einem niedrigeren Wert der „EPSAS Readiness“ unterscheidet sich vor allem durch den geringeren Nutzen.

In der Trendauswertung zeigt sich, dass die Bereitschaft für EPSAS über alle Länder hinweg von der jeweiligen fiskalischen Situation abhängig zu sein scheint: Je höher die derzeitige Staatsverschuldung eines Landes ist, umso höher fällt die „EPSAS Readiness“ aus. Dies untermauert die Vermutung, dass öffentliche Verschuldung und öffentliches Rechnungswesen miteinander in Zusammenhang stehen. In Bezug auf die Höhe der „EPSAS Readiness“ ergeben sich weitere statistische Zusammenhänge. So verfügen jene Länder über eine höhere „EPSAS Readiness“, die zum einen die IPSAS als geeignet zur Bewertung des Vermögens des öffentlichen Sektors ansehen und zum anderen eine höhere Anwendungsdauer des Accrual Accounting, der doppischen Rechnungsführung, aufweisen. Wie aufgezeigt, ist die Haltung Deutschlands gegenüber den EPSAS von Skepsis geprägt, das Bereitschaftsmaß ist das zweitniedrigste. Plausibel wird diese Einstellung, wenn man die Situation im Bund und in den meisten Bundesländern (mit Ausnahme von Hamburg, Hessen und Bremen) betrachtet: Hier wird wei-



terhin kameral gebucht. Eine Umstellung auf die EPSAS wäre demnach mit einem sehr hohen Aufwand verbunden, der den prognostizierten Nutzen in der Einschätzung der Experten vermutlich überlagern dürfte. Die geringere Bereitschaft zu diesem Reformprojekt, die sich aus der Expertenbefragung im Rahmen der Studie ablesen lässt, ist also auch vor diesem Hintergrund zu verstehen.

### Fazit

Die deutsche Haltung gegen die EPSAS bei zeitgleicher Beibehaltung der Wahlfreiheit des Rechnungssystems (Möglichkeit zur Beibehaltung der Kameralistik) ist als ein skeptisches Signal gegen ein harmonisiertes öffentliches Rechnungswesen in Europa zu sehen, das von dem Reformpfad der meisten Mitgliedstaaten hin zu Accrual Accounting (der Doppik auf Staatsebene) losgelöst erscheint. Die Einschätzungen der Experten in den anderen europäischen Ländern wirken vor diesem Hintergrund deutlich pragmatischer. Ein Großteil der befragten Experten glaubt, dass sich durch eine EPSAS-Einführung die avisierten Ziele der Europäischen Kommission vor allem im Sinne einer erhöhten Vergleichbarkeit und Transparenz im Hinblick auf Haftungsrisiken erreichen

lassen. Die Studienergebnisse deuten darauf hin, dass in EU-Ländern mit derzeit hoher Staatsverschuldung eine größere „EPSAS Readiness“ besteht. Dies dürfte auch dann von Interesse werden, sollten die EPSAS eines Tages eingeführt sein und im Rahmen von europäischen Transferzahlungen anhand dieser Informationen die Hilfsbedürftigkeit bzw. Hilfsfähigkeit von Mitgliedstaaten definiert werden.

Umso mehr sollte sich Deutschland bei der EPSAS-Entwicklung stärker konstruktiv engagieren. Trotz aller Unzulänglichkeiten und Probleme, die jeder Standardisierungsprozess mit sich bringt – etwa Umstellungskosten oder das Aufgeben etablierter Praktiken –, sollte Deutschland bei der Entwicklung von Standards aktiv und prägend mitwirken. Mit der Entscheidung, die bestehenden IPSAS nicht zu übernehmen, sondern EPSAS-Standards selbst zu entwickeln und eine EPSAS-Verwaltungsstruktur aufzubauen, hat die EU-Kommission explizit einen Partizipationshebel für die EU-Mitgliedstaaten geschaffen, die eigenen länderspezifischen Positionen in den EPSAS-Prozess einzubringen. |

*Prof. Dr. Dennis Hilgers und Markus Frintrup,  
Johannes Kepler Universität Linz*

## INTERVIEW

# Eine Digital-Agentur für die smarte Stadt

Eine 2017 gegründete kommunale Digital-Agentur soll die Entwicklung Heidelbergs hin zu einer vernetzten und digitalen Stadt beschleunigen. Möglich machen will die Agentur die intelligente und digitale Stadtentwicklung, indem moderne Informations- und Kommunikationstechnologien konzipiert, errichtet und etabliert werden. Geplant ist zudem, Akteure zusammenzubringen, die bislang oftmals unabhängig voneinander agieren – unter anderem Anbieter von digitalen Lösungen mit der Stadtverwaltung. Für neue Zwecke genutzt werden sollen künftig etwa mehrere Flächen in Heidelberg, die von den US-Streitkräften nicht mehr benötigt werden. Ziel ist es, aus der ehemaligen Wohnsiedlung „Patrick-Henry-Village“ eine „Wissensstadt der Zukunft“ für 10.000 bis 15.000 Menschen zu schaffen. Auf dem Gelände sollen Modelllösungen für den Einsatz digitaler Technologien, innovativer Mobilitätskonzepte sowie klimaneutraler Energieversorgung entwickelt werden. Eine Vision, die dort künftig verwirklicht werden soll, ist beispielsweise das autonome Fahren. Das fast 100 Hektar große Grundstück wird noch bis Herbst 2018 als Ankunftscenter für Flüchtlinge genutzt, danach erfolgt der Startschuss für die Umsetzung des neuen Projekts.



**Prof. Dr. Eckart Würzner**  
Oberbürgermeister Stadt Heidelberg

Heidelberg war im Juni 2017 beim bundesweiten Digital-Gipfel in Walldorf unter den fünf Finalisten beim Wettbewerb „Digitale Stadt“ des Branchenverbands Bitkom und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds. Wie geht es nach dem positiven Abschneiden für die digitalen Projekte Heidelbergs weiter und inwieweit hat die Stadt von der Wettbewerbsteilnahme profitiert?

Prof. Dr. Eckart Würzner: Wir haben den Weg der digitalen Weiterentwicklung eingeschlagen und werden diesen auch konsequent weitergehen. Heidelberg hat in vielerlei Hinsicht von der Teilnahme an dem Wettbewerb profitiert: Gemeinsam mit vielen Partnern aus der Stadtgesellschaft und der Wissenschaft, mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Stadtverwaltung haben wir viele Ideen gesammelt, die wir nun weiterverfolgen. Zentrale Themen sind Mobilität, Kom-

munikationsinfrastruktur und neue Services für unsere Bürger. Innerhalb der Stadtverwaltung haben wir uns ein Plus an Bürgerservice und Transparenz vorgenommen. Auch der Bereich Datenschutz wird besonders ernst genommen.

**Die Bundesregierung fördert mit einer Hightech-Strategie insbesondere die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Inwieweit kann für die digitalen Projekte in Heidelberg mit Fördermitteln seitens des Bundes gerechnet werden?**

Das Fundament der Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft bildet ein schnelles und zukunftsfähiges Internet. Zur klassischen Daseinsvorsorge kommt also eine „digitale Daseinsvorsorge“ hinzu und muss nun weiter definiert und erarbeitet werden. Dieser Prozess beginnt zuallererst auf kommunaler Ebene, denn dort trifft sie auf die Lebenswirklichkeit der Menschen. Ich rechne daher mit sig-





nifikanter Unterstützung für die Kommunen durch den Bund. Eine nationale High-tech-Strategie kann nur zusammen mit den Kommunen gestaltet werden.

Leider halten auch in Heidelberg private Telekommunikationsunternehmen den Breitbandausbau in einzelnen Gebieten nicht für lohnenswert. Diese „weißen Flecken“ der Internetversorgung werden wir – auch dank Förderung von Bund und Land in Höhe von rund 5,3 Millionen Euro – beseitigen.

#### **Sie planen die Einführung der „digitalen Stadtwerke“ zur Versorgung der Bürger mit digitaler Infrastruktur. Welches konkrete Ziel verfolgen Sie damit?**

Die Stadt Heidelberg hat bereits im Herbst 2017 gemeinsam mit den Stadtwerken Heidelberg – einer hundertprozentigen Tochter der Stadt – die Digital-Agentur Heidelberg GmbH gegründet. Die Digital-Agentur ist unsere Entwicklungsgesellschaft für Projekte im Bereich der (digitalen) Daseinsvorsorge. Dort werden Ideen aufgegriffen, entwickelt, verfolgt oder verworfen. Wenn daraus neue Angebote oder Services etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Mobilität, Tourismus, Sicherheit, Energie und Umwelt entstehen könnten, wendet sich die Digital-Agentur an die Stadtverwaltung oder an die Stadtwerke, damit die Ideen dort weiterentwickelt und gegebenenfalls implementiert werden. Auf diese Weise wird die neue Gesellschaft – die wir im Übrigen komplett selbst und ohne Fördermittel finanzieren – sowohl die Stadtverwaltung als auch die Stadtwerke Heidelberg bei deren Digitalisierungsprozess begleiten und ein Stück weit sicher auch als Katalysator fungieren.

Dass wir hier nicht bei null anfangen, zeigt sich schon allein darin, dass wir mit unseren Stadtwerken bereits frühzeitig auf eigene Netze – und hier insbeson-

dere auch auf Glasfaser – gesetzt haben. Das Zeitalter der Digitalisierung verlangt es, dass auch Datenleitungen und mobile Kommunikationsnetzwerke ein Teil der kommunalen Daseinsvorsorge werden.

#### **Wie können bei der Digitalisierungsstrategie der Stadt Heidelberg auch private Unternehmen sowie Einzelpersonen eingebunden werden?**

Eine digitale Gesellschaft beginnt genau dort, wo Menschen die Prinzipien des Open Government leben und ihre Potenziale ausschöpfen können. Digitalisierung ist also Teil der Stadtentwicklung. Kommunen müssen Unternehmen auf dem Weg in die digitale Welt begleiten und stehen der Zivilgesellschaft als Moderator und Partner zur Seite.

Die Stadt Heidelberg nimmt diese koordinierende Funktion im Digitalisierungsprozess wahr. Die Digital-Agentur hat eine aktive Mittlerrolle und bringt die Anbieter von digitalen Lösungen mit der Stadtverwaltung und Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft zusammen – auch mit privaten Unternehmen und Einzelpersonen. Ziel ist, die entstehenden Kooperationen zu begleiten, bis die Projekte selbstständig laufen. Natürlich ist es auch wichtig, die Bürgerinnen und Bürger mitzunehmen, Ängsten vorzubauen und Sorgen ernst zu nehmen. Deswegen haben wir die Bürgerschaft von Beginn an eingebunden.

#### **Sie möchten das Patrick-Henry-Village als Standort zur Umsetzung eines digitalen „Stadtlabors“ nutzen. Was beinhaltet dieser Gedanke konkret?**

Die Konversionsflächen – allen voran das Patrick-Henry-Village – bieten den Raum und ideale Voraussetzungen, um Projekte der „Smart City“-Entwicklung zu realisieren. Auf dem Areal des Patrick-Henry-Village haben wir alle Möglichkeiten, einen komplett neuen Stadtteil der Zukunft zu

realisieren: mit allen Grundlagen für die digitale Welt, emissionsfreier Mobilität bis hin zum autonomen Fahren und zukunftsweisenden Wohn- und Arbeitsumgebungen. Schon die Planung wird vollständig digital ablaufen – inklusive der Visualisierungen als anschauliche Basis für Entscheidungen, auch im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern.

#### **Mit der Digitalisierung verbindet sich die Erwartung des Produktivitätsfortschritts. Inwieweit kann Digitalisierung auch die Produktivität der kommunalen Verwaltung fördern?**

Von der Digitalisierung können die Bürgerinnen und Bürger genauso profitieren wie auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der kommunalen Verwaltung: Bürger haben die Möglichkeit, ihre Formulare digital zu bearbeiten und sich so den Weg in das Rathaus sparen zu können. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen können mit den digitalen Informationen direkt weiterarbeiten und sparen sich beispielsweise das zeitraubende Eingeben der Informationen.

#### **Gibt es Vorbilder, eventuell internationale, für die Digitalisierung der Stadt Heidelberg?**

Wir beobachten genau, was andere Städte weltweit im Bereich der Digitalisierung bewegen. Die internationalen Partnerschaften von Heidelberg spielen für uns eine sehr große Rolle. Gerade unsere neue Partnerstadt Palo Alto im Silicon Valley und der chinesische High-tech-Standort Hangzhou haben reichhaltige Erfahrungen mit der Digitalisierung sowie ihren Chancen und Möglichkeiten. Wir stehen mit beiden Städten in engem Austausch und erhalten dadurch bereits jetzt viele Impulse. |

*Das Interview führte Dr. Thorsten Helm,  
Partner, Tax, KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*

# Mehr Public Value durch die Anpassung von Geschäftsmodellen

Während sich die Geschäftsmodelle von Unternehmen der Privatwirtschaft teilweise radikal verändert haben, setzen öffentliche Unternehmen meist noch auf Altbewährtes. Angesichts der Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger wird die Weiterentwicklung der Geschäftsmodelle von öffentlichen Unternehmen zu einer wichtigen Aufgabe für das Beteiligungsmanagement von Kommunen, Bund und Ländern. Als Erfolgskriterium bietet sich dafür der Public Value an.



**Prof. Dr. Klaus-Michael Ahrend**  
Vorstand der HEAG Holding AG, Darmstadt

Derzeit erbringen über 16.000 öffentliche Unternehmen Leistungen der Daseinsvorsorge. Trotz zunehmendem Wettbewerbsdruck der im Markt stehenden Unternehmen ergibt sich in den meisten Kommunen im Saldo des Beteiligungsportfolios ein Plus für den Haushalt. Gebührenfinanzierte Geschäftsmodelle oder solche, bei denen ein klarer Nachfrageüberhang besteht (zum Beispiel Wohnungsvermietung) laufen wirtschaftlich gut. Hingegen kommen bei den wettbewerbsintensiven Märkten, etwa im Bereich Energie oder Gesundheitsleistungen, neue Akteure hinzu (wie etwa

die Deutsche Bahn im Energiebereich). Zugleich verändern auch die vor allem privaten Wettbewerber ihre Kundenangebote teilweise radikal (zum Beispiel Onlineportale). Das wichtigste Erfolgskriterium für öffentliche Unternehmen liegt dabei nicht in der Erzielung eines Gewinns (oder eines möglichst minimalen Verlusts), sondern in der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks.<sup>1</sup> Als Public Value lässt sich der Nutzen einer Leistung für die Bürgerschaft verstehen.<sup>2</sup> Einen Wert stellt das dar, was von der Gemeinschaft als wertvoll gesehen wird. Mit dem vor Jahrzehnten ausgegründeten Vermögen der Gebietskörperschaft zielen die öffentlichen Unternehmen auf ein Maximum an Public Value. Dies gilt unabhängig davon, ob die Leistungen für ein Entgelt im Wettbewerb, eine Gebühr oder eine öffentliche Ausgleichsleistung erbracht werden. Angesichts veränderter Geschäftsmodelle anderer Branchen erwarten Bürgerinnen und Bürger ein Mehr an Public Value von „ihren“ öffentlichen Unternehmen.

Häufig entsteht der Public Value nicht nur durch die Leistung selbst, sondern durch das Geschäftsmodell des Unternehmens. Beispiele für Public Values und Maßnahmen, um diese zu begünstigen, sind:

- Hohe Qualität der Leistung, insbesondere Verfügbarkeit
- Moderner und leichter Zugang zu den Leistungen
- Transparenz über die öffentlichen Unternehmen und Berücksichtigung der Anforderungen der Kundinnen und Kunden an die erbrachten Leistungen
- Querfinanzierung von defizitären Leistungen (zum Beispiel Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs durch die Energiewirtschaft)
- Stärkung der regionalen Wirtschaft durch direkte, indirekte und induzierte Wirkungen für die regionale Wertschöpfung, die Beschäftigung und das Einkommen
- Unterstützung der lokalen bzw. regionalen Gründungsaktivitäten für die langfristige Schaffung von Beschäftigung
- Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch Zuwendungen an öffentlich zugängliche Organisationen und Veranstaltungen
- Ermöglichung einer breiten Teilhabe an den Leistungen
- Beiträge für die ökologische Nachhaltigkeit in einer Gebietskörperschaft

## Ansätze zur Weiterentwicklung von Geschäftsmodellen

Um einen zusätzlichen Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger zu begünstigen – also ein Mehr an Public Value zu erzielen –, sind die passenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Hierfür ist es notwendig, dass sich die Geschäftsmodelle

<sup>1</sup> Vgl. zum Zielsystem zum Beispiel die Beiträge der Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance

<sup>2</sup> Vgl. Moore, M. (1995): *Creating Public Value*. Strategic Management in Government, Harvard University Press, Cambridge, 1995; Ahrend, K.-M. (2014): *Corporate Governance in der Energiewirtschaft – zwischen Unternehmenswert und Public Value*. In: *Energiwirtschaftliche Diskussionsbeiträge*, 2/2014, <http://hdl.handle.net/10419/106508>, S. 19 ff.

öffentlicher Unternehmen in verschiedenen Bereichen weiterentwickeln bzw. anpassen. Im Folgenden werden Empfehlungen zu fünf wesentlichen Gestaltungsfeldern bei der Weiterentwicklung von Geschäftsmodellen aufgeführt:

### 1. Stärkung der Public Corporate Governance (PCG)

Das Beteiligungsmanagement ist ein wichtiger Treiber für die Entwicklung von Gebietskörperschaften. Für die Weiterentwicklung von Geschäftsmodellen bietet sich der Einbezug in eine zwischen den politisch Verantwortlichen und den Unternehmensleitungen der öffentlichen Unternehmen abgestimmte Strategie an (vergleiche zum Beispiel die Darmstädter Stadtwirtschaftsstrategie). Dazu passen die Formulierung eines PCG-Kodex (vergleiche beispielsweise den Darmstädter Beteiligungskodex), die Berufung geeigneter Führungskräfte und Mitglieder der Aufsichtsgremien, die Festlegung von Zielvereinbarungen zwischen Aufsichtsgremium und Geschäftsleitung sowie die Durchführung von Schulungen und Mandatsträgervorbereitungen für das Aufsichtsgremium.

### 2. Berücksichtigung des digitalen Strukturwandels

Das Umfeld der öffentlichen Unternehmen verändert sich deutlich. Kunden erwarten den Einsatz neuer Medien, neuer digitaler Technologien und eine veränderte Ansprache. Das verlangt differenzierte Ansätze im Kundenangebot und hinsichtlich der verwendeten Kommunikationskanäle. Die Digitalisierung wird zu einer zentralen Aufgabe öffentlicher Unternehmen (vergleiche zum Beispiel die Projekte der „Digitalstadt Darmstadt“ und des Arbeitskreises Smart City des Branchenverbands Bitkom e.V.). Die weiterhin hohe Personalintensität bei der Erbringung von Dienstleistungen kann von digitalen Angeboten für die Weiterbildung profitieren. Dies ermöglicht selbstbestimmtes Lernen durch E-Learning-Angebote und integriertes Lernen. In Darmstadt können viele der öffentlichen Unternehmen bereits auf digitale Weiterbildungsangebote zurückgreifen.

### 3. Erweiterung von Kooperationen und Netzwerken

Obwohl Organisationen aus der Erkenntnis entstanden sind, dass das Handeln als Gruppe Vorteile gegenüber dem Agieren von Einzelnen bietet, sind viele öffentliche Unternehmen zurückhaltend bei der Realisierung von Kooperationen. Das richtige Maß der Zusammenarbeit ergibt sich aus den Vorteilen der Öffnung des Unternehmens (zum Beispiel Größen- und Verbundeffekte) und dem notwendigen Abstimmungs- und Kommunikationsaufwand.<sup>3</sup> Neben Kooperationen mit einzelnen Unternehmen sollten Institutionen einer Region intensiver in Netzwerken zusammenarbeiten (zum Beispiel das Stadtwirtschaftsportal „Darmstadt im Herzen“ von öffentlichen und privaten Unternehmen oder die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Institutionen im HEAG-Symposium „Stadtleben“ und beim Wirtschaftsforum der Hochschule Darmstadt).

### 4. Ausrichtung auf Nachhaltigkeit

Eine an Werten orientierte Unternehmens- bzw. Beteiligungsführung führt konsequent auch zum Einbezug von Nachhaltigkeit.<sup>4</sup> Dabei ist Nachhaltigkeit mehr als eine gesellschaftliche Anforderung oder eine philanthropische Erwägung. Vielmehr ist Nachhaltigkeit eine unternehmerische Chance für öffentliche Unternehmen.<sup>5</sup> Neben den Chancen, die sich aus der Energie-, Verkehrs- und Immobilienwende ergeben, können sich öffentliche Unternehmen dadurch klar zu ihrer Region bekennen. Durch eine konsequente Stärkung der regionalen Wertschöpfung werden Arbeitsplätze gesichert und der soziale Zusammenhalt wird damit gefördert. Eine Analyse der zehn größten kommunalen Stadtwerke mit mehreren Geschäftsfeldern zeigt, dass überwiegend keine Ausrichtung auf die regionale Wertschöpfung vorliegt. Ausnahmen bilden die Städtischen Werke Nürnberg, die LVV Leipzig und die HEAG. Letztere steuert seit Jahren die regionale Wertschöpfung und berichtet über diese.

### 5. Formulierung neuer Geschäftsmodelle

Die Geschäftsmodelle öffentlicher Unternehmen können im Rahmen der Selbstverwaltungskompetenz (Art. 28 Abs. 2 GG) unter Beachtung der jeweiligen Gemeindeordnungen bzw. Landesverfassungen formuliert werden. Wichtig ist die Erkenntnis, dass Geschäftsmodelle nicht unverrückbar bleiben, nur weil sie einmal formuliert wurden. Ansatzpunkte für veränderte und für neue Geschäftsmodelle liegen etwa in den Bereichen Einnahmequellen (wie Contracting von PV-Anlagen, Heizungen oder E-Fahrzeugen), Schlüsselaktivitäten (wie Wärmemengenabrechnung, Stromspeicher, Medizinische Versorgungszentren) oder zusätzlichem Kundennutzen (wie Studentenwohnen, Car-/Bike-/Ride-Sharing, Telemedizin). Für die Weiterentwicklung der Geschäftsmodelle lassen sich agile Methoden wie das Design Thinking nutzen.<sup>6</sup>

### Fazit

Die Geschäftsleitung und die Mitglieder der Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen haben es in der Hand. Durch die Weiterentwicklung der Geschäftsmodelle lässt sich der Public Value steigern und damit die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie die Kundenbindung verbessern. Zugleich ergeben sich neue Impulse für die Entwicklung der Gebietskörperschaft und deren Positionierung im Wettbewerb um Neubürger und Unternehmensansiedlungen. Dies erfolgt im Sinne der UN-Resolution für „intelligente Städte“, die auf Basis von Digitalisierung, sauberer Energie sowie innovativer Verkehrstechnologien ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum ermöglichen sollen.<sup>7</sup> Gleichwohl gilt es, eine kluge Mischung aus traditionellen, veränderten und neuen Geschäftsmodellen zu finden. |

<sup>3</sup> Vgl. zum Beispiel das ZöGU-Beiheft 48 (2016)

<sup>4</sup> Siehe hierzu die Mitgliederbeispiele im Bundesdeutschen Arbeitskreis für Umweltbewusstes Management (B.A.U.M.) e.V.

<sup>5</sup> Vgl. Ahrend, K.-M. (2016): Geschäftsmodell Nachhaltigkeit: Ökologische und soziale Innovationen als unternehmerische Chance, Springer, Wiesbaden, 2016

<sup>6</sup> Ein Vorgehensvorschlag findet sich bei Ahrend, K.-M. (2018): Zwischen Big Data und Design Thinking: Entwicklung von Ideen für neue Geschäftsmodelle. In: Zeitschrift für Corporate Governance, 3/2018

<sup>7</sup> Vgl. Ziffer 66 der UN Resolution A/RES/71/256 vom 23.12.2016



# Neuer Datenschutz hat Auswirkungen auf die öffentliche Hand

Die neue Datenschutz-Grundverordnung der EU (DSGVO VO 679/2016/EU) gilt ab dem 25.5.2018 in allen Mitgliedstaaten. Zudem hat Deutschland das Bundesdatenschutzgesetz neu geregelt (BDSG-neu), das ab demselben Datum in Kraft tritt. Die Regelungen bringen neue Rechte für den Bürger mit sich, stellen jedoch auch höhere Anforderungen an die Arbeit der öffentlichen Verwaltung und öffentlicher Unternehmen. Was wird sich ändern und welche Vorkehrungen müssen Verwaltungen und Unternehmen treffen?

## Was soll die neue Verordnung leisten?

Die DSGVO soll ein einheitliches Schutzniveau für Rechte und Freiheiten von natürlichen Personen bei der Datenverarbeitung in allen Mitgliedstaaten gewährleisten. Die Verordnung enthält hierfür konkrete Vorschriften, die unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten. Gleichzeitig bietet sie in bestimmten Bereichen aber auch „Öffnungsklauseln“ für eine individuelle Gestaltung durch die nationalen Gesetzgeber, die in Deutschland durch das BDSG-neu umgesetzt werden. Auch die Landesgesetzgeber müssen ihre datenschutzrechtlichen Bestimmungen auf Anpassungsbedarf hin überprüfen und gegebenenfalls mit der DSGVO in Einklang bringen.

## Welche Bereiche und Akteure sind betroffen?

Die neuen Datenschutzregeln gelten grundsätzlich sowohl für private Stellen (hierzu zählen auch privatrechtlich organisierte Unternehmen der öffentlichen Hand) als auch für öffentliche Stellen. Von der DSGVO sind lediglich Sicherheits- und Justizbehörden ausgenommen.

Der Anwendungsbereich der DSGVO umfasst dabei die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener

gener Daten sowie die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert werden. Bei Landes- und Kommunalbehörden gelten – sofern kein Bundesrecht ausgeführt wird, wie etwa beim Ordnungswesen – ergänzend die Landesdatenschutzgesetze sowie bereichsspezifische Normen mit besonderen Datenschutzvorgaben (zum Beispiel die Sozialgesetzbücher, das Bundesmeldegesetz sowie die E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder).

## Was ändert sich für Behörden und öffentliche Unternehmen?

Alle Organisationen, die personenbezogene Daten verarbeiten, werden einer erhöhten Dokumentations- und Nachweispflicht unterliegen. So muss ab dem 25.5.2018 ein umfangreiches „Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten“ für alle Verfahren, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, angelegt werden, das jederzeit durch die Aufsichtsbehörden angefordert werden kann. Das bisherige „öffentliche Verzeichnis“ ist hingegen nicht mehr erforderlich.

Zudem erhöhen sich die Anforderungen an die Einwilligung. Informations- und Auskunftspflichten sowie Löschpflichten werden erweitert. Demnach muss eine betroffene Person auf Wunsch umfassender als bisher über die von ihr verarbeiteten personenbezogenen Daten informiert werden und diese Informationen müssen auch kurzfristig verfügbar sein. Neu umzusetzen ist dazu das Recht auf Datenübertragbarkeit – die sogenannte Datenportabilität – bei einer von der Person gewünschten Datenweitergabe, zum Beispiel beim Wechsel des Stromanbieters.

Auch die Meldepflicht bei Datenschutzverstößen wird ausgeweitet und die entsprechenden Bußgelder erhöhen sich. Diese können zwar nach dem Entwurfs-

stand der einzelnen Landesdatenschutzgesetze nur in einzelnen Bundesländern gegen Behörden verhängt werden. Für öffentliche Stellen, die am Wettbewerb teilnehmen, kann jedoch der gleiche hohe Bußgeldrahmen wie für Unternehmen in privater Rechtsform gelten.

Behörden können gemäß der DSGVO zudem europaweit künftig auch externe Datenschutzbeauftragte einsetzen; bislang schließen einige Landesdatenschutzgesetze eine externe Besetzung aus.

## Fazit

Der jeweilige Umstellungsaufwand für Behörden und öffentliche Unternehmen wird davon abhängen, wie viele relevante Datenverarbeitungsprozesse zu prüfen sind und wie detailliert diese bereits dokumentiert werden bzw. wie aktuell die erfassten Daten sind. Gerade für Behörden wird datenschutzrechtlich zudem weiterhin ein Flickenteppich verschiedener Verordnungen bestehen – aus der DSGVO, einzelnen Bestimmungen des BDSG-neu, den ergänzend geltenden Landesdatenschutzgesetzen und bereichsspezifischen Regelungen der Fachgesetze (zum Beispiel Sozialgesetze oder Bundesmeldegesetz), wobei sich einige dieser Regelungen nach wie vor im Entwurfsstadium befinden. Vor diesem Hintergrund sollten Behörden und öffentliche Unternehmen schnellstmöglich die notwendigen Prozesse in die Wege leiten und bei Bedarf fachkundigen Rat zur Weiterentwicklung ihres Datenschutzmanagements einholen. |

*Michael Plazek, Peter Lamers und Sebastian Hoegl*

### Ansprechpartner:

Sebastian Hoegl, Fachanwalt für IT-Recht  
KPMG Law Rechtsanwalts-gesellschaft mbH  
T 0201 1258449-113, shoegl@kpmg-law.com





## Corporate Governance

### BVerfG stärkt die parlamentarische Kontrolle bundeseigener Unternehmen

Der Deutsche Bundestag soll die Tätigkeit bundeseigener Unternehmen künftig umfassender überwachen können. Die Bundesregierung muss demzufolge nicht nur Auskunft über ihre eigene Tätigkeit, sondern auch über die Aktivitäten bundeseigener Unternehmen geben. Dies urteilte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) am 7.11.2017 (Az.: 2 BvE 2/11 – Rn. 1-372). Der Informationsanspruch des Parlaments sei Ausdruck der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Aus diesem Grund erstreckte er sich auch auf alle Tätigkeiten von mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befindlichen Unternehmen in Privatrechtsform, so das BVerfG in seiner Urteilsbegründung.

Die Auskunft könne nur dann verweigert werden, wenn sie das Wohl des Bundes oder eines Landes gefährde: Beispielsweise könne dies der Fall sein, wenn die Auskunftspflicht der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen öffentlicher Finanzinstitute entgegenstehe. Die Auskunft könne in der Folge zu einem Vertrauensverlust der Wirtschaft und der Bevölkerung in die Institute führen. Bei Vorliegen berechtigter Geheimhaltungsinteressen könne die Beantwortung parlamentarischer Anfragen unter Anwendung der Geheimschutzordnung geeignet sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten und konfligierenden Rechtsgütern zu schaffen, so das BVerfG.

Anlass des Verfahrens waren seitens der Bundesregierung unvollständig oder überhaupt nicht beantwortete Fragen von Bundestagsabgeordneten zur Kontrolle der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sowie zu Vereinbarungen der Bundesregierung und der Deutschen Bahn im Hinblick auf das Großprojekt Stuttgart 21. |

### OVG Schleswig-Holstein: Anwendung der Frauenquote auf kommunale Gesellschaften ist rechtmäßig

Bei der Entsendung kommunaler Vertreter in Gremien öffentlicher oder privatrechtlicher Gesellschaften muss das Gleichstellungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein beachtet werden. Dies entschied das Obergerverwaltungsgericht (OVG) Schleswig-Holstein in seinem Urteil vom 6.12.2017 (Az: 3 LB 11/17). Das OVG bestätigte damit die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 21.12.2016 (wir berichteten in der PublicGovernance-Frühausgabe 2017).

Geklagt hatte die Stadtverordnetenversammlung Husum gegen die Entscheidung des Bürgermeisters, der Entsendung von vier Männern und einer Frau in den Aufsichtsrat der Tourismus und Stadtmarketing Husum GmbH nicht zuzustimmen. Der Bürgermeister sah in dieser Besetzung einen Verstoß gegen das Gleichstellungsgesetz. Laut des OVG Schleswig hat der Bürgermeister den Beschluss zu Recht beanstandet, da vom Stadtverordnetenkollegium nicht beachtet wurde, „dass auch bei der Benennung von Vertreterinnen und Vertretern für Aufsichtsräte Frauen und Männer jeweils hälftig berücksichtigt werden sollen.“ |

### Variable Vergütungsmodelle werden befürwortet

Bei privaten Unternehmen stellen variable Gehälter bereits ein etabliertes Vergütungsmodell dar. In öffentlichen Unternehmen hingegen ist diese Form der Bezahlung laut des Beratungsunternehmens Kienbaum bislang weniger stark ausgeprägt. Eine Mehrheit von Geschäftsführern und Aufsichtsräten ist der Meinung, dass eine variable Vergütung der Geschäftsleitung sinnvoll sei. Dies sind die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage des Beratungsunternehmens unter 79 Geschäftsführern und 23 Aufsichtsräten, die in der Zeitschrift „Der neue Kämmerer“ vorgestellt wurden. Demnach halte eine deutliche Mehrheit eine variable Vergütung für die Geschäftsleitung für sinnvoll, zudem werde die Forderung nach Zielen mit einer mehrjährigen Bemes-

sungsgrundlage befürwortet. Gefragt nach den Zielen, die künftig als eine Bemessungsgrundlage für die variable Vergütung fungieren sollten, dominieren zwar bislang solche aus den Kategorien Markt/Kunde sowie Finanzen/Ergebnis/Kosten, doch künftig sollten nach Meinung der Befragten auch mitarbeiterbezogene Ziele (43 Prozent) sowie Fragen des Umweltschutzes (38 Prozent) eine größere Rolle als bisher spielen. |

## Verwaltungsmodernisierung

### Von Mentoring bis Verbeamtung: IT-Personal für die Verwaltung gewinnen

Der wachsende Mangel an qualifiziertem IT-Personal ist nach Ansicht des IT-Planungsrats in der öffentlichen Verwaltung deutlich zu spüren. Angesichts dieser Entwicklung und der Konkurrenz um Personal aus der Privatwirtschaft müssten Bund, Länder und Kommunen neue Wege gehen. Um der veränderten Lage zu begegnen, hat der IT-Planungsrat Empfehlungen verabschiedet, die in der Broschüre „IT-Personal für die öffentliche Verwaltung gewinnen, binden und entwickeln“ nachzulesen sind.

In dem Leitfaden, der sich sowohl an Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen richtet, finden sich Vorschläge für Maßnahmen zur Gewinnung von IT-Experten. So soll die Verwaltung in Zukunft ihre Attraktivität und Zugangsmöglichkeiten für Absolventen aus MINT-Fächern deutlicher hervorheben, da sich laut Planungsrat viele der Studienabgänger aus diesem Bereich ihrer Möglichkeiten in der Verwaltung nicht bewusst seien.

Darüber hinaus solle auch die Vergütung überprüft und der tarifrechtliche Spielraum ausgenutzt werden, um Anreize für eine langfristige Bindung zu schaffen. Es bestehe die Möglichkeit, die Vergütungsmodelle – etwa mittels außertariflicher Zulagen oder höherer Eingruppierung – attraktiver zu gestalten und an die oftmals höheren Gehälter in der Privatwirtschaft anzugleichen.

Neben Ratschlägen zur Personalgewinnung und -bindung finden sich in der Broschüre auch bereits umgesetzte Beispiele aus der Praxis.

Unter [www.it-planungsrat.de](http://www.it-planungsrat.de) lässt sich der Leitfaden im Downloadbereich abrufen. |

### Kreisgebietsreformen: lieber freiwillig statt verpflichtend

Erst Brandenburg, dann Thüringen: Beide Länder stoppten Ende 2017 ihre Vorhaben zur Gebietsreform der Landkreise. Der brandenburgische Ministerpräsident gab Presseberichten zufolge im Oktober das Ende der geplanten Kreisgebietsreform bekannt, im November folgte sein thüringischer Amtskollege mit derselben Nachricht. In beiden Ländern war der Protest der Bürger und Kommunen gegen das jeweilige Reformvorhaben zu groß. Laut Medieninformationen fürchteten die Gegner einen Verlust der politischen Selbstständigkeit, Stellenabbau oder längere Fahrtstrecken für ehrenamtliche Kreistagsabgeordnete. Beide Länder hoffen nun auf freiwillige Fusionen von Gemeinden oder Landkreisen. Nach aktuellen Pressemeldungen ist das Interesse in Thüringen diesbezüglich groß: So berät der thüringische Landtag bereits über erste Anträge für Gemeindefusionen; weitere 250 Kommunen planen einen Zusammenschluss.

Mit einer Zusammenlegung und einem Neuzuschnitt der Landkreise reagierten bereits andere Bundesländer – darunter Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt – auf veränderte Rahmenbedingungen im Zuge einer alternden Gesellschaft und schrumpfender Bevölkerungszahlen. Von größeren Gebietskörperschaften erhoffen sich Reformbefürworter Einsparungen durch Skaleneffekte und Verbundvorteile. Eine Fallstudie des Instituts für den öffentlichen Sektor zur Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern zeigt jedoch, dass diese Kosteneinsparungen nicht immer erreicht werden. In einem Policy-Paper verdeutlicht das Institut zudem, dass eine bessere Ausstattung und Unterstützung der Kreistagsabgeordneten notwendig ist, um das kommunale Ehrenamt durch Gebietsreformen nicht zu gefährden.

Die Studie „Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen“, in der das Institut für den öffentlichen Sektor unter anderem die Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern analysiert, und das Policy-Paper „Kreisgebietsreformen: So gehen Mandatsträger mit den Herausforderungen um“ können unter [www.publicgovernance.de/fachpublikationen](http://www.publicgovernance.de/fachpublikationen) heruntergeladen werden. |

## Digitalisierung

### EU schafft digitales Zugangstor für Verwaltungsleistungen

Dreizehn Verwaltungsverfahren, darunter die Beantragung einer Geburtsurkunde, die Anmeldung eines Kraftfahrzeugs, eine Unternehmensgründung oder die Beantragung von Sozialleistungen sollen in den EU-Staaten online zugänglich gemacht werden. Diese Dienstleistungen sollen nicht nur für inländische Nutzer, sondern über ein zentrales Zugangstor auch für Nutzer aus anderen EU-Mitgliedstaaten digital erreichbar sein. Darauf haben sich laut Presseinformationen die 28 EU-Mitgliedstaaten Ende November 2017 geeinigt.

Das Grundprinzip des Zugangstors ist laut Pressemitteilung des Rats der Europäischen Union, dass ein Verfahren, das den Bürgerinnen und Bürgern eines Mitgliedstaats zur Verfügung steht, auch von anderen Mitgliedstaaten aus zugänglich sein sollte. Dabei setzt die EU auf das „Once-only-Prinzip“, wie die Kommission bekannt gab. Nach dem Grundsatz der einmaligen Erfassung müssten wichtige Daten, die schon von nationalen Behörden aufgenommen wurden, erneut vorgelegt werden. Sie könnten anschließend auf Antrag des Nutzers für andere Behörden zugänglich gemacht werden. Dies würde die meisten wichtigen grenzüberschreitenden Verfahren vereinfachen. Es folgen nun Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament. |

### Normenkontrollrat fordert Registermodernisierung

Die Registerlandschaft in Deutschland ist laut einer Pressemitteilung des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) stark

zersplittert; zudem werden identische Daten mehrfach erhoben und stehen nicht immer in ausreichender Qualität zur Verfügung. Aus diesen Gründen enthält das vom NKR beauftragte Gutachten „Mehr Leistungen für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ konkrete Vorschläge für eine Modernisierung des Registerwesens in Deutschland. „Grundlegende Daten sollten nach dem Prinzip ‚Once only‘ nur einmal abgefragt werden“, fordert der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats. Ein Beispiel sei die Geburtsurkunde: Bisher reiche der Bürger diese in Papierform bei verschiedenen Behörden ein. Letztere sollen laut Gutachten in Zukunft mit Zustimmung des Antragstellers direkt einen Registerauszug abrufen können.

Dass sich die Menschen ein einheitliches Bürgerkonto zur Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten wünschen, zeigt eine deutschlandweite Studie des Beratungsunternehmens PwC. Den Studienergebnissen nach zu urteilen, können sich 90 Prozent der derzeitigen Nutzer von E-Government-Angeboten vorstellen, in Zukunft alle Verwaltungsvorgänge über ein derartiges Konto zu erledigen. Positive Erwartungen an ein Bürgerkonto sind demnach überwiegend Zeitersparnis, eine geringere Umweltbelastung, eine Kostenreduktion sowie steigender Komfort. Bedenken werden überwiegend hinsichtlich der Datensicherheit und eines möglichen Datenmissbrauchs geäußert.

Das Gutachten des NKR kann unter [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de) heruntergeladen werden.

Die Studie „Die vernetzte Verwaltung – Digitalisierung aus der Bürgerperspektive“ kann unter [www.pwc.de](http://www.pwc.de) im Bereich Öffentlicher Sektor heruntergeladen werden. |

### Nutzung von E-Government in Deutschland geht zurück

Die Zahl der Bürger, die regelmäßig E-Government-Angebote nutzen, hat sich in Deutschland seit 2012 um vier Prozentpunkte auf nur noch 41 Prozent in 2017 reduziert. Dies ist ein Ergebnis des eGovernment Monitors der Initiative D21

und des Forschungsinstituts Fortiss. Befragt werden jährlich jeweils etwa 1.000 Personen in Deutschland, Österreich und der Schweiz.

Bei der Anwendung digitaler Verwaltungsdienstleistungen liege Deutschland deutlich hinter den anderen beiden Ländern zurück: Laut der Studie war die Nutzung in 2017 mit 74 Prozent in Österreich deutlich höher, ebenso in der Schweiz mit 61 Prozent. Die Zufriedenheit mit E-Government-Angeboten habe jedoch in allen drei Ländern abgenommen. Nur die Hälfte der Nutzer war in Deutschland mit dem digitalen Verwaltungsangebot zufrieden, so die Befragungsergebnisse.

Mögliche Ursachen für geringe Nutzerzahlen seien eine geringe Bekanntheit der Onlineangebote, die oft mangelnde Durchgängigkeit der digitalen Dienstleistungen oder zusätzliche Hardware, die auf eigene Kosten angeschafft werden müsse. Auch Datenschutzbedenken hätten bei den Deutschen tendenziell zugenommen. Über die Hälfte der Befragten hatten im Jahr 2017 Vorbehalte hinsichtlich der Sicherheit bei der Datenübertragung, Angst vor Datendiebstahl oder Befürchtungen im Hinblick auf „gläserne Bürger“.

Gefragt nach den Merkmalen einer modernen Behörde, wurden in allen drei Ländern eine schnelle Reaktion auf Anfragen, Zeitersparnis durch Onlinetermin-

vergabe und eine zentrale Anlaufstelle im Internet am häufigsten genannt. Auch die vollständige Abwicklung der Dienste im Internet gehört laut den Studienergebnissen zu den wichtigen Merkmalen einer modernen Behörde. Doch vor allem die Datenschutzbedenken stünden einer häufigeren Nutzung von E-Government-Angeboten im Weg.

Die Studie kann unter [www.egovernment-monitor.de](http://www.egovernment-monitor.de) heruntergeladen werden. |

### Bedenkliche Sicherheitslücken bei Rathaus-Internetseiten

Die Internetseiten von Rathäusern weisen in Deutschland vielerorts Sicherheitslücken auf. Dies hat eine Analyse von Zeit Online ergeben. Demnach seien die den Websites zugrunde liegenden Softwaresysteme – sogenannte Risikoinformationssysteme (RIS) – in vielen Fällen schlecht geschützt. Zu den wesentlichen Sicherheitslücken gehören unzureichend oder gar nicht geschützte Dokumente wie Sitzungsprotokolle oder Beschlüsse und unsichere, leicht zu erratende Passwörter. Weitere Lücken ermöglichten es der Analyse zufolge, Login-Daten zu ermitteln oder Login-Informationen direkt zu umgehen. Zum Teil sei es über die Sicherheitslücken sogar möglich gewesen, Administratorrechte anzunehmen. Auf diese Weise hätten ganze kommunale Netze infiltriert oder übernommen werden können.



Zeit Online hatte gemeinsam mit einem privaten IT-Sicherheitsspezialisten Ratsinformationssysteme von rund zehn Softwareentwicklern untersucht, die laut des Nachrichtenportals „zusammen den größten Teil aller deutschen Kommunen“ versorgen. Der Spezialist hatte zuvor bereits gefährliche Lücken bei der für die Bundestagswahl 2017 verwendeten Software „PC-Wahl“ entdeckt, die unter anderem die Berechnung und Erfassung von Wahlergebnissen regelt. Gemäß Zeit Online unterschätzten oder ignorierten viele Städte und Gemeinden das Risiko, gehackt zu werden.

Ein Grund für die unzureichende Sicherheit kommunaler Websites sei die fehlende Aktualität der Softwareprogramme, so ein kommunaler IT-Leiter. Darüber hinaus mangle es an Softwareherstellern, die die veralteten Programme durch Versionen mit entsprechendem Sicherheitschutz ersetzen könnten.

Weitere Informationen zur Analyse sind auf der Website von Zeit Online zu finden. |

## Öffentliche Finanzwirtschaft

### Kommunale Haushalte werden durch Bevölkerungsschwund belastet

Der Anteil an Kommunen mit rückläufigen Einwohnerzahlen wächst stetig. Eine Reduzierung der Einwohnerzahl um 1 Prozent hat den Studienergebnissen nach für die jeweilige Gemeinde einen Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben um 0,65 Prozent zur Folge. Ein Bevölkerungsanstieg um 1 Prozent geht dagegen im Durchschnitt mit einem Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben um 0,65 Prozent einher. Dies ist das Ergebnis einer Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die auf den Daten der Ausgaben des „Statistischen Jahrbuchs Deutscher Gemeinden“ zwischen 1949 und 2013 beruht. Die asymmetrische Wirkung der Bevölkerungsentwicklung auf die Pro-Kopf-Ausgaben wird auch als Kostenremanenz bezeichnet.

Rahmenbedingungen wie die Bevölkerungsgröße, die Volatilität der Bevölke-

rungsentwicklung und die Investitionsstärke der Gemeinden können sich sowohl intensivierend als auch dämpfend auf die Ausgaben auswirken. So würden sich beispielsweise bei Kommunen mit einer durchschnittlich hohen Volatilität der Bevölkerung die Ausgaben überproportional erhöhen, da bei einer stark schwankenden Bevölkerung die Auswirkungen auf die Ausgaben um 20 Prozent höher ausfielen (sogenannter Ausgabeneffekt). Für eine nachhaltige Haushaltspolitik sei neben einer genauen Prognose der demografischen Veränderung auch eine Sensibilisierung für die Gefahren durch Kostenremanenzen von Bedeutung.

Eine erste Zusammenfassung der Studie steht im Download Center der KfW unter [www.kfw.de](http://www.kfw.de) zur Verfügung. Der vollständige Studienbericht soll demnächst veröffentlicht werden. |

### Trotz sprudelnder Steuereinnahmen: Städte weiter auf Konsolidierungskurs

Trotz insgesamt verbesserter Finanzlage wollen drei Viertel der Kommunen in 2017 und 2018 Steuern und Gebühren erhöhen. Dies ist ein Ergebnis der Kommunenstudie 2017 der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft EY. (Vergleiche auch nachfolgende Meldung zur Situation in hessischen Kommunen).

Die Zahlen beruhen auf einer Umfrage unter 300 deutschen Kommunen und einer Analyse der Verschuldungssituation aller Kommunen mit mindestens 20.000 Einwohnern. Dass viele Städte trotz voller Kassen weiter auf Konsolidierungskurs sind, könnte laut Studie auf den negativen Ausblick der Kämmerer zurückzuführen sein: 48 Prozent rechneten mit einem (weiteren) Anstieg der Kommunalverschuldung. Außerdem profitiere längst nicht jede Kommune von der guten konjunkturellen Lage. 57 Prozent der Kommunen, die eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 2.000 Euro aufweisen, hätten ihren Schuldenstand in 2016 noch erhöht. Vor allem steigende Sozialausgaben belasten nach Einschätzung der Autoren die Kommunalfinanzen.

Kita- und Friedhofsgebühren könnten daher in diesem Jahr erhöht werden, 33

Prozent der befragten Kommunen hätten dies vor. Auch Eintrittspreise für Bäder oder Theater, die Grund- und Gewerbesteuer oder Parkgebühren könnten von einer Erhöhung betroffen sein. Eine Leistungskürzung plant laut Studie nur ein Viertel der befragten Kommunen. Acht Prozent der Kommunen könnten demnach ihre Straßenbeleuchtung reduzieren, je 4 Prozent dächten über eine Reduzierung bzw. Aufgabe von Angeboten in der Jugendbetreuung und Seniorenarbeit oder über die Schließung bzw. einen eingeschränkten Betrieb des Hallen- oder Freibads nach.

Dass die Verschuldungslage die Kommunen noch weiter beschäftigen könnte, zeigt das Update zur Kommunenstudie, in dem die Haushaltslage der deutschen Großstädte untersucht wurde. In den 75 Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern habe die Gesamtverschuldung mit über 82 Milliarden Euro in 2016 einen neuen Höchststand erreicht. Am höchsten sei die Pro-Kopf-Verschuldung in den Großstädten in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. |

### Hessische Kommunen: Erstmals seit 2008 Einnahmenüberschuss

Erstmals seit dem Jahr 2008 erzielten die hessischen Kommunen 2016 nach dem Bericht des Hessischen Rechnungshofs wieder einen Einnahmenüberschuss in Höhe von insgesamt 328 Millionen Euro. Damit hat sich die positive Entwicklung der letzten Jahre fortgesetzt.

Allerdings war die Finanzsituation der einzelnen hessischen Kommunen sehr unterschiedlich. Während 303 Kommunen Überschüsse von insgesamt 856 Millionen Euro aufwiesen, hatten 145 Kommunen ein Defizit von 528 Millionen Euro. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer innerhalb Hessens waren sehr heterogen verteilt. Frankfurt am Main war mit einem Bruttoaufkommen bei der Gewerbesteuer in Höhe von 1,82 Milliarden Euro der Spitzenreiter. Bemerkenswert ist dabei die Analyse, dass die fünf gewerbesteuerstärksten Kommunen 53 Prozent der in Hessen geleisteten Gewerbesteuer einnahmen, während diese Kommunen nur 22 Prozent der hessischen



Einwohner repräsentierten. Insgesamt beliefen sich die Schulden aller hessischen Kommunen in den Kernhaushalten Ende 2016 auf rund 17,9 Milliarden Euro. Gegenüber dem Vorjahr sanken die Schulden um 300 Millionen Euro. |

### Diskussion um Kommunalfinanzierung durch Sparkassen

Nachdem die Deutsche Bundesbank Ende 2016 die Vergabep Praxis bei Kassenkrediten für Kommunen bemängelt hatte und die Kritik daraufhin vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aufgegriffen wurde, hat der Deutsche Sparkassen- und Giroverband im Oktober 2017 mit einem Diskussionspapier in der Zeitschrift für Kommunalfinanzierung auf die Vorwürfe reagiert.

Laut diesem sei im aktuellen Niedrigzinsumfeld keine Mehrvergabe von Krediten durch die Sparkassen und Landesbanken zu beobachten. Auch die Bestände an Kassenkrediten seien seit 2012 nicht wesentlich gestiegen, sondern hätten auf hohem Niveau stagniert. In dem Beitrag wird erläutert, dass die Kreditvergabe an Kommunen ein risikoarmes Geschäft sei, zumal es seit Bestehen der Bundesrepublik keine Zahlungsausfälle in diesem Bereich gegeben habe. Darüber hinaus gebe es bereits Mittel und Wege, um etwaig gefährdete Kreditinstitute zu regulieren und deren Risiken zu besichern.

Anlass der Diskussion war ein Beitrag im Monatsbericht der Bundesbank von Oktober 2016, in dem diese kritisiert hatte, dass die Haushaltsschieflage der Kommunen unter anderem der Tatsache geschuldet sei, dass sich diese bei „[...] selbst getragenen und kontrollierten Sparkassen offenbar weitgehend ohne Risikoaufschläge finanzieren [konnten].“ Weiterhin monierten die Autoren in ihrem Bericht, es bestehe vermutlich die Auffassung, dass die Länder im Falle von Zahlungsschwierigkeiten die Kredite bedienen.

Der Beitrag „Die Kommunalfinanzierung durch Sparkassen“ ist in der Zeitschrift für Kommunalfinanzierung, Ausgabe 10/2017 erschienen. |

### Jede dritte Kommune wechselte Netzeigentümer – Rekommunalisierungen bleiben eher selten

Bei den zwischen 2011 und 2016 durchgeführten 2.200 Ausschreibungsverfahren haben knapp ein Drittel der Gemeinden den Betreiber ihres Strom- oder Gasnetzes gewechselt. Rekommunalisierungen dagegen waren offenbar eher selten: Bei den Stromnetzen haben 343 ausschreibende Gemeinden, und damit lediglich 15 Prozent, das Netz mehrheitlich selbst übernommen; bei Gasnetzen lag der Anteil offenbar noch niedriger. Dies sind die Ergebnisse einer Untersuchung von Konzessionsvergaben der Autoren Frank Siegmund und Werner Tappert, über die die Zeitschrift für Kommunalwirtschaft in der Oktoberausgabe 2017 exklusiv berichtete. Im Untersuchungszeitraum haben insgesamt knapp 20 Prozent aller deutschen Kommunen ihr Stromnetz und 17 Prozent ihr Gasnetz ausgeschrieben.

Gemäß der Untersuchung gab es allerdings beim Wechsel der Netzbetreiber erhebliche regionale Unterschiede. So hätten die ausschreibenden Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg in jedem zweiten Verfahren den Stromnetzbetreiber gewechselt, in Baden-Württemberg träfe dies auch auf die kommunalen Gasnetze zu. In Hessen gingen demnach 40 Prozent der Ausschreibungen von Stromnetzen an neue Betreiber, bei Gasnetzen in einem knappen Drittel der Fälle. Bei den Rekommunalisierungen von Stromnetzen lagen den Untersuchungsergebnissen zufolge ebenfalls Kommunen aus Baden-Württemberg an erster Stelle, gefolgt von brandenburgischen und sachsen-anhaltischen Gemeinden. |

### Urteil im kommunalen Derivategeschäft

Im Prozess um die Derivategeschäfte der Stadt Pforzheim hat das Landgericht Mannheim im November 2017 die damalige Oberbürgermeisterin der Stadt und die ehemalige Kämmerin zu Bewährungsstrafen verurteilt.

Grund für den Prozess waren die Derivategeschäfte der Stadt Pforzheim zwi-

schen 2004 und 2008. Dabei ging es um Swaps, die abgeschlossen wurden, um Zinsrisiken zu vermeiden. Auf die Swaps zur Zinssicherung folgten jedoch weitere Geschäfte, die nicht mehr im Zeichen der Absicherung, sondern der Erzielung eines Gewinns standen. Die Kämmerin soll diese Geschäfte eigenmächtig durchgeführt haben und die Oberbürgermeisterin über die Verluste, die aus anfänglichen Geschäften entstanden, erst 2006 informiert haben. Um die Verluste zu begrenzen, sollen beide Politikerinnen weitere Swaps mit einer anderen Bank abgeschlossen haben. Insgesamt hatten die Derivategeschäfte einen Verlust von 57 Millionen Euro zur Folge, die die Stadt teilweise durch zivilrechtliche Vergleiche zurückerhalten konnte.

Im Prozess wurden die Transaktionskosten von circa 13 Millionen Euro und der Vorwurf der Untreue verhandelt. Die ehemalige Kämmerin wurde zu zwei Jahren auf Bewährung verurteilt, die ehemalige Oberbürgermeisterin zu einer Bewährungsstrafe von einem Jahr und acht Monaten sowie zu einer Geldstrafe von 30.000 Euro. |

### Neue Crowdfunding-Plattform zur Finanzierung kommunaler Projekte

Gemeinnützige Projekte können ab sofort von einer Crowdfunding-Plattform profitieren, die der Verlag des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) seinen Mitgliedern zur Verfügung stellt.

Die Mitgliedsunternehmen können gemeinnützige Projekte dahin gehend unterstützen, dass sie Projektinitiatoren wie etwa Vereinen, Stiftungen oder Ehrenamtlichen die Crowdfunding-Plattform zur Verfügung stellen. Über die Plattform können die Projektinitiatoren ihre Projekte vorstellen und für deren finanzielle Förderung werben.

Für die Nutzung der Plattform können kommunale Unternehmen eine Lizenz vom VKU Verlag erwerben und werden technisch betreut. Für den Betrieb und den Inhalt der Plattform sind die kommunalen Unternehmen zuständig.



Erreicht ein Projekt das Finanzierungsziel oder übertrifft dies sogar, wird das Geld dem Projektinitiator vom kommunalen Unternehmen (z. B. Stadtwerke) ausbezahlt. Verfehlt jedoch ein Projekt sein Finanzierungsziel, erhalten die Spender ihr Geld zurück.

Die Stadtwerke Emden und Bielefeld sind unter den ersten öffentlichen Unternehmen, die von dem Angebot Gebrauch machen.

Weitere Informationen unter [www.vku-verlag.de/crowd](http://www.vku-verlag.de/crowd)

## Haushalts- und Rechnungswesen

### LRH Mecklenburg-Vorpommern beklagt fehlende kommunale Jahresabschlüsse

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRH) beklagt in seinem am 7.12.2017 veröffentlichten kommunalen Finanzbericht die „rechtswidrige und nicht akzeptable“ Lage bei der Haushaltsführung der Kommunen. Nur 16 Prozent aller 750 Gemeinden haben demnach bislang ihren (doppischen) Jahresabschluss 2015 vorgelegt. Selbst der Jahresabschluss 2014 liege nur bei knapp einem Drittel der Gemeinden vor. Und dies, obwohl seit 2012 mit Einführung der kommunalen Doppik gesetzlich

vorgeschrieben sei, dass die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern ihren Jahresabschluss bis zum 30.4. des Folgejahres vorzulegen haben. Bei den Kreisen und kreisfreien Städten sehe es demnach kaum besser aus.

Als mögliche Gründe sieht der LRH eine mangelnde fachliche Begleitung und nicht ausreichende Schulungen der Kämmerer bei der Doppik-Umstellung; oft fehle es auch an Personal. Der ab dem Jahr 2020 erstmals vorzulegende Gesamtabschluss sei unter diesen Rahmenbedingungen eine weitere absehbare große Herausforderung für die Kommunen.

In den vergangenen Jahren hatten bereits in anderen Bundesländern Landesrechnungshöfe deutliche Verspätungen bei den kommunalen Jahresabschlussprozessen bemängelt. |

## Stadtwerke und Energiewirtschaft

### Stadtwerke Wuppertal starten Blockchain-Handelsplatz

Die Wuppertaler Stadtwerke (WSW) haben Ende November 2017 einen Blockchain-basierten Handelsplatz für Ökostrom in Betrieb genommen. Über die gemeinsam mit dem Schweizer Energiehändler Axpo betriebene Onlineplattform

„Tal.Markt“ können die Kunden direkt in Kontakt mit lokalen Ökostromversorgern treten und ihren Energiemix selbst zusammenstellen. Jede Transaktion werde über die Blockchain-Technologie fälschungssicher ausgeführt, sodass kein Solar- oder Windstrom doppelt verkauft werden könne.

Laut dem Vorstandsvorsitzenden der WSW könne das Konzept den Stromvertrieb revolutionieren. Erstmals sei es möglich, dass Kunden eigenständig und mit echtem Herkunftsnachweis ihre Stromerzeuger auswählen könnten. Bedeutend sei das neue Konzept aber insbesondere auch für die Zukunft der erneuerbaren Energien. Das neue Modell ermögliche etwa Betreibern von Windkraft- und Solaranlagen, ihre Anlagen direkt beim Endkunden zu vermarkten und so kostendeckende Erlöse zu erzielen. Die Wuppertaler Stadtwerke sind nach eigener Aussage das erste kommunale Unternehmen weltweit, das eine auf der Blockchain-Technologie basierende Online-Handelsplattform betreibt, über die Kunden ihren Strom bei lokalen Ökostromanbietern erwerben können. |

## Nachhaltigkeit

### Umweltfreundliche Beschaffung in Deutschland noch selten

Im Jahr 2015 enthielten in Deutschland nur 2,4 Prozent der öffentlichen Ausschreibungen, die oberhalb der EU-Schwellenwerte lagen, umweltrelevante Kriterien. Wenngleich sich dieser Wert noch immer auf einem niedrigen Niveau befindet, hat sich dieser in den vergangenen zehn Jahren verdreifacht. Dies sind die Ergebnisse einer Analyse des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin.

Am häufigsten fanden Umweltkriterien bei Dienstleistungsaufträgen Anwendung; hier hat sich der Anteil laut Studie im Zeitraum 2009 bis 2015 nahezu sechsfach. Der Anteil bei Verträgen für Lieferungen sei ähnlich, doch auch hier blieben die Werte im Jahr 2015 deutlich unter vier Prozent. Am wenigsten

Bedeutung hätten Umweltaspekte bei Ausschreibungen für Arbeiten (zum Beispiel Bauarbeiten). Obwohl diese im Jahr 2015 fast 30 Prozent aller Ausschreibungen ausmachten, seien in nur 1,2 Prozent davon umweltrelevante Kriterien berücksichtigt worden.

Sofern umweltrelevante Kriterien berücksichtigt werden, erfolgt dies laut Analyse vor allem in den Produktkategorien Material für Büro und Computer, Transportmittel, Entsorgungs- und Reinigungsdienste sowie Dienstleistungen von Architektur- oder Konstruktionsbüros.

Die Autoren analysierten die TED-Datenbank (Tenders Electronic Daily), die Daten zur öffentlichen Beschaffung oberhalb der EU-Schwellenwerte im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz enthält. Die Analyse fokussierte sich auf die Entwicklung in Deutschland von 2009 bis 2015. Dabei wurde geprüft, ob die Vergaben mindestens ein umweltbezogenes Kriterium in den Zuschlagskriterien enthielten. |

## Gesundheitswesen

### Kommunale Pflegeheim-Zuschüsse verstoßen nicht gegen Beihilferecht

Die Stadt Regensburg darf Defizite ihres Kommunalunternehmens ausgleichen, die aus dem Regelbetrieb eines Altenpflegeheims entstehen. Auch die kommunale Mitfinanzierung des Neubaus einer zusätzlichen Pflegeeinrichtung sei rechtmäßig.

Dies entschied das OLG Nürnberg in seinem Berufungsurteil am 15.12.2017 (AZ 3 U 134/17). Der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V. hatte die Musterklage angestrengt, weil er in den Finanzzuschüssen der Stadt eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung sah, die gegen das EU-Beihilferecht sowie gegen den Gleichheitsgrundsatz im Pflegemarkt verstoße.

Dieser Argumentation folgte das OLG Nürnberg jedoch nicht. Zuwendungen einer kreisfreien Stadt an ein Alten-/Pflegeheim, das ein örtlich geprägtes

Einzugsgebiet habe, Standardleistungen im Pflegebereich anbiete und dessen Bewohner nicht aus anderen Mitgliedsstaaten, sondern nur aus der näheren Region stammten, stellten keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV dar. Es handele sich um rein lokale Fördermaßnahmen ohne Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel, so das OLG in seinem Leitsatz. |

## Recht und Steuern

### EU-Kommission kritisiert Preisfokus bei öffentlichen Auftragsvergaben

In einer nicht legislativen Mitteilung bemängelt die EU-Kommission die nicht ausreichend strategische Auftragsvergabe. Bei 55 Prozent der Ausschreibungen diene noch immer der niedrigste Preis als einziges Vergabekriterium. Soziale und ökologische Aspekte, die Förderung von Innovationen, die Barrierefreiheit und sonstige qualitative Kriterien würden zu selten angewendet. Auch die Digitalisierung der Vergabe öffentlicher Aufträge verlaufe schleppend. Die Kommission kritisiert zudem, dass neue Technologien nicht ausreichend zur Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren eingesetzt werden. Hinzu komme, dass die Vergabebehörden zu selten gemeinsame Käufe tätigten. Nur elf Prozent der Verfahren würden als kooperative Beschaffungen durchgeführt, obwohl bei gemeinsamen Käufen die Preise oft günstiger seien.

In der am 3.10.2017 veröffentlichten Mitteilung benennt die EU-Kommission sechs strategische Prioritäten: stärkere Verbreitung der strategischen Beschaffung, Professionalisierung der Beschaffung, verbesserter Zugang zu Beschaffungsmärkten, verstärkte Digitalisierung der Beschaffung, Verbesserung von Transparenz, Integrität und Datengrundlagen sowie eine größere Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern.

Die Mitteilung „Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa“ kann unter <https://ec.europa.eu/> heruntergeladen werden. |

### Öffentliche Unternehmen zur Herausgabe von Umweltinformationen verpflichtet

Unter bestimmten Voraussetzungen müssen auch Tochtergesellschaften der öffentlichen Hand nach den Umweltinformationsgesetzen (UIG) von Bund und Ländern Umweltinformationen herausgeben. Dies urteilte das Bundesverwaltungsgericht am 23.2.2017 (BVerwG 7 C 31.15).

Eine Stadt hatte geklagt auf Einsichtnahme in Planunterlagen für die Errichtung einer ICE-Neubaustrecke und die Änderung einer S-Bahntrasse. Die zuständigen Unternehmen DB Projektbau GmbH und DB Netz AG sind Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG, einem bundeseigenen Unternehmen.

Die Umweltinformationsgesetze regeln, dass jede Person freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen hat. Grundsätzlich sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung auf Bundes- und Länderebene informationspflichtig, aber auch private Stellen, soweit diese öffentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen oder unter der Kontrolle von öffentlichen Behörden stehen.

Gemäß Urteil sind demnach auch privatrechtliche Unternehmen, die aber mehrheitlich von der öffentlichen Hand kontrolliert werden, zur Herausgabe verpflichtet. Hierzu zählen auch die beiden Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG. Auf einen Grundrechtsschutz könnten sich staatliche Unternehmen nicht berufen.

Eine Stadt ist zudem anspruchsberechtigt auf Informationen, dafür sprächen der unbeschränkte Wortlaut „jede Person“ im UIG und der selbstständige Status von Gemeinden im Staatsaufbau. |

### Neue Broschüre zu steuerlichen Regelungen für die Abgeordnetentätigkeit

Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags hat am 2.11.2017 eine Neuauflage seines 1989 erstmals erschienenen Infobriefs „Steuerrecht für



Abgeordnete“ veröffentlicht. Er trägt die wichtigsten, das Steuerrecht von Abgeordneten betreffenden Regelungen zusammen und dient als erste Orientierungshilfe bei allen besonderen Steuerfragen.

Erörtert wird unter anderem auch die steuerliche Behandlung von Einnahmen aus Aufsichtsratsaktivitäten und ehren-

amtlichen kommunalpolitischen Tätigkeiten. So werden beispielsweise Prüfkriterien aufgelistet, die beantwortet werden können, ob Aufwandsentschädigungen aus der Tätigkeit in Aufsichtsgremien im konkreten Fall steuerfreie Leistungen darstellen bzw. ob sie als Einkünfte aus selbstständiger oder nicht selbstständiger Tätigkeit zu behandeln sind. Bei einer Mitgliedschaft in einem Aufsichts- oder Verwal-

tungsrat und anderen Gremien, die mit der Überwachung der Geschäftsführung betraut sind, sei demnach beispielsweise regelmäßig eine selbstständige Tätigkeit gemäß § 18 Abs.1 Nr. 3 EStG anzunehmen.

Der Infobrief kann auf der Website des Bundestags [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) heruntergeladen werden. |

## IN EIGENER SACHE

### Zwanzig Jahre Carl-Goerdeler-Preise: So geht Europa

Als ehemaliger Leipziger Oberbürgermeister und Widerständler gegen die NS-Herrschaft hat Carl Friedrich Goerdeler (1884 bis 1945) nicht nur Spuren in der deutschen Geschichte hinterlassen, sondern mit seiner Sicht auf das Kommunalwesen auch Auswirkungen auf das heutige Verwaltungshandeln. Zum 20. Mal jährte sich am 2.2.2018 in Leipzig die Verleihung der Carl-Goerdeler-Preise, die unter Mitwirkung des Instituts für den öffentlichen Sektor verliehen werden.

Mit dem diesjährigen Kommunalwissenschaftlichen Preis wurde David Kaufmann ausgezeichnet. Der Schweizer überzeugte die Jury mit seiner Dissertation zur Standortpolitik von „sekundären Hauptstädten“, die nicht das wirtschaftliche Zentrum eines Landes darstellen. In mehr als 90 Interviews untersuchte er am Beispiel von Bern, Den Haag, Ottawa und Washington D.C., wie sich diese Charakteristik auf die Positionierung solcher Städte auswirkt. Der zum zweiten Mal verliehene Preis für Kommunalpolitik ging an die seit 1975 bestehende Städtepartnerschaft zwischen Frankfurt (Oder) und dem polnischen Słubice. Die beiden benachbarten Städte präsentieren sich als „Doppelstadt“ mit Kooperationen in vielen Bereichen des privaten und öffentlichen Lebens – etwa durch gemeinsame Fernwärme, eine grenzüberschreitende Buslinie und enge Verwaltungszusammenarbeit. Regelmäßig kommen auch die beiden Bürgermeister und die Stadtverordneten zur Beratung zusammen.



Die Gewinner der Carl-Goerdeler-Preise zusammen mit dem Leipziger Oberbürgermeister Burkhard Jung (links) und Dr. Rainer Goerdeler, Kuratoriumssprecher der Carl und Anneliese Goerdeler-Stiftung (rechts)

Die Podiumsdiskussion im Anschluss an die Preisverleihung – moderiert durch Ferdinand Schuster, Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor – ging der Frage nach, was die Positionierung europäischer Kommunen ausmache: Kooperation oder Konkurrenz. „Es gibt beides“, erklärte Preisträger Kaufmann. Beim Werben um Unternehmensansiedlungen herrsche immer noch Konkurrenz vor, doch in anderen Politikfeldern wie Energie, Integration oder Drogenpolitik gäbe es durchaus Kooperation. Ob die Partnerschaft von Frankfurt (Oder) und Słubice einen neuen Blick auf das europäische Verständnis ermöglicht habe? „Wir sind Europäer“, betont Słubices Bürgermeister Tomas

Ciszewicz, „wir fühlen uns als Europäer und wir werden alles daransetzen, uns auch weiterhin als Europäer bezeichnen zu können.“ Diese Haltung hatte auch der Gesandte der polnischen Botschaft, Janusz Styczek, zuvor in seiner Laudatio unterstrichen: „Partnerschaft ist die beste Investition in unsere Zukunft“.

Die Preisverleihung findet jedes Jahr am Todestag Goerdelers (2. Februar) im Leipziger Neuen Rathaus statt. Veranstalter sind die Carl und Anneliese Goerdeler-Stiftung, die Stadt Leipzig und das Institut für den öffentlichen Sektor. Eine Jury unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance, wählt die Preisträger aus. |



## EPSAS bleibt auf der Agenda – Konferenzen in Berlin und Rostock

Trotz der europäischen Reformtendenzen, einen Wandel von der Kameralistik hin zur Doppik zu erreichen, hat dieser Prozess bislang europaweit noch keine einheitliche Situation herbeigeführt. Eine harmonisierte europäische Rechnungslegung auf Basis eines europäischen Standards (EPSAS) ist ein oft anzutreffendes Thema bei Fachveranstaltungen: So war die Universität Rostock am 16.3.2018 Gastgeber der Konferenz „Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in Europa – Status quo und Perspektiven“ für über 70 Praktiker aus Bund, Ländern und Kommunen und am 21.3.2018 fand auf dem Kongress „Digitaler Staat“ in Berlin das Fachforum „EPSAS – mehr nachhaltige Tragfähigkeit für die öffentlichen Haushalte in Europa?“ statt. Vorgestellt wurden bei diesen Diskussionsrunden auch die Ergebnisse der europaweiten Untersuchung „Sind die EU-Staaten bereit für die EPSAS?“ durch den Studienautor Prof. Dr. Dennis Hilgers von der Johannes Kepler Universität Linz. Getragen wurde die Studie von dem Institut für den öffentlichen Sektor, gemeinsam mit KPMG und T-Systems (vergleiche auch Fokusartikel in dieser Ausgabe, Seite 13 bis 16). |

## Nachhaltigkeit im Haushalt: Globale Ziele – kommunale Umsetzung

Das Thema Nachhaltigkeit ist für Städte, Kreise und Gemeinden bei vielen Entscheidungen der kommunalen Daseinsvorsorge relevant. Die Workshopreihe „Global Nachhaltige Kommune Schleswig-Holstein“ vermittelt Kommunen, wie sie die 17 Ziele (Sustainable Development Goals – SDGs) der im September 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in die Verwaltung tragen und vor Ort mit den Bürgern umsetzen können. Beim dritten Workshop in Kiel stand am 13.3.2018 die ökonomische Dimension der Agenda 2030 im Blickpunkt. Ferdinand Schuster, Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor, hielt hierzu einen Vortrag zum Thema „Nachhaltige kommunale Finanzen und kommunaler Haushalt“. Zudem gab er den teilnehmenden Kommunen Einblicke, wo

bereits finanzielle Nachhaltigkeit in der kommunalen Praxis gelebt wird: Über Nachhaltigkeitsberichte, nachhaltige Anlagepolitik oder Nachhaltigkeitssatzungen ist die Komponente der Nachhaltigkeit bereits mancherorts fester Bestandteil des kommunalen Alltags. Um einen Nachhaltigkeitshaushalt aufzusetzen, seien neben der Beschlussfassung über Nachhaltigkeitsziele vor allem eine konsequente Produktorientierung im Haushalt und ein integratives kommunales Nachhaltigkeitsmanagement geboten.

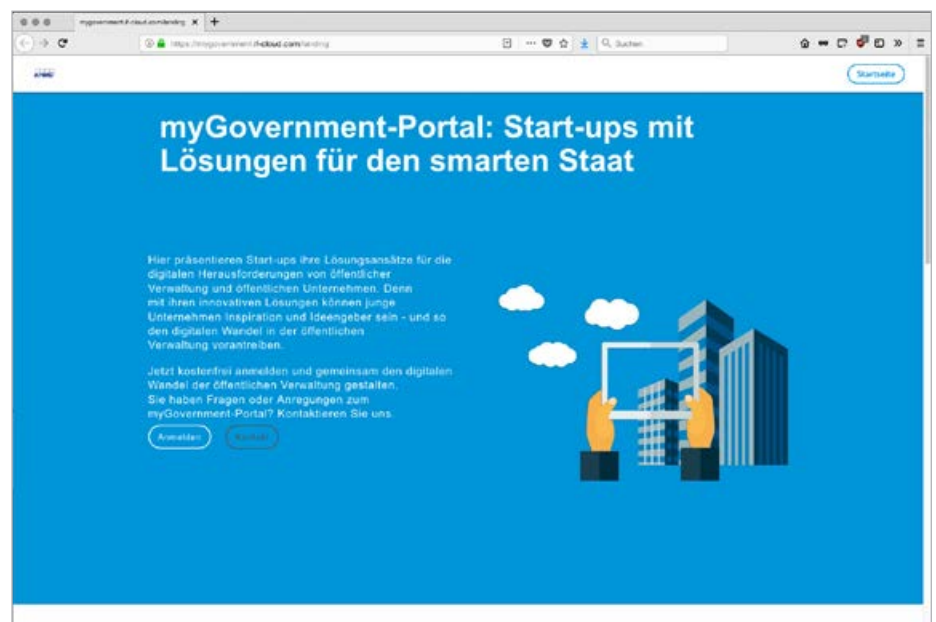
Informationen zur Initiative „Global Nachhaltige Kommune“: <https://skew.engagement-global.de/global-nachhaltige-kommune.html> |

## myGovernment-Portal: Start-ups als Katalysator für die Digitalisierung

Inspirationen und konkrete Lösungen für den digitalen Wandel liefert seit Frühjahr 2018 das myGovernment-Portal, das vom Institut für den öffentlichen Sektor initiiert wurde: Schließlich muss die öf-

fentliche Verwaltung digitaler werden. Zuletzt hatte Dorothee Bär, die neue Staatsministerin für Digitalisierung, beim Kongress „Digitaler Staat“ in Berlin gefordert, Deutschland müsse in die „digitale Champions League“ aufsteigen. Auf die Unterstützung von technologieorientierten Start-up-Unternehmen wird dabei immer stärker gesetzt, gelten sie doch als Speerspitze des digitalen Wandels. Über das neue Portal können Start-ups ihren Lösungsansatz für die digitalen Herausforderungen kommunizieren. Verwaltung und öffentliche Unternehmen können wiederum ihre eigenen Anforderungen an die Gründerszene einstellen. Behördenvertreter und Mitarbeiter öffentlicher Unternehmen erhalten so einen wertvollen Überblick über smarte Anwendungen aus der Gründerszene, der in dieser Form bislang einmalig ist. Zudem gibt es auf dem Portal einen besonderen Service für Start-ups in Form aktueller Ausschreibungen des öffentlichen Sektors.

Anmeldung unter [www.my-government.de](http://www.my-government.de) |



## SERVICE

### Abonnement PublicGovernance

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

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



### Impressum

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

Frühjahr 2018  
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](mailto:de-publicgovernance@kpmg.com)

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

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

Ulrich Maas  
Diethelm Harwart

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

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

#### **V.i.S.d.P.:**

Dr. Ferdinand Schuster

#### **Redaktion:**

Sören Gaum  
Franziska Holler  
Nina Kairies-Lamp  
Michael Plazek  
Jana Teich

## **Ansprechpartner**

### **Dr. Ferdinand Schuster**

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

## **Ansprechpartner in der Schweiz**

### **Marc-André Giger**

KPMG AG  
Hofgut  
CH-3073 Gümligen  
T +41 58 249 21 11  
marcandregiger@kpmg.com

**[www.publicgovernance.de](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.

Die Ansichten und Meinungen in Gastbeiträgen sind die des jeweiligen Verfassers und entsprechen nicht unbedingt den Ansichten und Meinungen des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.