Institut für den öffentlichen Sektor

Public Governance

ZEITSCHRIFT FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT

AUSGABE HERBST/WINTER 2019

Fördermittelmanagement: Was wir von anderen Ländern lernen können

Gastkommentar
Dr. Gerd Müller, MdB
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Doppik für den Klimaschutz – Der Nachhaltigkeitshaushalt

Klimarisiken – Eine Aufgabe für Geschäftsleitung und Aufsichtsrat

Aus Alt mach Neu – Die Kohäsionsförderung der EU ab 2021

Gefördert durch

KPMG

INHALT

Editorial

3 Fördergelder nachhaltig einsetzen

Gastkommentar

4 Nachhaltigkeit als Maßstab – Entwicklungspolitik wirksam gestalten

Schwerpunktthema

6 Fördermittelmanagement: Was wir von anderen Ländern lernen können

Im Fokus

14 Doppik für den Klimaschutz – Der Nachhaltigkeitshaushalt

17 Klimarisiken – Eine Aufgabe für Geschäftsleitung und Aufsichtsrat

20 Aus Alt mach Neu – Die Kohäsionsförderung der EU ab 2021

Standpunkt

22 Vorsicht beim Vorsteuerabzug – Grenzen und Chancen der nachträglichen Geltendmachung

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

23 Corporate Governance
Studie zum Frauenanteil in Aufsichtsräten: Berlin Spitzenreiter, Sachsen Schlusslicht (und Weiteres)

24 Digitalisierung
Digitalisierung in Kommunen: Chancen erkannt, doch Handlungsbedarf bleibt groß (und Weiteres)

24 Öffentliche Finanzwirtschaft
Kommunaler Finanzreport: Spreizung nimmt bei hohen Gesamtüberschüssen weiter zu (und Weiteres)

25 Haushalts- und Rechnungswesen
Mehr Transparenz bei Kommunalfinanzen

26 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
Rechnungshof: Stromnetzausbau hinkt hinterher (und Weiteres)

27 Verwaltungsmodernisierung
Kommunen müssen mehr Initiative zeigen, um Nachwuchskräfte zu gewinnen (und Weiteres)

29 Recht und Steuern
BFH lässt steuerlichen Querverbund EU-rechtlich überprüfen

In eigener Sache

30 Staat und Start-ups vernetzen: Zum vierten Mal präsentierten Gründer ihre digitalen Lösungen für die öffentliche Verwaltung (und Weiteres)

Service

31 Abonnement PublicGovernance, Impressum, Ansprechpartner

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

EDITORIAL

Fördergelder nachhaltig einsetzen

Experten schätzen, dass es allein für deutsche Kommunen über 1.400 unterschiedliche Förderprogramme gibt. In der Regel sind alle diese Programme individuell auf einen bestimmten Zweck hin aufgestellt – mit jeweils eigenen Richtlinien, besonderen Kriterien, wer zum Empfang der Mittel berechtigt ist und wer nicht, speziellen Kofinanzierungsbedingungen und Prüfvorschriften. Für die Berechtigten ist nicht nur der Antragsprozess anspruchsvoll. In der Regel stellt auch die Mittelbewirtschaftung eine Herausforderung dar. Gerade für kleinere Verwaltungen sind diese Probleme teilweise nur schwer zu bewältigen. Gleichwohl geht es um viel Geld. Gerade für Kommunen ist die Bereitstellung von Fördermitteln im wahrsten Sinne des Wortes lebenswichtig. Besonders in Ostdeutschland, wo die Kommunen nur über relativ geringe eigene Einnahmen verfügen, manifestiert sich der sichtbare Erfolg von lokaler Politik oftmals in der erfolgreichen Akquise von Fördergeld.

Wer es schafft, etwa ein prominentes innerörtliches Gebäude vor dem Verfall zu bewahren oder eine wichtige Baumaßnahme zu beginnen, hat die Sympathien auf seiner Seite. Umgekehrt kann das Ausbleiben von Fördergeldern die Einwohner dazu bringen, an der Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens insgesamt zu zweifeln. Entsprechende Wahlergebnisse, in denen die Menschen sozusagen mit dem Stimmzettel ein generelles Misstrauensvotum gegenüber dem politischen System einreichen, wären dann mindestens zum Teil zu erklären. Vor diesem Hintergrund erscheint die Art und Weise, wie Fördermittel zur Verfügung gestellt werden, also das Förderprozessmanagement, als eine hochpolitische Angelegenheit. Angesichts der Fördermilliarden, die für die Angleichung der regionalen Lebensverhältnisse und den Ausstieg aus der Braunkohle zusätzlich in Aussicht gestellt werden, steigt dessen Bedeutung noch zusätzlich.

Im Auftrag des Freistaates Sachsen hat unser wissenschaftlicher Leiter Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid gemeinsam mit Wissenschaftlern der Hertie School und des Instituts für den öffentlichen Sektor eine Untersuchung zu besonders vorbildlichen Förderverfahren außerhalb Deutschlands erstellt. Im Schwerpunktbeitrag dieser Ausgabe stellt er gemeinsam mit Christian Raffer die wichtigsten Ergebnisse der Studie vor.

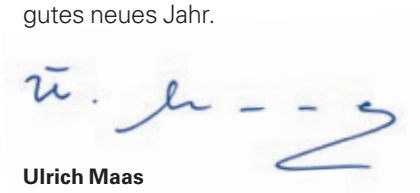
Ganz besonders freut uns, dass Bundesminister Dr. Gerd Müller in einem Gastbeitrag über die Erfahrungen seines Hauses – des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – mit der Vergabe von Entwicklungshilfegeldern berichtet. Gerade dieser Bereich der weltweiten Mittelausreichung steht unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit. Hier wurden eine Reihe von Verfahren der Verwendungsprüfung und Wirksamkeitskontrolle entwickelt, die zugleich in anderen Themenfeldern einsetzbar wären.

Auch ein weiterer Artikel dieser Ausgabe ist im Bereich der Fördermittelvergabe angesiedelt; er setzt sich mit der kommenden Förderperiode der EU-Kohäsionsfonds auseinander.

Vor dem Hintergrund des Klimawandels muss sich die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand der Frage stellen, inwieweit sie eigentlich auch eine nachhaltige Entwicklung und dabei nicht zuletzt den Klimaschutz fördert. Unser Institut war maßgeblich an der Entwicklung eines innovativen Steuerungskonzepts beteiligt, das genau diese Herausforderung aufnimmt: des Nachhaltigkeitshaushalts. Dieses Konzept wurde bereits in mehreren deutschen Kommunen in der Praxis eingesetzt und wir berichten in dieser Ausgabe über die Ergebnisse und Erfahrungen. Auch die öffentlichen Unternehmen spielen bei der nachhaltigen Entwicklung von Gebietskörperschaften eine bedeutende Rolle. Dies war für uns der Anlass, in einem weiteren Beitrag den Umgang mit Klimarisiken in der Unternehmensstrategie und im hauseigenen Risikomanagement zu betrachten.

Der Standpunktartikel beleuchtet die umsatzsteuerliche Behandlung unternehmerischer Tätigkeit von Kommunen im Rahmen des neuen § 2b UStG. Unsere Initiative „myGovernment“ zur Förderung von technologieorientierten Start-ups im Rahmen der Digitalisierung der öffentlichen Hand blickt auf eine sehr erfolgreiche Veranstaltung Mitte September in Berlin zurück – wir berichten in dieser Zeitschrift darüber.

Wir freuen uns über Ihr anhaltendes Interesse an unserer Tätigkeit und wünschen Ihnen eine frohe Weihnachtszeit und ein gutes neues Jahr.



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

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

GASTKOMMENTAR

Nachhaltigkeit als Maßstab – Entwicklungspolitik wirksam gestalten

Entwicklungspolitik steht heute im Fokus der Aufmerksamkeit – innenpolitisch wie auf globaler Ebene. Denn viele der Herausforderungen, vor denen die Menschheit heute steht, machen nicht vor Grenzen halt: Epidemien, Konflikte, Bevölkerungswachstum oder Klimawandel. Immer noch leben mehr als 700 Millionen Menschen in extremer Armut, 821 Millionen Menschen hungern, 71 Millionen sind auf der Flucht – vor Kriegen, Armut und Perspektivlosigkeit. Immer stärker wird uns in Deutschland, in Europa bewusst: Lösen wir die Herausforderungen nicht gemeinsam, kommen sie zu uns!

Dr. Gerd Müller, MdB
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Der neue Stellenwert der Entwicklungspolitik zeigt sich auch im gestiegenen Entwicklungsetat von 6,3 Milliarden Euro in 2013 auf 10,2 Milliarden Euro in 2019. Damit steigt auch die Verantwortung, die wir tragen: sowohl gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern in Deutschland als auch gegenüber den Menschen in unseren Partnerländern.

Aber wir werden auch zunehmend kritisch hinterfragt: Wie werden diese Mittel eingesetzt? Was bewirken sie? Es gibt kaum ein Politikfeld, das so nach belastbaren Aussagen zu Wirkung und Effizienz befragt wird wie die Entwicklungspolitik. Deshalb müssen – und wollen – wir beweisen: Entwicklungszusammenarbeit macht den Unterschied!

In den letzten Jahren haben wir viel getan, um die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen – und belegen zu können. Wir haben unsere Verfahren umfassend reformiert. Für jedes Vorhaben müssen wirkungsorientierte Ziele und Indikatoren formuliert werden. Es muss nachvollziehbar sein, welchen langfristigen Beitrag jedes Vorhaben im jeweiligen Partnerland leistet. Unsere Programme und Projekte überprüfen wir anhand der Bewertungskriterien des OECD-Entwicklungsausschusses:

– Relevanz: Tun wir das Richtige?
– Effektivität: Werden die Ziele der Maßnahme erreicht?
– Effizienz: Tun wir es zu angemessenen Kosten?
– Entwicklungswirkungen: Werden entwicklungspolitische Ziele erreicht?
– Nachhaltigkeit: Sind die Wirkungen von Dauer?

Anhand der Indikatoren wird immer wieder kontrolliert, ob unsere Vorhaben angemessene Fortschritte machen oder ob Anpassungen notwendig sind. So können wir nachhalten und zeigen, welche Erfolge wir erzielen und wie viele Menschen wir erreichen. In Ghana zum Beispiel haben landwirtschaftliche Fortbildungen zu einer Ertragssteigerung von 120 Prozent beim Maisanbau geführt. Und 200.000 Menschen und 1.000 Unternehmen haben Zugang zu Strom erhalten – aus erneuerbaren Energien. Durch Verbesserungen im Bereich der guten Regierungsführung konnte die Zahl der Steuerzahler um 400.000 erhöht und die Steuereinnahmen konnten um 67 Prozent gesteigert werden.

Für mich sind vor allem fünf Aspekte der Wirksamkeitsdiskussion besonders wichtig:

1. Es geht um langfristige Erfolge und nachhaltige Entwicklung!

Der Erfolg unserer Arbeit wird nicht an den Ausgaben oder der Zahl der entsandten Experten gemessen. Ziel unserer Entwicklungszusammenarbeit ist *nachhaltige Entwicklung*. Und zwar in allen Dimensionen: ökologisch, sozial und wirtschaftlich. So steht es im 2015 von der internationalen Gemeinschaft vereinbarten Weltzukunftsvertrag, der Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung. Es reicht nicht, irgendwo in Afrika Schulen zu bauen. Was zählt, ist, wie viele Kinder dauerhaft Zugang zu Bildung haben, wie viele ihren Abschluss bestehen und so ihre Chance auf ein besseres Leben erhöhen. Und ob die Schulen auch in zehn Jahren noch erfolgreich sind.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

2. Nur mit unseren Partnern vor Ort können wir etwas bewirken!
Ohne politischen Rückhalt vor Ort bleibt jede entwicklungspolitische Maßnahme wirkungslos. Wir prüfen daher immer, ob unsere Programme an Reformprozesse im Partnerland anknüpfen und von der dortigen Regierung mitgetragen werden. Eigenleistungen und verantwortungsvolle Regierungsführung, etwa bei Korruptionsbekämpfung oder bei der Ausgabentransparenz, sind Voraussetzung für erfolgreiche Kooperation. Unser Marshallplan mit Afrika und die Reformpartnerschaften mit ausgewählten Partnerländern folgen dem Prinzip „fordern und fördern": Erst wenn vereinbarte Reformen erfolgt sind, fließen zusätzliche Mittel. So unterstützen wir engagierte Regierungen, die vorangehen, und stellen sicher, dass unsere Mittel wirksam eingesetzt werden.

3. Transparenz und verantwortungsvolles Regierungshandeln sind Maßstab für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit!
Was wir von unseren Partnern fordern, leben wir im BMZ vor: Wir veröffentlichen monatsaktuell umfassende Daten zu unserem Portfolio.[1] Denn wir wissen: Transparenz, Kontrolle durch die Öffentlichkeit und gegenseitige Rechenschaftslegung erhöhen Wirksamkeit und Akzeptanz.

4. Wir wollen aus Erfahrungen lernen und unsere Entwicklungszusammenarbeit kontinuierlich verbessern.
Deshalb berichten unsere Durchführungsorganisationen regelmäßig über den Projektfortschritt. Unsere Erkenntnisse aus den Evaluierungen fließen in die Entwicklung neuer Projekte ein. Das BMZ ist zudem das einzige Bundesressort, das mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) seit Jahren ein unabhängiges Institut zur Evaluierung seines Geschäftsbereichs hat. Deswegen sind wir auch gefragter Ansprechpartner in Sachen Wirkungsorientierung innerhalb der Bundesregierung.

Natürlich zeigen Evaluierungen auch Verbesserungsbedarfe auf. Zum Beispiel wenn ein Projekt nicht die gewünschten Wirkungen erzeugt hat. Eine gute Entwicklungszusammenarbeit setzt sich offen mit Fehlern und Schwächen auseinander. Nach jeder Evaluierung wird daher ein Plan erstellt, um die empfohlenen Verbesserungen umzusetzen.

5. Wir setzen auch international auf mehr Wirksamkeit!
Die globalen Herausforderungen lassen sich nur meistern, wenn alle – Geber *und* Empfänger – an einem Strang ziehen. 2012 wurde deshalb die „Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit"[2] gegründet. Deutschland hat die Arbeit auf internationaler Ebene entscheidend mitgestaltet. Daraus sind vier Grundprinzipien entstanden:
– Eigenverantwortung der Partnerländer,
– Ergebnisorientierung,
– inklusive Partnerschaften sowie
– Transparenz und gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Wir setzen uns dafür ein, dass auch der Privatsektor und die Zivilgesellschaft sich an der Umsetzung beteiligen.

Ein weiteres Kernanliegen ist für uns die Leistungsfähigkeit der multilateralen Organisationen, denen wir Mittel zur Verfügung stellen. Deutschland ist Gründungsmitglied im Gebernetzwerk MOPAN[3], welches jedes Jahr mehrere multilaterale Organisationen anhand wissenschaftlicher Indikatoren evaluiert. Die Ergebnisse fließen in den politischen Dialog und unsere Finanzierungsentscheidungen ein. So wirken wir darauf hin, dass auch die multilaterale Entwicklungspolitik noch wirksamer und effizienter wird.

Entwicklungspolitik des 21. Jahrhunderts muss globale Herausforderungen angehen und den hohen Ansprüchen von Parlamenten und Steuerzahlern gerecht werden. Zielorientiert planen, regelmäßig überprüfen, dazulernen – das ist unser Erfolgsrezept. Wir sind offen für Anpassungen und neue Ansätze, und wir handeln gemeinsam mit unseren Partnern. So wird Fortschritt sichtbar und Entwicklung nachhaltig!

1 entsprechend der Standards der International Aid Transparency Initiative (IATI), siehe www.bmz.de

2 Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC

3 Multilateral Organisations Performance Assessment Network, MOPAN

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SCHWERPUNKTTHEMA

Fördermittelmanagement: Was wir von anderen Ländern lernen können

Die finanzielle Unterstützung von Kommunen oder Unternehmen ist nicht nur zentrales Steuerungselement des Staates. Viele Empfänger sind bei ihrer Arbeit auch stark auf diese angewiesen. Trotzdem sind nationale Förderlandschaften in der Regel hochkomplex und heterogen – kurz: für Antragsteller kaum zu überblicken. Immer wieder versuchen Regierungen daher, mit weitreichenden Reformen für klarere Strukturen zu sorgen.

Mehr als 2.200 Förderprogramme gibt es im Jahr 2019 allein für Unternehmen in Deutschland. Für Kommunen existieren zusätzlich noch einmal über 1.400.[1] Oder Frankreich: Dort zählte die 2017er-Liste nationaler Zuschüsse an Verbände ganze 1.180 Seiten.[2] Diese Aufzählung ließe sich beliebig weiterführen. Verwaltet werden diese vielen Programme von einer ebenso unüberschaubaren Anzahl von Fördermittelgebern. Es ist also kaum verwunderlich, dass Förderlandschaften wie die deutsche oder die französische von einem nahezu undurchdringlichen Dickicht an öffentlichen Stellen, Zugangskriterien, Vergaberegularien und Verwaltungsprozessen geprägt sind. Entsprechend kritisch wird zum Beispiel das deutsche Zuwendungsrecht bisweilen diskutiert.[3]

Ebenso wenig verwunderlich ist es aber auch, dass immer wieder versucht wird, mit Reformen mehr Licht ins Dickicht zu bringen. Hierzulande hat jüngst der Freistaat Sachsen mit seiner „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren" auf sich aufmerksam gemacht.[4] Für ihren Abschlussbericht hat die Kommission weit über den sächsischen Tellerrand hinausgeschaut und auch internationale Erfahrungen sowie herausgehobene Praxisbeispiele bewertet. Der vorliegende Beitrag baut auf einem externen Gutachten über internationale Erfahrungen und vielversprechende Reformansätze staatlicher Förderverfahren auf, das für die Kommission von der Hertie School of Governance mit Unterstützung des Instituts für den öffentlichen Sektor erstellt wurde.

Vereinfachung von Förderverfahren – international auf der Agenda

Die Relevanz des Themas zeigt sich dabei nicht nur an den vielen nationalen Reformbemühungen, sondern auch daran, dass es von supranationalen Organisationen vorangetrieben wird. Für die Europäische Kommission beispielsweise ist die Verfahrensvereinfachung im Rahmen ihrer weitverzweigten Förderprogramme ein zentrales Thema. Bereits 2006 wurden mit den vereinfachten Kostenoptionen („Simplified Cost Options") wesentliche Erleichterungen im Rahmen des Struktur- und Invest-

1 BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Entwicklung (2019): Förderdatenbank – Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der EU. Online: www.foerderdatenbank.de

2 Direction du budget (2017): Annexe au projet de loi de finances pour 2017. Effort financier de l'Etat en faveur des associations. Tomme 3 – liste des associations par ordre alphabetique

3 AWV – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. (2018): Impulspapier – Modernisierung der Zuwendungspraxis für den Dritten Sektor. Online: www.awv-net.de
Destatis (2010): Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht. Online: www.destatis.de

4 Hammerschmid/Raffer/Palaric/Skiera/Holler (2019): Internationale Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren, Studie der Hertie School an die Geschäftsstelle der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren, Berlin, April 2019 (Die Inhalte des Gutachtens wurden in den Abschlussbericht der Reformkommission übernommen.)

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

mentfonds eingeführt und bis heute weiter ausgebaut.[5] Damit verbunden wird die Hoffnung auf bürokratische Entlastung. Die OECD beschäftigt sich ebenfalls seit Jahren mit dem Thema der Finanzierung lokaler Gebietskörperschaften.[6]

Betrachtet man schließlich einzelne Länder im Detail, so zeigt sich schnell, dass weltweit bereits einige Regierungen an Reformen des Förderprozessmanagements gearbeitet haben und dies immer noch tun. Dabei lassen sich folgende sechs Schwerpunkte der Reformen erkennen:

1. **Verfahrensvereinfachung:** Viele Reformen des Förderprozessmanagements in anderen Ländern, aber auch auf supranationaler Ebene, verfolgen im Kern das Ziel der Verfahrensvereinfachung. Das Thema besitzt eigenständige Gültigkeit, ist jedoch auch anderen Trends übergeordnet. So zielen Reformen, die dem Trend der Digitalisierung zuzuordnen sind, immer auch darauf, Förderverfahren klarer zu strukturieren. Dies erfolgt in der Regel über die Standardisierung von beispielsweise Kosten, Förderrichtlinien, Datenerfassung oder Formularen.

2. **Wechsel zu risikobasierter Prüfung:** Hier wird eine identische Einzelprüfung jedes Fördermittelempfängers durch eine risikoabhängige Prüfung Einzelner ersetzt. Dafür wird anhand vordefinierter Kriterien ein Risikoprofil abhängig von Empfänger, Förderprogramm und/oder Förderhöhe erstellt. Während Bewerber/Empfänger mit geringem Risikoprofil von Prüf- und Berichtspflichten befreit werden, unterliegen jene mit erhöhtem Risikoprofil einer intensiveren Überwachung.

Erhöhte Risikoprofile unterliegen intensiverer Überwachung

3. **Stärkere Nutzung der Digitalisierung:** Die Digitalisierung von Verfahren ist seit Jahren einer der vorherrschenden Trends im öffentlichen Sektor,[7] der sich auch auf das Förderprozessmanagement niederschlägt. Naheliegend ist die Schaffung eines verbesserten Informationszugangs für Förderinteressierte über Onlineportale. Darüber hinaus heißt Digitalisierung im Förderwesen auch verpflichtende digitale Kommunikation zwischen Geber und Nehmer sowie die Einführung einheitlicher digitaler Datengrundlagen zur Kontrolle der Mittelverwendung.

5 Europäische Kommission (2014): Guidance on Simplified Cost Options (SCOs) – European Structural and Investment (ESI) Funds. EGESIF_14-0017

6 Blöchliger, H., und Junghun, K. (2016): Fiscal Federalism 2016 – Making Decentralisation Work. OECD

7 EUPACK (2018): EUPACK report Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in the European Union. Unpublished

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Während Onlineportale (wie die deutsche Förderdatenbank) vielfach verbreitet sind, können darüber jedoch oft nur Teile des Förderprozessmanagements abgewickelt werden. Herausgehobene Reformen zeichnen sich durch die digitale Abbildung des gesamten Förderprozesses aus.

4. **Fokussierung auf Ergebnis-/Zielorientierung:** Die Fokussierung auf Ergebnis- und Zielorientierung gewinnt seit einigen Jahren an Bedeutung. Dahinter verbirgt sich das Bestreben, die Fördermittelvergabe nicht mehr (nur) an die erbrachten Leistungen (Output) zu binden, sondern stattdessen die indirekten, tatsächlich intendierten Ziele in den Blick zu nehmen (Outcome). Bei internationalen Reformen zeigt sich, dass bereits die Formulierung von Leistungen aufwendig ist. Noch komplexer ist die Entwicklung von messbaren Outcome-Indikatoren.

Fördermittelvergabe an intendierte Ziele statt an erbrachte Leistungen binden

5. **Erhöhung der Transparenz:** Zahlreiche internationale Reformen des Förderprozessmanagements haben in den letzten Jahren entweder direkt oder indirekt die Transparenz in der Zuwendungspraxis erhöht. Aus der Perspektive der möglichen Empfänger bedeutet das oftmals einen effizienteren Recherche-, Antrags- und Abwicklungsprozess. Die Kenntlichmachung von Förderströmen für die Öffentlichkeit trägt dem zunehmenden Bedürfnis der Bürger nach mehr Mitbestimmung Rechnung.

6. **Auflage innovativer Förderprogramme:** Weltweit experimentieren öffentliche Fördermittelgeber mit neuen Ansätzen des Förderprozessmanagements. Ein Beispiel hierfür ist etwa die ergebnisoffene Innovationsförderung, bei der zum Zeitpunkt der Ausarbeitung von Förderprogrammen häufig noch unklar ist, wie die geförderte Lösung am Ende aussehen wird. Ein weiteres Beispiel sind die „Social Impact Bonds", die mittlerweile vergleichsweise häufig angewendet werden. Externe Investoren stellen Kapital für geförderte Projekte bereit. Nach einer erfolgreichen Maßnahme zahlt der Staat die Summe inklusive Rendite zurück.

Gefahr von Zielkonflikten und damit unbeabsichtigt hervorgerufener Wirkungen

Obwohl jeder der identifizierten Trends auf ein besseres Förderprozessmanagement zielt, lassen sich nicht alle ohne Weiteres in einer einzigen Reform kombinieren. Beim Vergleich wird schnell klar, dass mögliche Zielkonflikte unbeabsichtigte Wirkungen hervorrufen können. Nur ein Beispiel: Eine erhöhte Transparenz aus Sicht der Fördermittelgeber steht potenziell in Konflikt mit einem Wechsel hin zu risikobasierter Prüfung. Da Empfänger mit geringerem Risikoprofil deutlich seltener kontrolliert werden und reduzierten Berichtspflichten unterliegen, verlieren Fördermittelgeber Zugang zu Informationen. Ein hohes Maß an Kontrolle wird durch Vertrauen ersetzt, der transparente Einblick geht teilweise verloren.

Es ist letztlich eine politische Frage, ob der Verlust an Transparenz für den Gewinn an Effizienz, den die risikobasierte Prüfung bedeutet, in Kauf genommen wird. Auf Fragen wie diese wurden in Ländern, die in der Vergangenheit beispielhafte Reformen umgesetzt haben, jeweils eigene Antworten gefunden.

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die geschilderten Reformtrends mit jeweils zwei ausgewählten internationalen Beispielen. Sechs internationale Reformbeispiele[8] sind in diesem Zusammenhang besonders hervorhebenswert. Sie werden im Folgenden vorgestellt.

8 Bei der Auswahl des zugrunde liegenden Länder-Samples wurden nur jene Länder berücksichtigt, die in Anbetracht folgender Indikatoren mit Deutschland vergleichbar sind: Government Effectiveness Indicator (Weltbank), Corruption Perceptions Index (Transparency International), E-Government Index (Vereinte Nationen). Die Fallstudien selbst wurden mithilfe von Literaturanalysen und Experteninterviews erarbeitet.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Tabelle 1: Reformtrends im Förderprozessmanagement*

Übergreifender Trend	Internationale Reformbeispiele (Auswahl)
1. Verfahrensvereinfachung Reduktion bürokratischer Belastung für Fördermittelgeber und -nehmer	Niederlande „Einheitlicher Förderrahmen" (2010 bis 2012): Vereinfachung und Standardisierung von Prüfung, Bewilligung, Auszahlung und Kontrolle Belgien – Region Flandern „Planlastverminderung" (2014/2016): Vereinheitlichung, Vereinfachung und Abschaffung zweckgebundener Zuweisungen an Kommunen
2. Wechsel zu risikobasierter Prüfung Reduzierte Prüf- und Berichterstattungspflichten für Förderempfänger mit unbedenklichem Risikoprofil	Niederlande „Einheitlicher Förderrahmen" (2010 bis 2012): Risikobasierte, stichprobenhafte Rechenschaftsprüfung, Missbrauchsdatenbank und Risikoprofile Kanada Reform der „Grants and Contribution Programs" (ab 2008): Risikobasierte Prüfung
3. Stärkere Nutzung der Digitalisierung Digitale Gestaltung von Informationszugang, Antragstellung, Kommunikation	Irland „SmartSimple Portal" (2010 bis 2012): Vollständig digitale Abbildung des gesamten Förderprozesses (One-Stop-Shop) Wales „Welsh European Funding Office" (seit 2008): Einrichtung vollständiger Onlinefunktionalität (digitale Nutzerkonten und „Once-Only"-Prinzip, digitale Erfassung von Dokumenten, digitale Datenbank)
4. Ergebnis-/Zielorientierten Fokus stärken Schwerpunktlegung auf erbrachte Leistungen bzw. auf erzielte Wirkungen statt auf Geldverbrauch	Schweden Innovationsagentur „VINNOVA" (seit 2001) zur ergebnisorientierten Förderung innovativer Projekte Niederlande „Einheitlicher Förderrahmen" (2010 bis 2012): Empfänger geringerer Fördersummen müssen das Erreichen des tatsächlichen Ergebnisses nachweisen
5. Transparenz erhöhen Publikation aller Fördermaßnahmen auf Onlineportalen, Onlinebewerbung und Antragsverfolgung	USA Onlineportal „Grants.gov" (seit 2002): Beispiel für transparente Onlineübersicht mit Suchfunktion über alle Förderprogramme Wales „Welsh European Funding Office" (seit 2008): Vereinfachte Prozesse und mehr Transparenz für die Leistungsempfänger (Echtzeit-Prüfung des Prozessfortschritts via Online-Tool)
6. Innovative Förderprogramme Ergebnisorientierter Vertrag zwischen dem öffentlichen Sektor und einem privaten Investor	Finnland Zukunftsfonds „SITRA" (seit 1967): Stiftungsbasierter Innovationsfonds mit Think-Tank-Elementen zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung** Portugal „Portugiesische Sozial-Innovations-Initiative" (2014): Kombination unterschiedlicher Finanzinstrumente und -quellen (EU-Fonds, Staatsgeld, private Investoren, Banken)***

* Soweit nicht anders genannt, stammen alle Reformbeispiele aus der Studie „Internationale Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren" (vgl. Fußnote 4 auf Seite 6)
** SITRA (2019): From words to deeds for the future, Annual Report and Financial Statements 2018
*** European Commission, European Investment Bank (2018): The Portuguese Social Innovation Initiative (fi-compass)

Internationale Reformbeispiele im Überblick

Niederlande – Einheitlicher Förderrahmen

Inhalt: Im Jahr 2010 hat die niederländische Regierung den „Einheitlichen Förderrahmen" (Uniform Subsidiekader) implementiert. Dabei handelt es sich um übergeordnete Regularien für die Anforderungen zur Prüfung, Bewilligung, Auszahlung und Kontrolle bei öffentlichen Förderungen.[9] Zudem wurde eine regierungsweite Politik zur Bekämpfung von Missbrauch implementiert. Die Reform basiert im Kern auf drei Standardregelungen abhängig von der jeweils gewährten Summe (bis 25.000 Euro, 25.000 bis 125.000 Euro, mehr als 125.000 Euro). Während Förderungen im unteren Bereich weitgehend von Berichtspflichten und Kontrollen befreit wurden, hat sich für Förderungen in der höchsten Klasse wenig geändert. Zudem beruht der einheitliche Förderrahmen auf einer strikt risikobasierten Prüfung, in deren Zentrum ein interministerielles Missbrauchsregister steht.

Risikobasierte Prüfung und standardisierte Fristen für den Zuwendungsbescheid

Weitere Säulen der Reform sind eine Meldepflicht bei absehbarem Richtlinienverstoß über alle drei Klassen, die Abrechnung von tatsächlich erbrachten Leistungen anstatt angefallener Kosten, standardisierte Fristen für den Zuwendungsbescheid (in der Regel 13 Wochen), ein vereinfachtes Vorschussverfahren sowie die zentrale Speicherung der Antragstellerdaten, sodass ein bereits bekannter Antragsteller seine Daten nicht erneut eingeben muss.

Ergebnis: Evaluationen haben gezeigt, dass die vereinfachten Kontrollmechanismen und Rechenschaftspflichten nicht zu erhöhten Missbrauchsraten geführt haben.[10] Forschungen vor der Reform schätzten das Potenzial der Effizienzgewinne für Fördermittelempfänger auf rund 30 Prozent, für nationale Behörden als Fördermittelgeber auf 20 Prozent.[11] International gilt die niederländische Reform als erfolgreiches Beispiel für die Reduktion administrativer Lasten.[12]

Kanada – Umfassende Reform des Förderprozessmanagements

Inhalt: Seit 2008 wird in Kanada ein regierungsweiter Aktionsplan für die Reform des Förderprozessmanagements umgesetzt.[13] Obwohl die Reform zentral vom „Treasury Board of Canada Secretariat" gesteuert wurde, weist sie aufgrund hoher ministerieller Autonomie in der konkreten Ausgestaltung dezentrale Elemente auf. Die Koordinatoren gaben den Ministerien zum einen einen Reform-Werkzeugkasten an die Hand. Zum anderen wurden in der Hoffnung auf Nachahmung gelungene Initiativen einzelner Ministerien aktiv an alle weiteren Ministerien kommuniziert.

Zentrale Steuerung mit Reform-Werkzeugkasten und durch Kommunikation gelungener Initiativen

Wesentliche Merkmale der regierungsweiten Reform waren eine Stärkung von Transparenz und Einheitlichkeit in der Förderpraxis (einheitliche Formulare, Fördervereinbarungen, Kontrolle), ein verbesserter Informationszugang für Förderinteressierte, vereinfachte Bewerbungsanforderungen und Berichtspflichten sowie ein angestrebter Kulturwandel von Risikovermeidung zu Risikomanagement. All diese Ziele galten für eine Vielzahl existierender Förderprogramme.

Ergebnis: Aus einem Reformgutachten aus dem Jahr 2017[14] geht hervor, dass die Reform die Transparenz und Einheitlichkeit in der Vergabe von Fördermitteln kontinuierlich verbessert hat. Zudem seien einheitliche Standards in der Serviceerbringung

9 Auditdienst Rijk (2016): Rapport van bevindingen onderzoek Uniform Subsidiekader. 26.9.2016

10 Ebd.

11 OECD (2019): Observatory of Public Sector Innovation. Uniform Government Grants. Online: https://www.oecd.org

12 Europäische Kommission (2011): Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way. High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens

13 Government of Canada (2017): Plan to Reform the Administration of Grant and Contribution Programs: 2017 Results Report. Online: www.canada.ca

14 Ebd.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

im Rahmen der Förderprozesse geschaffen worden. Des Weiteren erfolgten die Bewerbungsverfahren über viele Programme hinweg heute deutlich klarer und Kontrollprozesse liefen mittlerweile stärker risikobasiert ab. Trotz dieser Fortschritte galt der kanadische Reformprozess in 2017, also neun Jahre nach Reformbeginn, als nicht abgeschlossen. Dies zeigt, dass eine Reform der Förderlandschaft in der Regel ein langwieriges Unterfangen darstellt.

Belgien: Region Flandern – Vereinfachte Kommunalförderung

Inhalt: In zwei Reformwellen hat die flämische Regierung in den Jahren 2014 und 2016 die Kommunalförderung vereinfacht. Per „Planlastdekret" wurden ab Januar 2014 Planungs-, Berichterstattungs- und Subventionsregelungen samt Rechenschaftspflicht in zehn Politiksektoren (zum Beispiel Kultur-, Jugend- oder Sportpolitik) vereinheitlicht, indem diese in einen ebenfalls neuen, mehrjährigen Planungs- und Berichtszyklus integriert wurden.[15] Die Berichtspflicht über die Mittelverwendung wurde damit Teil des ohnehin anzufertigenden Jahresabschlusses. In einer zweiten Reformwelle im Jahr 2016 wurden schließlich die zweckgebundenen Zuweisungen in sieben der zehn Politikfelder von ihrem Zweck entbunden und in den flämischen Gemeindefonds integriert. Die sektorale Finanzierung wurde damit durch eine höhere bedingungslose Grundfinanzierung ersetzt. Neben der bürokratischen Entlastung für Fördermittelgeber und -empfänger verband die flämische Regierung damit eine Stärkung der lokalen Autonomie.

Seit zweiter Reformwelle besteht Zweckentbindung lokaler Zuweisungen

Die zusätzlichen, über den allgemeinen Gemeindefonds ausgezahlten Mittel entsprechen in Höhe und Verteilung den abgeschafften zweckgebundenen Zuweisungen aus dem Jahr 2014. Die Entscheidung über die Verwendung obliegt allein den Kommunen.

15 Gilot, Ben (2013): Planlastvermindering: ook voor uw sectorale subsidies? Vereinigung van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (vvsg).
Vlaamse Parlement (2015): Ontwerp van decreet – tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiering aan de locale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ergebnis: Als Resultat der Reform hat die flämische Regionalregierung deutlich an Steuerungsmöglichkeiten verloren. Daher wurden parallel neue Vorgaben eingeführt, um die Einhaltung regionalpolitischer Ziele zu sichern. Aus Sicht nationaler Experten hat die Zweckentbindung ihre Ziele in Bezug auf Bürokratieentlastung und Stärkung lokaler Autonomie erreicht.

Schweden – Innovationsförderung durch VINNOVA

Innovationsförderung von Projekten mit ergebnisoffenem Ende

Inhalt: Die schwedische Regierung reformierte zu Beginn der 2000er Jahre die nationale Innovations- und Wirtschaftsförderung, indem sie die Innovationsbehörde VINNOVA schuf. Deren Auftrag besteht darin, die Lücke zwischen Forschungs- und Wirtschaftsförderung zu schließen. Dafür standen ihr im Jahr 2017 mit 300 Millionen Euro 10 Prozent des schwedischen Forschungsetats zur Verfügung.[16] Innerhalb eines festen Förderrahmens gestaltet VINNOVA bedarfsorientiert Förderprogramme.[17] Zu diesem Rahmen gehören eine empfängerabhängige Eigenbeteiligung, interdisziplinäre bzw. -sektorale Konsortien und die Unterstützung von Teilprojekten bei größeren Forschungs- und Innovationsvorhaben.

Ergebnis: Mehrere Partner bzw. Geldgeber sollen zu mehr Engagement und stabilen Konsortien der Förderprojekte führen. Häufig sind Förderprogramme mehrstufig mit zeitlich gestaffelten Projektausschreibungen; Programme bieten oft unterschiedliche Fördervolumina und Laufzeiten. All dies trägt dem besonderen Umstand in der Innovationsförderung Rechnung, dass zu Förderbeginn oft nicht klar ist, wie das geförderte Ergebnis aussehen wird. Hinzu kommt, dass für die gesamte Kommunikation zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger ein Onlineportal verpflichtend ist. Insgesamt ist VINNOVA ein Beispiel für die erfolgreiche Bündelung der Kompetenzen in einem Förderbereich.

Irland – SmartSimple

Gründung eines digitalen One-Stop-Shops zur Forschungsförderung

Inhalt: Die irische Umweltschutzbehörde EPA hat im Jahr 2010 einen Online-„One-Stop-Shop" für Forschungsförderung gegründet. Das Portal „SmartSimple" ist ein Beispiel für ein Onlineportal, das sowohl von Fördermittelgebern als auch -empfängern über den gesamten Förderverlauf hinweg genutzt werden kann.[18] Organisationen und Privatpersonen können via „SmartSimple" Bewerbungen für alle laufenden EPA-Förderprogramme einreichen. Für jedes einzelne Projekt eines Empfängers findet sich auf dem Portal sowohl eine Liste von Aktivitäten samt Fristen als auch der gegenwärtige Status. Um den Förderprozess zu vereinfachen, sind die Standardaktivitäten bereits zum Projektstart und zum Projektende in dem Portal hinterlegt. Darüber hinaus sind Vorlagen für Projektmanagement und Zwischenberichte online verfügbar und können direkt in das Portal geladen werden. Letzteres kann darüber hinaus dazu genutzt werden, Dokumente für oder nach Projekttreffen auszutauschen.

Für all diese Aktivitäten erhalten EPA-Mitarbeiter eine automatische Benachrichtigung, wenn eine Anfrage zur Begutachtung vorliegt. Auch die Antwort an die Antragsteller bzw. Fördermittelempfänger erfolgt automatisiert.

Ergebnis: Ein unabhängiges Gutachten aus dem Jahr 2012 stellte fest, dass „Smart Simple" ein effektives Projektmanagement fördert, das Verantwortungsbewusstsein der Beteiligten stärkt und vor allem die Kommunikation innerhalb des Projektteams sowie zwischen Projektteam und EPA erleichtert.[19] Bei einer Umfrage zeigten sich

16 VINNOVA (2018c) VINNOVA Årsredovisning 2017
17 VINNOVA-Website: www.vinnova.se
18 SmartSimple-Website: https://epa.smartsimple.ie
19 PA Consulting Group (May 2012): Review of STRIVE Research Programme. The Environmental protection Agency

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

auch die Forscher mit dem Portal zufrieden. Damit ist „SmartSimple" ein erfolgreiches internationales Beispiel für die konsequente Digitalisierung von Förderprozessen.

Wales – Welsh European Funding Office (WEFO)

Inhalt: Von 2005 bis 2008 hat Wales als erste der damals 40 Regionen, in die die EU das Vereinigte Königreich unterteilt, ein voll funktionsfähiges Onlinefördermittelvergabesytem eingeführt.[20] Die Reform umfasste die Umstellung aller Prozesse des Welsh European Funding Office in der Verwaltung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds auf eine IT-Lösung (WEFO Online), die den Datenaustausch zwischen beteiligten Akteuren (Leistungsempfänger, Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden) ermöglicht. Gemäß dem „Once only"-Prinzip müssen Leistungsempfänger Daten und Nachweise nur einmalig bereitstellen.[21]

Durch digitales Vergabesystem mehr Effizienz bei der Fördermittelverwaltung

Ergebnis: Durch WEFO Online wurde die Effizienz des gesamten Prozesses der Fördermittelverwaltung erhöht. Seit der Reform werden 96 Prozent der Zahlungsansprüche binnen 15 Tagen bearbeitet. Der Personalaufwand für die Abrechnung wurde von 40 auf 16 Mitarbeiter gesenkt. Der Anteil der Zahlungsforderungen, die von den Leistungsempfängern überarbeitet werden mussten, verringerte sich von 30 auf praktisch null. Der Fokus der Mitarbeiter im WEFO hat sich von der Datenverarbeitung zugunsten der Prüfung und Bewertung von Förderprojekten verschoben. Interaktive Formulare und die systemische Überprüfung von Eingaben reduzieren Fehler. Durch die digitale Abwicklung des gesamten Prozesses kann der Status eines Antrags jederzeit verfolgt werden, was die Transparenz und Nutzerfreundlichkeit für alle Beteiligten erhöht.[22]

Reformempfehlungen des Fördermittelmanagements für Deutschland

Auch wenn auf bundespolitischer Ebene mittlerweile ein Bewusstsein für die negativen Konsequenzen zu komplexer Förderstrukturen existiert[23], ist eine grundlegende Reform bis auf wenige Ausnahmen wie im Freistaat Sachsen derzeit kein zentrales Thema. Dennoch stellt sich die Frage, was aus den sechs erfolgreichen Länderbeispielen zu lernen ist.

Die vorgestellten Reformen wurden durchgehend von der Überzeugung geleitet, dass sich bürokratische Lasten für Fördermittelgeber und -nehmer reduzieren lassen, dass Verfahrenskosten sinken können und auf diese Weise Ressourcen freigesetzt werden, die statt auf das Prozessmanagement künftig auf das Erreichen der eigentlichen Förderziele verwendet werden können. Während sich im Bereich der Kommunalförderung die Zweckentbindung von Zuweisung als probates Mittel der Vereinfachung erwiesen hat, spielt darüber hinaus die Standardisierung komplexer Regelsysteme mithilfe einheitlicher Förderrahmen über eine große Bandbreite verschiedener Programme die zentrale Rolle. Ein wirksames Mittel ist zudem die risikobasierte Kontrolle. Hilfreich bei alldem ist zweifelsohne die vollständige Verlagerung der Prozesse ins Digitale.

Für eine wirksame Reform ist neben adäquaten inhaltlichen Zielen und Werkzeugen eine durchdachte Konzeption und Umsetzung wesentlich, die zentral koordiniert wird, Stakeholder einbindet und so politische Unterstützung sicherstellt. Tief greifende Reformen des Förderprozessmanagements brauchen einen langen Atem, der oftmals über Legislaturperioden hinweg reichen muss.

Gerhard Hammerschmid, Christian Raffer,
Hertie School, Berlin

20 Capgemini (2012): Advanced Web Technology Streamlines European Funding at the Welsh Government. Projektsteckbrief

21 Europäische Kommission (2017): Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. S. 84 ff.

22 Ebd.

23 Zeit Online (2019): Olaf Scholz will Vergabe von Fördermitteln vereinfachen, vom 28.09.2019. https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/olaf-scholz-finanminister-geld-investitionen-bund-kommunen (29.11.2019)

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Doppik für den Klimaschutz – Der Nachhaltigkeitshaushalt

Die weitaus meisten Kommunen und drei Bundesländer verfügen über Produkthaushalte meist auf Basis der kaufmännischen Rechnungslegung (Doppik). Diese bieten die Möglichkeit, produktbezogene Ziele und Kennzahlen im Haushalt zu verankern. Der Nachhaltigkeitshaushalt greift dafür auf Nachhaltigkeitsziele zurück, etwa die Reduktion des CO_2-Ausstoßes oder den Abbau von Kinderarmut. Nachhaltigkeitsziele können so direkt im und mit dem Haushalt gesteuert und damit auch finanziell unterlegt werden. Die Doppik kann – ergänzt um die Nachhaltigkeitsziele – einer politisch relevanten strategischen Steuerung dienen. Dieser Beitrag stellt das Konzept und erste Beispiele aus der Kommunalwelt vor.

Nachhaltiges Handeln ist nicht erst seit dem Auftreten von Greta Thunberg auf der Weltbühne ein für Staat und Verwaltung bedeutendes Thema. Bereits 2012 bezeichneten in einer Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor weit über 80 Prozent der Befragten aus großen deutschen Kommunen Nachhaltigkeit als „sehr wichtig" oder „wichtig" für die eigene Gemeinde. Knapp 60 Prozent gaben schon damals an, mindestens teilweise ein Nachhaltigkeitszielsystem zu nutzen.[1]

Zudem ist das neue Haushalts- und Rechnungswesen zum flächendeckenden Instrument geworden: In fast 70 Prozent aller Kommunen wird ein doppischer Haushaltsplan und Jahresabschluss aufgestellt[2] und bereits früher bestätigten gut 40 Prozent den umfassenden Einsatz von Zielen und Kennzahlen im Rahmen des Produkthaushaltes[3]. Mindestens bei dieser Gruppe wäre die Integration von Nachhaltigkeitszielsetzungen in den Produkthaushalt denkbar.

Nachhaltigkeitsziele als Grundlage

Die Quelle für Nachhaltigkeitszielsetzungen sind entsprechende politisch beschlossene Programme, zum Beispiel eine regionale Nachhaltigkeitsstrategie. Knapp die Hälfte der großen deutschen Kommunen gab 2012 an, ein nachhaltigkeitsbezogenes Zielsystem einzusetzen.[4] Nach dem gängigen Verständnis von Nachhaltigkeit würden solche Zielsysteme neben der Schonung der Umwelt auch sozialen Ausgleich (wie etwa Armutsbekämpfung, Geschlechtergerechtigkeit) und die ökonomische Dimension (beispielsweise einen langfristigen Haushaltsausgleich ohne neue Schulden) umfassen. Alle drei Dimensionen fließen in der allgemein anerkannten Definition der Nachhaltigkeit als Zustand zusammen, in dem die Bedürfnisse jetziger Generationen befriedigt werden, ohne zu riskieren, dass die Bedürfnisse zukünftiger Generationen gefährdet werden.[5] Voraussetzung für den Einsatz von Nachhaltigkeitszielen im Haushalt ist die Bildung entsprechender Kennzahlen und Indikatoren, die anzeigen, ob bzw. in welchem Maße die Zielsetzungen erreicht werden.

Ein entscheidender Punkt der integrierten Nachhaltigkeitssteuerung ist, wie die Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen in die bestehenden Haushaltsprozesse eingebunden werden. Abbildung 1 zeigt das Grundprinzip einer nachhaltigen Planung und Steuerung auf Basis eines produktbezogenen Haushalts im jährlichen Haushaltszyklus (blauer Ring) und in dem entsprechenden Berichtszyklus (grauer Ring).[6]

Das äußere Dreieck stellt die drei Dimensionen der Steuerung mit der Nachhaltigkeitssteuerung, der finanzbezogenen Haushaltssteuerung und der nicht finanziellen Leistungssteuerung dar. Die nicht finanzielle Leistungssteuerung wird über die produktbezogenen Leistungsziele und -kennzahlen abgebildet und spiegelt somit die operativen Arbeitsergebnisse der Verwaltung wider. Theoretisch beschreiben die Leistungsziele die Output-Ebene, während die Nachhaltigkeitsziele die Outcome-Ebene adressieren, also auf Wirkungen bzw. Fernwirkungen (Impact) abstellen.

Gegenüber der eher kurzfristigen Leistungs- und Haushaltssteuerung sind Nachhaltigkeitsziele – etwa die Reduktion

1 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2012): Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung – Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen, S. 11 ff.

2 Vgl. Hoffsümmer, S./Grundnig, K./Hilgers, D. (2016): Die finanzwirtschaftliche Lage deutscher Kommunen – Eine Analyse kommunaler Bilanzen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 39

3 Deutscher Städtetag, PwC (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Studie, S. 48

4 Nur 30 % gaben eine regelmäßige Nutzung an. Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2012): Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung – Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen, S. 18

5 Vgl. Hauff, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung

6 Vgl. auch im Folgenden Schuster, F. et al. (2015): Nachhaltigkeit und doppisches Haushaltswesen – Theoretischer Ansatz und praktische Umsetzung. In: Der Gemeindehaushalt 7, S. 152–157

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

von Treibhausgasen oder von sozialen Ungleichgewichten – meist langfristig angelegt. Erfolgreiche entsprechende Maßnahmen dürften nur teilweise in zwölf Monaten erreichbar sein – meist dürften sich Ergebnisse erst nach mehreren Jahren einstellen. Unabhängig davon gilt aber, dass die Leistungsziele einen positiven Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele liefern müssen bzw. mindestens der Zielerreichung nicht entgegenstehen dürfen.

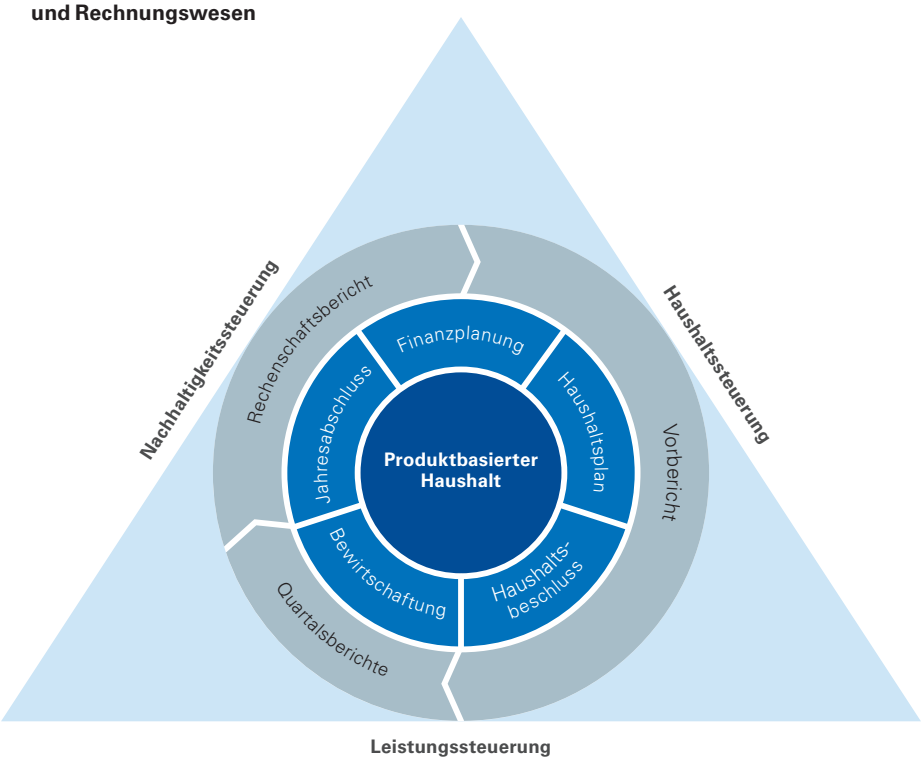
Nachhaltigkeitssteuerung im kommunalen Haushaltszyklus

Im Rahmen der **Finanzplanung** werden die Nachhaltigkeitsziele dazu genutzt, inhaltliche und finanzielle Schwerpunkte für die kommenden Jahre festzulegen. Im Endzustand sollte die Finanzplanung nicht zuletzt auf der Grundlage der Nachhaltigkeitsziele erfolgen. Den Vorgaben der Finanzplanung entsprechend werden die Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der **Haushaltsaufstellung** bei der bereichsbezogenen Planung als Rahmenvorgabe verwendet. In den Ämtern und Fachbereichen werden Produktbudgets geplant; die Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen erhalten hierbei eine entscheidungsunterstützende Funktion. Die Leistungsziele (und deren Kennzahlen) stellen bereichsbezogene Nachhaltigkeitsziele für Ämter und Fachbereiche dar. In der anschließenden Abstimmung der Einzelpläne sowie bei der Beratung und Abstimmung der Haushaltsvorlage im Gemeinderat dienen die Nachhaltigkeitsziele ebenfalls als Grundlage von Entscheidungen.

Im **Vorbericht** zum Haushaltsplan sollen die wesentlichen Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen aufgeführt werden. Aus dem Text muss deutlich werden, wie und in welchen Produkten der vorliegende Haushalt die Nachhaltigkeitsziele fördert. Für die wesentlichen Nachhaltigkeitskennzahlen sollten Zielwerte vorgegeben werden.

Die Leistungs- und Nachhaltigkeitsziele werden in der **Bewirtschaftung** für Berichtszwecke genutzt und so bei Entscheidungen, zum Beispiel zu Einsparpotenzialen oder zur Beantragung von außerplanmäßigen Maßnahmen, herangezogen.

Abbildung 1: Nachhaltige Planung und Steuerung im doppischen Haushalts- und Rechnungswesen



Quelle: eigene Darstellung, Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Im Rahmen des **Jahresabschlusses** können Soll-Ist-Vergleiche zu Leistungs- und Nachhaltigkeitszielen erfolgen. Im **Rechenschaftsbericht** sollten analog zum Haushaltsplan die wesentlichen Nachhaltigkeitszielsetzungen herangezogen und der Stand der Zielerreichung mit Kennzahlwerten erläutert werden.

Ergänzend hierzu könnte alle zwei bis drei Jahre aus den Daten der konsolidierten Rechenschaftsberichte ein **Nachhaltigkeitsbericht** einschließlich der übergreifenden und langfristig angelegten Zielsetzungen erstellt werden. Mittelfristig sollten Rechenschaftsbericht und Nachhaltigkeitsbericht in einem integrierten Bericht verschmelzen, um so in einem gebündelten Dokument über die Lage und Entwicklung der Gebietskörperschaft zu berichten.

Die praktische Umsetzung in deutschen Kommunen

Stadt Freiburg im Breisgau

Freiburg im Breisgau war die bundesweit erste Kommune, die ein Nachhaltigkeitszielsystem mit dem doppischen Haushaltswesen verbunden hat. Hintergrund war die Umstellung der Stadtverwaltung auf das baden-württembergische Modell der kaufmännischen Rechnungslegung mit der Verabschiedung des Doppelhaushalts 2015/2016. Noch unabhängig von diesem Konzept wurden bereits im Jahr 2009 die „Freiburger Nachhaltigkeitsziele“ erstmals durch den Gemeinderat als Richtschnur des politischen Handelns verabschiedet. Bei der Integration der Nachhaltigkeitsziele in den Haushalt wurde das Freiburger Nachhaltigkeitsmanagement vom 2011 gegründeten Forschungs- und Entwicklungsnetzwerk „Nachhaltige Verwaltung“ begleitet. Das Netzwerk umfasste neben Freiburg die Leuphana Universität Lüneburg, die Hansestadt Lüneburg sowie das Institut für den öffentlichen Sektor und wurde von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gefördert.

Im Ergebnis wurden im Forstamt und in fünf weiteren Schlüsselprodukten bzw. -positionen Nachhaltigkeitsziele und Leistungskennzahlen produktbezogen verknüpft. Zudem wurden die Zielsetzungen des „Gender-Budgeting“ angewandt.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Mit dem Haushalt 2019/2020 wird darüber hinaus auf Teilhaushaltsebene der Ressourcenaufwand relevanter Produkte zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele mit Kennzahlen hervorgehoben und um Gender-Budgeting-Ziele ergänzt.[7]

In den jährlichen Berichten zum Jahresabschluss wird bei den Schlüsselprodukten und dem Pilotamt auch über die Entwicklung der Zielerreichung anhand von Soll-Ist-Vergleichen berichtet. Beginnend mit dem ersten Freiburger Nachhaltigkeitsbericht 2014 werden auch auf mehrjähriger Basis die Beiträge der städtischen Ämter zur nachhaltigen Entwicklung in ihrem Ziel- und Haushaltsbezug dargestellt.[8] Seither sind zwei weitere Nachhaltigkeitsberichte erschienen, zuletzt im Dezember 2018, die jeweils ergänzend zum Haushalt den qualitativen Beitrag der Ämter in Bezug auf den Ressourcenaufwand messbar darstellen.

Stadt Köln und Kreis Unna

Der erste Kölner Nachhaltigkeitshaushalt wurde im November 2018 mit dem Ratsbeschluss über den städtischen Haushalt 2019 verabschiedet. Vorausgegangen war ein im Juli 2017 begonnenes Entwicklungsvorhaben der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW für die Stadt Köln und den Kreis Unna unter Förderung des nordrhein-westfälischen Umweltministeriums, das von KPMG und dem Institut für den öffentlichen Sektor fachlich begleitet wurde.

Der Nachhaltigkeitshaushalt stellt im Falle Kölns eine Weiterentwicklung des dort vorhandenen wirkungsorientierten Haushalts dar und ermöglicht eine direkte Verknüpfung von Finanzressourcen und Wirkungszielen mit Nachhaltigkeitszielen. Mit diesen Zielen und entsprechenden Kennzahlen wurden in Band 3 des Haushaltsplans die Produkte aus den drei Pilotämtern Amt für Landschaftspflege und Grünflächen, Sportamt sowie der Berufsfeuerwehr Köln unterlegt.[9] Hierbei wurden die bereits vorhandenen Nachhaltigkeitsziele der UN (Sustainable Development Goals – SDG), des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen herangezogen. So wurde zum Beispiel erkennbar, dass das Grünflächenamt das UN SDG Unterziel 11.7 (Zugang zu Grünflächen) mit dem haushalterischen Produkt „öffentliches Grün" fördert. Kennzahlen sind hier etwa die Grünflächen pro Einwohner, die Investitionssumme in Grünanlagen oder die Anzahl der Spielplätze und -geräte.

Der Kreis Unna verfügte bereits zu Beginn des Entwicklungsvorhabens über eine ausformulierte „Gesamtstrategie für den Konzern Kreis Unna" mit einem jährlichen, in den Haushalt integrierten Steuerungskreislauf. Dazu lag in zwei Nachhaltigkeitsberichten seit 2013 ein Nachhaltigkeitszielsystem mit entsprechenden Indikatoren vor. So hatte sich der Kreis etwa zur Förderung des Klimaschutzes verpflichtet und hierzu unter anderem die Umweltschutzinvestitionen und die Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen erhoben.[10] Angeregt durch das erwähnte Beispiel der Stadt Freiburg wurden bereits 2015 erste Maßnahmen zur Implementierung der Nachhaltigkeitsziele in den Kreishaushalt eingeleitet. Mit der Verabschiedung des Haushalts für 2019 wurden im Budget des Pilotbereichs, dem Fachbereich „Natur und Umwelt", die relevanten Schwerpunkte aus der Gesamtstrategie des Kreises abgebildet. Bei den einzelnen Produkten wurden den Nachhaltigkeitszielen entsprechende Wirkungs- und Leistungsziele definiert sowie Maßnahmen und Kennzahlen ausgebracht.

Ausblick

Vor dem Hintergrund des wachsenden öffentlichen Drucks hin zu effektiveren Maßnahmen gegen den Klimawandel steigt der Bedarf an strategischen Instrumenten, die helfen, den gesamten öffentlichen Sektor zu mehr nachhaltigem Handeln umzusteuern. Wenn neue Projekte aufgesetzt werden, die gewissermaßen zur Reparatur bisherigen nicht nachhaltigen Handelns dienen – zum Beispiel zur Förderung der Aufforstung – bleibt das „Alltagsgeschäft", das sich im Haushalt und in seinen Aufwandspositionen widerspiegelt, meist unverändert. Indem aber Nachhaltigkeitszielsetzungen im Haushalt „mitbeschlossen" und durch Kennzahlen bei jeder neuen Haushaltsrunde die tatsächlichen Entwicklungen sichtbar werden, erhalten die gewählten Ratsmitglieder die Möglichkeit, die zur Verfügung stehenden Ressourcen so zu steuern, dass sie im Sinne der Nachhaltigkeit eingesetzt werden.

Die geschilderten kommunalen Beispiele zeigen, dass der Nachhaltigkeitshaushalt umsetzbar ist. Die Politik ist nun am Zug, dieses Instrument auch strategisch zu nutzen. Über die kommunale Ebene hinaus wäre es zugleich in den Bundesländern einsetzbar, die bereits über Produkthaushalte verfügen. Eine künftige Umstellung des Haushaltswesens auf kaufmännische Rechnungslegung – etwa im Zuge einer erweiterten Umsetzung der geplanten europaweiten Standards, der EPSAS[11] – könnte den Nachhaltigkeitshaushalt theoretisch selbst auf der Bundesebene ermöglichen.

Ferdinand Schuster

7 Vgl. Stadt Freiburg, Haushaltsplan 2019/2020, Band I, S. 23

8 Vgl. Schuster, F. et al. (2015): Nachhaltigkeit und doppisches Haushaltswesen – Theoretischer Ansatz und praktische Umsetzung. In: Der Gemeindehaushalt 7, S. 157

9 Vgl. www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/finanzen/stadthaushalt

10 Kreis Unna (2015): 2. Nachhaltigkeitsbericht Kreis Unna, S. 91 f.

11 Vgl. KPMG, Institut für den öffentlichen Sektor, T-Systems (Hrsg.) (2018): Sind die europäischen Staaten bereit für die EPSAS? Die European Public Sector Accounting Standards und die Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens aus der Sicht europäischer Experten, S. 39 f.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Klimarisiken – Eine Aufgabe für Geschäftsleitung und Aufsichtsrat

Der Klimawandel verändert nicht nur den Alltag vieler Milliarden Menschen, sondern birgt auch erhebliche finanzielle Risiken für Unternehmen. Dies gilt sowohl für große, weltweit tätige Unternehmen der Privatwirtschaft als auch für die Unternehmen der öffentlichen Hand, die unter Umständen nur lokal tätig sind. Alle Unternehmen sollten daher Klimarisiken systematisch erfassen, bewerten und steuern. Dies ist Aufgabe der Geschäftsleitungen, aber auch der Aufsichtsräte.

Gemäß einer aktuellen Studie einer Forschungsgruppe an der ETH Zürich könnten sich die klimatischen Bedingungen von Städten in der nördlichen Hemisphäre im Jahr 2050 um 1.000 Kilometer nach Norden verschieben. Unter diesen Umständen wäre das Londoner Klima 2050 vergleichbar mit dem von Barcelona heute; die klimatischen Bedingungen in Madrid glichen den heutigen Bedingungen in Marrakesch. Global betrachtet zeigen die Ergebnisse der Studie, dass selbst im optimistischen Klimaszenario 77 Prozent der weltweit 520 untersuchten Großstädte erhebliche klimatische Veränderungen zu erwarten haben. Dabei handelt es sich bei 22 Prozent sogar um solche, die derzeit auf unserem Planeten noch nicht zu finden sind.[1] Die Vereinten Nationen gehen davon aus, dass im Jahr 2050 knapp 70 Prozent der Weltbevölkerung in Städten leben werden. Daher wird der Klimawandel insbesondere Städte sowie die dort ansässigen und tätigen Unternehmen betreffen und ihnen ein erhebliches Anpassungsvermögen abverlangen.[2]

Die öffentliche Hand und die von ihr betriebenen Unternehmen stehen in diesem Zusammenhang in mehrfacher Hinsicht in besonderer Verantwortung. Dies gilt zum einen in Bezug auf ihr unternehmerisches Engagement, vor allem in den Bereichen Energieerzeugung und Verkehr, die für die Entstehung und die Eindämmung des Klimawandels eine besondere Bedeutung haben. Zum anderen kommt hier aber auch die Ratifizierung internationaler Abkommen zum Tragen, zum Beispiel des Pariser Übereinkommens von 2015 durch die Bundesrepublik Deutschland – mit dem Ziel, die Erderwärmung auf deutlich unter 2° Celsius zu begrenzen. Durch dieses und weitere nationale Programme, etwa die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und nicht zuletzt das im September 2019 vom deutschen Klimakabinett präsentierte klimapolitische Maßnahmenpaket, ist in den vergangenen drei Jahrzehnten ein konsistenter nachhaltigkeitspolitischer Rahmen entstanden. Dieser zwingt die öffentliche Hand dazu, alle ihre Handlungen unter dem Gesichtspunkt der ökologischen Auswirkungen zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern.[3]

Wirtschaftliche Risiken für Unternehmen

Für die privatwirtschaftlichen Unternehmen führt die Entwicklung des Klimawandels auch zu einem erheblichen finanziellen Risiko, das den globalen wirtschaftlichen Erfolg und Fortschritt signifikant gefährdet. Dadurch wird auch die

1 https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0217592

2 Quelle: https://www.weforum.org/agenda/2019/07/worlds-major-cities-to-face-unknown-climate-conditions-by-2050/

3 Vgl. Heinrichs, H.; Schuster, F. (2019): Nachhaltige Verwaltung. In: S. Veit et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Springer Reference Sozialwissenschaften, https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_19-1

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Politik mehr und mehr zum Handeln gezwungen. So hat die EU-Kommission im März 2018 ihren Aktionsplan zur „Finanzierung nachhaltigen Wachstums" veröffentlicht, um die Transparenz und Langfristigkeit in der Finanz- und Wirtschaftstätigkeit zu steigern, nachhaltige Investitionen zu fördern sowie finanzielle Risiken des Klimawandels angemessen zu steuern.

Der Aktionsplan sieht hierfür steigende EU-weite Transparenzanforderungen an Vermögensverwalter und institutionelle Investoren vor. Diese erfordern wiederum die Offenlegung klimabezogener Informationen durch die Unternehmen, in die investiert wurde. Höhere Anforderungen an die finanzbezogene Klimaberichterstattung sind damit ein maßgebliches Instrument, um die Ziele des Aktionsplans zu erreichen. Aufgrund der erwähnten nachhaltigkeits- und klimapolitischen Verpflichtungen, die die öffentliche Hand vom Bund vielfach bis hin zur kommunalen Ebene eingegangen ist, müssten auch die öffentlichen Unternehmen eigentlich ähnliche Anforderungen erfüllen. Der EU-Aktionsplan könnte hierfür – gegebenenfalls ergänzend zu anderen Regelwerken wie etwa dem Deutschen Nachhaltigkeitskodex – als Orientierung herangezogen werden.

Als Orientierungsrahmen für privatwirtschaftliche Unternehmen gelten insbesondere die Empfehlungen der von den G20-Staaten initiierten und von dem Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board, FSB) geführten Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD). Die TCFD-Empfehlungen umfassen Angaben zur Berücksichtigung von Klimarisiken und -chancen in Governance, Strategie und Risikomanagement. Dies wird unterstützt durch klimarelevante Kennzahlen und Ziele – wie zum Beispiel den Anteil des Umsatzes durch klimafreundliche Produkte am Gesamtumsatz, Investitionen in klimafreundliche Technologien, die CO_2-Intensität der eigenen Produktion oder den Fortschritt bei der Erreichung eines CO_2-Neutralitätsziels.

Praktischer Umgang mit Klimarisiken

Die Empfehlungen der TCFD dienen jedoch nicht nur als Orientierung für die Berichterstattung finanzieller Klimarisiken und -chancen. Sie helfen auch dabei, die systematische Erfassung, Bewertung und Steuerung finanzieller Auswirkungen des Klimawandels in die Praxis umzusetzen. Nichtsdestotrotz stellt die Komplexität der Thematik viele Unternehmen vor Herausforderungen.

Die Übersicht in Tabelle 1 unterstützt dabei, diese zu adressieren. Zusätzlich zu den relevanten Fragestellungen enthält sie inhaltliche Erläuterungen sowie mögliche Erkenntnisse, abgeleitet aus der Praxis und einer internationalen Befragung von Unternehmen der Privatwirtschaft. Um den Reifegrad von Unternehmen bei der Anpassung an Risiken des Klimawandels zu identifizieren, wurden von KPMG im Jahr 2018 über 40 global führende Industrieunternehmen und Finanzinstitute dazu befragt, wie sie Risiken des Klimawandels erfassen, bewerten und steuern.

Der Klimawandel ist zu einem ernst zu nehmenden finanziellen Faktor gereift, mit realen Risiken und Chancen für Unternehmen. Das erfordert eine systematische Bewertung der Auswirkungen auf einzelne Geschäftsmodelle. Die folgende Übersicht zielt darauf ab, einen Austausch im Unternehmen zu dieser komplexen Thematik anzuregen, indem sie die Folgen des Klimawandels in unternehmensrelevante Fragestellungen übersetzt. Zugleich unterstützt sie bei den ersten Schritten zur systematischen Erfassung, Bewertung und Steuerung der Auswirkungen des Klimawandels.

Christian Hell, Christoph Ratay, Ferdinand Schuster

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Tabelle 1: Relevante Fragestellungen für Geschäftsleitungen und Aufsichtsräte

Relevante Fragestellungen	Erläuterung	Potenzielle Auswirkungen und Erkenntnisse
Wie betrifft der Klimawandel das Geschäftsmodell des Unternehmens?	Insbesondere aufgrund der langen Betrachtungshorizonte und des breiten Spektrums möglicher Auswirkungen stellt diese Frage nach wie vor viele Unternehmen vor eine große Herausforderung. Die Empfehlungen der TCFD unterteilen die Auswirkungen des Klimawandels in → physische Risiken (zum Beispiel Extremwetterereignisse oder steigende Meeresspiegel) und → Übergangsrisiken durch die Dekarbonisierung der Wirtschaft (etwa durch neue Technologien und Markttrends). → Hinzu kommen mögliche Chancen, die die TCFD in fünf Kategorien (Ressourceneffizienz, Energiequellen, Produkte und Dienstleistungen, Märkte sowie Resilienz) zusammenfasst.	→ Kurzfristig betrifft der Klimawandel das Unternehmen insbesondere durch den vorangetriebenen Übergang in eine dekarbonisierte Wirtschaft. → Langfristig sind ausgewählte Produktionsstandorte erheblichen physischen Risiken ausgesetzt. → Durch die Entwicklung neuer, klimafreundlicher Produkte ergeben sich mögliche Chancen.
Welche finanziellen Implikationen entstehen daraus für das Geschäftsmodell?	Nach der Identifizierung möglicher Auswirkungen des Klimawandels ist die Analyse finanzieller Risiken und Chancen für das Geschäftsmodell erforderlich. Da die Auswirkungen des Klimawandels langfristig und ungewiss sind, erfordert die Bewertung der finanziellen Risiken die Betrachtung des Geschäftsmodells in unterschiedlichen Klimaszenarien. Dabei sollte insbesondere ein Zwei-Grad-Szenario, das den durch das Pariser Klimaabkommen vorgegebenen Entwicklungspfad zur Dekarbonisierung beschreibt, berücksichtigt werden.	→ Finanzielle Risiken und Chancen unterscheiden sich stark in unterschiedlichen Betrachtungsszenarien. → Die gegenwärtige Unternehmensstrategie ist in einem Zwei-Grad-Szenario erheblichen Risiken durch den Übergang in eine dekarbonisierte Wirtschaft ausgesetzt (sogenannte Übergangsrisiken, zum Beispiel durch klimapolitische Maßnahmen, die sich auf Produkte und Dienstleistungen auswirken).
Inwieweit ist das bestehende Risikomanagementsystem (RMS) in der Lage, Klimarisiken zu erfassen und zu steuern?	Die Risikomanagementsysteme vieler Unternehmen haben noch Schwierigkeiten, Klimarisiken zu adressieren. Das liegt insbesondere an folgenden Faktoren: → Unsicherheit bezüglich der Schwere möglicher Auswirkungen: Zwar besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit für signifikante finanzielle Schäden, die der Klimawandel auf volkswirtschaftlicher Ebene verursacht und verursachen wird. Das genaue Ausmaß der Auswirkungen des Klimawandels auf einzelne Unternehmen ist jedoch schwer vorherzusagen. → Ungewisse und langfristige Zeithorizonte: Eintrittszeitpunkte sind ungewiss und langfristig; historische Entwicklungen dienen nicht der Risikovorhersage. Daher eignen sich die klassischen Zeithorizonte, die im Risikomanagement angewandt werden, oftmals nicht für die Steuerung von Klimarisiken. → Abhängigkeit von kurzfristigem Handeln: Die Schadenshöhe zukünftiger Klimaauswirkungen hängt stark von Maßnahmen ab, die bereits heute von Gesetzgebern und Unternehmen getroffen werden, um die Folgen des Klimawandels einzugrenzen.	→ Das Risikomanagement ist in der Lage, Übergangsrisiken des Klimawandels im Zeitraum von drei bis fünf Jahren abzudecken. → Langfristige physische Auswirkungen des Klimawandels in den nächsten 15 bis 30 Jahren können mit den vorhandenen Methoden noch nicht adressiert werden.
Welche physischen Klimarisiken und Übergangsrisiken des Klimawandels werden bereits im Risikomanagementsystem erfasst?	Aufgrund der genannten Besonderheiten von Klimarisiken sind diese oft nur sehr eingeschränkt im Risikomanagementsystem erfasst, obwohl sie erhebliche Auswirkungen auf das Geschäftsmodell haben können.	→ Kurzfristige operative Risiken sind bereits abgedeckt. → Strategische Risiken werden noch nicht konsequent und systematisch erfasst, bewertet und gesteuert.
Wie werden finanzielle Risiken und Chancen des Klimawandels bewertet?	Auch die Bewertung finanzieller Auswirkungen von Klimarisiken und -chancen stellt Unternehmen vor neue Herausforderungen. Dies gilt insbesondere bei der Berücksichtigung unterschiedlicher physischer Klimaszenarien und hinsichtlich der Übersetzung der Auswirkungen in finanzielle Risiken und Chancen.	→ Auswirkungen wirtschaftlicher und regulatorischer Entwicklungen können methodisch durch eine Ausweitung vorhandener Ansätze abgedeckt werden. → Die Bewertung physischer Klimarisiken erfordert neue Lösungsansätze unter Berücksichtigung klimawissenschaftlicher Erkenntnisse.
Welche Klimarisiken und -chancen müssen im Rahmen des Chancen- und Risikoberichts im Lagebericht enthalten sein?	Eine erstmalige systematische Erfassung von Klimarisiken und -chancen kann zu dem Ergebnis führen, dass einzelne Risiken und Chancen des Klimawandels laut den anzuwendenden Wesentlichkeitsgrenzen im Rahmen des Chancen- und Risikoberichts im Lagebericht adressiert werden müssen.	→ Der Chancen- und Risikobericht im Lagebericht ist um einen Abschnitt zu den Auswirkungen des Klimawandels zu erweitern.

Quelle: eigene Angaben, Institut für den öffentlichen Sektor e. V.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Aus Alt mach Neu – Die Kohäsionsförderung der EU ab 2021

Die europäische Kohäsionspolitik tritt ab dem Jahr 2021 in ihre sechste Förderperiode ein. Die Europäische Kommission verfolgt hierbei vielschichtige Ziele, die sich auch im Kommissionsvorschlag zu den Bestimmungen der Europäischen Fonds vom Mai 2019 niedergeschlagen haben. Doch wie viel Neues steckt wirklich in den Vorschlägen?

Die gesellschaftliche und ökonomische Annäherung zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) ist eine zentrale Säule für die Stabilität der Gemeinschaft. Denn mögliche Unterschiede, beispielsweise in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, können nicht mehr über individuelle Preisanpassungen aufgefangen werden. Fehlende Preisanpassungen waren letztendlich auch ein zentraler Treiber europäischer Krisen in der Vergangenheit.

Bereits der Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens in die EU im Jahr 1988 wurde zum Anlass genommen, mit einer Ratsverordnung die Politik zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion Europas zu intensivieren. Die schon bestehenden EU-Fonds sollten dies künftig finanzieren und wurden hierfür entsprechend neu ausgerichtet. Die Europäischen Investitionsfonds bilden bis heute das wichtigste Förderinstrument der EU und machen rund 14 Prozent der öffentlichen Gesamtinvestitionen in Deutschland aus.[1]

Thematischer Fokus bei regionaler Breite

Die EU setzt in der neuen Förderperiode auf fünf politische Investitionsprioritäten und löst damit die bisherigen elf thematischen Ziele ab.[2] Die neuen Prioritäten unterstützen ein (1) intelligentes, (2) vernetztes, (3) soziales, (4) grünes und (5) bürgernahes Europa. Themen wie Innovation, Digitalisierung oder die Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) sind damit nicht mehr explizit im Zielkorsett, werden aber auch weiterhin gefördert. Diese verbergen sich nun hinter den neuen Oberbegriffen. Die vielfach angeführte Vereinfachung ist damit allenfalls strukturell erkennbar. Doch das hat auch Vorteile in Bezug auf die Kontinuität der Förderung. So können der Bund und die Länder die bereits etablierten Förderprogramme und Themen in weiten Teilen auch mit Mitteln der EU fortführen.

An der regionalen Breite der Förderung mit den drei Regionskategorien (stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelte Regionen) soll künftig ebenfalls festgehalten werden. Ein entscheidender Faktor für die Regionseinstufung ist die wirtschaftliche Leistung gemessen anhand des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in der NUTS2-Region[3,4], im Vergleich zum EU-Durchschnitt. Je stärker die Region entwickelt ist, umso geringer fällt hier die EU-Förderung aus. Der Geltungsbereich der Übergangsregionen wurde dabei ausgeweitet, sodass einige bisherige Übergangsregionen (wie die NUTS2-Region Dresden) trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung auch weiterhin in diese Kategorie fallen.[5]

Die regionale Mittelzuweisung soll sich künftig nicht nur an sozioökonomischen, sondern auch an Klima- und Migrationskennzahlen orientieren. Wie sich dies auf die letztendliche Mittelverteilung auswirken wird, bleibt noch abzuwarten. In Summe ist mit einem klaren Mittelrückgang (beispielsweise rund 7,8 Prozent zu laufenden Preisen im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung [EFRE] und Europäischen Sozialfonds [ESF]) sowie einer höheren Kofinanzierung seitens des Bundes und der Länder zu rechnen.[6] Angesichts dieser Situation werden revolvierende bzw. gehebelte Instrumente wie Kredite und Bürgschaften stärker in den Fokus rücken. Hier gibt es einige Vereinfachungen in der neuen Periode. Offen bleibt die Frage, ob diese Instrumente angesichts der aktuellen Finanzmarktlage von den Zielgruppen auch angenommen werden.

Einfachere Regelungen und mehr Flexibilität

Erhöhte Flexibilität ist eines der zentralen Ziele der Kommissionsvorschläge. Diese zeigt sich bereits in der vereinfachten Rechtsstruktur. So bildet nun die Dachverordnung für sieben EU-Fonds die ein-

1 Vgl. Beitrag der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu den Prioritäten der Kommission (https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/what/investment-policy/esif-contribution/)

2 Vgl. Art. 4 Abs. 1 Kommissionsvorschlag zur Dachverordnung, COM(2018) 375 final vom 29.5.2018

3, 4 NUTS – Nomenclature des unités territoriales statistiques – bezeichnet die geografische Systematik der Gebietseinheiten für die EU. Es gibt drei Hierachiestufen NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3. Ebene NUTS 2 gilt für Regionen mit einer Bevölkerungszahl von 800.000 bis 3 Mio. (Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis),2019, https://www.destatis.de)

Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003R1059-20180118&from=DE)

5 Vgl. Art. 102 Abs. 2 COM(2018) 375 final sowie Eurostat: BIP-Pro-Kopf in KKS (nama_10r_2gdp)

6 Vgl. Antwort auf die schriftliche parlamentarische Anfrage 19/2841, S. 3 (https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/19-2841.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

heitliche Basis. Diese wird über fondsspezifische Verordnungen ergänzt. Ein Vorteil dieser Harmonisierung ist die Möglichkeit, fondsübergreifende Maßnahmen zu entwickeln und die Mittel zu kombinieren. Zudem können bis zu 5 Prozent der Mittel ohne formale Kommissionsgenehmigung zwischen Themenbereichen (Interventionsprioritäten) übertragen werden.[7] Das ist eine Vereinfachung, die angesichts des langen Planungszeitraums zu begrüßen ist.

Mit der Einführung einer Halbzeitbewertung im Jahr 2024 behält sich die Europäische Kommission die Freiheit, die Mittel der letzten beiden Jahre in Abhängigkeit von der bisherigen Entwicklung zuzuweisen.[8] So kann besser auf politische und sozioökonomische Veränderungen innerhalb der kommenden Förderperiode reagiert werden. Dies kann sich angesichts der jüngsten nationalfixierten Entwicklungstendenzen einzelner Mitgliedstaaten durchaus als wirksames Lenkungsinstrument für Brüssel herausstellen. Bei der Umsetzungsdisziplin sollen ebenfalls die Zügel verstärkt angezogen werden, indem man zur verkürzten Mittelbindung von zwei Jahren („n+2"-Regelung) zurückkehrt.[9]

Zusammenfassend gewährt Brüssel den Mitgliedstaaten höhere Freiheiten in der Konzeption der Förderung, sichert sich aber für die Umsetzung mehr Kontrolle zu.

Mehr Transparenz und effiziente Kontrolle

Der Verwaltungsaufwand für die Vergabe und Kontrolle der EU-Mittel soll künftig gesenkt werden. So soll bei Programmen mit einer geringen Fehlerquote im Rahmen der Mittelbewilligung und Auszahlung auf eine zusätzliche Kontrolle auf EU-Ebene verzichtet werden.[10] Dies ist insbesondere aus Sicht der deutschen Fördernehmer sehr zu begrüßen, da hier in der Vergangenheit regelmäßig sehr geringe Fehlerquoten realisiert werden konnten und der Prüfaufwand insgesamt sinkt. Ferner führt der vermehrte Rückgriff auf Pauschalen insbesondere bei indirekten Kosten eines Vorhabens (wie etwa Verwaltungskosten) zu klaren Effizienzvorteilen sowohl bei den Begünstigten als auch in den Kontrollinstanzen.

Zum Nachweis der Erfüllung der Vorbedingungen für die Förderung in den Regionen sollen „grundlegende Voraussetzungen" anstelle der Ex-ante-Konditionalitäten treten. Diese sollen zum einen die künftigen Förderbedarfe abbilden und zum anderen zeigen, dass die Regionen in der Lage sind, die Fördermittel zieladäquat einzusetzen.

In Zuge dessen soll die Anzahl der zu betrachtenden Indikatoren sinken. Hierbei sind auch weiterhin makroökonomische Kenngrößen im Fokus. Inwieweit solche Größen über Förderinstrumente überhaupt signifikant verändert werden können (Stichwort Förderrelevanz), bleibt hierbei weiterhin offen.

Entsprechend soll die verpflichtende Durchführung der Ex-ante-Evaluierung für die regionalen Behörden gestrichen werden. Bei einer kürzlich in Bukarest abgehaltenen Konferenz zur EU-Kohäsionspolitik erläuterte der zuständige Abteilungsleiter der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission, dass zukünftig die regionalen Behörden der Mitgliedsländer bestimmen sollen, auf welche Art und Weise sie eine Analyse der grundlegenden Voraussetzungen durchführen.[11] Die regelmäßige Überwachung, inwieweit die grundlegenden Voraussetzungen über die gesamte Förderperiode eingehalten werden, stellt jedoch einen zusätzlichen Aufwand dar.[12]

Das Fördermonitoring mit den jährlichen Durchführungsberichten der regionalen Behörden an die Kommission soll durch eine Datenschnittstelle ersetzt werden, über die alle zwei Monate ein Update zum laufenden Fördermittelvollzug an Brüssel übermittelt wird.[13] Dies dürfte zu deutlichen Umstellungs- und Verwaltungskosten in den jeweiligen Ländern führen. Gleichzeitig werden die Finanzierungsmöglichkeiten dieser Kosten über die technische Hilfe (als Finanzierungsinstrument der geteilten Fördermittelverwaltung) fondsspezifisch festgelegt. Beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ließe sich so beispielsweise eine signifikante Senkung der Mittel erzielen.[14]

Insgesamt führen die Neuerungen bei den Begünstigten und auf EU-Ebene zu klaren Zugewinnen in Bezug auf Transparenz und Effizienz. Dem gegenüber stehen allerdings zusätzliche Aufgaben bei den Verwaltungsorganen der Mitgliedstaaten.

Fazit

Viele der Ziele und Forderungen der neuen Förderperiode kommen dem interessierten Beobachter bekannt vor. So ist der Wunsch nach Vereinfachung bereits seit der zweiten Förderperiode eine feste Größe. Gleichzeitig konnte in der Vergangenheit nicht der Eindruck gewonnen werden, dass sich die Erfüllung dieses Wunsches näherte. So scheint es wohl auch nach 2020 zu sein. Inhaltlich setzt man auf Bewährtes und verpackt dieses neu.

Wichtige Neuerungen zeichnen sich insbesondere in Fragen der Migration und des Klimaschutzes ab. Dies ist nicht überraschend, denn beide Themen haben auch in der Vergangenheit den europäischen Zusammenhalt stark belastet.

Oskar Krohmer

7 Vgl. Art. 19 Abs. 5 COM(2018) 375 final

8 Vgl. Art. 40 Abs. 1 COM(2018) 375 final

9 Vgl. Art. 99 Abs. 1 COM(2018) 375 final

10 Vgl. Art. 74 COM(2018) 375 final

11 Vgl. Redebeitrag auf der 8. Konferenz zur Evaluation der EU-Kohäsionspolitik in Bukarest, (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/conferences/cohesioneval2019#2)

12 Vgl. Art. 11,COM(2018) 375 final

13 Vgl. Art. 37 Abs. 1 COM(2018) 375 final

14 Vgl. Art. 31 Abs. 2 COM(2018) 375 final sowie Art. 119 Abs. 1 Verordnung (EU) 1303/2013

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

STANDPUNKT

Vorsicht beim Vorsteuerabzug – Grenzen und Chancen der nachträglichen Geltendmachung

Agieren Kommunen als Unternehmen, unterliegen sie mit diesen Tätigkeiten grundsätzlich der Umsatzsteuerpflicht. Denn durch die Neuregelung des § 2b UStG gelten alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die selbstständig und nachhaltig Einnahmen erzielen, als Unternehmer – es sei denn, sie werden auf öffentlich-rechtlicher Grundlage tätig.[1] Dies bedeutet aber auch, dass Kommunen bei umsatzsteuerpflichtigen Leistungen zum Vorsteuerabzug berechtigt sind. Sie können somit die an einen Vorunternehmer gezahlte Umsatzsteuer von der eigenen Umsatzsteuerschuld abziehen. Die Umsatzsteuer soll nur auf den erbrachten Mehrwert einer Leistung bzw. vom Endverbraucher gezahlt werden.

Auch vor dem Hintergrund der Implementierung eines Tax-Compliance-Management-Systems (kurz: Tax CMS) – lassen Kommunen ihre Leistungsbeziehungen intensiv umsatzsteuerlich prüfen. Treten hierbei Sachverhalte zutage, für die in der Vergangenheit trotz umsatzsteuerpflichtiger Leistungserbringung kein Vorsteuerabzug vorgenommen wurde, stellt sich die Frage nach einer nachträglichen Geltendmachung. Gerade bei größeren Investitionen kann das Vorsteuerabzugspotenzial enorm sein – eine mögliche Entlastung für viele angespannte Haushalte.

Unterlagen die betreffenden Zeiträume noch keiner Außenprüfung, sollte unter zeitlichen Aspekten eine Änderung der Umsatzsteuerfestsetzung – und damit die Geltendmachung von Vorsteuer – für die Vergangenheit möglich sein. Voraussetzung hierfür ist immer, dass noch keine Festsetzungsverjährung eingetreten ist.

Kommune muss als Steuerpflichtiger gehandelt haben

Aus materiell-rechtlicher Sicht fordert die Finanzverwaltung, dass der Steuerpflichtige – hier also die Kommune – schon bei Leistungsbezug als Steuerpflichtiger gehandelt haben muss.[2] Das heißt, der Steuerpflichtige muss zumindest beabsichtigt haben, den Gegenstand unternehmerisch und zur Ausführung umsatzsteuerpflichtiger Ausgangsumsätze zu verwenden. Dies muss gegenüber der Finanzverwaltung nachgewiesen werden können.

Die Finanzverwaltung vertritt hierbei folgende Auffassung:

- Die Geltendmachung des Vorsteuerabzugs in der entsprechenden Voranmeldung hat regelmäßig Indizwirkung für eine beabsichtigte Verwendung im steuerpflichtigen Bereich.
- Wurde der Vorsteuerabzug nicht in der Voranmeldung abgebildet, sollte der Steuerpflichtige diesen in der Umsatzsteuerjahreserklärung erfassen und dokumentieren (bis zum 31. Juli des Folgejahres).
- Wurde auch dies – regelmäßig wegen mangelnder Kenntnis – unterlassen, muss der Nachweis durch eine belastbare und aussagekräftige Dokumentation geführt werden.

Ein im Voraus verfasstes Nutzungskonzept (das zumindest für größere Investitionen regelmäßig Bestandteil erforderlicher Genehmigungen bzw. Beschlüsse auf kommunaler Ebene sein sollte) ist unerlässlich. Aussagekräftige und den Anforderungen der Finanzverwaltung genügende Nachweise später beizubringen, verspricht meist wenig Erfolg.

Des Weiteren ist zu beachten, dass auch die Vorsteuerberichtigung nach § 15a UStG nicht automatisch Abhilfe verspricht. Im Rahmen der Vorsteuerberichtigung kann ein (nicht) vorgenommener Vorsteuerabzug grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf bzw. zehn Jahren ab erstmaliger Verwendung (das heißt erst ab Nutzung) berichtigt werden. Nach restriktiver Auffassung der Finanzverwaltung ist die Berichtigung aber nur möglich, soweit das Objekt überhaupt von Anfang an dem Unternehmensvermögen zugeordnet worden ist. Die Frage der Dokumentation stellt sich mithin erneut.

Rechtsprechung des EuGH öffnet neue Türen

Dass sich der Steuerpflichtige der engen Sichtweise der Finanzverwaltung aber keinesfalls beugen muss, zeigt die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). In bemerkenswerter Weise verfolgt der EuGH in einer aktuellen Entscheidung zu einer polnischen Kommune[3] einen – im Vergleich zur deutschen Finanzverwaltung – konträren Ansatz: Der nachträgliche Vorsteuerabzug sei dann möglich, wenn der erworbene Gegenstand zum einen sowohl für besteuerte als auch für nicht besteuerte Tätigkeiten verwendet werden kann und eine Zuordnung zu einer besteuerten Tätigkeit nicht ausdrücklich ausgeschlossen wurde.[4] Es bleibt zu hoffen, dass sich auch die Finanzverwaltung dieser Sichtweise anschließen wird. Alternativ ist den Kommunen zu empfehlen, die Rechtsmittel auszuschöpfen.

Die aktuellen Projekte und Untersuchungen im Rahmen von § 2b UStG sowie die Implementierung eines Tax CMS sollten daher als Chance begriffen werden, Prozesse so zu gestalten, dass schon bei Leistungsbezug der Vorsteuerabzug rechtssicher geltend gemacht werden kann. Diskussionen über einen nachträglichen Vorsteuerabzug oder eine Vorsteuerberichtigung entfallen damit ganz.

Dr. Karoline Schwarz, Steuerberaterin bei KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Leipzig

1 Vgl. Schmitz, Martin (2017); Neuer § 2b UStG – Übergangsfrist bis 2021 sinnvoll nutzen. In: PublicGovernance, Sommer 2017; Sollten die Tätigkeiten zu keinen größeren Wettbewerbsverzerrungen führen und greifen entsprechende Sonderregelungen, unterliegen sie nicht der Umsatzsteuerpflicht.

2 Vgl. zur hier dargelegten Auffassung der FinVerw insbesondere Abschn. 15.2c, 15.12 UStAE

3 EuGH, vom 25.7.2018, C-140/17 – Gmina Ryjewo

4 Im Urteilsfall betraf dies ein Kulturhaus.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Corporate Governance

Studie zum Frauenanteil in Aufsichtsräten: Berlin Spitzenreiter, Sachsen Schlusslicht

Der Frauenanteil in den Aufsichtsgremien der 263 größten Bundes- und Landesunternehmen ist im letzten Jahr um rund ein Prozent auf knapp über 30 Prozent gestiegen – liegt damit aber unter dem Frauenanteil in den Aufsichtsräten der DAX-30-Unternehmen, der gemäß DSW-Aufsichtsratsstudie 2019 aktuell auf knapp über 35 Prozent angestiegen ist. Zwischen den Bundesländern schwankt der durchschnittliche Anteil dabei stark zwischen 55,1 Prozent in Berlin und 12,8 Prozent in Sachsen. Auch in den Top-Managementorganen der untersuchten Unternehmen stieg der Anteil nur geringfügig auf 18 Prozent. Dies sind die Ergebnisse des am 26.9.2019 veröffentlichten Public Women-on-Board-Index der Initiative FidAR e. V.

Zu den Spitzenreitern beim durchschnittlichen Frauenanteil in den Aufsichtsgremien gehören neben Berlin auch Brandenburg und Hamburg. Alle diese Bundesländer verfügen über einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) mit einer Empfehlung zur gleichberechtigten Teilhabe. Die Schlusslichter Bayern, Saarland und Sachsen weisen hingegen keinen PCGK auf bzw. haben diesen – wie im Falle des Saarlands – erst im laufenden Jahr verabschiedet.

Der Studie zufolge unterliegen 124 der untersuchten Beteiligungen der gesetzlichen Pflicht, Zielgrößen für das Aufsichtsgremium, Top-Managementorgan und die obersten zwei Managementebenen festzulegen und zu veröffentlichen. Von diesen hat bislang allerdings nur rund die Hälfte mindestens eine konkret festgelegte Zielgröße benannt. Lediglich 17 Unternehmen haben eine Zielgröße für das Top-Managementorgan definiert, zehn davon planen mit Zielgröße Null.

Die FidAR-Präsidentin kritisiert vor diesem Hintergrund: „Als zukunftsorientierte Arbeitgeber für Frauen müssen sich die öffentlichen Unternehmen viel stärker zu Diversity bekennen. Die Gesellschafter von Bund und Ländern sollten den Druck erhöhen, dass die gleichberechtigte Teilhabe endlich konsequenter umgesetzt wird."

Der vollständige Studienbericht kann unter www.public-wob-index.de heruntergeladen werden.

Indexveränderung fördert Frauenanteil in Dax-Aufsichtsräten – Digitalkompetenz gestiegen

Für den 2019 gegenüber dem Vorjahr nochmals leicht angestiegenen Frauenanteil unter den Aufsichtsratsmitgliedern der Dax-30-Unternehmen auf nunmehr rund ein Drittel sei neben der relativ geringeren Anzahl ausgeschiedener Frauen auch die Veränderung des Index selbst

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

verantwortlich. Unter den neu gewählten Aufsichtsräten seien nur 23 Prozent Frauen, so die „Dax-30-Aufsichtsratsstudie 2019“ der Personalberatungsfirma Russell Reynolds. Die Vertretung der Frauen in Vorsitz- und Ausschussfunktionen sei zwar im Jahresvergleich ebenfalls gestiegen, hinke dieser positiven Entwicklung jedoch hinterher, beklagen die Studienautoren. Seit diesem Jahr seien aber erstmals insgesamt fünf Vorsitze im Dax 30 und im M-Dax mit Frauen besetzt.

Die Studienautoren sehen auch eine gestiegene Digitalkompetenz in den Dax-30-Aufsichtsräten. Die Anzahl an „Digital Directors“ – Personen mit besonderer Digitalexpertise – steige „weiter rasant an“. Aktuell weisen über zwei Drittel der Unternehmen mindestens ein Mitglied mit Digitalkompetenz im Aufsichtsrat auf, 17 Prozent hätten sogar mehrere „Digital Directors“ an Bord. Im Gegensatz zu 2018 seien aber dieses Jahr durch Neuwahl nur männliche Digitalexperten hinzugekommen.

Gleichzeitig werden laut den Studienautoren immer mehr Schlüsselqualifikationen, die aus ihrer Sicht für die Aufsichtsratsarbeit notwendig sind, in diesen Gremien abgedeckt. Die Verflechtung der Dax-30-Unternehmen untereinander nehme „weiterhin signifikant ab“, es gebe weniger Mehrfachaufsichtsräte und weniger Vorstände mit Aufsichtsratsmandaten.

Die Studienergebnisse sind unter www.russellreynolds.com zu finden.

Digitalisierung

Digitalisierung in Kommunen: Chancen erkannt, doch Handlungsbedarf bleibt groß

Mit dem Zukunftsradar „Digitale Kommune 2019“ zeigen der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie das Institut für Innovation und Technik, dass die Mehrheit der Kommunen einen Nutzen in digitalen Lösungen sieht. Deren Mehrwert schätzten 87 Prozent der 538 befragten Städte und Gemeinden als „hoch“ oder „sehr hoch“ ein. Das Thema der Digitalisierung sei endgültig in den deutschen Kommunen angekommen, bestätigt auch der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes.

Allerdings fühle sich noch immer knapp die Hälfte der Kommunen (46 Prozent) unzureichend vorbereitet, um die Digitalisierung in den kommenden Jahren voranzutreiben. So konnten laut Umfrage im Vergleich zum Vorjahr auch nur ein Drittel der befragten Kommunen Fortschritte bei der Digitalisierung verzeichnen. Lediglich sechs von 538 Kommunen schätzten ihren Digitalisierungsstand als „sehr gut“ ein.

Potenziale sehen die Kommunen in der interkommunalen Zusammenarbeit: 71 Prozent seien überzeugt, dass eine stärkere Vernetzung über die Ortsgrenzen hinaus die Digitalisierungsfortschritte unterstützen könnte.

Der Ergebnisbericht „Zukunftsradar Digitale Kommune 2019“ kann unter www.dstgb.de heruntergeladen werden. Eine Pressemitteilung zum Thema wurde von dem Institut für Innovation und Technik unter www.iit-berlin.de herausgegeben.

Smart Cities: Strategien europaweit noch Mangelware

Europaweit fehlt es in der Breite an klaren Smart-City-Strategien. Lokale Versorgungsunternehmen könnten bei der künftigen Umsetzung eine Schlüsselrolle übernehmen. Dies zeigen die Ergebnisse der Studie „The new mega-market for utilities. Why mid-sized cities promise big-time opportunities“ des Beratungsunternehmens Roland Berger, das 50 mittelgroße Städte in 13 europäischen Ländern befragt hat.

Für 81 Prozent dieser zwischen 100.000 und 500.000 Einwohner großen Städte habe eine Smart-City-Strategie demnach eine mittlere oder hohe Priorität. Aber nur 20 Prozent hätten bereits eine solche Strategie verfasst. Die bislang umgesetzten Smart-City-Projekte seien überwiegend einzelne Pilotprojekte mit insgesamt geringer Auswirkung. Es fehle an starken Partnern, die bei der Entwicklung und Implementierung stadtweiter Strategien unterstützen. Diese Rolle könnten – so die Studienautoren – die lokalen Versorgungsunternehmen bzw. die Stadtwerke übernehmen. Sie verfügten in den für eine Smart City relevanten Bereichen wie Energieversorgung oder Mobilität über das notwendige Know-how und die Ressourcen zur Planung und Umsetzung intelligenter Lösungen. Auch die Mehrzahl der Befragten sieht die Versorgungsunternehmen als einen Schlüsselakteur beim Aufbau von Smart-City-Strukturen.

Im Schnitt schätzen die befragten Städte, dass sie jährlich etwa 14 Prozent ihres gesamten Investitionsbudgets einsetzen müssten, um wettbewerbsfähige Smart-City-Strukturen zu schaffen. Für alle deutschen Kommunen zusammengenommen ergebe dies laut Berechnungen der Studienautoren eine Summe von rund 4 Milliarden Euro pro Jahr.

Öffentliche Finanzwirtschaft

Kommunaler Finanzreport: Spreizung nimmt bei hohen Gesamtüberschüssen weiter zu

Deutsche Städte, Gemeinden und Kreise haben in den Jahren 2017 und 2018 zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung in allen Flächenländern in zwei aufeinanderfolgenden Jahren Überschüsse erwirtschaftet. Steuern, Investitionen und Rücklagen stiegen, während die Kassenkredite schrumpften. Allerdings nahmen gleichzeitig die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen starken und schwachen Kommunen immer größere Ausmaße an. Das sind die zentralen Ergebnisse des im Juli 2019 veröffentlichten Kommunalen Finanzreport der Bertelsmann Stiftung.

Zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung lagen demnach die Kommunen in allen deutschen Flächenländern sowohl 2017 als auch 2018 insgesamt im Plus. Die Kassenkredite sanken nach über 20 Jahren des kontinuierlichen Anstiegs seit 2015 von 50 Milliarden Euro auf aktuell

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

36 Milliarden Euro. Im Zuge hoher Überschüsse sind zudem die liquiden Mittel, die erstmals im Finanzreport untersucht wurden, zwischen 2012 und 2017 von 33 Milliarden Euro auf 48 Milliarden Euro gestiegen.

Die wirtschaftliche Lage der Kommunen entwickelt sich allerdings weiterhin deutlich auseinander. Acht der zehn steuerstärksten Kommunen liegen demnach in Bayern und Hessen, die zehn steuerschwächsten Kommunen hingegen alle in Ostdeutschland. Während rund die Hälfte aller Kommunen keine Kassenkredite hat, tragen 23 Kommunen – vor allem im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in NRW – die Hälfte des bundesweiten Bestandes. Bei Kommunen mit hohen Soziallasten zeige sich dem Report zufolge zudem, dass die Sanierungserfolge der zurückliegenden Jahre durch weitere Erhöhungen der Steuersätze und noch geringere Investitionen teuer erkauft worden seien. In Summe leide darunter die Standortqualität als zentrale Voraussetzung für Wachstum.

Der Kommunale Finanzreport erscheint seit dem Jahr 2013 im zweijährlichen Rhythmus und analysiert amtliche Statistiken.

Der Report kann unter www.bertelsmann-stiftung.de heruntergeladen werden.

Schuldzinssätze der öffentlichen Hand in zehn Jahren halbiert

Die durchschnittlichen Zinssätze für Schulden der deutschen Gebietskörperschaften haben sich im Zeitraum 2008 bis 2018 mehr als halbiert. Während sie 2008 noch bei über vier Prozent lagen, mussten im letzten Jahr nur noch weniger als zwei Prozent gezahlt werden. Dies sind die Ergebnisse einer Untersuchung des Verwaltungswissenschaftlers Andreas Burth, die in der Zeitschrift für Kommunalfinanzen veröffentlicht wurden.

Demnach hatte der Bund 2018 mit 1,26 Prozent die geringste Zinsbelastung, während die Länder mit durchschnittlich 1,93 Prozent die höchsten Sätze zahlen mussten. Die Kommunen lagen mit 1,43

Prozent durchschnittlicher Verzinsung genau dazwischen. Damit stehen die deutschen Kommunen besser da als ihre Gegenüber in Italien und Spanien, die jeweils um zwei Prozent gezahlt haben, aber deutlich ungünstiger als die französischen Kommunen, die 0,52 Prozent an durchschnittlicher Verzinsung aufwiesen.

Quelle: A. Burth (2019): Entwicklung der durchschnittlichen Zinssätze der deutschen Kommunen. In: ZKF Nr. 7, S. 154 f.

Haushalts- und Rechnungswesen

Mehr Transparenz bei Kommunalfinanzen

Mit dem kommunalen Auswertungssystem Hessen („kash“) 2.0 hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport ein Messsystem zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit in Kommunen entwickelt. In einem Artikel der Fachzeitschrift „der gemeindehaushalt“ wurde das Berechnungssystem nun vorgestellt.

Demnach erfolgt die Auswertung der finanziellen Leistungsfähigkeit anhand von acht gewichteten Finanzindikatoren. Hierzu zählen zum Beispiel das ordentliche Ergebnis, der Bestand der Liquiditätsreserve, der Eigenkapitalbestand oder die Verbindlichkeiten. Jeder Indikator wird entsprechend eines vorgegebenen Analyseschemas mit einer Punktzahl bewertet.

So wird zum Beispiel ein positiver Eigenkapitalbestand oder ein Haushaltsüberschuss mit einem Punkt bewertet, ein Defizit von mindestens 75 Euro je Einwohner oder ein negativer Eigenkapitalbestand ergibt null Punkte. Nach einer Gewichtung der Indikatoren, wobei mit 40 Prozent das ordentliche Ergebnis am stärksten berücksichtigt wird, werden die Gesamtpunkte addiert. Nach einer Ampelwertung werden Kommunen ab einem Wert von 70 von 100 Punkten „grün“ – und damit „leistungsfähig“ – eingestuft. Bei weniger als 40 Punkten werden die Kommunen „rot“, das heißt „gefährdet bis nicht mehr leistungsfähig“ klassifiziert. „Eingeschränkt leistungsfähig“ – und damit „gelb“ – sind sie bei einer Punktzahl zwischen 40 und 70.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Das Auswertungssystem sei unter anderem auf Anregung des Hessischen Rechnungshofs entstanden. Ein Ziel sei es, die kommunalen Haushalte besser miteinander vergleichen zu können. Vor allem für Aufsichtsbehörden sei die Bewertung der Haushaltsgenehmigungen aufgrund fehlender Vergleichbarkeit bislang erschwert gewesen. Inzwischen sei „kash" ein Pflichtbestandteil kommunaler Haushaltsplanung in Hessen. Ebenfalls veröffentlichte Analysen der „kash"-Ergebnisse zeigen, dass die Mehrzahl der hessischen Kommunen (71,85 Prozent) in 2018 „grün" eingestuft wurde.

Mehr Informationen zum Auswertungssystem „kash", zu der Weiterentwicklung „kash 2.0" sowie Analysen und Auswertungen stehen unter https://innen.hessen.de/kommunales/kommunale-finanzen/downloads zur Verfügung.

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Rechnungshof: Stromnetzausbau hinkt hinterher

Der Ausbau des Übertragungsnetzes hält mit dem Ausbau von Anlagen für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (EE-Anlagen) nicht Schritt. Dies berichtete der Bundesrechnungshof im Sommer dieses Jahres an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Demnach mussten in den Jahren 2017 und 2018 zwei Milliarden Euro für netzstabilisierende Eingriffe ausgegeben werden – Kosten, die ausschließlich auf die Stromverbraucher umgelegt werden.

Eine Hauptursache für die Instabilitäten läge in den für das Stromnetz oft ungünstigen Standorten der EE-Anlagen. Erzeuger berücksichtigten bei Standortentscheidungen vor allem Ertragsmöglichkeiten aus Sonnenstunden oder Windreichtum – an den erforderlichen Netzausbaukosten seien sie aber nicht beteiligt. So entstünden Gebiete mit überspeisten Netzen. Der Rechnungshof sieht ein Risiko, „dass es der Bundesregierung nicht gelingt, den weiteren Netzausbaubedarf wegen des Ausbaus von EE-Anlagen rechtzeitig und wirtschaftlich zu erfüllen".

Neben dieser Warnung formulierte der Rechnungshof auch Lösungsvorschläge. So könnten Erzeuger künftig an den Kosten des Netzausbaus beteiligt werden. Denkbar seien auch Anreizstrukturen, die Erzeuger in Regionen mit niedriger Netzauslastung finanziell belohnen, sie in Regionen mit hoher Auslastung aber mit Netzentgelt belasten. Der Rechnungshof beruft sich in diesem Zusammenhang auf eine Untersuchung der Monopolkommission aus dem Jahr 2017, wonach für das System optimale Standorte von EE-Anlagen den Leitungsausbau im Übertragungsnetz halbieren könnten. Das Wirtschaftsministerium halte es in Bezug auf Gebiete mit hoher Netzauslastung zumindest für „erwägenswert, den Energieerzeugern zum Beispiel einmalige Zuschusszahlungen zum Netzausbau abzuverlangen."

Der „Bericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach § 88 Abs. 2 BHO zur Prüfung von Maßnahmen zum Netzausbau für die Energiewende" kann unter www.bundesrechnungshof.de heruntergeladen werden.

Kosten durch Einwegmüll sollen an Industrie weitergegeben werden

Laut dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) werden in Deutschland jedes Jahr 2,8 Milliarden Einwegbecher verbraucht. Da solcher Einwegmüll häufig auf der Straße oder in kommunalen Abfallbehältern landet, muss die Allgemeinheit alleine für dessen Entsorgung aufkommen. Die EU möchte Hersteller von Einwegverpackungen daher in Zukunft an den Kosten für die kommunale Straßenreinigung beteiligen und hat am 5.6.2019 die neue EU-Richtlinie 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt erlassen. Nach den Vorstellungen der Bundesumweltministerin soll diese neue EU-Kunststoffrichtlinie möglichst zügig in nationales Recht übersetzt werden und ein entsprechendes Gesetz bereits 2021 in Kraft treten.

Im Auftrag des VKU soll das Infa-Institut untersuchen, wie hoch die anteiligen Kosten des Einwegmülls an den gesamten Reinigungskosten der kommunalen Abfallbetriebe sind. Hierfür müssten laut VKU unterschiedlichste Arten von Einwegmüll beachtet werden. So seien zum Beispiel Einwegprodukte, die zunächst als Müll aus Grünanlagen geborgen werden müssen, in der Entsorgung teurer als Müll, der in Abfallbehältern entsorgt wurde.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Mit dieser Studie möchte der VKU dem Gesetzgeber eine Datenbasis zur Ermittlung der Kostenbeteiligung der Industrie zur Verfügung stellen. Ferner sprechen sich sowohl das Bundesumweltministerium als auch der VKU für ein Verbot von sogenanntem Bio-Plastik aus. Dieses würde von Herstellern als Bio- oder kompostierbares Plastik beworben und dann nicht korrekt entsorgt, da die Konsumenten es fälschlicherweise für Biomüll oder für biologisch abbaubar halten würden.

Kommission der Bundesregierung empfiehlt Baupflicht für Wohnraum

In ihrem am 3.7.2019 vorgelegten Abschlussbericht stellte die von der Bundesregierung eingesetzte Baulandkommission eine Reihe von Maßnahmen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum vor. Nach den Vorschlägen der Kommission sollten Kommunen eine aktivere Liegenschaftspolitik verfolgen und kommunale Grundstücke auch verbilligt zu Wohnungsbauzwecken abgeben. Des Weiteren sollte die Baunutzungsordnung flexibilisiert werden, um Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Nebst einem um einen Monat verlängerten Vorkaufsrecht wurde zudem eine Erhöhung des Personals in den kommunalen Planungsämtern angeregt.

Zum ersten Mal sprach sich die Kommission für eine Erleichterung der Anwendung von Baugeboten aus. Dies solle die Kommunen befähigen, Baulücken zu schließen und Eigentümer zum Bauen aufzufordern.

Unterstützung erfuhren die Vorschläge unter anderem durch den Deutschen Städte- und Gemeindebund. Dieser forderte eine möglichst baldige Umwandlung der Kommissionsvorschläge in einen Gesetzesentwurf.

Die Immobilienwirtschaft hingegen kritisierte die Vorschläge der Kommission. Bauland bliebe Mangelware, da die Kommunen nicht genug und zu langsam Bauland auswiesen, so der Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen.

Verwaltungsmodernisierung

Kommunen müssen mehr Initiative zeigen, um Nachwuchskräfte zu gewinnen

Im Rahmen einer Studie von Next:Public wurde die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber bundesweit unter knapp 2.000 Studierenden aller Fachrichtungen untersucht. Das Urteil der Studienteilnehmer fiel für den öffentlichen Sektor grundsätzlich positiv aus. Vor allem für Studierende der Verwaltungswissenschaften, Pädagogen sowie Rechtswissenschaftler gelte der öffentliche Sektor als attraktiver Arbeitgeber. Dabei sind die Landes- und Bundesverwaltung jedoch deutlich attraktiver für Studierende als Kommunen.

Ein Großteil der Studierenden gab an, dass ihnen flexible Arbeitszeitgestaltung und Weiterbildungsmaßnahmen sehr wichtig sind. Zudem legen gemäß der Untersuchung die meisten Befragten großen Wert auf schnelle Einstellungsprozesse. Auf Basis dieses Wissens sollte der öffentliche Dienst den Studienautoren zufolge seine Bewerbungs- und Einstellungsprozesse zukünftig überarbeiten.

Auch McKinsey stellt in einer Studie Vorschläge für eine höhere Attraktivität der öffentlichen Verwaltung für Bewerber vor. So sollten Kommunen beispielsweise mit ihren Vorteilen wie der gegebenen Arbeitsplatzsicherheit oder einer guten Work-Life-Balance für sich werben. Weiterhin sollten die Themen Nachwuchskräfte und Weiterbildungsangebote auf der Leitungsebene diskutiert und etabliert werden. Insgesamt müssten Kommunen demnach aktiver ihren Nachwuchskräftemangel angehen.

Die Studie „Nachwuchsbarometer im öffentlichen Dienst 2019“ steht unter folgendem Link zur Verfügung: https://www.nachwuchsbarometer-oeffentlicher-dienst.de/

Kommunalpolitiker und -mitarbeiter werden immer öfter Opfer von Hass und Hetze

Spätestens seit dem Mord an dem Regierungspräsidenten Walter Lübcke ist das Thema von Drohungen und Gewalt gegenüber Kommunalpolitikern in das Interesse der Öffentlichkeit gerückt. In einer bundesweiten Umfrage unter circa 1.000 Bürgermeistern analysierte die Zeitschrift „Kommunal“ das gesamte Ausmaß an Hetze und Gewalt, der Kommunalpolitiker und Mitarbeiter in Kommunen ausgesetzt sind. 40 Prozent der befragten Rathäuser gaben an, dass sie bereits Probleme mit Stalking, Beschimpfungen und Drohungen hatten. Dabei ist auffällig, dass die Bedrohungen nicht mehr nur anonym im Netz stattfinden, sondern auch immer mehr in den Behörden vor Ort, sogar im Privatleben der Verwaltungsmitarbeiter. Darüber hinaus habe sich im Vergleich zu einer zwei Jahre früheren Umfrage neben den verbalen Angriffen die Zahl der physischen Übergriffe deutlich erhöht. Der aktuellen Umfrage zufolge wurden im Jahr 2019 in jeder zwölften Kommune Mitarbeiter körperlich angegriffen.

Auch der Niedersächsische Städtetag gab eine ähnliche Studie über Gewalterfahrungen von Mitarbeitern in kommunalen Verwaltungen in Auftrag. Die Studie, an der sich 84 Städte und Gemeinden beteiligten, zeigt, dass in fast 90 Prozent der befragten Kommunen Bürger schon einmal im Rathaus randaliert haben. In 30 Prozent der Kommunen passiere dies demnach mindestens einmal pro Monat. In mehr als der Hälfte der Kommunen seien die Mitarbeiter mindestens einmal im Monat verbalen Aggressionen ausgesetzt. Der Studie zufolge wurden bei 60 Prozent der Befragten Mitarbeiter schon einmal bedroht und bei 40 Prozent der Kommunen sogar physisch angegriffen.

Die Ergebnisse der KOMMUNAL-Umfrage können dem folgenden Link entnommen werden: https://kommunal.de. Die wesentlichen Erkenntnisse der Studie des Niedersächsischen Städtetags sind unter https://www.nsi-hsvn.de abrufbar.

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Zweiter Nationaler Aktionsplan Open Government verabschiedet

Am 4.9.2019 hat das Bundeskabinett den zweiten Nationalen Aktionsplan Open Government verabschiedet. Darin werden insgesamt neun neue Verpflichtungen der Bundesressorts für nachvollziehbares Regierungshandeln unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorgestellt.

Unter anderem plant das Bundesjugendministerium, eine Jugendstrategie zur besseren Beteiligung zu entwickeln. Teile des Politischen Archivs des Auswärtigen Amtes sollen digitalisiert und zur freien Nutzung online gestellt werden. Zudem will das Bundeskanzleramt mögliche Gesetzesalternativen mit Betroffenen zukünftig erproben, bevor sie Gesetz werden. Erstmals haben sich mit Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein auch einzelne Bundesländer in dem Aktionsplan zu eigenen Verpflichtungen bekannt.

Die Initiative LobbyControl kritisierte hingegen in einer Stellungnahme, dass kein verpflichtendes Lobbyregister in den Aktionsplan aufgenommen wurde, obwohl diese Forderung im dazugehörigen Konsultationsprozess breite Unterstützung gefunden habe.

Der Aktionsplan kann unter www.bundesregierung.de heruntergeladen werden.

FITKO AöR: Treiber für die Digitalisierung auf allen föderalen Ebenen

Zum 1.1.2020 wird die Föderale IT-Kooperation (FITKO) als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) in Frankfurt am Main errichtet. Dies gab das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in seiner Pressemitteilung vom 1.10.2019 bekannt. An diesem Tag ist die Änderung des IT-Staatsvertrags in Kraft getreten.

Die FITKO soll als operativer Unterbau des IT-Planungsrats den Ausbau der Digitalisierung in der Verwaltung koordinieren und dabei die Zusammenarbeit über sämtliche föderalen Ebenen hinweg fördern. Träger der FITKO sind alle Länder und der Bund. Ein Aufbaustab mit 15 Stellen hat die Arbeit bereits im Jahr 2017 aufgenommen.

Die Aufgaben der FITKO umfassen die Bündelung sämtlicher föderaler Aktivitäten zur Digitalisierung der Verwaltung, die Koordinierung und das Controlling von Projekten und Produkten des IT-Planungsrats, die Koordinierung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und die Weiterentwicklung der föderalen IT-Architektur. Unter anderem unterstützt die FITKO das Föderale Informationsmanagement (FIM), mit dem zum Beispiel standardisierte Prozessvorgaben für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Ländern und Kommunen zentral bereitgestellt werden. Zur besseren Einbindung der Kommunalebene soll unter Vorsitz der FITKO im ersten Halbjahr 2020 ein neues Kommunalgremium seine Arbeit aufnehmen, dem Vertreter von Landkreisen, Städten und Gemeinden, öffentlich-rechtlicher IT-Dienstleister sowie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) angehören.

Zudem gab das BMI in derselben Meldung bekannt, dass sich Bund und Länder darauf verständigt haben, für die Jahre 2020 bis 2022 ein Digitalisierungsbudget von bis zu 180 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen.

Mehr Informationen sind unter www.fitko.de abrufbar.

Leitfaden des Normenkontrollrats Baden-Württemberg: Bessere Verständlichkeit von Behördentexten

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg (NKR-BW) hat am 10.10.2019 einen Leitfaden veröffentlicht, der dazu beitragen soll, behördliche Texte verständlicher zu machen. Die Publikation, die in Zusammenarbeit mit dem Leibniz-Institut für deutsche Sprache entstanden ist, soll Beschäftigte der öffentlichen Verwaltungen unter anderem für eine adressatengerechte Text- und Formulargestaltung sowie Fallstricke der Verständlichkeit sensibilisieren. Zudem werden die Beschäftigten in dem Leitfaden durch konkrete Beispiele für verständliche Sprache und hilfreiche Visualisierungsmöglichkeiten unterstützt.

Dem NKR-BW zufolge werde insbesondere von Bürgern und mittelständischen Unternehmen häufig zu Recht kritisiert, dass Gesetzes- und Verordnungstexte, aber auch Formulare, behördliche Verfügungen und Merkblätter oft unverständlich seien. Der NKR-BW, der 2017 als Bestandteil des baden-württembergischen Regierungsprogramms zur Bürokratievermeidung, zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung eingerichtet wurde, will mit der neuen Publikation einen Beitrag zur Verbesserung dieser Situation leisten.

Die Handreichung „Wie kann die Verständlichkeit behördlicher Texte verbessert werden?“ ist unter www.normenkontrollrat-bw.de kostenfrei verfügbar.

Appell der OECD für zentralisierte und strategische Beschaffung in Deutschland

Die OECD empfiehlt in einer aktuellen Publikation, die Beschaffung in Deutschland stärker zu zentralisieren. Ein Spending Review aus dem Jahr 2017 unter Leitung des Bundesministeriums für Finanzen sowie des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat habe ungenutztes Potenzial beim Einsatz zentraler Beschaffungsinstrumente aufgezeigt. Hierfür sollten Nutzer, zentrale Vergabestellen und elektronische Plattformen besser vernetzt werden.

Auch die Nutzung der E-Vergabe-Systeme könnte ausgebaut werden, empfiehlt die OECD. Deutschland weise aufgrund eines marktorientierten Ansatzes eine starke Verbreitung privater E-Vergabe-Systeme auf, was ein komplexes Umfeld für Auftragnehmer schaffe. Durch bessere Kommunikation, Change Management und die richtigen Anreize könnte die Nutzung auf allen staatlichen Ebenen verbessert werden.

Hinsichtlich einer strategischen Nutzung öffentlicher Beschaffung, um zum Beispiel nachhaltige oder auch innovative Produkte zu fördern, habe Deutschland durch die Einrichtung spezialisierter Kompetenzzentren bereits Fortschritte erzielt, so die OECD. Eine evidenzbasierte Beobachtung der Auswirkungen sei aber aus-

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

baufähig und strategische Beschaffungsziele sollten strukturiert gesteuert werden. Auch Nachhaltigkeitsstrategien könnten in die Beschaffungsziele einbezogen werden. Des Weiteren könne Deutschland durch „Vergabe-Champions", Leitlinien und Helpdesks besser dem gestiegenen Bedarf an Spezialisierung unter den Verwaltungsmitarbeitern in Vergabe- und Beschaffungsstellen gerecht werden.

Laut OECD weist das öffentliche Auftragswesen in Deutschland ein Volumen von schätzungsweise 500 Milliarden Euro pro Jahr auf. Dies entspreche 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts oder 35 Prozent der gesamtstaatlichen Ausgaben. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen sind daher enorm, was die OECD zum Anlass nahm, die öffentliche Beschaffung in der Bundesrepublik in einer Studie näher zu beleuchten. Die Publikation untersucht das öffentliche Auftragswesen in Bezug auf sechs Aspekte: wirtschaftlicher Einfluss, Rechtsrahmen und Steuerungsstruktur, Zentralisierung, elektronische Vergabe, strategische Beschaffung und Humankapital.

Die Studie „Öffentliche Vergabe in Deutschland: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum" kann in der OECD iLibrary unter www.oecd-library.org kostenlos online gelesen werden.

Recht und Steuern

BFH lässt steuerlichen Querverbund EU-rechtlich überprüfen

Nach einem am 24.10.2019 veröffentlichten Beschluss bittet der Bundesfinanzhof (BFH) den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) um Klärung, ob die Steuerbegünstigung für dauerdefizitäre Tätigkeiten kommunaler Eigengesellschaften – der steuerliche Querverbund – gegen die Beihilferegelung des Unionsrechts verstößt. Für Städte und Gemeinden sei diese Klärung von großer Bedeutung, da sie im Bereich der Daseinsvorsorge häufig an Eigengesellschaften mit dauerdefizitären Tätigkeiten beteiligt seien.

Der BFH ist der Auffassung, dass die derzeit den steuerlichen Querverbund ermöglichende Norm gemäß § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 KStG den kommunalen Eigengesellschaften einen selektiven Vorteil verschaffe gegenüber sonstigen Steuerpflichtigen, die ebenfalls im Interesse ihrer Gesellschafter verlustreiche Tätigkeiten durchführten und als verdeckte Gewinnausschüttung versteuern müssten.

„Würde der steuerliche Querverbund gekippt, drohen schlimmstenfalls höhere Preise im ÖPNV, bei den Bädern oder deutliche Leistungseinschränkungen", so der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages in einer ersten Stellungnahme. Kommunen müssten zusätzlich 15 Prozent Steuern auf die Verluste von dauerdefizitären Versorgungsbereichen wie etwa ÖPNV-Betriebe, Schwimmbäder, Theater, Bibliotheken und Kindergärten zahlen, wenn der EuGH die bisherige Praxis als beihilferechtswidrig einordne.

Der BFH-Beschluss (EuGH-Vorlage) vom 13.3.2019, I R 18/19, ist unter folgendem Link verfügbar: https://juris.bundesfinanzhof.de

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IN EIGENER SACHE

Die myGovernment Heroes 2019: Robert Heinecke (Breeze Technologies) und Faruk Tuncer (Polyteia)

Staat und Start-ups vernetzen: Zum vierten Mal präsentierten Gründer ihre digitalen Lösungen für die öffentliche Verwaltung

Ein Instrument zur strategischen Steuerung für die Kommunalverwaltung und Sensoren zur Messung der Luftqualität in Städten: Diese innovativen Lösungen der beiden Unternehmen Polyteia und Breeze Technologies wurden bei der diesjährigen Veranstaltung myGovernment vom Publikum zu den myGovernment Heroes 2019 gekürt. Bereits im vierten Jahr in Folge hat das Institut für den öffentlichen Sektor das Netzwerk-Event für Start-ups und den öffentlichen Sektor ausgerichtet. Auch in diesem Jahr war die Nachfrage groß und es herrschte reges Treiben auf dem „Marktplatz der Ideen" im Bikini Berlin, wo insgesamt 13 Start-ups ihre digitalen Lösungen präsentierten. Fünf davon wurden von einer unabhängigen Jury für die zehnminütigen Pitches auf der Bühne ausgewählt.

Den Auftakt machte das Stuttgarter Unternehmen vialytics mit einer simplen Lösung zum Erhalt der kommunalen Infrastruktur: Eine Smart-Phone-App scannt zum Beispiel bei Fahrten mit kommunalen Fahrzeugen Schlaglöcher und Risse im Asphalt und meldet die Schadstellen sofort. Ebenfalls vorgestellt wurde eine digitale Lösung für Bürgerbeteiligung in Städten (Civocracy) sowie eine Sprach- und Texterkennungs-App, die das öffentliche Formularwesen erleichtert und bei der Antragstellung unterstützt (Convaise). Polyteia und Breeze Technologies überzeugten das Publikum schließlich am meisten – beide mit der gleichen Stimmenzahl.

Von myGovernment zur Smart Country Convention: Polyteia gewann den Smart Country Startup Award

Das Start-up Polyteia, zuvor bereits zum myGovernment Hero 2019 gekürt, gewann darüber hinaus auch den zweiten Smart Country Startup Award von „getstarted by Bitkom" in der Kategorie E-Government. Schon bei myGovernment 2019 hatte Polyteia das Publikum mit seinem Steuerungstool für die Kommunalverwaltung überzeugt und sich damit zugleich einen Finalplatz beim Smart Country Startup Award gesichert. Dieser von KPMG in Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Sektor unterstützte Preis wurde gemeinsam mit dem Bitkom e.V. zum ersten Mal bei myGovernment ausgelobt.

Auf der großen Bühne der diesjährigen Smart Country Convention begeisterte Faruk Tuncer, Gründer und Geschäftsführer von Polyteia, dann auch die Jury unter dem Vorsitz von Ferdinand Schuster vom Institut für den öffentlichen Sektor. Das Tool habe das Potenzial, zu einem umfassenden Bürgermeister-Cockpit weiterentwickelt zu werden und schaffe die Grundlage für die weitere Digitalisierung der Kommunalverwaltung, begründete Ferdinand Schuster die Entscheidung.

Das Institut war gemeinsam mit KPMG bereits zum zweiten Mal auf der Smart Country Convention vertreten und fungierte dort zudem als Gastgeber für Mini-Pitches von Start-ups. Darüber hinaus wurde für diese Zielgruppe mit KPMG Law ein Vergaberechts-Workshop ausgerichtet.

CSR: Ein Berichtsformat für alle öffentlichen Unternehmen? Veranstaltung am 2.4.2020 in Berlin

Bereits seit drei Jahren sind große börsennotierte Unternehmen, Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen in Deutschland verpflichtet, nach bestimmten Standards über nicht finanzielle Aspekte ihrer Geschäftstätigkeit zu berichten. Im Fokus dieser Corporate Social Responsibility (CSR)-Berichterstattung im Rahmen des Lageberichts geht es um Informationen zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelangen, zur Achtung der Menschenrechte sowie zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung. Die Masse der Unternehmen der öffentlichen Hand ist bislang von der Berichtspflicht ausgenommen. Eine nicht finanzielle Berichterstattung bietet öffentlichen Unternehmen allerdings die Chance, Aufmerksamkeit für die eigene Rolle gegenüber Bürgern und Politik zu schaffen, das Erreichte hervorzuheben, die Reputation zu stärken sowie die Vergleichbarkeit mit anderen Unternehmen herzustellen.

Vor diesem Hintergrund lädt das Institut für den öffentlichen Sektor zum zweiten Mal in Kooperation mit dem Audit Committee Institute am 2.4.2020 in die Berliner KPMG-Niederlassung ein. Bei dieser Veranstaltung soll erörtert werden, welche Erfahrungen Privatunternehmen mit ihrer Berichtspflicht gemacht haben und wie eine wirkungsvolle nicht finanzielle Berichterstattung von öffentlichen Unternehmen umgesetzt werden kann. Prof. Dr. Klaus-Michael Ahrend, Vorstand der HEAG Holding AG – Beteiligungsmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt, sowie weitere Unternehmensvertreter berichten im Rahmen einer Diskussion über ihre eigenen Erfahrungen.

Weitere Informationen und Anmeldungsmöglichkeiten unter www.publicgovernance.de/csr-freiwillig

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SERVICE

Abonnement PublicGovernance

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

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

Abbestellung: Wenn Sie die Zeitschrift PublicGovernance künftig nicht mehr erhalten möchten, senden Sie uns bitte eine E-Mail an de-publicgovernance@kpmg.com.

Impressum

PublicGovernance
Zeitschrift für öffentliches Management

Herbst/Winter 2019
ISSN 1866-4431

Herausgeber:

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

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

www.publicgovernance.de

Vorstand des Instituts:

Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Wissenschaftlicher Leiter des Instituts:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

V.i.S.d.P.:

Dr. Ferdinand Schuster

Redaktion:

Martin Breuer
Franziska Holler
Anna Hückel
Sarah Oks
Michael Plazek
Antje Specht

Bildnachweise: S. 5: pixdeluxe/iStockphoto.com, S. 7: Vectorios2016/iStockphoto.com, S. 11: courtneyk/iStockphoto.com, S. 16: horstgerlach/iStockphoto.com, S. 18: ollo/iStockphoto.com, S. 23: alvarez/iStockphoto.com, S. 25: ZU_09/iStockphoto.com, S. 26: af_istocker/iStockphoto.com, S. 29: © NicoElNino/shutterstock.com

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ansprechpartner

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

Ansprechpartner in der Schweiz

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

www.publicgovernance.de

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

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

© 2019 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.