

PUBLIC GOVERNANCE

Zeitschrift für öffentliches Management

Herbst 2012

Öffentliches Personalmanagement zukunfts-fähig gestalten

Gastkommentar

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf
Ministerpräsident a. D.

Daseinsvorsorge im demografischen Wandel

Interkommunale Zusammenarbeit künftig umsatzsteuerpflichtig?

Aktuelles

Aus Verwaltungswirtschaft, öffentlichen Unternehmen und zum Haushalts- und Rechnungswesen

Institut für den öffentlichen Sektor

Gefördert durch



INHALT

Editorial	3
Gastkommentar	
Öffentlicher Sektor und demografischer Wandel	4
Schwerpunktthema	
Öffentliches Personalmanagement zukunftsfähig gestalten	6
Im Fokus	
Daseinsvorsorge im demografischen Wandel	12
Interkommunale Zusammenarbeit künftig umsatzsteuerpflichtig?	16
Standpunkt	
Rating-Agenturen uneins – also alles in Ordnung?	19
Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen	
Corporate Governance	21
Verwaltungsmodernisierung	22
Öffentliche Finanzwirtschaft	22
Sparkassen-Finanzgruppe	24
Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft	24
Nachhaltigkeit	26
Gesundheitswesen	27
Kooperation und Privatisierung	27
Recht und Steuern	27
Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen	29
Service	
Abonnement PublicGovernance	31
Impressum	31
Ansprechpartner	32

Den Wandel gestalten



In abstrakten Worten ist der demografische Wandel in aller Munde, zahlreiche Zeitungs- oder Internetseiten beschäftigen sich mit dem bedrohlichen Phänomen, es dürften kaum noch Fakten unbekannt sein. Und doch ist die Umwälzung trotz eigentlich unübersehbarer Veränderungen für uns noch nicht in ihrem ganzen Ausmaß erfassbar. Zyniker könnten sogar angesichts endloser Staus auf der Autobahn, einer langen Schlange an der Supermarktkasse oder im überfüllten Zug am Freitagabend auf die Idee kommen, einige Menschen weniger in unserem Land könnten sich positiv auf die Lebensqualität auswirken.

Tatsächlich werden die Auswirkungen der schrumpfenden und alternden Bevölkerung nicht überall gleich anzutreffen sein. Vielmehr ist zu erwarten, dass es in manchen Regionen unseres Landes mindestens noch eine ganze Reihe von Jahren voller werden wird. Und es wird schwer sein, den dortigen wachstumsgeplagten Einwohnern klarzumachen, dass die langsam sterbenden Dörfer und Kleinstädte, die bereits jetzt im Osten Deutschlands anzutreffen sind, schon bald in den meisten Regionen Entsprechungen finden werden. Zumal ein sichtbarer Bevölkerungsrückgang keinesfalls nur ein Ost-Phänomen ist und auch keines, das nur auf ländliche Regionen zutrifft. Vor allem die traditionellen Industriestandorte des Westens haben in den letzten Jahrzehnten zehntausende Einwohner verloren und schrumpfen weiter. Statt Aufbau ist auch dort Rückbau das Gebot der Stunde.

Vom Staat und seinen Institutionen wird jedoch überall erwartet, dass er die Fähigkeit aufbringt, den Wandel so zu gestalten, dass unzumutbare Härten für die Menschen abgemildert werden. Aber auch die beste öffentliche Verwaltung wird den großen Trend nicht umkehren können, zumal sie selbst als Arbeitgeber

von den Auswirkungen nicht verschont wird. Unser Schwerpunktbeitrag widmet sich daher den Maßnahmen, die der öffentliche Dienst ergreift, um selbst in der Krise handlungsfähig zu bleiben.

Wie kein zweiter prominenter Denker und Gestalter unseres Landes hat Professor Kurt Biedenkopf schon vor langer Zeit regelmäßig auf die bevorstehende demografische Umwälzung und ihre Auswirkungen etwa auf die sozialen Sicherungssysteme hingewiesen und Handeln angemahnt. So freuen wir uns ganz besonders, dass er als Mitglied des Beirats unseres Instituts diese Ausgabe unserer Zeitschrift mit seinen Worten einleitet und möchten ihm an dieser Stelle dafür sehr herzlich danken.

Wie stets hoffen wir, dass Sie die Beiträge dieser Zeitschrift zum Nachdenken anregen können!

Ulrich Maas

Vorsitzender

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Öffentlicher Sektor und demografischer Wandel

Der öffentliche Sektor Deutschlands sieht sich derzeit mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, die gemeinsam haben, dass ihre Auswirkungen eher historische Dimensionen aufweisen. Konkret geht es um folgende Bereiche: die grundlegende Reform unserer sozialen Ordnung, insbesondere des Gesundheitswesens und der Alterssicherung, die Sanierung der Europäischen Währungsunion, den Umbau unserer gesamten Energieversorgung, die Sicherung unserer Wettbewerbsfähigkeit in Europa und in den expandierenden globalen Märkten, die Steigerung der Leistungsfähigkeit unseres Ausbildungs- und Bildungssystems und – bei all dem – um unsere Fähigkeit, die staatlichen Ausgaben im Rahmen selbst gesetzter Grenzen zu halten und vorhandene wie indirekte Staatsschulden in angemessener Zeit zu reduzieren, ohne den Wert des Geldes zu gefährden.



Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Ministerpräsident a. D.
Mitglied des Beirats des Instituts
für den öffentlichen Sektor

Alle Aufgabenkapitel dieser wahrlich eindrucksvollen Agenda haben eines gemeinsam. Ihre Bewältigung wird durch zwei prinzipiell unabänderliche Entwicklungen erschwert: eine alternde Bevölkerung und eine gegen Null tendierende Entwicklung des realen Wirtschaftswachstums.

Dass wir uns auf eine alternde Bevölkerung einrichten müssen, ist inzwischen allgemein anerkannt. Allerdings sind die Reaktionen auf diese Einsicht im öffentlichen Raum nach wie vor unzureichend. Bei allen bisher bekannt gewordenen Vorschlägen, den Folgen der Alterung gerecht zu werden, stehen kurzfristige Interventionen in bestehende Systeme im Vordergrund. Was geschehen soll, wenn die ersten Alterskohorten aus den geburtenstarken Jahrgängen ihre Rentenansprüche geltend machen werden, bleibt im Dunkeln. Zu dramatisch sind die Diskrepanzen zwischen den jahrzehntelang gegebenen Versprechen und der Wirklichkeit, auf die viele im Rentenalter schon heute stoßen, obwohl sich der Beginn des eigentlichen Bruchs erst für das dritte Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts abzeichnet. Zu hoch erscheinen den politischen Führun-

gen der Parteien die politischen Kosten einer ehrlichen Bilanz und der langfristigen Eingriffe in Ansprüche und Erwartungen, die sich daraus ergeben.

Lieber streitet man sich deshalb schon heute über die kurzfristige Aufstockung geringer Rentenansprüche oder die Gewährung neuartiger Grundrenten, obwohl sich die Dimensionen der eigentlichen Herausforderung noch nicht einmal abzeichnen. Welche langfristigen Belastungen sich aus den kurzfristigen Interventionen der einen oder anderen Maßnahme ergeben, ist bisher nicht zu erfahren.

Die vorhandenen Formen der Alterssicherung einschließlich der als Riester- oder Rürup-Rente bekannten Formen zusätzlicher privater Vorsorge gehen zudem von Annahmen über zukünftige Entwicklungen aus, die so kaum eintreten werden: einem stetigen realen Wachstum des BIP und einem ebenso stetigen realen Anstieg der Löhne und Gehälter. Dass sich die realen Löhne nicht in der erhofften Weise erhöhen werden, wird zunehmend deutlich. Dagegen setzt man weiterhin auf ein ausreichendes reales Wirtschaftswachstum.



Zur Realität dieser Hoffnung hat Meinhard Miegel (Denkwerk Zukunft) kürzlich eine Untersuchung des langfristigen Wachstumstrends in den Gründungsstaaten der EU vorgelegt. Verglichen werden das jährliche BIP-Wachstum pro Kopf und Jahrzehnt in konstanten Preisen von 1950 bis 2050. Danach betrug das durchschnittliche Wachstum der sechs Gründungsstaaten im 7. Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts (1961–1971) 4,19 Prozent, im 10. Jahrzehnt 1,19 Prozent, im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts wuchs das BIP pro Kopf real 0,55 Prozent. Miegel schätzt die Steigerungsraten für das begonnene 2. Jahrzehnt auf 0,4 Prozent und die beiden weiteren auf 0,24 und 0,15 Prozent.

Zu diesen Entwicklungen haben neben anderen Faktoren die Sättigung der Märkte und das Altern der Bevölkerung beigetragen. Offensichtlich sind sowohl der Konsumbedarf wie die Kaufkraft einer alternden und zunehmenden Rentnerbevölkerung geringer. Nichts deutet deshalb darauf hin, dass in den kommenden Jahren mit einer nachhaltigen Trendwende gerechnet werden kann. Dass ein wachsender Export die Entwicklung nachhaltig und damit in einer für die Alterssicherung bedeutsamen Weise verändern könnte, ist angesichts der wachsenden Bedeutung der neuen Volkswirtschaften wenig wahrscheinlich.

Dass es gelingen könnte, die Folgen der demografischen Entwicklung der eigenen Bevölkerung durch massive Einwanderung zu mildern, ist aus zwei Gründen unwahrscheinlich. Zum einen konkurriert Deutschland mit den anderen europäischen Ländern um die knapper gewor-

denen Nachwuchskräfte für eine hoch entwickelte Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft. Da sich die Herkunftsländer dieser Einwanderer in einer ähnlichen Lage befinden, ist es zudem nicht ungefährlich, deren knappes eigenes Potenzial durch unsere Abwerbung zu gefährden. Zum anderen ist ein Land mit alternder Bevölkerung, die in zunehmendem Maße auch die politische Entwicklung des Landes in ihrem Sinne beeinflussen könnte, für jüngere Einwanderer nicht unbedingt attraktiver als Weltregionen, in denen sich neue Horizonte auftun.

Bisher haben die hoch entwickelten Industriestaaten in derartigen Situationen ihre Zuflucht zu einer staatlichen Förderung des Wachstums und einer Vergrößerung ihrer politischen Handlungsspielräume durch weitere Staatsverschuldung gesucht. Die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse sperrt diesen Weg für die Zukunft. In gewissem Sinne befindet sich Deutschland damit – wenn auch auf weit höherem Niveau – in einer ähnlichen Situation wie die hilfsbedürftigen Eurostaaten. Da eine Abwertung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausscheidet, sind sie auf tief greifende Veränderungen ihrer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen angewiesen. Die wiederum sind für die Regierenden, aber auch die Bevölkerung mit hohen zusätzlichen politischen Kosten verbunden.

Was heißt das angesichts der Fülle der Aufgaben für den öffentlichen Sektor in Deutschland? Um sie erfolgreich zu bewältigen, müssen wir unsere Governance-Strukturen auf allen Ebenen staatlichen

Handelns grundsätzlich neu strukturieren. Das heißt vor allem, den Trend zu ständig fortschreitender Konzentration der Handlungs- und Entscheidungsprozesse „nach oben“ durch Dezentralisation und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips abzulösen. Zentralistische Strukturen werden die Komplexität einer hoch entwickelten Industrie- und Kulturnation nicht beherrschen können. Noch können sie die Vielfalt der Lebensbedingungen abbilden, die für eine moderne Gesellschaft kennzeichnend ist.

Das heißt im Ergebnis: die Strukturen des öffentlichen Bereiches vom Kopf wieder auf die Füße stellen. Genauer: Der öffentliche Bereich muss bereit sein, die gegenwärtigen Strukturen durch eine der Freiheit und der Selbstverwaltung der Bürger verpflichteten Struktur abzulösen. Insbesondere heißt dies, dass die kommunale Ebene gestärkt werden muss. Denn nur auf dieser Ebene lässt sich die Vielfalt der Lebensverhältnisse erfassen und im Sinne einer Mitwirkung der Bürgergesellschaft gestalten.

Seit Jahren bedauern wir das abnehmende Vertrauen der Bevölkerung in seine Regierungen auf Bundes- und Landesebene. Vertrauen kann der politische Bereich jedoch nur erwarten, wenn zugleich die Bereitschaft besteht, auch den Bürgern und ihrer Fähigkeit Vertrauen zu schenken, ihre Angelegenheiten selbstverantwortlich zu ordnen. Der vormundschaftliche Staat verdient kein Vertrauen, weil er selbst auf Misstrauen aufbaut. ■

Öffentliches Personalmanagement zukunftsfähig gestalten

Zukünftig müssen erhöhte Anforderungen an den Staat mit weniger und vor allem älteren Mitarbeitern in der Verwaltung gemeistert werden, da auch der öffentliche Dienst von den Folgen des demografischen Wandels massiv betroffen sein wird. Wie kann der öffentliche Sektor für junge Menschen und Quereinsteiger als Arbeitgeber an Attraktivität gewinnen und gleichzeitig den Anforderungen seiner zumindest in den nächsten Jahren immer älter werdenden Beschäftigten gerecht werden? Welche Instrumente helfen dem öffentlichen Dienst, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einzustellen und sein Personalmanagement anzupassen?

In Deutschland wird der demografische Wandel die Arbeitswelt von morgen stark beeinflussen und verändern. So ist die Zahl der Bevölkerung im Erwerbsalter¹ stark rückläufig. Laut dem im Oktober 2011 veröffentlichten Demografiebericht der Bundesregierung wird sie von derzeit 50 Millionen bereits bis 2030 auf circa 42 Millionen zurückgehen. Korrespondierend mit der Verschiebung der Altersstruktur in der Gesamtbevölkerung wird sich auch die Struktur der Erwerbsbevölkerung deutlich in Richtung älterer Erwerbstätiger verändern. Ein wesentlicher Teil der Erwerbstätigen wird zukünftig älter als 50 Jahre sein.²

Dies stellt nicht nur die Privatwirtschaft, sondern vor allem auch den öffentlichen Dienst – der mit seinen 4,6 Millionen Beschäftigten³ bei Weitem der größte Arbeitgeber in Deutschland ist – vor große Probleme. Beim Ergreifen von Maßnahmen, um diesen entgegenzuwirken, hinkt Deutschland international teilweise hinterher.⁴ Und dies, obwohl gerade der öffentliche Dienst aufgrund der Vielschichtigkeit der Beschäftigten, die nahezu alle Bildungsabschlüsse und Berufsgruppen umfasst, sowie der Altersstruktur wohl vor den größten Veränderungen steht.

Besondere Herausforderungen im öffentlichen Dienst

Einige Besonderheiten und Entwicklungen in den vergangenen Jahrzehnten haben die Situation im öffentlichen Dienst im Vergleich zu anderen Arbeitgebern tendenziell verschärft. So wurde beispielsweise in den letzten Jahrzehnten im öffentlichen Dienst auf allen föderalen Ebenen kontinuierlich Personal abgebaut. Der Abbau betraf vor allem die Tarifbeschäftigten sowie – zusätzlich auf Bundesebene – die Soldaten (Berufs- und Zeitsoldaten); die Zahl der Beamten nahm hingegen zu.⁵ Der Stellenabbau vollzog sich vor allem durch Ausgliederungen und Privatisierungen (zum Beispiel Deutsche Bahn) sowie durch Umstrukturierungen, insbesondere bei der Bundeswehr. Weitere zentrale Maßnahmen waren die Nichtnachbesetzung frei werdender Stellen bzw. Einstellungs-

Öffentlicher Dienst in den letzten Jahren durch Personalabbau geprägt

1 Definition: „Als Erwerbsalter wird hier die Spanne von 20 bis 64 Jahren betrachtet.“ (Bundesministerium des Innern (2011): Demografiebericht – Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, S.35)

2 Vgl. ebd.

3 Vgl. Statistisches Bundesamt (2011)

4 Vgl. PublicGovernance (Herbst 2010): Demografie und öffentlicher Sektor – internationale Erfahrungen und Herausforderungen

5 Vgl. Bundesministerium des Innern (2011): Der öffentliche Dienst des Bundes, Daten zur Personalstruktur



stopps sowie die Nichtübernahme von Auszubildenden.⁶ Dies hat im öffentlichen Dienst Spuren hinterlassen.

Besonders die mangelnde Rekrutierung jüngerer Menschen zeigt sich bereits heute an der Altersstruktur im öffentlichen Dienst. Auf allen föderalen Ebenen ist der Anteil an Nachwuchskräften sehr gering; er wird – sollten keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden – weiter sinken. Zurzeit liegt das Durchschnittsalter im öffentlichen Dienst bei 45 Jahren, dies bedeutet einen Anstieg von vier Jahren gegenüber 1999. Während im öffentlichen Dienst 75 Prozent der Beschäftigten älter als 35 Jahre sind, trifft dies in der Privatwirtschaft nur auf rund 40 Prozent zu.⁷ Hinzu kommt die nahende Pensionierungs- bzw. Verrentungswelle der geburtenstarken Jahrgänge der späten 50er- und frühen 60er-Jahre, die einen Großteil der derzeit im öffentlichen Dienst Beschäftigten ausmachen. Beides verdeutlicht, dass ein Umdenken in der Personalgewinnung unausweichlich ist, da es in den nächsten Jahren einen steigenden Bedarf an Neueinstellungen geben wird.

Ebenfalls zu beachten ist, dass der öffentliche Dienst seine bisherigen Vorteile gegenüber der Privatwirtschaft – wie zum Beispiel Arbeitsplatzsicherheit – aufgrund des verstärkten Zwangs zu Einsparungen immer weiter einbüßt. So wird derzeit auch im öffentlichen Dienst meist nur noch befristet eingestellt.⁸

Auch die durch das öffentliche Dienstrecht vorgegebenen Strukturen haben sich, etwa im Hinblick auf Leistungsentlohnung und flexible Karrierepfade, vor allem für die Beamten in der Vergangenheit als Wettbewerbsnachteil erwiesen. Als Folge der Föderalismusreform 2006 werden diese starren Strukturen nun aber verstärkt aufgebrochen. Statt des Bundes, der bis zu diesem Zeitpunkt für alle Beamten den gesetzlichen Rahmen vorgab, sind nun die Länder alleinig für das Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht ihrer Landes- und Kommunalbeamten zuständig. Dies hat zur Folge, dass die Bundesländer in den letzten Jahren zum Teil sehr unterschiedliche Reformpfade beschritten haben. So haben zum Beispiel einige ihre Laufbahngruppen reduziert, während andere, wie etwa Bayern, diese im Sinne einer durchgängigen Leistungslaufbahn komplett abgeschafft haben.⁹ Auch Anpassungen im Rahmen des Besoldungs- und Versorgungsrechts haben – nach Aussagen des Deutschen Beamtenbundes – „bereits nach kürzerer Zeit zu einem verstärkten Personalwettbewerb der Länder untereinander geführt“.¹⁰ Aufgrund der geschilderten Besonderheiten wird dem öffentlichen Sektor empfohlen, einen „Paradigmenwechsel von einer passiven Personalverwaltung hin zu einem aktiven Management der Ressource Personal“ herbeizuführen.¹¹

6 Vgl. Robert Bosch Stiftung (2009): Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung. Studie in der Reihe „Alter und Demographie“

7 Vgl. ebd.

8 Nach einer jüngst veröffentlichten Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erfolgten 2011 68 Prozent der Neueinstellungen in der öffentlichen Verwaltung befristet. Vgl. Hohendanner, C. (2012): Befristete Arbeitsverhältnisse – Auch Mann trägt kurz; in IAB 01/2012

9 Vgl. dbb Beamtenbund und Tarifunion: Föderalismusreform (www.dbb.de/themen/beamte/foederalismusreform, Stand: 13.8.2012)

10 Vgl. ebd.

11 Vgl. Robert Bosch Stiftung (2009): Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung. Studie in der Reihe „Alter und Demographie“

Erfolg versprechende Ansätze für ein aktives Personalmanagement

Einen ersten Schritt hat die Bundesregierung mit dem im März 2012 in Kraft getretenen „Fachkräftegewinnungsgesetz“, das zum Beispiel die Anerkennung von Kinderbetreuungs- und Pflegezeiten vor Eintritt in den Bundesdienst oder einen verbesserten Einstieg für IT-Fachkräfte und Ingenieure beinhaltet, bereits unternommen.¹² Für einen zukunftsfähigen öffentlichen Dienst gilt es jedoch, das Personalmanagement den veränderten Rahmenbedingungen weiter anzupassen und neben rechtlichen Modifikationen nach zusätzlichen praktischen Lösungsansätzen zu suchen. Einige Erfolg versprechende Ansätze, die teilweise auch schon in der Praxis angewandt werden, werden im Folgenden vorgestellt.

Nachwuchsgewinnung durch gezieltes Ausbildungs- und Personalmarketing

Schulabgänger sowie junge, gut ausgebildete Arbeitnehmer werden immer weniger und somit begehrt; sie können aus einem breiteren Angebot an Ausbildungsplätzen und Stellen wählen. Für den öffentlichen Sektor ist es demnach wichtig, bei diesem „Wettbewerb um die besten Köpfe“ nicht ins Hintertreffen zu geraten, sondern gezielt seine Stärken auszuspielen. Der öffentliche Dienst muss sein internes und externes

Praktische Lösungsansätze für erfolgreiches Personalmanagement notwendig

Ausbildungs- und Personalmarketing verbessern, indem er sich als attraktiver Arbeitgeber auf dem Personalmarkt präsentiert. Potenzielle Bewerber sollten zielgruppenorientiert angesprochen werden. Außerdem müssten die Bewerber noch stärker hinsichtlich ihrer spezifischen Berufsgruppe und individuellen Qualifikationen betrachtet werden, um zu gewährleisten, dass sie passgenau eingesetzt werden können und ihnen somit ein attraktives Arbeitsumfeld geboten werden kann. Eine verstärkte Zielgruppenorientierung bedeutet auch, bisher möglicherweise vernachlässigte Gruppen, wie zum Beispiel Migranten, in das Personalmarketing einzubeziehen. Landeshauptstädte wie Stuttgart oder München werben bereits verstärkt um junge Menschen mit Migrationshintergrund und konnten deren Anteil an den Auszubildenden in der Stadtverwaltung nach eigenen Angaben bereits auf 30 bzw. über 20 Prozent steigern.¹³ Die Stadt Berlin hat im Rahmen des Modernisierungsprogramms „ServiceStadt Berlin“ ein Handbuch zur interkulturellen Öffnung als Praxisleitfaden veröffentlicht.¹⁴

Moderne Kommunikationswege, wie beispielsweise Onlineportale, sollten verstärkt genutzt werden. Diese haben den Vorteil, kosteneffizienter zu sein und gerade beim jüngeren Publikum einen breiteren potenziellen Bewerberpool zu erreichen. Die Freie und Hansestadt Hamburg setzt beispielsweise beim Ausbildungsmarketing neben einem verbesserten schnelleren Auswahlverfahren verstärkt auf die Onlineansprache potenzieller Bewerber. Durch eine Onlineplattform haben Jugendliche nicht nur die Möglichkeit, sich gezielt über Karriereoptionen zu informieren, sondern können interaktiv durch die Beantwortung von Fragen auf eine für sie eventuell interessante Tätigkeit hingewiesen werden.¹⁵

Neben einer systematischen Ansprache sollte auch der Bewerbungsprozess selbst verbessert werden. So muss der administrative Prozess vom Eingang der Bewerbung bis zur Einstellung des Bewerbers professionell, transparent und schnell verlaufen. In der Vergangenheit war teilweise der Eindruck entstanden, dass vor allem beim Bund vor der Einstellung bzw. Ablehnung eines Bewerbers oftmals Monate vergehen.

¹² Gesetz zur Unterstützung der Fachkräftegewinnung im Bund und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 15.3.2012 (BGBl. I S. 462)

¹³ Vgl. Pressemitteilung der Stadt Stuttgart (12.4.2012): Mehr Migranten im öffentlichen Dienst; Pressemitteilung der Stadt München (2012): Die Stadt wirbt um mehr Personal mit Migrationshintergrund

¹⁴ Der Beauftragte für Integration und Migration: www.berlin.de/lb/intmig/publikationen/ikoe/index.html

¹⁵ Vgl. Rackow, M. (2011): Personalmarketing in der öffentlichen Verwaltung – Analyse und Impulse eines Best Practice-Ansatzes

Effektive und nachhaltige Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen

Neben einer gezielten Rekrutierung kommt es vor allem darauf an, die bereits vorhandenen Beschäftigten zu fördern und sie mit effektiven und nachhaltigen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen auf neue, komplexere Arbeitsaufgaben vorzubereiten sowie die Arbeitsattraktivität zu erhöhen. Wenn seitens des Arbeitgebers „lebenslanges Lernen“ angeboten wird, können sich die Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung selbst weiterentwickeln.

Fort- und Weiterbildung
differenziert anbieten

Hier sollte eine Differenzierung des Weiterbildungsangebots nach unterschiedlichen Qualifizierungszielen wie fachliche Trainings, nicht fachliche Persönlichkeits- und Kompetenztrainings (beispielsweise bezüglich Kommunikation) sowie Trainings für Führungskräfte (etwa zur Personalführung) verstärkt vorangetrieben werden. Gerade bei den beiden letzten Trainingsarten sehen in der deutschen Ministerialverwaltung viele Führungskräfte ein Verbesserungspotenzial beim Fortbildungsprogramm für (Nachwuchs-)Führungskräfte.¹⁶ Bei der Konzeption der Fortbildungsmaßnahmen sollten altersspezifische Besonderheiten wie technisches Know-how und Lerntempo berücksichtigt werden. In Zeiten knapper Kassen sollten hinsichtlich der Finanzierung unterschiedliche Wege in Erwägung gezogen werden. Beispielsweise könnten über eine Kofinanzierung vom Beschäftigten geleistete Überstunden in Form einer Weiterbildung abgegolten werden. Dies wird bei mehreren großen Industrieunternehmen bereits erfolgreich praktiziert. Außerdem sollte die länderübergreifende Zentralisierung von Weiterbildungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden. Derzeit herrscht vor allem für den nicht technischen Dienst eine sehr große Heterogenität der Fortbildungsstrukturen. Gerade in Zeiten, in denen „Transparenz, Vergleichbarkeit und Verwertbarkeit“ von Fortbildungsmaßnahmen auch im öffentlichen Dienst immer wichtiger werden, sollte jedoch geprüft werden, ob diese nicht regional oder auf der jeweiligen föderalen Ebene gebündelt und gegebenenfalls vereinheitlicht werden können.¹⁷ Als Beispiel hierfür könnte die auf Bundesebene seit 1969 existierende Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkÖV) dienen, welche ressortübergreifend Fortbildungsmaßnahmen für die Bundesverwaltung anbietet. Des Weiteren könnte es sich lohnen, auch über den flächendeckenden Ausbau der häufig kosteneffizienteren Onlineschulungsmaßnahmen, wie zum Beispiel das Ilias-Programm, nachzudenken.¹⁸

Flexiblere Arbeitsgestaltungsmodelle

Die Gestaltung der Arbeitszeit und des Arbeitsplatzes wird nicht nur aufgrund der verlängerten Lebensarbeitszeit, sondern auch im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Elternzeit, Pflegezeit) flexibler werden müssen. Gerade junge Menschen legen auf diese Vereinbarkeit großen Wert, wie unter anderem die Shell-Jugendstudie von 2010 belegt.¹⁹ Hier ist der öffentliche Dienst in manchen Bereichen bereits Vorreiter. Er verfügt schon heute über eine Vielzahl an flexiblen Arbeitszeitmodellen, unter anderem Gleitzeit, Teilzeit, Jobsharing oder Telearbeit. Rund elf Prozent der Bundesbediensteten nutzten im Jahr 2011 Teilzeitangebote.²⁰ Bezieht man die Länderebene sowie die Kommunen mit ein, ist es sogar ein Viertel aller Beschäftigten. Beispiele für Vorreiterprojekte gibt es viele. So bieten verschiedene Bundesministerien „Eltern-Kind-Zimmer“ an. Diese ermöglichen es Eltern bei einer plötzlichen Erkrankung ihres Kindes, dieses mit

16 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2009): Verwaltungsführung heute – Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der Ministerialverwaltung

17 Vgl. Elsner, M. (2009): Aufstiegsfortbildung im nicht technischen öffentlichen Dienst – Abschlussbericht: Entwicklungsprojekt 4.0848 des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB)

18 Vgl. www.bakoev.bund.de

19 Vgl. Deutsche Shell Holding GmbH (Hrsg.) (2010): Jugend 2010–16. Shell-Jugendstudie

20 Vgl. Bundesministerium des Innern (2011): Der öffentliche Dienst des Bundes

in das Ministerium zu nehmen.²¹ Derartige Maßnahmen gilt es weiter auszubauen und auf diese Weise den Vorsprung gegenüber der Privatwirtschaft zu halten. Denn auch bei der Entscheidung für oder gegen den öffentlichen Dienst als Arbeitgeber finden derartige Anreize immer mehr Berücksichtigung. Zusätzlich kann der öffentliche Dienst hier aber auch als Vorbild für die Privatwirtschaft dienen. Der Bund versucht beispielsweise mit seinem Netzwerk „Erfolgsfaktor Familie“ ein gesellschaftliches Umdenken in diesem Bereich aktiv anzustoßen.²²

Flexibilisierung nicht nur über Arbeitszeitmodelle

Da sich die Flexibilisierungsmaßnahmen auch im öffentlichen Dienst derzeit häufig ausschließlich auf den Faktor Zeit beziehen und andere Anreize vernachlässigt werden, sollte die Verbindung von Arbeitszeitkonten mit anderen Instrumenten (zum Beispiel Gesundheitsprävention) verstärkt vorangetrieben werden. Besonders im Hinblick auf die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter und die Reduktion des hohen Krankenstandes im öffentlichen Dienst²³, der teilweise durch die erhebliche physische und psychische Belastung (zum Beispiel im Polizeidienst) begründet wird, ist eine aktive Gesundheitsförderung wichtig. Diese lässt sich mit einer flexibleren Arbeitsgestaltung verbinden. Bereits heute bieten einige Behörden Inhouse-Maßnahmen wie Rückenschulungen, Gymnastikkurse und vergleichbare Aktionen an.²⁴ Hier sollte noch gezielter auf die Bedürfnisse der einzelnen Beschäftigungsgruppen eingegangen werden.

Systematische Förderung für Mitarbeiter „45 plus“

Aufgrund der steigenden Anzahl an älteren Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst muss gerade die Gruppe der über 45-Jährigen systematisch gefördert werden. Die sich verändernde Altersstruktur hat zur Folge, dass ältere Arbeitnehmer immer mehr zu einer unverzichtbaren Personalressource werden. Da eine vertikale Karriereentwicklung bereits ab 45 Jahren oftmals nicht mehr möglich ist oder vom Mitarbeiter vielleicht auch nicht angestrebt wird, sollte über horizontale Entwicklungsmöglichkeiten nachgedacht werden. Jobrotationen innerhalb von Abteilungen, Behörden oder sogar behördenübergreifend stellen hier eine Gelegenheit zur Weiterentwicklung dar – dabei ändert sich der Aufgabenbereich, jedoch nicht zwangsläufig die Hierarchieebene. Besonders gefördert wird dies schon jetzt bei Führungskräften und sollte auf andere Hierarchieebenen ausgeweitet werden. Jedoch ist umstritten, ob eine Pflicht zur Jobrotation flächendeckend eingeführt werden soll, da für den Erfolg eines solchen Wechsels nicht nur der Wunsch des Mitarbeiters, sondern auch ein aktives Wissensmanagement entscheidend ist. Das Land Nordrhein-Westfalen zum Beispiel fördert und fordert Jobrotationen in vielen Bereichen bereits seit über zehn Jahren, wobei in der Finanzverwaltung ein Stellenwechsel nach fünf bis sieben Jahren vorgesehen ist.²⁵

Um einen effektiven Wissenstransfer zu gewährleisten und das Verständnis zwischen den Generationen zu fördern, sind altersgemischte Teams eine gute Methode. Hierzu kann zum Beispiel ein Mentoring-Programm für Neueinsteiger oder aber auch die gemeinsame Arbeit an Projekten dienen. Derartige Programme bringen erfahreneren Mitarbeitern auch eine Wertschätzung für ihr bisher gesammeltes Wissen und ihre geleisteten Dienste entgegen.

21 Vgl. Bundesministerium des Innern (2012): Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Homepage des BMI: www.bmi.bund.de, Stichwort „Das BMI als Arbeitgeber“ [Stand: 31.7.2012])

22 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: www.erfolgsfaktor-familie.de

23 Vgl. Bundesministerium des Innern (2011): Gesundheitsförderungsbericht 2010 der unmittelbaren Bundesverwaltung

24 Vgl. unter anderem: Bundesministerium des Innern (2011): Gesundheitsförderungsbericht 2010 der unmittelbaren Bundesverwaltung; Bayerischer Landtag (2011): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Günther Felbinger FW vom 9.12.2010 zur finanziellen Ausstattung des Gesundheitsmanagements (Drucksache 16/8208 vom 29.4.2011)

25 Vgl. Stakenkötter, C. (2009): Skill-Management in der Finanzverwaltung NRW – Optimierung des Jobrotationsprinzips in der Finanzverwaltung NRW durch ein IT-gestütztes Skill-Management-System

Schlussfolgerungen und Ausblick

Der öffentliche Dienst muss nicht nur die strukturellen Voraussetzungen schaffen, um den demografischen Wandel gesellschaftlich bewältigen zu können; er muss ihn auch in seinen eigenen Reihen meistern. Gegenüber (potenziellen) Mitarbeitern müssen die Vorteile zur Privatwirtschaft, wie die Arbeitsplatzsicherheit, hervorgehoben und mit neuen Maßnahmen vor allem hinsichtlich flexibler Karriereentwicklung und leistungsorientierter Bezahlung ergänzt werden. Hier gibt es wie dargestellt bereits viele gute Ansätze, jedoch erscheinen diese noch unkoordiniert und werden vor allem noch nicht flächendeckend umgesetzt. Dies ist unter anderem der föderalen Struktur geschuldet, die sich – wie zum Beispiel bei der Reform des Dienstrechts – auch im öffentlichen Dienst auswirkt. Dem Austausch mit der Privatwirtschaft, die sich in vielen Bereichen den gleichen Herausforderungen gegenüber sieht, sollte sich der öffentliche Dienst dabei nicht verweigern. Dieser Austausch sollte jedoch auf Gegenseitigkeit beruhen, da auch die Privatwirtschaft vom öffentlichen Dienst – etwa im Bereich der Teilzeitmodelle – durchaus lernen kann. Es gilt die richtigen Personalmanagementinstrumente zu wählen und diese an die Gegebenheiten des öffentlichen Dienstes anzupassen. Dazu müssten ergänzend auch neue Instrumente erprobt werden.

Nutzung von Synergien im öffentlichen Sektor und Austausch mit der Privatwirtschaft

Des Weiteren sollte über langfristige Kooperationen zwischen den einzelnen Behörden und der Bundesagentur für Arbeit (BA) nachgedacht werden, um mögliche Synergien zu nutzen. Dem Wunsch der Behörden, gut geschultes Personal einzustellen, kann das Ziel der BA, ihren Kunden Arbeitsplätze zu vermitteln, entsprechen. Als jüngstes Beispiel hierfür kann die Kooperation zwischen der Deutschen Bahn und der BA dienen, die vor allem bei der Rekrutierung und Weiterqualifizierung besser zusammenarbeiten möchten. Ihr Ziel ist es, „Schüler, Berufserfahrene und benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt erfolgreich zu vermitteln, frühzeitig zu qualifizieren und damit dem steigenden Fachkräftebedarf bei der Deutschen Bahn entgegenzuwirken.“²⁶ Auch das Projekt der Bundesregierung „Demografiesensibles Personalmanagement in der Bundesverwaltung“ fördert durch die Entwicklung von Leitfäden ein Umdenken im Personalwesen.²⁷

Ebenso sollte der öffentliche Dienst den demografischen Wandel als Chance betrachten. Gerade Neu- und Quereinsteiger bieten die Möglichkeit, den Kulturwandel hin zu einem zukunftsfähigen Staatswesen weiter voranzutreiben. Es gilt, den demografischen Wandel zu bewältigen und gleichzeitig effektive und effiziente Verwaltungsarbeit für die Bürgerinnen und Bürger zu leisten. ■

Stefanie Beck

²⁶ Vgl. innovative Verwaltung (2012): Bundesagentur für Verwaltung: Kooperation mit der Deutschen Bahn, Link: <http://www.innovative-verwaltung.de/index.php?do=show&id=8254&alloc=209> (Stand: 25.7.2012)

²⁷ Vgl. Die Bundesregierung (2012): Das Projekt der Bundesregierung „Demografiesensibles Personalmanagement in der Bundesverwaltung“, Link: www.verwaltung-innovativ.de

Daseinsvorsorge im demografischen Wandel

Wir werden weniger. Wir werden älter. Der demografische Wandel ist Gewissheit. Dessen Auswirkungen auf die öffentliche Daseinsvorsorge stellen eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts dar. Zwei in den kommenden Jahren besonders betroffene Bereiche sind der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) und die soziale Infrastruktur.

Die demografische Entwicklung hat in Deutschland regional unterschiedliche Folgen. Während für Metropolregionen in den alten und neuen Bundesländern wie Berlin, München, Frankfurt, Hamburg, Köln, Düsseldorf oder Leipzig der demografische Wandel vorrangig ein Problem der „Alterung“ darstellt, entsteht für viele ländliche Regionen hierdurch ein „Schrumpungsproblem“. Insbesondere in den abseits größerer Städte gelegenen ländlichen Regionen Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsen-Anhalts sind die Auswirkungen zunehmend sichtbar.

Dies ist keine neue Entwicklung. Sie begann bereits in den Siebzigerjahren. Seit 1972 verzeichnet die Bundesrepublik Jahr für Jahr einen Sterbeüberschuss.¹ In 1971, dem letzten Jahr mit positivem Saldo, wurden in Deutschland noch etwa eine Million Kinder geboren. Im Jahr 2011 waren es nur noch rund 663.000 Neugeborene. Die Zahl der Sterbefälle sank dagegen nur leicht von circa 965.000 in 1971 auf 852.000 im Jahr 2011. Gleichzeitig ist die Lebenserwartung in Deutschland von rund 71 Jahren in 1972 auf knapp 80 Jahre im Jahr 2009 gestiegen.² Lange Zeit wurde der Sterbeüberschuss durch einen positiven Wanderungssaldo kaschiert. Über Jahrzehnte hinweg sind seit 1960 alljährlich bis zu 782.000 Menschen (1992) mehr nach

Deutschland ein- als ausgewandert. Auch dieser Wanderungssaldo war 2008 und 2009 erstmals in der jüngeren Vergangenheit negativ. Die Kombination dieser Trends aus einem kontinuierlichen Sterbeüberschuss und einem zunehmenden Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung – die lange Jahre durch das Zuwanderungsplus scheinbar ausgeglichen wurden – führte zu dem allgemein mit dem Schlagwort „Demografischer Wandel“ bezeichneten Zustand. Nach den annahmegestützten Prognosen des Statistischen Bundesamtes soll die deutsche Bevölkerung bis 2060 auf 65 bis 70 Millionen Menschen zurückgehen³ – das wären bis zu 17 Millionen Einwohner weniger oder ein Rückgang um 15 bis 21 Prozent innerhalb von 50 Jahren.⁴

Auswirkungen auf die öffentliche Daseinsvorsorge

Solche tief greifenden Veränderungen haben auch grundlegende Auswirkungen auf die öffentliche Daseinsvorsorge. Diese muss sich den demografisch bedingten neuen Bedürfnissen der Bevölkerung anpassen. Zur öffentlichen Daseinsvorsorge zählen zum Beispiel die Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, die Müllentsorgung und Abwasserbeseitigung, das Verkehrs- und Beförderungswesen, aber

¹ Vgl. DESTATIS (2012): Geborene und Gestorbene in Deutschland. Abrufbar unter www.destatis.de (Stand: 27.8.2012)

² Vgl. Weltbank: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN/countries/DE?display=default> (Stand: 27.8.2012)

³ Vgl. DESTATIS (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern (2011): Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes



auch Bildungs- und Kultureinrichtungen, Bäder, Krankenhäuser sowie Pflegeeinrichtungen. In fast allen Bereichen der Daseinsvorsorge wird es zu Veränderungen im Nachfragevolumen und/oder hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der entsprechenden Leistung kommen. Der „Betroffenheitsgrad“ der verschiedenen Leistungsbereiche ist dabei aber unterschiedlich. Zwei in dieser Hinsicht besonders betroffene Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge sind der ÖPNV und die soziale Infrastruktur mit Fokus auf ältere Menschen. Herausforderungen und Lösungsansätze in diesen beiden Leistungsfeldern werden im Folgenden vorgestellt.

Leistungsfeld ÖPNV

Seine rechtliche Grundlage als Aufgabe der Daseinsvorsorge findet der öffentliche Personennahverkehr in §1 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG). In diesem heißt es: „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.“ Die Herausforderungen, die auf den ÖPNV zukommen, sind vielschichtig.

In den Ballungsräumen, in denen demografischer Wandel vor allem für eine alternde Bevölkerung steht, stellt das Thema Barrierefreiheit eine der zentralen Herausforderungen für den ÖPNV dar. Durch die Beweglichkeitseinschränkungen vieler älterer Fahrgäste ist die Nähe zur Haltestelle

sowie die barrierefreie Gestaltung von Weg, Haltestelle und Zugang zum Fahrzeug von besonderer Bedeutung. Busse, Straßenbahnen und Züge müssen entweder auf Niederflertechnik umgestellt oder aber mit entsprechenden Rampen ausgerüstet werden. Außerdem muss auch die Ausstattung der Fahrzeuge selbst angepasst werden. So wird hier zum Beispiel in Zukunft mehr Platz für Rollatoren benötigt.

Die Anpassungen an die spezifischen Bedürfnisse älterer Menschen setzen sich bei den Fahrkartenautomaten und Netzinformationen fort. Bei diesen gilt es, in der Benutzerführung für Einfachheit sowie deutlich mehr Transparenz und Klarheit zu sorgen, um allen Fahrgästen eine intuitive Bedienung ohne fremde Hilfe zu ermöglichen. Aller technischer Fortschritt wird allerdings im Einzelfall die Notwendigkeit von ergänzendem, gezielt geschultem Service- und Sicherheitspersonal nicht ersetzen. Dieses Erfordernis ergibt sich im Übrigen auch aus dem steigenden Sicherheitsempfinden bzw. -bedürfnis älterer Verkehrsteilnehmer.⁵

Schließlich stellt sich für die Verkehrsunternehmen in den Metropolen die Frage, wie die Tür-zu-Tür-Mobilität weiter gesteigert werden kann. Älteren Menschen fällt es schwerer, den Weg zwischen Haltestelle

und den eigenen vier Wänden zurückzulegen. Hier müssen alternative Konzepte erarbeitet werden, die diese „Transportlücke“ schließen können.

Im ländlichen Raum stellen sich dem ÖPNV dagegen ganz andere Herausforderungen. Abseits der Ballungsräume wird der Nutzerkreis teilweise deutlich kleiner. Vorhandene Kapazitäten können mit dem sich stetig verringernden Nutzerkreis nicht mehr ausgelastet werden. In einigen Regionen hat dies bereits heute zur Folge, dass ÖPNV-Angebote ausgedünnt oder ganz eingestellt werden, weil die verbliebene Zahl der Nutzer das Vorhalten der Leistung nicht mehr rechtfertigt. Um auch in diesen ländlichen Gebieten weiterhin eine Grundversorgung mit öffentlichem Personennahverkehr sicherzustellen, bleiben als Lösungsalternativen nur eine Rückführung der Versorgungsfrequenz und eine Anpassung der Fahrzeuggrößen an die sinkende Nachfrage.

Eine zusätzliche Veränderung sowohl in den Ballungsräumen als auch in ländlichen Gebieten ist der sich wandelnde Wegezweckanteil. Mit der Zunahme des Seniorenanteils bei gleichzeitigem Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen und Schüler verändern sich die Wegezweckanteile vom Arbeits- hin zum Freizeitweg. Die Verkehrsunternehmen müssen daher identifizieren, zu welchen Zeiten es in Zukunft zu einer vermehrten bzw. verringerten Nutzung kommen wird.

⁵ Vgl. zum Beispiel Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit (2010): Sicherheit im Öffentlichen Personennahverkehr des Landes Brandenburg



In der Demografiestrategie des Bundes⁶ wird das grundsätzliche Ziel formuliert, ein bedarfsgerechtes und benutzerfreundliches Mobilitätsangebot für alle Regionen zu organisieren und bereitzustellen. Der Bund sieht hier aber vor allem die Länder in der Pflicht. Neben der Unterstützung des Wissenstransfers für innovative und zukunftsfähige ÖPNV-Angebote will der Bund vor allem seine Verpflichtungen aus dem Regionalisierungsgesetz erfüllen und sich mit den Ländern zügig über die Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz⁷ verständigen.

In einem von KPMG begleiteten Modellprojekt⁸ des Bundesministeriums des Innern (BMI) wurde unter anderem ein innovatives Servicekonzept als ergänzendes Angebot im Buslinienverkehr entwickelt. Für die Sicherstellung der dauerhaften Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum wurde im Landkreis Uckermark das Modell „Kombibus“ entwickelt. Dabei handelt es sich um eine Kombination aus Dienstleistungen und Mobilitätsangeboten wie etwa Beförderung, Kurier- und Transportdienstleistungen.

Auch auf kommunaler Ebene gibt es bereits eine Vielzahl von Beispielen, wie

ÖPNV-Unternehmen sich auf die beschriebenen Herausforderungen einstellen. Der Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV) setzt im ländlichen Raum Rufbusse ein, die nur noch nach vorheriger Anforderung bestimmte Haltestellen des Streckennetzes anfahren. Die Stadtwerke Oberhausen AG setzt nur noch rollstuhltaugliche Busse ein. Auch wurden bereits über 80 Prozent der Haltestellen so umgebaut, dass der Übergang vom Bordstein zum Bus rollatorauglich ist. Im ganzen Bundesgebiet gibt es viele weitere vergleichbare Beispiele, die zeigen, dass auf kommunaler und regionaler Ebene die Herausforderungen angenommen werden.

Leistungsfeld soziale Infrastruktur für ältere Menschen

„Selbstbestimmtes Leben im Alter“ ist eines der zentralen Handlungsfelder der Demografiestrategie des Bundes. Gemäß dieser ist für den Bund eine bedarfs- und sachgerechte Sozialraumgestaltung vor Ort unter dem Leitbild der „Sorgenden Gemeinschaft“ von höchster Bedeutung. Mit den Kommunen, der Wohnungswirtschaft, Bauträgern, Sozialverbänden, örtlichen Leistungserbringern und anderen örtlichen Akteuren will der Bund hierzu in einen intensiven Dialog treten, wie auf regionaler bzw. kommunaler Ebene die Rahmenbedingungen für selbstbestimmtes Leben im Alter verbessert werden können.

Zur hierfür erforderlichen sozialen Infrastruktur für ältere Menschen zählen insbesondere:

- Bedürfnisorientierte Pflegeangebote,
- Möglichkeiten barrierefreien Wohnens,
- Ortsnaher Zugang zu Ärzten, Reha-Zentren, Beratungs- und Hilfe-Vermittlungsstellen sowie Einkaufsmöglichkeiten,
- Soziokulturelle Angebote wie zum Beispiel Bibliotheken, Bürgerhäuser, Ausstellungen.

Die demografisch bedingte steigende Nachfrage dieser Infrastrukturleistungen stellt für Politik und Verwaltung bei gleichzeitig konstanter – in vielen ländlichen Gebieten sogar abnehmender – Bevölke-

rungszahl und entsprechend abnehmender Finanzkraft eine immense Herausforderung dar. Den Kommunen kommt als zentraler Ort der Daseinsvorsorge eine besondere Verantwortung zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur zu. Bei der Leistungserbringung sind sie dabei häufig auf die Kooperation mit anderen Akteuren – wie zum Beispiel den Pflegekassen, den Pflegedienstleistern, der Immobilienwirtschaft und ehrenamtlichen Initiativen – angewiesen. Über Instrumente wie die Bauleitplanung oder über ihre Wohnungsbaugesellschaften können sie jedoch auch direkten Einfluss auf die Entwicklung einer bedürfnisorientierten Siedlungsstruktur nehmen.

So sollten die Bedürfnisse einer älter werdenden Gesellschaft systematisch bei der Erstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen beachtet werden (zum Beispiel die Sicherstellung barrierefreier wohnortnaher sozialer Dienstleistungen). Die Wohnungsbaugesellschaften sollten beispielsweise in Form von Zielvereinbarungen dazu verpflichtet werden, ausreichend barrierefreien Wohnraum zu schaffen, der älteren Menschen einen möglichst langen Verbleib in den eigenen vier Wänden ermöglicht.

Im Altenpflegebereich haben Kommunen unter den Bedingungen eines freien Marktzugangs für Pflegedienstleister allein kaum direkte Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf die Angebotsstruktur. Über ihre Moderationsfunktion können sie allerdings zum Aufbau adäquater ambulanter Pflegestrukturen beitragen, die von Pflegebedürftigen klar gegenüber einer Unterbringung im Pflegeheim bevorzugt werden.⁹ Potenzielle Stellgrößen sind hierbei neben den genannten altersgerechten Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsmaßnahmen beispielsweise der Aktivitätsgrad örtlicher Pflegeakteure beim Aufbau qualitativ hochwertiger und einfach zugänglicher Pflegeberatungsangebote sowie die

⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern (2012): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung

⁷ Das am 1.1.2007 in Kraft getretene Entflechtungsgesetz soll die Finanzierung vormaliger „Gemeinschaftsaufgaben“ von Bund und Ländern sichern, welche durch die Föderalismusreform I abgeschafft wurden. Kompensationszahlungen des Bundes zum Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs sind in diesem Gesetz nur bis Ende 2013 geregelt, für die Zeit danach sieht das Gesetz eine gemeinsame Prüfung und Verständigung durch Bund und Länder vor.

⁸ Vgl. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (2011): Modellvorhaben Daseinsvorsorge 2030. Innovativ und modern – eine Antwort auf den demografischen Wandel

⁹ Vgl. Schneekloth, U. (2005): Entwicklungstrends beim Hilfe- und Pflegebedarf in Privathaushalten – Ergebnisse der Infratest-Repräsentativerhebung; Zentrum für Qualität in der Pflege (2010): Häusliche Pflege. Daten und Fakten

effektive Einbindung ehrenamtlicher und nachbarschaftlicher Strukturen in quartiersbezogene Netzwerke.

Unter dem Stichwort „Wohnen für Hilfe“ existieren in einigen Städten – wie zum Beispiel Köln, München, Freiburg und Jena – Modelle, bei denen Senioren mietfrei bzw. mietgünstig ungenutzten Wohnraum Studierenden oder Auszubildenden zur Verfügung stellen. Als Ausgleich erbringen jene Hilfeleistungen im Alltag. Weitere bargeldlose Tauschmodelle wie Zeitkonten oder Tauschringe sind in den letzten Jahren zunehmend auf kommunaler Ebene entstanden. Sie können dazu beitragen, das vorhandene ehrenamtliche Potenzial bei jungen und älteren Bürgern zur Unterstützung sozialer Infrastrukturleistungen effektiver zu kanalisieren.

Einen ähnlichen Weg geht das Modellprojekt „Partner_Stadt“, an dem vier sächsische Kommunen gemeinsam beteiligt sind und das im Rahmen des Programms „Daseinsvorsorge 2030“ vom BMI unterstützt wird. „Partner_Stadt“ bezieht systematisch aktive Senioren ab 65 Jahren in unterschiedliche Bereiche der Daseinsvorsorge wie Alten- und Krankenbetreuung, Ausbildungsbegleitung, Hausaufgaben- und Hortbetreuung sowie Stadtbildpflege ein. Zur Organisation und besseren Regulierung von Angebot und Nachfrage wurde ein gemeinnütziger Verein gegründet; als zusätzlichen Teilnahmeanreiz erhalten die Senioren eine Aufwandsentschädigung. Mit vergleichsweise geringen Finanzmitteln eröffnet sich hierdurch für die beteiligten Kommunen die Chance, einerseits Angebote der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten, die sie sonst nicht mehr finanzieren könnten, und gleichzeitig aktive Senioren in das zivilgesellschaftliche Leben zu integrieren.

In Zeiten knapper Finanzen kommt zusätzlich der effektiven Bündelung verschiedener Angebote und Anbieter sozialer Infrastrukturleistungen eine entscheidende Rolle zu. So stellt beispielsweise das geplante Aktivierungs- und Integrationszentrum für ältere Menschen (AIZ) in Greifs-

wald ein weiteres vom BMI unterstütztes Modellprojekt dar. Hier soll durch die Vernetzung verschiedener Anbieter und regionaler Akteure eine zentrale Anlaufstelle für ältere Menschen der ganzen Region geschaffen werden, in der verschiedene Beratungs-, Gesundheits- und Dienstleistungsangebote sowie soziokulturelle Angebote in zentraler Lage verknüpft werden. Ein Senioren-Shuttle soll die Erreichbarkeit des AIZ sicherstellen.

Fazit und Ausblick

Der demografische Wandel führt in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge zu einem deutlich veränderten Nachfrageverhalten.

Alle Leistungen der Daseinsvorsorge sollten daher regelmäßig einem „Demografie-Check“ unterzogen werden, um sicherzustellen, dass angesichts allgemein knapper Finanzmittel nachhaltig die richtigen Prioritäten gesetzt werden. Zur kontinuierlichen Integration solcher Nachhaltigkeitsaspekte in die politische Steuerung können im Rahmen des doppischen Produkthaushalts entsprechende Nachhaltigkeitskennzahlen definiert werden.¹⁰ Verstärkt gilt dies für schrumpfende ländliche Kommunen und Regionen, die teilweise sogar mit geringeren Steuereinnahmen auskommen müssen. Die Reduzierung einiger, künftig weniger nachgefragter Angebote wird dabei nicht zu vermeiden sein und ist in zahlreichen ländlichen Regionen bereits jetzt zu beobachten. Gleichzeitig müssen die gleichbleibend oder zunehmend nachgefragten Leistungsfelder der Daseinsvorsorge weiterhin in einer hohen Qualität erbracht werden.

Eine herausragende Rolle sollten die Kommunen bei der Vernetzung der verschiedenen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteure der örtlichen Daseinsvorsorge einnehmen, insbesondere um die diversen Schnittstellen zu reduzieren und sinnvolle kostensparende Kooperationen zu initiieren. Auch die effektive Einbindung unterstützender, ehrenamtlicher



Strukturen kann in vielen Bereichen ein – jedoch sicher nicht das alleinige – Erfolgsinstrument darstellen. Vor dem Hintergrund fragiler werdender Familienstrukturen wird insbesondere im Pflegebereich ebenso der professionelle Unterstützungsbedarf weiterhin zunehmen. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge sieht darüber hinaus vor allem im verstärkten Fachaustausch zwischen Stadt- bzw. Regionalplanern und den für Sozialpolitik Verantwortlichen Reserven für eine effizientere und nachhaltigere Infrastrukturpolitik.¹¹ ■

Michael Plazek, Markus Schiebold

¹⁰ Vgl. PublicGovernance Sommer 2012: Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung auf dem Prüfstand

¹¹ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2006): Empfehlungen zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen mit einer älter werdenden Bevölkerung

Interkommunale Zusammenarbeit künftig umsatzsteuerpflichtig?

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat in letzter Zeit zahlreiche Entscheidungen zu umsatzsteuerlich relevanten Tätigkeiten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts getroffen. Hierin nimmt das Gericht zunehmend die Umsatzsteuerbarkeit von Leistungen der öffentlichen Hand an, die nach bisheriger Auffassung als hoheitlich und damit nicht der Umsatzsteuer unterliegend einzustufen waren. Diese Entscheidungen haben nicht nur Folgen im Außenverhältnis der betroffenen Gemeinden zum Bürger, sondern auch Auswirkungen auf die Zusammenarbeit von Kommunen, Ländern und Bund – sowohl miteinander als auch untereinander. Dies gilt unter anderem im Hinblick auf den demografischen Wandel.

Die interkommunale Zusammenarbeit von Gemeinden gewinnt zunehmend an Bedeutung. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Wesentlich ist vor allem die Diskrepanz zwischen Aufgabenstellung und den verfügbaren finanziellen Kapazitäten der Gemeinden aufgrund zunehmender Aufgabenübertragung übergeordneter politischer Ebenen. Ein anderer Grund ist der Bevölkerungsrückgang infolge des demografischen Wandels, der sich zunehmend auf die gemeindliche Aufgabenerfüllung auswirkt. Zu guter Letzt beflügelt der Trend der Rekommunalisierung von vormals durch Privatisierung ausgegliederten Aufgaben die interkommunale Zusammenarbeit. Unabhängig von diesen Gründen wird davon ausgegangen, dass größere Einheiten kosteneffizienter wirtschaften können. Zudem könnten durch eine Zusammenarbeit in diversen Formen Synergien der beteiligten Gemeinden und Landkreise genutzt werden, die letztendlich zu deutlich effektiveren und effizienteren Verwaltungsstrukturen führen.

Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit ist Bestandteil der Organisationshoheit der Kommunen und verfassungsrechtlich gewährleistet. Den Gemeinden bietet sich

eine Vielzahl von Kooperationsmöglichkeiten des privaten und öffentlichen Rechts mit unterschiedlicher Rechtsverbindlichkeit an. So können die Gemeinden beispielsweise in privatrechtlichen Gesellschaften (GmbH, AG) zusammenarbeiten oder Werkverträge schließen, genauso wie es ihnen offensteht, öffentlich-rechtliche Arbeitsgemeinschaften zu gründen oder öffentlich-rechtliche Verträge über Beistandsleistungen zu vereinbaren. Die Länder haben in den Landesgesetzen über die interkommunale Zusammenarbeit weitere öffentlich-rechtliche Formen der Zusammenarbeit geschaffen. Die wichtigsten und am häufigsten vorkommenden Formen sind dabei Zweckverbände und Zweckvereinbarungen.

Die Handlungsfelder interkommunaler Kooperationen sind vielfältig. Zunehmend an Bedeutung gewinnen Kooperationen im IT-Bereich, bei denen die Gemeinden ihre IT-Abteilungen in Kompetenzzentren bündeln oder eine Gemeinde andere Gemeinden mitversorgt. Weitere Betätigungsfelder interkommunaler Zusammenarbeit finden sich im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. So sind auch der Abwasser- oder Abfallzweckverband bereits seit langem praktizierte Kooperationsformen, die von dem Urteil betroffen sein könnten,

während Kooperationen im Bereich der Energieversorgung bereits zuvor der Umsatzsteuer unterlagen. Verwaltungs- und Infrastrukturmaßnahmen sind zunehmend schwerer zu finanzieren. Aufgrund des demografischen Wandels sinken zudem die Auslastungsgrade öffentlicher Einrichtungen. Gemeinsame Organisations- und Trägermodelle sowie die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur können die Finanzierbarkeit öffentlicher Einrichtungen sichern. Zu denken ist hier an Kooperationen in den Bereichen Feuerwehr, Rettungsdienst und Kindergarten sowie gemeinsame Leistungen bei der Aus- und Fortbildung von Verwaltungsmitarbeitern, der Beschaffung, dem Facility Management etc.

Besteuerung nach dem Umsatzsteuergesetz

Betrachtet man den Wortlaut in § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG), dann sind juristische Personen des öffentlichen Rechts nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art unternehmerisch tätig und unterliegen somit der Umsatzsteuerpflicht. Ein Betrieb gewerblicher Art liegt vor, wenn eine nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen ausgeübt wird und sich diese innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich heraushebt und nicht dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen ist.

Früher nahm der BFH das Tätigwerden in Ausübung der öffentlichen Gewalt an, wenn die Aufgabe durch Gesetz oder Verordnung ausdrücklich zugewiesen war und der Körperschaft des öffentlichen Rechts „eigentümlich“ und, wenn auch nicht ausschließlich, so doch in ganz erheblichem Umfang oder im Regelfall „vorbehalten“ war.

Geänderte Sichtweise des BFH

Dieser Ansatz erfuhr unter der EU-Richtlinie 2006/112/EG und den darin formulierten Gedanken der Wettbewerbsneutralität des Umsatzsteuerrechts eine neue Konkretisierung durch den BFH. Die EU-Richtlinie bestimmt, dass Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen

des öffentlichen Rechts nicht als Steuerpflichtige gelten, soweit sie Tätigkeiten ausüben oder Leistungen erbringen, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten oder Leistungen Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben. Falls sie jedoch solche Tätigkeiten ausüben oder Leistungen erbringen, gelten sie für diese Tätigkeiten oder Leistungen als Steuerpflichtige, sofern eine Behandlung als Nichtsteuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Die EU-Richtlinie will die Gleichbehandlung juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Unternehmen privater Rechtsform gewährleisten.

Alle nachhaltigen, zur Erzielung von Einnahmen durchgeführten Tätigkeiten von Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts unterliegen der Umsatzsteuer, soweit die öffentliche Hand

- auf privatrechtlicher Grundlage (zum Beispiel durch privatrechtlichen Vertrag) und damit unter den gleichen Voraussetzungen wie alle anderen Wirtschaftsteilnehmer handelt, oder
- auf öffentlich-rechtlicher Grundlage (zum Beispiel aufgrund eines Gesetzes oder einer Satzung durch Verwaltungsakt) agiert – die Nichtbesteuerung dieser Tätigkeit jedoch zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

Der BFH entschied mit Urteil vom 10.11.2011 (Az.: VR 41/10) über einen Sachverhalt, in dem es um den Vorsteuerabzug einer Gemeinde für die Errichtung einer Sport- und Freizeithalle ging. Die Gemeinde nutzte die Halle für den eigenen Schulsport, überließ sie aber auch gegen Entgelt an private Nutzer sowie an eine Nachbargemeinde für den dortigen Schulunterricht. Mit Ausnahme der Nutzung für den eigenen Schulsport bejahte der BFH die Umsatzsteuerbarkeit der genannten Tätigkeiten. Auch unter nationalem Recht seien Beistandsleistungen, die zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht würden, der Umsatzbesteuerung zu unterwerfen, wenn sie zwar

auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, dabei jedoch im Wettbewerb zu Leistungen Privater erbracht würden.

Der BFH gibt hier ein neues Prüfprogramm vor. In einem ersten Schritt prüft er, ob die Tätigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts auf privatrechtlicher Grundlage durch Vertrag oder auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erfolgt. Basiert die Tätigkeit auf privatrechtlicher Grundlage, liegt stets eine steuerbare Tätigkeit vor. Tätigkeiten auf öffentlich-rechtlicher Grundlage setzen für die Nichtsteuerbarkeit voraus, dass es nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen kommen darf. Für die Bestimmung der Wettbewerbsrelevanz greift der BFH auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 16.9.2008, Rs.: C-288/07, Isle of Wight Council) zurück, wonach

- es nicht erforderlich ist, dass „erhebliche“ oder „außergewöhnliche“ Wettbewerbsverzerrungen vorliegen,
- für die Beurteilung auch ein potenzieller Wettbewerb zu berücksichtigen ist und
- es regelmäßig nicht auf die Verhältnisse auf dem jeweiligen „lokalen Markt“ ankommt.

Ein finanzielles Problem entsteht daraus, dass die nunmehr fällige Umsatzsteuer nicht als Vorsteuer abgezogen werden kann, wenn der Leistungsempfänger hoheitlich tätig ist. Ein Vorsteuerabzug kommt nur für Aufwendungen in Betracht, die den wirtschaftlichen Bereich des Leistungsempfängers betreffen.

Im Ausgangsfall konnte die Nachbargemeinde die Vorsteuer aus der Nutzung der benachbarten Sporthalle nicht abziehen, da die Sporthalle für den Schulunterricht und damit für eine hoheitliche Tätigkeit genutzt wurde.

Folgen für die interkommunale Zusammenarbeit

Die Kommunen müssen damit rechnen, künftig im stärkeren Umfang als bisher mit Umsatzsteuer belastet zu werden. Die sogenannte Amtshilfe hat es den Kommunen bisher in vielen Fällen ermöglicht, Leis-

tungen von einer anderen Gebietskörperschaft ohne zusätzliche Belastung mit 19 Prozent Umsatzsteuer zu beziehen – ein Vorteil, der bei einem Leistungsbezug von einem privaten Partner oder Dienstleister nicht bestand. Es kann also zu einer Verteuerung des Leistungsbezugs und damit zu finanziellen Mehrbelastungen kommen.

Darüber hinaus liegt nunmehr eine weitere Gerichtsentscheidung vor, die die Steuerpflicht der öffentlichen Hand mit Blick auf das Wettbewerbskriterium ausweitet. Bereits heute unterliegen viele Aufgaben der Umsatzsteuer, wie beispielsweise die Lieferung von Gas, Wasser und Strom. Andere Dienstleistungen, wie etwa die der Kultureinrichtungen (Theater, Opern) oder die der kommunalen Krankenhäuser, fallen zwar in den unternehmerischen Bereich der juristischen Person des öffentlichen Rechts, sind aber umsatzsteuerbefreit.

Bereiche staatlichen Handelns gegenüber dem Bürger auf öffentlich-rechtlicher Grundlage ohne Wettbewerb zu privatrechtlichen Unternehmen unterliegen auch weiterhin nicht der Umsatzsteuer. Darunter fällt zum Beispiel die gesamte Eingriffsverwaltung (unter anderem Polizei, Ordnungsamt, Meldewesen). Viele in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen betriebene Strukturen werden danach zu untersuchen sein, ob sie nach den Kriterien des Europäischen Gerichtshofs in einem Wettbewerb zu Privaten stehen.

Aufgrund der Entwicklung der Rechtsprechung könnten zukünftig weitere Bereiche, die bisher als nicht steuerbare Tätigkeiten eingestuft wurden, auf den Prüfstand kommen. So ist beispielsweise fraglich, ob nicht auch die Abfallentsorgung oder die Unterhaltung von kommunalen Straßen durch die Länder nach der neuen Rechtsprechungslinie des BFH umsatzsteuerbare Vorgänge sind, da hier ein privater, nicht unbedingt lokal begrenzter Wettbewerb denkbar ist.

Wie geht es weiter?

Ein Ende der interkommunalen Zusammenarbeit ist sicher nicht zu befürchten, da die finanziellen Vorteile aus der Aufga-

benteilung die Steuerbelastungen überwiegen dürften. Dennoch bedarf es zukünftig einer genaueren Analyse, ob die Zusammenarbeit umsatzsteuerliche Auswirkungen entfaltet.

Dabei ist zunächst der Aufgabenbereich des interkommunalen Zusammenschlusses daraufhin zu untersuchen, ob tatsächlich umsatzsteuerbare Umsätze verwirklicht werden. In diesem Zusammenhang liegen nicht schon steuerbare Umsätze vor, nur weil die Aufgabe der öffentlichen Hand auf privatrechtlicher Grundlage erbracht wird. Die gewählte Rechtsform ist nicht das entscheidende Kriterium, ob ein Vorgang als steuerbarer Umsatz der Besteuerung unterliegt. Genau wie juristische Personen des öffentlichen Rechts muss auch bei Betätigung in privatrechtlicher Form die Unternehmereigenschaft gegeben sein, das heißt die Person muss nachhaltig wirtschaftliche Leistungen gegen Entgelt erbringen. Dabei ist sorgfältig zu prüfen, ob durch die interkommunale Zusammenarbeit eine unternehmerische Betätigung erfolgt und ein Leistungsaustausch vorliegt.

Die Rechtsprechung könnte dazu führen, dass eine nicht steuerbare Tätigkeit nur dann vorliegt, wenn zwischen juristischen Personen „echte“ Amtshilfe geleistet wird. Amtshilfe liegt vor, wenn hoheitliche Gewalt ausgeübt wird, die eigentlich einem Privaten nicht zugänglich ist. Sollte aber das mit der Amtshilfe erbetene Tätigwerden auch durch private Dritte ausgeführt werden können, liegt unter den weiteren Voraussetzungen gegebenenfalls ein steuerbarer Umsatz vor.

Liegt ein umsatzsteuerbarer Vorgang vor, wird dennoch keine Umsatzsteuer erhoben, sofern eine Steuerbefreiung greift. Eine generelle Steuerbefreiungsvorschrift für interkommunale Zusammenschlüsse oder Tätigkeiten der juristischen Personen des öffentlichen Rechts gibt es nach deutschem Recht nicht. Auch Art. 132 Abs. 1 lit. f der Richtlinie 2006/112/EG ist nicht unmittelbar anwendbar. Die Norm befreit Tätigkeiten selbstständiger Zusammenschlüsse gegenüber ihren Mitgliedern,

wenn diese Tätigkeiten selbst umsatzsteuerbefreit sind. Hier kommt es auf die individuelle Tätigkeit der juristischen Person des öffentlichen Rechts an. Das Umsatzsteuergesetz sieht zahlreiche Steuerbefreiungsvorschriften in den Bereichen Gemeinnützigkeit, Gesundheitswesen und Kultur vor.

Ob der von der juristischen Person des öffentlichen Rechts ausgeführte Umsatz letztendlich durch einen Vorsteuerabzug des Leistungsempfängers neutralisiert wird, hängt derzeit davon ab, ob die empfangene Leistung für hoheitliche oder wirtschaftliche Tätigkeiten verwendet werden soll.

Fazit

Die neue Rechtsprechung des BFH zur Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts hat zunehmend Auswirkungen auf die interkommunale Zusammenarbeit. Sie wird dabei getragen vom gegenwärtigen europäischen Recht und kann derzeit als fundiert und gefestigt angesehen werden. Nach aktueller Rechtslage bleibt den juristischen Personen des öffentlichen Rechts keine andere Möglichkeit, ihre Tätigkeiten gründlich nach umsatzsteuerlichen Implikationen zu analysieren und Risikovorsorge zu betreiben.

Da momentan aber auch die Europäische Kommission über eine Änderung der Besteuerungsvorschriften der öffentlichen Hand nachdenkt, könnte die Lösung auf europäischer Ebene liegen – entweder durch eine Ausweitung der Steuerbefreiung auch für interkommunale Zusammenschlüsse oder durch die Implementierung eines Vorsteuerabzugsrechts für öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Gegenwärtig prüft das Bundesministerium der Finanzen noch, welche konkrete Schlussfolgerung das Urteil des BFH für die Länder und Kommunen haben wird und wendet das Urteil vorläufig nicht an. Mit Spannung zu erwarten sind die nach Abschluss der Sommerpause anstehenden Ergebnisse der eingesetzten Arbeitsgruppe. ■

Martin Schmitz, Christian Möser

Rating-Agenturen uneins – also alles in Ordnung?

Der Blätterwald hat gerauscht, als am späten Abend des 23.7.2012 die Rating-Agentur Moody's bekannt gab, den Ausblick für die Bonität der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit den Niederlanden und Luxemburg von „stabil“ auf „negativ“ zu setzen. Zwar verfügt Deutschland immer noch über die Bestnote „AAA“, aber der Schock saß tief. Sollte auch Deutschland, wie schon zuvor die USA und Frankreich, bald nicht mehr zur – schrumpfenden – Zahl der staatlichen Top-Schuldner gerechnet werden können?



Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

Hertie School of Governance;
wissenschaftlicher Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor



Dr. Ferdinand Schuster

Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor

In einer mehrseitigen Pressemitteilung¹ hat Moody's begründet, warum sie Zweifel hat, dass Deutschlands Top-Rating auf längere Sicht Bestand haben wird. Mehrfach wiederholt wird die Formulierung „steigende Unsicherheit hinsichtlich des Ausgangs der europäischen Schuldenkrise“ (vor allem vor dem Hintergrund eines möglichen Euro-Austritts Griechenlands). Auch die zunehmenden Verpflichtungen Deutschlands durch die „reaktive und in kleinen Schritten erfolgende Politik“ der europäischen Staatslenker sowie die wachsende Anfälligkeit des deutschen Bankwesens werden betont. Da Deutschland einen erheblichen Teil der europaweit aufgelaufenen Lasten trage, könnte ein zunehmend wahrscheinlicheres negatives Ereignis dazu führen, dass die übernommenen Verpflichtungen fällig würden, so Moody's weiter. Positiv werden die starke Position der deutschen Volkswirtschaft und das hohe Vertrauen, das dem Land von Investoren entgegengebracht wird, hervorgehoben. Letzteres habe dazu geführt, dass sich Deutschland zu niedrigen Kosten verschulden könne und Refinanzierungsmittel „hoch verfügbar“ seien. Auf der anderen Seite drohe eine Herabstufung der Rating-Note, wenn der deutsche Staat eingreifen müsse, um das Bankensystem zu retten, ein Staat die Eurozone

verlassen müsse oder die Refinanzierungskosten der öffentlichen Hand stark steigen, sofern Deutschland seinen Status als „sicherer Hafen für Investoren“ verlieren würde.

Am 1. August hielt dann die Konkurrenz dagegen: Die Agentur Standard&Poor's stellte der Bundesrepublik Deutschland in Aussicht, die „AAA“-Note auch in Zukunft beibehalten zu wollen, der Ausblick sei mithin „stabil“. Ähnlich wie Moody's sehen auch die Analysten von Standard&Poor's die wettbewerbsfähige Wirtschaft und deren Exportstärke als Pluspunkte. Hervorgehoben werden auch die trotz gestiegener Staatsverschuldung aufrechterhaltene relative Ausgabendisziplin – verglichen mit anderen Staaten, die über die gleiche Bonitätsstufe verfügten. Interessant erscheint der Verweis der Agentur auf die Fähigkeit Deutschlands, wirtschaftliche Schocks zu verarbeiten, wofür als Beispiele die deutsche Wiedervereinigung und die weltweite Wirtschaftskrise des Jahres 2008/2009 genannt werden. Allerdings sieht auch Standard&Poor's Gefahren für die bisherige Bestnote, wenn der Schuldenstand über 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen würde bzw. wenn die von Deutschland ausgesprochenen Garantien für andere Länder im Rahmen der Eurokrise unerwartet ansteigen würden.

¹ http://www.moody.com/research/Moodys-changes-the-outlook-to-negative-on-Germany-Netherlands-Luxembourg--PR_251214

Zu einem ähnlichen Ergebnis kam nur wenige Tage später die Rating-Agentur Fitch, die ebenfalls die Bestnote mit einem stabilen Ausblick versah. Fitch nannte neben dem stabilen Wirtschaftswachstum auch den Abwärtstrend bei der Arbeitslosigkeit als Begründung: Deutschland sei die einzige große entwickelte Volkswirtschaft, die in 2012 eine geringere Arbeitslosigkeit aufweise als im Jahr 2007.

Drei Agenturen – drei Meinungen: Offenbar ist man sich unter den Rating-Experten nicht ganz einig, wie sich die Lage der öffentlichen Finanzen Deutschlands weiter entwickeln wird. Wie soll man also mit Rating-Noten umgehen?

In manchen Fällen einer Herabstufung von Staaten sahen sich die Rating-Agenturen massiver Kritik ausgesetzt. Die Agenturen wurden als Abgesandte des angelsächsischen Finanzkapitals verunglimpft und es wurde ihnen aufgrund vergangener Irrtümer die Fähigkeit abgesprochen, die Lage der Staaten angemessen beurteilen zu können. Immer wieder wurde die Forderung laut, endlich eine „europäische“ Rating-Agentur ins Leben zu rufen, die es mit den als angelsächsisch dominiert angesehenen „großen Drei“, Moody's, Standard & Poor's und Fitch, aufnehmen könnte – wobei nur der Vollständigkeit halber erwähnt sei, dass sich die letztgenannte Agentur teilweise im Besitz eines französischen Investors befindet.

Vor allem in der „Dotcom-Krise“ von 2001 und während der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 wurde den Rating-Agenturen zum Vorwurf gemacht, sie reagierten zu spät, würden durch ihre öffentlichen Urteile Unternehmenskrisen erst auslösen und so „prozyklisch“ den Abschwung beschleunigen. Da die Agenturen sich hauptsächlich durch die Emittenten der Wertpapiere finanzieren, die sie mit Ratings bewerten, werden zudem Interessenkonflikte vermutet. Manche Ökonomen kritisieren auch, dass Ratings über die tatsächlichen Kreditausfallrisiken kaum etwas aussagen würden. So wurden im Zusammenhang mit der „Subprime“-Krise in der

US-amerikanischen Immobilienfinanzierung die von den Agenturen verliehenen „AAA“-Ratings für die gehandelten Kreditpakete massiv angezweifelt.

Eine kürzlich von Forschern der Universität St. Gallen veröffentlichte Studie² hat diese Kritik an den Rating-Agenturen noch weiter untermauert und ihnen sogar eine Mitverantwortung an der gegenwärtigen Krise attestiert. Nicht nachvollziehbare Herabstufungen europäischer Länder durch Rating-Agenturen seien nach Ansicht der Studienautoren eine zentrale Ursache und Triebfeder der europäischen Schuldenkrise. Die Studie kritisiert die Willkür von Rating-Agenturen und zeigt, dass bereits geringe negative Rating-Signale, auch wenn sie unbegründet sind, Länder in einen Insolvenzstrudel stoßen können. Der Politik empfehlen die Studienautoren, dass Regierungen die Arbeit von Rating-Agenturen und mögliche Interessenkonflikte genauer unter die Lupe nehmen sollten.

Auf der anderen Seite erschienen die Rating-Agenturen in der Staatsschuldenkrise immer wieder als diejenige Instanz, die in ihren Urteilen eine gewisse Unabhängigkeit erkennen ließ. Nicht selten waren sie es, die als erste offen drohende Probleme ansprachen, die den politischen Instanzen offenbar als der Öffentlichkeit nicht zumutbar erschienen, auf der anderen Seite aber als „offenes Geheimnis“ gelten. Im Fall der Vereinigten Staaten hatte die Agentur Standard & Poor's im vergangenen Jahr eine Herabstufung vorgenommen, wobei auch unbefangene Beobachter angesichts der oft erst in letzter Minute entschiedenen Auseinandersetzungen zwischen Präsident und Kongress über die Heraufsetzung der Schuldenobergrenze Zweifel bekommen konnten, ob dies noch als Ausweis einer soliden Finanzpolitik gelten kann. Im Fall Deutschlands dürfte es ebenfalls gute Argumente für die skeptische Sicht von Moody's ge-

ben, ob das Land angesichts von über zwei Billionen Euro eigener Schulden wirklich im Ernstfall die neuen Lasten übernehmen kann, die der Ausfall von im schlimmsten Fall bis zu drei staatlichen Schuldnern im Euroraum verursachen würde. Sogar die ansonsten eher optimistische Agentur Fitch merkt in ihrer Mitteilung³ an, dass die Wahrscheinlichkeit „signifikant“ angestiegen sei, dass der ganze Europäische Stabilisierungsfonds EFSF in Anspruch genommen würde, was Deutschlands Schuldenquote von derzeit 83 Prozent auf 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen lassen würde. Ein „Warnsignal“ wird auch darin gesehen, dass sich Deutschlands Schuldenquote in relativ kurzer Zeit verschlechtert hätte und seit 2003 oberhalb von 60 Prozent läge.

Also ist offenbar doch nicht alles in Ordnung. Was ist zu tun? Abseits von einer dauerhaften Lösung auf europäischer Ebene wäre es für Deutschland vor allem wichtig, glaubhaft ein nachhaltiges Nulldefizit auch für den Bundeshaushalt anzustreben und zudem in die Tilgung der aufgelaufenen Staatsschulden einzutreten. Der Beirat des Instituts für den öffentlichen Sektor hat dazu in seinem Positionspapier „Runter vom Schuldenberg“⁴ einen zwar provokanten, aber gleichzeitig umsetzbaren Weg vorgeschlagen. Kern des Konzepts ist, die Mehreinnahmen der steuerlichen „kalten Progression“ langfristig zu nutzen, um die Altschulden innerhalb einer Generation auf Null zurückzuführen. Auch der Steuerrechtler Paul Kirchhof hat in seinem im August vorgestellten Buch „Deutschland im Schuldensog“ die Tilgung der Staatsschulden gefordert. Einem Staat, der diesen Kraftakt vollbringt, dürfen die Bestnoten aller Rating-Agenturen und das volle Vertrauen der Finanzmärkte auf lange Zeit sicher sein. ■

2 Gärtner, M./Griesbach, B. (2012) Rating agencies, self-fulfilling prophecy and multiple equilibria? An empirical model of the European sovereign debt crisis 2009–2011. <http://ideas.repec.org/p/usg/econwp/201215.html>

3 http://www.fitchratings.com/creditedesk/press_releases/detail.cfm?pr_id=757579 (Stand: 27. 8. 2012)

4 Erhältlich auf www.publicgovernance.de

AKTUELLES AUS VERWALTUNGSWIRTSCHAFT UND ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

Corporate Governance

BGH: Ständige Aufsichtsratsmitglieder mit rein beratender Funktion unzulässig

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat die Berufung von ständigen lediglich beratenden Aufsichtsratsmitgliedern, die die Anzahl der im Gesetz vorgeschriebenen Höchstzahl an Mitgliedern übersteigt, mit seinem Beschluss vom 30.1.2012 für unzulässig erklärt (II ZB 20/11).

Besonders bei kommunalen Unternehmen gestaltet sich die Besetzung des Aufsichtsrats oftmals schwierig, da häufig versucht wird, die Mehrheitsverhältnisse des kommunalen Eigentümers (Stadt- oder Gemeinderat) abzubilden. Sollte hierbei die gesetzlich vorgeschriebene Höchstzahl von 20 Aufsichtsräten (§ 7 Abs.1 MitbestG) nicht ausreichen, behilft man sich in der Praxis mit der Ernennung von Aufsichtsratsmitgliedern mit rein beratender Funktion.

So versuchte eine Stadt, als alleinige Gesellschafterin einer mitbestimmten GmbH mit mehr als 2.000 Arbeitnehmern, durch eine Satzungsänderung zusätzlich vier beratende Mitglieder ohne Stimmrecht in den Aufsichtsrat zu bestellen. Diese sollten allein von der Stadt benannt werden. Die Satzungsänderung wurde von den Gerichten nicht akzeptiert. Nach dem Beschluss des BGH gibt es kein ständiges Teilnahmerecht Dritter an den Aufsichtsratssitzungen einer mitbestimmten GmbH (oder auch AG). Nur ausnahmsweise dürfen Sachverständige und Auskunftspersonen zur Beratung über einzelne Gegenstände hinzugezogen werden. ■

BayVGH: Gehalt eines Klinikchefs muss nicht offengelegt werden

Ein Geschäftsführergehalt einer im kommunalen Besitz befindlichen Krankenhaus-GmbH muss der Presse gegenüber nicht offengelegt werden. Dies hat mit Beschluss vom 14.5.2012 der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes

entschieden (Az.7 CE 12.370). Geklagt hatte eine Lokalzeitung gegen den betreffenden Krankenhauszweckverband, den das erstinstanzliche Verwaltungsgericht Bayreuth zunächst zur Auskunft über den Gehaltsrahmen verpflichtet hatte. Das Verwaltungsgericht hatte argumentiert, die GmbH befinde sich in öffentlicher Trägerschaft, weshalb die Interessen der Gesellschaft und des Geschäftsführers gegenüber dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit zurückstehen müssten.

Der BayVGH schloss sich dieser Argumentation nicht an und vertrat die Ansicht, dass das Vertraulichkeitsinteresse des Klinikchefs Vorrang gegenüber dem öffentlichen Interesse genieße. Die Offenlegung von Gehältern von Geschäftsführern kommunaler Unternehmen sei „differenziert“ gesetzlich geregelt. Wenn der betreffende Geschäftsführer sein Einverständnis zur Offenlegung nicht erteilt habe, was im vorliegenden Fall gegeben sei, müsse er davon ausgehen können, dass die Vertraulichkeit gewahrt bleibe. Der Gesetzgeber habe den Kommunen lediglich auferlegt, darauf hinzuwirken, dass jedes Mitglied eines geschäftsführenden Unternehmensorgans vertraglich verpflichtet wird, sein Gehalt zur Veröffentlichung mitzuteilen, so das Gericht in seiner Pressemitteilung.

Vorausgegangen war eine abschlägig beschiedene Anfrage der Lokalzeitung an die zuständige Kommunalverwaltung unter dem Hinweis, das kommunale Krankenhaus sei eine Behörde im Sinne des Bayerischen Pressegesetzes, das den Medien ein Auskunftsrecht zuerkennt. ■

Studie zu Regulierung und Erfolgsfaktoren der Aufsichtsratsarbeit

Auch ausgefeilte rechtliche Regelungen könnten nicht automatisch gute Aufsichtsräte und eine gute Aufsicht zustande bringen, eine zu starke Regulierung könne vielmehr negative Effekte auf das Engagement und die Motivation der Aufsichtsratsmitglieder haben und somit die Qualität der Aufsichtsratsarbeit zum Schlechten beeinflussen. Zu diesem Schluss kommt

eine Studie des Reinhard-Mohn-Instituts für Unternehmensführung und Corporate Governance der Universität Witten/Herdecke. Das Institut hat im Dezember 2011 mithilfe von über 180 Interviews mit Aufsichtsratsmitgliedern aus DAX30- und MDAX-Unternehmen untersucht, was gute Aufsichtsratsarbeit ausmacht.

Der Studie zufolge ist die Vergütung für Aufsichtsräte als Motivationsfaktor zweitrangig. Einen großen Einfluss auf die Effizienz des Gremiums hätte vielmehr die Verhaltensweise des Aufsichtsratsvorsitzenden. Sein Führungsstil sei entscheidend für den Erfolg der Unternehmenskontrolle. Eine positive Konstellation eines „Orchestrators“ an der Spitze des Aufsichtsgremiums, der Entscheidungen im kleinen Kreis vorbereitet und die Fähigkeiten des Gremiums am besten nutzt, gebe es aber nur in maximal 30 Prozent der untersuchten Unternehmen.

Aufsichtsräte entwickeln der Studie nach eigene Formen des Umgangs mit rechtlichen Vorgaben, die je nach Unternehmen verschieden sind. Der bestehende rechtliche Rahmen könne zum Beispiel bei der Mitbestimmung für das Unternehmen Mehrwert stiften, wenn sich sowohl Anteilseigner als auch Arbeitnehmervertreter von ihrer Rolle als reine Interessenvertreter lösen würden und sich dadurch eine Vertrauenskultur zwischen beiden Parteien entwickelt. So bringe die Mitbestimmungsgesetzgebung in einigen Unternehmen einen ausgeprägten Konflikt hervor, in anderen hingegen komme es zu pragmatischen Arrangements. Beim Prüfungsausschuss hingegen führten die gesetzlichen Bestimmungen zunehmend zu einer reinen juristischen Absicherung, so die Studie. Die hohen Anforderungen an die Mitglieder resultierten in steigender Unsicherheit und in Angst vor haftungsrechtlichen Konsequenzen. So konzentrierten sich die Mitglieder zunehmend ausschließlich auf die Erfüllung der Gesetze, anstatt sich ihre notwendige Autonomie zu erhalten.

Zusatzinformationen sind unter reinhard-mohn-institut.de zu finden. ■

Verwaltungsmodernisierung

Bürgerbeteiligung zur Neuregelung des Verkehrszentralregisters

1.700 Beiträge gingen zu den vom Bundesverkehrsminister vorgestellten Eckpunkten zur Neuregelung des Verkehrszentralregisters, zukünftig Fahreignungsregister, und zum Fahreignungsbewertungssystem ein. Drei Wochen hatten Bürgerinnen und Bürger im Mai 2012 die Möglichkeit, Vorschläge einzubringen. Ziel der neuen Regelungen des im Volksmund „Flensburger Punktekonto“ genannten Registers sollen einfachere, gerechtere und transparentere Vorschriften sein, um somit die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Zugleich sollen sie einen Beitrag zu mehr Sicherheit im Straßenverkehr leisten.

Die häufigste Forderung des Forums wird umgesetzt: Die Differenzierung bei den Punkten wird auf ein 3-Punkte-System geändert; der Entwurf des Ministeriums sah zunächst ein 2-Punkte-System vor. Drei Punkte gibt es für eine Straftat, zwei für einen besonders schweren Verstoß und einen Punkt für einen schweren Verstoß. Sind acht Punkte erreicht, wird der Führerschein entzogen.

Darüber hinaus gab es eine klare Zustimmung für den Wegfall der Überliegefrist und Tilgungshemmung – und damit für die festen Tilgungsfristen.

Der Vorschlag aus dem Forum, Punkte auch außerhalb des Systems von Verkehrsdelikten abbauen zu können, wurde nicht im Gesetzentwurf aufgenommen.

Weiterhin gab es verschiedene Ideen, die über die geplanten Neuregelungen hinausgingen. So wird beispielsweise dem Wunsch nach mehr Verkehrskontrollen nachgegangen; eine Änderung des Bußgeldkatalogs wird es hingegen zum jetzigen Zeitpunkt nicht geben.

Nach Beendigung der Bürgerbeteiligung wird nun der Gesetzentwurf erarbeitet.

Das Inkrafttreten der Neuregelung in dieser Legislaturperiode ist das gesetzte Ziel.

Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung sowie die Pläne des Regierungsvorhabens können unter www.punkteforum.de eingesehen werden. ■

Hamburg beschließt Transparenzgesetz

Als erstes Bundesland hat Hamburg am 13.6.2012 ein umfassendes Transparenzgesetz beschlossen. Das Gesetz, das am 6. Oktober in Kraft getreten ist, verpflichtet den Hamburger Senat, amtliche Informationen für alle Bürger kostenlos im Internet zugänglich zu machen. Für das Einrichten eines kostenfreien Informationsregisters inklusive Volltextdatenbank im Internet hat die Stadt allerdings zwei Jahre Zeit.

Das Transparenzgesetz löst das Hamburger Informationsfreiheitsgesetz ab, das jedem Bürger bislang – wie in vielen anderen Bundesländern – nur auf Anfrage ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen zugestanden hat. Mit der Gesetzesverabschiedung kam die Hamburger Bürgerschaft einem für den Sommer geplanten Volksbegehren der Initiative „Transparenz schafft Vertrauen“ zuvor.

Insgesamt fallen 15 Arten von Dokumenten unter die Veröffentlichungspflicht, darunter Senatsprotokolle, Gutachten, Baugenehmigungen, Geodaten und alle Verträge ab 100.000 Euro, die die Daseinsvorsorge betreffen. Wesentliche Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen inklusive der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen der Leitungsebene müssen ebenfalls veröffentlicht werden. Von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen sind aus Datenschutzgründen personenbezogene Daten sowie juristisch klar definierte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. ■

Portal für Bürgeranfragen in mehreren Bundesländern gestartet

Seit April 2012 können Bürger in Nordrhein-Westfalen Anfragen an die Kommunal- und Landesbehörden über die In-

ternetseite www.FragDenStaat.de/NRW stellen. Seit August 2012 gilt dies ebenso für Berlin und Brandenburg (www.FragDenStaat.de/Berlin; www.FragDenStaat.de/Brandenburg).

Die unabhängige Plattform – die seit August 2011 von der Organisation Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. zunächst nur für die Bundesebene betrieben wurde – ermöglicht es, Anfragen nach den Informationsfreiheitsgesetzen an Bundesbehörden zu stellen. Damit sollen laut den Betreibern des Portals die Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung erhöht und eine transparente Kontrolle der Antwortpraxis der Behörden ermöglicht werden. Die Anfragen werden zusammen mit der jeweiligen Antwort der Behörde auf der Seite veröffentlicht. ■

Öffentliche Finanzwirtschaft

Bettensteuer nur bei privaten Übernachtungen zulässig

Die Kommunen dürfen keine pauschale Kulturförderabgabe – im Volksmund Bettensteuer genannt – erheben, sondern nur bei privaten Übernachtungen. Dies entschieden die Richter des Bundesverwaltungsgerichts am 11.7.2012 nach Klage zweier Hotelbetreiber aus Trier und Bingen am Rhein. Für die Richter ist die Bettensteuer eine örtliche Aufwandsteuer. Diese dürfe nur auf Konsumausgaben erhoben werden, die über den allgemeinen Lebensbedarf hinausgehen. Bei Übernachtungen, die beruflich erforderlich sind, sei dies aber nicht der Fall. Das Gericht erklärte die Satzungen beider Städte für unwirksam, da sie keine Regelung zur Unterscheidung von privaten und berufsbedingten Übernachtungen enthalte.

Etwa 20 Kommunen erheben derzeit die Bettensteuer; sie müssen nun mit erheblichen Einbußen rechnen, da der Großteil der Übernachtungen auf Geschäftsreisende zurückzuführen ist. Bisher werden pauschale Beträge zwischen einem und drei Euro pro Gast verlangt oder es wird

ein Prozentsatz des Übernachtungspreises erhoben.

In Lübeck und Dortmund gibt es bereits eine fünfprozentige Besteuerung, die nur für Touristen gilt. Dienstreisende müssen dort per Formular nachweisen, dass sie nicht privat unterwegs sind. ■

Haushaltssicherungs- bzw. Haushaltskonsolidierungskonzepte auf dem Vormarsch

In Zeiten steigender kommunaler Verschuldung sind immer mehr Kommunen dazu verpflichtet, ein Haushaltssicherungs- bzw. Haushaltskonsolidierungskonzept vorzulegen (vergleiche auch Public Governance Herbst 2010). Allein das Internetportal www.haushaltssteuerung.de verlinkt auf deutschlandweit mittlerweile mehr als 230 Konzepte, wobei die meisten in Nordrhein-Westfalen und Hessen zu finden sind.

Seit Ende der 1980er-Jahre stellen diese Konzepte eine Möglichkeit dar, in deutschen Gemeindeordnungen eine Sanierung des Gemeindehaushalts festzuschreiben. Dadurch soll – gesetzlich erzwungen – eine Haushaltskonsolidierung innerhalb eines bestimmten Zeitraums – etwa vier bis zehn Jahre – erreicht werden. Während die Konzepte zunächst nur in Ausnahmefällen angewandt wurden, müssen heute mehr und mehr Kommunen auf diese Maßnahme zurückgreifen. Dabei handelt es sich sowohl um kleine Gemeinden mit circa 3.000 Einwohnern als auch um große Städte, wie etwa in diesem Jahr Hannover und Essen.

Beispiele für einzelne Haushaltssicherungskonzepte sind unter www.haushaltssteuerung.de/haushaltssicherungskonzepte abrufbar. ■

Hessen beschließt kommunalen Schutzschirm

Zur Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der konsolidierungsbedürftigen Kommunen hat die hessische Landesregierung im Mai 2012 Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen in Höhe

von 3,2 Milliarden Euro beschlossen. Bis zu 2,8 Milliarden Euro davon entfallen auf eine Hilfe zur Schuldentilgung und circa 400 Millionen Euro auf eine Zinsverbilligung.

Das Angebot zur Unterstützung bei der Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs bis spätestens 2020 trifft bei freiwilliger Teilnahme auf große Resonanz: 102 der 106 teilnahmeberechtigten Kommunen reichten fristgerecht einen Antrag zum 29.6.2012 beim Hessischen Ministerium der Finanzen und der zuständigen Aufsichtsbehörde ein. Die Konsolidierungsmaßnahmen und -ziele werden bis November 2012 individuell mit dem Land vereinbart und gemäß der Empfehlung jeweils von einer Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen kommunalen Vertreter beschlossen.

Kommunale Entschuldungsfonds gibt es zum jetzigen Zeitpunkt in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt.

Ausführliche Informationen zum Schutzschirm sind auf der Internetseite des Hessischen Ministeriums der Finanzen www.hmdf.hessen.de unter den Stichworten Finanzen und Kommunaler Finanzausgleich einsehbar. ■

BayVGH: Keine staatlichen Zuschüsse für finanzkräftige Kommunen

Am 24.5.2012 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) entschieden, dass finanzkräftigen Kommunen staatliche Zuschüsse verwehrt werden können (Az. 4B 11.1215).

Die Stadt Coburg klagte, nachdem die Regierung von Oberfranken finanzielle Zuweisungen für den vierten Bauabschnitt zum Umbau und zur Sanierung eines ihrer Gymnasien abgelehnt hatte. Für die drei vorhergehenden Bauabschnitte hatte die Stadt Zuweisungen erhalten.

Der BayVGH hob nun das erstinstanzliche Urteil, in dem die Stadt Recht bekommen



hatte, auf und entschied, dass der Freistaat Bayern zu Recht die Förderung versagt hat. Eine Förderung setze unter anderem voraus, dass die Kommune die Aufgabe ohne den Zuschuss nicht erfüllen könnte. Dies sei hier nicht der Fall, da die Stadt über eine überdurchschnittlich hohe Finanz- und Steuerkraft verfüge und eine unterdurchschnittliche Verschuldung vorliege. Außerdem befand der Verwaltungsgerichtshof auch darüber, auf welchen Zeitpunkt für die Beurteilung der Finanzkraft abzustellen sei (Antragstellung oder Entscheidungszeitpunkt). Maßgeblich sei, so das Gericht, die Finanzkraft zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zuschussantrag. ■

BBSR veröffentlicht Studie zu kommunalen Kassenkrediten

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat im Mai 2012 in einer Studie die regionale Verteilung sowie die Ursachen der sich immer stärker verbreitenden kommunalen Kassenkredite untersucht.

Demnach hat jede zweite Stadt oder Gemeinde bereits mindestens einmal Kassenkredite aufgenommen. Immer mehr Kommunen nutzen diese allerdings in den letzten Jahren als Dauerfinanzierungsinstrument. Kassenkredite sind dabei vorrangig ein Phänomen der westdeutschen Städte und Gemeinden; nur sechs Prozent des Kreditvolumens entfallen derzeit auf ostdeutsche Kommunen. Außerdem zeigt sich eine hohe räumliche Konzentration: In lediglich 26 der 408 kreisfreien

Städte und Landkreise fallen 50 Prozent der Kassenkredite an, obwohl in den betroffenen Kommunen nur etwa zwölf Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung leben. Bezogen auf die Kassenkredite pro Einwohner führen das Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen die Länderliste mit Abstand an.

Durch Korrelationsanalysen wird belegt, dass strukturelle Ursachen wie ein dauerhaft schwacher lokaler Arbeitsmarkt, hohe Sozialausgaben, fehlende wirtschaftliche Dynamik und Abwanderung die Kassenkreditaufnahme befördern. Es zeigt sich jedoch auch, dass in einigen Bundesländern erst durch rechtliche Regelungen und die Kommunalaufsicht Spielräume zur verstärkten Kassenkreditaufnahme geschaffen wurden.

Die Studie kann auf der Webseite des BBSR www.bbsr.bund.de unter dem Stichwort „BBSR-Analysen KOMPAKT 7/2012“ heruntergeladen werden. ■

Kaum Investitionstätigkeit der Kommunen in naher Zukunft

Die „KfW Blitzbefragung Kommunen – 1. Halbjahr 2012“ zeigt, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen im zweiten Halbjahr 2012 voraussichtlich nicht steigen wird. Es sei sogar damit zu rechnen, dass die kommunale Investitionstätigkeit im Gesamtjahr zurückginge. So bliebe die Nachfrage nach Investitionskrediten weiterhin schwach – ganz im Gegensatz zur Nachfrage nach Kassenkrediten, die sich weiterhin auf hohem Niveau bewege. Allgemein „werden die Bedingungen zur Aufnahme von Krediten für kommunale Investitionsprojekte gegenwärtig außerordentlich positiv bewertet“, so die KfW.

Neben der Investitionstätigkeit und Finanzierung lag der kommunalpolitische Fokus der Umfrage auf der energetischen Sanierung kommunaler Gebäude, wobei deutlich wird, dass es hier einen großen Sanierungsrückstand gibt. Die Probleme bei der Umsetzung werden vor allem im Bereich der Finanzierung sowie hinsichtlich

der zu geringen Fördermittelausstattung gesehen.

Die Blitzumfrage wandte sich an 458 kommunale Finanzexperten aus Städten, Gemeinden, Landkreisen und Spitzenverbänden; insgesamt äußerten sich 141 von ihnen.

Die ausführlichen Umfrageergebnisse können unter www.kfw.de heruntergeladen werden. ■

Sparkassen-Finanzgruppe

DSGV: Sparkassen sollten nicht der Sanierung von Kommunen dienen

In den vergangenen Monaten wurde wiederholt dafür plädiert, die Sparkassen als Finanzierungshilfe für verschuldete Kommunen nicht unberücksichtigt zu lassen. Diese Forderung verkennt nach Ansicht des Präsidenten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) die wirklichen Aufgaben von Sparkassen, wie dieser in einem Zeitungskommentar darlegte.

Die Hauptaufgabe der Sparkassen bestehe darin, die kreditwirtschaftliche Versorgung aller Bevölkerungsgruppen sowie des Mittelstands sicherzustellen und nicht in der Renditemaximierung, die dann Kommunen zugutekäme. Dies würden die Sparkassen gerade im Hinblick auf die erhöhten Eigenkapitalanforderungen aus Basel III auch nicht leisten können.

Außerdem sei es nicht die Aufgabe von Sparkassen, die durch Aufgabenverlagerung vonseiten des Bundes und der Länder entstandenen Mehrkosten bei den Kommunen durch Ausschüttungen an diese zu deckeln. Eine Aufgabenverlagerung müsste stattdessen mit höheren Finanzzuweisungen einhergehen.

Des Weiteren unterstützten die Sparkassen die Kommunen bereits durch Ertragssteuern (inklusive Gewerbesteuern) und Spenden. Nach wissenschaftlichen Untersuchungen werden derzeit zwischen

20 und 30 Prozent der Jahresgewinne der Sparkassen ausgeschüttet bzw. gespendet. Dies helfe den Kommunen mehr als kurzfristige Ausschüttungen. ■

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

EU-Kommission: Ausnahme vom Vergaberecht für Stadtwerke

Die EU-Kommission hat den Antrag des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) auf Freistellung der Stromerzeugung vom Vergaberecht am 26.4.2012 positiv beschieden (Az. C[2012] 2426).

Somit sind öffentliche Aufträge bei Errichtung, Kauf, Betrieb oder Wartung von konventionellen Stromerzeugungsanlagen sowie des Stromgroßhandels nicht mehr ausschreibungspflichtig. Hierunter fallen beispielsweise Gas- und Turbinenanlagen, Gaskraftwerke, Kohlekraftwerke und sonstige klassisch stromgeführte Kraftwerke. Anlagen, die unter das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) fallen, bleiben aufgrund des eingeschränkten Wettbewerbs bei diesem Beschluss unberücksichtigt.

Im Unterschied zu kommunal bzw. staatlich dominierten Energieversorgern unterliegen Energieversorgungsunternehmen mit rein privatwirtschaftlicher Struktur nicht den Vorschriften des Vergaberechts. Die Befreiung für die kommunalen bzw. staatlich beherrschten Unternehmen trägt somit, so der BDEW, auch zur Vereinheitlichung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Stromerzeugungsmarkt bei.

Transparency International hingegen sieht den Beschluss der EU-Kommission höchst problematisch. „Dieses Vergabeverfahren sollte sicherstellen, dass wirklich die beste Leistung zum optimalen Preis beschafft wird“, wird Transparency Deutschland in der Presse zitiert. „Das alles fällt jetzt weg.“ Auch sehe man nun eine erhöhte Korruptionsgefahr, da mit dem Wegfall der

Regelungen des Vergaberechts auch „ein guter Schutz gegen Korruption“ fehle.

Der Beschluss der Kommission kann auf eur-lex.europa.eu/de/tools/about.htm heruntergeladen werden. ■

MiFID II versetzt Energiewirtschaft in Aufruhr

Die EU beabsichtigt, die bislang für die Finanzwirtschaft geltenden Handelsvorschriften zu verschärfen und deren Geltungsbereich auf die bislang ausgenommenen Warenhändler (wazu auch Energieversorger zählen) auszuweiten.

Die Ausweitung des Geltungsbereichs wird im aktuell vorliegenden Vorschlag der EU-Richtlinie Markets in Financial Instruments Directive II (MiFID II) behandelt. Sie hätte neben den hierin beschriebenen neuen Transparenz- und Meldepflichten für Energieversorger zusätzlich zur Folge, dass für diese nunmehr ebenfalls die Regelungen aus Basel II zur Anwendung kommen. Hiernach steigen die Anforderungen des zu hinterlegenden Eigenkapitals für Energiehändler relativ zum Status quo um ein Vielfaches (vereinzelt um dreistellige Millionenbeträge).

Sollte der aktuelle Entwurf verabschiedet werden, stehen Energieversorger vor großen Herausforderungen; es geht um die fundamentale Neuausrichtung des Geschäfts und die Fragestellung nach der Eigenleistungstiefe im Energiehandel.

Noch ist offen, in welche Richtung sich die Gesetzeslage entwickeln wird. Energieversorger sollten sich jedoch in Anbetracht einer für 2015 umzusetzenden Richtlinie bereits heute mit den möglichen Konsequenzen auseinandersetzen und die ersten Schritte zur Umsetzung vorbereiten. ■

OLG kippt aktuelle Berechnungsmethode zu Netzentgelten

Das Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf hat am 6.6.2012 in 19 Pilotbeschwerdeverfahren entschieden, dass die Berech-

nungsmethode der Bundesnetzagentur (BNetzA) zur Ermittlung der Anlagenkosten unzutreffend ist (Az.: II/3 811-00/1). Somit sind die Bescheide der BNetzA diesbezüglich aufgehoben. Das Verfahren sollte klären, inwieweit Gas- und Stromnetzbetreiber die Preis- und Lohnentwicklung bei den Herstellungskosten ihrer Leitungen und Anlagen berücksichtigen dürfen.

Begründet wurde die Entscheidung damit, dass die Berechnungsgrundlagen von der BNetzA nicht ausreichend ermittelt und plausibilisiert worden seien. Des Weiteren seien sich aus der Berechnungsmethode ergebende Unsicherheiten nicht genügend berücksichtigt worden, sodass im Ergebnis zum Nachteil der Unternehmen kalkuliert wurde. So seien zum Beispiel Produktivitätssteigerungen zu hoch angesetzt worden.

Die BNetzA, die als Bundesoberbehörde die Durchleitungsentgelte im Gas- und Strommarkt festsetzt, hatte 2007 die Berechnungsmethode bestimmt, nach der Netzbetreiber für die Jahre bis 2006 ihre Anlagenkosten und Abschreibungen berechnen konnten (Indexierung der Tagesneuwerte). Dabei hatte sie sich für die Berechnung der kalkulatorischen Neuwerte auf Indexreihen des Statistischen Bundesamtes gestützt. Da jedoch nicht für alle der vielen teils netzspezifischen Gerätschaften und Anlagen Indexreihen zur Verfügung stehen, hatte die BNetzA insbesondere einige Material- und Lohnindizes kombiniert, um für bestimmte Anlagegruppen zu nach ihrer Auffassung sachgerechten Ergebnissen zu kommen.

Hiergegen und gegen die Fortschreibung des Index bis zum Jahr 2010 haben sich vor dem OLG fast 300 Gas- und Stromnetzbetreiber aus dem gesamten Bundesgebiet – darunter zahlreiche Stadtwerke – gewehrt. Die 19 Pilotverfahren betreffen die Festsetzungen bis zum Jahr 2006.

Mit der Entscheidung könnten die Netzbetreiber den Energieversorgern nun rückwirkend höhere Netzentgelte in Rechnung

stellen, die dann wiederum Einfluss auf die Energiepreise haben könnten. ■

Energiewende erfordert neue Strategien für Stadtwerke

Das Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge der Universität Leipzig hat im Auftrag der HypoVereinsbank die Studie „Die Energiewende und die damit verbundenen Herausforderungen für Stadtwerke“ erstellt. Die Befragung liefert erste Ergebnisse über die erforderlichen Anpassungsprozesse für die kommunalen Stadtwerke in Bezug auf die Verteilung, Erzeugung und Investitionen, die durch die Energiewende notwendig geworden sind. Sich im Zuge dessen strategisch neu auszurichten, setzt der Großteil der Stadtwerke als notwendig voraus. Da mit dem Atomausstieg zukünftig dezentrale Lösungen bei der Energieversorgung Vorrang haben, könnte dies jedoch die Rolle der kommunalen Energieversorgung stärken, so die Autoren der Studie.

Als wichtige Themen für die Stadtwerke werden der Ausbau erneuerbarer Energien und des Vertriebs sowie die Erhöhung der Erzeugungskapazitäten erachtet. Insgesamt stehen die Stadtwerke der Energiewende positiv gegenüber. Zugleich befürchten jedoch 68 Prozent der Befragten, dass die Versorgungssicherheit sinken werde und 93 Prozent erwarten Preissteigerungen. ■

Studie zu Auswirkungen des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Bis zum Jahr 2020 wird sich in Deutschland das Aufkommen an in Müllverbrennungsanlagen verarbeiteten Restabfällen deutlich reduzieren. Gleichzeitig wächst vermutlich der Bedarf an Anlagen zur Sortierung sowie zur biologischen Aufbereitung und Verwertung von Abfällen. Dies sind die zentralen Ergebnisse einer Studie des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI), welches die Auswirkungen des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes auf die Abfallwirtschaft analysiert hat.



Mit dem Gesetz, das zum 1.6.2012 in Kraft trat, ist unter anderem die Einführung einer Wertstofftonne und einer obligatorischen Biotonne bis zum Jahr 2015 verbunden. Das HWWI hat vor diesem Hintergrund auf der Basis von Annahmen zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie zum Mülltrennungsverhalten der Haushalte drei Szenarien für die künftige Abfallentwicklung ermittelt. Insbesondere für die rund 70 Müllverbrennungsanlagen in Deutschland könnte sich demnach je nach Szenario ein Kapazitätsrückgang von knapp vier bis zu elf Prozent bis zum Jahr 2020 ergeben. Die Folge wäre ein verstärkter Bedarf an zusätzlichen Abfallimporten oder aber ein Kapazitätsabbau.

Die Studie kann als HWWI Policy Paper 64 unter www.hwwi.org/publikationen abgerufen werden. ■

Energiegenossenschaften nehmen zu

Die Anzahl der Energiegenossenschaften hat sich 2011 nach Angaben des Bundesumweltministeriums (BMU) verdoppelt und innerhalb der vergangenen zehn Jahre sogar verzehnfacht – auf deutschlandweit derzeit fast 600. Bereits heute ist mehr als die Hälfte der installierten Energieleistung aus erneuerbaren Energien in den Händen von Privatpersonen und Landwirten. Zu diesem Ergebnis kommt die vom BMU finanzierte Machbarkeitsstudie „Genossenschaftliche Unterstützungsstrukturen für eine sozialräumlich orientierte Energiewirtschaft“ des Kölner Klaus Novy Instituts.

Neben den Privatpersonen könnten auch Städte und Gemeinden vom Ausbau erneuerbarer Energien profitieren, indem sie möglichst viele Schritte der Wertschöpfung vom Bau bis zum Betrieb der Anlagen selbst übernehmen. Dies schaffe nicht nur neue Arbeitsplätze, sondern generiere auch zusätzliche Steuereinnahmen. Das Berliner Institut für ökologische Wirtschaftsforschung hat diese Effekte für Baden-Württemberg im Projekt „Wertschöpfungseffekte durch Erneuerbare Energien in Baden-Württemberg“ durchgerechnet. Selbst kleine Dörfer könnten, so das Institut, ihre Kassen um mehrere 1.000 Euro im Jahr aufbessern.

Die Studien können auf www.kni.de sowie www.ioew.de heruntergeladen werden. ■

Nachhaltigkeit

WWF-Studie zur Nachhaltigkeit auf Bundesebene veröffentlicht

Trotz der öffentlichen Präsenz des Themas ist Nachhaltigkeit im politischen Alltag noch nicht fest verankert. Zu diesem Schluss kommt die am 13.6.2012 veröffentlichte Studie „Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland – mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft“ der Leuphana Universität Lüneburg im Auftrag des World Wildlife Fund For Nature (WWF).

Basierend auf Interviews mit Ministerialbeamten in den Bundesministerien sowie Abgeordneten und Referenten aus allen Bundestagsfraktionen untersucht die Studie, wie Nachhaltigkeit in den administrativen Institutionen und parlamentarischen Gremien verankert ist und welche Empfehlungen für eine Stärkung gegeben werden können.

Hauptkritikpunkte der Interviewten sind unter anderem eine fehlende Rückendeckung für engagierte Mitarbeiter auf Führungsebene und mangelnde Koordination unter den Ministerien sowie zwischen der Bundes- und der Landesebene. Außerdem werde das Thema Nachhaltigkeit oft

noch als reines Umweltthema verstanden, das in der Verantwortung des Bundesumweltministeriums liege.

Die Autoren der Studie empfehlen daher eine Aufwertung des Parlamentarischen Beirats zum Ausschuss für nachhaltige Entwicklung sowie Investitionen in Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Nachhaltigkeit. Des Weiteren sollten sämtliche Maßnahmen und Gesetzesvorhaben auf ihre Nachhaltigkeit hin überprüft werden und auch bei der Beschaffung sollten die Bundesministerien verstärkt auf Nachhaltigkeit achten.

Zum aktuellen Stand der nachhaltigen Beschaffung beim Bund hatte die Bundesregierung im Mai 2012 in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen bereits Stellung genommen. Wie die Studie zeigt auch die Antwort der Bundesregierung, dass bereits einiges getan wird, jedoch weitere Schritte notwendig sind.

Die Studie kann auf www.wwf.de unter den Stichworten Themen & Projekte und Nachhaltigkeitspolitik heruntergeladen werden. Die Antwort der Bundesregierung auf die Bundestagsanfrage ist auf www.bescha.bund.de einsehbar. ■

Hockenheim verabschiedet Nachhaltigkeitsatzung

Die Stadt Hockenheim hat im März 2012 als erste deutsche Stadt eine Nachhaltigkeitsatzung beschlossen. Dem Ziel einer nachhaltigen und generationengerechten Politik sollen künftig eine Verschuldungsbremse sowie eine verbindliche Regelung zu Mehreinnahmen dienen. Im Einzelnen bedeutet dies, dass im Haushaltsplan und in der Finanzplanung keine Nettoneuverschuldung enthalten sein soll. Eine Kreditaufnahme sei maximal bis zur Höhe der ordentlichen Tilgung zulässig, wenn der Haushaltsausgleich nicht auf andere Weise erreicht werde. Abweichungen wären nur im Fall einer extremen Haushaltslage, die der Gemeinderat feststellen müsste, möglich. Sollten sich ungeplante Mehreinnahmen ergeben, sind diese zur Schulden-

tilgung zu verwenden oder der Rücklage zuzuführen.

In einigen Städten wie beispielsweise Mannheim und Jena wurden Verschuldungsbremsen in die Hauptsatzung integriert. In Hockenheim hatte das Regierungspräsidium die Empfehlung gegeben, vor allem aufgrund der nicht für die Hauptsatzung üblichen Regelung zu den Mehreinnahmen, eine separate Nachhaltigkeitsatzung zu erstellen.

Die Nachhaltigkeitsatzung ist auf der Webseite www.hockenheim.de unter den Stichpunkten Rathaus & Politik und Stadtrecht zu finden. ■

Gesundheitswesen

Sachverständigenrat stellt Gutachten zum Gesundheitswesen vor

Am 20.6.2012 hat der Sachverständigenrat dem Bundesgesundheitsminister das Gutachten „Wettbewerb an der Schnittstelle zwischen ambulanter und stationärer Gesundheitsversorgung“ übergeben. Das Gutachten zeigt auf, ob und inwieweit eine Stärkung des Wettbewerbs an der Schnittstelle zwischen dem ambulanten und dem stationären Sektor zu einer Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Gesundheitsversorgung beitragen könnte. Speziell zum Schnittstellenmanagement, zum Qualitätswettbewerb sowie zu den erforderlichen wettbewerblichen Rahmenbedingungen in der sektorenübergreifenden Versorgung liefern die Gutachter konkrete Konzepte und Vorschläge auf über 400 Seiten.

Dabei sehen die Gutachter drei Punkte als notwendige Voraussetzung für den Wettbewerb im Gesundheitswesen: wettbewerbliche Optionen von Krankenkassen und Leistungserbringern, ein in quantitativer und qualitativer Hinsicht ausreichendes personelles Angebotspotenzial sowie die Kompetenz der Nutzer, entsprechende Wahlentscheidungen treffen zu können.

Der Sachverständigenrat wurde 2004 vom Bundesministerium für Gesundheit ins Leben gerufen; er hat die Aufgabe, alle zwei Jahre Gutachten zur Entwicklung der gesundheitlichen Versorgung mit ihren medizinischen und wirtschaftlichen Auswirkungen zu erstellen.

Das vollständige Gutachten sowie dessen Kurzfassung stehen unter www.svr-gesundheit.de zum Download bereit. ■

Fachkräftemangel wird in der Gesundheitswirtschaft zum Problem

Der sich verschärfende Fachkräftemangel und die damit einhergehende Problematik des Besetzens von Schlüsselpositionen setzen der Gesundheitswirtschaft immer mehr zu. Damit einher geht eine steigende Bedeutung der Themen Führungsqualität sowie Arbeitgeberattraktivität. Dies ergab die aktuelle Healthcare-HR-Trendstudie der Managementberatung Kienbaum, die sich an 300 Geschäftsführer und Personalverantwortliche der Gesundheitswirtschaft wandte.

Da die Befragten davon ausgehen, dass sich die Situation in den nächsten Jahren weiter zuspitzen wird, verstärken die Unternehmen ihre Rekrutierungsmaßnahmen vor allem im Onlinebereich und auf dem internationalen Arbeitsmarkt. Hingegen greifen nur circa zwölf Prozent auf externe Personaldienstleister wie zum Beispiel Zeit- und Leiharbeitsfirmen zurück. Auch das Thema Outsourcing spielt derzeit keine große Rolle.

Der vollständige Ergebnisbericht ist im Download-Center unter www.kienbaum.de abrufbar. ■

Kooperation und Privatisierung

Geringe Kooperation im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement

Eine Studie des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge der Universität Leipzig erachtet die

interkommunale Zusammenarbeit im Bereich des Kommunalen Zins- und Schuldenmanagements (KZSM) als geeignet, um das KZSM verstärkt zu etablieren und zu professionalisieren. Jedoch zeigt die Umfrage, dass von den 124 befragten Kommunen aus Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg lediglich 6,5 Prozent bislang Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des KZSM gesammelt haben. Insbesondere bezog sich die Zusammenarbeit auf einen Erfahrungsaustausch.

Als Hauptursachen für die geringe Kooperationsbereitschaft wurden von den Kommunen kaum zu erwartende Verbesserungen der Kreditkonditionen, ein hoher Koordinationsaufwand, unklare rechtliche Grundlagen sowie ein Mangel an Kooperationspartnern genannt. Im klaren Gegensatz dazu steht die hohe Anzahl an Kommunen, die sich Verbesserungen durch eine interkommunale Zusammenarbeit im KZSM erhoffen. Insgesamt fast zwei Drittel der Befragten gehen davon aus, dass sich Synergien durch eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung ergeben könnten.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass insgesamt ein großer Informationsbedarf über die Möglichkeiten und rechtlichen Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit im KZSM besteht. Um die Kooperationsbereitschaft zu erhöhen, wird die Bereitstellung einer zentralen Infrastruktur zur Initiierung und Unterstützung interkommunaler Zusammenarbeit auf diesem Gebiet als notwendig erachtet. ■

Recht und Steuern

Ende der Übergangsregelung für Dauerverlustgeschäfte

Mit dem Jahressteuergesetz (JStG) 2009 wurde die Besteuerung von Betrieben gewerblicher Art (BgA) und von Personengesellschaften hinsichtlich wichtiger Detailfragen gesetzlich geregelt. Kernpunkt der Neuregelung war § 8 Abs. 7 Körper-

schaftsteuergesetz (KStG), wonach die Rechtsfolgen einer verdeckten Gewinnausschüttung (vGA) – unter bestimmten Voraussetzungen – bei Dauerverlustgeschäften nicht gezogen werden. Wurde im Einzelfall vor der Neuregelung bei der Einkommensermittlung nach anderen Grundsätzen verfahren und keine vGA angenommen, so sind gemäß der Übergangsregelung in § 34 Abs. 6 S. 5 KStG diese Grundsätze letztmals für den Veranlagungszeitraum (VZ) 2011 anzuwenden; sie laufen somit aus.

Eine fehlerhafte, begünstigende Praxis in der Vergangenheit soll nach Verwaltungsauffassung jedoch kein weiterführendes Absehen von den Rechtsfolgen einer vGA rechtfertigen.

Der Gesetzgeber wollte mit der Übergangsregelung anfängliche Auslegungsschwierigkeiten der Neuregelung relativieren. Zudem wollte er für die betroffenen BgA und Eigengesellschaften die Möglichkeit schaffen, auf die neuen steuerlichen Rahmenbedingungen und deren Folgen (Einkommenskorrektur aufgrund vGA, Kapitalertragsteuerpflicht) zu reagieren. Ansätze können dabei neben Restrukturierungen oder Rechtsformwechsel auch die Umschichtung von Aufwendungen und Erträgen sein. Werden die Stimmrechtsverhältnisse und/oder die Verlusttragsregelungen bis zum Ablauf der Übergangsphase an die gesetzlichen Anforderungen angepasst, kann die Anwendung von § 8 Abs. 7 KStG auf der Ebene der Eigengesellschaft auch über den VZ 2011 hinaus sichergestellt werden. ■

OLG: Leistung bei Vergaben muss kaufmännisch vernünftig kalkulierbar sein

In einem vom Oberlandesgericht (OLG) Brandenburg am 27.3.2012 entschiedenen Fall schrieb ein öffentlicher Auftraggeber Kartierungsleistungen von geschützten Biotopen europaweit aus (Verg W 13/11).

Der Auftraggeber legte den Bietern zur Kalkulation zwar die ihm vorliegenden Daten

und Informationen zum Untersuchungsgebiet offen, teilte ihnen jedoch nicht die genaue Anzahl der zu erwartenden Erfassungsgebiete sowie die Art, Ausdehnung und Ausprägung der jeweiligen Biotoptypen mit.

Ein Unternehmen sah sich durch diese lückenhaften Angaben in der Leistungsbeschreibung gehindert, das Angebot vernünftig kaufmännisch kalkulieren zu können, da der Aufwand je nach den vorzufindenden Verhältnissen in der Natur deutlich variieren könne, und leitete nach erfolgloser Rüge ein Nachprüfungsverfahren ein.

Der Senat sah hierin einen Verstoß gegen die Anforderungen an eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung. Wenn der Bieter den Aufwand einer dem Inhalt nach hinreichend bestimmten Leistung nicht kalkulieren könne, weil der Auftraggeber keine aussagekräftige Bemessungsgrundlage angegeben habe, ist eine Forderung nach der Angabe eines Gesamtpreises unzulässig, so die Begründung des OLG. Insbesondere verstoße es gegen die Transparenz und das Willkürverbot, wenn eine unzumutbare Kalkulation abgefragt würde.

Die Entscheidung des OLG Brandenburg enthält wichtige Hinweise für Ausschreibungen, bei denen im Rahmen der Kalkulation eine Aufwands- oder Ertragsschätzung des Bieters erforderlich wird. Fordert der Auftraggeber die Angabe eines Gesamtpreises, ist er seinerseits verpflichtet, den Bietern hinreichend aussagekräftige und verlässliche Bemessungsgrundlagen mitzuteilen. Diese müssen dem Bieter eine „kaufmännisch vernünftige Kalkulation ermöglichen“. Hiermit steigen die Anforderungen an den Auftraggeber für Ausschreibungen, die eine Aufwands- und Ertragsschätzung erforderlich machen, während der Bieter weitgehend vor nicht kalkulierbaren Risiken geschützt wird. ■

Gewinnermittlung bei Betrieben gewerblicher Art gelten als „Sponsoring“ der Kommunen

Bei Leistungen im Rahmen eines Sponsoringvertrags ist zwischen konkreten Werbeleistungen des Gesponserten (zum Beispiel Internetverlinkung, Banden- oder Trikotwerbung, Anzeigen, Vorhalten von Werbedrucken, Lautsprecherdurchsagen, Überlassung von Eintrittskarten) und sogenannten Duldungsleistungen ohne besondere Hervorhebung des Sponsors oder Nennung von Werbebotschaften (zum Beispiel Aufnahme des Emblems oder Logos des Sponsors in Verbandsnachrichten, Rechenschaftsberichte, Veranstaltungshinweise oder Ausstellungskataloge) zu unterscheiden. Während Duldungsleistungen bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts keinen steuerpflichtigen Betrieb gewerblicher Art (BgA) im Sinne des § 4 KStG begründen, werden aktive Werbeleistungen grundsätzlich im Rahmen eines BgA erbracht. Auf die Gewinnermittlung dieser BgA ist nach nunmehr abgestimmter Verwaltungsauffassung¹ § 64 Abs. 6 Nr. 1 AO – wonach bei wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben im Sinne des § 14 S. 1 AO der Gewinn aus Werbemaßnahmen pauschal in Höhe von 15 Prozent ermittelt werden kann – nicht analog anwendbar.

Allerdings wird von der Finanzverwaltung ein pauschaler Betriebsausgabenabzug in Höhe von 25 Prozent der Einnahmen nicht beanstandet.

Demgegenüber kann § 64 Abs. 6 Nr. 1 AO bei steuerbegünstigten BgA im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG auf Antrag dann zur Anwendung kommen, wenn die Werbeleistungen im Zusammenhang mit der steuerbegünstigten Tätigkeit einschließlich Zweckbetrieb erbracht werden. In diesen Fällen werden der Besteuerung als Gewinn 15 Prozent der Nettoeinnahmen zugrunde gelegt. ■

¹ OFD Münster, S-2706-54 – St 13-33 OFD Rheinland S-2706-1037 – St 134 vom 2.1.2012

AKTUELLES ZUM HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

Statusbericht über Bürgerhaushalte veröffentlicht

Die Anzahl der Kommunen insgesamt, die sich mit einem Bürgerhaushalt beschäftigen, steigt weiterhin an. Nur in einzelnen Kategorien lassen sich rückläufige Entwicklungen beobachten. Dies ist das Ergebnis des 5. Statusberichtes Buergerhaushalt.org, der von der Bundeszentrale für politische Bildung sowie der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt erstellt wurde.

Die Autoren identifizierten 237 Kommunen, die in die Kategorien Beschluss, Einführung, Fortführung, Information, Diskussion sowie Abstellgleis eingeordnet wurden. 115 von ihnen zählen zu den aktiven Kommunen, was eine Steigerung um 21 zum Vorjahr bedeutet. In den Kategorien Einführung (Bürgerhaushalt wird zum ersten oder zweiten Mal durchgeführt), Fortführung (Bürgerhaushalt wird mindestens zum dritten Mal durchgeführt) und Beschluss (Einführung des Bürgerhaushalts wird durch den Rat beschlossen) ist im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg zu verzeichnen. Ein Rückgang in den Bereichen Diskussion (Einführung des Bürgerhaushalts wird in der Kommune diskutiert) und Information (Bürger werden über Haushaltsplanung informiert) sowie ein Anstieg nicht fortgeführter Bürgerhaushalte zeigt jedoch, dass der generelle positive Trend im Jahr 2012 gestoppt ist.

Der Bericht ist auf der Webseite www.buergerhaushalt.de abrufbar. Vgl. zudem Fokus „Bürgerhaushalt – kluges Marketing oder effektive Teilhabe?“, PublicGovernance Herbst 2011. ■

Mehrwert der kommunalen Doppik in Deutschland noch begrenzt

Die Universität Hamburg hat den ersten Teil ihrer Studie zur Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens (Doppik) in den deutschen Gebietskörperschaften veröffentlicht. In Kooperation mit der Johannes Kepler Universität Linz wurden bundesweit knapp 500 Kämmerer aus Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern hinsichtlich der Umstellung von der kameralistischen Haushaltsführung

zur Doppik befragt. Das Ergebnis zeigt, dass unter den Kämmerern eine insgesamt positive Grundhaltung gegenüber der Doppik vorherrscht, auch wenn der Mehrwert des Rechnungssystems zum derzeitigen Zeitpunkt noch als begrenzt erachtet wird.

40 Prozent der befragten Kämmerer sehen die Doppik gegenüber der Kameralistik klar im Vorteil. Demgegenüber steht ein Drittel aller Befragten, die nicht von eindeutigen Vorteilen durch das doppische System ausgehen. Deutlich kritischer gestaltet sich der Blick der Kämmerer in Bezug auf den Nettonutzen, den die bisherigen Reformbemühungen im Haushalts- und Rechnungswesen nach sich gezogen haben. Nur gut ein Zehntel ist von einem erkennbaren Nutzen überzeugt, die Hälfte hingegen erachtet die Doppik als Kostenverursacher. Positiver gestaltet sich die langfristige Betrachtungsweise. In diesem Fall teilen gut zwei Fünftel der Kämmerer die Meinung, dass die Doppik sich rentieren werde. Nur ein Viertel ist vom Gegenteil überzeugt.

Unumstritten ist, dass die Doppik die finanzielle Lage von Kommunen transparenter darstellt. Dies wird allerdings von den Kämmerern – beispielsweise in Anbetracht der Beschaffung neuer Kredite – nur bedingt als Vorteil angesehen.

Obwohl knapp drei Viertel der Kämmerer angeben, dass in ihrer Kommune bereits ein doppischer Haushaltsplan von der politischen Vertretung (Rat, Kreistag) festgestellt worden ist, gilt es nach wie vor, große Hürden bei der Umstellung auf die Doppik zu überwinden. An erster Stelle wird hier der zum Teil erhebliche Widerstand innerhalb der Verwaltung genannt. Als sehr große Herausforderungen betrachten die Kämmerer zudem die Vermögenserfassung und -bewertung im Rahmen der Inventur bzw. Eröffnungsbilanzherstellung.

Der zweite Teil der Studie soll in Kürze publiziert werden. Darin wird die Sicht der haushaltspolitischen Sprecher im Rat der



jeweiligen Kommunen auf die Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens dargestellt.

Ein Download der Studie ist unter www.doppikstudie.de möglich. ■

Baden-Württemberg: Umstellungsfrist auf Doppik bis 2020 verlängert

Die Landesregierung von Baden-Württemberg strebt langfristig nun doch ein einheitliches kommunales Haushalts- und Rechnungswesen an. In einer Kabinettsitzung am 10.7.2012 einigten sich die Minister darauf, die gesetzlich festgelegte Frist, bis zu der alle Kommunen ihre Haushalte von der Kameralistik zur Doppik umgestellt haben müssen, um vier Jahre bis 2020 zu verlängern und diese offenbar nicht, wie im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt, durch ein dauerhaftes Wahlrecht zu ersetzen.

Der Kabinettsvorlage zufolge will die Landesregierung mit diesem Vorgehen den unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Reformfortschritten, die momentan landesweit zwischen den Kommunen vorherrschen, Rechnung tragen. So seien zahlreiche Kommunen mit erheblichen personellen und finanziellen Problemen konfrontiert, ihre Buchführung den derzeitigen gesetzlichen Vorgaben entsprechend umzustellen, während andere Kommunen die Umstellung bereits vollzogen haben.

Der zusätzliche zeitliche Spielraum soll zudem dazu genutzt werden, den Umstellungsprozess aktiv zu begleiten. Geplant



ist eine Evaluation der bisherigen Umstellung durch das Innenministerium unter Beteiligung der kommunalen Landesverbände und der Gemeindeprüfungsanstalt, die nächstes Jahr beginnen soll. Auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse soll anschließend der bestehende rechtliche Rahmen weiterentwickelt werden, um so das verkündete Ziel eines einheitlichen Haushaltsrechts zu erreichen. ■

Umfrage zum Stand der kommunalen Doppik in Sachsen

Das sächsische Innenministerium befragte im Frühjahr 2012 zum dritten Mal in Folge – nach 2010 und 2011 – die eigenen Kommunen und Zweckverbände zum aktuellen Umsetzungsstand der kommunalen Doppik. Die Befragung unterschied Kommunen, die im Erhebungszeitraum bereits doppisch gebucht haben (134), und Kommunen, die bisher noch nicht umgestellt haben (409).

Die erste Gruppe äußerte sich zum Stand ihrer Eröffnungsbilanz. Etwa ein Drittel gibt hierbei an, dass eine Eröffnungsbilanz zumindest aufgestellt, teilweise sogar bereits örtlich geprüft und festgestellt wurde. Bei knapp zwei Dritteln liegt eine Entwurfsfassung der Eröffnungsbilanz vor. Eine überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz ist dagegen bei der Mehrheit (circa 80 Prozent) noch nicht erfolgt.

Bei der zweiten Gruppe, die eine Umstellung auf die kommunale Doppik zwischen 2013 und 2015 vorsieht, wurde der Stand der Vorbereitungen erhoben. Die Ergeb-

nisse zeigen, dass eine breite Mehrheit der Kommunen bereits ein Projekt- und Produktplan erstellt bzw. beschlossen, die Anpassung der IT-Systeme vorgenommen bzw. die entsprechende Software angeschafft sowie die Inventarisierungsrichtlinie neu erstellt bzw. überarbeitet hat. Weniger als zwei Drittel der Kommunen haben einen Kontenplan erstellt bzw. beschlossen sowie eine Gliederung des Gesamthaushalts in Teilhaushalte vorgenommen. Eine Minderheit (weniger als zehn Prozent) hat bisher die Kassenführungsrichtlinie neu erstellt bzw. überarbeitet und/oder ein System zur Kosten- und Leistungsrechnung eingerichtet.

Die vollständigen Ergebnisse der Umfrage sind auf www.kommunale-verwaltung.sachsen.de unter dem Stichwort „Umfrage Doppik 2012“ abrufbar. ■

Leitfaden zur Buchführung im NKHR erschienen

Im Januar 2012 hat die Lenkungsgruppe AG Internet einen „Leitfaden zur Buchführung im neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)“ für Baden-Württemberg herausgegeben. Ziel des Leitfadens sei es, eine Orientierungshilfe für alle Kommunen, Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften zu bieten, um diese bei der Buchung einzelner Geschäftsfälle in der kommunalen Doppik zu unterstützen.

Nach einer allgemeinen Einführung werden im Leitfaden anhand zahlreicher Beispiele und Musterrechnungen die Technik der doppelten Buchführung, die Organisation der Buchhaltung, Kontenrahmen und Zuordnungsvorschriften sowie Buchungsfälle gegliedert nach Kontenrahmen und Themengebieten erläutert.

In der Lenkungsgruppe AG Internet arbeiten das Innenministerium, die Gemeindeprüfungsanstalt, der Gemeindefrat, der Städtetag, der Landkreistag sowie der Datenverarbeitungsverbund zusammen. Die Lenkungsgruppe wird den Leitfaden sukzessive durch weitere Inhalte ergänzen.

Der Leitfaden kann unter www.nkhr-bw.de heruntergeladen werden. ■

IPSAS-Board veröffentlicht Konsultationspapiere zum Arbeitsprogramm 2013–2014 und zu Zusammenschlüssen im öffentlichen Sektor

Am 3.7.2012 hat das International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)-Board den Entwurf eines Arbeitsprogramms für die Jahre 2013–2014 veröffentlicht und um Feedback hinsichtlich der Priorisierung der geplanten Projekte gebeten.

Die Eingaben zu diesem Konsultationspapier sollen dem IPSAS-Board helfen, ein Arbeitsprogramm für die Jahre 2013–2014 zu entwickeln, das die Bedürfnisse aller Akteure befriedigt. Anschließend soll eine umfassende und grundsätzliche Konsultation über die strategische Ausrichtung im Jahr 2014 durchgeführt werden.

Des Weiteren hat das IPSAS-Board am 25.6.2012 ein Konsultationspapier zu Zusammenschlüssen von Einheiten/Unternehmen im öffentlichen Sektor veröffentlicht. Ziel dieser Konsultation ist die Eröffnung einer Diskussion über die Bilanzierung von Zusammenschlüssen im öffentlichen Sektor im Konzern- und Jahresabschluss nach IPSAS. Das Konsultationspapier behandelt insbesondere Fragestellungen zum Zeitpunkt der Bilanzierung sowie zur Basis und zur Vorgehensweise bei der Erstbewertung, die für eine Vielzahl von Zusammenschlüssen von Einheiten des öffentlichen Sektors von Bedeutung sind.

Beide Konsultationspapiere sind auf der Internetseite des IPSAS-Board www.ifac.org/public-sector abrufbar. ■

ABONNEMENT PUBLICGOVERNANCE

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

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

IMPRESSUM

PublicGovernance **Zeitschrift für öffentliches Management**

Herbst 2012
ISSN 1866-4431

Herausgeber:

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

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

www.publicgovernance.de

Vorstand des Instituts:

Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Wissenschaftlicher Leiter des Instituts:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

ViSdP:

Dr. Ferdinand Schuster

Redaktion:

Stefanie Beck
Daniela Horn
Michael Plazek
David Weber

An dieser Ausgabe haben außerdem mitgewirkt:

Dr. Kai Birkholz, Katharina Goerdeler,
Jenny Hanusa, Silke Pilger,
Heinrich Rentmeister, Grit Schelhorn,
Andreas Schwenzer, Benjamin Teufel,
Martin Tölle, Nicole Winkler

Ansprechpartner

Dr. Ferdinand Schuster

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

Ansprechpartner in der Schweiz

Armin Haymoz

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

www.publicgovernance.de

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

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