

PublicGovernance

Zeitschrift für öffentliches Management

Herbst 2008

Benchmarking – ein traditionelles Verfahren wird neu belebt

Gastkommentar von
Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
Hertie School of Governance

Shared Service Center in der öffentlichen
Verwaltung – ein europäischer Vergleich

Reformen der Arbeitsverwaltung
– eine vergleichende Perspektive

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft,
öffentlichen Unternehmen
und zur Finanzberichterstattung

Gefördert durch

KPMG

Inhalt

- 3 **Editorial**
- 4 **Gastkommentar**
Managementkonzepte in der öffentlichen Verwaltung: mehr als eine Modeerscheinung?
- 6 **Schwerpunktthema**
Benchmarking – ein traditionelles Verfahren wird neu belebt
- 13 **Im Fokus**
Shared Service Center in der öffentlichen Verwaltung – ein europäischer Vergleich
- 17 **Reformen der Arbeitsverwaltung – eine vergleichende Perspektive**
- 21 **Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen**
 - 21 Corporate Governance
 - 21 Verwaltungsmodernisierung
 - 23 Öffentliche Finanzwirtschaft
 - 24 Sparkassen-Finanzgruppe
 - 25 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
 - 25 Gesundheitswesen
 - 26 Kooperationen und Privatisierungen
 - 27 Recht und Steuern
- 30 **Aktuelles zur Finanzberichterstattung**
- 32 **Der Herausgeber stellt sich vor**
- 33 **Publikationen**
- 34 **Anmeldeformular für Abonnements**
- 35 **Impressum/Ansprechpartner**

Editorial

Methoden sind gut – Lernen ist besser



Die öffentliche Verwaltung verfügt über ein großes Instrumentarium an betriebswirtschaftlichen Methoden für beinahe alle Situationen des Verwaltungsmanagements. Ob dieses Instrumentarium allerdings im entscheidenden Moment eher Medizin oder vielleicht sogar Gift darstellt, weiß man oft erst hinterher. Entscheidend für den Erfolg ist meist, wie an dieser Stelle schon einmal gesagt, wer das Instrument in die Hand nimmt: Menschen sind es, die mit ihren Qualifikationen und Fähigkeiten über Ergebnisse beim Einsatz moderner Managementinstrumente entscheiden. „Wunderwaffen“ gibt es nicht und der schematische Einsatz vorgefertigter Konzepte hat nur selten Positives zustande gebracht.

Wir freuen uns sehr darüber, dass Professor Gerhard Hammerschmid, der neue

wissenschaftliche Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor, sich in dieser Ausgabe mit einem Kommentar zu Managementkonzepten in der öffentlichen Verwaltung vorstellt. Seinen Worten zur Anwendung und zum Erfolg dieser Konzepte ist nichts hinzuzufügen. Allerdings soll betont werden, dass der in Deutschland spätestens Anfang der 90er-Jahre flächenhaft begonnene Einsatz betriebswirtschaftlicher Methoden nach wie vor gerechtfertigt ist. Nicht zuletzt die Steuerzahler in der Bevölkerung haben einen Anspruch darauf, dass der Staat nach den neuesten Erkenntnissen der Managementlehre handelt und sein Geld unter Nutzung aller Optimierungsmöglichkeiten einsetzt.

In dieser Ausgabe sollen gleich mehrere Managementmethoden angesprochen werden, die ursprünglich einmal für die Privatwirtschaft entwickelt wurden und ihren Weg schon bald auch in die öffentliche Verwaltung gefunden haben. Benchmarking – in Deutschland oft unter dem Begriff „Leistungsvergleich“ bekannt – ist den meisten sicherlich alles andere als neu. Während der laufenden Debatte um die Föderalismusreform ist dieses Instrument aber zu neuer Bedeutung gekommen. Welche Erfahrungen damit in Deutschland und Großbritannien gemacht wurden und welche Chancen zukünftig bestehen, soll unser Schwerpunktbeitrag ausleuchten.

Ebenfalls in internationaler Perspektive beschäftigen wir uns mit der Möglichkeit und den Potenzialen der Zusammenlegung von internen Dienstleistungen in Shared Service Centern. Auch die Reform der Arbeitsverwaltung wird in dieser Ausgabe im Vergleich des Ansatzes dreier Länder gewürdigt.

Wir sind überzeugt, dass der Blick über die nationalen Grenzen hinweg sehr hilfreich ist, den eigenen Standpunkt zu erkennen und voneinander zu lernen. Es gibt keinen Grund, die Fehler des Nachbarn zu wiederholen, aber auch keinen, seine Erfolge zu ignorieren.

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

Gastkommentar

Managementkonzepte in der öffentlichen Verwaltung: mehr als eine Modeerscheinung?



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

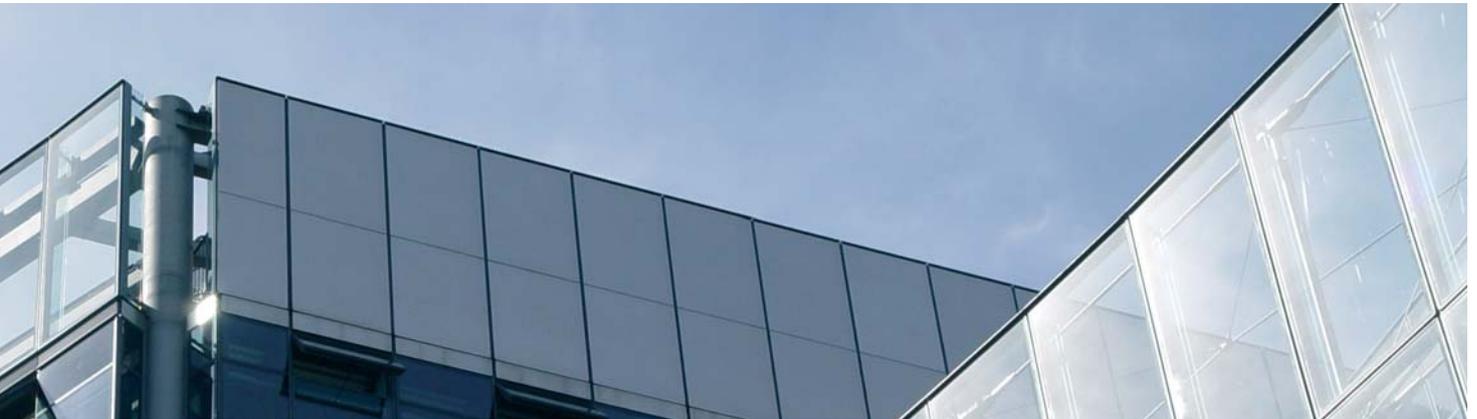
In regelmäßigen Abständen wird die öffentliche Verwaltung mit „neuen“, vermeintlich Erfolg versprechenden Managementkonzepten konfrontiert: Benchmarking, strategisches Management, Balanced Scorecard oder das Common Assessment Framework heute, Neues Steuerungsmodell, Produkte, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling oder Leistungskennzahlen Mitte der 90er-Jahre. Die Namen wechseln, das Phänomen bleibt: Die Konzepte entstammen zumeist der Privatwirtschaft und werden mit einem stark einfordernenden Modernisierungsanspruch präsentiert, dem man sich nur schwer entziehen kann.

Auch die Privatwirtschaft sieht sich in sehr ähnlicher Form mit einer Wellenbewegung immer neuer Managementkonzepte konfrontiert. Die Managementforschung spricht in diesem Zusammenhang von Managementmoden, die einem typischen Verlauf folgen: Zuerst sind es lediglich wenige Pioniere, die innovative Managementkonzepte einführen. In der Folge stoßen immer mehr Nachahmer hinzu, die diese übernehmen, da sie nun auch Fortschritt, Modernisierung und Reformwillen signalisieren wollen. Ab einer bestimmten Sättigungsgrenze verliert dann das Managementkonzept an Neuigkeitsgehalt und Attraktivität und die Organisationen wenden sich wieder neuen Managementkonzepten zu.

Die Organisationsforschung stellt insbesondere für Organisationen des öffentlichen Sektors mit fehlenden klaren Kriterien der Erfolgsbeurteilung eine starke Tendenz zur Anpassung an institutionelle Erwartungen fest, die sich in einer Übernahme von legitimierten Strukturen und Managementkonzepten manifestiert. Ein-

führungsprozesse sind stark von einer politischen und juristischen Logik geprägt, die den Beschluss bzw. die Anordnung der Einführung vielfach bereits mit der Umsetzung gleichsetzt.

Entsprechend ernüchternd fällt eine Bestandsaufnahme im Hinblick auf die bisherigen Erfolge bei der Einführung von Managementkonzepten in legalistischen Verwaltungskulturen aus. Auch nach fast 15 Jahren vielfältiger Initiativen und Anstrengungen hat die betriebswirtschaftliche Logik bisher nur wenig gegriffen. Untersuchungen wie auch Gespräche mit Praktikern zeigen deutlich, dass gerade auf Ebene der Verwaltungsführung und noch stärker auf Ebene der Verwaltungsmitarbeiter häufig ein vergleichsweise geringer Kenntnisstand und erhebliche Skepsis gegenüber offiziell bereits eingeführten Managementkonzepten bestehen. Ein konkreter Nutzen wird nur selten gesehen und im Arbeitsalltag finden die neuen Managementkonzepte kaum Niederschlag. Produktsteuerung, Kosten- und Leistungsrechnung, Mitarbei-



tergespräche oder leistungsorientierte Entlohnung werden in einer formalistischen Art und Weise gehandhabt, bei der die ursprüngliche Intention bzw. betriebswirtschaftliche Logik kaum mehr erkennbar ist.

Gleichzeitig finden sich auch in Verwaltungen mit einer bürokratisch-legalistischen Verwaltungskultur immer wieder Beispiele, in denen es gelungen ist, Managementkonzepte bzw. eine neue Managementlogik in Teilbereichen bzw. in kleinerem Rahmen erfolgreich zu verankern. Über Erfolg bzw. Misserfolg entscheidet insbesondere die Kompetenz der einzelnen Führungskraft, Managementkonzepte im Arbeitsalltag für sich konkret nutzbar zu machen. Umsetzungsdefizite spiegeln daher in vielen Fällen ein generelles Führungsdefizit in der öffentlichen Verwaltung wider, das auch durch Führungskräfte- wie auch Mitarbeiterbefragungen bestätigt wird. Fehlende Leistungsorientierung, mangelhafte Kommunikation sowie eine generell mangelhafte Wahrnehmung von Führungsaufgaben, etwa im Hinblick auf die Formulierung von Zielen, Feedback gegenüber den Mitarbeitern, individuelle Leistungsbeurteilungen oder auch im Umgang mit Minderleistern bzw. nicht erreichten Zielen, sind häufige Kritikpunkte am Status quo. Diese konkreten Defizite sollten bei der Einführung neuer Managementinstrumente im Vordergrund stehen. Erst wenn es gelingt, dass die neuen Management-

konzepte und -informationen entscheidungs- und steuerungsrelevant werden, d.h. von den Führungskräften aktiv genutzt, mit den Mitarbeitern diskutiert und daraus Konsequenzen gezogen werden, können sie die erhoffte Wirkung erzielen. Ein Mehr an Managementinstrumenten und -informationen macht per se noch kein gutes Management aus. Im Gegenteil, in vielen Fällen führt es zu „Datenfriedhöfen“ und einer neuen „Managementbürokratie“.

Wir stehen heute vor einer Phase der Konsolidierung, Vertiefung und Weiterentwicklung bestehender betriebswirtschaftlicher Konzepte. Nicht mehr die Konzeption und Einführung neuer, sondern die konkrete Anwendung von bestehenden Konzepten, basierend auf einer Bestandsaufnahme der bisherigen Erfahrungen, sollte im Vordergrund stehen. Anstelle von anspruchsvollen Managementkonzepten, Modellen und Gesamtsystemen sollten die weniger mondäne Mikroebene der Führung sowie die Anforderungen des Arbeits- und Führungsalltags der Verwaltungspraxis in den Vordergrund rücken. Damit einher geht ein Plädoyer für pragmatische, simple Konzepte, die für die Verwaltungspraxis anschlussfähig sind. Erst dann besteht die Chance, dass die neuen Managementinstrumente auch im Arbeitsalltag Verankerung finden und gelebt werden.

Eine maßgebliche Rolle kommt dabei den Führungskräften in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich zu. Wichtig ist die Förderung der generellen Managementkompetenz und insbesondere der sozialen Kompetenz der Führungskräfte. Hier ist im Bereich der Auswahl sowie Aus- und Weiterbildung von Führungskräften anzusetzen.

Notwendig wäre auch eine stärkere Konsequenz bzw. ein längerer Atem bei der Umsetzung. Im Vergleich zu anderen Ländern wie der Schweiz und Skandinavien fehlt es auch weitgehend an der Bereitschaft zu einer kritischen Analyse bzw. Evaluation bestehender Erfahrungen, gerade von Seiten der politischen Entscheidungsträger.

Heute geht es nicht mehr um den in der Vergangenheit häufig eingeforderten „Paradigmenwechsel“ in Richtung einer managerialistischen Verwaltungskultur, sondern wesentlich pragmatischer um das konsequente Hinarbeiten auf eine verbesserte Lösungskompetenz und professionellere Führung der Verwaltung zur Steigerung der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Die Einführung von Managementkonzepten kann hier helfen, ist aber alleine sicher nicht ausreichend. ■

Schwerpunktthema

Benchmarking – ein traditionelles Verfahren wird neu belebt

Benchmarking ist als ursprünglich aus der Privatwirtschaft stammendes Instrument seit geraumer Zeit auch im öffentlichen Sektor verbreitet. Dabei werden ganz unterschiedliche Vorgehensweisen verfolgt, die zum Teil auch innerhalb eines Landes deutlich voneinander abweichen. Gemeinsam ist allen Methoden, dass ein systematischer Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Einheiten den „besten Weg“ für bestimmte Verfahren sichtbar machen soll, um ein gegenseitiges Lernen vom „Besten“ zu ermöglichen und so zu einer Leistungssteigerung beizutragen. Trotz der recht langen Erfahrungen mit diesem Instrument ist aktuell eine Belebung der Debatte zu verzeichnen. In Deutschland hat dazu vor allem die Föderalismuskommission II beigetragen, in deren Zusammenhang Benchmarking sogar Verfassungsrang erhalten soll.

Bei Fotokopierern erstmals eingesetzt

Benchmarking-Definition und die Anwendung in der Privatwirtschaft

Entwickelt wurde Benchmarking zuerst beim amerikanischen Kopiergerätehersteller Xerox, der 1983 zur Verbesserung seiner verschlechterten Wettbewerbsposition ein entsprechendes Programm initiierte. Das Instrument hat sich nach offensichtlichem Erfolg daraufhin unter weiteren Großunternehmen der Vereinigten Staaten verbreitet.

Der englische Begriff „Benchmark“ beschreibt eine geografische Höhenmarke, in wirtschaftlichen Zusammenhängen einen Standard oder Richtwert, an dem andere Werte gemessen werden können. Dies kann beispielsweise eine bestimmte Kennzahl sein, an der sich Unternehmen orientieren, etwa ein Branchendurchschnittswert oder ein Bestwert, den nur ein führendes Unternehmen erreicht („best practice“). Diese Kennzahlen müssen sich nicht nur auf Kostengrößen beziehen, sondern können auch Faktoren wie Zeit, Qualität und Kundenzufriedenheit berücksichtigen.

Definition von Benchmarking in der Industrie

„Benchmarking ist ein kontinuierlicher Prozess, bei dem Produkte, Dienstleistungen und insbesondere Prozesse und Methoden betrieblicher Funktionen über mehrere Unternehmen hinweg verglichen werden. Dabei sollen die Unterschiede zu anderen Unternehmen offengelegt, die Ursachen für Unterschiede und Möglichkeiten zur Verbesserung aufgezeigt sowie wettbewerbsorientierte Zielvorgaben ermittelt werden. Der Vergleich findet dabei mit Unternehmen statt, die die zu untersuchende Methode oder den Prozess hervorragend beherrschen.“¹

¹ Péter Horváth/Ronald N. Herter (1992): Benchmarking. Vergleich mit den Besten der Besten. In: Controlling, 1, Januar/Februar 1992, S. 4–11.

Ziel des Vergleichsprozesses ist, nach dessen Abschluss gezielt und schnell Verbesserungen umzusetzen, die man vom „Klassenbesten“ abgeschaut hat. Damit ist das gegenseitige Lernen ein wichtiger Bestandteil des Vergleichs, in diesem Zusammenhang wird auch vom „Denken in Verbesserungen“ bzw. „Benchlearning“ gesprochen.

Zweck und Gegenstand von Benchmarking

Benchmarking kann produkt- oder prozessbezogen sein, interne oder externe Partner einbeziehen. Nach der Anzahl der Partner unterscheidet man bilaterales und multilaterales Benchmarking. In Bereichen, in denen nicht zwingend ein Partner aus derselben Branche (Konkurrenz) gesucht werden muss, kann ein Vergleich mit branchenfremden Unternehmen besonders innovative Lösungen unterstützen. So kann etwa ein Industrieunternehmen seine Lagerhaltung mit der eines Handelsunternehmens vergleichen. Plausibel erscheint, dass ein Handelsunternehmer bei der Lagerhaltung bessere Lösungen präsentieren kann als ein primär auf Herstellung ausgerichtetes Unternehmen. Dazu kommt die Tatsache, dass Nicht-Konkurrenten eher bereit sein dürften, dem Partner auch sensible Informationen offenzulegen.

Zum Ablauf eines Benchmarking-Projekts gibt es ganz unterschiedliche Modelle. An dieser Stelle soll exemplarisch ein jüngeres Vorgehensmodell für das Benchmarking von Dienstleistungen aufgeführt werden, das in Deutschland entwickelt und als DIN-Standard (DIN-PAS 1014) aufgenommen wurde.²

Ein typischer Ablauf

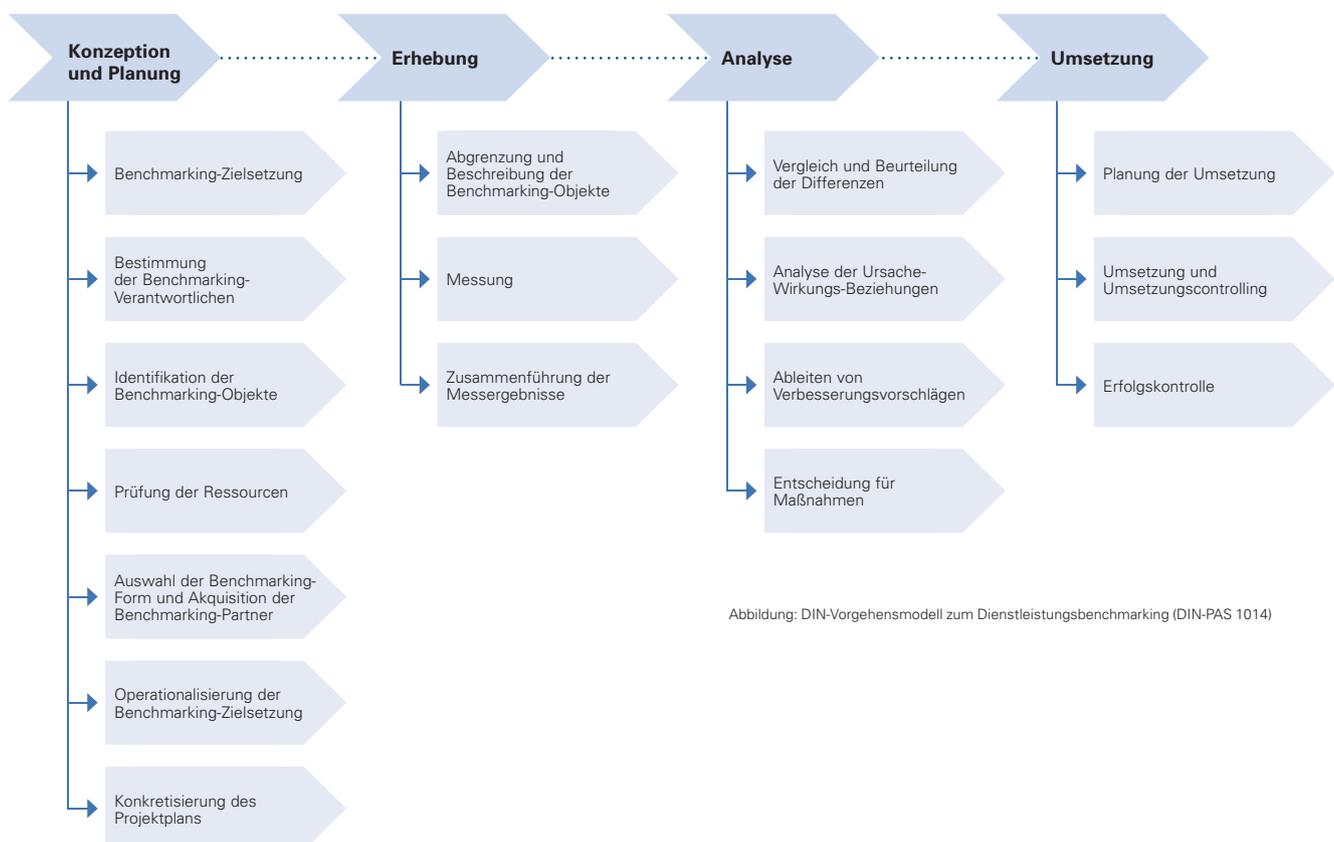


Abbildung: DIN-Vorgehensmodell zum Dienstleistungsbenchmarking (DIN-PAS 1014)

² Vgl. im Folgenden Oliver Griebler (2003): Prozessorientiertes Vorgehensmodell für das Benchmarking von Dienstleistungen, Veröffentlichungen des Instituts für Wirtschaftsinformatik, hrsg. von August-Wilhelm Scheer, Heft 172, Januar 2003.

Die beiden zentralen Punkte im ersten Schritt sind die Entscheidung über das Benchmarking-Objekt und die Auswahl des Vergleichsunternehmens. Zum Benchmarking-Objekt ist festzuhalten, dass sich Benchmarking zwar auf Produkte, Methoden, Prozesse oder auch betriebliche Funktionen beziehen kann, offenbar aber der Vergleich ganzer Unternehmen nicht üblich ist. Im Rahmen der Auswahl des Vergleichspartners soll auch über die Form des Vergleichs (s. o.) entschieden werden.

Im Rahmen der Erhebungsphase soll zunächst das Objekt des Benchmarkings abschließend beschrieben werden, ehe der eigentliche Messprozess – wie erwähnt, meist auf der Basis von Kennzahlen, etwa Kostengrößen oder Durchlaufzeiten – beginnt und die unternehmensindividuellen Ergebnisse zusammengeführt werden.

Mit der Analysephase ist der Kern des Benchmarking-Prozesses erreicht: die Identifikation der „Leistungslücke“, auch Zielerreichungslücke genannt. Sie beschreibt den Abstand der Leistungshöhe oder auch des Kostenniveaus der eigenen Organisation zum Benchmarking-Partner. Von zentraler Bedeutung ist hierbei das Aufspüren der Ursachen für die Leistungslücke, deren Analyse zu Verbesserungsplänen führt, die wiederum im nachfolgenden Umsetzungsschritt verwirklicht werden.

Leistungsunterschiede als Anlass für Benchmarking

Risiken und Erfolgsfaktoren von Benchmarking im öffentlichen Bereich

Innerhalb eines Nationalstaates bieten Verwaltungseinheiten unter vergleichbaren Bedingungen eine sehr ähnliche, zum Teil identische „Produktpalette“ an, was einen Leistungsvergleich möglich macht. Eine besondere Chance für die Anwendung von Benchmarking ist die in der Praxis beobachtbare Tatsache, dass einzelne Verwaltungseinheiten gleiche oder ähnliche Aufgaben im Rahmen ihres Entscheidungsspielraumes ganz unterschiedlich durchführen. So kommt es zum Teil zu beträchtlichen Leistungs- und Qualitätsunterschieden zwischen einzelnen Behörden, die vom Bürger etwa durch unterschiedliche Wartezeiten auf Ämtern oder unterschiedlich lange Erledigungsdauern bei Genehmigungsverfahren erlebt werden. Damit ist auch im öffentlichen Bereich eine „Leistungslücke“ anzutreffen, die im Benchmarking-Verfahren sichtbar wird und durch Lernen vom Besten geschlossen werden kann. Vergleichsvorhaben, die ausschließlich Inputgrößen, etwa Haushaltsziffern oder Stellenzahlen, beinhalten, müssen vom Leistungs- und Qualitätsvergleich, der gegenseitiges Lernen zum Ziel hat, deutlich unterschieden werden. Die input-bezogenen Vergleiche sollen im Folgenden nicht weiter betrachtet werden.

Bedingungen und Erfolgsfaktoren

Benchmarking ist auch in der Verwaltung dazu geeignet, bestehende Schwachstellen aufzuzeigen und bessere Praxis zu identifizieren. Bedingung dafür ist, dass ein mindestens rudimentäres System der Leistungs- und Qualitätsmessung existiert, um entsprechende Kennzahlen mit anderen Einheiten vergleichen zu können. Dabei kann das immer wieder vorgebrachte Argument der Nichtvergleichbarkeit öffentlicher Leistungen nur selten aufrechterhalten werden. Wichtig ist auch ein Anreiz, der dazu führt, ein Benchmarking-Projekt zu starten und die erkannten Bestleistungen, etwa einen neuen Service für die Bürger oder einen verbesserten Prozess, auch umzusetzen. So kann die Veröffentlichung von Vergleichsergebnissen beispielsweise politischen Druck auf die betroffene Verwaltung auslösen.

Risiken und Hindernisse

Risiken könnten für die Benchmarking-Methode etwa darin bestehen, dass die Beteiligten aufgrund der Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors (z.B. fehlender

Wettbewerb) keinen Anreiz verspüren, „besser“ zu werden, und gar nicht erst in Benchmarking eintreten. Abhilfe könnte eine gesetzliche Vorschrift zur Durchführung von Benchmarking schaffen. Darüber hinaus werden Behörden veranlasst sein, schlechtes Abschneiden in Benchmarking-Projekten geheim zu halten, um keine Veränderungen an ihrer Organisation durchführen zu müssen. Aus ähnlichem Grund entsteht eine weitere Gefahr daraus, dass bei der Auswahl von Benchmarking-Partnern nur vergleichbare Verwaltungseinheiten gesucht werden. So könnte sich eine Großstadtverwaltung nur mit anderen Großstadtverwaltungen vergleichen wollen, obwohl die Leistungen etwa in kleinen Landgemeinden u.U. viel besser sind und ein Vergleich mit diesen erheblich höhere Lerneffekte hätte. Erinnerung sei an dieser Stelle an die im privatwirtschaftlichen Benchmarking angewandte Möglichkeit des Vergleichs mit Branchenfremden, der aussichtsreich sein kann, um wirklich neue Lösungen zu finden. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wäre also auch der Einbezug von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen zum Vergleich mit Verwaltungseinheiten vorstellbar, sofern ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit der Tätigkeiten vorliegt.

Benchmarking in der öffentlichen Praxis

a) Deutschland

Benchmarking findet in Deutschland – im kommunalen Bereich meist als „Leistungsvergleich“ bezeichnet – gegenwärtig weitgehend ohne gesetzliche Verpflichtung auf freiwilliger Basis statt. Eine gewisse Bedeutung haben interkommunale Leistungsvergleiche erreicht, die Anfang der 90er-Jahre maßgeblich von der Bertelsmann Stiftung in mehreren Projekten initiiert wurden. Diese Vergleiche werden heute überwiegend von einem spezialisierten Geschäftsbereich der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), dem 1996 gegründeten IKO-Netz, koordiniert und betreut. Waren schon an den ersten Aktivitäten der Bertelsmann Stiftung rund 150 Kommunen beteiligt, so hat das IKO-Netz nach eigenen Angaben seither gut 900 Städte, Gemeinden, Landkreise und weitere öffentliche Institutionen erreicht, die mindestens zeitweilig Benchmarking-Aktivitäten entfaltet haben. Der Leistungsvergleich findet in Vergleichsringen statt, die jeweils eine Gruppe von Kommunen umfassen, die sich zu einem Thema bzw. in einem Aufgabengebiet auf Basis von Kennzahlen vergleichen und Lernprozesse initiieren. 2007 waren 75 Vergleichsringe tätig, die sich schwerpunktmäßig auf Gebäudewirtschaft, Personal, den Bau- sowie den Schul- und Kindergartenbereich konzentrierten. Die Vergleichsergebnisse stehen grundsätzlich nur den teilnehmenden Verwaltungen und anonymisiert auch den KGSt-Mitgliedern zur Verfügung.

Geringer ist die Bedeutung von Benchmarking im Bereich der Bundesländer und des Bundes selbst. Exemplarisch für die Länderebene sei der Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern erwähnt, der 1998 von der Bertelsmann Stiftung als Modellprojekt neben einem weiteren, das Polizeibehörden umfasste, angeregt wurde. An dem Projekt, das ohne die Stiftung bis heute läuft, sind derzeit Finanzämter aus sieben Bundesländern beteiligt. Ziel und Methodik des Leistungsvergleichs basieren auf Erfahrungen aus kommunalen Leistungsvergleichen. Neben der Transparenz der Leistung und der Motivation zur Verbesserung stand und steht das Lernen von den Vergleichspartnern im Mittelpunkt des Interesses. Leistung wird dabei analog der Methode der Balanced Scorecard als eine möglichst ausgeglichene Zielerreichung im Hinblick auf die Auftragserfüllung, die Kundenzufriedenheit, die Mitarbeiterzufriedenheit und die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns definiert.

Kommunale Leistungsvergleiche auf freiwilliger Basis

Einzelne Projekte auf Landesebene

Einzelne Projekte beim Bund, Verfassungsrang umstritten

Im Rahmen der Modernisierungsprogramme hat es in den letzten Jahren immer wieder Benchmarking-Projekte in Form von Vergleichsringen gegeben, so beispielsweise nach kommunalem Vorbild im Bereich des Personalwesens unter Beteiligung der bereits erwähnten KGSt und mehrerer Bundesministerien und -ämter. Weitere Vorhaben betrafen den Einsatz der Informationstechnik und Zuwendungsverfahren, hinzu kamen Beihilfearbeitung, öffentliche Fachhochschulen und Zollverwaltung sowie weitere, ressortinterne Projekte. Jüngst erst wurde im Zusammenhang mit dem geplanten Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren (Shared Service Center) eine benchmarking-ähnliche Erhebung von Daten aus den Bereichen Personal, Beschaffung und Haushalt unter 17 Bundeseinrichtungen unter Hinzuziehung von Daten aus der Privatwirtschaft durchgeführt. Erwähnenswert sind auch Benchmarking-Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung, die Einrichtungen und Servicestellen in ihren Bereichen verglichen haben. Eine gesteigerte Aufmerksamkeit hat Benchmarking zurzeit vor allem durch den Vorschlag des Bundes erfahren, im Rahmen der Föderalismusreform II die Durchführung von „Vergleichsstudien“ in Bund und Ländern und deren Veröffentlichung in der Verfassung festzuschreiben. Zu diesem Zweck sollen Bund und Länder eine gemeinsame „Benchmarking-Agentur“ an der Verwaltungshochschule in Speyer beauftragen. Diese institutionelle Lösung ist allerdings bei den Ländern bisher auf Ablehnung gestoßen.

Breiter Einsatz von Leistungsmessung

b) Großbritannien

Obwohl es in Großbritannien nach Aussage der britischen Prüfungsbehörden keinen konsistenten Ansatz zur Leistungsmessung im öffentlichen Sektor gibt und Erkenntnisse aus Benchmarking nur gelegentlich genutzt werden,³ haben sowohl Leistungsmessung als auch Benchmarking bereits seit geraumer Zeit einen breiten Einsatz in den unterschiedlichen Verwaltungsebenen gefunden. Auf der zentralstaatlichen Ebene sind es vor allem die Serviceeinheiten („Executive Agencies“), die sich Leistungsmessungen unterziehen und seit Neuerem auch Leistungskontrakte („Public Service Agreements“) mit ihren vorgesetzten Dienststellen eingehen.⁴ Auf kommunaler Ebene sind vor allem die Aktivitäten der Audit Commission zu erwähnen, die seit den 80er-Jahren in mehreren Wellen die Gemeinden und Kreise vergleichenden Leistungsmessungen unterworfen hat, deren Ergebnisse regelmäßig veröffentlicht werden.

Beispiel Immobilien-Benchmarking

Ein Beispiel jüngerer Datums ist das Immobilien-Benchmarking („Property Benchmarking Service“) des zentralen Beschaffungs- und Projektmanagementamtes „Office of Government Commerce“ (OGC), das Ende 2006 begonnen wurde. Ziel des Services ist es, alle Ministerien und Behörden dabei zu unterstützen, die Leistungsfähigkeit ihres Immobilienmanagements anhand bestimmter Schlüsselkennzahlen auf Basis eines einzelnen Gebäudes zu bestimmen und die eigenen Leistungen mit anderen Einrichtungen der Zentralverwaltung zu vergleichen. Einbezogen werden dabei auch Benchmarks aus anderen Bereichen des öffentlichen Sektors, dem privaten Sektor und internationale Vergleichsgrößen.⁵ Nach einer Pilotphase 2007, die bereits Immobilien von 48 unterschiedlichen Behörden umfasste, wurde das Immobilien-Benchmarking nach der Methode des Property Benchmarking Services für alle Zentralbehörden verpflichtend gemacht.

³ National Audit Office (2007): Value For Money in public sector corporate services. A joint project by the UK Public Sector Audit Agencies.

⁴ Vgl. PublicGovernance (Frühjahr 2008): Leistungsmanagement als Bestandteil der strategischen Steuerung, S. 6–11.

⁵ Vgl. OGC (2006): Better Measurement – Better Management. Effective management of the Government estate; vgl. im Folgenden: www.ogc.gov.uk.

Auf der kommunalen Ebene ist das Ranking von Kommunalverwaltungen nach Leistung, das „Comprehensive Performance Assessment“⁶, interessant. Im Rahmen dieser Verfahren stuft die Audit Commission jede Gemeindeverwaltung in fünf Kategorien nach Art von Schulnoten ein („Rating“). Gut bewertete Verwaltungen erhalten größere Freiräume, etwa bei der Verwendung ihrer Haushaltsmittel, zugestanden, während schlecht („poor“) eingestufte Verwaltungen Interventionen zu befürchten haben. Die Audit Commission hat 2002 begonnen, u. a. alle Grafschaften und Gemeinden zu untersuchen. Grundlage der Einstufung ist ein „Corporate Assessment“, eine mehrwöchige Untersuchung vor Ort, der eine Selbstbewertung vorausgeht. Dabei werden nicht nur Befragungen von Ratsmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitern, sondern auch von Bürgern durchgeführt. Die Inspektionsberichte werden allgemein zugänglich gemacht. Im Unterschied zur eingangs dargestellten Benchmarking-Methode wird hier weniger die Abweichung von nationalen Best-Practice-Standards, sondern die Formulierung und Erreichung selbst formulierter politischer Zielsetzungen sowie der Lernfähigkeit betont, wobei die Audit Commission in Berichten immer wieder Benchmarking als Methode der Leistungsverbesserung empfiehlt.

Comprehensive Performance Assessment

Nachdem bereits das im Jahr 2000 eingeführte „Best Value“-Regime mit seinen Kennzahlensets („Performance Indicators“) Leistungsvergleiche und Benchmarking in der Kommunalverwaltung verpflichtend eingeführt hat, haben die fünf britischen Prüfungsbehörden mit Unterstützung von KPMG letztes Jahr speziell für Benchmarking-Zwecke entwickelte Kennzahlen und Leistungsindikatoren vorgestellt.⁷ Mit diesem neuen Set von insgesamt 66 Kenngrößen, die die Bereiche Personal, Finanzen, Informations- und Kommunikationstechnik, Beschaffung und Gebäudemanagement abdecken, soll die Kosteneffizienz der Verwaltung („Value for Money“) besser als bisher abgebildet werden. Die neuen Kennzahlen sollen freiwillig und ergänzend zu den bisherigen Sets eingesetzt werden, und es soll, wo möglich, zukünftig auch Benchmarking mit Privatunternehmen gefördert werden.

Neue Kennzahlen zum Benchmarking – auch mit Privatunternehmen

Bewertung und Ausblick

Über die prinzipielle Eignung von Benchmarking für den Gebrauch in der öffentlichen Verwaltung kann angesichts der genannten Beispiele aus zwei Ländern sicherlich kaum Zweifel aufkommen. Die entscheidende Frage allerdings bleibt, welche konkreten Ergebnisse der Einsatz von Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung erzielen kann. Untersuchungen in der deutschen Kommunalverwaltung haben beispielsweise ergeben, dass sich Leistungen und Qualität aufgrund der dort angewandten Leistungsvergleiche in vielen Fällen verbessert haben, wenn auch meist in relativ geringem Ausmaß. Bestimmte Innovationen, etwa die Einrichtung von Bürgerämtern als „One-Stop-Shop“ für Anliegen an die Verwaltung, haben sich so schneller durchgesetzt, da Vergleiche ihre Überlegenheit verdeutlicht haben.⁸ Auch in der britischen Verwaltung können Leistungssteigerungen beobachtet werden. So sind seit der Einführung eines Systems der Leistungsmessung und des Leistungsvergleichs im nationalen Gesundheitssystem (National Health Service – NHS) deutliche Leistungssteigerungen in den betrachteten Feldern zu beobachten. Unklar bleibt jedoch, ob diese Leistungssteigerungen eindeutig auf das System der Leistungsmessung zurückzuführen sind oder unabhängig davon erfolgten. Bevan/Hood gehen sogar davon

Benchmarking für öffentliche Einrichtungen: geeignet und erfolgreich?

⁶ Vgl. www.audit-commission.gov.uk/cpa.

⁷ National Audit Office (2007): a. a. O.

⁸ Vgl. Ferdinand Schuster (2003): Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Berlin.

aus, dass die entsprechenden Kennzahlen geschönt wurden, um die Leistungsvorgaben zu erreichen.⁹

Unterschiedliche Anreize anzutreffen

Auch in Deutschland bleiben die Ergebnisse schwer dem Einsatz von Benchmarking zuzuordnen. Vermutlich hat Benchmarking seine Wirkung vor allem in einem bestimmten „Mix“ anderer Instrumente, etwa verpflichtenden Leistungsvorgaben mit Sanktionsbedrohung, wie sie in Großbritannien üblich sind. Eine Situation wie in der Privatwirtschaft, dass sich Unternehmen aufgrund des Wettbewerbsdrucks verpflichtet sehen, sich am Branchenbesten zu orientieren, wird man in der Verwaltung so nicht antreffen. Vielmehr müssten gesetzliche Verpflichtungen, wie in Großbritannien vielfach der Fall, sozusagen einen „künstlichen Wettbewerb“ um Bestleistungen erzwingen. So besteht etwa im Best Value-Programm die Pflicht für britische Kommunalverwaltungen, sich mit dem besten Viertel unter ihnen zu messen.¹⁰ Hinzu kommt, dass die Ergebnisse hier regelmäßig und verpflichtend veröffentlicht werden und durch „naming and shaming“ öffentlichen Druck zur Leistungsverbesserung nach sich ziehen sollen. In Deutschland gibt es Verpflichtungen dieser Art derzeit nicht, trotzdem sind zum Teil sehr lang laufende Benchmarking-Projekte anzutreffen. Das erwähnte Finanzamtsprojekt etwa läuft bereits fast zehn Jahre. Und dies – wie in Deutschland allgemein üblich – unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne Druck vorgesetzter Dienststellen. Daraus wäre stark vereinfachend der Schluss zu ziehen, dass auch unter diesen Bedingungen Benchmarking positive Ergebnisse zutage fördert, die den Verantwortlichen entgegenkommen, möglicherweise also gerade nicht „sprunghafte“ Effekte, sondern Ergebnisse, die eher evolutionäre Anpassungsmaßnahmen nach sich ziehen.

Methodische Weiterentwicklung notwendig

Dies lenkt den Blick auf die angewandte Methodik. Wenn Benchmarking wie in Deutschland vor allem in Form von Vergleichsringen mit recht begrenzter Zahl von Partnern stattfindet und sich zudem oft ähnliche Einrichtungen zusammenfinden („große mit großen, kleine mit kleinen“ usw.), dann dürfte es schwer sein, echte „Bestleistungen“ im eigenen Projekt anzutreffen. Statt des „Klassenbesten“ wird man wohl eher einen „Gruppenbesten“ unter sich haben: Die Leistungslücke dürfte also eher klein sein, was wiederum die Effektivität von Benchmarking senkt. Zwar besteht in Großbritannien aufgrund des erheblich größeren geografischen Horizonts nicht die Gefahr, einen „Klassenbesten“ zu übersehen, allerdings wird auch hier wie geschildert darüber nachgedacht, zusätzliche Benchmarks, etwa aus der Privatwirtschaft und sogar international, zu gewinnen. Vor dem Hintergrund der Erkenntnis aus der Industrie, dass der Vergleich mit Branchenfremden oft besonders innovative Erkenntnisse zutage fördern kann, erscheint dies als ein sehr aussichtsreicher Ansatz. Benchmarking hat die Grenzen seiner Möglichkeiten noch nicht erreicht. ■

9 Vgl. Gwyn Bevan/Christopher Hood (2006): Have targets improved performance in the English NHS? In: British Medical Journal 332, S. 419–422.

10 Vgl. Tony Bovaird/Arie Halachmi (2001): Performance Measurement and Best Value: An international perspective. In: International Journal of Business Performance Measurement, Vol. 3, No. 2/3/4, S. 119–134.

Shared Service Center in der öffentlichen Verwaltung – ein europäischer Vergleich

International ist verstärkt ein Trend in Richtung zur Einführung von Shared Service-Modellen für die öffentliche Verwaltung zu beobachten. Zahlreiche Regierungen in Europa haben den Shared Service-Gedanken in ihren Programmen zur Verwaltungsmodernisierung und Effizienzsteigerung als festen Bestandteil verankert. Auch in Zeiten von begrenzten Haushaltsmitteln und sinkendem Personalstand im öffentlichen Sektor bestehen hohe Anforderungen an die Qualität der Dienstleistungen. Eine Antwort auf dieses Problem ist die Einführung von Shared Service Centern. In Shared Service Centern werden Dienstleistungen zusammengefasst, die von verschiedenen Abteilungen oder Organisationseinheiten genutzt werden. Ein Shared Service Center bedeutet dementsprechend generell die gemeinsame Nutzung von Ressourcen (organisatorisch, personell und technisch), die vorher auf eine größere Anzahl von Einheiten verteilt waren. Im Folgenden sollen die Erfahrungen mit dem Shared Service Center-Konzept in drei europäischen Ländern dargestellt und Erfolgsfaktoren beschrieben werden.

Ausgangslage

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland und in anderen europäischen Staaten zeichnet sich durch eine wachsende Dezentralisierung und Fragmentierung aus. Dies liegt einerseits an historisch gewachsenen Strukturen der Staatsorganisation wie beispielsweise in Deutschland dem föderalen Staatsaufbau und der kommunalen Selbstverwaltung. Andererseits wurden im Zuge der Reformen im Rahmen des New Public Management zahlreiche Aufgabenbereiche dezentralisiert oder in neu gegründete, semi-autonome Agenturen ausgelagert (Agencification). In Großbritannien wurden im Rahmen des Next Steps-Programms zahlreiche Agenturen gegründet, mittlerweile existieren 131 Agenturen, in denen über 80 Prozent des Personals des öffentlichen Sektors beschäftigt sind.¹ Neben zahlrei-

chen Vorteilen dieses Dezentralisierungsprozesses wie größere Bürgernähe, Spezialisierung und Flexibilität sind jedoch auch nicht-intendierte Nebeneffekte zu beobachten. So führt die zunehmende Fragmentierung der Verwaltungsarbeit neben Koordinationsproblemen insbesondere dazu, dass Skalenvorteile nicht genutzt werden. Beispielsweise existieren in Deutschland über 100 öffentliche Rechenzentren, die Sparkassen-Finanzgruppe wickelt ihre Geschäfte hingegen mit zwei Rechenzentren ab.

Bündelung von Verwaltungsaufgaben in Shared Service Centern

Ein Hebel, um im öffentlichen Sektor die Effizienz der Leistungserbringung zu

¹ Vgl. Christopher Pollitt et al. (2001): Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. In: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 3, S. 271–290.



steigern, besteht somit in der Schaffung größerer Dienstleistungseinheiten. Da die Zusammenlegung von Gebietskörperschaften aus politischen Gründen schwer möglich ist, kann eine effektive Strategie der Defragmentierung insbesondere in der Einrichtung von Shared Service Centern liegen.

Shared Service Center sind Organisationseinheiten, die interne Dienstleistungen zur gemeinsamen Nutzung innerhalb einer Verwaltungsebene oder ebenenübergreifend bereitstellen. Es geht dabei um die Bündelung von Unterstützungsleistungen (nicht: Entscheidungsaufgaben) in einer gesonderten Einheit. Ziele der Einrichtung von Shared Service Centern sind insbesondere Kostenreduktion durch die Realisierung von Skalenvorteilen, Qualitätssteigerung durch Bündelung von Aufgaben sowie die Entlastung der operativen Verwaltung. Unterschiedliche Studien gehen davon aus, dass bestimmte Leistungen von Shared Service Centern um bis zu 60 Prozent kostengünstiger erbracht werden können.

Um die Verwaltungsaufgaben, die auf Shared Service Center übertragen werden können, zu identifizieren, ist es zunächst notwendig, zwischen besonderen und allgemeinen Verwaltungsleistungen zu unterscheiden.

Besondere Verwaltungsleistungen sind Leistungen, die individuell für bestimmte Personen bzw. Kunden zu bestimmten

Zeiten an bestimmten Orten und in bestimmten Situationen erbracht werden (z.B. die Leistung des Lehrers in der Schulklasse oder des Polizisten bei der Aufklärung eines Einbruchs). Diese besonderen Leistungen sind nur in begrenztem Umfang standardisierbar und automatisierbar. Bei ihnen kommt es auf individuelle Betreuung und zum Teil auch auf die Präsenz beim Bürger vor Ort an. Eine Bündelung dieser Aufgaben in Form eines Shared Service Center kommt daher nicht in Frage.

Allgemeine Verwaltungsleistungen sind Leistungen, die nach allgemein fixierten, einheitlichen Regeln und Standards erbracht werden (z.B. Gehaltsabrechnungen, Gebührenbescheide, Bewilligungen etc.). Die Qualität dieser Leistungen hängt nicht vom Grad ihrer kundenindividuellen Spezifizierung ab, sondern basiert auf ihrer vorschriftsmäßigen, standardkonformen und zeitgerechten Erbringung.

Für derartige allgemeine Leistungen gilt das betriebswirtschaftliche Prinzip der Skaleneffekte. Sie können umso effizienter erbracht werden, je größer die Anzahl der Leistungen ist, da mit der Vergrößerung der Leistungsmenge durch Fixkostendegression und Lerneffekte die Stückkosten der Leistungserbringung sinken.

Wesentlich ist die Abgrenzung der unterstützenden Prozesse von den Kernprozessen der jeweiligen Verwaltungsbehörde, die für eine Aufgabenwahrnehmung durch Shared Service Center nicht infrage kommen.

Eine von der Universität Erlangen-Nürnberg und KPMG durchgeführte Studie zu Shared Service Centern bei deutschen Großunternehmen zeigt, dass vor allem Prozesse aus den Bereichen Personal und Soziales, Rechnungswesen, Finanzen sowie der internen Beschaffung verstärkt in ein Shared Service Center

übertragen wurden bzw. zukünftig noch übertragen werden sollen.²

Erfahrungen in Großbritannien

Als Vorreiter bei der Etablierung von Shared Service Centern im öffentlichen Sektor gilt insbesondere die britische Verwaltung. Ausgangspunkt für die seit einigen Jahren stattfindende umfangreiche Einrichtung von Shared Service Centern war hierbei der „Gershon-Report“, der im Jahre 2004 von der britischen Regierung in Auftrag gegeben wurde. Auf Basis der Empfehlungen des Reports verabschiedete die Regierung Ende des Jahres 2004 eine umfassende Strategie zur Einführung von Shared Service Centern mit dem Ziel der Effizienzsteigerung. Das Cabinet Office bezifferte das mögliche Einsparpotenzial für die Querschnittsbereiche Finanzen und Personalmanagement auf 1,4 Milliarden Pfund pro Jahr. Alle britischen Ministerien und Behörden sind seitdem dazu angehalten, die Kosten für Querschnittsaufgaben zu reduzieren. Die Einrichtung von Shared Service Centern wird dabei als ein zielführendes Instrument betrachtet, auch wenn das National Audit Office im November 2007 deutliche Kritik an der Herleitung der erwarteten Einsparsumme äußerte, die zahlreiche Unwägbarkeiten offenbare. Bis zum März 2007 konnten die Ministerien und ihre nachgeordneten Behörden demnach über Einsparungen in Höhe von 315 Millionen Pfund für die Querschnittsbereiche Finanzen und Personalmanagement berichten. Dabei ist unklar, welcher genaue Anteil auf die Einrichtung von Shared Service Centern zurückzuführen ist.³

Erste Erfahrungen aus bereits bestehenden Shared Services im Gesundheits-

² Vgl. Jochen R. Pampel/Thomas M. Fischer (2007): Shared Service Center Controlling – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. https://www.kpmg.de/docs/Shared_Service_Center_Controlling.pdf.

³ Vgl. National Audit Office (2007): Improving corporate functions using shared services. Report by the Controller and Audit General. HC 9 Session 2007–2008.

und Justizvollzugsbereich deuten darauf hin, dass infolge der benötigten Anschubfinanzierungen Einsparungen erst nach frühestens fünf Jahren erwartet werden können. Wie bei vielen größeren Transformationsprojekten ließen sich insbesondere in der Anfangszeit außerdem operative Schwierigkeiten sowie erhebliche Akzeptanzprobleme beobachten.

Zur besseren Strukturierung der verschiedenen Strategien wurden die mehr als 1.300 britischen Verwaltungseinheiten in neun verschiedene Sektoren eingeteilt, die bis zum Januar 2007 jeweils einen Sektorplan zur Einrichtung von Shared Services veröffentlichten. Im Cabinet Office wurde ein Shared Service-Team gebildet, das die einzelnen Sektoren bei der Umsetzung und Koordinierung der Shared Service-Initiativen unterstützen soll. Bei der Ausgestaltung der Shared Service Center haben die verschiedenen Sektoren großen Spielraum. Unterschiedliche Ansätze existieren daher bei dem Grad der Freiwilligkeit des Bezugs von Shared Services und bei Fragen des Verrechnungsmechanismus.

In Einzelfällen wurden auch sektorübergreifende Shared Service Center eingerichtet. Als ein Beispiel hierfür gilt der „Public Sector Flex Contract“, der im Juni 2007 vom Cabinet Office abgeschlossen wurde und allen öffentlichen Organisationen den Bezug von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) ermöglicht. In Nordirland besteht für den gesamten öffentlichen Dienst ein Shared Service Center, das einzelne Aufgaben des Personalmanagements wahrnimmt.

Auch im Kommunalbereich gibt es in Großbritannien zahlreiche Shared Service-Initiativen, teilweise sind diese auch als Kooperationsprojekte verschiedener Kommunen ausgestaltet.

Erfahrungen in Deutschland

In der Bundesverwaltung werden Dienstleistungen bereits seit Längerem gebündelt. Zentrale Dienstleister sind beispielsweise die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen oder das Beschaffungsamt sowie das Bundesverwaltungsamt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Letzteres bietet eine Reihe von Leistungen aus den Bereichen Organisation, Personal, Haushalt/Finanzen, Controlling/KLR, Justizariat oder Innenrevision als Dienstleister für den Bund an.

Mit dem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ vom September 2006 hat die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Service Center) zu einem Kernprojekt erklärt. Ziel ist es, bis spätestens Ende des Jahres 2009 den Bundesministerien und deren Geschäftsbereichen die Möglichkeit zu eröffnen, für ihre Querschnittsfunktionen verwaltungsinterne Dienstleistungen von Dienstleistungszentren (DLZ) zu beziehen. Auf diese Weise können Qualitäts- und Effizienzgewinne erzielt werden. In der ersten Projektphase „Ist-Analyse & Benchmarking“ wurden bei elf teilnehmenden Behörden und sechs unterstützenden Dienstleistern mit Hilfe von Fragebögen und Interviews u. a. Prozesskennzahlen in den Bereichen Haushalts-, Personal- und Beschaffungswesen ermittelt, um eine erste Einschätzung zu möglichen Effizienzpotenzialen zu gewinnen. In der sich anschließenden Projektphase wurden DLZ-Geschäftsmodelle für die genannten Bereiche entwickelt, ein modellhafter Umsetzungsplan (Masterplan) erarbeitet und eine erste Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt. In der Machbarkeitsstudie werden als strategische Option beispielsweise für den Bereich Haushalt je ein DLZ für die am Projekt beteiligten

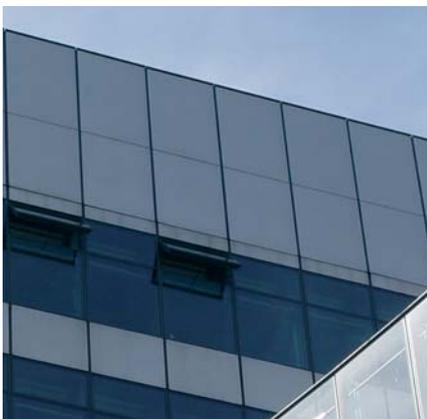


Ressorts sowie Anschlussmöglichkeiten für andere Ressorts vorgeschlagen. Für den Bereich Beschaffung wiederum sind mehrere DLZ ressortübergreifend mit Spartenorientierung (Beschaffungssegmente) vorgesehen.

Aktuell werden im Projekt DLZ für die zitierten Bereiche Piloten initiiert, die noch in diesem Jahr an den Start gehen sollen. Weiterhin wird an der erforderlichen Detailkonzeption gearbeitet.

Auf Landesebene existiert u. a. mit Dataport ein Dienstleister für Informations- und Kommunikationstechnik der öffentlichen Verwaltung. Die per Staatsvertrag gegründete Anstalt des öffentlichen Rechts hat als Träger die Freie und Hansestadt Hamburg und das Land Schleswig-Holstein sowie die Freie Hansestadt Bremen und das Land Mecklenburg-Vorpommern.

Auf kommunaler Ebene sind Shared Service Center eine eher noch wenig verbreitete Organisationsform. In Nordrhein-Westfalen startete 2007 die Stadt Hückeswagen gemeinsam mit zwei weiteren Städten und einer Gemeinde das Modellprojekt „Shared Services“. Ziel des Projekts ist es zu analysieren, welche Verwaltungsaufgaben in Shared Service Centern zusammengefasst werden können. Zunächst wurden in einem ersten Projektabschnitt drei Felder ausgewählt, die auf ihre Eignung hin untersucht werden sollen. Dazu gehören das Beschaf-



fungsmanagement, Gebäudemanagement sowie die Bauhöfe. In einem ersten Schritt der Analyse zeigte sich beispielsweise für das Beschaffungsmanagement, dass u. a. derzeit bestehende unterschiedliche kommunale Vergabeordnungen bei einer Bündelung zu berücksichtigen und zu vereinheitlichen sind. Nach Abschluss der Analysephase sind als weitere Projektschritte die Konzeption und Realisierung vorgesehen.

Ein weiteres Projekt, das durch das Innenministerium Nordrhein-Westfalen begleitet wird, ist das gemeinsame Shared Service Center „Digitale Postbearbeitung“ des Kreises Soest, des Märkischen Kreises und der Städte Lippstadt und Soest. Ziel ist die Erarbeitung einer organisatorischen und technischen Lösung, die es ermöglichen soll, den Postein- und -ausgang gemeinsam und in digitaler Form abzuwickeln. Bei dem Projekt werden nicht nur Leistungen gebündelt, sondern die Optimierung der Prozesse unter Einbezug von IT genutzt.

Erfahrungen in der Schweiz

Die Schweizer Verwaltungseinheiten konzentrierten sich zunächst vor allem auf die Bündelung der IT-Aufgaben. Mit der Reorganisation der Bundesinformatik wurden die zahlreichen IT-Leistungserbringer auf einige wenige konzentriert. Die aktuellen Bemühungen gehen darüber hinaus und zielen darauf ab, die Prozesse in den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen sowie Personalwesen durch

die Bündelung in Shared Service Centern zu vereinheitlichen und zu optimieren. Vor diesem Hintergrund hat das Eidgenössische Finanzdepartement im Jahre 2004 eine Machbarkeitsstudie durchgeführt. Die im März 2005 abgeschlossene Studie sollte in erster Linie darlegen, ob Qualität und Wirtschaftlichkeit der Unterstützungsprozesse Finanzen und Personalwesen gesteigert werden können, um die Sparvorgaben der Bundesverwaltung zu unterstützen. Zudem widmete sie sich der Frage, welche Prozesse zentral und welche dezentral bearbeitet, wie die Organisation ausgestaltet respektive wo sie organisatorisch angebunden werden sollte. Die Studie zeigt auf, dass grundsätzlich viele der unterstützenden Personal- und Finanzprozesse des Eidgenössischen Finanzdepartements innerhalb eines Shared Service Centers abgewickelt werden könnten. In Bezug auf die Organisation und personellen Ressourcen wird empfohlen, dass die organisatorische Anbindung an die Fachämter Eidgenössisches Personalamt und Eidgenössische Finanzverwaltung erfolgen sollte. Durch die konsequente Zentralisierung von unterstützenden Prozessen in einem Shared Service Center könne von einem Optimierungspotenzial von 20 Prozent ausgegangen werden. Dies käme vor allem aufgrund der Vereinfachung, Standardisierung und Optimierung der Prozesse und der steigenden Spezialisierung der Mitarbeitenden zustande.

Aufbauend auf der Machbarkeitsstudie wurde im August 2006 ein Shared Service Center-Projekt im Finanzdepartement gestartet. Dabei wurden zunächst Finanz- und Personalprozesse der Verwaltungseinheiten des Finanzdepartements einer umfangreichen Analyse unterzogen. In beiden Teilbereichen wurden die Unterstützungsprozesse vereinheitlicht und standardisiert. Auf Basis der Analysearbeiten wurde definiert, welche Prozesse grundsätzlich lokal bei den Ver-

waltungseinheiten verbleiben und welche in einem Shared Service Center zentralisiert werden sollten. Die Dienstleistungszentren Finanzen und Personal sind seit Herbst 2007 operativ tätig.

Ausblick

Verwaltungsreformen werden in Zukunft verstärkt dadurch gekennzeichnet sein, dass Leistungen nach Front und Back Office-Funktionen differenziert werden. Dabei kommt dem Shared Service Center als Ansatz zur Qualitäts- und Effizienzsteigerung im technischen bzw. Back Office-Bereich eine herausragende Bedeutung zu. Durch Standardisierung, Auslagerung und Zentralisierung von Back Office-Funktionen können die öffentlich-rechtlichen Institutionen die Ressourcen mobilisieren, die sie benötigen, um ihre Kernaufgaben individuell auf den Bürger zuzuschneiden und dezentral vor Ort zu erbringen.

Kritische Erfolgsfaktoren bei der Einrichtung und Organisation von Shared Service Centern sind insbesondere der Abschluss von Leistungsvereinbarungen und die Formulierung von Leistungsindikatoren, um die vermuteten Effizienzgewinne auch tatsächlich zu realisieren. Es bleibt fraglich, ob es sinnvoll ist, verschiedene Shared Service Center für eine Aufgabe vorzuhalten – was Wettbewerb ermöglichen würde – oder eine volle Zentralisierung herbeizuführen. ■

Reformen der Arbeitsverwaltung – eine vergleichende Perspektive

Trotz gesunkener Arbeitslosenzahlen, der deutlichen Reduzierung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung sowie zahlreicher Reformbemühungen in den vergangenen Jahren nimmt die Kritik an der Organisation der Arbeitsverwaltung in Deutschland nicht ab. So werden immer wieder die vollständige Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit und die Privatisierung oder Kommunalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefordert. Auch in anderen OECD-Staaten ist die Neustrukturierung der Arbeitsverwaltung seit geraumer Zeit Bestandteil der Reformagenda. Im Folgenden sollen die Grundzüge der Reformbemühungen in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland dargestellt und abschließend einer Analyse hinsichtlich ihrer Erfolgsbedingungen unterzogen werden.

Ausgangslage

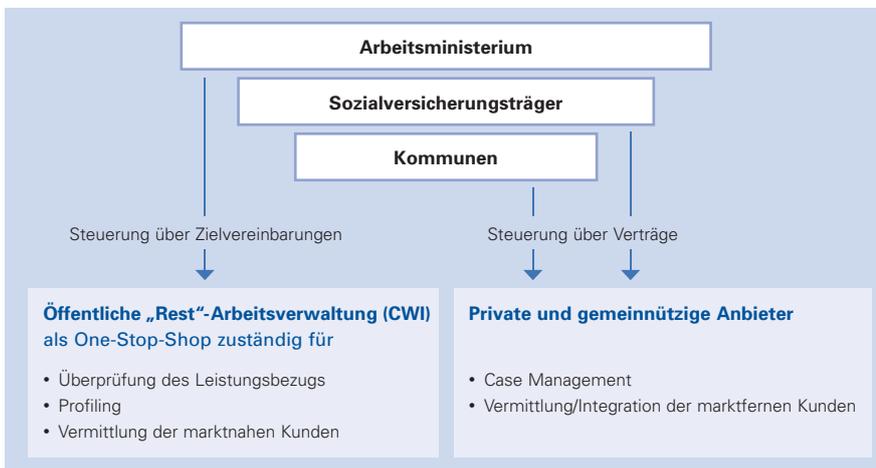
Der Grundgedanke der unterschiedlichen Reformbemühungen ist der Wandel vom „Leistungsstaat“ zum „Gewährleistungsstaat“, d. h. die Idee, möglichst viel der Leistungsverantwortung an private Dritte oder zumindest an dezentrale öffentliche Träger zu delegieren und dem Staat nur noch die Gewährleistungsverantwortung in Form eines Rahmenrechts, der Finanzierung und der Qualitätskontrolle zu übergeben. In einer Mehrzahl der Länder gibt es daher eine Tendenz zu einer stärkeren (Teil-)Privatisierung auch von Kernbereichen der Arbeitsvermittlung über das „contracting out“ an private (kommerzielle oder gemeinnützige) Anbieter.

Zudem wird mit dem Gewährleistungsstaat die normative Idee der Selbstregulierung verbunden, die den Bürgern nicht nur mehr Teilhabe an der Definition und Erfüllung des Gemeinwohls zugesteht, sondern auch mehr Eigenverantwortung vorsieht. Eng verbunden mit der Forde-

rung nach mehr Eigenverantwortung ist das Konzept der Aktivierung. Danach sollen arbeitsmarktpolitische Programme so angelegt sein, dass sie Eigenleistungen und präventive Anstrengungen der Bürger stimulieren – dies vor allem dort, wo es um die Integration in Erwerbsarbeit geht. Bei staatlichen Leistungen werden Gegenleistungen der empfangenden Bürger als legitim angesehen, d. h. der Bezug von Transferleistungen wird zunehmend an die Erfüllung der Pflicht zur Arbeitssuche geknüpft.

Niederlande – Privatisierung und Dezentralisierung

In den 70er-Jahren kam es in den Niederlanden zu einem rasanten Anstieg der Arbeitslosigkeit, die im Jahr 1983 ihren Höhepunkt erreichte. Die Arbeitslosenquote lag bei 9,2 Prozent und war damit mehr als acht Prozentpunkte höher als im Jahr 1970. In der Folge kam es neben Vereinbarungen wie Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und mehr Flexibilität



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Regina Konle-Seidl: Arbeitsvermittlung zwischen Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung. In: Wirtschaftsdienst 2005, Nr. 9.

auf dem Arbeitsmarkt auch zu einer organisatorischen Neuausrichtung der Arbeitsverwaltung.

Mit der Organisationsreform im Jahr 2001 wurden die Arbeits- und Sozialämter in den neu gegründeten Zentren für Arbeit und Einkommen (Centrum voor Werk en Inkomen – CWI) zusammengelegt und somit ein einheitlicher Zugang zum Versicherungs- und Hilfesystem implementiert. Ziel war die Schaffung einer „One-Stop-Agency“ für alle Transferbezieher (Arbeitslose, Erwerbsunfähige, Sozialhilfeempfänger). Die 131 CWI unterstehen unmittelbar der Zentralorganisation für Arbeit und Einkommen des Arbeitsministeriums. Die CWI überprüfen den Leistungsanspruch sowohl auf Versicherungsleistungen als auch auf Sozialhilfe und schätzen die Möglichkeit der Vermittelbarkeit der Arbeitsuchenden ein („profiling“). Die Anträge werden nach Prüfung der Unterlagen an den zuständigen Leistungsträger weitergeleitet, die Zahlung erfolgt weiterhin durch die Sozialversicherungsträger, soweit es sich um Versicherungsleistungen handelt, bzw. durch die Kommunen im Falle der Sozialhilfe. Die CWI vermitteln selbst nur noch „arbeitsmarktnahe“ Erwerbslose und verweisen die „schwereren Fälle“ entsprechend dem Leistungsanspruch an die

Träger der Sozialversicherung bzw. an die Kommunen, die wiederum Private mit der Vermittlung der Arbeitsuchenden beauftragen („contracting out“). Waren die Kommunen anfangs verpflichtet, mindestens 70 Prozent ihrer Vermittlungs- und Integrationsleistungen an private Anbieter auszuschreiben, können sie seit 2006 auch wieder selbst Arbeitsvermittlungsdienstleistungen erbringen. Die oben stehende Grafik verdeutlicht das System der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden.

Zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt werden die Leistungsempfänger sogenannten Reintegrationsprojekten zugeordnet. Dies sind Handlungspläne, die z. B. Beratungsgespräche, Schulungen, Sprachkurse oder Arbeitsgelegenheiten kombinieren. Für Personen, die nicht ohne Weiteres wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können, besteht die Möglichkeit, gemeinnützige Aktivitäten („soziale Aktivierung“) zu verrichten.

Großbritannien – Zentralisierung und Kontraktmanagement

In Großbritannien begann im Jahr 2001 die grundlegende Umstrukturierung der Arbeits- und Sozialverwaltung. Arbeitsvermittlung und Leistungsbehörde wurden auf ministerieller Ebene im neu geschaffenen „Department for Work and

Pensions“ (DWP) zusammengeführt. Auf der operativen Ebene wurden die „Job-Centre Plus“ als einheitliche Anlaufstelle für alle Empfänger von Sozialleistungen geschaffen (Arbeitslosengeld, Erwerbsunfähigkeit, Sozialhilfe). Im Rahmen der „Welfare-to-Work“-Politik (Arbeit statt Sozialleistungen) der britischen Regierung zielt die Organisationsreform in Großbritannien in erster Linie auf die Aktivierung der Erwerbslosen ab.

Die Organisationsreformen in Großbritannien sind durch ein hohes Maß an Zentralität und Einheitlichkeit geprägt. Die Rolle der Kommunen ist eher unbedeutend, da die Zuständigkeit für Fürsorgeleistungen traditionell auf der zentralen Ebene angesiedelt ist.

Das britische System des „Public Employment Service“ stellt sich nach der Reform als zentral verwaltetes, durch Kontrakte mit der Regierung gesteuertes „One-Stop-Shop“-Modell dar, das für alle Bezieher von Sozialleistungen im erwerbsfähigen Alter zuständig ist. Die Feinsteuerung des Budgets der Arbeitsagenturen erfolgt über Zielvereinbarungen („Public Service Agreements“) zwischen dem DWP und den „JobCentre Plus“.

Im Gegensatz zu den Niederlanden hat in Großbritannien eine flächendeckende Privatisierung nicht stattgefunden. Allerdings wurden in zunächst sechs besonders strukturschwachen Regionen im Jahre 2000 vom DWP als Modellprojekt „Employment Zones“ geschaffen, in denen die Verantwortung für die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen jeweils einer privaten Eingliederungsgesellschaft übertragen wurde. Diese Strategie wurde zwischen 2003 und 2004 auf insgesamt 15 Regionen ausgeweitet. Dabei wurden in sechs der „Employment Zones“ mehrere Anbieter beauftragt, um den Wettbewerb zu stärken.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien steht unter dem Grundsatz „Welfare-to-Work“. Umgesetzt wird dieses Konzept durch die landesweite Implementation der Programme des „New Deal“. Alle New Deal-Programme bestehen nicht aus einer einzigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, sondern stellen eine Abfolge von Maßnahmen und Aktivitäten für den Arbeitssuchenden dar. Zu nennen sind hierbei intensives Fallmanagement, Monitoring der Arbeitsuche und der Abschluss von Handlungsplänen ebenso wie Arbeitsgelegenheiten, Lohnsubventionierung oder Trainingsmaßnahmen. Vermittlungshemmnisse, die die Aufnahme einer Arbeit behindern, sollen durch die Zuweisung in Integrationsprogramme beseitigt werden. Seit der Einführung des New Deal 1997 gibt es mittlerweile sieben Einzelprogramme, wobei aber nur der New Deal for Young People und der New Deal for Long-Term Unemployed verpflichtend sind.

Deutschland zwischen Zentralisierung und Kommunalisierung

In der Bundesrepublik stellen die vier Gesetze zur Umsetzung der Empfehlungen der nach ihrem Vorsitzenden benannten Hartz-Kommission in Verbindung mit den ergänzenden Reformen des Regierungsprogramms „Agenda 2010“ die bedeutendsten Maßnahmen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik dar.

Das Reformpaket umfasst im Wesentlichen drei Bausteine:

1. Die begrenzte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch die Aufhebung von Restriktionen bei der Zeitarbeit, bei den Minijobs und selbstständigen Tätigkeiten sowie eine begrenzte Lockerung des Kündigungsschutzes.
2. Einen grundlegenden Umbau der Arbeitsvermittlung und der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies äußert sich einerseits in der Reorganisation von Strukturen und Prozessen

der Bundesagentur für Arbeit unter Beschränkung der Sozialpartner auf die Aufsichtsfunktion sowie der stärkeren Nutzung externer Dienstleister. Weiterhin wurden ziel- und wirkungsorientierte Steuerungsinstrumente eingeführt. Andererseits wurde das Repertoire der arbeitsmarktpolitischen Instrumente weitreichenden Veränderungen unterworfen. Dazu zählen insbesondere die Einführung des Vermittlungsgutscheins zur Einschaltung privater Vermittlung, die gezielte erfolgsorientierte Vergabe von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung über den Bildungsgutschein und die starke Ausweitung der geförderten selbstständigen Erwerbstätigkeit („Ich-AG“).

3. Den Übergang von einer auf Absicherung über Transferleistungen gegründeten Strategie hin zum Prinzip des „Förderns und Forderns“. Dabei sind vor allem die Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für Ältere von 32 auf 18 Monate, die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II und die stärkere Aktivierung der Leistungsbezieher, vor allem der Langzeitarbeitslosen (Zumutbarkeitsregelungen), hervorzuheben.

Trotz entsprechender Empfehlungen der Hartz-Kommission konnte eine „One-Stop-Agency“-Lösung für alle Arbeitssuchenden – unabhängig von ihrer finanzierungsseitigen Zuordnung – in Deutsch-



land nicht durchgesetzt werden. Vielmehr existiert in Deutschland mittlerweile eine Trennung in zwei Geschäftssysteme für die Arbeitslosen aus dem Versicherungskreis (Arbeitslosengeld I) und für Arbeitslose aus dem Grundsicherungssystem (Arbeitslosengeld II). Die Bezieher von Arbeitslosengeld I werden durch die Bundesagentur für Arbeit in den neu geschaffenen Kundenzentren betreut. In den Kundenzentren sind Leistungsberechnung und Vermittlungstätigkeit funktional getrennt, um eine stärkere Konzentration auf die integrationsorientierten Aktivitäten zu gewährleisten.

Das aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hervorgegangene Grundsicherungssystem (Arbeitslosengeld II) wird im Regelfall durch Arbeitsgemeinschaften (ARGE) bestehend aus Bundesagentur für Arbeit und Kommune administriert. Dabei existiert eine klar geregelte Trennung zwischen den Zuständigkeiten für verschiedene Aufgaben innerhalb der ARGE (vgl. Tabelle).

Zuständigkeiten in einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	
Zuständigkeit der Kommune	Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit
Leistungen für Unterkunft und Heizung	Arbeitslosengeld II
Spezielle Eingliederungsleistungen (Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung)	Eingliederungsleistungen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederungszuschuss, Trainingsmaßnahmen)
Leistungen für Erstausrüstungen für Wohnung und Bekleidung sowie für mehrtägige Klassenfahrten	Alle übrigen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Quelle: eigene Darstellung



Innerhalb des Grundsicherungssystems besteht darüber hinaus eine Trennung in 365 ARGEen (bestehend aus Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen) sowie 69 Optionskommunen (komplett kommunale Aufgabenwahrnehmung). Dazu gibt es 19 Modelle getrennter Aufgabenwahrnehmung, wenn sich Bundesagentur und Kommunen nicht auf eine Arbeitsgemeinschaft verständigen konnten.

Ausblick

Alle drei betrachteten Länder stehen vor der Herausforderung, die Notwendigkeit zentraler Vorgaben mit den erforderlichen dezentralen Entscheidungsspielräumen einer kommunalen, föderalen bzw. privatisierten Umsetzung zu verknüpfen (vertikale Koordination).

Nach den Erfahrungen in Großbritannien und den Niederlanden ist die Integration verschiedener Dienstleistungen (Leistungsgewährung, Betreuung und Vermittlung) in einheitlichen Anlaufstellen („One-Stop-Shops“) eine effizientere Form der Leistungserbringung als eine nach verschiedenen Funktionen getrennte Form. In Deutschland ist es trotz entsprechender Konzepte bisher nicht gelungen, eine einheitliche Anlaufstelle für alle Erwerbslosen zu etablieren. Die vorliegenden Befunde verweisen insbesondere bei der Ausgestaltung der Kundenzentren auf Verbesserungen in der Arbeitsvermittlung. So seien beim Arbeitgeberservice, bei der Betreuung der Erwerbs-

losen sowie zum Teil bei den eingesetzten Instrumenten Verbesserungen erkennbar.

Problematisch sind und bleiben jedoch die Zentralisierungstendenzen der Bundesagentur für Arbeit, die durch Zielvorgaben die Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsagenturen vor Ort deutlich beschränken. Nach wie vor kompliziert gestaltet sich die Organisation der Grundsicherung für Arbeitslose (Arbeitslosengeld II). Die Kooperation der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen in den ARGEen verursacht zahlreiche Koordinationsprobleme.

Die ursprüngliche Intention der Hartz-Kommission, alle Akteure und Kräfte unter einem Dach zu bündeln, um „Verschiebebahnhöfe“ zu verhindern, Schnittstellen abzubauen, Synergien zu ermöglichen und somit Vermittlungseffekte zu maximieren, ist damit in sein Gegenteil verkehrt worden. Dieses paradoxe Ergebnis ist Folge der parlamentarischen Vermittlungsprozesse der Jahre 2004 und 2005 und der bis dato nicht gelösten Kontroverse über Zentralisierung oder Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Aufgabenwahrnehmung in Form von ARGEen wurde Ende 2007 durch das Bundesverfassungsgericht als nicht grundgesetzkonform verworfen. Somit ist eine Neuregelung notwendig.

In allen drei Ländern zeichnen sich die Reformmaßnahmen durch eine neue Balance von „Rechten und Pflichten“ bzw. von „Fordern und Fördern“ aus. Dabei wurden die Systeme der Lohnersatzleistungen verändert bzw. zurückgenommen, während sowohl der Arbeitszwang verschärft als auch Maßnahmen zur Arbeitsmarktbefähigung mit dem Ziel der zunehmenden Arbeitsmarktintegration ausgebaut wurden. Jugendliche und Langzeitarbeitslose sind dabei die wichtigste Zielgruppe von Aktivierungsmaßnahmen.

Der Vergleich von Aktivierungsstrategien zur Integration von erwerbsfähigen Hilfebezieheren in den Arbeitsmarkt zeigt weiterhin, dass alle Länder auf eine „work first“-Politik setzen. Dies bedeutet, dass Arbeit nicht nur der Vorzug vor passiven Hilfeleistungen („from welfare to work“) gegeben wird, sondern die rasche Integration in reguläre Arbeit die Ausrichtung der Instrumente bestimmt.

Die angebotenen Maßnahmen und Programme zur Aktivierung können in vier Kategorien eingeteilt werden:

1. Beratung, Monitoring und Vermittlung,
2. Qualifizierungs- und Trainingsprogramme,
3. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten in öffentlichen oder privaten Unternehmen,
4. die Subventionierung von Löhnen.

Als besonders wirksam haben sich dabei ein professionelles und unterstützendes Fallmanagement mit intensiver Betreuung der Arbeitsuche erwiesen. Weiterhin hat Lohnsubventionierung einen starken positiven Effekt auf die Reduktion der Arbeitslosenzahlen.

Sowohl Großbritannien wie auch die Niederlande zeichnen sich darüber hinaus durch die Anwendung von Privatisierungselementen aus, ohne jedoch eine eigenständige öffentliche Arbeitsvermittlung vollständig aufzugeben. Bei diesen beiden Ländern fällt des Weiteren als Gemeinsamkeit auf, dass der Privatisierungsansatz auf die Gruppe der marktfernen Erwerbslosen ausgerichtet worden ist und nicht auf die leichter zu vermittelnden marktnahen Kunden. In Deutschland sind private Elemente der Vermittlung insbesondere durch die Einführung von Vermittlungsgutscheinen sowie durch die Ausschreibung von Eingliederungsleistungen gestärkt worden, Deutschland ist in diesem Bereich jedoch zögerlicher als die beiden anderen betrachteten Länder. ■

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

Corporate Governance

Regierungskommission beschließt Änderungen am Corporate Governance Kodex

Die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex hat in ihrer Plenarsitzung vom 6. Juni 2008 Anpassungen des Kodex vorgenommen. Damit sollen u. a. die Verantwortung des Gesamt-Aufsichtsrats bei Fragen der Vorstandsvergütung gestärkt und Anregungen zur Deckelung bei Abfindungen („Abfindungs-Cap“) zur Empfehlung aufgewertet werden.

So soll in Zukunft das Aufsichtsratsplenarium das Vergütungssystem für den Vorstand einschließlich der wesentlichen Vertragselemente beschließen (so Ziffer 4.2.2). Damit soll nach den Worten des bisherigen Kommissionsvorsitzenden der Aufsichtsrat als Gesamtorgan „noch mehr als bisher in die Pflicht genommen“ werden. Fragen der Vorstandsvergütung gehörten in die originäre Zuständigkeit des Aufsichtsratsplenariums. Würde dieses seine Verantwortung sachgerecht wahrnehmen, erübrigten sich weitergehende gesetzliche Regelungen. Die im Vorjahr beschlossenen Anregungen zum Abfindungs-Cap werden zu Empfehlungen aufgewertet, deren Befolgung nunmehr im Rahmen der Entsprechenserklärung von Vorstand und Aufsichtsrat nach § 161 AktG offenzulegen ist (so Ziffer 4.2.3 Abs. 4 und 5).

Weiterhin hat die Kommission die Anregung zu unterschiedlichen Wahlterminen für Aufsichtsratsmitglieder (Ziffer 5.4.6) gestrichen und eine neue Empfehlung aufgenommen, nach der der Aufsichtsrat auch Halbjahres- und Quartalsberichte vor der Veröffentlichung mit dem Vorstand erörtern soll (neuer Satz 2 in Ziffer 7.1.2).

Die Regierungskommission hat sich nach eigenem Bekunden auch mit den Aus-

wirkungen des jüngst vorgelegten Regierungsentwurfs des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes auf den Kodex befasst. Eventuelle Anpassungen des Kodex würden aber erst nach der Verabschiedung des Gesetzes vorgenommen.

Der Vorsitzende der Regierungskommission, Gerhard Cromme, hat den Vorsitz unterdessen niedergelegt und ist aus der Kommission ausgeschieden. Den Vorsitz hat Klaus-Peter Müller, der Aufsichtsratsvorsitzende der Commerzbank AG, übernommen.

Die weiteren personellen Veränderungen der Kommission sowie der aktualisierte Wortlaut des Deutschen Corporate Governance Kodex sind auf der Website der Regierungskommission zu finden:

www.corporate-governance-code.de ■

Verwaltungsmodernisierung

Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die Vorsitzenden der Föderalismusreformkommission II haben am 23. Juli 2008 ein gemeinsames Eckpunktepapier zur Reform der Finanzverfassung vorgelegt. Neben der Frage einer „Schulden-schranke“ und dem Umgang mit den Alt-schulden geht es insbesondere um das Thema der Steuerautonomie und eine verbesserte Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Verwaltungsfragen.

• Schuldengrenze

Für Bund und Länder soll es künftig einheitliche Schuldenregeln geben, die im Grundgesetz und in den Länderverfassungen festgelegt sind. Einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sollen Bund und Länder in einem „Mehrjahreszeitraum“ erreichen. Offen ist bislang noch, ob während der Phase des Haushaltsausgleichs in geringem Maße neue Kredite aufgenommen werden

dürfen. Die Vorschläge reichen hier von einem vollständigen Neuverschuldungsverbot bis zu einer Grenze von 0,75 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dies soll nun von einer Arbeitsgruppe geklärt werden.

- **Konsolidierungspakt**

Die beiden Vorsitzenden gehen davon aus, dass das Ziel eines dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalts mittelfristig für einige Länder aus eigener Kraft nicht erreichbar ist. Daher wird ein Konsolidierungspakt vorgeschlagen. Darin müssen sich alle Länder zum Ziel ausgeglichener Haushalte bekennen, im Gegenzug sollen ärmere Länder Hilfe bekommen. Dafür soll ein Fonds mit einem Umfang von 1 bis 1,2 Milliarden Euro gebildet werden, den die reicheren Länder und der Bund je zur Hälfte finanzieren.

- **Altschulden**

Zwar sollen sich Bund und Länder um die Tilgung ihrer Altschulden bemühen. Allerdings sei die Frage, in welcher Weise dies geschehen soll, „noch nicht entscheidungsreif“, wie es in dem Eckpunktepapier heißt. Erst mittelfristig soll hier eine Lösung gefunden werden.

- **Steuerautonomie**

Weiterhin diskutiert werden soll die Frage, ob die Länder mehr Freiheit bei der Gestaltung jener Steuern erhalten sollen, für die sie zuständig sind – etwa in Form von Zu- oder Abschlägen. Die Kfz-Steuer soll auf den Bund übergehen.

Bis Anfang Oktober 2008 sollen nun vier Arbeitsgruppen gesetzesreife Vorlagen erarbeiten, über die dann auf der abschließenden Klausurtagung der Kommission Mitte Oktober entschieden wird. ■

Onlinedienste der Behörden immer beliebter

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) teilt mit, dass Behördengänge per Internet immer beliebter werden. Bereits 43 Prozent der Deutschen hätten im letzten Jahr die Onlinedienste der Verwaltung in Anspruch genommen und sich beispielsweise Dokumente heruntergeladen und Formulare ausgefüllt. Die elektronische Steuererklärung (ELSTER) sei von 6,3 Millionen Steuerpflichtigen genutzt worden. Diese Daten resultieren aus einer Umfrage der Statistikbehörde Eurostat.

Deutschland liege damit im europäischen Vergleich auf Rang sechs nach den Spitzenreitern Norwegen, wo 60 Prozent der Bürger Verwaltungsdienste online nutzten, und Dänemark (58 Prozent).

Ursachen für die höheren Nutzerzahlen sieht der Verband in der stärkeren Verbreitung des Internets und den besseren Online-Angeboten. Der europäischen Statistikbehörde Eurostat zufolge seien in Deutschland im Jahr 2007 von 20 besonders wichtigen Diensten für Bürger und Unternehmen 15 per Internet verfügbar gewesen.

Verbesserungswürdig seien die Onlinedienste jedoch beim Versand an die betreffenden Behörden. Die ausgefüllten Formulare müssten noch zu häufig per Post gesendet oder persönlich bei den Ämtern abgegeben werden. ■

Schleswig-Holstein führt als erstes Land den „Einheitlichen Ansprechpartner“ (EA) ein

Zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie hat Schleswig-Holstein als erstes Bundesland über die organisatorische Anbindung des Einheitlichen Ansprechpartners (EA) entschieden. Die Funktion des EA wird von einer noch zu grün-

denden Anstalt öffentlichen Rechts wahrgenommen. Diese Grundsatzentscheidung wurde am 27. Mai durch das Kabinett getroffen. An der Anstalt sollen sich neben dem Land Schleswig-Holstein auch die Kammern und die kommunalen Spitzenverbände beteiligen.

Nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie sollen die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten künftig deutlich erleichtert werden. Ein wichtiges Instrument hierfür bilden die Einheitlichen Ansprechpartner.

Künftig koordiniert der Einheitliche Ansprechpartner aus einer Hand sämtliche zur Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Verfahren und Formalitäten und holt sämtliche für die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit notwendigen Genehmigungen ein.

Auch andere Länder haben erste Entscheidungen über die Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners getroffen. In Sachsen liegt eine Kabinettsentscheidung vor, wonach das Regierungspräsidium Leipzig Einheitlicher Ansprechpartner für das gesamte Land werden soll. In Thüringen wurde ebenfalls mit einer Kabinettsentscheidung bestimmt, dass die Kammern in einem „Allkammermodell“ Einheitlicher Ansprechpartner werden sollen. ■

Funktionalreform und Kreisneugliederung in Sachsen

Am 1. August 2008 sind das Sächsische Verwaltungsneueordnungsgesetz und das Sächsische Kreisgebietsneugliederungsgesetz in Kraft getreten.

Mit dem Inkrafttreten der Gesetze wurden die Zuständigkeiten der Staatsverwaltung neu geordnet. Es wurden umfangreiche Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen. Die Landkreise selbst gaben wiederum

Kompetenzen an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ab. Die Neugliederung der Kreise reduziert die Landkreise und kreisfreien Städte auf weniger als die Hälfte. So verbleiben noch zehn von 22 Landkreisen und drei von sieben kreisfreien Städten.

Die Änderung der Gesetze umfasst auch die Funktionalreform im staatlichen Bereich. Um die Anzahl der Behörden zu verringern, werden die weiterhin staatlich wahrgenommenen Aufgaben nun in wenigen Behörden zusammengefasst.

Rund 4.100 bisher unmittelbar beim Freistaat Beschäftigte wechseln im Rahmen der Funktionalreform zu einem kommunalen Arbeitgeber. Nach voller Wirksamkeit der Reform geht das Innenministerium von einer jährlichen Ersparnis in Höhe von 160 Millionen Euro aus. ■

Fortschrittsbericht „ServiceStadt Berlin“ vorgelegt

Der Berliner Innensenator hat den ersten Fortschrittsbericht zum Verwaltungsmodernisierungsprogramm „ServiceStadt Berlin“ vorgelegt. Demnach sind von den insgesamt 105 Maßnahmen 15 bereits abgeschlossen, 77 befinden sich in der Umsetzung. 13 Projekte wurden noch nicht begonnen.

Ziel des Programms „ServiceStadt Berlin“ ist die Schaffung einer adressatenorientierten Dienstleistungsverwaltung, die sich durch einen deutlich verbesserten Zugang zu den Leistungen, eine erhöhte Leistungsqualität sowie vereinfachte Verwaltungsprozesse auszeichnet.

Leitprojekte der Modernisierung in der laufenden Legislaturperiode sind fünf E-Government-Projekte:

- die elektronische Bereitstellung aller internetfähigen Dienstleistungen der Berliner Bürgerämter,

- die Weiterentwicklung des „Berlin-Telefons“ zur zentralen Servicenummer „115“,
- die Einrichtung Einheitlicher Ansprechpartner und die elektronische Verfahrensabwicklung für Dienstleistungsunternehmen aus den EU-Ländern,
- die elektronische Melderegisterauskunft,
- die elektronische Baugenehmigung. ■

Öffentliche Finanzwirtschaft

Bis 2020 kommunale Investitionen von mehr als 704 Milliarden Euro notwendig

Das Deutsche Institut für Urbanistik schätzt in seiner aktuellen Studie den kommunalen Investitionsbedarf für die Jahre 2006 bis 2020 auf 704 Milliarden Euro auf Basis der Preise von 2000. In dieser Betrachtung enthalten sind die Investitionsbedarfe der kommunalen Eigenbetriebe sowie derjenigen kommunalen Gesellschaften, die zu mehr als 50 Prozent im Eigentum der Kommunen stehen. Der Investitionsbedarf kann in drei Bedarfskategorien eingeteilt werden. Als Nachholbedarf bzw. Investitionsrückstand wird der in der Vergangenheit nicht ausreichend befriedigte Investitionsbedarf bezeichnet. Durch Veränderungen in Rahmengrößen wie beispielsweise der Bevölkerungsentwicklung oder durch geänderte strategische Zielsetzungen wird Erweiterungsbedarf ausgelöst. Ersatzbedarf, der mit 59 Prozent den größten Anteil am kommunalen Investitionsbedarf einnimmt, resultiert aus bestehenden Bauten oder Sachanlagen, die nach heutigen technischen oder funktionellen Maßstäben nicht mehr tauglich sind, aber weiterhin benötigt werden.

Der größte Investitionsbedarf ergibt sich nach der Studie im Bereich Straßenbau (162 Milliarden Euro), wobei 71 Milliarden

Euro auf Ersatzbedarf für vorhandene Straßen, Brücken und Tunnelanlagen entfallen. In den neuen Bundesländern liegt der Anteil des Bereichs Straßenbau am gesamten Investitionsbedarf mit 27 Prozent etwas höher als in den alten Bundesländern mit 22 Prozent. Weitere Bereiche mit hohen Investitionsbedarfen sind mit 73 Milliarden Euro Schulen und kommunale Abwasseranlagen (58 Milliarden Euro).

Die Studie geht ebenfalls auf mögliche negative Folgen unterlassener Investitionen wie langfristig höhere Kosten, Gefährdung der Nutzer oder Folgen für die Umwelt ein. ■

Neues Urteil zu kommunalen Derivatgeschäften

Das Landgericht Wuppertal hat im jüngsten Fall eines Urteils zu Geschäften mit derivativen Finanzprodukten der beklagten Bank weitgehend Recht gegeben, die von einer nordrhein-westfälischen Stadt auf Schadensersatz in Höhe von rund 50 Millionen Euro verklagt worden war. Das Gericht hat nur der Klage einer kommunalen Tochtergesellschaft entsprochen und die Bank zur Zahlung von einer Million Euro verurteilt.

Die Stadt hatte sich bei der Klage darauf berufen, von der Bank, die ihr ein strukturiertes Finanzprodukt („Spread Ladder Swap“) verkauft hatte, mangelhaft beraten worden zu sein. Statt des erhofften Zinsertrags waren durch das Geschäft, das den Tausch langfristiger Zinsverpflichtungen gegen kurzfristige beinhaltete, bei der Stadt Verluste in Millionenhöhe eingetreten. Dies geschah deshalb, weil statt der von der Stadt offenbar erwarteten sinkenden Zinsen am Markt das Zinsniveau angestiegen war.

Das Landgericht hat in seiner Urteilsbegründung festgestellt, dass die Beratung der Bank ausreichend gewesen sei,

schließlich sei die Stadt „eine sehr erfahrene und professionelle Kundin“, die in der Lage gewesen sei, das Risiko eines Totalverlustes aus den Geschäftsunterlagen einzuschätzen. Im Falle der kommunalen Tochtergesellschaft jedoch habe eine besondere Situation bestanden, bei der die Bank ihre Beratungspflicht nicht erfüllt habe. ■

Bertelsmann Stiftung veröffentlicht kommunalen Finanz- und Schuldenreport für Deutschland

Nach dem kommunalen Schuldenreport für das Land Nordrhein-Westfalen 2007 hat die Bertelsmann Stiftung nun einen kommunalen Schuldenreport für alle Flächenländer veröffentlicht. In diesem wird die Verschuldung der Kernverwaltung, der Eigenbetriebe, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie der Zweckverbände für die Jahre 2000 bis 2007 analysiert.

Zusammen mit dem Schuldenstand der Kernhaushalte unter Berücksichtigung der Kassenkredite wird in dem Bericht der fragmentierte Charakter der kommunalen Verschuldung deutlich. Die Analyse zeigt, dass die aus der kreditfinanzierten Investitionstätigkeit im Kernhaushalt entstandenen Schulden nur einen Anteil von knapp einem Drittel an der Gesamtverschuldung haben. Für das Jahr 2007 ergab sich laut Report eine Pro-Kopf-Verschuldung von 1.037 Euro je Einwohner, wobei das Niveau zwischen 2000 und 2005 annähernd konstant blieb und seit 2006 leicht rückläufig ist. Dem standen in den Kommunen überwiegend deutlich steigende Kassenverstärkungskredite gegenüber. Diese sind zwischen 2000 und 2007 um gut 318 Prozent auf 376 Euro pro Einwohner gestiegen. Mittlerweile liegt ihr Anteil an der Gesamtverschuldung bei über 11 Prozent. Dabei zeigen sich große Unterschiede zwischen den Bundesländern. So haben diese in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen kaum

eine Bedeutung, während sie im Saarland mit 1.115 Euro je Einwohner das Volumen der Investitionskredite in den kommunalen Kernhaushalten übersteigen.

Mit 53 Prozent an der Gesamtverschuldung entfällt der größte Anteil der Schulden auf die ausgelagerten Einrichtungen. Insgesamt ergibt sich unter Berücksichtigung aller Verschuldungsarten für Ende 2007 eine Pro-Kopf-Verschuldung von 3.190 Euro. Der im Jahr 2007 mit ca. 8,2 Milliarden Euro höchste bis dahin erzielte Jahresüberschuss der kommunalen Haushalte dürfe nach Aussage der Stiftung nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Ende der Haushaltskrise nur für diejenigen erreicht sei, die nur wenig von der Schuldenkrise betroffen waren.

Neben dem vorgestellten Report werden ab dem vierten Quartal im Internetportal der Bertelsmann Stiftung www.wegweiser-kommune.de für alle deutschen Kommunen ab einer Größe von 5.000 Einwohnern Indikatoren zur finanziellen Leistungsfähigkeit und Verschuldung eingestellt. ■

Sparkassen-Finanzgruppe

Sparkassen-Garantien für Landesbank-Risiken und kommunale Haushalte

Wenn bayerische und nordrhein-westfälische Sparkassen sich an milliarden-schweren Risikoabschirmungsgarantien für ausfallgefährdete Papiere ihrer Landesbanken beteiligen, dann wird dies nach Ansicht von Branchenbeobachtern Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben.

Die Sparkassen in Nordrhein-Westfalen beispielsweise müssen mit rund einer Milliarde Euro zugunsten der WestLB einspringen, was sich nicht nur auf die Sparkassen-Bilanzen, sondern auch auf die

Gewinnausschüttungen an die Kommunen und vor allem auf die Gewerbe- und Körperschaftsteuerzahlungen auswirken dürfte. In Pressemeldungen wird geschätzt, dass deswegen bundesweit entsprechende Steuerzahlungen der Sparkassen für 2007 um 500 Millionen Euro auf 1,6 Milliarden Euro gesunken sind. So überwiesen die 34 rheinischen Sparkassen mit 100 Millionen Euro nur noch gut die Hälfte der Vorjahressteuern. Die mit etwa drei Milliarden Euro Bilanzsumme durchschnittlich große Sparkasse Hilden-Ratingen-Velbert z. B. überwies nur noch eine halbe statt rund zwei Millionen Euro an Gewerbesteuern, weil sie über sechs Millionen Euro in den Risikofonds einstellen musste.

In Bayern ist es nicht anders: Anfang August teilte die fünftgrößte deutsche Sparkasse, die Stadtsparkasse München, mit, dass sie allein bis zu über 200 Millionen Euro der von allen bayerischen Sparkassen zugesagten 2,4 Milliarden Euro für die BayernLB-Risiken übernimmt. Die Summe entspricht nach Aussage des Vorstandsvorsitzenden dem doppelten Jahresergebnis von 2007.

Der Präsident des Ostdeutschen Sparkassenverbands warnte nach Presseberichten kürzlich vor denkbaren weiterreichenden Folgen der Sparkassen-Garantien für das gesamte Haftungssystem und die Institutssicherung des Sparkassenverbundes, falls die Risiken tatsächlich in erheblicherem Umfang eintreten sollten.

Wenn einzelne Sparkassen die finanziellen Belastungen nicht mehr verkraften können, müssen in einer Art Überlaufsystem die überregionalen Sicherungssysteme des gesamten Verbundes und damit auch die anderen Sparkassen-Regionalverbände einspringen. Dabei ist die Finanzkraft des Verbundes ohnehin in Anspruch genommen – auch durch

den letztjährigen, 5,3 Milliarden Euro teuren, von den Sparkassen gemeinsam finanzierten Kauf der Landesbank Berlin. Dazu kommt der sich weiter verschärfende Wettbewerbsdruck im Privat- und Firmenkundengeschäft sowie ein Rückgang beim Zinsüberschuss – der mit Abstand wichtigsten Ertragsquelle für Sparkassen. ■

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Gründung neuer Stadtwerke in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein

Die baden-württembergischen Städte Staufen und Müllheim wollen nach Beschluss der jeweiligen Gemeinderäte neue Stadtwerke gründen. Das Auslaufen der Gas-Konzessionsverträge mit dem bisherigen Netzbetreiber Badenova war für die Städte offenbar der Anlass, um neben der Wasserversorgung künftig auch das Gasgeschäft zu übernehmen. Die Gründung der Stadtwerke soll zum Jahresbeginn 2009 wirksam werden. Wenn die Strom-Konzessionen auslaufen, wollen die beiden neuen Stadtwerke Medienberichten zufolge auch Strom anbieten. Eine kommunale Beteiligungsgesellschaft aus Friedrichshafen, ihrerseits eine Gründung von sechs baden-württembergischen Stadtwerken, soll jeweils 25,1 Prozent an den beiden neuen Versorgern übernehmen.

Mit Beurkundung von Anfang Mai dieses Jahres hat die holsteinische Stadt Uetersen wieder eigene Stadtwerke gegründet, nachdem im Jahre 1970 die Vorgängergesellschaft an einen Regionalversorger veräußert worden war. Nach Aussage des Uetersener Bürgermeisters basiere das Modell der Stadtwerke Uetersen auf der „immer größer werdenden Nachfrage nach alternativen Anbietern für die Gas- und Stromversorgung“. Mit

den neuen Stadtwerken könne die Stadt mittels persönlicher Ansprache und Erreichbarkeit vor Ort den Bürgern „eine qualitativ hochwertige Alternative in der Energieversorgung bieten“. 49 Prozent der Uetersener Stadtwerke sollen von den Stadtwerken Elmshorn gehalten werden. ■

Auseinandersetzung um Wasserpreise in Hessen

Das hessische Wirtschaftsministerium hat die Städtischen Werke Kassel in einer Preissenkungsverfügung zur Senkung des Wasserpreises um 37 Prozent aufgefordert. Nach Ansicht des Ministers würde durch eine solche Preissenkung ein vierköpfiger Haushalt pro Jahr um durchschnittlich 127 Euro entlastet. Wasserunternehmen würden über ein natürliches Monopol verfügen, die Bürger hingegen könnten mangels Wahlmöglichkeiten nicht zu anderen Wasseranbietern wechseln; überhöhte Wasserpreise seien unsozial, weil sie vor allem Familien mit Kindern treffen würden.

Der Vorstandschef der Städtischen Werke Kassel beklagte sich unlängst über das Kartellverfahren des hessischen Wirtschaftsministeriums wegen „angeblich überhöhter Preise“ und betonte, dass man das Preisniveau seit über 13 Jahren stabil halte, obwohl jedes Jahr die Erlöse aus dem Wasserverkauf zurückgingen. Das Unternehmen setzt sich nach eigenen Angaben gegen die Preissenkungsverfügung gerichtlich zur Wehr.

In Hessen laufen nach Angaben des Wirtschaftsministeriums sieben Kartellverfahren gegen Wasserunternehmen wegen des Verdachts auf überhöhte Preise. Neben Kassel seien dies Betriebe in Frankfurt, Oberursel, Eschwege, Herborn, Wetzlar und Gießen. Ein weiteres Verfahren wurde eingestellt, nachdem das Wirtschaftsministerium und die Stadtwerke Gelnhausen im Oktober 2007 vereinbart

hatten, dass dieses Unternehmen den Wasserpreis freiwillig um 20 Prozent senkt. ■

Gesundheitswesen

Gemeinsamer Bundesausschuss mit neuen Strukturen

Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) hat sich am 17. Juli 2008 neu konstituiert und somit die durch das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz festgelegte Organisationsreform umgesetzt.

Der G-BA ist das oberste Beschlussgremium der gemeinsamen Selbstverwaltung der Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten, Krankenhäuser und Krankenkassen in Deutschland. Er bestimmt in Form von Richtlinien den Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) für mehr als 70 Millionen Versicherte und legt damit fest, welche Leistungen der medizinischen Versorgung von der GKV erstattet werden.

Der bisher ehrenamtliche unparteiische Vorsitzende des G-BA übt sein Amt ab sofort hauptamtlich aus, ebenso wie die beiden anderen unparteiischen Mitglieder des Gremiums. Darüber hinaus werden alle Entscheidungen des G-BA in Zukunft in einem einzigen sektorenübergreifenden Beschlussgremium getroffen, unabhängig davon, ob es sich um vertragsärztliche, vertragszahnärztliche, psychotherapeutische, stationäre Versorgung oder Aspekte der Qualitätssicherung handelt. Bisher trafen sechs verschiedene Untergruppen die entsprechenden Entscheidungen. Die Sitzungen des Beschlussgremiums werden ab sofort öffentlich stattfinden, jedoch kann die Öffentlichkeit bei bestimmten Beratungen und Beschlussfassungen ausgeschlossen werden. Weiterhin wurde die Anzahl der Unterausschüsse von 23 auf acht reduziert.

Das Bundesgesundheitsministerium verspricht sich von der Reform professionellere Strukturen, beschleunigte Entscheidungen und erhöhte Transparenz. ■

Insolvenzfähigkeit und Pensionsverpflichtungen gesetzlicher Krankenkassen

Mit dem Start des Gesundheitsfonds zu Beginn des Jahres 2009 kommt nicht nur auf der Beitragsseite Bewegung in die Landschaft der gesetzlichen Krankenkassen. Ein Eckpunkt der Reform ist die Einführung eines Insolvenzgesetzes für Krankenkassen, nach dem alle Kassen ab dem 1. Januar 2010 insolvent werden können. Die Pläne des Gesundheitsministeriums sehen ein abgestuftes Verfahren vor. Die jeweilige Kasse sucht zunächst intern nach einer Lösung. Reichen die Mittel nicht aus, springen andere Kassen ein.

Neuerungen gibt es auch für Pensionsansprüche der Mitarbeiter. Wurden Pensionsansprüche von den Kassen bislang aus den laufenden Verwaltungskosten bestritten, müssen die Kassen hierfür nun Rückstellungen bilden, was einen erheblichen finanziellen Aufwand bedeutet. Nach den neuen Vorgaben müssen diese künftig bilanziert werden.

Gleichzeitig sieht der Gesetzentwurf Maßnahmen zur Verhinderung von Kas-seninsolvenzen vor. So sollen Verträge der Ortskrankenkassen über gegenseitige Finanzhilfen ebenso möglich sein wie finanzielle Hilfen aller im Spitzenverband Bund organisierten Kassen. Es ist zu erwarten, dass dadurch z. B. Fusionen mit finanzstärkeren Kassen gefördert werden. ■

Die Krankenhausfinanzierung in Deutschland wird von der EG-Beihilfenkontrolle unter die Lupe genommen

Das deutsche Krankenhausfinanzierungssystem steht bereits seit geraumer Zeit unter Beobachtung durch die EG-Beihilfenkontrolle der Kommission. Fraglich ist dabei insbesondere die Zulässigkeit des Defizitenausgleichs von Krankenhäusern in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft. Öffentliche Kliniken erhalten häufig von ihrem Träger einen finanziellen Ausgleich der Jahresfehlbeträge. Private und freigemeinnützige Krankenhäuser sehen sich darin benachteiligt.

Kürzlich wurde mit der Öffnung des ambulanten Versorgungsmarktes auch für Krankenhäuser ein neues EG-beihilfenrechtliches Spannungsfeld geschaffen. Die niedergelassene Ärzteschaft sieht sich nunmehr ebenfalls gegenüber den Krankenhäusern in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft in einer benachteiligten Wettbewerbssituation. Während Krankenhäuser auf der Grundlage des Krankenhausfinanzierungsgesetzes Anschaffungen von Geräten und Anlagen mit Hilfe staatlicher Investitionszuschüsse finanzieren, erhalten die niedergelassenen Ärzte keine vergleichbare Förderung der öffentlichen Hand.

Die diskutierte Umstellung des bisher dualistischen Krankenhausfinanzierungssystems auf die Monistik, d. h. die Finanzierung von Unterhalt und Investitionen aus einer Hand, ruft zudem beihilferechtliche Bedenken bei der EG-Beihilfenkontrolle hervor. Der Grund hierfür ist, dass durch die Umstellung möglicherweise höhere Defizite auf Seiten der öffentlichen Krankenhäuser entstehen und dadurch das Quersubventionspotenzial ansteigt. ■

Kooperationen und Privatisierungen

Bund stellt neue PPP-Aktivitäten vor – Projektdatenbank verfügbar

Seit Juli 2008 ist eine von der PPP Task Force des Bundes aufgebaute Projektdatenbank zu realisierten PPP-Projekten in Deutschland freigeschaltet. Die Suche auf der Seite www.ppp-projektdatenbank.de nach Projekten kann regional und nach den Sektoren Hochbau, Mobilien und Verkehr sowie spezifischen Teilsektoren und weiteren Parametern erfolgen.

Inzwischen hat der Bundesverkehrsminister acht neue Autobahnprojekte mit einem Volumen von 1,5 Milliarden Euro vorgestellt, die in den nächsten Jahren im Rahmen von PPP ausgebaut oder saniert werden sollen. Im Gegenzug erhält der Betreiber eine Anschubfinanzierung und einen Teil der anfallenden Lastwagenmaut („A-Modell“). Für den sechsstreifigen Ausbau der Autobahnen A8 Ulm – Augsburg sowie A9 Hermsdorf – Schleiz in Thüringen soll die Wirtschaftlichkeitsprüfung voraussichtlich bis Jahresende abgeschlossen sein. Bei höherer Wirtschaftlichkeit der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Bauweise würde das Vergabeverfahren umgehend anlaufen, sodass ein Baubeginn im Jahr 2010 möglich sein würde. In vier weiteren Fällen könnten die Vergabeverfahren 2009 oder 2010 beginnen.

Drei weitere A-Modelle befinden sich bereits in der Umsetzung. Dazu gehören die bereits im Bau befindlichen Abschnitte der A 8 Augsburg/West – München Allach und A 4 Landesgrenze Hessen/Thüringen – Gotha. Für den Abschnitt der A 1 Bremen – Buchholz erfolgte kürzlich die Vergabe der Konzession. Die Konzession für die A 5 Malsch – Baden-Baden – Offenburg soll Ende 2008 vergeben werden. ■

Heidelberger Bürgerentscheid über Verkauf von städteigenen Wohnungen scheitert an Quorum

Beim ersten Heidelberger Bürgerentscheid am 13. Juli 2008 über den Verkauf von 610 sozialgebundenen Wohnungen im Besitz der städtischen Wohnungsbau-gesellschaft (GGH) wurde kein bindendes Abstimmungsergebnis erzielt.

Von den insgesamt 100.675 Wahlberechtigten gaben 22.533 bzw. 22,4 Prozent ihre Stimme ab. Dabei votierten gut 82 Prozent gegen den Verkauf der Wohnungen, knapp 18 Prozent stimmten dafür. Das nach der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg erforderliche 25-Prozent-Quorum wurde somit nicht erreicht.

Der Gemeinderat hat sich jedoch in seiner Sitzung am 23. Juli 2008 dem Votum des Bürgerentscheids angeschlossen und mit 21 zu 18 Stimmen gegen den Verkauf der Wohnungen votiert.

Der Heidelberger Oberbürgermeister, der zu den Befürwortern des Erhalts der Wohnungen gehört, machte deutlich, er sei nicht prinzipiell gegen eine Veräußerung von städtischen Liegenschaften. Allerdings sei in der aktuellen Situation, in der bereits vor einigen Monaten eine große Zahl sozialgebundener Wohnungen verkauft worden waren, der Erhalt der Wohnungen geboten. ■

Recht und Steuern

Gesetzentwurf zur gesetzlichen Verankerung des steuerlichen Querverbundes

Das Bundeskabinett hat am 18. Juni 2008 mit dem Regierungsentwurf zum Jahressteuergesetz 2009 eine gesetzliche Verankerung des steuerlichen Querverbundes vorgesehen. Der steuerliche Querverbund war in der Vergangenheit Gegenstand verschiedener Rechtspre-

chung, die die Verlustverrechnung zunehmend einschränkte.

Eine juristische Person des öffentlichen Rechts (jPdöR) ist grundsätzlich mit jedem einzelnen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtig. Diese BgA sollen künftig wie folgt zusammengefasst werden können:

- Verkehrs-, Versorgungs-, Hafen- und Bäderbetriebe können immer zusammengefasst werden, ebenso wie gleichartige BgA. Insoweit wurde der steuerliche Querverbund um die Bäderbetriebe erweitert.
- Eine Zusammenfassung von BgA und Hoheitsbetrieben (z. B. Zusammenfassung eines Schwimmbades mit der Hausmüllentsorgung) ist – wie bisher auch – nicht möglich.

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf Regelungen zur steuerlichen Anerkennung von dauerhaft defizitären wirtschaftlichen Betätigungen der öffentlichen Hand.

Eine verdeckte Gewinnausschüttung (vGA) soll bei BgA nicht bereits deshalb vorliegen, weil sie ein dauerhaftes Verlustgeschäft betreiben. Somit können dauerdefizitäre Betriebe mit gewinnbringenden BgA weiterhin zusammengefasst werden. Gleiches soll auch für Kapitalgesellschaften gelten, an denen unmittelbar und mehrheitlich jPdöR beteiligt sind (Ei-gengesellschaften). Offen bleibt jedoch, wie der Verlustausgleich steuerrechtlich zu würdigen ist (nur die Gesetzesbegründung spricht von einer Einlage).

Nicht möglich soll auch in Zukunft eine Ergebnisverrechnung z. B. im Rahmen einer Organschaft sein, wenn hoheitliche Tätigkeiten einbezogen werden, oder Tätigkeiten, die auf Ebene eines BgA nicht hätten zusammengefasst werden können. ■

Stand der Vergaberechtsreform 2008

Die Bundesregierung nimmt einen neuen Anlauf zur Reform des Vergaberechts. Sie brachte am 23. Mai 2008 den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts ins Gesetzgebungsverfahren (BR-Drs. 349/08).

Die wesentlichen vorgesehenen Änderungen des Kartellvergaberechts sind bislang:

- Die interkommunale Kooperation soll weitgehend aus der Anwendbarkeit des Vergaberechts herausgenommen werden. Hier hatte es in letzter Zeit immer wieder Unsicherheiten gegeben, ob und wann das Vergaberecht anzuwenden ist, wenn mehrere Gemeinden auf vertraglicher Grundlage oder durch Gründung gemeinsamer Einrichtungen Daseinsvorsorgeaufgaben (z. B. Abfallentsorgung) erfüllen.
- Ferner möchte die Bundesregierung die Mittelstandsklausel stärken und die Auftraggeber verpflichten, Aufträge i. d. R. in Teil- oder Fachlosen zu vergeben. Ausnahmen soll es hiervon nur geben, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern. Das bedeutet, dass die Auftraggeber eine höhere Begründungslast treffen wird, wenn sie z. B. Generalunternehmerverträge vergeben wollen.
- In der jüngeren Vergangenheit hatten einige Oberlandesgerichte (z. B. OLG Düsseldorf, „Flugplatz Ahlhorn“, Beschluss vom 13. Juni 2007) in Grundstücksverkäufen öffentlicher Auftraggeber vergabepflichtige Bauaufträge gesehen, wenn diese mit einer Bauverpflichtung des Käufers verbunden waren. Die Bundesregierung ergänzt hiergegen den Begriff des Bauauftrags, nach dem die Bauleistung nun unmittelbar dem öffentlichen Auftraggeber wirtschaftlich zugute kommen muss. Ob diese Ergänzung erfolgreich sein wird, ist jedoch fraglich, weil die Gerichte ihre Ansicht mit höher-

rangigem Gemeinschaftsrecht begründet hatten.

- Neben Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sollen nun weitere Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden dürfen. Diese betreffen soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte.
- Die Bundesregierung will ferner die Rügeobliegenheit der Bieter bei Vergabeverstößen ergänzen. Danach müssen die Bieter erkennbare Vergabeverstöße in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen spätestens mit Ablauf der Angebotsfrist rügen.
- In Umsetzung der Rechtsmittelrichtlinie werden die Regelungen zum Informationsschreiben und zur De-facto-Vergabe ergänzt. Verträge dürfen 15 Kalendertage nach Absendung des Informationsschreibens an nicht berücksichtigte Bieter geschlossen werden. Verletzt der Auftraggeber diese Pflicht oder vergibt er einen Vertrag direkt ohne Ausschreibung, ist der Vertrag von Anfang an unwirksam, wenn der Verstoß im Nachprüfungsverfahren festgestellt wurde. Die Unwirksamkeit muss spätestens 30 Kalendertage ab Kenntnis des Verstoßes, spätestens aber sechs Monate nach Vertragsabschluss geltend gemacht werden.

Anfang Juli 2008 hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme Änderungsbedarf zum Regierungsentwurf angemeldet. Hervorzuheben ist sein Vorschlag für ein bundesweites Register, in dem Unternehmen erfasst werden sollen, die „schwere Verfehlungen“ begangen haben und deswegen als ungeeignet auszuschließen sein sollen. Ferner regt er ein gesetzliches Kündigungsrecht des Auftraggebers für Fälle an, in denen der EuGH einen Vergaberechtsverstoß feststellt. Die Bundesregierung hat sich am 13. August 2008 gegen diese Vorschläge ausgesprochen.

Parallel zum Gesetzgebungsverfahren erarbeiten der Deutsche Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen und der Deutsche Verdingungsausschuss für Bauleistungen Neufassungen der VOB/A und der VOL/A, die zu einer Angleichung der beiden Regelwerke führen sollen. Noch liegen die Ergebnisse der bisherigen Arbeiten jedoch weit auseinander. Dem ersten veröffentlichten Entwurf der neuen VOL/A vom 4. Juni 2008 ist aber zu entnehmen, dass die Ausschüsse sich offenbar darum bemühen, Vereinfachungspotenzial zu nutzen. ■

Vergaberecht: EuGH beschränkt Möglichkeit zur Änderung vergabepflichtiger Verträge

Vergabepflichtige Verträge dürfen nach Zuschlagserteilung nicht wesentlich geändert werden. Anderenfalls ist die Änderung oder sogar der gesamte Vertrag vergaberechtlich angreifbar. Dies folgt aus einem Grundsatzurteil des EuGH vom 19. Juni 2008 (C-454/06).

Danach ist eine Vertragsänderung eine unzulässige Neuvergabe, wenn sie wesentlich andere Merkmale aufweist als der ursprüngliche Auftrag. Diese Wesentlichkeitsschwelle werde überschritten, wenn entweder

- Bedingungen eingeführt werden, bei deren anfänglichem Vorliegen möglicherweise andere Bieter zugelassen oder andere Angebote bezuschlagt worden wären, oder
- der Auftrag in großem Umfang auf ursprünglich nicht vorgesehene Leistungen erweitert wird oder
- das wirtschaftliche Gleichgewicht des Vertrags zugunsten des Auftragnehmers geändert wird.

Der EuGH bewertete die Aufnahme einer Kündigungsverzichtsklausel, die Umrechnung von Preisen in Euro und die Erhöhung von Rabatten zugunsten des Auftraggebers als unwesentliche Änderung.

Auch der Gesellschafterwechsel beim Auftragnehmer begründe in der Regel keine Neuausschreibungspflicht. Dem hingegen erachtet der EuGH im Widerspruch zur deutschen Spruchpraxis die Vertragsübernahme, also die Überleitung des Vertragsverhältnisses auf einen neuen Auftragnehmer, als regelmäßig ausschreibungspflichtige wesentliche Änderung.

Die Wahrnehmung eines vertraglichen Anpassungsrechts begründet jedoch auch nach Ansicht des EuGH keine Neuausschreibungspflicht. ■

Umsatzsteuer: EuGH zur Besteuerung der Errichtung von Wasserhausanschlüssen

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 3. April 2008 (C-442/05) entschieden, dass unter den Begriff der „Wasserlieferung“ auch die Errichtung eines entsprechenden Hausanschlusses fällt, da die Lieferung von Wasser über feste Netze zur Versorgung der Allgemeinheit erfolgt und der Hausanschluss für die Wasserbereitstellung unentbehrlich ist. Insoweit ist die Errichtung des Hausanschlusses eine unselbstständige Nebenleistung zur eigentlichen Wasserlieferung. Damit macht der EuGH den Weg für eine Anwendung des ermäßigten Steuersatzes von 7 Prozent frei. Dem EuGH-Urteil lag ein Vorabentscheidungsersuch (VR 61/03) des Bundesfinanzhofs zugrunde, in dem es um die Klage eines Wasserversorgungszweckverbandes gegen die Besteuerung mit dem Regelsteuersatz ging. Nachdem sich der BFH in seinem Vorlagebeschluss bereits entsprechend positioniert hat, ist zu erwarten, dass der BFH in seinem Urteil, das erst in mehreren Monaten ergehen wird, zu einer Anwendung des ermäßigten Steuersatzes kommen wird. Die Entscheidung würde für noch alle offenen Veranlagungszeiträume gelten.

Offen ist die Reaktion der Finanzverwaltung auf das EuGH-Urteil. Seit 2000 wendet sie den Regelsteuersatz an. Das BMF hat auf eine entsprechende Anfrage des Verbandes kommunaler Unternehmen mitgeteilt, bis zur BFH-Entscheidung solle die bisherige Abrechnungspraxis, also die Besteuerung mit dem Regelsteuersatz, beibehalten werden.

Aufgrund dieser Situation können die Wasserversorger möglicherweise bereits jetzt den ermäßigten Steuersatz anwenden und eine Erstattung der zuviel entrichteten Umsatzsteuer verlangen (Differenz Regelsteuersatz zu ermäßigtem Steuersatz), sie müssen dies – aus steuerlicher Sicht – jedoch nicht.

Die Geltendmachung von Rückerstattungsansprüchen kann dennoch empfehlenswert sein, da die Wasserversorger aus rechtlichen Gründen möglicherweise keinen überhöhten Steuersatz mehr ausweisen dürfen und in der Vergangenheit zuviel entrichtete Umsatzsteuer an ihre privaten Kunden womöglich sogar zurückerstatten müssen. Erste Rückforderungsansprüche sind dem Vernehmen nach bereits angemeldet worden.

Hinsichtlich der Rückerstattung ist im Ausgangspunkt danach zu unterscheiden, ob die Wasserversorger die Anschlusskosten durch Bescheid erhoben oder privatrechtlich in Rechnung gestellt haben. Denn bestandskräftige Bescheide, die den Regelsteuersatz ausweisen, sind zunächst einmal ein Rechtsgrund dafür, dass der Wasserversorger nicht zurückzahlen muss. Der Kunde muss folglich erst versuchen, den Bescheid aus der Welt zu schaffen, indem er bei seinem Wasserversorger dessen Aufhebung beantragt. Der Wasserversorger muss sich dann die Frage stellen, ob Gründe dafür sprechen, im Rahmen einer pflichtgemäßen Ermessensausübung von der Aufhebung abzusehen.

Bei einer privatrechtlichen Abrechnung der Anschlusskosten dürfte es dagegen an einem Rechtsgrund dafür fehlen, die Differenz der Steuersätze zu behalten. Insbesondere spricht einiges dafür, dass das BMF-Schreiben von 2000, das gemeinschaftsrechtswidrig die Anwendung des Regelsteuersatzes vorsah, nicht die Einbehaltung der „überzahlten“ Steuer rechtfertigt. Das liegt daran, dass BMF-Schreiben Verwaltungsvorschriften zur Auslegung von Steuergesetzen sind. Dagegen sind sie kein Grund dafür, in einem Vertragsverhältnis eine überhöhte Zahlung behalten zu dürfen. Noch nicht abschließend geklärt ist, ob die Wasserversorger sich darauf berufen können, dass sie die zuviel gezahlte Steuer an die Finanzämter weitergeleitet haben und deswegen „entreichert“ sind. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie ihrerseits einen Rückzahlungsanspruch gegen die Finanzverwaltung haben, auf den der Kunde „durchgreifen“ könnte. ■

Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand bei „größeren Wettbewerbsverzerrungen“

Nach europäischem Recht werden alle wirtschaftlichen Tätigkeiten der Umsatzsteuer unterworfen. Eine Ausnahme hiervon gilt für die öffentliche Hand, wenn sie im Rahmen von eigens für sie geltenden Regelungen tätig wird. Diese Ausnahme gilt jedoch nicht, wenn es durch die Nichtbesteuerung zu „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ gegenüber privaten Wirtschaftsteilnehmern kommt. Zur Auslegung dieses Begriffs hat jetzt der Generalanwalt des EuGH Stellung genommen (Rs. C-288/07 „Isle of Wight“). In den meisten Fällen folgt der EuGH den Schlussanträgen der Generalanwälte.

In dem EuGH-Fall geht es um die Vermietung von Parkplätzen durch eine Gemeinde. Die Gemeinde vertritt die Ansicht, dass eine Umsatzbesteuerung nur erfolgen könne, wenn es eine konkrete

Wettbewerbsituation gebe. Da diese in ihrem Fall nicht vorgelegen hätte, habe sie auf die Parkgebühren keine Umsatzsteuer zu entrichten.

Dagegen vertritt der Generalanwalt des EuGH die Auffassung, dass es für eine Wettbewerbsverzerrung nicht auf eine tatsächliche nachzuweisende Wettbewerbssituation ankomme. Eine tatsächliche Marktanalyse – wie etwa im Wettbewerbsrecht – sei nicht praktikabel. Zudem würde diese Auslegung nicht dem Grundsatz der Rechtssicherheit entsprechen. Vielmehr handele es sich um ein allgemeines Korrektiv, um eine nicht gerechtfertigte Nichtbesteuerung zu verhindern. Ferner vertritt der Generalanwalt die Meinung, dass bereits eine potenzielle Wettbewerbssituation für eine Besteuerung der öffentlichen Hand genüge.

Die Entwicklungen sind aus deutscher Sicht in zweifacher Hinsicht bedeutend: Zum einen hat der Bundesfinanzhof zu dieser Frage bislang unterschiedliche Positionen bezogen. Zum anderen ist diese Entwicklung vor dem Hintergrund zu betrachten, dass private Wettbewerber seit einiger Zeit im Wege der Konkurrentenklage auf Besteuerung der öffentlichen Hand klagen können. Mit dem BMF-Schreiben vom 17. Juli 2008 hat die Finanzverwaltung die verfahrensmäßigen Voraussetzungen für eine Vorbereitung der Konkurrentenklage geschaffen. ■

Aktuelles zur Finanzberichterstattung

International Public Sector Accounting Standards (IPSAS): Rahmenkonzept für Herbst geplant, Boardsitzung in Zürich

Eine der wesentlichen Aufgaben des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) stellt derzeit das Projekt „Conceptual Framework“ dar, das bereits 2006 begonnen wurde. Hintergrund ist, dass die IPSAS derzeit zwar über 26 Standards, aber noch nicht über ein eigenes Rahmenkonzept verfügen. Für den Herbst 2008 wird die Veröffentlichung eines Konsultationspapiers zu den Zielsetzungen und zugrunde liegenden Anforderungen an Jahresabschlüsse des öffentlichen Sektors erwartet. Das Projekt „Conceptual Framework“ soll bis ca. 2012 abgeschlossen sein.

Für den Herbst 2008 ist auch die Veröffentlichung eines Entwurfs zur Änderung des Standards IPSAS 5 zu Fremdkapitalkosten geplant. Aufgrund der Anpassungen des IAS 23 ergab sich zwangsläufig die Frage, ob diese Änderungen auch in IPSAS 5 berücksichtigt werden sollen. Im Gegensatz zum geänderten IAS 23 wird erwartet, dass der überarbeitete IPSAS 5 weiterhin ein Wahlrecht zur Aktivierung von Fremdkapitalkosten, die direkt dem Erwerb, Bau oder der Herstellung eines qualifizierten Vermögenswertes zugeordnet werden können, enthält. Diese Regelung wird sich voraussichtlich sowohl auf zahlungsmittelgenerierende Vermögenswerte beziehen als auch auf Vermögenswerte, mit denen keine Zahlungsmittel generiert werden.

Derzeit erfolgt die Erarbeitung eines auf IAS 38 basierenden Standards, der die Bilanzierung von immateriellen Vermögenswerten des öffentlichen Sektors regelt. Ein Entwurf eines Standards soll dem IPSAS-Board bereits auf der nächsten Sitzung vorgelegt werden, die vom 28. bis 31. Oktober 2008 in Zürich stattfindet.

Dort besteht für die interessierte Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Teilnahme als Besucher. Im Vorfeld zur Sitzung des IPSASB ist für den 27. Oktober 2008 ein öffentliches nationales IPSAS-Seminar vorgesehen. Die Besuchergalerie zur IPSASB-Sitzung erfordert eine rechtzeitige Anmeldung. Nähere Informationen zur Sitzung des IPSASB in Zürich:

<http://www.ifac.org/PublicSector> ■

KGSt veröffentlicht Umfrage zum Stand der Doppik-Einführung in Deutschland

Die Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zum Stand der Doppik-Einführung, an der sich 971 Kommunen beteiligten, sind nun in der KGSt-Materialie 4/2008 veröffentlicht worden. Daraus geht hervor, dass mehr als 96 Prozent der Befragten die Doppik einführen werden. Dies mag aufgrund der Verpflichtung zur Einführung in einigen Bundesländern wie Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt zwar nicht überraschen, aber auch bei den Kommunen, die eine Option zwischen Doppik und (erweiterter) KAMeralistik haben, spricht sich eine deutliche Mehrheit für die Doppik aus. Bis einschließlich 2009 wollen bereits mehr als zwei Drittel der Befragten auf die Doppik umgestellt haben, wobei in den Jahren 2008 und 2009 die meisten Eröffnungsbilanzen vorgelegt werden.

Die Umfrage wurde im Sommer 2007 von der KGSt mit Unterstützung des Deutschen Städtetages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Landkreistages durchgeführt.

Der Nutzen der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens wird von 35 Prozent der antwortenden Städte und Gemeinden auf einer Fünfer-Skala als „eher

hoch“ und von 8 Prozent als „sehr hoch“ bewertet. Dabei sind jedoch starke Unterschiede nach Größenklassen zu erkennen. Während knapp 25 Prozent der beteiligten Großstädte den Nutzen als „sehr hoch“ einschätzen, sind es bei den Klein- und Mittelstädten nur 7,8 Prozent. Die Frage nach vorhandenen Plänen/Konzepten für die Erstellung eines konsolidierten Gesamtabschlusses von Kernverwaltung und Beteiligungen zeigt, dass knapp drei Viertel sich mit dem Thema noch nicht beschäftigt haben. Einige Kommunen haben jedoch bereits mit vorbereitenden Arbeiten begonnen. Während beispielsweise in Hessen oder Thüringen ca. 26 Prozent der befragten Kommunen dies bejahen, sind es in Baden-Württemberg oder Schleswig-Holstein weniger als 8 Prozent der antwortenden Städte und Gemeinden.

Hinsichtlich der Umstellungsstrategie geht aus der Studie hervor, dass knapp drei Viertel der Kommunen eine stichtagsbezogene Gesamtumstellung planen. Allerdings zeigen sich Unterschiede bei der Verteilung der Antworten nach Größenklassen. Insbesondere Großstädte mit 200.000 bis 400.000 Einwohnern beabsichtigen eine Umsetzung in zwei oder mehreren Schritten; nur 15 Prozent in diesen Größenklassen planen eine Stichtagsumstellung. Eine schrittweise Umstellung kann etwa so erfolgen, dass zunächst die Software umgestellt und in einer nächsten Phase die Doppik eingeführt wird. Alternativ erfolgt zunächst ein Parallelbetrieb von Kameralistik und Doppik, anschließend wird ausschließlich die Doppik angewendet. Knapp 80 Prozent der Kommunen sehen für den Umstellungsprozess den Einsatz von Projektmanagement vor. Knapp 75 Prozent der befragten Kommunen setzen Externe bei der Fortbildung im Rahmen der Doppik-Umstellung ein. Diesen hohen Anteil sieht die KGSt auch darin begründet, dass auch Studieninstitute bzw.

Kommunalakademien als Externe angesehen werden.

Für die Einführung der Software greifen über die Hälfte der Befragten auf externe Unterstützung zurück bzw. planen dies, während dies für die Vermögensbewertung bei gut 42 Prozent und für die Organisationsberatung bei gut 30 Prozent der Kommunen erfolgt bzw. vorgesehen ist. Insbesondere zeigt sich, dass je weiter der Umstellungszeitpunkt in der Zukunft liegt, der geplante Einsatz von Externen geringer ausfällt. Die KGSt begründet dies damit, dass „späte“ Doppik-Kommunen heute noch nicht in vollem Umfang den zukünftigen Beratungsbedarf abschätzen können.

Hinsichtlich der Gliederung des Haushalts wollen 42 Prozent der Kommunen ihren Haushalt produktorientiert gliedern, 16 Prozent streben eine Organisationsorientierung und 28 Prozent eine Mischform an, 14 Prozent machten keine Angaben.

Ein weiterer wichtiger Inhalt der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ist die Verknüpfung des Haushalts mit Leistungs- oder Outputdaten. Hier zeigt sich, dass dieser Reformbaustein bisher nur selten umgesetzt worden ist. In der Studie wurde auch nach Problemen bei der Umstellung auf die Doppik gefragt. Am häufigsten treten Probleme im Bereich der Bewertung auf bzw. werden dort erwartet. Ebenfalls häufig genannt wurden die Problembereiche „Ziele/Kennzahlen“ sowie „Haushaltsausgleich“. In der Erstellung des Gesamtabschlusses sehen nur 239 Kommunen, dies sind 25,6 Prozent der Befragten, einen Problembereich. ■



Der Herausgeber stellt sich vor: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Das 2005 gegründete Institut arbeitet für einen effizienten und effektiven öffentlichen Sektor und fördert die transparente Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Ziel seiner Tätigkeit ist es, Aufsichtsräte und Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen sowie Entscheidungsträger in der öffentlichen Verwaltung bei ihren Aufgaben zu unterstützen. In diesem Rahmen kooperiert das Institut mit wissenschaftlichen Einrichtungen und strebt eine internationale Vernetzung an.

Beiträge zur Modernisierung von Staat und Verwaltung

Durch eigene Forschungs- und Publikationstätigkeit auf den Gebieten Public Management und Public Corporate Governance trägt das Institut zur Weiterentwicklung von Modernisierungskonzepten bei. Durch wissenschaftliche Veröffentlichungen und Auftragsforschung will das Institut die Fachdiskussion zur Modernisierung des öffentlichen Sektors unterstützen.

Kooperation mit der Wissenschaft

Das Institut für den öffentlichen Sektor kooperiert mit wissenschaftlichen Einrichtungen, um Forschung und Lehre des öffentlichen Managements zu unterstützen. So arbeitet das Institut eng mit dem KPMG-Stiftungslehrstuhl „Public and Financial Management“ an der Hertie School of Governance in Berlin zusammen. Darüber hinaus unterstützt das Institut den Studiengang „Executive Master of Public Management“. Der von der Hertie School of Governance und der Universität Potsdam durchgeführte Studiengang richtet sich an Nachwuchsführungskräfte des öffentlichen Dienstes sowie Berufserfahrene aus Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und öffentlichen Unternehmen.

„PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management“

Die Zeitschrift „PublicGovernance“ bietet mehrmals im Jahr Informationen speziell für Aufsichtsräte und Geschäftsleitungen von öffentlichen Unternehmen sowie für Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung. Ausgewählte Beiträge werden auch in der gleichnamigen englischen Ausgabe der Zeitschrift publiziert. Aktuelle Informationen sind auf der Internetseite www.publicgovernance.de zu finden.

Forum für Austausch und Diskussion

Das Institut möchte Politikern, Mitarbeitern der Verwaltung sowie Abgeordneten und Ratsmitgliedern aus Bund, Ländern und Gemeinden, die in öffentlichen Unternehmen als Aufsichts- und Verwaltungsräte vertreten sind, ein Forum für Austausch und Diskussion bieten. Daher führt das Institut überregional Veranstaltungen zu aktuellen Fragestellungen durch. Zu diesen Veranstaltungen lädt das Institut exklusiv die Abonnenten der Zeitschrift „PublicGovernance“ ein.

Seminare und Schulungsangebote – für Aufsichtsräte und Entscheidungsträger

Aufgrund der besonderen Herausforderungen eines Aufsichtsratsmandats bietet das Institut für den öffentlichen Sektor speziell für diese Mandatsträger – aber auch für Geschäftsleitungen und politische Entscheidungsträger – Seminare und Schulungen an. Durch individuelle Schulungsangebote konnte es bereits Einrichtungen auf Bundes- und Kommunalebene konkret helfen. Das Institut unterstützt Aufsichtsräte zudem bei der Effizienzprüfung und der Verbesserung ihrer Überwachungsarbeit. Es fördert zusätzlich die Entwicklung von Corporate Governance Kodizes.

Wissenschaftliche Leitung

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance, fungiert ehrenamtlich als wissenschaftlicher Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor.

Unterstützung durch einen Beirat

Das Institut wird von einem Beirat aus Wissenschaft, Politik und öffentlichen Unternehmen als Impulsgeber unterstützt. Die Mitglieder des Beirats bringen ihre langjährige Erfahrung auf vielfältige Weise in die Arbeit des Instituts ein. Vorsitzender des Beirats ist Dr.-Ing. e.h. Heinz Dürr.

Mitglieder des Beirats:

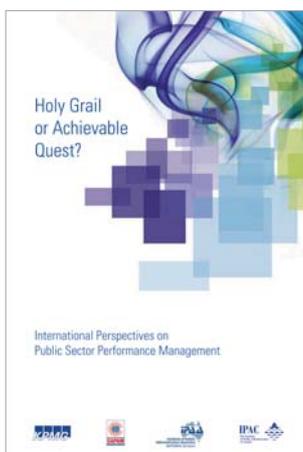
- Dr.-Ing. e. h. Heinz Dürr, Vorsitzender des Aufsichtsrats der Dürr AG, Vorsitzender des Beirats
- Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, Ministerpräsident a. D.
- Prof. em. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, Universität Hamburg
- Dr. Bernd Lüthje, Vorsitzender des Aufsichtsrats der LEG Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH
- Dr. Manfred Overhaus, Staatssekretär a. D.

Für weitere Informationen

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Dr. Ferdinand Schuster
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin
Telefon +49 30 2068 2060
Fax +49 1802 1991 3060
E-Mail de-publicgovernance@kpmg.com

Publikationen

KPMG international et al. (eds.)
Holy Grail or Achievable Quest?
International Perspectives on Public Sector Performance Management
 2008



Verfahren der Leistungsmessung und des Leistungsmanagements sind mittlerweile fester Bestandteil der Verwaltungspraxis von Gebietskörperschaften weltweit. Das vorliegende Buch beleuchtet Leistungsmessung und Leistungsmanagement aus unterschiedlichen Perspektiven.

Zwölf international anerkannte Wissenschaftler aus sechs Ländern diskutieren den aktuellen Stand der Forschung und geben Empfehlungen zur Verbesserung des Leistungsmanagements im öffentlichen Sektor.

Neben empirischen Fallstudien werden einzelne grundlegende Fragen des Leistungsmanagements, wie z.B. die Rolle der politischen Akteure, näher untersucht. Das Buch wird von KPMG's Global Public Sector Practice gemeinsam mit der Commonwealth Association for Public Administration (CAPAM), dem Institute of Public Administration of Australia (IPAA) und dem Institute of Public Administration of Canada (IPAC) herausgegeben. ■

Tanja Klenk
Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung
 Frankfurt/New York: Campus Verlag
 2008



Weitgehend unbemerkt von der öffentlichen Wahrnehmung findet in Teilbereichen der Verwaltung eine grundlegende Reform der Leitungsstrukturen statt. In so unterschiedlichen Einrichtungen wie der Bundesanstalt für Arbeit, in Universitäten, Rentenversicherung und Kassenärztlichen Vereinigungen werden die tradierten Leitungsmodelle hinterfragt und reformiert.

Trotz aller Unterschiede im Detail sind Gemeinsamkeiten bei den Reformprozessen deutlich erkennbar. Flexible Entscheidungsfindung, professionelle Leitung, effiziente Steuerung und Kontrolle – Begriffe wie diese prägen die Suche nach neuen Leitungsstrukturen. Die Autorin behandelt anhand von Fallstudien zur Selbstverwaltung im Bereich der Bildung und sozialen Sicherung nun erstmals Leitungsreformen als eigenständiges Handlungsfeld der Verwaltungsmodernisierung. Dabei wird auch nach der Zukunft des Modells der funktionalen Selbstverwaltung gefragt. ■

Wolfgang Gerstlberger,
 Karsten Schneider
Öffentlich Private Partnerschaften
– Zwischenbilanz, empirische Befunde und Ausblick
 Berlin: edition sigma 2008



Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) gewinnen auch in Deutschland als Instrument der öffentlichen Aufgabenerfüllung zunehmend an Bedeutung.

Im vorliegenden Band wird der Versuch einer Zwischenbilanz zu rund 20 Jahren ÖPP-Diskussion und -Praxis unternommen. Neben der Auswertung quantitativer Befunde wird im Rahmen von sechs qualitativen Fallstudien aus Deutschland und Dänemark herausgearbeitet, welche Auswirkungen sich durch ÖPP für die beteiligten öffentlichen und privaten Partner einerseits sowie für die betroffenen Bürger und Nutzer öffentlicher Dienstleistungen andererseits ergeben.

Im Ergebnis kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die vermuteten Einsparpotenziale eine nur untergeordnete Rolle spielen. So stehen zu Projektbeginn für die öffentlichen Partner insbesondere die Ermöglichung von Wettbewerbsbedingungen sowie die Beschleunigung von Projekten im Vordergrund. ■

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

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

Faxnummer: **01802 11991 3060**

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

Name Vorname Titel

Unternehmen/Institution Funktion

Straße

PLZ/Ort

Telefon/Fax

E-Mail

Diese Angaben beziehen sich auf die Privatadresse Firmenanschrift Öffentliche Verwaltung

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

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

Impressum/Ansprechpartner

PublicGovernance
Zeitschrift für öffentliches Management
Herbst 2008

ISSN 1866-4431

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

Vorstand des Instituts:
Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Ansprechpartner:
Dr. Ferdinand Schuster (ViSdP)

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

Redaktion:
Dr. Kai Birkholz
Bastian Jantz
Stefanie Küchler
Manfred zur Mühlen

An dieser Ausgabe haben mitgewirkt:
Schwerpunktthema – Benchmarking:
Dr. Ferdinand Schuster
Im Fokus – Shared Service Center:
Dr. Kai Birkholz, Bastian Jantz, Michael Plazek
Im Fokus – Arbeitsverwaltung:
Bastian Jantz
Meldungen:
Christoph Arnold, Dr. Oliver Bachmann,
Dr. Andreas Erdbrügger, Dr. Arne Gniechwitz,
Ulrich Kirchmann, Dr. Moritz Püstow,
Martin Schmitz, Dr. Klaus Schwind

