

# PublicGovernance

Zeitschrift für öffentliches Management

Frühjahr/Sommer 2010

## Kommunen und die Finanzkrise

Gastkommentar von Roland Koch  
Hessischer Ministerpräsident

Wege aus der Staatsverschuldung

Rechnungswesen und europäische  
Finanzstatistik – Bringt die Doppik  
mehr Transparenz?

Vom linearen zum intelligenten  
Sparen

Gefördert durch



# Inhalt

- 3 **Editorial**
- 4 **Gastkommentar**  
**Nachhaltige und generationengerechte**  
**Haushaltsplanung**
- 6 **Schwerpunktthema**  
**Kommunen und die Finanzkrise**
- 12 **Im Fokus**  
**Wege aus der Staatsverschuldung**
- 17 **Rechnungswesen und europäische**  
**Finanzstatistik – Bringt die Doppik**  
**mehr Transparenz?**
- 21 **Standpunkt aus Wissenschaft und**  
**Forschung**  
**Vom linearen zum intelligenten**  
**Sparen**
- 23 **Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft**  
**und öffentlichen Unternehmen**
- 23 Corporate Governance
- 24 Verwaltungsmodernisierung
- 24 Öffentliche Finanzwirtschaft
- 24 Sparkassen-Finanzgruppe
- 25 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
- 26 Gesundheitswesen
- 27 Kooperationen und Privatisierungen
- 28 Recht und Steuern
- 31 **Aktuelles zur Finanzberichterstattung**
- 33 **Publikationen**
- 34 **Anmeldeformular für Abonnements**
- 35 **Impressum/Ansprechpartner**

## Editorial

# Wer rettet die Retter?



Wenn man eines Tages ein besonderes Wort sucht, das die Weltwirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 kennzeichnet, wäre das Wort „Rettungsschirm“ auf jeden Fall in der engeren Wahl. Vom Staat wurde erwartet, dass er verhindert, dass infolge der Krise die Menschen massenhaft in die Arbeitslosigkeit geschickt werden. Der erste staatliche Rettungsschirm wurde für die Banken aufgespannt, deren möglicher Kollaps als systemrelevant angesehen wurde. Der zweite Schirm sollte die Industrieunternehmen retten, die von einbrechender Nachfrage und rückläufigen Umsätzen gebeutelt wurden. Nun sind wir soweit gekommen, dass einzelne Staaten selbst in Not geraten und einen Rettungsschirm derjenigen brauchen, die noch über Finanzmittel verfügen bzw. Kredit an den Finanzmärkten bekommen.

Unter den entwickelten Industrieländern des Nordens ist jedoch kaum eines zu finden, das nicht schon mit einer zum Teil erheblichen Schuldenlast in die Krise gegangen ist. Die Rettungsschirme werden überwiegend aus neuen Schulden in immer gigantischeren Größenordnungen finanziert.

Für uns im Team des Instituts für den öffentlichen Sektor war dies der Anlass, eine ganze Ausgabe dem Thema der öffentlichen Finanzen zu widmen. Sicher haben wir dabei auch nicht den Königsweg aus der Schuldenfalle gefunden, wohl aber den Versuch unternommen, einige Wege näher zu beleuchten, die bereits in der Vergangenheit besritten wurden.

In Deutschland trifft die Krise am härtesten die Kommunen, die mit einer sich immer weiter öffnenden Schere aus steigenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen konfrontiert sind, weshalb wir unseren Schwerpunktbeitrag auf dieses Thema bezogen haben. Die Lage der Nationalstaaten und deren Strategien zur Haushaltskonsolidierung behandeln wir in einem zweiten Beitrag. Professor Gerhard Hammerschmid plädiert in seiner Kolumne für einen Übergang vom linearen zum intelligenten Sparen. Und schließlich stellen wir die Frage, ob denn die Umstellung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik auf der europäischen Ebene mehr Transparenz über die Verschuldung schaffen würde.

Herrn Ministerpräsident Roland Koch sind wir sehr zu Dank verpflichtet, dass er die Leistung seines Landes im Hinblick auf die Doppik-Umstellung für uns beschreibt und den hessischen Weg der Modernisierung der Verwaltungssteuerung erläutert.

Wir hoffen, dass diese Ausgabe von „PublicGovernance“ auch Ihnen die eine oder andere neue Erkenntnis vermitteln kann und unsere Beiträge Ihr Interesse finden.

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

## Gastkommentar

# Nachhaltige und generationengerechte Haushaltsplanung



**Roland Koch**  
Hessischer Ministerpräsident

**Die öffentliche Verwaltung erbringt in unserem Staatswesen respektable Leistungen. Es gibt keinen Grund, sie in ein schlechtes Licht zu rücken. Dennoch steht sie vor großen Reformherausforderungen. Moderne Managementmethoden haben privaten Unternehmen in den letzten Jahrzehnten beachtliche Erfolge im Bereich der Effizienzsteigerung, der Erhöhung der Leistungsgeschwindigkeit und auch der Reduktion der spezifischen Kosten erbracht. Viele dieser Aufgaben liegen in der öffentlichen Verwaltung noch vor uns. Hessen sieht sich hierbei in einer Vorreiterrolle, denn seit mehr als einem Jahrzehnt werden jedes Jahr wichtige Meilensteine hin zu einer modernen kosteneffizienten Leistungsverwaltung durchlaufen.**

Woran orientieren wir uns dabei? Ich nenne fünf Organisationsprinzipien, die nicht nur in ihrem Inhalt, sondern auch in ihrer Reihenfolge nützliche Schritte der Restrukturierung darstellen:

- Zunächst muss überprüft werden, welche Aufgaben überhaupt wirklich zum Kreis der öffentlich zu erbringenden Leistungen gehören. Alles, was ohne Verlust der öffentlichen Interessen durch Private erbracht werden kann, ist im öffentlichen Dienst verzichtbar.
- Die vorhandenen öffentlichen Aufgaben und Rechtsetzungsbefugnisse müssen so behutsam wie möglich und so wenig bürokratisch wie nötig ausgestattet werden.
- Die Werkzeuge der öffentlichen Verwaltung müssen ein größtmögliches Maß an Einheitlichkeit und Vernetzung aufweisen.
- Die einheitliche Informationstechnologie schafft die Voraussetzungen, dass die traditionelle Form des kameralistischen Rechnungswesens aufgegeben und an die Grundsätze einer den

Regeln des Handelsgesetzbuches entsprechenden doppelten Buchhaltung angepasst werden kann.

- Eine auf die notwendigen Aufgabenstellungen reduzierte, von schlanken Regeln geführte, einheitliche und mit betriebswirtschaftlichen Kennziffern versehene Verwaltung ermöglicht es dann, Verantwortung zu dezentralisieren und über vorgegebene Ziele zu führen. Diese Ziele zu definieren, bleibt das Recht des Parlaments und ist zugleich Organisationsgrundsatz der Aufgabendelegation durch die Mitglieder der Regierung.

Entlang dieser Grundsätze hat die Hessische Landesregierung seit Ende der 1990er-Jahre Stück für Stück die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung herbeigeführt. Mit der Vorstellung der ersten vollständigen Bilanz für das Land Hessen im Herbst des Jahres 2009 sind die Schritte Aufgabenüberprüfung, Verringerung der Regulierung, Schaffung einer einheitlichen Datenverarbeitung und



Überführung der wirtschaftlichen Steuerung in eine klassische betriebswirtschaftliche Rechnungslegung in allen ihren Elementen erfüllt. Jetzt ist es von den technischen Voraussetzungen möglich, eine Landesregierung über Ziele zu führen.

Wie sah diese Bilanz zum Zeitpunkt ihrer Vorstellung aus? Zunächst ist festzuhalten: Hessen bekennt sich mit der konsequenten Umstellung von der Kameralistik auf moderne Instrumente der Rechnungslegung wie Produkthaushalt, doppelte Buchführung und kaufmännische Bilanz zum Prinzip einer nachhaltigen und der Generationengerechtigkeit verpflichteten Haushaltsplanung. Gerade in wirtschaftlich und finanzpolitisch schwierigen Zeiten wie diesen ist es notwendig, mithilfe betriebswirtschaftlicher Steuerungssysteme den gesamten Vermögensstand und alle Belastungen des Landes zu kennen. Nur dann können die Landesregierung und der Landtag als Gesetzgeber politische Entscheidungen in ihrer gesamten Tragweite beurteilen.

Die Hessische Landesverwaltung hat sich in den vergangenen zehn Jahren in hohem Maße verändert. Sie ist eine moderne Leistungsverwaltung geworden. Trotzdem ist sie von den idealtypischen Zielen bei allen Schritten, die vollzogen wurden, noch weit entfernt. Aber gerade weil der Prozess in der öffentlichen Verwaltung langsamer voranschreitet

wird als dies in jeder privaten Unternehmung der Fall wäre, sind die handelnden politischen Verantwortlichen verpflichtet, darauf zu drängen, dass die eingeleiteten Prozesse nicht im Sande verlaufen, sondern zu Ergebnissen führen, die der großen Verantwortung, die die öffentliche Verwaltung gegenüber dem Souverän trägt, gerecht wird.

Die Landesregierung hat mit diesem Projekt Neuland betreten. Die erste an den kaufmännischen Regeln des Handelsgesetzbuchs und den Grundsätzen der Wirtschaftsprüfer orientierte Bilanz eines Flächenlandes war eine Pionierleistung, die bundesweit ihresgleichen gesucht hat. Im Rahmen der Bilanz aufstellung ist erstmals in der Geschichte Hessens eine „Inventur“ über den gesamten Vermögensbestand des Landes vorgenommen worden. In einem mehrjährigen, arbeitsaufwendigen Prozess sind Kunstschatze ebenso erfasst worden wie Gebäude und Wälder. Ebenfalls neu ist, dass in der Eröffnungsbilanz auch der gesamte Rückstellungsbedarf beziffert wird, der derzeit zur Abdeckung künftiger Finanzierungsrisiken nötig ist. Von besonderem Gewicht sind hierbei die Pensions- und Beihilferückstellungen für die Beamtinnen und Beamten des Landes.

Die Eröffnungsbilanz erfasst und bewertet erstmals umfassend die Vermögensgegenstände und Schulden des Landes auf einen Stichtag nach kaufmännischen

Grundsätzen. Auf der Grundlage von Zeitreihenvergleichen wird künftig eine Vermögensentwicklung erkennbar sein; bilanzielle Auswirkungen müssen bei politischen Entscheidungen im Interesse einer generationengerechten Politik mit bedacht werden. Politik lässt sich nicht allein in bilanziellen Zahlen messen; gemeinwohlfördernde Leistungen des Staates für den Bürger führen oft nicht zu aktivierungsfähigen Vermögensgegenständen und bedürfen der ergänzenden Betrachtung. ■

## Schwerpunktthema

# Kommunen und die Finanzkrise

**Inzwischen hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise in ihren Auswirkungen auch die Gemeinden in Deutschland erreicht. Obwohl in der Bundesrepublik Maßnahmen zur Abmilderung der Krise getroffen wurden, ist die Situation in den Kommunen durch gesunkene Einnahmen und zugleich gestiegene Ausgaben gekennzeichnet. Damit hat die Krise in vielen Gemeinden zu einem negativen Finanzierungssaldo geführt bzw. diesen bei ohnehin strukturellem Defizit weiter vergrößert. Es ist sogar zu erwarten, dass sich die Schere zwischen wegbrechenden Einnahmen und steigenden Ausgaben im kommunalen Sektor noch weiter öffnen wird. Wie stellt sich die Situation im Detail dar? Welche Maßnahmen ergreifen die Kommunen, um die Lage in den Griff zu bekommen?**

### **Schuldenstand erhöht – Vergrößerung des Defizits erwartet**

Nach ersten vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes (Destatis) erhöhte sich der Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände um 3,2 Milliarden Euro (+3 Prozent) auf 112,1 Milliarden Euro insgesamt.<sup>1</sup> Das Finanzierungsdefizit der Kommunen wird sich im Jahr 2010 auf voraussichtlich 12 Milliarden Euro vergrößern und damit erstmalig im zweistelligen Milliardenbereich liegen<sup>2</sup>: Die Einnahmen werden voraussichtlich weiter auf 168,9 Milliarden Euro sinken – die Ausgaben hingegen schätzungsweise nochmals um 2,9 Prozent auf 180,9 Milliarden Euro zunehmen.

### **Einbruch bei der Gewerbesteuer – Steueraufkommen weiter rückläufig**

Ausschlaggebend für die rückläufige Entwicklung auf der Einnahmenseite im Jahr 2009 sind vor allem die aufgrund der Krise und aufgrund von Steuerrechtsänderungen weggebrochenen Steuereinnahmen. In hohem Maße betroffen war die Gewerbesteuer: Die Netto-Gewerbesteuereinnahmen gingen um insgesamt 5,4 Milliarden Euro zurück, das heißt um durchschnittlich 17,4 Prozent, wobei einige Kommunen sogar Einbrüche von mehr als 40 Prozent zu verzeichnen hatten. Auch im Jahr 2010 ist mit einem Rückgang des gemeindlichen Steueraufkommens unter anderem wegen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes um voraussichtlich 5 Prozent auf 60 Milliarden Euro zu rechnen.

### **Sozialleistungen steigen**

Auf der Ausgabenseite steigen vor allem die Aufwendungen für soziale Leistungen, für das Jahr 2009 um ca. 1,3 Milliarden Euro (+3,3 Prozent) auf 39,8 Milliarden Euro. Für das Jahr 2010 geht die Prognose davon aus, dass sich die Krise stärker auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt. Deshalb wird mit einem weiteren Anstieg der Sozialausgaben – insbesondere bei den Kosten der Unterkunft – gerechnet.

<sup>1</sup> Pressemeldung Destatis, 11.3.2010.

<sup>2</sup> Prognose zur Haushaltslage der Kommunen für die Jahre 2009 und 2010, Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2.2.2010.



Vor diesem Hintergrund sehen Städte und Gemeinden die kommunale Selbstverwaltung mangels „Finanzmasse“ in Gefahr. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert daher einen „Rettungsschirm“ und ein dauerhaftes kommunales Konsolidierungspaket, um die kommunale Handlungsfähigkeit zu sichern. Die Forderungen<sup>3</sup> lauten im Einzelnen:

- deutliche Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für SGB II Empfänger;
- Kompensation der Steuermindereinnahmen der Städte und Gemeinden im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes;
- kurzfristige Überbrückungshilfen für mindestens zwei Jahre, damit Städte und Gemeinden in der Krise im Interesse von Staat und Gesellschaft handlungsfähig bleiben;
- kurzfristige Einführung eines Bundesteilhabegeldes für Menschen mit Handicap;
- ein finanziell unterlegtes Bekenntnis des Bundes, dass es sich bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt;
- ein dauerhaftes Konzept, das die Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben der Kommunen ohne immer neue Schulden sichert; hierzu gehört auch eine starke Gewerbesteuer.

### **Selbstverwaltung in Gefahr**

Da der Bund jedoch selbst mit einem Rekordbudgetdefizit zu kämpfen hat, sind weitgehende finanzielle Zugeständnisse der Bundesebene nicht zu erwarten. Folglich müssen die Kommunen die Lasten der Finanzkrise im Wesentlichen selbst schultern. Dabei lassen sich drei Hauptaktionsfelder identifizieren, die nachfolgend dargestellt werden.

### **Bundeshilfe kaum zu erwarten**

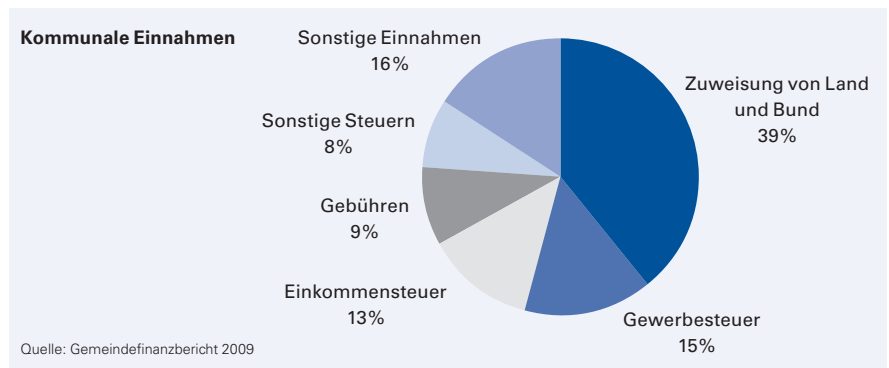
## **Maßnahmen der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung**

### **1. Erhöhung der Einnahmen**

Der Einfluss der Gemeinden auf ihre Einnahmen ist insgesamt betrachtet bislang relativ gering. Der Hauptteil der Geldmittel resultiert aus der Umverteilung der nationalen Steuereinnahmen und weiterer Geldmittel von Land und Bund an die Kommunen; zu nennen sind hier zum Beispiel der kommunale Anteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Die Kommunen haben keinen direkten Einfluss auf die Höhe dieser Gelder. Die derzeit bedeutendste Quelle der im Prinzip steuerbaren Einnahmen ist die örtliche Gewerbesteuer, gefolgt von Gebühren und Entgelten für örtliche Dienstleistungen, wie die nachfolgende Abbildung zeigt:

### **Eingeschränkter Einfluss auf die eigenen Einnahmen**

<sup>3</sup> Resolution des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 1.12.2009.



#### **Verhaltene Erhöhung der Gewerbesteuer**

Um die Attraktivität der jeweiligen Kommune als Wirtschaftsstandort nicht zu vermindern, planen derzeit viele Kommunen keine sofortige Erhöhung der Gewerbesteuer – stattdessen soll der jeweilige Hebesatz, wenn überhaupt, erst in späteren Jahren erhöht werden. Vielerorts werden stattdessen zunächst die Grund- und die Hundesteuer erhöht, außerdem werden Benutzungs- und Verwaltungsgebühren angehoben sowie die Elternbeiträge für die örtliche Kinderbetreuung.

#### **Spielraum für Gebührenerhöhungen unterschiedlich**

Die Möglichkeiten für Erhöhungen sind bei vielen Leistungen noch nicht ausgeschöpft. Der Anteil der Gebührenfinanzierung differiert sehr deutlich zwischen den verschiedenen örtlichen Dienstleistungen und damit auch der prinzipiell mögliche Handlungsspielraum (siehe Grafik nächste Seite). In einigen Kommunen werden die Eintrittspreise (zum Beispiel für Schwimmbäder, Konzerte und Theater) erhöht sowie die Nutzungsentgelte für Sporthallen und die Parkgebühren angepasst. Mancherorts steigen die Gebühren bei Musikschule und Bücherei. Grundsätzlich dürfen Gebühren aber nicht über den tatsächlichen Kosten liegen.

#### **Weitere Maßnahmen auf der Einnahmenseite**

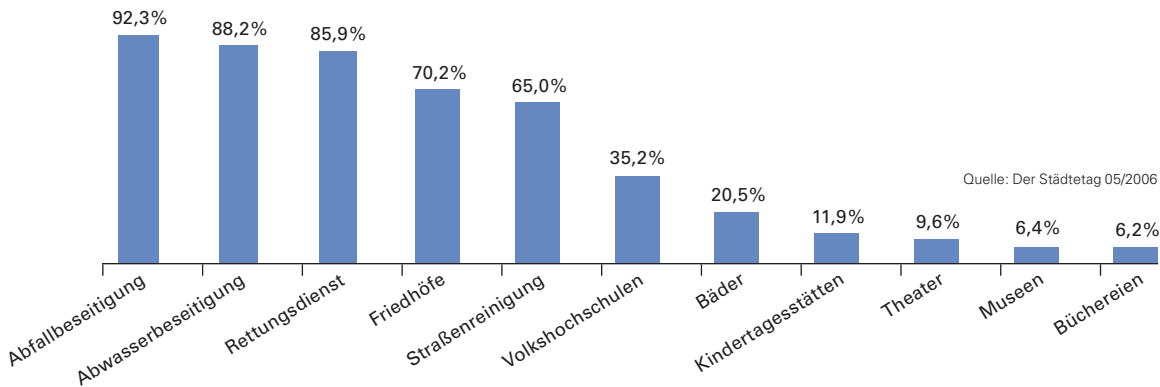
Als aktuelle weitere Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen auf der Einnahmenseite sind zu nennen: Erhöhung der Vergnügungssteuer, Einführung bzw. Erhöhung der Zweitwohnungssteuer und Verkauf kommunalen Vermögens (beispielsweise Grundstücke, Gebäude, Beteiligungen).

#### **Beteiligungsmanagement zur Generierung von Einnahmen**

Zur Erhöhung der Einnahmen können auch die kommunalen Unternehmen beitragen. Zwar sind viele der Unternehmen dauerhaft verlustträchtig, jedoch greifen nach einer Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor<sup>4</sup> über vier Fünftel der größten Kommunen gegenüber ihren Unternehmen zu Ergebnisvorgaben. Damit dürften die Kämmere versuchen, Gewinne der Unternehmen für den Haushalt zu nutzen bzw. Verluste zu minimieren. Den sicherlich größten Erfolg hierbei erzielte die Stadt Berlin, der es innerhalb von fünf Jahren gelang, einen Nettoverlust von rund 1,1 Milliarden Euro im Jahr 2002 in einen Nettogewinn von gut 1 Milliarde Euro 2006 zu „drehen“ (Public-Governance Sommer 2007, S. 26). Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Wirtschaftskrise erscheinen solche Erfolge kaum wiederholbar; die Ertrags- und nicht zuletzt die Risikosituation der Beteiligungen dürften aber bei der Haushaltskonsolidierung wesentliche Themen sein.

4 Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.): Der kommunale Gesamtabchluss und die Steuerung des „Konzerns Kommune“, Studie 2009.



**Anteil der Kosten von Dienstleistungen, der über Gebühren gedeckt wird**

## 2. Senkung der Ausgaben

Da die Kommune bei ihren weisungsfreien Pflichtaufgaben nur über die Art und Weise der Erfüllung entscheiden kann, sind zunächst vor allem die freiwilligen Aufgaben Ansatzpunkt für die Haushaltskonsolidierung: Die Gemeinden prägen jedoch mittels freiwillig erbrachter Leistungen ihr jeweiliges Erscheinungsbild, deshalb bergen Kürzungen in diesem Bereich in aller Regel politischen und öffentlichen Sprengstoff.

### Kürzungen bei freiwilligen Leistungen unpopulär

Eine für alle Gemeinden gleichermaßen gültige Strategie zur Ausgabenreduktion lässt sich nicht identifizieren. Vielfach sind derzeit aber folgende Maßnahmen<sup>5</sup> geplant oder bereits in der Umsetzung:

### Allgemeingültige Strategie nicht zu erkennen

- generelle Kürzung der Sach- und Personalausgaben um einen bestimmten Prozentsatz oder einen absoluten Betrag (umgesetzt zum Beispiel mittels Streichen oder Hinauszögern von Neu- oder Ersatzbeschaffungen, Streichen von Fortbildungsmitteln, Wiederbesetzungssperre bei freiwerdenden Stellen/Stellenabbau);
- Kürzung einzelner Budgets (beispielsweise für Zoo/Tierpark);
- Schließung bestimmter Einrichtungen (wie Bäder, Bibliotheken, Theater);
- Kürzung von Zuschüssen an örtliche Vereine und Organisationen sowie an kommunale Unternehmen;
- Senkung von Standards (beispielsweise Absenken der Heiztemperatur in Bädern, Verzicht auf Beleuchtung in Seitenstraßen);
- Technisierung von Verwaltungsabläufen (zum Beispiel Ausbau des E-Government);
- organisatorische Neu-/Umstrukturierung zur Steigerung von Effektivität und Effizienz der Arbeitsabläufe.

Vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung mit Investitions- und Kassenkrediten sowie den daraus resultierenden Zinsaufwendungen erscheint es auch erforderlich, dass sich Kommunen verstärkt mit dem aktiven Management ihrer Schulden auseinandersetzen. Ziel eines aktiven Schuldenmanagements ist die Optimierung des Schuldenportfolios im Hinblick auf Zinsaufwand und Risiko. Als Instrumente kommen unter anderen die Wahl des Zeitpunkts der Kreditaufnahme, die Wahl der Zinsbindungsdauer sowie der Einsatz von Derivaten in Betracht.

### Aktives Schuldenmanagement als weiterer Baustein

Die folgende Übersicht stellt einnahme- und ausgabeseitige Vorhaben ausgewählter Großstädte dar:

<sup>5</sup> Vergleiche Deutscher Städtetag, Pressemitteilung 2.2.2010.

|                  | Einnahmesteigerungen   | Ausgabenkürzungen   |
|------------------|--|---|
| <b>Duisburg</b>  | Erhöhung von Hundesteuer, Nutzungsentgelten für Sporthallen und Eintrittspreisen für Schwimmbäder, Konzerte und Theater sowie der Elternbeiträge für Kita- und Hortbetreuung.  | Streichung von 680 Stellen, Kürzung von Zuschüssen für kulturelle Einrichtungen und Schließung der Rhein-Ruhr-Halle.  |
| <b>Hamburg</b>   | Erhöhung der Gebühren für Baugenehmigungen, Abwasser sowie der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung.  | Geringere Investitionen für IT-Projekte und Straßenbaumaßnahmen sowie Reduzierung von Maßnahmen der Stadtentwicklungsprogramme, Kürzung der Zuschüsse an den Hamburger Verkehrsverbund. |
| <b>Stuttgart</b> | Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes und der Parkgebühren.   | Personalstellen werden teilweise nicht wiederbesetzt und IT-Projekte gestreckt. Streichung von Zuschüssen.  |
| <b>Wuppertal</b> | Erhöhung der Hunde- und Vergnügungssteuer, der Eintrittspreise von Zoo und Orchester sowie der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung und des Schulgeldes für die Musikschule. Verkauf von Beteiligungen und städtischer Grundstücke. | Senkung der Personalkosten, Kürzung von Zuschüssen im Jugend-, Kultur-, Sozial- und Sportbereich sowie Schließung von Schulen, Bädern, Bibliotheken und des Schauspielhauses.           |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

### Viele Kommunen kooperieren bei externen Dienstleistungen

### 3. Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit

Eine weitere Möglichkeit, um Einsparungen zu generieren und dennoch ein ausreichendes Dienstleistungsniveau aufrechtzuerhalten, ist die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit. Weitergehende Forderungen umfassen vereinzelt sogar die Auflösung und Zusammenlegung von Gemeinden. Aber auch ohne die Zusammenlegung von Kommunen kann die Effizienz der Leistungserbringung durch die Schaffung größerer Dienstleistungseinheiten gesteigert werden. Viele Gemeinden kooperieren seit Jahren und es kann davon ausgegangen werden, dass sich die überörtliche Zusammenarbeit noch verstärken wird. In hohem Maße werden Infrastruktureinrichtungen (Freizeiteinrichtungen, Abfallmanagement, Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungssysteme), aber auch soziale Dienstleistungen wie etwa Rettungsdienste und Schuldnerberatung genutzt. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist mitunter auch im Bereich der Wohnungs(bau)gesellschaften und des Nahverkehrs geplant.

### Shared Service Center für Allgemeine Verwaltungsleistungen

Im Bereich der internen Verwaltungsleistungen erscheinen Shared Service Center besonders geeignet, da es sich um Leistungen der öffentlichen Verwaltung handelt, die nach allgemein fixierten, für alle Einzelfälle einheitlichen Regeln und Standards erbracht werden.

### Beispiele für mögliche gemeindeübergreifende Prozesse

Typische Beispiele für Prozesse, die gemeindeübergreifend erbracht werden können, sind Aufgaben aus dem IuK-Bereich (wie IT-Services), zahlreiche Aufgaben des Personalmanagements (zum Beispiel Gehalts- und Reisekostenabrechnung, Fortbildung, Personalgewinnung), Teilaufgaben des Finanz- und Rechnungswesens (beispielsweise Kassenwesen, Mahnwesen), Gebäude- und Immobilienmanagement, das Beschaffungswesen sowie das Rechtsamt.

### Strukturelle Ursachen kommunaler Verschuldung

#### Ausblick

Die Finanzkrise und die damit einhergehenden Steuerausfälle sowie zusätzlichen Belastungen haben zwar den Handlungsdruck erhöht, jedoch hat die kommunale Verschuldung auch strukturelle Ursachen, die zeitlich weit vor der aktuellen Finanzkrise liegen. Dabei ist aus Sicht der Kommunen zwischen exogenen und endogenen Faktoren zu unterscheiden.

#### Exogene Faktoren

- steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen und Beziehern von Sozialhilfe;
- Überwälzung von neuen Aufgaben ohne entsprechende Finanzierung (Nichtbeachtung des Konnexitätsprinzips);
- Steuersenkungen auf Bundesebene;
- Finanzierung der deutschen Einheit.

- kleinteiliger und dezentraler Prozess der Haushaltsaufstellung;
- zunehmender Parteienwettbewerb auf kommunaler Ebene<sup>6</sup>;
- Präferenz für Gegenwartsleistung und -konsum auf Seiten von Gemeinderat und Bürgerschaft;
- unzureichende Gewerbestruktur mit entsprechenden Konsequenzen für die Gewerbesteuererinnahmen.

Vergleichende Analysen von Konsolidierungsstrategien haben ergeben, dass insbesondere die Ausgabenreduktion das entscheidende Instrument zur Sanierung der öffentlichen Finanzen darstellt. Einnahmeerhöhungen können eine Konsolidierung zwar unterstützen, sind aber in der Regel weniger bedeutend. Weiterhin wird diskutiert, die „Steuerungspolitiker“ (Bürgermeister und Kämmerer) gegenüber den Fachämtern zu stärken, da dieser Personenkreis mit höherer Gestaltungsmacht und stärkeren Vetorechten die Umsetzung von Budgetsanierungen erleichtern kann. So zeigt ein Blick auf die Länderebene, dass es „starken“ Finanzministern mit relativ langer Amtszeit gelungen ist, das Ziel der Haushaltskonsolidierung in den Mittelpunkt ihrer Politik zu stellen. Darüber hinaus können Kürzungen zumeist nur mit starker Steuerung von „oben“ („top-down“) durchgesetzt werden, das heißt mithilfe verbindlicher Vorgabe von Einsparzielen gegenüber den betroffenen Fachbereichen.

Erfolgreiche Sanierungsstrategien zeichnen sich durch folgende Merkmale aus:

- verbindliche Festlegung von Sparmaßnahmen zu Beginn der neuen Amts- bzw. Wahlperiode;
- Sensibilisierung der Bürger für die Haushaltskrise und Formulierung von positiven Konsolidierungszielen (Erhalt der kommunalen Handlungsspielräume, Aufrechterhaltung freiwilliger Leistungen etc.);
- politische Führung („Leadership“) mit konsequentem Eintreten für eine Sanierungspolitik und entsprechende Kommunikation;
- Gleichverteilung der Sanierungslasten.

Dies ändert allerdings nichts an der Tatsache, dass Kürzungen grundsätzlich unpopulär sind und nicht immer schnelle Sanierungserfolge bringen. Deshalb sind Unbeirrbarkeit und Durchhaltevermögen Grundvoraussetzungen für die erfolgreiche Haushaltskonsolidierung.

Auch bei umfassenden Sparanstrengungen und Abgabenerhöhungen ist es nicht für alle Kommunen möglich, eine Haushaltssanierung allein aufgrund eigener Anstrengungen zu bewerkstelligen. So ist es beispielsweise den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Saarland und in Rheinland-Pfalz auch in den vergleichsweise günstigen Jahren 2007 und 2008 nicht gelungen, einen positiven Finanzierungssaldo zu erreichen. Hier sind auch die Bundesländer gefordert, durch eine Modifizierung des Finanzausgleichs zwischen Ländern und Kommunen zu erreichen, dass den Kommunen ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um ihre anfallenden Aufgaben zu finanzieren. Auch wird in Zukunft eine konsequente Einhaltung des Konnexitätsprinzips erforderlich sein. ■

## Endogene Faktoren

## Ausgabenreduktion und starke Steuerung entscheidend

## Merkmale erfolgreicher Sanierungsstrategien

## Sanierung aus eigener Kraft nicht für alle Kommunen ein gangbarer Weg

*Wir danken Frau Dr. Sabine Großkinsky für die Mitwirkung bei der Erstellung dieses Beitrags.*

6 Die politikwissenschaftliche Theorie geht davon aus, dass Parteien sich den Wählern gegenüber mit Leistungsangeboten für die Bürger überbieten, sich gleichzeitig aber davor scheuen, die dadurch entstehenden Kosten den Bürgern durch höhere Steuern oder Gebühren aufzuerlegen. Stattdessen weicht man auf eine erhöhte Verschuldung aus, die als hinausgeschobene und gegenwärtig noch unmerkliche Besteuerung aufgefasst werden kann.

## Im Fokus

# Wege aus der Staatsverschuldung

**Deutschland und viele andere Länder befinden sich in der schwersten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit. Durch eine aktive Intervention haben die Regierungen versucht, die Auswirkungen einzudämmen. In der Folge konnte zwar der wirtschaftliche Abschwung gebremst werden, gleichzeitig haben aber die öffentlichen Defizite den höchsten Stand seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht und müssen nun mühsam zurückgeführt werden.**

Weltweit haben die Notenbanken ihre Leitzinsen gesenkt. In Ländern wie den USA oder Großbritannien, in denen kein weiterer Zinssenkungsspielraum besteht, weil die nominalen Zinsen bereits nahe null sind, greift man zu weiteren Mitteln wie dem „quantitative easing“. Hierbei versorgen die Zentralbanken Unternehmen unter Umgehung des Bankensektors direkt mit Liquidität.

Darüber hinaus haben auch alle entwickelten Länder sowie viele wichtige Schwellenländer fiskalpolitische Konjunkturprogramme aufgelegt. Das heißt, es wird nicht auf die Selbstheilungskräfte des Marktes vertraut, sondern vielmehr durch direkte und indirekte Staatshilfen versucht, den Wirtschaftskreislauf zu stabilisieren. Weltweit zu nennen sind hierbei die 4 bis 5 Billionen Dollar für Banken zur Aufrechterhaltung ihrer Liquidität, zur Rekapitalisierung und zur Aufrechterhaltung des Zahlungsverkehrs. Weiterhin anzuführen sind die 2,5 Billionen Dollar zur Belebung der Realwirtschaft und schließlich die Zusagen von etwa 1,1 Billionen Dollar für Entwicklungsländer über den Internationalen Währungsfonds.<sup>1</sup>

Die Belebung der Realwirtschaft erfolgt dabei über direkte Staatsausgaben (zum Beispiel Infrastrukturinvestitionen), die Aktivierung von Kaufkraft (zum Beispiel durch die Senkung von Steuern) oder aber durch direkte Konsumzuschüsse wie im Fall der Abwrackprämie. Weiterhin wirkten auch ohne staatliches Zutun die automatischen Stabilisatoren, das heißt Effekte, die die Konjunktur ohne besondere Maßnahmen stimulieren, aber nichtsdestotrotz den Staatshaushalt belasten, zum Beispiel die Erhöhung der Ausgaben der Sozialversicherungen bei gleichzeitig sinkenden Einnahmen. Da sich Staatsausgaben in solcher Höhe nicht aus den laufenden Einnahmen finanzieren lassen, kam es in Europa nach Worten der EZB zur „dramatischste[n] Verschlechterung der Haushaltslage“ seit Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion.

Die Grafiken auf der nächsten Seite geben einen Überblick über die Entwicklung der Staatsfinanzen in ausgewählten OECD-Ländern.

Der sprunghafte Anstieg der Staatsverschuldung wird erheblich höhere Zinsausgaben nach sich ziehen und die budge-

<sup>1</sup> Blankart, C./Fasten, E.: Krise, Krisenbekämpfung und Staatsbankrott, 2009.



tären Handlungsspielräume weiter einengen. Somit stellt sich mittelfristig die Frage nach der Verringerung des Staatsdefizits und langfristig nach der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte.

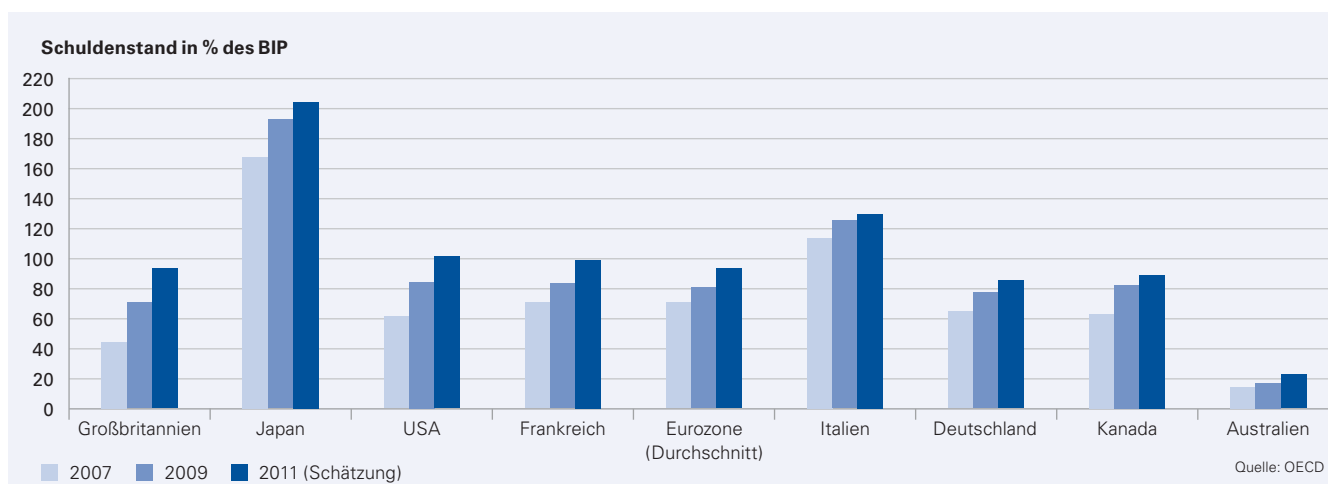
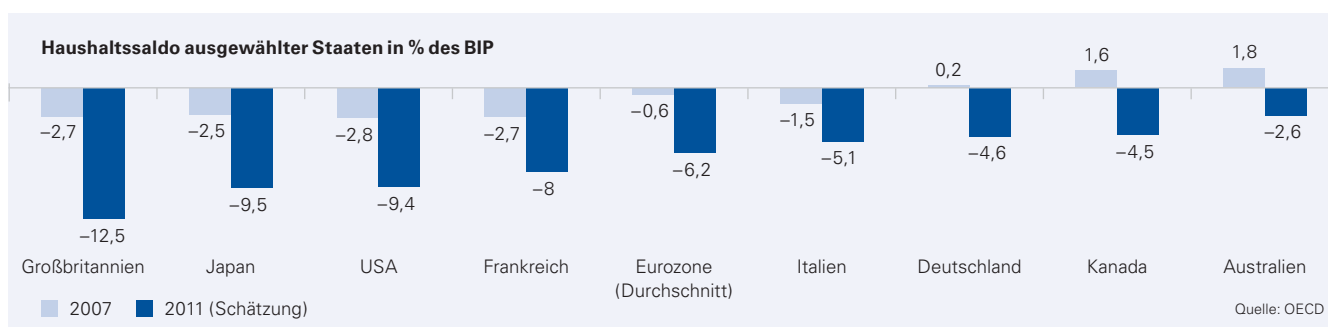
Eine 2010 veröffentlichte Untersuchung ergab, dass bei einer Staatsverschuldung bis 90 Prozent des BIP kaum ein Einfluss der Verschuldung auf das Wirtschaftswachstum festgestellt werden kann.

Sobald die Staatsschuld aber auf über 90 Prozent anwächst, bremst sie das Wachstum.<sup>2</sup> Diese Marke wäre nach Vorhersagen der OECD für Frankreich Ende 2010 und für Großbritannien Ende 2011 überschritten. Eine allgemein anerkannte Zielmarke, bis wann eine Staatsverschuldung tragbar ist, existiert jedoch nicht. Grundsätzlich geht es um das allgemeine

<sup>2</sup> Rogoff, K./Reinhard, C.: Growth in a Time of Debt, 2010.

Vertrauen in die Solvenz des Staates, das heißt, dass die Wirtschaftssubjekte nicht daran zweifeln, dass der Staat sämtliche Zahlungsverpflichtungen erfüllen wird.

Zwar haben einige Länder bereits für das laufende Jahr Korrekturmaßnahmen angekündigt, doch viele andere beabsichtigen, erst 2011 mit der Haushaltssanierung zu beginnen. Dabei stellt sich der Konsolidierungsbedarf je nach Schulden-



stand und Zielgröße unterschiedlich dar. Gleichwohl hat die Finanzkrise die Haushaltslage in allen Ländern beeinträchtigt, dies jedoch in unterschiedlichem Maße. Es lassen sich vier Ländergruppen unterscheiden:

- Länder, deren strukturelles Defizit sich auch ohne Finanzkrise nennenswert verschlechtert hätte (zum Beispiel USA, Japan);
- Länder, deren Konsolidierungsbedarf in erster Linie aus der Finanzkrise rührt (zum Beispiel Deutschland, Irland, Spanien, Großbritannien);
- Länder, die bereits vor der Krise ein hohes strukturelles Defizit aufwiesen (beispielsweise Griechenland, Portugal);
- Länder mit einem Konsolidierungsbedarf aufgrund hoher Schuldenstände bereits vor der Krise (zum Beispiel Belgien, Italien).

Prinzipiell kann ein Staat auf unterschiedliche Weise seinen Schuldenstand reduzieren:

**1. Inflation**

- nur möglich, wenn die Schulden in der eigenen Währung aufgenommen wurden;
- nur bei Unabhängigkeit in der Geldpolitik (nicht gegeben für Mitglieder der Währungsunion);
- Risiko: politischer Widerstand durch

Bürger und/oder unabhängige Zentralbank.  
Beispiele: Großbritannien 1949, USA 1970er-Jahre, Argentinien 2002

**2. Insolvenz und/oder Umschuldung**

- kompletter Staatsbankrott in jüngster Zeit selten;
  - zumeist Einstellung des Schuldendienstes und neue Verhandlungen.
- Beispiele: Russland 1998, Argentinien 2002, einzelne Mittel- und Osteuropäische Staaten 2009

**3. Innovation und Wachstum**

- sinkende Arbeitslosigkeit entlastet das Staatsbudget;
  - Wirtschaftswachstum erhöht die Steuerbasis;
  - zumeist Öl- oder Kriegsboom.
- Beispiele: USA (1950er-Jahre sowie „New Economy“ 1998–2001)

**4. Haushaltskonsolidierung**

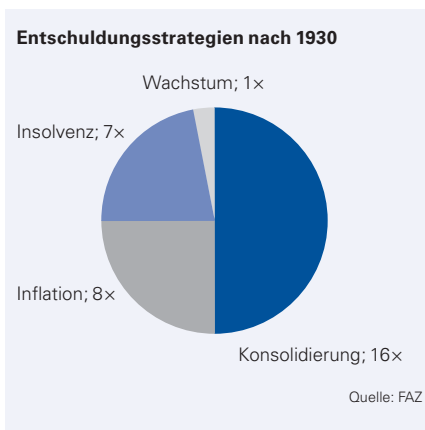
- Senkung von Staatsausgaben;
  - Erhöhung der Steuerbasis, Schaffung neuer Einnahmequellen;
  - Privatisierung und Reduktion des Staatsanteils;
  - Risiko: Politische Konflikte wahrscheinlich.
- Beispiele: Großbritannien 1980er-Jahre, Kanada 1996

In einer Betrachtung von 32 Entschuldungsphasen seit 1930 zeigt sich, dass die vergleichsweise angenehme Entschuldung durch Wachstum in der Empirie selten vorgekommen ist (vgl. Grafik unten links).

Haushaltskonsolidierungen mit zum Teil großer Verringerung des Schuldenstandes sind dabei häufiger anzutreffen als gemeinhin angenommen. Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Konsolidierungserfolge einzelner Länder der letzten 30 Jahre.

Seitdem Budgetkonsolidierungen analysiert werden, steht die Frage im Zentrum, ob einnahme- oder ausgabeseitige Konsolidierungen erfolgreicher und nachhaltiger sind. Eine Analyse von 26 Konsolidierungsphasen in 17 Ländern zeigt, dass bei erfolgreichen Konsolidierungen die Ausgabenseite im Vordergrund steht.<sup>3</sup> So gelangen insbesondere Irland (–20 Prozent), Neuseeland (–15 Prozent), Niederlande (–9,9 Prozent) und Schweden (–7,7 Prozent) zwischen 1980–2005 signifikante Reduzierungen der Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP. Die durchschnittliche Veränderung der Ausgabenquote bei nachhaltigen Konsolidierungen lag bei –6,8 Prozent. Interessant in diesem Zusammenhang sind die Bereiche,

3 Wagschal, U./Wenzelburger, G.: Haushaltskonsolidierung, 2008.



| Land        | Periode     | Schuldenstand in % des BIP zu Beginn der Konsolidierung | Reduktion des Schuldenstands in % des BIP | Schuldenstand nach der Konsolidierung in % des BIP |
|-------------|-------------|---|---|--|
| Dänemark    | (1993–2008) | 80,1  | 58,1                                      | 22,0   |
| Belgien     | (1993–2007) | 136,9   | 53,0                                      | 83,9   |
| Neuseeland  | (1986–2001) | 71,6  | 41,8                                      | 29,8   |
| Kanada      | (1996–2008) | 101,7   | 39,0                                      | 62,7   |
| Schweden    | (1996–2008) | 73,2  | 35,2                                      | 38,0   |
| Irland      | (1995–2005) | 58,9  | 33,6                                      | 25,3   |
| Niederlande | (1993–2007) | 78,5  | 32,9                                      | 45,6   |
| Spanien     | (1996–2007) | 67,4  | 31,4                                      | 36,0   |
| Norwegen    | (1979–1984) | 56,5  | 21,4                                      | 35,1   |

Quelle: IWF

in denen Kürzungen vorgenommen wurden. So wurde das Gesundheits- und Bildungswesen von den Kürzungen zumeist ausgenommen; ebenso fanden nur moderate Kürzungen im Sozialbereich statt.

Hier ist jedoch zu beachten, dass die Sozialausgaben zumeist einen der größten Ausgabenblöcke darstellen und somit bereits geringfügige prozentuale Kürzungen eine große Wirkung erzielen können.

Relativ am stärksten betroffen waren die Bereiche allgemeine Verwaltung (hier werden auch die Zinszahlungen erfasst), wirtschaftliche Angelegenheiten (zum Beispiel Subventionen) sowie Verteidigung und Sicherheit (siehe Grafik unten).

Vergleicht man das Ausgabenprofil der Konsolidierer mit dem der Nicht-Konsolidierer, so zeigt sich, dass Letztere besonders für die Bereiche Soziales und Gesundheit ihre Ausgaben erhöht haben.

Die Ausgabenenkungen der Konsolidierer im Bereich Soziales konnten vor allem durch verschärfte Kriterien des Leistungsbezugs und/oder Verkürzung der Transferdauer erzielt werden. Ein verbreitetes Instrument war auch der Verzicht auf die Anpassung der Sozialleistungen über den Zeitverlauf. Einsparungen in

Bezug auf die allgemeine Verwaltung bestanden vor allem in einer Reduktion der Zinszahlungen.

Zu den Ländern, die einen intensiven Personalabbau im öffentlichen Dienst betrieben haben, zählten vor allem Kanada, Schweden, Neuseeland und die USA, gefolgt von Österreich und den Niederlanden.

Bei den wirtschaftlichen Leistungen wurden in erster Linie Subventionen gekürzt oder gestrichen. Besonders hervorzuheben ist hier Kanada, das bei 60 Prozent aller Subventionen Kürzungen vorgenommen hat.

Die Einnahmenseite war demgegenüber weniger bedeutend für die Konsolidierung. So sank die Abgabenquote bei erfolgreichen Konsolidierern um 0,5 Prozent zwischen 1990–2002, während sie im selben Zeitraum im OECD-Durchschnitt um 0,3 Prozent anstieg. Institutionelle Faktoren wie beispielsweise die Mehrheitssituation oder die Anzahl der beteiligten Parteien spielen keine Rolle im Konsolidierungsprozess; auch parteipolitische Effekte sind eher untergeordnet. Begünstigend wirken dagegen Machtwechsel auf den Konsolidierungserfolg. Dieser „Honeymoon-Effekt“ rührt daher, dass schmerzhafte Reformen am ehesten nach einem Wahlsieg und der

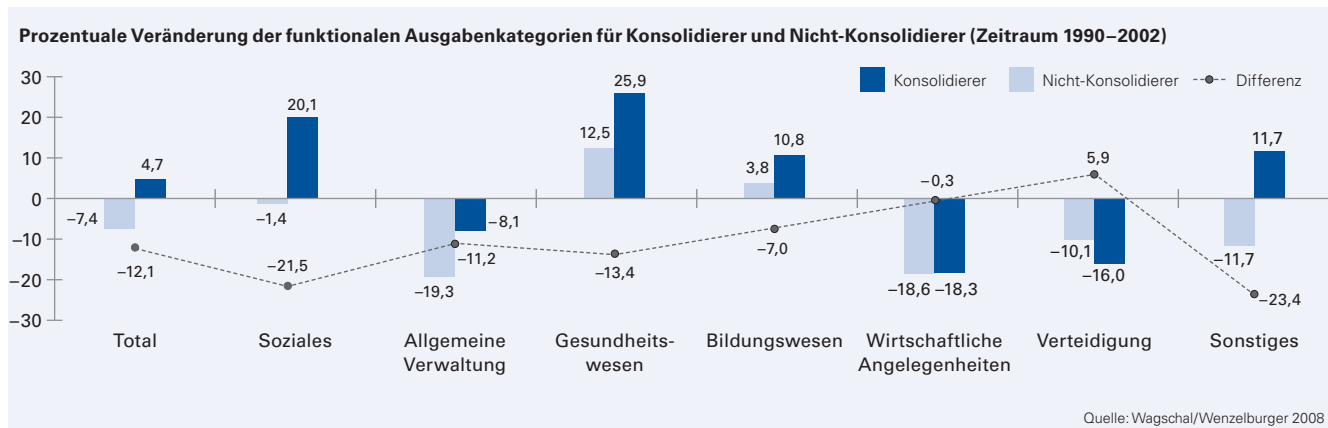


daraus folgenden hohen Legitimation durchgeführt werden können.

### Handlungsoptionen für Deutschland

In Deutschland wie in allen anderen OECD-Ländern stellt sich somit die Frage nach Wegen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. Nach den aktuellen Zahlen des am 19.3.2010 verabschiedeten Bundeshaushalts 2010 beträgt die Nettokreditaufnahme geplante 80,2 Milliarden Euro, nach 49,1 Milliarden Euro im Vorjahr; dies ist der höchste Wert in der Nachkriegsgeschichte. Nach Aussagen des Bundesfinanzministers soll im Jahr 2011 mit der Konsolidierung begonnen werden – mit dem Ziel, das Staatsdefizit bis 2016 auf 0,35 Prozent des BIP zu verringern, um den Vorgaben der in Artikel 115 GG verankerten Schuldenbremse zu entsprechen.

Da jedoch die hohen Haushaltsfehlbeträge allein durch Wachstum nicht zurückge-





führt werden können, ist die Finanzpolitik in den kommenden Jahren gefordert, die staatlichen Ausgaben konsequent an die verfügbaren Einnahmen anzupassen, um die notwendigen 10 Milliarden an jährlichen Einsparungen zu realisieren, die notwendig sind, um die Vorgaben des Grundgesetzes zu erfüllen.

Nach einer aktuellen Umfrage sieht auch die Mehrheit der Bundesbürger die Notwendigkeit von Haushaltskürzungen. Demnach befürworten 29 Prozent eine Senkung der Steuern; 10 Prozent sprechen sich für Steuererhöhungen aus, jedoch immerhin 66 Prozent für die Kürzung staatlicher Ausgaben.<sup>4</sup> Der aktuelle Wirtschaftsbericht der OECD für Deutschland, der sich unter anderem auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs und des Sachverständigenrats stützt, schlägt eine Kombination aus Ausgaben- und Einnahmenmaßnahmen vor. Dabei wird vorab konstatiert, dass bestimmte Ausgaben (zum Beispiel die auf die Staatsverschuldung zu leistenden Zinszahlungen, die 2008 rund 15 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes ausmachen) nicht gesenkt werden können, wobei andere (beispielsweise Ausgaben für Bildung, Infrastruktur sowie Forschung und Entwicklung) nicht gesenkt werden sollten, da dies die langfristigen Entwicklungsperspektiven beeinträchtigen könnte. Folgende Maßnahmen werden empfohlen:

#### Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors

- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie Abschaffung von Parallelstrukturen;
- freiwilliger Zusammenschluss von Ländern;
- Steigerung der Effizienz der Sozialausgaben (dasselbe Niveau der Einkommensverteilung könnte nach Aussage der OECD theoretisch mit ungefähr 38 Prozent geringeren öffentlichen Ausgaben erreicht werden);
- Steigerung der Effizienz der Gesundheitsausgaben.

#### Verringerung von Finanzhilfen und Staatskonsum

- Kürzung der Finanzhilfen des Bundes um 23,5 Milliarden Euro bis 2012;
- Verringerung der Konsumausgaben des Staates (weiterer Personalabbau, Mittelkürzungen für Sachverständige, Dienstreisen und Öffentlichkeitsarbeit).

#### Erhöhung der Staatseinnahmen

- Verringerung und Streichung von Steuerergünstigungen (insbesondere Überprüfung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes);
- Anhebung von Vermögens- und Grundsteuern;
- Erhöhung der Umweltsteuern.

Ungeachtet dieser aus ökonomischer Sicht unter Umständen einleuchtend erscheinenden Maßnahmen darf nicht vergessen werden, dass Haushaltskonsolidierung einen hochpolitischen Prozess darstellt und daher die politischen Rationalitäten betrachtet werden müssen.

Mithilfe von Krediten können die Staatsausgaben heute erhöht, gleichzeitig aber die Kosten der staatlichen Leistungen auf zukünftige Generationen überwältigt werden, die für die heutige Regierung als Wähler keine Rolle spielen. Zwar mag die

Reduktion der Staatsverschuldung als Schlagwort mittlerweile populär geworden sein, einzelne Kürzungen werden aber auch in Zukunft unpopulär bleiben. Hinter jeder Ausgabe steht ein Begünstigter bzw. eine entsprechende staatliche Organisation, die ein Interesse an ihrem Fortbestand hat und deren Widerstand durch Kürzungen mobilisiert wird. Im Haushaltsaufstellungsverfahren besteht das Ziel eines jeden haushaltspolitischen Akteurs (in erster Linie die Ressorts und die entsprechenden Ausschüsse des Bundestages) darin, für sich und seine Klientel einen möglichst großen Anteil der vorhandenen Mittel zu sichern, das heißt jeder Minister möchte sein Budget erhöhen und jede Partei ihre Klientel bedienen. In Zeiten von gleichbleibenden bzw. sinkenden Ressourcen gewinnt dieser Verteilungskampf zusätzlich an Schärfe.

Auch wenn alle Akteure grundsätzlich der Meinung sind, dass geringere Staatsausgaben das Gebot der Stunde seien, wird doch jeder nach einem möglichst großen Anteil am gegebenen Budget streben und hoffen, dass andere entsprechend mehr Verzicht üben. In der Folge wird durch individuelles rationales Verhalten ein kollektiv unerwünschtes Ergebnis entstehen, das heißt die Staatsaufgaben und ein etwaiges Defizit werden höher sein als erwünscht. Ein klassischer Lösungsansatz für diese Problematik kann in der Hierarchisierung der Finanzpolitik liegen. In Bezug auf den Haushalt würde dies eine weitere Stärkung der Position des Finanzministers bei der Aufstellung und Kontrolle des Haushalts bedeuten. Im Zuge einer Konsolidierungsstrategie dürfte zumindest im Rahmen einer kurzfristigen Strategie an linearen Sparvorgaben für die einzelnen Ressorts kein Weg vorbeiführen, um entsprechende Verteilungskonflikte so weit als möglich zu umgehen. ■

4 Handelsblatt vom 6.4.2010.



# Rechnungswesen und europäische Finanzstatistik – Bringt die Doppik mehr Transparenz?

**Die aktuelle Diskussion um die Verschuldung Griechenlands wirft Fragen in Bezug auf die Qualität der Datenmeldungen zur Verschuldung im Euroraum auf. Dabei wird auch über die Kreditwürdigkeit der Länder im Euroraum diskutiert. Gerade die abrupte Änderung von Ratings zeigt, dass es selbst für Fachleute schwer ist, eine Beurteilung der öffentlichen Haushaltswirtschaft vorzunehmen. Die Frage ist auch, ob die Einführung der Doppik in Deutschland für zunehmende Transparenz über die öffentliche Verschuldung sorgen kann.**

Im Februar 2010 gab die griechische Regierung zu, mittels Devisen-Swaps die Höhe der Zinszahlungen geschönt zu haben. Dabei wurden Zinszahlungen vom laufenden Jahr in künftige Haushaltsjahre transferiert. Gleichzeitig wurde über das Ausmaß der Verschuldung und die Kreditwürdigkeit Griechenlands spekuliert. Nun muss Griechenland harte Sparmaßnahmen einleiten, um kurzfristig die Auflagen des Rettungspakets und langfristig die Vorgabe des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wieder einhalten zu können. Um die Stabilität des Euro sicherzustellen, verlangt dieser, dass das Haushaltsdefizit die Höhe von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten darf und die Gesamtschulden maximal 60 Prozent des BIP betragen dürfen.

Dass Mitgliedsländer gegen Stabilitätskriterien verstoßen, ist keine Seltenheit. Was das Haushaltsdefizit betrifft, hat Deutschland jahrelang die Drei-Prozent-Grenze ohne Sanktionen überschritten. Offenbar wurde nur ein geringes Risiko für die Stabilität des Euro gesehen, wenn Mitgliedsländer mit geringem Schuldenstand in

Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs die Drei-Prozent-Grenze verfehlten.

Anders sieht es in Bezug auf das Verhältnis von Schulden zum BIP aus. Die Verletzung der Schuldengrenze signalisiert, dass der Handlungsspielraum im laufenden Haushalt durch Zins und Tilgung eingeschränkt ist. Bereits 2008 haben mehrere Mitgliedsstaaten gegen das 60-Prozent-Kriterium verstoßen. Dieses Kriterium wird zunächst aus einer einfachen Formel abgeleitet.

$$\frac{\text{Verschuldung}}{\text{BIP}} \leq 60\%$$

Bei näherer Betrachtung sind sowohl Zähler als auch Nenner ermessensbehaftet.

## BIP

Die Ermittlung des BIP erweist sich als äußerst komplex. Gerade was die Wertschöpfung betrifft, ist ein Rückgriff auf Schätzverfahren unerlässlich. Länder mit hohem BIP können sich einen höheren Schuldenstand erlauben, was Begehrlich-

keiten zur Ausnutzung von Ermessensspielräumen mit sich bringen kann. Manchen Ländern wurde beispielsweise vorgeworfen, durch die Berücksichtigung der Schattenwirtschaft im BIP diese Kennzahl geschönt zu haben.

### Verschuldung

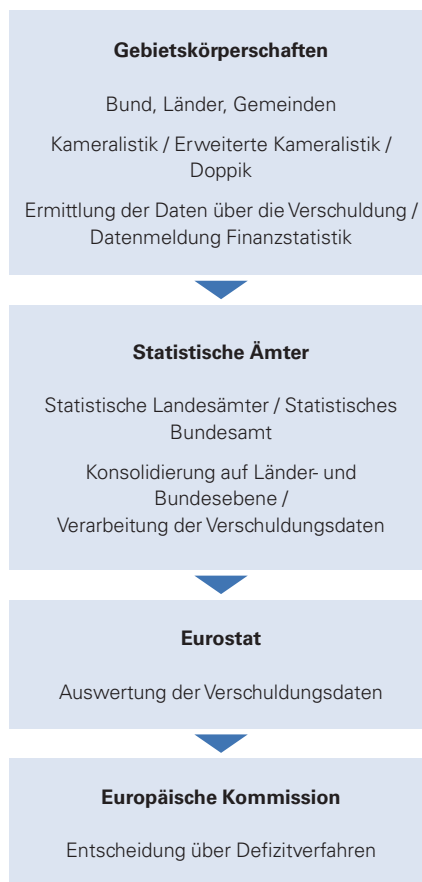
Die Verschuldung ist gegenwärtig der Hauptdiskussionsspunkt. Gerade der Vorwurf der Bildung von Schattenhaushalten ist angesichts der angespannten Haushaltssituation häufig zu hören. Ebenso wird alternativen Finanzierungsformen wie Leasing und Public Private Partnerships (PPP) eine Verschleierung der tatsächlichen Schuldenlast unterstellt.

### Zusammenspiel der Akteure

Um die Spielräume bei der Ermittlung von BIP und Verschuldung zu reduzieren und um einheitliche Regelungen zu schaffen, liegt mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG 95) ein Regelwerk vor, das eine einheitliche Auslegung ermöglichen soll. Unterschiedliche Auffassungen zu den Datenmeldungen werden in der Regel zwischen den Rechtsabteilungen der Behörden direkt geklärt. Eine Prüfung durch einen externen Gutachter erfolgt nicht. Mit dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft (Eurostat) besteht eine Institution, die Datenmeldungen der Mitgliedsländer entgegennimmt. Das Amt besitzt allerdings nur eingeschränkte Kompetenzen zur Kontrolle der Daten. Bereits im Jahr 2005 hatte Eurostat weitere Befugnisse zur Überprüfung von gemeldeten Daten eingefordert, war jedoch am Widerstand der Mitgliedsstaaten gescheitert. Zwar bestehen nun Vorschläge zur Ausweitung der Kompetenzen von Eurostat, allerdings ist offen, ob bzw. auf welchen Kompromiss sich die Mitgliedsländer einigen werden.

Die Meldung der Daten an Eurostat sowie die Entscheidungen der EU-Kom-

mission über eventuelle Defizitverfahren stellen die beiden letzten Schritte in diesem Prozess dar. Basis sind die Daten des öffentlichen Rechnungswesens der Gebietskörperschaften.



Quelle: Eigene Darstellung

Die Überprüfung und Auswertung der Datenmeldungen sind nicht einfach. Durch Plausibilitätskontrollen können Inkonsistenzen transparent werden (zum Beispiel: Ist das Verhältnis von Zinszahlungen zum Schuldenstand plausibel?). Solche Plausibilitätschecks können Fragen hinsichtlich der Datenqualität nach sich ziehen und einen Anhaltspunkt für weitere Überprüfungen geben.

### Rechnungswesen der Gebietskörperschaften als Basis für die Finanzstatistik

Die Unsicherheit beginnt bereits an der Basis der Datenermittlung bei den Gebietskörperschaften. Während im priva-

ten Sektor das externe Rechnungswesen in den vergangenen Jahren immer mehr vereinheitlicht wurde (Stichwort: International Financial Reporting Standards – IFRS), verwenden die europäischen Länder völlig unterschiedliche Standards im öffentlichen Rechnungswesen.

Die meisten Formen des öffentlichen Rechnungswesens bewegen sich zwischen den beiden Eckpunkten „Cash Basis Accounting“ (rein zahlungsstromorientiert, in Deutschland: Kameralistik) und „Full Accrual Accounting“ (periodengerechte Erfolgsermittlung mittels Bilanz- bzw. Vermögensvergleich, in Deutschland: Doppik).

Gerade bei Mischformen mit Tendenz zu Zahlungsströmen werden bestimmte Werte nicht ermittelt. Dadurch sind in vielen Fällen verlässliche Informationen nur über die Geldschulden verfügbar (explizite Verschuldung). Informationen über das Ausmaß zukünftiger Zahlungsverpflichtungen wie staatliche Pensionszusagen, die erst in Zukunft zu Auszahlungen führen (implizite Verschuldung), bleiben oft verborgen.

### Die Situation in Deutschland

Das öffentliche Rechnungswesen in Deutschland befindet sich derzeit auf dem Weg von der Kameralistik zur Doppik. Die Reformen sind jedoch unterschiedlich weit fortgeschritten. Zahlreiche Kommunen haben die Doppik eingeführt oder befinden sich in der Umstellungsphase. Die meisten Flächenländer haben ihren Kommunen unterdessen die Doppik verbindlich vorgegeben; in einzelnen Bundesländern bestehen Wahlrechte zwischen Kameralistik und Doppik.

Auf Ebene der Landesverwaltungen sowie des Bundes sind die Reformen weniger weit vorangekommen. Die sich abzeichnenden Unterschiede in den Standards der kommunalen Doppik zwischen

den Bundesländern, die uneinheitliche Festlegung auf Doppik und (erweiterte) Kameralistik sowie die Übergangsphase bei der Umstellung werden eine finanzstatistische Auswertung der Verschuldungsdaten durch Ämter und Institutionen erschweren.

### Zunehmende Transparenz durch Doppik?

Gesichert erscheint, dass die Doppik mehr Transparenz über eine implizite Verschuldung schafft. Aufschlüsse darüber ergeben sich beispielsweise aus der Bilanzierung und Bewertung von Pensionszusagen.<sup>1</sup> Die Kameralistik liefert keine Informationen über das Ausmaß des Pensionsanspruchs von Beamten und Angestellten der öffentlichen Hand. Zwar sind auf kommunaler Ebene die Ansprüche oft über Pensionskassen finanziert und es besteht eine Kapitaldeckung; allerdings liegen gerade auf Ebene der Bundesländer sowie des Bundes keine Kapitaldeckungen vor. Umlagefinanzierte Pensionszusagen engen im kameralistischen Haushalt den Handlungsspielraum ein, handelt es sich doch um in der Vergangenheit (Dienstzeit des Beamten) begründete Ansprüche, die zu Zahlungsabflüssen in der laufenden sowie in künftigen Perioden führen. Durch die Einführung der Doppik wird dieser Bestandteil der über die Geldschulden hinausgehenden Verschuldung transparent. Eine doppische Rechnungslegung sorgt dabei für die verursachungsgerechte Aufwandserfassung des Pensionsanspruchs im jeweiligen Haushaltsjahr.

Allerdings bedeutet die Anwendung der Doppik nicht, dass die Pensionsverpflichtungen einheitlich bewertet werden. Aktuell bestehen unterschiedliche Konzepte der Bundesländer, die sich insbesondere durch den verwendeten Diskontierungs-

zinssatz unterscheiden. Gerade bei Gebietskörperschaften mit wesentlichen Pensionsverpflichtungen kann bereits ein Unterschied von einem Prozentpunkt einen enormen Effekt auf die Rückstellungshöhe mit sich bringen.

Ferner können alternative Finanzierungsformen (außer dem klassischen Kauf und der Finanzierung über Kredit) zu einer Verschuldung führen, die sich nicht in Geldschulden niederschlägt. Bund, Länder und Gemeinden haben in den letzten Jahren zahlreiche Leasing- bzw. PPP-Modelle umgesetzt, um langfristige Projekte der Daseinsvorsorge finanzieren zu können. Zwar haben steuerliche Restriktionen zu einem Rückgang der Leasingmaßnahmen geführt, allerdings sind gerade in Zeiten leerer Kassen alternative Finanzierungsformen häufig notwendig, um größere Projekte realisieren zu können. Die Einführung der Doppik kann an dieser Stelle für mehr Transparenz sorgen. Da die bilanzielle Zuordnung der Leasinggegenstände und -verbindlichkeiten auf steuerlichen Leasingerlassen basiert, erfolgt nicht in jedem Fall eine Zurechnung zum wirtschaftlichen Eigentümer, bei dem die überwiegenden Chancen und Risiken verbleiben. Allerdings sorgt die Notwendigkeit zur Darstellung der sonstigen finanziellen Verpflichtungen im Anhang für Transparenz. Gerade daraus sind künftige Mittelabflüsse ersichtlich.

Offen ist jedoch, ob bzw. wie die Aggregation dieser Informationen zu statistischen Zwecken künftig erfolgt. Eine einheitliche Vorgabe zur Berichterstattung über diese außerbilanziellen Finanzierungen würde eine Auswertung auf nationaler Ebene begünstigen. Zumeist werden in diesen Fällen künftiger Nutzen (durch Bereitstellung von Leistung) und künftige Belastung des Haushalts im Fall von Leasing einhergehen. Die künftigen Handlungsspielräume sind jedoch bereits mit Realisierung der Projekte einge-

schränkt, was eine Erfassung als Verschuldung wirtschaftlich rechtfertigt.

Was PPP-Modelle – wie beispielsweise Straßen-, Brücken- oder Tunnelprojekte – betrifft, so besteht gerade bei Dienstleistungskonzessionen eine Vielzahl unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten. Häufig führen diese Formen zu außerbilanziellen Verpflichtungen. Transparenz ergibt sich in diesen Fällen meist nur aus qualitativen Informationen. Quantitative Informationen sind daher kaum auf nationaler Ebene auswertbar.

### Die Einbeziehung der öffentlichen Unternehmen

Nach Umstellung des Einzelabschlusses (Kernverwaltung) von der Kameralistik zur Doppik befinden sich einige Kommunen bereits auf dem Weg zu kommunalen Gesamtabschlüssen (Konzernabschlüssen). Hierdurch werden die Unternehmen im Besitz der Kommune einbezogen. Auch dadurch kann eine zunehmende Transparenz über die Verschuldung der Kommunen resultieren. Beispielsweise sehen die Regelungen des ab 2010 anzuwendenden Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) die Pflicht zur Einbeziehung (Vollkonsolidierung) von Zweckgesellschaften vor, was für zunehmende Transparenz sorgt.

Derzeit sind die Schulden öffentlicher Ausgliederungen in Deutschland nicht in der laufenden Statistik enthalten. Zumeist werden die Schulden von Eigenbetrieben nur nachrichtlich angegeben. Was Eigen-gesellschaften in meist privater Rechtsform betrifft, sind überhaupt keine fortlaufend ermittelten Informationen über das Ausmaß der Schulden vorhanden. Die künftige Pflicht zur Erstellung von Gesamtabschlüssen inklusive der Ausgliederungen in Unternehmen wird zusätzliche Transparenz schaffen. Wie der Eingang in die öffentliche Statistik aussehen wird, ist dabei allerdings offen. Dazu wäre

<sup>1</sup> Wobei Pensionsrückstellungen allerdings nicht in jedem Bundesland bei der Kommune gebildet werden (in Baden-Württemberg zum Beispiel beim Kommunalen Versorgungswerk Baden-Württemberg).

eine einheitliche Vorgehensweise wünschenswert.

Bei manchen Ausgliederungen kann darüber diskutiert werden, ob die Schulden des entsprechenden Unternehmens auch als Schulden der öffentlichen Hand angesehen und so in die Statistik aufgenommen werden sollen. Vor dem Hintergrund einer Vergleichbarkeit im Rahmen der Stabilitätskriterien müsste die Betrachtung zudem europaweit auf derselben Basis erfolgen. Grundsätzlich sollte es bei wirtschaftlicher Betrachtung aber keine Rolle spielen, in welcher Rechtsform staatliche Aktivitäten durchgeführt werden, selbst wenn es sich um Ausgliederungen handelt, deren Aktivitäten kaum Risiken für den Steuerzahler mit sich bringen. Der durch die ausgelagerten Unternehmen vergrößerte Ausweis der Verschuldung dürfte jedoch nicht dazu führen, dass weitere Privatisierungsschübe entstehen (Reduktion der Verschuldung durch Verkauf öffentlicher Unternehmen).

Aus der ausschließlichen Betrachtung der Verschuldung sind nur bedingt Aussagen über die Stabilität bzw. Belastung öffentlicher Haushalte möglich. Die Vermögensseite darf daher nicht außer Acht gelassen werden. Kommunen, die über ein größeres disponibles bzw. veräußerbares Vermögen verfügen, sollten sich eine höhere Verschuldung leisten können. Ein ähnliches Beispiel liegt dem 60-Prozent-Kriterium zugrunde (höheres BIP gestattet höhere absolute Schulden). Auch in dieser Hinsicht kann die Doppik für zunehmende Transparenz sorgen.

### Standardisierung tut not

Festzuhalten ist, dass zumindest theoretisch die Doppik die Verschuldung der öffentlichen Hand umfassender darstellt als in der bisherigen kameralen Welt. Doppische Daten müssen zudem im Prozess der Datenmeldung an Eurostat nicht

durch komplexe und ermessensbehaftete Simulationsrechnungen ermittelt werden.

Allerdings sind die Konzepte von Bund, Ländern und Kommunen unterschiedlich. Ebenso bestehen je nach Bundesland große Unterschiede beim Fortschritt der Modernisierung des Rechnungswesens. Weil sich innerhalb Deutschlands kein einheitliches System durchsetzen konnte, sind Abstimmungsschwierigkeiten bei der Finanzstatistik absehbar.

Mit dem Beginn des Jahres 2010 ist das modernisierte Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in Kraft getreten, mit dem die Doppik in ganz Deutschland Bestandteil des Haushaltsrechts wird. Gleichzeitig wird durch das HGrG aber ein „Nebeneinander“ von Kameralistik, die nach wie vor gewählt werden kann, und Doppik etabliert. Durch die Ausrichtung an den Rechnungslegungsvorschriften des HGB sowie durch das neu geschaffene Standardisierungsgremium von Bund und Ländern wird mittelfristig eine stärkere Konvergenz der unterschiedlichen doppelischen Standards in Deutschland erwartet.

Gegenwärtig wird das HGB zunehmend durch die internationale Rechnungslegung beeinflusst. So hat das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) teilweise zu einer Angleichung an die internationalen Rechnungslegungsstandards IFRS geführt. Die Frage besteht, ob den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) – das Pendant der IFRS im öffentlichen Sektor – künftig eine ähnliche Bedeutung im staatlichen Bereich zukommen wird. In der Europäischen Kommission und in weiteren europäischen Staaten, darunter der Schweiz und den Niederlanden, sind bereits Erfahrungen mit dem Regelwerk vorhanden.

### Ausblick und Fazit

Noch ist nicht erkennbar, welche Konsequenzen die Diskussion um die öffentli-

che Verschuldung in Europa haben wird. Die Diskussion allein aber könnte bereits die Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in Europa voranbringen. Ein einheitliches Regelwerk sowie die Verabschiedung desselben in Gesetzesform erscheinen dabei als wesentlich. Durch die zunehmende Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel sowie durch den Beitritt weiterer Nationen zur EU ist es durchaus möglich, dass von europäischer Seite künftig Vorgaben gemacht werden, die direkte Auswirkungen auf das öffentliche Rechnungswesen und die Ermittlung der Verschuldung haben.

Allerdings darf dabei nicht außer Acht bleiben, dass auch ein komplett harmonisiertes doppelisches System in allen Staaten der EU einen zweiten „Fall Griechenland“ nicht verhindern kann. Ermessens- und Gestaltungsspielräume sind bei allen Bilanzierungsregelwerken vorhanden. Aus diesem Grund kommt dem Enforcement des Regelwerks verstärkte Bedeutung zu.

Damit stellt sich die Frage zusätzlicher Kompetenzen für Eurostat bei der Kontrolle der Daten, die aus den Mitgliedsländern geliefert werden. Sofern dies scheitert, könnte eine Ausweitung der Befugnisse des EU-Rechnungshofs in Luxemburg geeignet sein, für eine stärkere Verlässlichkeit der Daten und zusätzliche Transparenz zu sorgen. Aufgabe des EU-Rechnungshofs ist es zu prüfen, ob die vom Steuerzahler aufgebrachten Mittel der EU ordnungsgemäß vereinnahmt und rechtmäßig, wirtschaftlich sinnvoll und zweckgebunden ausgegeben werden. Gerade im Hinblick auf die zunehmende Umverteilung von Geldern über die EU könnte eine Ausweitung der Befugnisse sinnvoll sein. Allein die Existenz zusätzlicher Kontrollmöglichkeiten könnte eine präventive Wirkung auf die Datenqualität entfalten. ■

## Standpunkt aus Wissenschaft und Forschung

# Vom linearen zum intelligenten Sparen



**Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid**  
Hertie School of Governance,  
Professor for Public and Financial  
Management, wissenschaftlicher  
Leiter des Instituts für den  
öffentlichen Sektor e.V.

**Sowohl in Deutschland als auch im europäischen Ausland setzt sich zunehmend die Einsicht durch, dass für öffentliche Verwaltungen Einsparungen und Budgetkonsolidierung die zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre sind. Die aktuelle Finanzkrise hat den budgetären Druck auf die öffentliche Hand nochmals deutlich verschärft. Veränderte Aufgaben, wegbrechende Einnahmen und die neue Schuldenregel zwingen die öffentliche Hand zu Sparmaßnahmen. Allein auf Bundesebene müssen bis 2016 jährlich 10 Milliarden Euro eingespart werden. Die Führungskräfte der Verwaltung sind sich dieser schwierigen Aufgabe bewusst: Eine kürzlich durchgeführte Führungskräftebefragung in der staatlichen Verwaltung in Deutschland hat klar gezeigt, dass budgetärer Druck als die wichtigste Herausforderung der nächsten Dekade gesehen wird.<sup>1</sup>**

Finanzielle Engpässe sind natürlich alles andere als neu in der öffentlichen Verwaltung. Neu sind jedoch die Größenordnung und die Dringlichkeit der aktuellen Herausforderung.

Wie kann ein derart tief greifendes Sparen sowohl wirksam als auch nachhaltig sowie mit dem Auftrag und den Aufgaben der öffentlichen Hand vereinbar sein? Wie können Sparpotenziale identifiziert und genutzt werden, ohne zu den bekannten negativen Effekten zu führen, die man aus primär finanzorientierten Reformbewegungen wie zum Beispiel in Großbritannien kennt? Einfache und simple Antworten auf diese Fragen greifen sicherlich zu kurz und Lösungen müssen immer auch die Spezifika eines Ressorts oder Sektors berücksichtigen. Eine aus politi-

scher Logik durchaus verständliche und vielfach praktizierte Kompromisslösung ist daher der Ansatz linearer Einsparungen nach dem „Rasenmäherprinzip“ bzw. inkrementalen opfersymmetrischen Maßnahmen. Die Nachteile dieses Ansatzes sind ebenfalls seit Langem bekannt: Undifferenzierte Einsparungen auf Kosten bereits effizient und effektiv aufgestellter Bereiche und Programme sowie stark negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit und insbesondere die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Angesichts des immer wiederkehrenden Einsatzes in den letzten Jahren scheint diese inkrementale Ausdünnung mittlerweile in vielen Bereichen bereits an ihre Grenzen zu stoßen. Es muss die Frage gestellt werden, ob es sich mittel- bzw. langfristig wirklich um eine erfolgreiche Methode handelt. So bestehen etwa auch in privaten Unternehmen starke Zweifel am Erfolg von Kostensenkungen nach dem „Rasenmäherprinzip“.

<sup>1</sup> Die Erhebung der Hertie School of Governance mit Unterstützung des Instituts für den öffentlichen Sektor beruht auf einer schriftlichen Befragung von 351 hohen Führungskräften der Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder (mehrerlich Abteilungsleiter). Die Ergebnisse der Studie werden demnächst veröffentlicht.



Die entscheidende Frage ist daher: Gibt es intelligente Alternativen zu den herkömmlichen linearen Sparvorgaben? Man muss sich dabei sowohl vergangene als auch internationale Erfahrungen vergegenwärtigen, um intelligente und politisch realistische Ansätze zu entwickeln. So ist es etwa Schweden und Kanada gelungen, in den Jahren 1992 bis 1998 durch Einsparungen in allen Bereichen ein Budgetdefizit von über minus 8 Prozent des BIP nachhaltig abzubauen.

Erste „lessons learned“ zeichnen sich anhand vorhandener Untersuchungen und konkreter Umsetzungserfahrungen ab. Intelligentes Sparpotenzial entsteht vor allem dann, wenn Kostensenkungen mit Innovationen verbunden werden. Internationale wie auch privatwirtschaftliche Erfahrungen zeigen, dass gerade starker Konsolidierungsdruck die Initiierung umfassender Veränderungen ermöglicht. Der anstehende Konsolidierungsdruck sollte nicht nur im Hinblick auf die zweifellos bestehenden negativen Auswirkungen betrachtet werden, sondern auch positiv als einmalige Chance für eine nachhaltige Neuausrichtung und Reform des öffentlichen Haushalts und der öffentlichen Verwaltung.

Sämtliche bisherigen Erfahrungen unterstreichen auch, dass intelligentes Sparen primär intelligente Politik ist. Intelligentes Sparen heißt, den Staat und seine Verwaltungen auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten und klare Prio-

ritäten zu entwickeln. Ein ganzheitlicher, strategischer Ansatz, der keine Bereiche auslässt und von strategischen Prioritäten ausgeht, erscheint unerlässlich. Priorisierung ohne vorangehenden politisch getragenen strategischen Prozess ist kaum möglich. Dieser ist gleichzeitig die Grundlage für systematische Aufgaben- und Ausgabenüberprüfungen („spending reviews“). Anzusetzen ist somit bei den Methoden der Planung und Budgetierung, kombiniert mit Aufgabenentflechtungen und klaren Zuteilungen von Verantwortlichkeiten. Gerade in der Überprüfung und sorgfältigen Anpassung von Strukturen und Prozessen liegt ein großes, nachhaltiges und in der öffentlichen Verwaltung bisher kaum genutztes Sparpotenzial, ebenso wie im konsequenten Einsatz von E-Government-Lösungen. Ein kritisches Durchleuchten von Organisation und Prozessen erscheint ebenso wichtig wie das der Aufgaben selbst. Eine bedeutende Rolle nehmen dabei Kosten- und Leistungsdaten zur Identifikation von Verbesserungspotenzialen und insbesondere im Hinblick auf wirkungsvolle Umsetzungskontrollen ein.

Dies bedingt auch eine entsprechende Führungskultur: Neben der Bereitschaft zu kritischen Analysen und Diskussionen sind vor allem klare Entscheidungen sowie Konsequenz in der Umsetzung erforderlich. Internationale Erfahrungen legen nahe, dass die Kernherausforderung darin besteht, Anreizstrukturen zu schaffen, welche eine Selbstbeurteilung der Produktivität fördern und einzelne Einheiten anregen, Produktivitätspotenziale zu nutzen. Auch gilt es, Führungskräfte und Mitarbeiter für Veränderungen zu mobilisieren und mit klaren Verantwortlichkeiten einzubinden.

Konsolidierungsbestrebungen haben auch Auswirkungen für die vielen, oft auf halbem Weg stehen gebliebenen Ansätze der Verwaltungsmodernisierung.

So könnte der zunehmende budgetäre Druck eine Chance für die Neubelebung und Weiterentwicklung von Konzepten wie Leistungskennzahlen und -messung, leistungsorientierter Budgetierung, Benchmarking, Kosten- und Leistungsrechnung und anderer Ansätze der ergebnisorientierten Steuerung, aber auch neuer doppischer Rechnungslegungssysteme darstellen. Die Haushaltskonsolidierung stellt diese Konzepte und Instrumente gleichzeitig auf eine klare Bewährungsprobe. Sie werden selbst zum Objekt systematischer kritischer Überprüfung im Hinblick auf Zweckmäßigkeit und Nutzen. ■

# Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

## Corporate Governance

### Hamburg und Frankfurt am Main veröffentlichen Corporate Governance Kodizes

Der neue Corporate Governance Kodex für die Beteiligungsunternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg ist durch die Senatskommission für öffentliche Unternehmen am 29.12.2009 novelliert und durch die Finanzbehörde jetzt erstmals veröffentlicht worden. Der Hamburger Kodex orientiert sich ausdrücklich am Deutschen Corporate Governance Kodex für börsennotierte Kapitalgesellschaften. Er gilt ungeachtet der Rechtsform für alle Gesellschaften, die sich im direkten mehrheitlichen Eigentum Hamburgs bzw. der Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung (HGV) befinden, nicht aber für die HGV selbst.

Zentraler Grundsatz des Hamburger Kodex ist im Unterschied zu den bekannten kommunalen Kodizes die Zuweisung der Unternehmenssteuerung an die Exekutive, den Hamburger Senat. Im Hinblick auf Bürgerschaftsabgeordnete und Fraktionsmitarbeiter wird im Kodex bestimmt, dass diese keine Aufsichtsratsmandate wahrnehmen können. Demgegenüber wird es als „zweckmäßig“ bezeichnet, dass Personen außerhalb der Hamburger Verwaltung oder anderer öffentlicher Körperschaften in Aufsichtsräte einrücken können, wenn sie besondere wirtschaftliche Erfahrungen aufweisen und anzunehmen ist, dass sie hamburgische Interessen in den Unternehmen vertreten.

Die Geschäftsleiter der hamburgischen Unternehmen werden verpflichtet, ihre längerfristige Unternehmensplanung auf Basis eines von der Hansestadt vorgegebenen „Zielbildes“ zu erarbeiten. Den Aufsichtsräten wird im Kodex aufgegeben, zu überwachen, ob sich das Unternehmen im Rahmen seines „Zielbildes“ bewegt. Ziel- und Leistungsvereinbarun-

gen mit der Geschäftsleitung sollen auch Regelungen zur Verbesserung des Klimaschutzes („Klima-Tantieme“) enthalten.

In Frankfurt am Main hat die Stadtverordnetenversammlung am 25.3.2010 eine „Richtlinie guter Unternehmensführung – Public Corporate Governance Kodex“ beschlossen, die keinen ausdrücklichen Bezug zum Kodex der börsennotierten Unternehmen aufweist. Der Kodex gliedert sich in zwei Teile: der erste behandelt Zuständigkeiten und Zusammenwirken der Beteiligten, wobei hier vor allem die Gremienzuständigkeiten geregelt werden, der zweite Teil fasst Transparenz- und Kontrollmaßnahmen zusammen. Hierunter werden neben den Zuständigkeiten des Beteiligungsmanagements schwerpunktmäßig Rechnungslegung und Abschlussprüfung, dazu auch der Wirtschaftsplan und der Beteiligungsbericht beschrieben.

Die Rolle der städtischen Unternehmen im Rahmen der Daseinsvorsorge wird im Kodex betont und festgeschrieben, dass sich die Geschäftspolitik in die strategischen Ziele des „Gesamtkonzerns Stadt Frankfurt am Main“ einzuordnen habe. Im Rahmen des operativen Beteiligungsmanagements werden auch Quartalsberichte an das zuständige Referat der Stadtverwaltung inhaltlich und terminlich vorgegeben. Zum Organ, das für die Bestellung der Geschäftsleitung zuständig sein soll, trifft der Kodex jedoch keine Festlegung.

Der Kodex der Freien und Hansestadt Hamburg ist unter <http://beteiligungsbericht.fb.hamburg.de> herunterladbar. Die Stadt Frankfurt am Main stellt den Kodex unter [www.frankfurt.de](http://www.frankfurt.de) zur Verfügung. ■

## Verwaltungsmodernisierung

### Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung publiziert

Angesichts zahlreicher Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung hat die Bundesregierung die Broschüre „Change Management“ veröffentlicht. Den Behördenleitungen und anderen Führungskräften, die für die Organisation konkreter Veränderungsprozesse verantwortlich sind, soll der Leitfaden Hinweise zur eigenen Rolle geben und praxisgerechte Instrumente und deren Einsatzmöglichkeiten vorstellen. Die Anwendungshilfe beschreibt Veränderungsstrategien sowie deren Erfolgsfaktoren und stellt Instrumente zur Bewältigung von Veränderungsprozessen vor. Erarbeitet wurde die Broschüre von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesrechnungshofs.

Der Leitfaden ist abrufbar unter:  
[www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de) ■

### Umfrage bescheinigt Behördenrufnummer guten Service

In einer repräsentativen Befragung hat das Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag des Bundesinnenministeriums Bekanntheitsgrad und Akzeptanz der einheitlichen Behördenrufnummer 115 ermittelt. Der Behördenrufnummer wird danach insgesamt ein guter Service bescheinigt: 86 Prozent der Anrufer waren mit den erhaltenen Informationen zufrieden und 93 Prozent würden die 115 wieder nutzen. Unklarheit besteht jedoch noch über den Umfang des angebotenen Services der Behördenrufnummer. Darüber hinaus ist die 115 bislang bei weniger als der Hälfte der Bürger in den Testregionen bekannt; bundesweit beträgt der Bekanntheitsgrad 29 Prozent.

Die Ergebnisse der Umfrage sind unter [www.d115.de](http://www.d115.de) zu finden. ■

## Öffentliche Finanzwirtschaft

### Quickborn startet zweiten Anlauf des „Bürgerkredits“

Die 20.000 Einwohner zählende Kommune Quickborn hat ein neues Modell gewählt, um Darlehen bei ihren Bürgern aufzunehmen. Quickborn hat von März 2010 an jeweils 1 Million Euro mit zwei und fünf Jahren Laufzeit aufgenommen. Für zwei Jahre sollen die Bürger der Stadt etwa 1,5 Prozent Zinsen erhalten, für fünf Jahre rund 2,6 Prozent.

Verwaltet werden die Bürgerkredite in Quickborn von der Bank für Investments und Wertpapiere (BIW), die das Modell auch in anderen Kommunen anbieten will. Das Anlegerkonto kostet den Bürger 12 Euro im Jahr, von der Kommune erhält die Bank 0,15 Prozent der erhaltenen Kreditsumme. Die durch den Kredit aufgebrachten Mittel sollen unter anderem für Erweiterungsbauten des Gymnasiums und der Regionalschule verwendet werden.

Im vergangenen Jahr hatte sich die Stadt Quickborn bereits 4 Millionen Euro gegen einen Zins von 3 Prozent direkt von den Bürgern geliehen. Im Oktober 2009 untersagte die Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin jedoch eine Wiederholung dieser Praxis, da sie gegen das Kreditwesengesetz verstoße, das für solche Einlagengeschäfte eine Banklizenz vorschreibt (siehe PublicGovernance Winter 2009/2010, S. 30). ■

## Sparkassen-Finanzgruppe

### BaFin konkretisiert Anforderungen an Verwaltungsräte

Am 22.2.2010 hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ein Merkblatt veröffentlicht, das die Vorgaben des „Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht“ konkretisiert.

Im Einzelnen wird darin etwa zur Sachkundeerfordernis an Mitglieder von Verwaltungsräten ausgeführt, dass neben Geschäftsführungserfahrung in vergleichbaren Unternehmen bei „geborenen“ Mitgliedern, also Hauptverwaltungsbeamten einer Gebietskörperschaft, regelmäßig eine entsprechende Sachkunde anzunehmen sei. Sollte keine Erfahrung bestehen, könne diese auch grundsätzlich durch Fortbildungen erworben werden.

Das Merkblatt befindet sich auf [www.bafin.de](http://www.bafin.de). Eine erweiterte Beschreibung ist auch auf [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de) zu finden. ■

### Novellierung des Sparkassengesetzes in Schleswig-Holstein – Minderheitsbeteiligung an Sparkassen in der Diskussion

Ende Februar 2010 hat der schleswig-holsteinische Landtag in erster Lesung über eine Novellierung des Sparkassengesetzes beraten. Nach dem Willen der Regierungskoalition aus CDU und FDP, die den Entwurf eingebracht hat, soll der Landtag das neue Gesetz noch vor der Sommerpause beschließen. Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit zur Bildung von Stammkapital und Minderheitsbeteiligungen an Sparkassen vor. Bis zu 25,1 Prozent des Stammkapitals können danach von anderen öffentlich-rechtlichen Sparkassen – also auch von Sparkassen aus anderen Bundesländern – oder „von vergleichbaren Trägern“ (wie der privatrechtlich verfassten HASPA Finanzholding) gehalten werden.

Stammkapital ist vergleichbar mit dem Grundkapital einer Aktiengesellschaft und kann verzinst werden. Ob Stammkapital gebildet oder eine Minderheitsbeteiligung akzeptiert wird, entscheidet der Verwaltungsrat der Sparkasse „nach vorheriger Zustimmung der Vertretung des Trägers“. Die Koalitionsfraktionen wollen damit die Eigenkapitalausstattung der – teilweise angeschlagenen – schleswig-



holsteinischen Sparkassen verbessern. Die Opposition im Landtag warnt davor, die Sparkassen im Lande für Beteiligungen von außen zu öffnen – und vor der Gefahr eines EU-rechtlich unterhöhlten „Damnbruchs“ für den Einstieg in die Privatisierung von Sparkassen. ■

### Transparenzgesetz in Kraft getreten

Das Gesetz zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen ist am 17.12.2009 beschlossen worden. Das Gesetz schreibt vor, dass ab 2010 die Bezüge öffentlicher Amtsträger individualisiert veröffentlicht werden. Dieses betrifft unter anderem die Vorstände und Aufsichtsgremien von Sparkassen und Stadtwerken.

Die Regelung trifft bei Kommunen und Verbänden auf massiven Widerspruch. So sei nach Aussage des Hauptgeschäftsführers des nordrhein-westfälischen Landkreistages die demokratische Kontrolle der Vorstandsgehälter der Sparkassen durch die Kreistage und Stadträte ausreichend.

Das Oberlandesgericht Köln hatte bereits im Juni 2009 die Offenlegung von Vorstandsgehältern bei nordrhein-westfälischen Sparkassen durch eine einstweilige Verfügung verboten und eine entsprechende Passage im Sparkassengesetz des Landes als verfassungswidrig bezeichnet (Az. 15 U 79/09). ■

### Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

#### Thüga-Verkauf abgeschlossen

Der Energiekonzern E.ON hat den Verkauf der Thüga AG abgeschlossen, der Kaufpreis soll bei 2,9 Milliarden Euro liegen. Nach Zustimmung durch die zuständigen Kartellbehörden am 1.12.2009 ist der Verkauf an das kommunale Erwerbersondium Integra/KOM9 vollzogen worden.

E.ON hatte im August dem Integra-Zusammenschluss aus enercity (Stadtwerke Hannover AG), der Mainova AG, der N-ERGIE AG und der KOM9, die sich wiederum aus mehr als 45 Stadtwerken zusammensetzt, den Zuschlag erteilt. In der Thüga hat E.ON bislang rund 90 zum größten Teil Minderheitsbeteiligungen an regionalen Versorgern gebündelt. Zusammen versorgten die Thüga-Unternehmen zuletzt 2,9 Millionen Gas- und 3,5 Millionen Stromkunden und setzten 16,4 Milliarden Euro um.

Die Thüga-Beteiligungen an der Berliner GASAG (37 Prozent), an der HEAG Südheessische Energie AG (40 Prozent), an den Stadtwerken Duisburg (20 Prozent) und Karlsruhe (10 Prozent) waren nicht Bestandteil der Transaktion. Diese Beteiligungen sollen separat veräußert werden.

Nach den Worten der neuen Eigentümer entsteht nach E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall der fünftgrößte unabhängige Energie- und Wasserversorger Deutschlands. Die Thüga könnte so als Kern für eine „Deutsche Stadtwerke AG“ angesehen werden.

Dresden hat sich unterdessen dem Trend zur Rekommunalisierung ebenfalls angeschlossen und wird der EnBW die ost-sächsische Energieholding Geso für voraussichtlich rund 836 Millionen Euro abkaufen. Der Stadtrat stimmte am 18.3.2010 mit großer Mehrheit für das Geschäft.

Die Geso hält Anteile an zehn Energieversorgern, darunter auch 35 Prozent an den zu Anfang der 1990er-Jahre teilprivatisierten Dresdner Stadtwerken; die Stadt Dresden selbst hält an diesen derzeit 55 Prozent. Als Käufer tritt nicht die Stadt selbst, sondern das kommunale Unternehmen Technische Werke Dresden (TWD) auf. Die Stadt bürgt allerdings für die Kredite, die für das Geschäft aufgenommen



werden. Außerdem stellt sie selbst einen Kredit für die TWD bereit. ■

#### Kopplung des Gaspreises an den Ölpreis untersagt

Nach einem Urteil des Bundesgerichtshofs vom 24.3.2010 dürfen die Gaspreise für Verbraucher nicht mehr ausschließlich an den Ölpreis gekoppelt werden.

Geklagt hatten Kunden des Energieversorgers Rheinenergie und der Stadtwerke Dreieich gegen Verträge aus dem Jahr 2005, in denen der Gaspreis ausschließlich auf der Preisentwicklung für extraleichtes Heizöl basierte. Das Urteil bewertet dies als Benachteiligung der Kunden, da die Energieversorger auf diese Weise Kostenerhöhungen, die sich zum Beispiel aus gesteigerten Verwaltungs- oder Netznutzungskosten ergeben, auf die Kunden abwälzen könnten. Bei gleichbleibenden Kosten könnten die Versorger dementsprechend noch zusätzlichen Gewinn erzielen, wenn der Ölpreis steige.

Verbraucherschützer bewerten das Urteil als positiven Schritt zu mehr Preistransparenz und Wettbewerb auf dem Gasmarkt. Die betroffenen Kunden erhalten nun gegebenenfalls Rückzahlungen. Inwieweit Kunden anderer Versorger von dem Urteil profitieren, hängt von den Konditionen der entsprechenden Verträge ab. Nach Aussagen der Rheinenergie wirkt sich das Urteil nicht auf die derzeitigen Kundenpreise aus, weil die



entsprechenden Verträge bereits 2007 nach der Entscheidung der ersten Instanz geändert wurden. ■

#### Positionspapier kommunaler Spitzenverbände zur Verpackungsentsorgung

Ende Januar 2010 stellten der Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. (bvse), der Verband kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im VKU, der Städtetag, der Landkreistag, der Städte- und Gemeindebund sowie die dualen Systeme Redual und Vfw ein Grundmodell zur Neuordnung der Verpackungsordnung vor. Mit diesem gemeinsam erarbeiteten Positionspapier haben sich erstmals Vertreter kommunaler und privater Verbände sowie der kommunalen Spitzenverbände auf gemeinsame Punkte verständigt. „Wir wollen die Verpackungsentsorgung in unserem Land reformieren und zu einem schlanken, nachvollziehbaren und effizienten Instrument moderner Stoffstromwirtschaft machen“, erklärte der Präsident des bvse.

Die Verbände fordern:

- Aufhebung der bisherigen Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Verpackungsarten und Nachweispflichten;
- zentrale Registrierung und Kontrolle der Erstinverkehrbringer von Verpackungen zur wirksamen Eingrenzung des Trittbrettfahrerproblems;
- primäre kommunale Steuerungsverantwortung bei der Erfassung der Vertragsvergabe;

- Sicherstellung von Bürgernähe und einer gesamtheitlichen Weiterentwicklung der Wertstofffassung;
- Gewährleistung fairen Wettbewerbs im Verhältnis von kommunalen Unternehmen, privater Entsorgungswirtschaft und Systembetreibern;
- Zulassung und Koordination der Systembetreiber durch eine beliebige Stelle. ■

#### ÖPNV-Test in europäischen Großstädten

Im Rahmen eines vom ADAC durchgeführten Vergleichs des öffentlichen Personennahverkehrs in 23 Großstädten in 18 europäischen Ländern ist die Stadt München als Testsieger mit der Bewertung „sehr gut“ hervorgegangen. Bewertet wurde dabei nach den folgenden Kategorien: Reisezeit, Umsteigen, Informationsangebot und Fahrpreis.

Die anderen getesteten deutschen Städte Hamburg, Frankfurt am Main, Leipzig und Köln erhielten jeweils die Gesamtnote „gut“ und lagen somit in der oberen Hälfte aller Städte. Im unteren Drittel finden sich ost- und südeuropäische Großstädte, aber auch London, wo die hohen Fahrpreise maßgeblich für die schlechte Bewertung waren. Den größten Nachholbedarf insgesamt sahen die Tester beim Informationsangebot – sowohl während der Fahrt als auch im Internet. ■

#### Stadtwerke erhöhen Engagement für erneuerbare Energien

Eine Umfrage der Zeitung für kommunale Wirtschaft (ZfK) unter den Mitgliedern des Verbandes kommunaler Unternehmen ergab, dass ein Großteil der Stadtwerke kleinerer und mittelgroßer Städte ihr Engagement für Energie aus erneuerbaren Quellen, insbesondere in der Eigenerstellung, in Zukunft erhöhen wird.

Nach Angaben der Befragten sei vor allem der Beitrag zu einer Energiewende, so-

wie zum Klimaschutz und zur gesellschaftlichen Verantwortung ausschlaggebend.

20 Befragte gaben an, in naher Zukunft über 450 Millionen Euro in erneuerbare Energien investieren zu wollen.

Bei der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien dominiert der Studie zufolge Wasser mit 67 Prozent, gefolgt von Fotovoltaik (Solarzellen) mit 21 Prozent, Wind und Biomasse mit je 10 Prozent, sowie Kraft-Wärme-Kopplung mit 5 Prozent.

Die Antworten der Befragten sind auf der Homepage der ZfK unter [www.zfk.de](http://www.zfk.de) veröffentlicht. ■

#### Gesundheitswesen

##### Erstmals Pflege-Noten veröffentlicht

Mit der Reform der Pflegeversicherung 2008 wurde eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Qualität in der Pflege zu steigern. Ein Element sind die Prüfungen von stationären Pflegeeinrichtungen und ambulanten Pflegeanbietern, deren Bewertungssystematik an das Schulnotensystem angelehnt wurde. Es gibt die Noten sehr gut (1,0) bis mangelhaft (5,0).

Die ersten Berichte mit Noten für die Qualität der Pflege in Heimen und ambulanten Diensten liegen nun seit dem 1.12.2009 vor. Die bisher geprüften Einrichtungen erhalten im Durchschnitt die Note 2,2. Rund zwei Drittel aller geprüften stationären Einrichtungen und gut die Hälfte der ambulanten Dienste liegen im Bereich zwischen „gut“ und „sehr gut“. Zehn Prozent der stationären Heime hätten nur ein „ausreichend“ oder ein „mangelhaft“ erhalten. Hochgerechnet bedeute dies, dass bundesweit 1.000 Heime nur ausreichend oder schlechter arbeiteten.

Grundlage für die Pflegenoten sind die Qualitätsprüfungen durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK), der seit dem 1.1.2010 jede der insgesamt etwa 12.000 ambulanten und 10.000 stationären Einrichtungen einmal im Jahr prüft und Transparenzberichte mit Noten erstellen muss. Dabei fließen 64 Einzelbewertungen bei Pflegeheimen beziehungsweise 37 bei ambulanten Pflegediensten ein. ■

### Kooperationen und Privatisierungen

#### BVerwG beurteilt Voraussetzungen einer Privatisierung öffentlicher Einrichtungen durch Gemeinden restriktiv

Nach einer Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.5.2009 (BVerwG 8 C 10.08) kann sich eine Gemeinde im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht ihrer gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume entledigen. Dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.

Der vom Gericht entschiedene Fall betrifft einen in einer Gemeinde durchgeführten Weihnachtsmarkt, den diese zunächst Jahrzehnte lang selbst veranstaltete und dessen Durchführung sie dann vollständig auf einen Privaten übertrug.

Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass es nicht im freien Ermessen der Gemeinde stehe, sich ihrer Aufgabenverantwortung für freie Selbstverwaltungsangelegenheiten zu entziehen. Aus der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung folgert das Gericht, dass der Gemeinde die Sicherung und Wahrung ihres Aufgabenbereichs obliegt. Eine materielle Privatisierung eines kulturell, sozial und traditionell bedeutsamen Weihnachtsmarkts,

der bisher in alleiniger kommunaler Verantwortung betrieben wurde, widerspreche dem. Um ein Unterlaufen des ihr anvertrauten Aufgabenbereichs zu verhindern, müsse sich die Gemeinde grundsätzlich zumindest Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten vorbehalten, wenn sie die Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises anderen übertragen wolle. Wolle sie Dritte bei der Verwaltung bestimmter Bereiche ihres eigenen Aufgabenbereichs einschalten, die gerade das Zusammenleben und das Zusammenwohnen der Menschen in der politischen Gemeinschaft betreffen, müsse sie ihren Einfluss im Grundsatz erhalten. Der Gemeinde sei es verwehrt, den Inhalt der Selbstverwaltungsaufgaben selbst zu beschneiden oder an Dritte abzugeben.

Diese Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts könnte sich auch auf andere Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung erstrecken und beschränkt zumindest die Privatisierungsmöglichkeiten einer Gemeinde in kulturell und sozial bedeutsamen Aufgabebereichen. ■

#### PPP-Markt wächst weiter

Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIfU) hat im November/Dezember 2009 eine vergleichende Studie zum Status quo und zu den Perspektiven von Public Private Partnership (PPP)-Projekten in Deutschland veröffentlicht. Die Studie basiert auf einer Umfrage unter Vertretern der öffentlichen Hand aus PPP-Infrastruktur-Projekten.

Nach einer Befragung des DIfU aus dem Jahr 2005 wurde somit zum zweiten Mal eine breite flächendeckende Erhebung vorgenommen.

Nach Angabe der Autoren habe sich der Markt leicht abgekühlt, wachse jedoch weiter. Bei einer konstanten Investitions-

tätigkeit wie im Jahr 2006 (17,5 Milliarden Euro) sei ein Gesamtvolumen bei PPP-Vorhaben von etwa 8,4 Milliarden Euro bei den Kommunen denkbar. Zusätzlich zu den Maßnahmen von Bund und Ländern mit einem Investitionspotenzial von rund 5,8 Milliarden Euro in PPP bis 2014 könnten die Maßnahmen der öffentlichen Hand einen Gesamtumfang von 14,2 Milliarden Euro durch PPP-Projekte erreichen. ■

#### Schweiz: Private Sicherheitsdienste in der Ausnüchterungsstelle

Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private Unternehmen beschreitet die Züricher Stadtpolizei Neuland: Für die neu eingerichtete „Zentrale Ausnüchterungsstelle“, in der betrunkene oder berauschte Personen in Gewahrsam genommen werden, wird ein privater Sicherheitsdienst eingesetzt.

Die privaten Sicherheitsleute unterstützen die Polizei zukünftig unter anderem bei der Zuführung der Betrunkenen, deren Betreuung sowie bei Sicherheitsmaßnahmen, wie beispielsweise der Fesselung von Widerständigen. Die medizinische Betreuung in der Ausnüchterungsstelle wird ebenfalls von Privaten sichergestellt.

Grundsätzlich werden in der Schweiz auf allen Ebenen – Gemeinde, Kanton, Bund – immer mehr Polizeiaufgaben an private Dienste übertragen. Hintergrund sind meist Kosteneinsparungen. So haben einige Gemeinden ihre Ortspolizeien aufgelöst und deren Aufgaben, wie zum Beispiel die Bestrafung von Verkehrsdelinquenten, Privatfirmen übertragen.

Dieser Einsatz von privatem Sicherheitspersonal für polizeiliche Aufgaben ist rechtlich umstritten, da den privaten Sicherheitsdiensten grundsätzlich nicht mehr erlaubt ist als anderen Privatpersonen. Das bedeutet insbesondere, dass sie Gewalt nur in Notwehrsituationen



anwenden dürfen. Die Ausübung von körperlichem Zwang ist ausschließlich den staatlichen Organen vorbehalten. Gerade im Zusammenhang mit der Ingewahrsamnahme von betrunkenen und berauschten Personen könnte es daher bei Eskalationen zu rechtlich kritischen Situationen kommen. ■

## Recht und Steuern

### Gutachten zur Modernisierung des kommunalen Wirtschaftsrechts in NRW

Ein im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen erstelltes Rechtsgutachten kommt zu dem Schluss, dass der derzeit in Nordrhein-Westfalen geltende Rechtsrahmen für die wirtschaftliche Betätigung von Stadtwerken (§§ 107 ff. GO NRW) gelockert werden sollte. Das von Prof. Martin Burgi erstellte Gutachten „Sektorenspezifische Modernisierung des kommunalen Wirtschaftsrechts in Nordrhein-Westfalen: Ein neuer Ordnungsrahmen für die energiewirtschaftliche Betätigung“ empfiehlt, dass Stadtwerke und Stadtwerkeverbände in Zukunft in die Lage versetzt werden sollten, sich auf den Energiemärkten – aber auch nur dort – wie privatwirtschaftliche Anbieter unabhängig von Gemeinde- und Landesgrenzen zu engagieren. Bestehende Gebietsbeschränkungen sollten daher entfallen. Die Schaffung einer neuen Kategorie der „energiewirtschaft-

lichen Betätigung“ soll dabei zum einen gewährleisten, dass der öffentliche Zweck auch weiterhin erfüllt wird, wobei es ausreicht, dass durch die Erlöse die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gefördert wird. Weiterhin muss die „energiewirtschaftliche Betätigung“ in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommunen stehen, um eine finanzielle Überforderung zu vermeiden.

Im Gegenzug für die Abschaffung der Gebietsbeschränkungen sollten bisherige Vorteile von Stadtwerken wie Vorzugskonditionen bei der Kreditvergabe sowie öffentliche Bürgschaften und Sicherheiten abgeschafft werden. Stadtwerke müssten zudem grundsätzlich privatrechtlich, also in den Rechtsformen einer AG oder einer GmbH, organisiert sein. Nötig sei weiterhin eine strikte Anwendung des Vergaberechts, um Inhouse-Vergaben zu verhindern. Im Rahmen einer Opt-out-Klausel soll es jedoch auch in Zukunft möglich sein, ausschließlich innerhalb der Gemeindegrenzen zu agieren.

Das Wirtschaftsministerium sieht in dem Gutachten einen Hinweis für die weitere energiepolitische Debatte, die insbesondere den Ausbau der dezentralen Energieversorgung sowie die Stärkung des Wettbewerbs zum Ziel haben soll. Der Verband kommunaler Unternehmen begrüßte in einer ersten Stellungnahme die Inhalte des Gutachtens und fordert nun eine Novellierung der NRW-Gemeindeordnung. Die im Jahr 2007 geänderte Gemeindeordnung erlaubt zurzeit eine wirtschaftliche Betätigung nur, wenn ein „dringender öffentlicher Zweck“ vorliegt; weiterhin wird eine überörtliche Betätigung an Auflagen geknüpft. ■

### BMF-Schreiben zum steuerlichen Querverbund

Die bisherigen Verwaltungsgrundsätze zur Zusammenfassung von Betrieben gewerblicher Art (BgA) wurden durch das

Jahressteuergesetz 2009 gesetzlich festgeschrieben. Hiernach kann ohne Vorliegen einer wechselseitigen technisch-wirtschaftlichen Verflechtung von einigem Gewicht eine Zusammenfassung nicht gleichartiger BgA nur dann erfolgen, wenn es sich um Versorgungs- und Verkehrsbetriebe handelt. Zur Umsetzung dieser Grundsätze im Rahmen von Eigengesellschaften wurden die ab Veranschlagungszeitraum 2009 anzuwendenden Vorschriften zur Spartenrennung eingeführt. Die Zuordnung des steuerlichen Ergebnisses zu den nach steuerlichen Grundsätzen zu bildenden Sparten muss erfolgen, wenn unter dem Dach des Stadtwerkes oder Stadtwerke-Konzerns eine Dauerverlusttätigkeit, wie zum Beispiel ÖPNV oder Bäder, betrieben wird.

Im Rahmen der steuerlichen Spartenrennung ist zu unterscheiden zwischen:

- hoheitlichen Dauerverlustgeschäften;
- begünstigten Dauerverlustgeschäften aus Tätigkeiten der Daseinsvorsorge einerseits und zusammenfassbaren Gewinn- und Verlusttätigkeiten andererseits;
- übrigen Tätigkeiten.

Zur Umsetzung der Vorschriften des Jahressteuergesetzes 2009 zum Querverbund hat das Bundesfinanzministerium am 12.11.2009 ein Anwendungsschreiben veröffentlicht. Hinsichtlich der Möglichkeiten der Zusammenfassung von Gewinn- und Verlustbetrieben gewerblicher Art enthält das Schreiben nur wenige Hinweise zur Zuordnung typischer geschäftlicher Aktivitäten von Stadtwerken zu den definierten Sparten, soweit es sich nicht um unmittelbare Versorgungs- oder Verkehrsleistungen handelt. Hilfs- und Nebengeschäfte sollen demnach der Haupttätigkeit zugeordnet werden. Wann eine Haupt- oder eine Nebentätigkeit vorliegt, wird jedoch nicht näher definiert.

Servicetätigkeiten, die von einer Konzerngesellschaft an eine andere erbracht werden, sind nach Auffassung der Finanzverwaltung als sonstige Tätigkeiten der Sparte „übrige“ zuzuordnen. Danach sind selbst im Fall der ertragsteuerlichen Organschaft typischerweise in einer Holding angesiedelte Managementleistungen steuerlich nicht in einer Sparte mit den Versorgungs- und Verkehrsergebnissen zusammenzufassen. Das BMF-Schreiben enthält auch keine Aussage dazu, wie Zinserträge und -aufwendungen auf Ebene der Holding zu behandeln sind. Sie könnten ebenfalls nach Auffassung der Finanzverwaltung der Sparte „übrige“ zuzuordnen sein.

Die zum 31.12.2008 bestehenden steuerlichen Verlustvorträge sind den Sparten sachgerecht zuzuordnen. In der Regel wurden sie ausschließlich aus dem Ergebnis der Sparte Versorgung/Verkehr oder Versorgung/Bäder gebildet. Sachgerecht ist dann die Zuordnung zur Sparte Versorgung/Verkehr/Bäder. Ein ab 2009 in der dritten Sparte zu isolierendes positives steuerliches Ergebnis aus „übrigen Tätigkeiten“ zum Beispiel der Holding, kann dann nicht mit dem Verlustvortrag verrechnet werden und unterliegt in vollem Umfang der Körperschaft- und Gewerbesteuer.

Vor diesem Hintergrund dürften Betroffene überlegen, das Entgelt für konzernintern erbrachte Dienstleistungen so zu bemessen, dass aus den Servicetätigkeiten ein möglichst ausgeglichenes Ergebnis („Schwarze Null“) erzielt wird. Konzerninterne Finanzierungen müssten ebenfalls unter dem Aspekt der Vermeidung steuerlicher Gewinne in der Sparte „übrige Tätigkeiten“ überprüft werden. ■

### BFH zur Umsatzsteuerbarkeit von Zuschüssen an kommunale Betriebsgesellschaften

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat am 19.11.2009 (Az. V R 29/08) ein weiteres Urteil zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Zuschüssen veröffentlicht und dabei die restriktive Tendenz der neueren Rechtsprechung bestätigt. In dem zugrunde liegenden Fall hatte eine GmbH von mehreren Kommunen sanierungsbedürftige Schwimmhallen mit der Verpflichtung übernommen, die Bäder zu modernisieren und zu betreiben. Dafür erhielt sie von den Kommunen Betriebsführungszuschüsse. Daneben erhielt die GmbH Zuschüsse für die Überlassung der Bäder an Schulen und Vereine (Schulzuschüsse). Anders als noch das FG Niedersachsen in der ersten Instanz schloss sich der BFH der Auffassung an, dass die Zuschüsse umsatzsteuerbar seien.

Es sei laut BFH nicht relevant, ob es sich beim Betrieb der Bäder um eine freiwillige oder Pflichtaufgabe der Kommunen handelt. Auch sei ohne Bedeutung, dass die GmbH die Bäder zum Nutzen der Allgemeinheit betrieben hat oder dass die Kommunen den Badebetrieb im Interesse der Allgemeinheit bezuschusst haben. Schließlich war es aus Sicht des BFH auch nicht erheblich, dass der Betrieb der Bäder der Gesellschaftszweck der GmbH war. Der BFH entschied allein aufgrund des Umstands, dass sich die GmbH gegenüber den Kommunen zum Betrieb der Bäder verpflichtet hatte und dass die gewährten Zuschüsse (nach Abzug der Eintrittsgelder) den Gegenwert für den Betrieb darstellten.

Die neuere BFH-Rechtsprechung zu Zuschüssen entspricht teilweise nicht der bisherigen Praxis der Finanzverwaltung. Auswirkungen ergeben sich nicht nur im Bereich der Bäderbetriebe, sondern sicherlich auch in anderen Bereichen (zum Beispiel ÖPNV, Flughäfen, Messen,

Gesundheitswesen). Gleichzeitig sorgen gestiegene EU-beihilferechtliche Anforderungen für weniger Spielraum. Kommunen und Betriebsgesellschaften werden daher ihre bisherigen und künftigen Zuschussgewährungen unter umsatzsteuer- und beihilferechtlichen Aspekten überprüfen müssen. ■

### EuGH-Urteil zur Grundstücksveräußerung der öffentlichen Hand

In seiner „Ahlhorn-Entscheidung“ vom 13.6.2007 hatte das OLG Düsseldorf entschieden, dass eine Grundstücksveräußerung einer Gebietskörperschaft als Baukonzession nach dem Vergaberecht auszuschreiben war, wenn in dem Kaufvertrag oder aber in einem zusätzlich abgeschlossenen städtebaulichen Vertrag eine Bauverpflichtung des Käufers enthalten war, mit denen die Gebietskörperschaft städtebauliche Ziele verfolgte.

Der Gesetzgeber ist dieser Rechtsprechung mit dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz entgegengetreten und hat mit dem neuen § 99 Abs. 3 GWB klargestellt, dass nur solche Bauleistungen ausgeschrieben werden müssen, die dem öffentlichen Auftraggeber unmittelbar wirtschaftlich zugutekommen. Noch bevor am 24.4.2009 das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz in Kraft trat, hatte das OLG Düsseldorf in einem vergleichbaren Fall zu einer Grundstücksveräußerung der öffentlichen Hand gleichsam Gelegenheit, diese Neuregelung darauf prüfen zu lassen, ob der neue § 99 Abs. 3 GWB mit dem europäischen Vergaberecht vereinbar ist. Dazu legte es dem EuGH mit Vorlagebeschluss vom 2.10.2008 die Frage vor, ob ein Bauauftrag voraussetzt, dass das Bauwerk gegenständlich oder in einem körperlichen Sinn für den Auftraggeber errichtet wird oder ob es ausreicht, dass der Auftraggeber nur ein wirtschaftliches Interesse an dem Bauwerk hat. Zweitens fragte es, ob denn auch im öffentlichen Interesse

liegende, zum Beispiel städtebauliche Ziele des kommunalen Grundstücksverkäufers als wirtschaftliches Interesse gewertet werden können.

Der EuGH hat diese Fragen nun mit Urteil vom 25.3.2010 (C-451/08) entschieden. Zwar erfordere ein Bauauftrag nicht, dass der Auftraggeber Eigentümer des Bauwerks werde. Indes habe der Auftraggeber aber kein für den Bauauftrag erforderliches unmittelbares wirtschaftliches Interesse an dem Bauwerk, wenn er nur im öffentlichen Interesse liegende, unter anderem städtebauliche Ziele verfolge. Ferner stellte der EuGH klar, dass ein Bauauftrag voraussetzt, dass der öffentliche Auftraggeber die Bauleistung auch einklagen könne.

Die Entscheidung des EuGH dürfte die seit der „Ahlhorn-Entscheidung“ bestehenden vergaberechtlichen Unsicherheiten der Kommunen beim Grundstücksverkauf weitgehend beseitigen. Der EuGH hat damit nach dem „Stadtreinigung Hamburg“-Urteil vom 9.6.2009 (C-480/06) zur interkommunalen Zusammenarbeit in relativ kurzem zeitlichen Abstand eine weitere Entscheidung getroffen, die den Kommunen mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben außerhalb des Vergaberechts einräumt. ■

### Vorsteuerabzug für Grundstücke und Gebäude (Seeling-Modell) ab 2011 nicht mehr möglich

Am 15.1.2010 ist die Richtlinie 2009/162/EU vom 22.12.2009 in Kraft getreten, mit der das Seeling-Modell zum 1.1.2011 abgeschafft wird.

Nach der Seeling-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist es Steuerpflichtigen möglich, einheitliche Wirtschaftsgüter, die sowohl für den unternehmerischen als auch für den nicht unternehmerischen Bereich angeschafft

werden, vollständig dem umsatzsteuerlichen Unternehmen zuzuordnen. Folge ist, dass zunächst der volle Vorsteuerabzug aus den Anschaffungskosten möglich ist und später – im Rahmen der nicht unternehmerischen Nutzung – eine unentgeltliche Wertabgabe zu versteuern ist (PublicGovernance Herbst 2009, S. 18).

Nach dem neuen Artikel 168a Mehrwertsteuersystemrichtlinie darf die Zuordnung von Grundstücken künftig nur noch in Höhe der tatsächlich beabsichtigten unternehmerischen Nutzung erfolgen. Die Mitgliedsstaaten können bestimmen, dass dies auch für andere Wirtschaftsgüter als Grundstücke gelten soll.

Im Ergebnis können durch die Abschaffung des Seeling-Modells nicht mehr beliebig Cashflow-Vorteile generiert werden. Der Vorsteuerabzug beschränkt sich auf die tatsächlich beabsichtigte unternehmerische Verwendung. Mindert oder erhöht sich diese im Nachhinein, findet ein Ausgleich über eine Vorsteuerberichtigung statt.

In dem kürzlich vorgelegten Referentenentwurf für das Jahressteuergesetz 2010 ist eine Anpassung des deutschen UStG bereits vorgesehen (§§ 3 Abs. 9a, 15 Abs. 1b und 15a Abs. 6a und 8 UStG-E). Demnach wird das Seeling-Modell nur für Grundstücke abgeschafft, das heißt Deutschland wird von dem Mitgliedstaatenwahlrecht, die Regelung auch auf andere Wirtschaftsgüter zu erstrecken, voraussichtlich keinen Gebrauch machen. Ob der Referentenentwurf letztlich Gesetz wird und ob es zusätzliche Übergangsregelungen der Finanzverwaltung geben wird, ist noch nicht sicher.

Nach dem Referentenentwurf gelten die Neuregelungen nicht für Grundstücke und Gebäude, die vor dem 1.1.2011 fertiggestellt oder angeschafft werden. Steuerpflichtige, die derzeit Baumaßnahmen

oder Anschaffungen planen bzw. bereits durchführen und nicht sicherstellen können, dass die Projekte bis Ende 2010 abgeschlossen sein werden, müssten demnach ihre Planungen überprüfen. ■

### Studie zur Entgeltregulierung deutscher Flughäfen veröffentlicht

Eine im März 2010 veröffentlichte Studie der TU Berlin zur Entgeltregulierung deutscher Flughäfen kommt zu dem Schluss, dass die Notwendigkeit einer Regulierung von Entgelten im Flughafensektor bestehe. Diese resultiere aus der identifizierten Marktmacht der Anbieter von Flughafenleistungen, infolgedessen Preissetzungsspielräume bestünden. Voraussetzung für Marktmacht sei in diesem Fall, dass der Anbieter über ein natürliches Monopol verfügt und/oder hohe Markteintrittsbarrieren sowie nur geringe Substitutionskonkurrenz vorliegen. Diese Voraussetzungen für Marktmacht seien bei Flughäfen häufig erfüllt.

Insbesondere die Hub-Flughäfen Frankfurt am Main und München sowie die Sekundär-Flughäfen in Berlin, Hamburg und Stuttgart verfügten über entsprechende Marktmacht und besäßen damit signifikante Preissetzungsspielräume.

Des Weiteren existierten Hinweise darauf, dass die Flughafenentgelte im Rahmen der derzeitigen Regulierung bei Flughäfen mit Marktmacht aus Nachfragersicht zu hoch seien.

Die gesetzliche Normierung der derzeitigen Flughafenentgeltregulierung in Deutschland sei insgesamt sehr schwach ausgestaltet. Es gebe weder Regulierungsvorgaben im engeren Sinne noch einen klaren Entgeltmaßstab. Darüber hinaus fehle ein klar strukturiertes Entgeltkontrollverfahren sowie eine hinreichende Ausgestaltung der gerichtlichen Kontrolle. ■

## Aktuelles zur Finanzberichterstattung

### Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens legt erste Ergebnisse vor

Zur Gewährleistung einheitlicher Verfahrens- und Datengrundlagen in den jeweiligen Systemen sind nach § 49a HGrG von einem Gremium des Bundes und der Länder Standards für kamerale und doppische Haushalte sowie für Produkthaushalte zu erarbeiten. Dabei ist sicherzustellen, dass die Anforderungen der Finanzstatistik einschließlich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berücksichtigt werden.

Das Gremium nach § 49a HGrG hat dazu Ende November 2009 die „Standards staatlicher Doppik“ sowie den „Verwaltungskontenrahmen“ (VKR) erarbeitet und beschlossen.

Als Standard für den Produkthaushalt wurde der „Integrierte Produktrahmen“ (IPR) erarbeitet und beschlossen.

Die vom Gremium erarbeiteten Standards werden jeweils durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder umgesetzt.

Die Grundsätze der staatlichen Doppik sind in § 7a Abs. 1 HGrG verankert. Die dort definierten grundsätzlichen Strukturen, Regeln und Verfahren doppischer Haushalte bedürfen jedoch weiterer Ausführungs- und Erläuterungsbestimmungen.

Die „Standards staatlicher Doppik“ sowie VKR und IPR stehen im Internet zum Download bereit: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de). ■

### Neue GemHVO und GemKVO vom Innenministerium Baden-Württemberg erlassen

Im Dezember 2009 sind die neue Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) und Gemeindekassenverordnung (GemKVO) vom Innenministerium Baden-Würt-

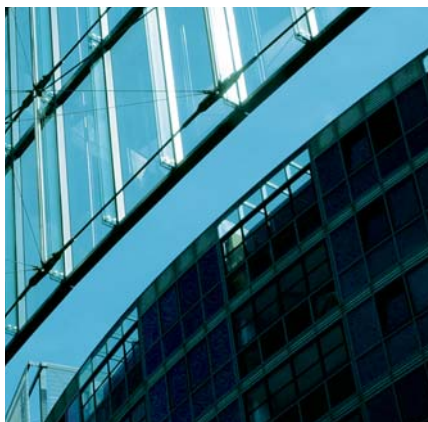
temberg erlassen und verkündet worden. Die rechtlichen Grundlagen für das doppische Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) wurden bereits am 22.4.2009 vom Landtag mit Beschluss des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts gelegt.

Im Hinblick auf die Einführung der kommunalen Doppik als alleinige Rechnungsmethode spätestens ab dem Jahr 2016 enthält die neue GemHVO detaillierte Vorschriften zu Buchführung und Inventar, zum Ansatz und zur Bewertung des Vermögens, der Rückstellungen und Schulden, zum Jahresabschluss sowie zum Gesamtabschluss der Kommunen in Baden-Württemberg.

Die GemHVO und GemKVO stehen im Internet unter [www.nkhr-bw.de/servlet/PB/menu/1168008/index.html](http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/menu/1168008/index.html) zum Download bereit. ■

### Hamburg legt Konzernbilanz 2008 vor

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat die Konzernbilanz 2008 zur Kenntnis genommen. Der kaufmännische Geschäftsbericht weist eine Bilanzsumme des „Konzern Hamburg“ von 63,3 Milliarden Euro aus. Darin sind die Vermögenswerte der Kernverwaltung und der 390 Unternehmensbeteiligungen konsolidiert. Hamburg hatte bereits für das Jahr 2007 eine Bilanz vorgelegt und war damit das erste Bundesland, welches eine nach kaufmännischen Grundsätzen (Doppik) aufgestellte Bilanz veröffentlichte. Die Bilanzsumme für das Jahr 2008 hat sich demnach gegenüber dem Vorjahr um 2,5 Milliarden Euro reduziert. Das Eigenkapital nahm von 3,8 Milliarden Euro auf rund 1,7 Milliarden Euro ab. Aus laufender Geschäftstätigkeit konnte im Jahr 2008 ein positives Ergebnis von 986 Millionen Euro erzielt werden, was einen Rückgang gegenüber 2007 von mehr als 1 Milliarde Euro bedeutet. Das Finanz- und Gesamtergebnis ist jedoch infolge hoher Abschreibungen negativ.



Die Verschuldung im „Konzern Hamburg“ konnte um insgesamt 333 Millionen Euro zurückgeführt werden. ■

### Neuer Bewertungsleitfaden in Brandenburg

In Brandenburg wurde ein neuer Leitfaden zur Bewertung und Bilanzierung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten sowie Hinweise für die Erstellung einer kommunalen Eröffnungsbilanz herausgegeben.

Er schreibt die im Bewertungsleitfaden vom 29.5.2006 gegebenen Hinweise auf Grundlage der im Rahmen des Modellprojekts und in der praktischen Umsetzung gewonnenen Erfahrungen fort. In der vorliegenden Fassung werden neben den Fragen der Bewertung auch Hinweise zur Bilanzierung und zur Erstellung einer kommunalen Eröffnungsbilanz gegeben, die zudem um praktische Einzelbeispiele ergänzt wurden.

Der Leitfaden soll insbesondere denjenigen Kommunen Hilfestellung geben, die derzeit an der Einführung der Doppik arbeiten. Aber auch den Kommunen, die ihr Haushalts- und Rechnungswesen bereits umgestellt haben, wird empfohlen, den Leitfaden zum Anlass für gegebenenfalls notwendige Wertkorrekturen der bisherigen Bewertungspraxis unter Beachtung der rechtlichen Möglichkeiten zu nehmen.

Der Leitfaden befindet sich unter [www.doppik-kom.brandenburg.de](http://www.doppik-kom.brandenburg.de). ■

### IDW verabschiedet Stellungnahme zu Besonderheiten der Rechnungslegung Spenden sammelnder Organisationen

Der Hauptfachausschuss (HFA) des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) hat in seiner Sitzung am 11.3.2010 die IDW-Stellungnahme zu Besonderheiten der Rechnungslegung

Spenden sammelnder Organisationen (IDW RS HFA 21) verabschiedet.

Gegenstand dieser IDW-Stellungnahme sind die Besonderheiten bei der Rechnungslegung von Spenden sammelnden Organisationen nach deutschem Recht, die sich aus dem Erhalt und der Verwendung von Spenden ergeben.

Im Hinblick auf die Ertragsrealisierung von Spenden stellt das IDW fest, dass die sofortige Ertragsrealisierung der Spenden zu dem Zeitpunkt, in dem sie vereinnahmt werden, nicht sachgerecht sei, weil sie zu einer Verzerrung von Periodenergebnissen sowohl des laufenden Jahres als auch der Folgejahre führen würde. Maßgebliches Kriterium für die Ertragsrealisierung könne daher nicht die Vereinnahmung der Spenden sein, sondern ihre satzungsmäßige Verwendung.

Zum Zeitpunkt ihres Zuflusses sind Spenden daher in einem gesonderten Passivposten „Noch nicht verbrauchte Spendenmittel“ nach dem Eigenkapital auszuweisen. Die ertragswirksame Auflösung dieses Postens hat dann korrespondierend zu dem durch die satzungsmäßige Verwendung der Spenden entstehenden Aufwand zu erfolgen und ist als „Ertrag aus Spendenverbrauch“ auszuweisen. ■



## Publikationen

Hannes Rehm, Sigrid Matern-Rehm  
**Kommunal Finanzen**

Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010



Mit diesem umfassenden Werk zu den Grundlagen, zur Praxis und zur Reform des Systems der kommunalen Finanzierung verbinden die Autoren den Wunsch, die Versachlichung der öffentlichen Diskussion zu fördern. Ausgehend von Definitionen und Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik sowie theoretischen Grundlagen werden unter anderem der europäische Rechtsrahmen, die kommunale Aufgabenerfüllung und die kommunalen Einnahmen dargestellt.

Einen Schwerpunkt legt das Werk auf Rechtsgrundlagen und Instrumente der kommunalen Verschuldung, wobei auch derivative Finanzinstrumente ausführlich beleuchtet werden. Finanzierungsalternativen wie PPP werden ebenso behandelt wie der kommunale Finanzausgleich. Im Rahmen des Haushaltswesens spielen auch die Doppik und die Instrumente des „Neuen Steuerungsmodells“ eine wichtige Rolle. Abschließend skizzieren die Autoren Methoden einer „nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik“, in der zum Beispiel Risikomanagement und die Steuerung des „Konzerns Kommune“ wesentlich sind. ■

Robert Heller  
**Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden**

Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, R.v. Decker, 2010



Mit der zum 1.1.2010 in Kraft getretenen grundlegenden Änderung des Haushaltsrechts für Bund, Länder und (mittelbar) Gemeinden können nun die Haushalte aller Ebenen auch allein nach dem System der Doppik gestaltet sein.

Der Autor, Staatsrat der Hamburger Finanzbehörde, bietet in seinem Buch durch Dreiteilung in die Themen „Grundlagen für das Management öffentlicher Finanzen“, „Haushaltsgrundsätze“ und „Schwerpunkte des Haushaltsmanagements“ einen systematischen Gesamtüberblick. Der Schwerpunkt auf der Einnahmenseite umfasst die Verteilung der Steuereinnahmen sowie den Finanzausgleich. Im Fokus auf der Ausgabenseite stehen Personal-, Investitions- und Zinsausgaben sowie das Kreditmanagement.

Erläuterungen komplexer Sachverhalte wie öffentlich-private Partnerschaften, ein umfangreiches Online-Literaturverzeichnis sowie eine Synopse der HGrG-Novelle komplettieren dieses Handbuch zu einem nützlichen Wegweiser für die Verwaltung. ■

Gunnar Schwarting  
**Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen**

Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2010



Der Haushalt und die Haushaltsplanberatungen sind zwei Kernstücke der Kommunalpolitik. Kommunalpolitische Diskussionen und Auseinandersetzungen manifestieren sich oft an Haushaltsansätzen und am Investitionsprogramm.

Die mittlerweile in vierter Auflage erschienene Standardeinführung in das kommunale Finanzwesen ist nicht nur ein haushaltsrechtlicher Leitfaden; vielmehr werden die zum Teil komplexen Zusammenhänge kommunaler Finanzpolitik dargestellt.

Einen besonderen Schwerpunkt legt der Autor auf die Veränderungen des Haushaltswesens durch die kommunale Doppik. Die Neuauflage greift zudem zahlreiche aktuell diskutierte Themen wie die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die neue Schuldenbremse nach dem Grundgesetz und die Unternehmensteuerreform auf. Erweitert wurden darüber hinaus die Ausführungen zum Bürgerhaushalt, zur Steuerung öffentlicher Unternehmen und zu öffentlich-privaten Partnerschaften. ■

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

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

Faxnummer: **01802 11991 3060**

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

Name Vorname Titel

Unternehmen/Institution Funktion

Straße

PLZ/Ort

Telefon/Fax

E-Mail

Diese Angaben beziehen sich auf die  Privatadresse  Firmenanschrift  Öffentliche Verwaltung

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

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

# Impressum/Ansprechpartner

PublicGovernance  
Zeitschrift für öffentliches Management  
Frühjahr/Sommer 2010

ISSN 1866-4431

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

Vorstand des Instituts:  
Ulrich Maas  
Diethelm Harwart

Ansprechpartner:  
Dr. Ferdinand Schuster (ViSdP)

Ansprechpartner in der Schweiz:  
Armin Haymoz  
Director, Rechtsanwalt  
c/o KPMG AG  
Hofgut  
CH-3073 Gümligen-Bern  
Telefon +41 31 3847684  
E-Mail [ahaymoz@kpmg.com](mailto:ahaymoz@kpmg.com)

Redaktion:  
Dr. Kai Birkholz  
Bastian Jantz  
Arndt Krischok  
Stefanie KÜchler  
Bianca Maley  
Manfred zur Mühlen

An dieser Ausgabe haben mitgewirkt:  
Schwerpunktthema – Kommunen und Finanzkrise:  
Dr. Sabine Großkinsky, Bastian Jantz  
Im Fokus – Wege aus der Staatsverschuldung: Bastian Jantz  
Im Fokus – Rechnungswesen und Finanzstatistik:  
Dr. Ulrich Kirchmann, Pier Stefano Sailer  
Meldungen: Dr. Andreas Erdbrügger, Petra Exner, Stefan Friedrich,  
Dr. Arne Gniechwitz, Martin Schmitz, Dr. Klaus Schwind, Martin Tölle,  
Monika Welter

