

PublicGovernance

Zeitschrift für öffentliches Management

Sommer 2011

Nachhaltige Verwaltung – Ein integratives Konzept

Gastkommentar von Dr. Dieter Salomon,
Oberbürgermeister der Stadt Freiburg
im Breisgau

Sparen – wie geht das?

Die Generationenbilanz – ein geeignetes
Messinstrument für eine generationen-
gerechte Fiskal- und Sozialpolitik?

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft,
öffentlichen Unternehmen und
zum Haushalts- und Rechnungswesen

Gefördert durch

KPMG

Inhalt

- 3 **Editorial**
- 4 **Gastkommentar**
Nachhaltigkeit als Standortfaktor
- 6 **Schwerpunktthema**
**Nachhaltige Verwaltung – Ein integra-
tives Konzept**
- 12 **Im Fokus**
Sparen – wie geht das?
- 16 **Die Generationenbilanz – ein geeignetes
Messinstrument für eine generationen-
gerechte Fiskal- und Sozialpolitik?**
- 20 **Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft
und öffentlichen Unternehmen**
 - 20 Corporate Governance
 - 21 Verwaltungsmodernisierung
 - 22 Öffentliche Finanzwirtschaft
 - 23 Sparkassen-Finanzgruppe
 - 24 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
 - 25 ÖPNV
 - 26 Gesundheitswesen
 - 27 Kooperationen und Privatisierungen
 - 27 Recht und Steuern
- 30 **Aktuelles zum Haushalts- und
Rechnungswesen**
- 32 **In eigener Sache**
Das Institut für den öffentlichen Sektor auf
dem Deutschen Städtetag 2011

Rückblick: Seminarreihe „EU-beihilfe-
rechtliche Sachverhalte im Jahresabschluss“
im Frühjahr 2011
- 33 **Publikationen**
- 34 **Anmeldeformular für Abonnements**
- 35 **Impressum/Ansprechpartner**

Editorial

Das Wohl nachfolgender Generationen nicht länger ausblenden



Manchmal scheint es, als wäre Nachhaltigkeit in der Themenkonjunktur des öffentlichen Sektors auf einem Höhepunkt angelangt. Der Begriff durchzieht viele politische Reden – und das nicht nur sonntags. Handelt es sich um eine Modewelle, von denen Politik und Verwaltung schon viele kommen und wieder gehen gesehen haben? Wird nicht vieles als „nachhaltig“ bezeichnet, was man früher schlicht „vernünftig“ genannt hätte? Sollte das Letztere zutreffen, wofür einiges spricht, ist dies ein Argument gegen eine schnell wieder verschwindende Modewelle. Gerade die knapp überwundene Wirtschafts- und Finanzkrise sollte uns gezeigt haben, wie schädlich ein auf kurzfristigen Erfolg ausgerichtetes Handeln ist, das langfristige Folgen und Risiken außer Acht lässt.

Die langfristige Perspektive zurückzugewinnen, ist eines der Kernanliegen der Nachhaltigkeitsdebatte. Es geht darum, trotz aller drängenden Tagesfragen den Kopf aus dem Wasser zu bekommen, eine ganzheitliche Sicht auf die Dinge aufrechtzuerhalten, das Wohl nachfolgender Generationen nicht länger auszublenden. Dies bedeutet einen möglicherweise radikalen Politikwechsel: Wir dürfen nicht länger „Zukunft verbrauchen“, wie die Bundeskanzlerin neulich vor dem Deutschen Städtetag sagte.

Unser Institut für den öffentlichen Sektor nimmt engagiert an dieser Diskussion teil; ein Beleg dafür ist diese Ausgabe

unserer Zeitschrift. Wir skizzieren darin eine Konzeption für eine nachhaltige Verwaltungssteuerung, die wir mit Kooperationspartnern aus Wissenschaft und Praxis weiterentwickeln werden.

Unser herzlicher Dank gilt dem Gastautor Herrn Oberbürgermeister Dr. Salomon aus Freiburg, der hier für eine neue organisatorische Verankerung von Nachhaltigkeit wirbt. Er und seine Kollegen des Oberbürgermeisterdialogs „Nachhaltige Stadt“ haben in ihrem Eckpunktepapier vom vergangenen Oktober die Bedeutung der finanziellen Dimension der Nachhaltigkeit besonders herausgestellt. Wir schließen uns dieser Meinung in diesem Heft an, indem wir uns auf nationaler Ebene das Konzept der Generationenbilanz näher ansehen und für Kommunen Wege der Haushaltskonsolidierung beleuchten.

Wir hoffen, dass auch diese Ausgabe von „PublicGovernance“ Ihr Interesse findet!

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

Gastkommentar

Nachhaltigkeit als Standortfaktor

1965 hat Alexander Mitscherlich seinen Bestseller „Die Unwirtlichkeit unserer Städte“ veröffentlicht. Diese düstere Prognose über die Stadt, die den Menschen durch Stadtgestaltung und Architektur, durch soziale und ökonomische Zwänge oder Mangel an Natur krank mache, war damals eine Fundgrube, aus der sich Kulturkritiker, Städtebauer, Psychoanalytiker und Soziologen bedient und über nahezu eine Generation die wissenschaftliche und politische Debatte über Stadtentwicklung maßgeblich bestimmt haben.



Dr. Dieter Salomon
Oberbürgermeister
der Stadt Freiburg im Breisgau

Die Realität ist längst eine andere. Heute heißen die Visionäre der Stadtentwicklung Charles Landry, Richard Florida oder Albert Speer, um nur drei von vielen Namen zu nennen. Ihnen ist eines gemeinsam: Sie zeichnen, anders als Mitscherlich, die Zukunft der Stadt positiv, und sie nennen – zu Recht – das Modell der europäischen Stadt ein zukunftsfähiges Lebensumfeld von hoher Qualität, mit positiven Entwicklungsmöglichkeiten und Impulsen für alle Bereiche des politischen, gesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens.

Wie definieren wir heute Stadt? Die Identität einer Stadt wird von Lebensweisen und Lebensstilen der Menschen bestimmt. Stadtbürgerinnen und Stadtbürger sind Akteure, indem sie urbane Wandlungsprozesse so gestalten und Veränderungen so vorantreiben, dass sie sich in „ihrer“ Stadt wohlfühlen und sich mit ihr identifizieren. Der Deutsche Städtetag hat vor einigen Jahren die „Stadt der Zukunft“ als eine urbane Entwicklung definiert, die dem gesellschaftlichen Wandel nicht nur folgt, sondern selbst Motor der Veränderung ist.

Diese mit großem Engagement in der Wissenschaft ebenso wie in der kommunalen

Praxis geführte Debatte bleibt unvollständig ohne Nachhaltigkeit als Faktor kommunaler Politik. Nachhaltigkeit geht weit über das engere Verständnis von Umwelt- und Klimaschutz hinaus, sondern umfasst soziales Handeln, Bildung, Kultur oder den Umgang mit öffentlichen Finanzen. Die Frage, wie weit eine Stadt Nachhaltigkeit nicht nur postuliert, sondern sie in allen Bereichen des kommunalen Handelns auch als Leitlinie glaubhaft praktiziert – diese Frage wird mehr und mehr für junge und alte Menschen zu einem Kriterium, sich in einer Stadt wohlfühlen und zu engagieren.

Dies bedeutet: Eine vorausschauende Stadtpolitik muss die Erwartungshaltung der Bürgerschaft aufnehmen und in politisches Handeln umsetzen: in ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit als Basis einer urbanen Lebensqualität.

Nur zwei Beispiele seien genannt: Die Akzeptanz für öffentliche Schulden schwindet. Stattdessen fordern Bürgerinnen und Bürger Konzepte, wie die kommunalen Leistungen nachhaltig und solide zu finanzieren sind, ohne nachfolgende Generationen zu belasten. Und zu



Recht erwarten die Bürger Antworten darauf, wie wir unsere Städte mit einer sozial ausgewogenen und auf die veränderten Bedürfnisse zugeschnittenen Infrastruktur fit machen wollen für die demografischen Veränderungen und das zukünftige Gefüge der alternden Gesellschaft.

Ein Weiteres kommt hinzu: Nachhaltigkeit kann nicht „verordnet“ werden. Sie lebt und entwickelt sich durch das Engagement der Bürgerinnen und Bürger, durch ihre eigenen Lebensstile und praktisches Handeln im Alltag. Der innere Zusammenhang von nachhaltigem Denken und Handeln einerseits und Akzeptanz und aktiver Partizipation andererseits ist der Schlüssel zu allen Zukunftschancen eines jeden urbanen Gemeinwesens.

Diese Debatte hat in den letzten Jahren aus den Kommunen heraus einen neuen Schub erfahren. 2010 hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung bei der Bundesregierung die Oberbürgermeister 17 deutscher Städte zu einem Dialog darüber eingeladen, wie die Erfahrungen aus den Kommunen besser und effektiver mit staatlicher Politik zu verzahnen sind. Daraus sind „Strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen“ entstanden, die in vier Thesen Ziele und Inhalte nachhaltiger Stadtpolitik definieren. Aus guten Gründen steht die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger dabei an erster Stelle.

Die Zusammenarbeit der Städte hat allerdings auch die Komplexität nachhaltiger Politik sichtbar gemacht. Richtig verstanden, bedeutet nachhaltige Stadtentwicklung nichts anderes, als ökologische, ökonomische und soziale Ziele gleichberechtigt und auf der Grundlage einer generationengerechten Finanzpolitik voranzutreiben. Deshalb ist Nachhaltigkeit eine Querschnittsaufgabe, die in Politik und Verwaltung hineinwirkt und zu einem integrierten Handeln führt.

Die Erfahrung zeigt, dass mit den herkömmlichen Instrumenten einer hierarchisch organisierten Stadtverwaltung diese Aufgabe nur bedingt leistbar ist. Wir brauchen deshalb in den Städten und Gemeinden Organisationsformen, die – ähnlich wie in der Wirtschaft längst realisiert – Nachhaltigkeit und nachhaltiges Planen und Handeln implementieren und durch konkrete Vorhaben fassbar und nachvollziehbar machen. Dazu gehört auch die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger.

Wir fangen nicht beim Punkt null an. In der Folge der Weltklimakonferenz von Rio und den Folgetreffen haben sich in vielen Städten Lokale-Agenda-Gruppen gebildet, die im Sinne der Definition der Brundtland-Kommission von 1987 gute Ideen und Anregungen für die Kommunalpolitik erarbeitet haben und im vorpolitischen Raum zu einer wichtigen Größe geworden sind. Diesen Sachverstand

wollen wir weiter nutzen und einbeziehen. 2001 hat die Bundesregierung den Rat für Nachhaltige Entwicklung eingerichtet. In vielen Ländern bestehen vergleichbare Gremien; die neue grün-rote Landesregierung von Baden-Württemberg nennt Nachhaltigkeit als die wichtigste Leitlinie des gemeinsamen Regierungsprogramms.

Dies sind gute inhaltliche Voraussetzungen, denen nun die notwendigen organisatorischen Rahmenbedingungen folgen müssen. Die Einrichtung der Freiburger Stabsstelle „Nachhaltigkeitsmanagement“, die direkt dem Oberbürgermeister unterstellt ist, dient diesem Ziel, Erfahrungen zu bündeln und daraus neue Kompetenzen für die Herausforderungen zu gewinnen, denen sich jeder Gemeinderat und jede Stadtverwaltung in den kommenden Jahren stellen muss. Auch wenn jede Stadt ihren eigenen inhaltlichen Weg und ihre eigene Organisationsstruktur finden muss: Der Blick über die eigenen Stadtgrenzen hinweg ist lohnend. Freiburg hat sich daher als Partnerkommune dem Netzwerk der Universität Lüneburg zum Thema „Integrative kommunale Nachhaltigkeitssteuerung“ angeschlossen, das eine integrierte Nachhaltigkeitssteuerung für Kommunalverwaltungen zum Ziel hat und dazu die Bedingungen zur Umsetzung, die Chancen und Grenzen auslotet. ■

Schwerpunktthema

Nachhaltige Verwaltung – Ein integratives Konzept

Die Welt des 21. Jahrhunderts steht vor großen Herausforderungen. Themen wie der demografische Wandel, die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Verschuldung öffentlicher Haushalte oder Umweltveränderungen wie der Klimawandel sind Probleme mit enormer Reichweite. Die Komplexität der Herausforderungen ist vor allem deshalb so immens, weil diese und ähnliche Phänomene kaum voneinander losgelöst betrachtet werden können. Vielmehr sind sie als Teilaspekte des globalen Wandels miteinander verknüpft und bedingen sich gegenseitig. Maßnahmen, die diesen Problemen entgegenwirken (sollen), werden gemeinhin unter dem Begriffspaar „Nachhaltigkeit“ oder „nachhaltige Entwicklung“ subsumiert. Beide Bezeichnungen haben sich mittlerweile auch jenseits akademischer Debatten etabliert und werden heute schon fast inflationär verwendet.

Bedürfnisse künftiger Generationen nicht gefährden

Nachhaltigkeit – eine Begriffsklärung

Der Begriff Nachhaltigkeit wurde in seiner heutigen Bedeutung maßgeblich durch die Brundtland-Kommission, der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen im Jahr 1987, geprägt.¹ Nachhaltigkeit wurde darin als Zustand definiert, in dem die Bedürfnisse jetziger Generationen befriedigt werden, ohne zu riskieren, dass die Bedürfnisse zukünftiger Generationen gefährdet sind. Damit fußt die Nachhaltigkeitsdebatte auf dem doppelten Imperativ der Generationengerechtigkeit und der globalen Gerechtigkeit. Nach diesem Verständnis umfasst der Begriff die drei Aspekte ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit. Zentral für das Verständnis einer integrativen Nachhaltigkeit ist die Annahme, dass deren unterschiedliche Dimensionen nicht voneinander isoliert werden können, sondern stets im Zusammenspiel und unter Berücksichtigung von Synergien und Zielkonflikten betrachtet werden müssen. Prozesse nachhaltiger Entwicklung müssen entsprechend einen Querschnittscharakter aufweisen, um die dimensionsübergreifenden globalen Probleme bewältigen zu können.

Unternehmen im Vordergrund

Nachhaltigkeitssteuerung im privaten Sektor

Im Jahr 1992 verständigte sich die Völkergemeinschaft auf dem Erdgipfel von Rio de Janeiro mit der „Agenda 21“ auf eine globale Strategie zur nachhaltigen Entwicklung und einer etablierten Nachhaltigkeit als normatives Leitbild der United Nations (UN) und ihrer Mitgliedstaaten. In der Folgezeit standen vor allem unternehmerisches Handeln und dessen Konsequenzen für die Chancen einer nachhaltigen Entwicklung im

¹ Vgl. Hauff, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung.



Fokus des öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses. Dies verursachte eine Diskrepanz zwischen privaten Unternehmen und dem öffentlichen Sektor – sowohl hinsichtlich einschlägiger Forschung als auch im Hinblick auf die konkrete Umsetzung von Maßnahmen, die nachhaltige Entwicklung fördern können.

Seit Unternehmen zunehmend durch die Öffentlichkeit daran gemessen werden, inwiefern sie eine erfolgreiche Geschäftsentwicklung mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang bringen, ist Nachhaltigkeitsmanagement ein fester Bestandteil im Portfolio strategischer Unternehmenspolitik geworden. So soll zum einen Nachhaltigkeit im unternehmerischen Selbstverständnis verankert werden. Darüber hinaus sollen eine Übersetzung in interne Strukturen und die systematische Berücksichtigung in Prozessen gewährleistet werden.

Laut einer Umfrage von KPMG unter 378 Unternehmen ist seit 2008 der Anteil der Unternehmen, die eine Nachhaltigkeitsstrategie verfolgen, von rund 50 Prozent auf 62 Prozent gestiegen. Bei Unternehmen mit einem Umsatz von mindestens einer Milliarde US-Dollar sind es sogar knapp 80 Prozent. Ein weiteres Viertel aller Befragten will innerhalb der kommenden fünf Jahre entsprechende Maßnahmen umsetzen.² Über ihre Strategien und deren Umsetzung berichten 85 Prozent der DAX-Unternehmen entsprechend der Kriterien der Global Reporting Initiative (GRI)³, deren Leitlinien zur Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten national und international als Bewertungs- und Vergleichsmaßstab gelten. Dabei wird zunehmend auf die klassische Trennung von Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht zugunsten einer stärker integrierten Berichterstattung verzichtet.

Nachhaltigkeit im öffentlichen Sektor

Im Vergleich dazu steht die Institutionalisierung integrativer Nachhaltigkeitspolitik im politisch-administrativen System von Bund, Ländern und Kommunen noch am Anfang. Im Jahr 2002 formulierte die Bundesregierung zunächst eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Diese identifiziert aufbauend auf vier Leitlinien (Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung) relevante Akteure und Handlungsfelder. Darüber hinaus definiert sie insgesamt 21 Ziele, deren Einhaltung anhand von „Schlüsselindikatoren“ in einem laufenden Monitoring-Prozess überprüft wird. Zur Leitlinie der Generationengerechtigkeit gehört beispiels-

Nachhaltigkeit – Bestandteil der Unternehmensstrategie

Der öffentliche Sektor steht noch am Anfang

² Vgl. KPMG International (2011): Corporate Sustainability – A progress report; www.kpmg.de/Themen/20370.htm.

³ Vgl. KPMG (2009): KPMG-Handbuch zur Nachhaltigkeitsberichterstattung 2008/2009. Frankfurt am Main.

weise das Ziel der Ressourcenschonung. Als Schlüsselindikatoren fungieren hierbei die Energie- und Ressourcenproduktivität. Beide sollen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zufolge bis 2020 gegenüber dem Stand von 1990 beziehungsweise 1994 etwa verdoppelt werden. Der Entwicklungsstand aller definierten Ziele wird durch Fortschritts- und Indikatorenberichte regelmäßig veröffentlicht.

Strukturen auf Bundesebene

Für die Weiterentwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie sind auf Bundesebene der Staatssekretärsausschuss und der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung verantwortlich. Aufgaben der beiden Organe sind außerdem die Koordination sektoraler Politikmaßnahmen im Sinne von Nachhaltigkeit und seit 2010 die Überprüfung von Gesetzesentwürfen im Hinblick auf Aspekte nachhaltiger Entwicklung durch den Parlamentarischen Beirat. Dieser prüfte zwischen Februar 2010 und März 2011 insgesamt 238 Gesetzesentwürfe dahingehend, ob Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit von den Ministerien ausreichend berücksichtigt und dargestellt wurden. Bei rund der Hälfte der Gesetzesentwürfe konnten entsprechende Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit festgestellt werden. In zwölf Fällen wurden Nachbesserungen an den Entwürfen angemahnt. Ergänzend hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), den die Bundesregierung im Jahr 2001 einrichtete, mit seinen Mitgliedern aus Politik und Gesellschaft vor allem den Auftrag, Nachhaltigkeit als Kernthema im gesellschaftlichen Diskurs zu etablieren. Seit 2008 wurden in Deutschland zudem Berichte verschiedener Bundesministerien zum Einbezug des Nachhaltigkeitsleitbildes und seiner Leitlinien in die Fachpolitik vorgelegt.⁴ Obwohl auch für den öffentlichen Sektor eine GRI-Handreichung zur Erstellung solcher Berichte existiert, sind diese im Vergleich mit unternehmerischen Nachhaltigkeitsberichten wesentlich weniger professionell. Neben starken Unterschieden in Umfang und Aufbau der einzelnen Berichte erschwert vor allem die Tatsache, dass diese überwiegend beschreibend und auf Einzelprojekte fokussiert sind, einen Vergleich der Nachhaltigkeitsanstrengungen und -erfolge der Ministerien untereinander.

Entwicklung in den Bundesländern

Ähnliche Strukturen wie auf Bundesebene finden sich auch in den einzelnen Bundesländern. Jüngste Beispiele sind Thüringen und Brandenburg. In Thüringen soll die landeseigene Nachhaltigkeitsstrategie noch 2011 verabschiedet werden. Die Ziele, Indikatoren und Projekte der Strategie beruhen auf Vorarbeiten der thüringischen Staatssekretärsarbeitsgruppe für Nachhaltige Entwicklung, den Ergebnissen eines öffentlichen Dialog- und Konsultationsprozesses und Empfehlungen des Beirats für Nachhaltige Entwicklung in Thüringen.⁵ In Brandenburg beschloss die Landesregierung im Februar dieses Jahres Eckpunkte, anhand derer bis spätestens 2014 eine kohärente Strategie ausgearbeitet werden soll.⁶

Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene

Die gravierenden Folgen des globalen Wandels, beispielsweise extreme Wetterereignisse aber auch soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit, wirken sich vor allem und am spürbarsten auf lokaler Ebene aus. Gleichzeitig haben die Kommunen durch infrastrukturelle Versorgung, Bildung, Gesundheit, Arbeit und soziale Integration auch Einfluss auf Problemlösungen zur Verbesserung der Lebens- und Umweltqualität. Bislang sind kommunale Anstrengungen für mehr Nachhaltigkeit vor allem durch Prozesse der „Lokalen Agenda 21“ gekennzeichnet, zu der sich laut Deutschem Städte- und

4 Bisher veröffentlichte Berichte: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/nachhaltigkeit/DE/Berichte/Berichte.html> (Stand 1.5.2011).

5 Pressemeldung RNE „Thüringen bekommt eigene Nachhaltigkeitsstrategie“ (6.4.2011).

6 <http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Energiewende%20und%20kommunaler%20Klimaschutz/>.

Gemeindebund über 2.600 deutsche Kommunen verpflichtet haben.⁷ Daneben werden analog auch in Kommunen zunehmend Instrumente des strategischen Umweltmanagements (zum Beispiel das Öko-Audit nach der EG-Verordnung) verankert.

Bei näherer Betrachtung der Aktivitäten auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene wird deutlich, dass überwiegend die Nachhaltigkeitsregulierung und -steuerung anderer Akteure (Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft) im Zentrum der Strategien und Maßnahmen steht. Dagegen findet die unmittelbare Nachhaltigkeitsleistung des eigenen Handelns im öffentlichen Sektor immer noch wenig Beachtung.

Im Zuge eines Vergleichs der Anstrengungen im Bereich der nachhaltigen Beschaffung zwischen öffentlichem und privatem Sektor resümierte der Generalsekretär des Rates für Nachhaltige Entwicklung im Jahr 2010, dass es den öffentlichen Nachhaltigkeitsstrategien an Glaubwürdigkeit mangle und der Anschluss an das Marktgeschehen verloren zu gehen drohe.⁸ Ähnlich ist das Ergebnis einer Abschlussarbeit an der Leuphana Universität Lüneburg zu Nachhaltigkeitsberichten, in der bundesweit 667 deutsche Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie zahlreiche Kleinstädte und Landkreise erfasst wurden. Insgesamt konnten lediglich 80 Kommunen aller Größenordnungen ermittelt werden, die seit 2000 mindestens einen Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht haben.⁹

Zwischenfazit

In der Summe besteht damit für den öffentlichen Sektor gravierender Nachholbedarf hinsichtlich einer integrativen Nachhaltigkeitssteuerung. Ansonsten muss er sich dem Vorwurf stellen, den Ansprüchen, wie sie etwa gegenüber Unternehmen formuliert werden, selbst nicht gerecht zu werden. Noch viel mehr als Wirtschaftsunternehmen stehen deshalb Organisationen des öffentlichen Sektors vor der Herausforderung, eine Verbesserung der Nachhaltigkeitsleistung durch systematische Steuerung im Rahmen von Versorgungs-, Leistungs-, Fürsorge-, Vollzugs- und Planungsaufgaben zu erreichen.

Zusätzlich muss bei einer Staatsquote von rund 47 Prozent¹⁰ staatlichen Einrichtungen und ihrem Handeln generell eine signifikante Bedeutung für ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit zugeschrieben werden. Dies betrifft nicht nur Ressortthemen wie Umwelt, Soziales und Finanzen. Vor dem Hintergrund eines integrativen Nachhaltigkeitsverständnisses muss und kann jede Verwaltungseinrichtung durch organisationsinterne Aktivitäten nachhaltige Entwicklung fördern. Neben diesen direkten Einflüssen resultiert darüber hinaus aus der Vorbildfunktion des politisch-administrativen Systems besondere Verantwortung, die eine langfristig ausgerichtete, integrative und gerechte Optimierung von ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklungen beinhaltet.

Aufgrund des unmittelbaren Einflusses der Kommunen auf die Lebensbedingungen der Bürger wird im Folgenden beispielhaft ein integratives Konzept zur Nachhaltigkeitssteuerung auf kommunaler Ebene vorgestellt.

Diskrepanz zwischen öffentlichem und privatem Sektor

Nachholbedarf bei der integrativen Nachhaltigkeitssteuerung für die öffentliche Hand

⁷ www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Klimaschutz%20und%20Anpassung%20an%20den%20Klimawandel/.

⁸ Pressemeldung RNE „Bachmann: Öffentliche Beschaffung muss nachhaltiger werden“ (22.5.2010).

⁹ Plawitzki (2010): Welcher Voraussetzungen bedarf es in deutschen Kommunen für die Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichtes? Eine explorative Untersuchung in sechs Fallstudien, online verfügbar unter http://www.faktorn.de/wp-content/uploads/2010/12/Bachelorarbeit-Plawitzki_Faktor-N.pdf (Stand 12.4.2011).

¹⁰ Bundesfinanzministerium „Entwicklung der Staatsquote - Stand 12.1.2011“, online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher__Gesamthaushalt/0509011a4017.html (Stand 27.4.2011).

**Kombination aus Lokaler Agenda 21,
Umweltmanagement und
Verwaltungsmodernisierung**

Ein integratives Konzept der Nachhaltigkeitssteuerung

Für ein integratives Konzept kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung müssen die Erfahrungen der Kommunen aus Lokaler Agenda 21 und Umweltmanagement mit Prozessen der Verwaltungsmodernisierung kombiniert werden. Mit dem Ziel einer transparenten Darstellung der derzeitigen und zu erwartenden finanziellen Lage darf ein solches Konzept auch die Möglichkeiten einer Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens nicht außer Acht lassen.

Das neue Haushaltsrecht ermöglicht aufgrund der kommunalen Bilanz erstmals eine tatsächliche Bewertung der finanziellen Situation deutscher Kommunen. Die Informationen im Lagebericht lassen eine Einschätzung bezüglich der allgemeinen Rahmenbedingungen der Kommune sowie künftige Belastungen, Chancen und Risiken zu – eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Haushaltspolitik und langfristige Finanzstabilität. Zudem ermöglicht das neue System neben reinen Finanzkennzahlen auch die Berücksichtigung nicht finanzieller Ziele und Kennzahlen, die für die Einschätzung und Förderung von Nachhaltigkeit nutzbar wären.

**Notwendige Kernelemente eines
integrativen Konzepts**

Die Rahmenbedingungen für die Implementierung integrativer Steuerungskonzepte sind gut. Zum einen macht die laufende Einführung neuer Steuerungsmodelle und die inhaltliche Neuausrichtung von Kommunalverwaltungen die stärkere Ausrichtung am Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung inhaltlich anschlussfähig. Zum anderen sind die Instrumente der Doppik noch relativ flexibel. Diese Gestaltungsfreiheit kann als einmalige Chance betrachtet werden, das Instrument zur Verankerung verschiedener Ziele nachhaltiger Entwicklung in der Haushaltsplanung zu nutzen. Darüber hinaus stehen Kommunen vielerorts vor Problemen, mit denen der private Sektor bereits seit mehreren Jahren konfrontiert ist. Im Kern geht es dabei um die gleichzeitige Erfüllung und Zusammenführung der ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeits Herausforderungen. Für die Integration dieser Merkmale in einem gemeinsamen Konzept wurden in der Privatwirtschaft in einem fortwährenden Lernprozess spezifische Strategien entwickelt. Werden diese an die spezifischen Gegebenheiten und Voraussetzungen in Kommunen angepasst, bleibt ihnen ein langwieriger Prozess erspart.

Dialog „Nachhaltige Stadt“

Die Fruchtbarkeit eines derart integrativen Konzepts betont auch eine Broschüre, die von 17 deutschen Oberbürgermeistern im Rahmen des Dialogs „Nachhaltige Stadt“ beim RNE entwickelt wurde.¹¹ Vor allem die Eckpunkte „Nachhaltigkeit im kommunalen Finanzwesen“ und „Nachhaltigkeit als kommunale Querschnittsaufgabe“ unterstützen den hier vorgestellten Ansatz, Verwaltungsmodernisierung, öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen und betriebliche Erfahrungen zu einem neuen Konzept kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung zu verbinden.

Einige Kernelemente eines solchen integrativen Konzepts der kommunalen Nachhaltigkeitssteuerung sind schon jetzt festzuhalten:

- **Leitbild:** Eine übergeordnete Zielvorgabe, auf die sich politische und zivile Akteure sowie Verwaltungsakteure verständigen, erleichtert dem Einzelnen in seinen täglichen Handlungen die Orientierung. Durch die Integration des Steuerungskonzepts in das Führungssystem der jeweiligen Gemeinde kann bei der Entwicklung not-

¹¹ http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_Nachhaltige_Stadt_Oktober_2010.pdf.

wendiger Anpassungsmaßnahmen Nachhaltigkeit in all ihren Dimensionen als übergeordnetes Ziel berücksichtigt werden.

- **Zielsystem:** Die Nachhaltigkeitssteuerung der Verwaltung erfordert die Konkretisierung des Leitbilds in einem entsprechenden Zielsystem. Hierbei werden für einzelne Bereiche der Verwaltung beziehungsweise Politikfelder Ziele im Sinne der Nachhaltigkeit formuliert. Sie können wiederum in operationalisierbare Planziele und konkrete Handlungsmaßnahmen umgesetzt werden.
- **Indikatoren gestütztes Monitoring:** Kommunale Nachhaltigkeit ist nicht durch einmalige Umstrukturierungsprozesse erreichbar. Kommunen müssen in der Lage sein, sich kontinuierlich an unterschiedliche, schnell verändernde Problemlagen anzupassen. Notwendig ist eine Bündelung quantitativer und qualitativer Indikatoren, die kontinuierlich Aussagen über die Wirkung unterschiedlicher Maßnahmen und Handlungen ermöglicht sowie positive und negative Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Bereichen abbildet.
- **Berichtswesen:** Ein aussagekräftiger Bericht auf Basis des Monitorings verleiht kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung Aufmerksamkeit und Glaubwürdigkeit. Die Erfüllung der Erwartungen interner und externer Stakeholder bezüglich der Transparenz von Politik und Verwaltungshandeln erhöht die Akzeptanz von Entscheidungen.
- **Zusammenwirken von Politik und Verwaltung:** Erfolgreiche Nachhaltigkeitssteuerung in Gemeinden benötigt das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung. Die politischen Akteure müssen die nachhaltige Entwicklung als „Chefsache“ betrachten und eine breite Akzeptanz im gesamten kommunalen Akteursverbund garantieren.

Fazit und Ausblick

Ein integriertes Konzept zur Nachhaltigkeitssteuerung in deutschen Kommunen, das neben ökologischen und sozialen auch finanzielle Aspekte berücksichtigt und sich durch Aufgaben- und Organisationsbezug auszeichnet, fehlt bislang. Ein solches Konzept muss die besonderen Funktionsweisen, Organisationslogiken und Herausforderungen des politisch-administrativen Systems berücksichtigen und dabei unterschiedliche Stränge kommunaler Entwicklung sinnvoll miteinander verbinden.

Kommunen sind im Bereich der Nachhaltigkeitssteuerung regelmäßig dort Grenzen gesetzt, wo sie durch Bundes- und Landesgesetze in der Ausübung ihrer Tätigkeiten enge Vorgaben erhalten, bei deren Umsetzung kaum oder nur sehr geringer Handlungsspielraum besteht. Die Integration einer strategischen, umfassenden Nachhaltigkeitssteuerung in den öffentlichen Sektor darf daher nicht auf die kommunale Ebene begrenzt bleiben. Auch Bund und Länder müssen etwa über die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

Der Herausforderung, eine solch integrative Nachhaltigkeitssteuerung für Kommunalverwaltungen zu entwickeln sowie die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen ihrer Umsetzung auszuloten, stellt sich das Forschungsnetzwerk „Nachhaltige Verwaltung“, das an der Leuphana Universität Lüneburg gegründet wurde. Es setzt sich aus verschiedenen universitären Instituten der Fakultät „Nachhaltigkeit“, den Partnerkommunen Hansestadt Lüneburg und Freiburg i. Br. sowie dem Institut für den öffentlichen Sektor, dem Herausgeber dieser Zeitschrift, zusammen. Bei Forschungsaktivitäten, Dissertationen und Lehrforschungsprojekten wird dabei in enger Kooperation an einer Reihe unterschiedlicher Fragen der nachhaltigen Gemeindeentwicklung gearbeitet, um Kommunen künftig mit praktikablen Handlungsempfehlungen zu unterstützen. ■

Das Forschungsnetzwerk „Nachhaltige Verwaltung“

Sparen – wie geht das?

Zwang und Druck, in den öffentlichen Haushalten Einsparpotenziale zu finden, sind für Politik und Verwaltung unvermindert groß. Demografischer Wandel, steigende Sozialausgaben und neue Verschuldungsgrenzen stellen die Beteiligten in den Kommunen kontinuierlich vor neue Herausforderungen. Der folgende Beitrag widmet sich daher weniger der Ursachenforschung der schwierigen Haushaltslage als vielmehr der Darstellung potenzieller Konsolidierungschancen.

1. Sparen – warum eigentlich?

Der Blick auf die kommunale Finanzlage des Jahres 2010 zeigt ein noch nie da gewesenes jährliches Defizit der deutschen Kommunen von 7,8 Milliarden Euro. Dies trifft auch eine Reihe von Kommunen, die mitunter seit vielen Jahren Haushaltskonsolidierungsaktivitäten durchführen. Nicht zuletzt durch steigende Soziallasten und die Aufgabewahrnehmung für andere staatliche Ebenen geht die Schere von Einnahmen und Ausgaben für viele Kommunen seit langer Zeit stetig auseinander. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat diese Entwicklung für alle Beteiligten kurzfristig verschärft.

Die Finanzdefizite der deutschen Kommunen werden größtenteils durch Kreditaufnahmen gedeckt. Die daraus resultierenden Kredit- und Zinsbelastungen engen jedoch die kommunale Handlungsfähigkeit zunehmend ein. Diese geringeren Spielräume führen nicht nur im Bereich freiwilliger Infrastruktureinrichtungen sowie Kultur- und Freizeitangeboten zu Einschränkungen kommunaler Leistungsangebote. Auch im pflichtigen Bereich der

Daseinsvorsorge wie beispielsweise Ver- und Entsorgung, Sicherheit und Verkehr werden Standards gesenkt.

Infolgedessen wird die gesetzliche Pflicht zur stetigen Aufgabenerfüllung sowie zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung¹ zunehmend schwieriger. In letzter Konsequenz droht sogar die vollständige Aushöhlung der Leistungsfähigkeit von Kommunen. Der drohende Wegfall kommunaler Angebote und Unterstützungsleistungen wäre eine bedeutende Verschlechterung der Lebensbedingungen der Menschen vor Ort.

2. Sparen und Konsolidieren – was genau ist gemeint?

Nur eine Minderheit der kommunalen Haushalte ist in der Lage, Überschüsse (Rücklagen) zu erwirtschaften und diese „auf die hohe Kante“ zu legen – also im Wortsinne zu sparen. Die aktuelle Situation ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass zahlreiche Kommunen erhebliche Probleme haben, überhaupt gesetzlich geforderte Rücklagen – beispielsweise

¹ Vgl. § 75 GO NW, § 72 GO Sachsen.

für Pensionen oder Renaturierungsaufgaben – anzusparsen. Rücklagenbestände, also die „Sparstrümpfe der Vergangenheit“, nehmen kontinuierlich ab. Daher geht es im Kern zunächst um die vorrangige Aufgabe, die Defizitspirale zu stoppen und mittelfristig wieder eine ausgeglichene Finanzstruktur zu erreichen. Erst wenn dieses Ziel umgesetzt ist, kann jeder weitere Euro ein echter „Spargroschen“ sein.

Sparen im aktuellen Kontext bedeutet daher, eigene Ausgaben dort zu senken, wo dies nötig ist, und Einnahmen zu erhöhen, wo dies möglich ist.

3. Intelligente Konsolidierungskonzepte sind gefragt

Die Konsolidierungsanstrengungen zahlreicher Kommunen reichen bis in die 1990er Jahre zurück. Auch die Aufsichtsbehörden der Länder haben Prüfprogramme und Leitfäden unterschiedlicher Intensität entwickelt, um aufzuzeigen, welche Sparideen und -ansätze verfolgt werden sollen.²

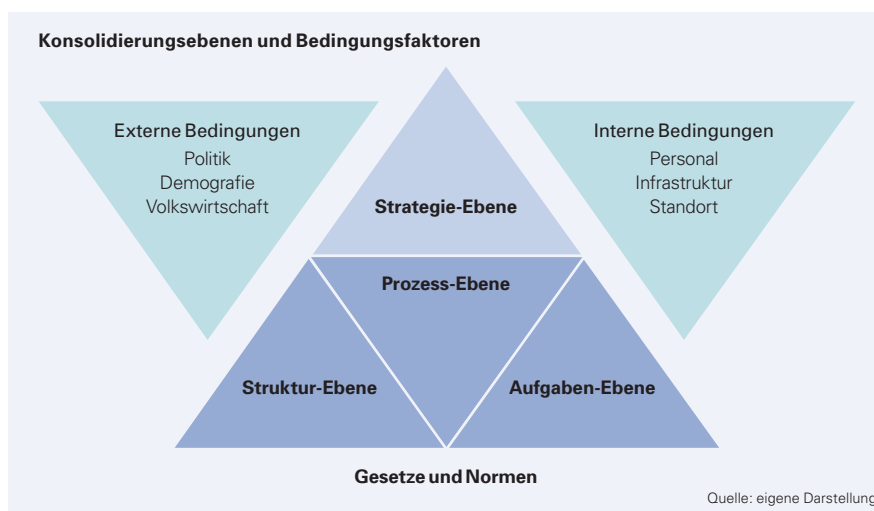
Wie jedoch sehen in dem beschriebenen Kontext gelungene Beispiele aus, die das Sparen ernst nehmen – ohne dass dabei wesentliche kommunale Angebote dem Rotstift zum Opfer fallen?

Konsolidierungskonzepte sollten sich je nach institutioneller Entscheidungsebene auf die Faktoren konzentrieren, die selbst und direkt beeinflusst werden können.

Das bezieht sich insbesondere auf folgende Konsolidierungsebenen:

Strategie – Welche Konsolidierungsfelder werden priorisiert (Politikbereiche)?

Struktur – In welcher Struktur/Organisationsform können Aufgaben und Prozesse optimal realisiert werden?



Aufgaben – Welche Aufgaben müssen nicht (selbst) erledigt werden?

Prozesse – Wie beziehungsweise mit welchen Mitteln/Medien sollen die Aufgaben optimal erledigt werden?

Die kommunalen Akteure sollten ihre Energie auf die Maßnahmen konzentrieren, die auch lokal realisiert werden können. Zu vermeiden ist dabei, dass sich die Akteure auf das Zuschieben des „Schwarzen Peters“ für unangenehme Entscheidungen beschränken und in einem „Bermudadreieck“ der Unverantwortlichkeit versinken.³ Damit sollten übergreifende Ansätze und berechnete Forderungen beispielsweise zur zweifelsfreie Gemeindefinanzreform nicht außer Acht gelassen werden. Sie entziehen sich jedoch dem eigenen Gestaltungsraum der Verwaltung und lokalen Parlamente und können daher nur an anderer Stelle gelöst werden.

Im Folgenden wird eine Auswahl von Projektbeispielen vorgestellt, die idealtypisch verschiedene Konsolidierungsebenen berühren. Sie können in vielen anderen Kommunen ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Strategische Ebene: Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung⁴

Sparkurse und -strategien können dann erfolgreich sein, wenn sie auf ein breites Akzeptanzfundament gesetzt werden. Diese Akzeptanzsuche darf sich nicht auf Rathäuser oder Ratssäle begrenzen. Die Städte Essen und Solingen haben sich beispielsweise entschlossen, sogenannte „Bürgerhaushaltsverfahren“ durchzuführen. So können Bürger via Internet fortlaufend ihre Pro- oder Kontra-Bewertung zu Strategien und Vorschlägen aus Politik und Verwaltung abgeben sowie eigene Vorschläge einbringen. Das Ergebnis ist bisher überaus positiv: In Essen wurden 70 Prozent aller Vorschläge mit einem Konsolidierungsvolumen von 263 Millionen Euro überwiegend zustimmend bewertet. In Solingen wurden nur 15 von 78 Vorschlägen abgelehnt. In beiden Kommunen wurden dabei Maßnahmen positiv bewertet, bei denen dies im Vorfeld nicht erwartet wurde. Hierzu zählten unter anderem Vorschläge zur Aufgabe von Schulstandorten, zur Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung und sogar zur Aufgabe eines Sportstadions. Daraus kann abgeleitet werden, dass Bürger ein wesentlich höheres Problembewusstsein

² Siehe zum Beispiel den Leitfaden für Haushaltskonsolidierung, Innenministerium NRW vom 6.3.2009.

³ Vetter/Holtkamp (2008): Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung, S.45 f.

⁴ Vgl. Märker, O./Wehner, J. (2011): Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung – Leitideen, Verfahren, Ergebnisse – der Gemeindehaushalt 2011.

haben, als ihnen im politischen Raum gelegentlich unterstellt wird.

Neben der Sensibilisierung der Bürger und Politik für die Haushaltssituation wurden die Erwartungen und Meinungen der interessierten Bürger aufgenommen und in die finale Verabschiedung der strategischen Maßnahmen integriert.⁵ Das vergleichsweise breite Votum für diese Vorschläge erleichtert den Kommunen auch gegenüber Aufsichtsbehörden den Nachweis und die Grenzen der eigenen Anstrengungen. Nach Ansicht von Lars Martin Klieve, Beigeordneter der Stadt Essen, war das Verfahren „alle Mühen wert und hat gezeigt, dass die Identifikation und der Ideenreichtum der Bürger mit ihrer Stadt auch nicht vor unliebsamen Notwendigkeiten des Sparens halt macht, solange sich die Bürger nur ernst genommen und gut informiert fühlen.“

Strukturebene: Interkommunale Kooperation/Shared Service Center

Die Möglichkeit der interkommunalen Kooperation ist ein gutes Beispiel dafür, dass bestimmte kommunale Aufgaben wichtig sind, jedoch nicht zwingend durch jede Kommune alleine erledigt werden müssen.

Insbesondere Querschnitts-, aber auch Ver- und Entsorgungsaufgaben mit hohem Mengenvolumen und technischen Spezialisierungsvorteilen bieten sich für diese Organisationsform an. Dabei werden die Aufgaben im Sinne eines gemeinsamen Shared Service Centers erledigt.

Ein besonders gelungenes Beispiel ist das Modellprojekt der Gemeinden Hückeswagen, Wipperfürth, Marienheide und Radevormwald.⁶

In fünf Einzelprojekten (Beschaffungsmanagement, Immobilienmanagement, Bauhof [Konzeption und Umsetzung], Stadtkasse und Personalverwaltung) ließ sich hier – neben zahlreichen immateriellen Vorteilen – ein gesamtes jährliches Einsparungsvolumen von 1,5 Millionen Euro aus der Zusammenarbeit realisieren. Pro Einwohner konnte ein Einsparbeitrag von rund 19 Euro erwirtschaftet werden, ohne dass dieser eine Einbuße an Dienstleistungsqualität erlitten hätte.

Konsolidierungspotenziale dabei waren:

- **Höhere Einnahmen** durch ein effektiveres Forderungsmanagement
- **Senkung der Betriebskosten** durch günstigeren Einkauf sowie die Nutzung frei gewordener Kapazitäten zum Insourcing (wie zum Beispiel Reinigungsarbeiten oder Rasenmähen)
- **Senkung von Personalkosten**, etwa durch Verzicht auf Wiederbesetzung von Stellen, die durch Fluktuation sowie altersbedingt ausscheidende Mitarbeiter frei wurden
- **Vermögens- und Liquiditätssteigerung** durch Veräußerung nicht betriebsnotwendiger Immobilien, Geräte und Fahrzeuge.

Diese Formen der Zusammenarbeit sind freiwillig und erfordern von Politik und Verwaltungsführung eine hohe Bereitschaft, interkommunale Zusammenarbeit vorzuleben. Hierzu gehört insbesondere, dass sich die beteiligten Kommunen partnerschaftlich auf Augenhöhe bewegen. Sie müssen in offener Form über ihre komparativen Stärken bei möglichen Aufgabenbündelungen einen Konsens erzielen. Idealerweise gelingt es dabei, alle Partner mit der Durchführung mindestens einer Aufgabe zu betrauen. Das Spektrum der Organisationsmodelle reicht dabei von informellen Kooperationen bis hin zur Gründung gemeinsamer

Unternehmen.⁷ Der Verbindlichkeitsgrad der Zusammenarbeit steigt dabei mit dem Formalisierungsgrad der Organisationsmodelle an.

Bürgermeister Uwe Ufer (Stadt Hückeswagen) zieht Resümee über seine Erfahrungen: „In Zeiten knapper Kassen der kommunalen Haushalte ist die interkommunale Zusammenarbeit mehr denn je zur Notwendigkeit geworden. Mit Kirchturmsdenken alter Art kann die Politik vor Ort – gerade auch in kleineren Kommunen – nicht mehr erfolgreich sein. Wenn man sich zusammenschließt und Kräfte bündelt, ist man stärker und kann nicht nur kostengünstiger arbeiten, sondern auch positive Effekte für die Bürgerschaft vor Ort erzielen.“

Aufgabenebene: Integration von Aufgaben in Stadtwerke

Aufgabenkritische Analysen sollten zur geübten Praxis in allen Aufgabenbereichen des Konzerns Stadt einschließlich seiner Beteiligungsunternehmen gehören. Eine Reihe von Querschnitts- und Unterstützungsleistungen in der klassischen Verwaltungsorganisation gerät dabei relativ schnell in den Fokus von Überlegungen, die sich mit vollständigem Aufgabenverzicht oder Privatisierung befassen. Einen anderen Weg ist die Stadt Brühl (NRW) gegangen. Gegenstand ähnlicher Überlegungen war 2006 der städtische Bauhof mit rund 80 Mitarbeitern. Hier schien die Entlassung von Mitarbeitern oder eine Privatisierung die einzige Möglichkeit, sparen zu können. Die Verwaltungsführung konnte gemeinsam mit dem Tochterunternehmen Stadtwerke Brühl GmbH eine andere Strategie erfolgreich entwickeln. Man erkannte, dass bei einer Integration von Aufgaben und Personal in den technischen Konzern Stadtwerke Brühl GmbH die positiven Effekte für Stadt, Stadtwerke und vor allem für Mit-

⁵ Vgl. www.Essen-kriegt-die-Kurve.de.

⁶ Vgl. Abschlussbericht „Geschäftsprozessoptimierung durch Shared Services der Kommune“, Juli 2009; (u.a. www.hueckeswagen.de).

⁷ Zum Beispiel aufgrund des Gesetzes für kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

arbeiter und Bürger überwiegen würden. Diese Lösung bot viele Vorteile:

- Fixierung von Dienstleistungskosten für die Stadt auf dem Niveau des Jahres 2008, das heißt reale Kostensenkung im sechsstelligen Bereich
- Erhalt von 80 Arbeitsplätzen im TV-V-Tarifwerk
- Stärkung des Multi-Utility-Ansatzes und Ausbau von Geschäftsfeldern für die Stadtwerke
- Erhöhung des Kostenbewusstseins durch transparentes Auftragsmanagement
- Nutzung von steuerlichen Abzugs- und Verrechnungsmöglichkeiten bei Investitionen durch die Stadtwerke.

Auch in diesem Fall – wie in den anderen hier aufgeführten Beispielen – ließen sich die Einsparerfolge nicht sofort realisieren. Änderungsprozesse, die tief greifende Struktur- und Verhaltensänderungen zum Inhalt haben, benötigen einen 12- bis 36-monatigen Umsetzungspfad. Schnelligkeit wäre hier nur zulasten von Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft möglich. Dass dies den mittel- und langfristigen Erfolg gefährdet, liegt auf der Hand.

Prozessebene: Gebäudemanagement Immobilien stellen in vielen Haushalten – unter Einbeziehung aller damit verbundenen Kapital-, Sach- und Personalkosten – einen erheblichen Aufwandsfaktor dar.

Das Gebäudemanagement kann daher immer eine relevante Stellschraube zur Generierung von Einsparpotenzialen sein.

Die Stadt Recklinghausen hat hierzu in einer Balanced Scorecard für die Gebäudewirtschaft folgende relevanten Ebenen auf den Prüfstand gestellt und optimiert:

- Finanzen
- Nutzer/Kunden
- Prozesse
- Mitarbeiter/Potenziale.

Im Laufe von drei Jahren wurden die Ergebnisse unter wissenschaftlicher Begleitung evaluiert und die positiven Ergebnisse dieser ganzheitlichen Ausrichtung unter Nachhaltigkeitsaspekten (Lebenszyklusplanung) bestätigt. Nach Angaben von Christoph Tesche, Erster Beigeordneter der Stadt Recklinghausen, war dies ein wichtiger Baustein einer Konsolidierungsstrategie, die „das konkret Machbare und Vernünftige realisieren sollte.“

Als Beleg für die positiven Ergebnisse gelten folgende Maßnahmen:

- Optimierung der städtischen Eigenreinigung mit einem Gesamteinsparvolumen von 5,7 Millionen Euro seit 2006
- Intensive Nutzerbeteiligung durch regelmäßige Quartalsgespräche mit den Nutzern bei allen Baumaßnahmen
- Fortbildung von Hausmeistern zur Prüfung ortsbeweglicher elektrischer Betriebsmittel sowie Stärkung der Eigenverantwortlichkeit durch Zuweisung von Budgets zur Kleinschadenbeseitigung unter Nutzung von Bestellscheinen zur Materialbeschaffung
- Übertragung von Reinigungsunterhaltung sowie kleinerer Bauunterhaltung an Sportvereine
- Flächendeckende Nutzung der steuerlichen Vorteile aus den Betrieben gewerblicher Art (zum Beispiel bei Investitionen für Sportstätten oder Restauration)
- Konsequente Nutzung von Energieeinsparpotenzialen durch Stärkung des Energiemanagements
- Beschleunigung der innerbetrieblichen Workflows.

4. Sparen – wie geht das? Ein Ausblick

Sparen fängt im Kleinen an und endet bei großen Entscheidungen zur Daseinsvorsorge. Jeder Mitarbeiter im Konzern Stadt, alle Bürger und Unternehmer, vor allem aber die politischen Kräfte können bei allen ihren Aktivitäten Einfluss auf den Sparwillen der Kommune nehmen. Die



Summe aller Einzelaktivitäten wird dabei stets größer sein als bei einer Einzelbetrachtung.

Um dauerhaften Erfolg zu realisieren, sollten Spar- und Konsolidierungskonzepte folgende elementaren Bedingungen erfüllen:

- **Ursachenkonformität:** Die Konzepte setzen grundsätzlich an der Ursache und nicht erst an Symptomen an
- **Beteiligungswillen:** Sie beteiligen Politik, Bürger, Unternehmen und Verwaltung und sorgen so für ein Höchstmaß an Akzeptanz
- **Nachhaltigkeit:** Sie haben dauerhaft defizitsenkende Wirkung – und stoppen die Verschuldung nachhaltig
- **Gewährleistung:** Sie erhalten kommunale Leistungsangebote der Daseinsvorsorge – wenn auch nicht zwingend in Eigenerledigung
- **Gerechtigkeit:** Sie entlasten Kommune, Bürger und Unternehmen und vermeiden eine bloße Umverteilung der Konsolidierungslasten.

Wichtigste Triebfeder für ein funktionierendes Gemeinwesen bleiben handlungsfähige Kommunen, die ihren eigenen Beitrag dazu leisten können. ■

Im Fokus

Die Generationenbilanz – ein geeignetes Messinstrument für eine generationengerechte Fiskal- und Sozialpolitik?

Seit geraumer Zeit – aktuell verstärkt durch die Finanzkrise einiger EU-Mitgliedstaaten und die daraus resultierenden milliardenschweren Rettungspakete – ist der Begriff der Nachhaltigkeit auch in Bezug auf die Fiskal- und Sozialpolitik in aller Munde. Hierbei stellt sich die Frage nach der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft. Diese wird nicht allein aufgrund des „offiziellen“ Schuldenstandes des öffentlichen Sektors ersichtlich, sondern bedarf einer vertieften Analyse aller mit den staatlichen Aktivitäten verbundenen Zahlungsströme. Experten stellen diesbezüglich ein besorgniserregendes Zeugnis aus und sprechen von einer „Nachhaltigkeitslücke“ beachtlichen Ausmaßes.

Zielstellung der Generationenbilanzierung

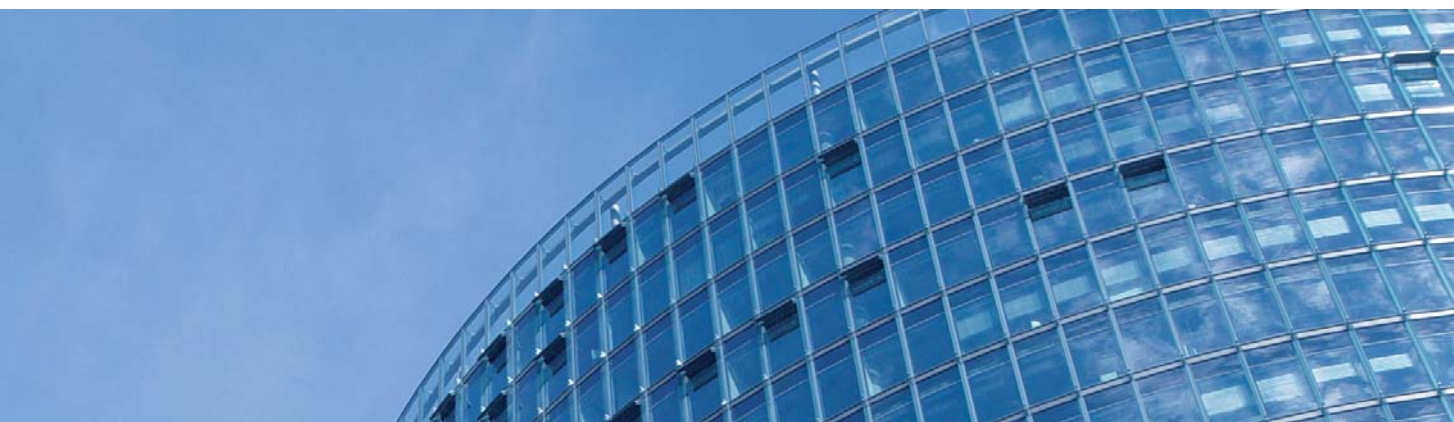
Zur Berechnung einer etwaigen Nachhaltigkeitslücke wurde Anfang der 1990er-Jahre in den USA die Generationenbilanzierung entwickelt: Der vorherrschenden Kurzfristbetrachtung im staatlichen Finanzsektor sollte damit eine langfristige Analyse der Fiskalpolitik zur Seite gestellt und die Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen berücksichtigt werden. In der kurzfristig orientierten Haushaltsrechnung traditioneller Prägung werden mittel- und langfristige Zahlungsverpflichtungen ausgeblendet. Die inzwischen auch in Deutschland gebräuchliche Generationenbilanzierung berücksichtigt hingegen sämtliche Zahlungsströme, die in einer Langfristprojektion zwischen heutigen und zukünftigen Wirtschaftssubjekten einerseits und dem gesamten öffentlichen Sektor (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) andererseits fließen.

Da das eigentliche Tragfähigkeitsproblem der öffentlichen Haushalte in den Konse-

quenzen der demografischen Entwicklung auf die Sozialversicherungssysteme gesehen wird, stellt sich die Frage, ob die Generationenbilanz das geeignete Instrument zur Förderung einer generationengerechten Fiskal- und Sozialpolitik sowie zur Ermittlung des Nachhaltigkeitsgrades ist. Kann sie aufzeigen, wie gut Deutschland auf den demografischen Wandel vorbereitet ist?

Die Generationenbilanz in Deutschland – Grundlagen und Ergebnisse

Da sich die tatsächliche Staatsverschuldung aus der bereits heute sichtbaren (expliziten) und der heute noch unsichtbaren (impliziten) Staatsschuld zusammensetzt, zeigt die Generationenbilanz neben den expliziten Staatsschulden auch die impliziten Staatsschulden auf. Letztgenannte stellen gewissermaßen die bereits heute absehbaren Haushaltsdefizite der Zukunft dar und setzen sich aus der Summe aller durch das heutige Sozialabgaben- und Steuerniveau nicht



gedeckten Leistungsversprechen zusammen. Im Ergebnis wird eine „Nachhaltigkeitslücke“ als Verhältnis der Summe aus expliziter („offizieller“) und impliziter Staatsverschuldung zum heutigen Bruttoinlandsprodukt (BIP) ausgewiesen.

Zur Berechnung der impliziten Staatsverschuldung ist eine Reihe von Annahmen zu treffen. Es handelt sich hierbei aber ausdrücklich nicht um eine Prognoserechnung, sondern um eine Projektion zur Ermittlung des Ausmaßes, um das die explizite Staatsverschuldung zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik – der Status quo – auf Dauer fortgeführt wird. Im Rahmen der Generationenbilanz werden unter anderem Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung inklusive Altenquotient, zur wirtschaftlichen Entwicklung und zu fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wie etwa der Entwicklung der Steuereinnahmen getroffen.¹

Nach aktuellen Berechnungen der Stiftung Marktwirtschaft übersteigen die impliziten Schulden die explizite Staatsverschuldung um etwa das Dreifache und liegen mit Stand Mai 2011 bei 213 Prozent des BIP, das heißt bei umgerechnet rund 5,1 Billionen Euro. Zur vollständigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte müssten demnach die Einnahmen dauerhaft um 13,4 Prozent erhöht oder

dauerhafte Einsparungen bei den staatlichen Leistungen im Umfang von 11,4 Prozent erreicht werden.

Das Ergebnis zeigt deutlich, dass eine rein konventionelle Betrachtung der Staatsverschuldung erhebliche, bereits relativ klar vorhersehbare Lasten der öffentlichen Finanzwirtschaft ausblendet.

Eine weitere Bedeutung der Generationenbilanzierung liegt darin, dass sich mit ihrer Hilfe auch Aussagen zur intergenerativen Verteilungswirkung treffen lassen. Hierzu werden für jeden Geburtsjahrgang die über die verbleibende Lebenszeit zu erwartenden Zahlungsströme vom beziehungsweise an den öffentlichen Sektor in einem sogenannten „Generationenkonto“ zusammengefasst. Das Generationenkonto eines Geburtsjahrgangs gibt dabei an, in welchem Ausmaß ein durchschnittlicher Repräsentant dieser Jahrgangsgruppe über seine verbleibende Lebenszeit hinweg insgesamt durch die Staatstätigkeit finanziell betroffen sein wird, sofern die Politik des Status quo unverändert beibehalten wird.

Die implizite Schuldenlast – Sozialversicherungen und Pensionen im Fokus

Die Einnahmen des Staates werden maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht, wohingegen ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-

und Gesundheitsleistungen auf die ältere Bevölkerung entfällt. Infolge der demografischen Entwicklung tragen die gesetzlichen, umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung zusammen aktuell ein Volumen von 203 Prozent des BIP zur impliziten Staatsschuld bei. Dabei entfällt nach den Berechnungen der Stiftung Marktwirtschaft auf die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) eine implizite Schuldenlast von 78 Prozent des BIP und auf die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) eine implizite Schuldenlast von 88 Prozent des BIP.²

Es ist zu beachten, dass sich die Nachhaltigkeitslücke der GRV in den vergangenen Jahren verringert hat (Gründe hierfür: Rentenansprüche der jeweiligen Neurentner haben sich deutlich reduziert, stufenweise Anhebung des Renteneintrittsalters mit versicherungsmathematisch annähernd äquivalenten Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug, Nullrunde bei den Renten). Ebenso konnte die Nachhaltigkeitslücke der GKV aktuell infolge der Beitragserhöhung und Kostendämpfung durch die Gesundheitsreform gesenkt werden.

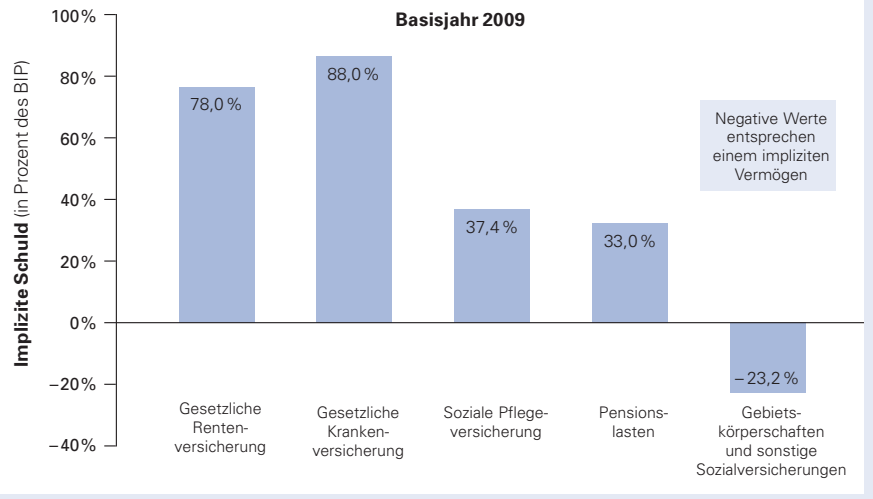
Die implizite Schuldenlast der Pflegeversicherung erhöhte sich hingegen auf rund 37 Prozent des BIP. Weiter im Fokus stehen auch die bislang nicht abgedeckten

¹ Zur Bewertung der zugrunde gelegten Annahmen siehe auch den Abschnitt „Die Generationenbilanz in der Kritik – Möglichkeiten und Grenzen“.

² Vergleiche Abbildung 1 auf der folgenden Seite.



Abb. 1: Implizite Schulden der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften



Quelle: In Anlehnung an Raffelhüschen/Moog (2011): Ehrbarer Staat? Die deutsche Generationenbilanz.

Pensionslasten, die mit einem aktuellen Stand von 33 Prozent des BIP erheblich und in steigendem Maße zur Nachhaltigkeitslücke beitragen.

Für die Gebietskörperschaften und sonstigen Sozialversicherungen schlägt derzeit dagegen ein rechnerisches implizites Vermögen in Höhe von rund 23 Prozent des BIP zu Buche. Zur Bildung dieses impliziten Vermögens tragen unter anderem die momentan abzusehenden Überschüsse der Arbeitslosenversicherung sowie einige im Rahmen des Zukunftspakets der Bundesregierung geplanten Einsparungen in den kommenden Haushaltsjahren (beispielsweise im Bereich der Bundeswehr) bei.

Die Generationenbilanz in der Kritik – Möglichkeiten und Grenzen

Die Ergebnisse der Generationenbilanz sind – bei aller Notwendigkeit der dadurch erhöhten Transparenz – mit Bedacht zu interpretieren, da diese Verfahrensweise wie jedes Modell methodische Probleme aufweist. Im Folgenden werden einige wesentliche Kritikpunkte an der Methodik der Generationenbilanzierung skizziert.

Die Ergebnisse von Querschnittserhebungen zu Einnahmen und Ausgaben

werden als Längsschnitte interpretiert und verwendet, das heißt durch Projektion des Status quo (Momentaufnahme) in die weite Zukunft wird eine statische und damit unrealistische Sichtweise eingenommen. Die Generationenbilanz liefert keine „Prognose der wahrscheinlichsten Zukunft“.

Ökonomische Rückwirkungen (zum Beispiel Effekte des demografischen Wandels auf Arbeitslosigkeit und Lohnentwicklung) und Verhaltensreaktionen werden in der Regel ausgeblendet. Auch der Aufbau eines Kapitalstocks (Real- und sogenanntes „Human“-Kapital) bleibt unberücksichtigt: Der längerfristige Nutzen von Investitionen in zum Beispiel Erziehung, Bildung oder umwelt- und ressourcenschonende Energien wird in der Generationenbilanz nicht „verbucht“.

Die Bilanzierungsergebnisse sind in nicht unerheblichem Maße – auch wegen der langen Projektionsdauer – abhängig von den in der Modellrechnung getroffenen, relativ schwer vorhersehbaren Annahmen zur langfristigen Entwicklung der Produktivität und des Abzinsungsfaktors (dieser dient der Ermittlung des derzeitigen Wertes einer zukünftigen Zahlung). Sogenannte „Sensitivitätsanalysen“ können hier zwar Abhilfe schaffen, werden

in der öffentlichen Diskussion aber nicht unbedingt wahrgenommen.

Nicht zuletzt ist zu bemängeln, dass reale und monetäre intergenerative Transfers zwischen Privaten grundsätzlich unberücksichtigt bleiben, so insbesondere Kindererziehungs- und Pflegeleistungen sowie Vererbung. Über die Vererbung fließen erhebliche Transfers von Alt zu Jung (für die Jahre 2009 bis 2014 wird das jährliche Erbschaftsvolumen in Deutschland auf rund 238 Milliarden Euro geschätzt; Tendenz deutlich steigend), deren Berücksichtigung auch einen etwaigen, gar künstlich heraufbeschworenen Generationenkonflikt auflöst. Völlig verfehlt wäre es daher, von einer „Ausbeutung der Jungen durch die Alten“ zu sprechen.

Alternative Indikatoren

Inzwischen gibt es auch „Alternativindikatoren“ bezüglich fiskalpolitischer Verteilungswirkungen. So hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mittlerweile zwei „Berichte zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ (2005 und 2008) herausgegeben und bereitet für den Sommer 2011 seinen dritten Tragfähigkeitsbericht vor. Für Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen des demografischen Wandels wird hierbei eine Methode verwendet, welche auch auf europäischer Ebene genutzt wird. Auf Grundlage der getroffenen Annahmen wird im BMF-Bericht analysiert, welchen Verlauf die öffentlichen Ausgaben – gemessen am BIP – in den Bereichen nehmen könnten, die von Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung voraussichtlich besonders betroffen sein werden. Dabei werden zwei Basisvarianten mit divergierenden Annahmen zur langfristigen Entwicklung in den Bereichen Demografie, Arbeitsmarkt und sonstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung betrachtet. Ziel hierbei ist es, einen Korridor plausiblerweise möglicher zu-

künftiger Entwicklungen zu beschreiben. Auch bei den vom BMF präsentierten Berechnungen geht es nicht um das exakte Prognostizieren einer als wahrscheinlich angenommenen Entwicklung, sondern um die Demonstration des „Fortgangs der Dinge“, der sich unter Status-quo-Bedingungen einstellen würde gemäß der Frage: „Was geschieht, wenn nichts geschieht?“. Die gewonnenen Ergebnisse können die Größenordnung notwendiger Anpassungen und dafür zur Verfügung stehende Handlungsoptionen aufzeigen.

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat im Mai 2011 eine Expertise zum Thema Demografie und Arbeitsmarkt veröffentlicht, in der er Auswirkungen des demografischen Wandels sowie verschiedener politischer Maßnahmen (in Bezug auf Zuwanderung, Arbeitslosigkeit, Investitionsdynamik, Frauenerwerbsbeteiligung, Lebensarbeitszeit etc.) auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen behandelt.

Fazit und Ausblick

Trotz der dargestellten grundlegenden Schwächen der Generationenbilanzierung wäre es verfehlt, ihr einen Nutzen abzusprechen: Mit dem Wissen um diese Schwächen und entsprechend gewissenhafter Interpretation der Ergebnisse leistet sie einen wertvollen Beitrag zur Transparenz des öffentlichen Gesamthaushalts und kann auch zur Bewertung der fiskalischen Nachhaltigkeit verschiedener gesetzgeberischer Reformoptionen eingesetzt werden.

Im Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung wurde die Einführung einer offiziellen Generationenbilanzierung vereinbart, genaue Umsetzungsvorschläge befinden sich derzeit in der Diskussion.

Welche Reformoptionen schließlich die geeignetsten Reaktionen auf die Ergeb-

nisse einer Generationenbilanz darstellen, wird auch weiterhin im politischen Abwägungsprozess entschieden werden. Dass es hier durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen kann, zeigen bereits die Empfehlungen der Autoren der verschiedenen vorgestellten Expertisen zur fiskalischen Nachhaltigkeit.

So sind für die Stiftung Marktwirtschaft für die Nachhaltigkeitslücke in großem Maße strukturelle Faktoren verantwortlich. Sie fordert unter anderem zusätzliche Reformen der gesetzlichen Sozialversicherung – beispielsweise eine Ergänzung der umlagefinanzierten Pflegeversicherung durch eine kapitalgedeckte Zusatzversicherung – sowie eine Übertragung der bisherigen Rentenreformen auf die Beamtenversorgung.

Der SVR hält als Ergebnis seiner Berechnungen vor allem Reformen in der Rentenversicherung für bedeutend und schlägt die Prüfung eines weiteren Anstiegs des gesetzlichen Renteneintrittsalters vor. Das BMF hingegen stuft vor allem die budgetären Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise als gravierend ein und betont die Umsetzung der Schuldenbremse, die für Bund und Länder gilt, als wichtigen Impuls für eine nachhaltigere Fiskalpolitik.

Im Ergebnis empfiehlt es sich, die Generationenbilanz – so bestechend das von ihr gelieferte Zahlenmaterial auch sein mag – eher qualitativ im Sinne von Größenordnungen aufzufassen: Derart genutzt, liefert sie ernst zu nehmende Hinweise darauf, wohin die heutige Fiskalpolitik steuert und bietet eine geeignete Ausgangsbasis für die Auseinandersetzung um politische Optionen. ■

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

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

Corporate Governance

Gehaltsoffenlegung bei Landesunternehmen und Zuwendungsempfängern von Berlin

Mitglieder von Geschäftsführungsorganen der Unternehmen im Besitz des Landes Berlin müssen ihre Gehälter künftig detailliert offenlegen. Nach dem „Zweiten Vergütungs- und Transparenzgesetz“ müssen alle fixen und variablen Gehaltsbestandteile, Zulagen, Kredite und Altersvorsorgeaufwendungen im Jahresabschluss genannt werden. Das Gesetz, das Landeshaushaltsordnung und Berliner Betriebe-Gesetz ändert, wurde von dem Berliner Abgeordnetenhaus Mitte April 2011 einstimmig beschlossen. Damit wird die Offenlegung zur Voraussetzung einer Unternehmensbeteiligung des Landes gemacht.

Gegenüber der ersten derartigen Regelung des Landes Berlin von 2005 wird auch der Anwendungsbereich des Gesetzes erheblich ausgeweitet. Es gilt nicht mehr nur für die Geschäftsführer, sondern für die Mitglieder aller Organe des jeweiligen Unternehmens. Die entsprechende Verpflichtung soll in die Gesellschaftsverträge oder Satzungen aufgenommen werden. Auf die Einhaltung dieser Verpflichtung sollen die auf Veranlassung des Landes Berlin gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane der Unternehmen hinwirken. Neben den Landesunternehmen fallen jetzt auch institutionell geförderte Zuwendungsempfänger unter das Gesetz. ■

Gutachten bemängelt rechtswidrige Vorschriften in PCGK

Nach einem im Dezember 2010 veröffentlichten Rechtsgutachten sind bestimmte Regelungen von Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) in kommunalen Unternehmen rechtlich unzulässig. Das im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellte Gutachten „Kommunale Corpo-

rate Governance Kodizes. Zum Verhältnis von Aktienrecht und Kommunalrecht“ untersuchte Kodex-Entwürfe aus zwei Städten in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Darüber hinaus wurde auch der Public Corporate Governance Kodex des Bundes mit einbezogen. Der Bund sowie einzelne Länder und Kommunen haben seit 2009 mehrere PCGK für Unternehmen beschlossen, die vollständig oder mehrheitlich der öffentlichen Hand angehören.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass vor allem diejenigen Regelungen der Kodizes rechtswidrig sind, die Vorstände und Aufsichtsräte auffordern, eine Entsprechenserklärung abzugeben. In dieser muss die Unternehmensleitung bestätigen, dass sie den Regelungen des Kodex folgt. Für börsennotierte Aktiengesellschaften ist eine Entsprechenserklärung nach dem Aktiengesetz vorgeschrieben (§ 161 AktG). Dagegen fehlt laut Gutachten bei nicht börsennotierten Unternehmen – zu denen die meisten öffentlichen Unternehmen gehören – eine entsprechende Rechtsgrundlage. Die Mitglieder des Vorstands oder des Aufsichtsrats eines öffentlichen Unternehmens würden sogar eine Pflichtverletzung begehen, wenn sie der Forderung nachkommen.

Als unzulässig werden in dem Gutachten auch Vorschriften aus den Kodizes gewertet, die „die aktienrechtliche Kompetenzabgrenzung zwischen den drei Hauptorganen, Vorstand und Aufsichtsrat sowie die unternehmerische Freiheit der Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrats infrage stellen.“ Dazu würden insbesondere Vorschriften zählen, mit denen Vorstand oder Aufsichtsrat unmittelbar oder mittelbar an konkrete Beschlüsse von Kommunalparlamenten oder -behörden gebunden werden sollen.

Zulässig seien hingegen unter anderem Bestimmungen, die eine pflichtgemäße

Unternehmensführung verdeutlichen, beispielsweise die Verpflichtung der Gesellschaft auf das doppelte Unternehmensziel des wirtschaftlichen Erfolgs und des Gemeinwohls.

Das Rechtsgutachten ist im Internet unter www.boeckler.de/pdf/p_arb_226.pdf erhältlich. ■

Verwaltungsmodernisierung

Behördenrufnummer 115 in den Regelbetrieb gestartet

Nach zweijähriger Pilotphase ist die einheitliche Behördenrufnummer 115 am 14.4.2010 in den Regelbetrieb übergegangen. Wie das Bundesministerium des Innern (BMI) mitteilte, sei der Kreis der Modellregionen im Laufe der Pilotphase stark gewachsen. Mittlerweile können rund 15,3 Millionen Bürger in sieben Bundesländern unter der Rufnummer 115 Auskünfte über die Leistungen der öffentlichen Verwaltung erhalten. Der Pilotbetrieb wurde im März 2007 mit 13 kreisfreien Städten und Landkreisen, vier Bundesländern und 14 Bundesbehörden gestartet.

Parallel zum Beginn des Regelbetriebs veröffentlichte das BMI den Abschlussbericht für das Projekt D115, der auch eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach enthält. Der Studie zufolge stößt die einheitliche Behördenrufnummer bei 83 Prozent der befragten Bürger auf Zustimmung. Laut BMI zeige der Abschlussbericht außerdem, dass die Rufnummer 115 erhebliche wirtschaftliche Entlastungseffekte für die Verwaltungen auf kommunaler Ebene sowie auf Landes- und Bundesebene bietet.

Vorrangiges Ziel sei es nun, weitere Länder und Kommunen in den Regelbetrieb aufzunehmen, um den Bürgerservice bundesweit zu etablieren. Zudem will sich die Bundesverwaltung bis Ende

2011 mit 75 Behörden und Institutionen vollständig an diesem Service beteiligen. Ein weiterer zukünftiger Meilenstein im Regelbetrieb soll die Anpassung der Tarife sein. Das BMI kündigte an, die Tarife für 115-Anrufe voraussichtlich bis Ende 2011 zu senken und zusätzlich durch eine Verfügung der Bundesnetzagentur in Flatrates zu integrieren.

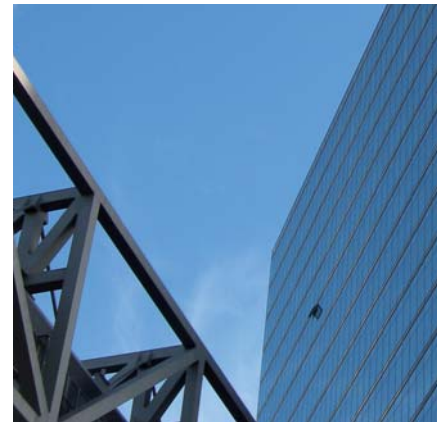
Der Abschlussbericht des Projekts D115 inklusive der Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach kann unter www.d115.de heruntergeladen werden. ■

Neue Koordinierungsstelle für IT-Standards von Bund und Ländern

Zum 1.4.2011 hat die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) ihre Arbeit in Bremen aufgenommen. Sie ist insbesondere zuständig für die Koordination und Entwicklung bundesweiter fachlicher Standards in der öffentlichen Informationstechnologie und soll Beschlüsse des IT-Planungsrats zu gemeinsamen IT-Interoperabilitätsstandards vorbereiten und umsetzen. Zusätzlich übernimmt die Koordinierungsstelle Aufgaben der Bremer OSCI-Leitstelle, die in die KoSIT überführt wurde. „OSCI“ ist die Abkürzung für „Online Services Computer Interface“ und steht für zahlreiche Netzwerkprotokolle, deren gemeinsames Merkmal die besondere Eignung für das E-Government ist. Die OSCI-Leitstelle hatte bereits seit 2002 entsprechende Protokollstandards für den bundesweiten Einsatz entwickelt. Im Bereich der IT-Sicherheitsstandards soll die KoSIT eng mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zusammenarbeiten. ■

Start der Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland

Als Bestandteil der vom Bundesministerium des Innern erarbeiteten Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland hat zum 1.4.2011 das Nationale Cyber-Abwehrzentrum seine Arbeit aufgenom-



men. Aufgabe der neuen Institution in den Räumlichkeiten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) in Bonn ist es, IT-Sicherheitsvorfälle – das heißt insbesondere Angriffe auf die Computernetze von Behörden und Unternehmen – zu bewerten und Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Hierzu sollen auch Informationen über IT-Schwachstellen und potenzielle Täterbilder ausgetauscht werden. ■

Studie zu Leistungsvergleichen nach Art. 91d GG empfiehlt verbindliche politische Vorgaben

Nach einer im April 2011 veröffentlichten Studie finden Leistungsvergleiche von Bund und Ländern als Instrument der Verwaltungsmodernisierung bisher kaum Anwendung. Grund hierfür sei vor allem eine unzureichende politische Förderung der Leistungsvergleiche. Die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erstellte Studie untersuchte Strukturen und Prozesse für die Umsetzung von Leistungsvergleichen nach Art. 91d GG, auf dessen Basis Bund und Länder zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen können. Im Rahmen der Untersuchung wurden 20 Persönlichkeiten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft zu der Eignung und Funktion von Leistungsvergleichen befragt.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Leistungsvergleiche grundsätzlich zur Förderung der Leistungsfähigkeit der Verwal-



tung geeignet seien. Eine flächendeckende Anwendung von Leistungsvergleichen sei unter den derzeitigen Rahmenbedingungen jedoch nicht zu erreichen.

Auf Basis der Befragungsergebnisse empfehlen die Autoren der Studie eine konsequentere Umsetzung von Art. 91d GG. Anstatt Leistungsvergleiche durch Initiativen aus der Verwaltung heraus zu entwickeln, bedürfe es politischer Entscheidungen, um diese dauerhaft zu etablieren. Hierzu schlagen die Autoren vor, verbindliche Vorgaben für die Anzahl von Vergleichsringen – auf Bundesebene insbesondere bei verwaltungsinternen Dienstleistungen – festzulegen. Zudem sollten auf Bundes- und Landesebene jährliche Arbeitsprogramme und Ergebnisberichte erstellt werden.

Die vollständige Studie ist auf der Seite www.bertelsmann-stiftung.de unter „Politik“, „Moderne Regulierung“, im Schwerpunkt „Wirkungsorientierung“ zu finden. ■

Studie: Controlling gewinnt in Kommunen zunehmend an Bedeutung

Controlling etabliert sich mehr und mehr in Kommunalverwaltungen: Zahlreiche Kommunen verfügen bereits über eine eigene organisatorische „Controlling“-Einheit, in der Informationen zur Steuerung der Verwaltung bereitgestellt werden. Dies geht aus einer aktuellen Studie der Universität der Bundeswehr München in Kooperation mit der Kommunalen

Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der Bertelsmann Stiftung hervor.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Akzeptanz des Controllings vor allem in Kommunen, die bereits die doppelte Buchführung (Doppik) eingeführt haben, zum Tragen kommt. Insgesamt weist dies nach Ansicht der Autoren auf eine zunehmende Bedeutung betriebswirtschaftlichen Denkens in deutschen Kommunen hin. Die endgültigen Entscheidungsbefugnisse blieben jedoch beim Bürgermeister beziehungsweise in der Verwaltungsspitze. In zahlreichen Kommunen herrsche laut Studie nach wie vor eine Kultur, in der nicht die Controlling-Verantwortlichen, sondern das Hauptamt oder die Kämmerei einen großen Einfluss auf die Entscheidungen der Verwaltungsspitze ausüben.

Für die empirische Untersuchung zur Effektivität und Effizienz des Controllings in Kommunen wurden 743 Mitgliedskommunen der KGSt zur Relevanz und zur Ausgestaltung von Controlling-Bereichen befragt.

Die Ergebnisse der Studie wurden den Mitgliedern der KGSt bereits zur Verfügung gestellt. Eine Veröffentlichung der Studie ist im Sommer 2011 vorgesehen. ■

Öffentliche Finanzwirtschaft

Verwaltungsvereinbarungen über Konsolidierungshilfen für die Jahre 2011 bis 2019 unterzeichnet

Die Bundesländer Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben im März und April 2011 mit dem Bund die Verwaltungsvereinbarungen zur Gewährung von Konsolidierungshilfen für die Jahre 2011–2019 unterzeichnet. Auf Grundlage der Vereinbarungen erhalten die fünf Bundesländer

bis 2019 jährlich insgesamt 800 Millionen Euro, die je zur Hälfte von Bund und Ländern getragen werden. Die Konsolidierungshilfen sollen es den fünf Bundesländern ermöglichen, die Vorgaben der Schuldenregel ab dem Jahr 2020 einzuhalten. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenregel sieht vor, dass die Haushalte der Bundesländer ab 2020 nicht mehr durch Nettokreditaufnahmen finanziert werden dürfen.

Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfen ist die Einhaltung eines auferlegten Konsolidierungspfades: Um die jährlichen Zahlungen zu erhalten, müssen die Länder laut Verwaltungsvereinbarung ihr im Jahr 2010 bestehendes Finanzierungsdefizit bis 2020 vollständig abbauen. Die jährlich festgelegte Obergrenze des Finanzierungsdefizits muss eingehalten werden, da sonst der Anspruch des betroffenen Landes auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr entfällt. ■

Sonderbericht des Rechnungshofs Hamburg zur Haushaltslage 2011

Der Rechnungshof Hamburg legte am 3.3.2011 einen Sonderbericht zur aktuellen Haushaltslage der Freien und Hansestadt Hamburg vor. Darin fordert er „Aufgabenkritik und Leistungsverzicht“. Generell, so stellt der Rechnungshof fest, lebe die Hansestadt weiterhin über ihre finanziellen Verhältnisse. Der Hamburger Haushalt weise über die letzten 16 Jahre ein Defizit von rund 17 Milliarden Euro auf. Dies bedeute, dass im Haushalt der Stadt Hamburg strukturell rund eine Milliarde Euro fehlen.

Hauptsächlich hätten haushaltspolitische Entscheidungen in konjunkturell guten Jahren zu dieser Entwicklung beigetragen. Es sei nicht gelungen, in konjunkturell guten Zeiten eine anhaltende und wirksame Haushalts- und Konsolidierungspolitik zu etablieren, heißt es hierzu in der Pressemitteilung des Rechnungshofs.

Die Analyse des Rechnungshofs zeigt, dass die Haushaltsdefizite in der Vergangenheit vor allem auf drei Wegen überbrückt wurden: Seit 1995 wurden neue Schulden in Höhe von rund 11 Milliarden Euro aufgenommen. Das Vermögen wurde im Umfang von rund 7 Milliarden Euro zugunsten des Haushalts veräußert; notwendige Investitionen in der Bildung oder im Bereich der öffentlichen Infrastruktur wurden nicht durchgeführt.

Zukünftig, so die Aussage des Rechnungshofs, würde ein solches Vorgehen nicht mehr funktionieren. Dafür Sorge unter anderem die „Schuldenbremse“, die den Ländern ab 2020 durch eine grundlegende gesetzliche Regelung eine Kreditaufnahme verbietet. Die Länder seien nunmehr in der Pflicht, ihre Haushalte zu konsolidieren. Die bisherigen Konsolidierungsansätze reichen dabei nicht aus. Es müsse vielmehr mit einer auf das Jahr 2020 ausgerichteten Haushaltskonsolidierung begonnen werden, die konsequent und dauerhaft durchgehalten wird.

Der Sonderbericht kann unter www.hamburg.de/contentblob/2817638/data/sonderbericht-2011-haushaltsslage.pdf heruntergeladen werden. ■

BGH-Urteil: Bank muss bei Derivatgeschäft Schadensersatz leisten

Der Bankensenat des Bundesgerichtshofs (BGH) hat in einem Grundsatzurteil im März 2011 eine Bank zu rund 540.000 Euro Schadensersatzzahlung an ein mittelständisches Unternehmen in Hessen verurteilt, weil sie im Fall eines hochriskanten Swap-Geschäfts ihre Beratungspflicht verletzt habe (Az.: XI ZR 33/10). Hierbei handelt es sich um das erste höchstrichterliche Urteil im Zusammenhang mit dem Verkauf von derivativen Finanzprodukten, bei denen öffentliche und private Unternehmen sowie Kommunen teilweise hohe Verluste erlitten hatten.

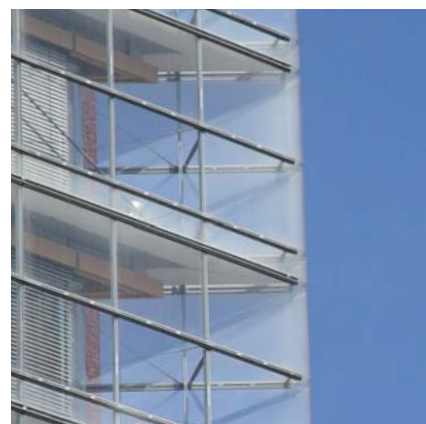
Im behandelten Fall ging es um ein strukturiertes Finanzprodukt („Spread Ladder Swap“), das den Tausch langfristiger Zinsverpflichtungen gegen kurzfristige beinhaltet. Hiermit wollte das Unternehmen seine Zinslast verringern; tatsächlich jedoch erlitt es Verluste in Höhe von mehr als einer halben Million Euro. Nach Ansicht des Gerichts müsse sich die Bank bei einem solch komplex strukturierten und riskanten Produkt hohen Anforderungen hinsichtlich ihrer Beratung stellen. Die Aufklärung müsse so weit gehen, dass der Abnehmer des Finanzprodukts im Hinblick auf das Risiko im Wesentlichen den gleichen Kenntnisstand wie die Bank habe. Im vorliegenden Fall sei das Produkt so strukturiert worden, dass der Kunde ein nach oben nicht begrenztes Verlustrisiko tragen müsse, während die Bank dagegen ihr Risiko eng begrenzt habe, bemängelten die Richter.

Welche Folgen das Urteil haben wird, ist noch nicht absehbar. Unter Umständen könnten auf die betroffenen Banken zahlreiche Klagen mit einem erheblichen Volumen zukommen. Vergleichbare Zins-Swap-Geschäfte wurden in der Vergangenheit offenbar von vielen Stadtkämmern und kommunalen Unternehmen getätigt. ■

Sparkassen-Finanzgruppe

Modernisierung des bankaufsichtlichen Meldewesens

Im Einklang mit verschiedenen europäischen Initiativen haben die Bundesbank und die Bankenaufsichtsbehörde BaFin das Konzept „Modernisierung des bankaufsichtlichen Meldewesens“ Anfang März 2011 zur Konsultation gestellt. Die qualitativ und quantitativ erhöhten Datenanforderungen für eine ausgeweitete Kommunikation mit den Aufsichtsbehörden werden bei den Finanzinstituten erhebliche Auswirkungen hinsichtlich



Organisation, Arbeitsprozessen und Systemen mit sich bringen. Dabei ist der Zeitrahmen für Anpassungen und notwendige Investitionen eng bemessen.

Angesichts der Erfahrungen aus der Finanzmarktkrise ist das Hauptziel des Konzepts die deutliche Verbesserung der Informationsbasis für eine risikoorientierte präventive Bankenaufsicht. So soll zum Beispiel durch Anpassungen im Bereich unterjähriger Finanzdaten künftig nicht nur ein besseres Verständnis des Geschäfts- und Risikoprofils einzelner Institute, sondern auch ein laufender Überblick über die aktuelle Ertrags- und Risikolage aller Banken und Sparkassen möglich sein.

Die für Sparkassen relevante Einführung eines HGB-Basismeldewesens umfasst beispielsweise GuV-Daten sowie sonstige Angaben, die für die Beurteilung der Finanzsituation von Bedeutung sind. So werden künftig Daten zu Konditions- und Strukturbeitrag, stillen Reserven und Lasten oder ausgefallenen und ausfallgefährdeten Krediten abgefragt. Darüber hinaus wird mit der Erweiterung des Millionenkreditmeldewesens ein vertiefter Einblick in Umfang und Qualität der Kreditgewährung angestrebt. Des Weiteren steht die Implementierung einer eigenständigen Meldung zur Risikotragfähigkeit an. Meldedaten bilden qualitativ unterlegte Zahlen aus der internen Risikosteuerung der Institute. Damit will sich die Aufsicht einen tiefer gehenden Einblick in die aktuelle



Risikotragfähigkeit des jeweiligen Instituts und die zugehörigen bankinternen Steuerungsverfahren verschaffen.

Die Sparkassen ihrerseits könnten von einer daraus resultierenden Konsistenz des externen mit dem internen Reporting sowie insgesamt von Aktualität und Datenqualität aufsichtsrechtlicher Kennzahlen in der eigenen Banksteuerung profitieren. Insbesondere für einige mittelgroße und kleinere Institute ergeben sich so möglicherweise aus den zu erhebenden Daten Optimierungspotenziale für das eigene Risikomanagement. Andererseits ist der Aufwand für die bereitzustellenden Datenvolumina beträchtlich. ■

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Ausbau von Verteilungsnetzen erfordert Milliardeninvestitionen

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW) hat am 16.3.2011 das Gutachten „Abschätzung des Ausbaubedarfs in deutschen Verteilungsnetzen aufgrund von Photovoltaik- und Windeinspeisungen bis 2020“ veröffentlicht. Auf Grundlage des Energiekonzepts der Bundesregierung aus dem Jahr 2010, das jeweils eine gesamte installierte Photovoltaik- und Windleistung (onshore) in Deutschland von 33,3 Gigawatt prognostiziert, ergibt sich ein Investitionsvolumen von bis zu 13 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Zubau im Verteilungsnetz von 195.000 Kilometern. Demgegenüber werden in dem Gutachten die Daten des Leitszenarios des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit veranschaulicht. Demnach ergeben die veranschlagten Netzerweiterungen insgesamt bis zu 27 Milliarden Euro. Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) rechnet mit einem Investitionsbedarf von 25 Milliarden Euro bis 2030. Dabei seien die Kos-

ten für eine Weiterentwicklung hin zu intelligenten Netzen (Smart Grids) in dieser Rechnung noch nicht enthalten, so der Hauptgeschäftsführer des VKU. Aufgrund dieses immensen Investitionsbedarfs spricht er sich für angemessene Investitionsbudgets für die Netzbetreiber aus. Nur so könne der Umbau hin zu einem dezentraleren und intelligenteren Energiesystem geleistet werden.

Vor dem Hintergrund der im Juni 2011 verabschiedeten Beschlüsse des Bundeskabinetts zur Energiewende ist damit zu rechnen, dass es in Bezug auf das benötigte Investitionsvolumen weitere Korrekturen nach oben geben wird.

Die Studie über den Ausbaubedarf steht auf der Seite des BDEW unter www.bdew.de unter „Energie“, „Energienetze und Regulierung“ zum Download bereit. ■

Kampf um die Wertstofftonne – Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes setzt rechtlichen Rahmen

Mit dem Beschluss des Gesetzentwurfs zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 31.3.2011 und den hierbei berücksichtigten Verordnungsermächtigungen hat die Bundesregierung einen ersten rechtlichen Rahmen für die Einführung der einheitlichen Wertstofftonne geschaffen. Der Gesetzentwurf, durch den auch die EU-Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden soll, wird nun von Bundestag und Bundesrat diskutiert.

Die flächendeckende Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne bis 2015 gehört zu den zentralen abfallwirtschaftlichen Projekten der Bundesregierung. Ziel ist es, die Recycling-Quote künftig weiter zu erhöhen, indem Haushalte Verpackungen und sonstige Abfälle aus gleichen Materialien (beispielsweise Plastik und Metall) einheitlich in einer Wert-

stofftonne entsorgen können. Noch unklar ist, ob auch alte Handys und andere Elektrogeräte in der Wertstofftonne entsorgt werden sollen.

Die genaue Umsetzung der Einführung stellt insbesondere zwischen Kommunen und der privaten Entsorgungsindustrie einen erheblichen Streitpunkt dar, vor allem weil sich beide Seiten Einnahmemöglichkeiten durch die zusätzliche Wertstoffverwertung versprechen. Zuletzt hatten kommunale und private Entsorger in zahlreichen Städten versucht Fakten zu schaffen, indem sie bereits Wertstofftonnen zusätzlich zu den anderen Tonnen aufstellten. Der Gesetzentwurf sieht eine neutrale behördliche Stelle vor, die über die Zulässigkeit gewerblicher Wertstoffsammlungen im Einzelfall entscheidet und dabei auch eventuell entgegenstehende „überwiegende öffentliche Interessen“ abwägen muss. Bis Ende des Jahres sollen Eckpunkte für eine konkrete Regelung vorgelegt werden. ■

Verbände präsentieren neues Branchenbild: Wasserwirtschaft investiert Milliarden

Die Spitzenverbände der Wasserwirtschaft legten in Abstimmung mit dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund am 21.3.2011 das neue Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft vor. Demnach hat die Wasserwirtschaft 2010 über 6,5 Milliarden Euro investiert, den größten Teil davon in Anlagen und Netze. So konnte nach Angaben der Verbände die Sicherheit und Qualität der Wasserversorgung auf höchstem Niveau gewährleistet werden. Die Analysen ergaben beispielsweise, dass die Anforderungen der Trinkwasserversorgung zu 99 Prozent eingehalten wurden. Seit 1990 haben die Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsunternehmen insgesamt über 110 Milliarden Euro investiert.

Die Rahmenbedingungen und Herausforderungen – beispielsweise die demografische Entwicklung oder der Klimawandel – werden in dem Branchenbild ebenfalls thematisiert und analysiert. So erfordere der Bevölkerungsrückgang Maßnahmen wie vermehrtes Spülen der Leitungen, Anpassung der Dimensionierung bis hin zum Rückbau von Netzen und Anlagen sowie dezentrale Konzepte zur Abwasserbeseitigung.

Das Branchenbild ist auf allen Verbandsseiten und beispielsweise auf der Seite des Deutschen Städte- und Gemeindebunds www.dstgb.de unter „Kommunalreport“ zu finden. ■

ÖPNV

OLG Düsseldorf untersagt geplante Direktvergabe von ÖPNV-Leistungen an Regionalverkehr Münsterland

Das OLG Düsseldorf hat mit Beschluss vom 2.3.2011 (VII-Verg 48/10) die Anforderungen an die Direktvergabe von ÖPNV-Leistungen verschärft. Nach europarechtlichen Vorgaben (VO 1370/2007) sind öffentlich finanzierte Verkehrsleistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu beauftragen. Die Direktbeauftragung kommunaler Verkehrsunternehmen ist nur ausnahmsweise möglich. Voraussetzungen hierfür sind, dass der zuständige Aufgabenträger das Unternehmen wie eine eigene Dienststelle beherrscht, es ausschließlich in dessen Zuständigkeitsbereich tätig ist und die Verkehrsleistungen überwiegend selbst erbringt.

Die vier Münsterlandkreise Borken, Coesfeld, Steinfurt und Warendorf beabsichtigten, als gemeinsamer Auftraggeber die Regionalverkehr Münsterland GmbH (RVM) mit der Erbringung von Busverkehrsleistungen direkt zu beauftragen. Die geplante Leistung sollte jährlich rund 16 Millionen Fahrzeugkilometer umfassen.



Das OLG sprach sich in seinem Beschluss gegen eine Direktvergabe von Busverkehrsleistungen an die kommunale RVM aus. Die betroffenen Münsterlandkreise sind nunmehr aufgefordert, für die Dienstleistung ein förmliches Vergabeverfahren durchzuführen und die Buslinien auszuschreiben.

Ein Verkehrsunternehmen kann nach dem Urteil des OLG Düsseldorf nicht direkt beauftragt werden, wenn es mit anderen, außerhalb des Zuständigkeitsgebiets des Aufgabenträgers tätigen Verkehrsunternehmen eine Servicegesellschaft gründet, die für ihre Gesellschafter kaufmännische und betriebliche Managementaufgaben übernimmt. Denn über diese Managementgesellschaft könne das betreffende Verkehrsunternehmen einen (und sei es geringfügigen) Einfluss auf die anderen Gesellschafter der Managementgesellschaft nehmen. ■

EU-Weißbuch „Verkehr“

Die Europäische Kommission hat am 28.3.2010 ihr Weißbuch „Verkehr 2050, Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ veröffentlicht. Die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrs soll erheblich verbessert werden; zugleich ist eine Verringerung der Treibhausgasemissionen des Verkehrs um mindestens 60 Prozent bis 2050 beabsichtigt. Folgende drei übergeordnete Ziele sollen bei der Planung einer



nachhaltigen Verkehrsinfrastruktur verfolgt werden:

- Entwicklung und Einführung neuer, nachhaltiger Kraftstoffe und Antriebssysteme
- Optimierung der Leistung multimodaler Logistikketten, unter anderem durch stärkere Nutzung energieeffizienterer Verkehrsträger
- Steigerung der Effizienz des Verkehrs und der Infrastrukturnutzung durch Informationssysteme und marktgestützte Anreize.

Konkret ist beispielsweise eine Halbierung der Nutzung „mit konventionellem Kraftstoff betriebener Pkw“ im Stadtverkehr bis 2030 geplant. Darüber hinaus soll ein vollständiger Verzicht auf solche Fahrzeuge in Städten bis 2050 erzielt werden. Gleichzeitig soll insgesamt das Verkehrsaufkommen durch einen höheren Anteil an öffentlichem Nahverkehr verringert werden.

Um die Eisenbahn als Verkehrsträger im Güter- und Personenverkehr weiter zu fördern, sind laut Weißbuch für den Ausbau oder die Modernisierung der Schiennetzkapazität erhebliche Investitionen erforderlich.

Die hierfür notwendigen Maßnahmen müssen noch konkretisiert werden. Die Kommission wird diese im laufenden Jahrzehnt erarbeiten, um die angestrebten Ziele bis 2050 zu erreichen.

Alle Weißbücher der Europäischen Kommission sind unter http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_de.htm erhältlich. ■

Gesundheitswesen

Geplantes Versorgungsgesetz mit Neuregelung zu § 116b SGB V

Bereits Ende 2010 kündigte der Bundesgesundheitsminister an, im ersten Halbjahr 2011 ein Versorgungsgesetz auf den Weg bringen zu wollen. Ziel dieses Versorgungsgesetzes ist die Reform der Bedarfsplanung.

Eine der Neuregelungen des Versorgungsgesetzes betrifft die verbesserte Verzahnung von ambulantem und stationärem Sektor, die sich insbesondere in der Auseinandersetzung von § 115 und § 116b SGB V manifestiert. Im Mittelpunkt steht hierbei die ambulante spezialärztliche Versorgung. Hierunter sind alle Leistungsbereiche zu fassen, die medizinische Qualifikationen und Erfahrungen erforderlich machen, die weit über eine allgemeine Facharztqualifikation hinausgehen.

Im Rahmen dieser Reformen sollen einheitliche Zugangsvoraussetzungen für alle Leistungserbringer geschaffen werden. Darüber hinaus ist geplant, die bisher nach dem einheitlichen Bewertungsmaßstab zu berechnenden Leistungsentgelte durch eigenständige pauschalierte Vergütungen zu ersetzen.

Um im ambulanten Bereich zwischen Krankenhäusern und niedergelassenen Ärzten gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, will das Bundesgesundheitsministerium eine gezielte Investitionsförderung der ambulanten Tätigkeit der Krankenhäuser ausschließen. Die Verwendung finanzieller Überschüsse aus dem stationären Gebiet für den am-

bulanten Bereich soll jedoch möglich bleiben. Ein Lösungsvorschlag zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen wird daher in der Einführung eines Investitionsabschlags für öffentliche Krankenhäuser gesehen. ■

Zusatzbeiträge und steigende Krankenkassenbeiträge versus Milliardenüberschuss im Gesundheitsfonds

Nach den aktuellen Meldungen des Schätzerkreises der gesetzlichen Krankenversicherungen wird die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds bis Ende des Jahres 2011 auf 6,3 Milliarden Euro ansteigen. Die Liquiditätsreserve resultiert aus der Differenz zwischen den Einnahmen, die im Wesentlichen aus den Beiträgen der Versicherten bestehen, sowie den vom Bundesversicherungsamt (BVA) ermittelten Zuweisungen an die Krankenkassen. Demnach entstehen im Jahr 2010 Liquiditätsreserven von 3,6 Milliarden Euro und in 2011 2,7 Milliarden Euro.

Die Krankenkassen profitieren jedoch nicht direkt von dieser Entwicklung. Denn mit der Einführung des Gesundheitsfonds wurde das Ausgabenrisiko durch im Voraus fixierte Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds auf die Krankenkassen übertragen. Somit werden positive Entwicklungen auf der Einnahmeseite der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds zugeführt. Diese dient im Wesentlichen dem Ausgleich unterjähriger Schwankungen der Einnahmen und unerwarteten Einnahmeausfällen. Zudem sollen der Sozialausgleich und die Zusatzbeiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II in den Jahren 2012 bis 2014 aus der Liquiditätsreserve finanziert werden. Verrechnet man die Zuweisungen des Gesundheitsfonds mit den Ausgaben der Krankenkassen, ergibt sich für 2010 ein Minus von 1,8 Milliarden Euro, für 2011 prognostiziert das BVA ein kleines Plus von 0,2 Milliarden Euro.

Dies bedeutet, dass trotz der positiven Entwicklung auf der Einnahmeseite für das Kalenderjahr 2010 die Kosten der Krankenkassen nicht gedeckt sind. Dieses Defizit muss entweder durch den Abbau von Rücklagen der Krankenkassen oder durch das Erheben von Zusatzbeiträgen abgedeckt werden. Für das Jahr 2011 wird dagegen zum jetzigen Zeitpunkt davon ausgegangen, dass in Summe über alle Krankenkassen die Ausgaben durch die Zuweisungen des Gesundheitsfonds gedeckt sind. ■

Kooperationen und Privatisierungen

Neues Förderangebot der KfW für eine energieeffiziente Stadtbeleuchtung

Kommunen und kommunale Unternehmen im Rahmen von PPP-Modellen können seit dem 1.4.2011 Investitionen in energieeffiziente Anlagen zur Beleuchtung mit einem neuen Förderangebot der KfW Bankengruppe finanzieren. Gefördert wird neben energieeffizienten Anlagen zur Beleuchtung von Straßen, Parkplätzen, Parkhäusern und Ampelanlagen auch die Errichtung von Ladestationen für Elektroautos in Verbindung mit den genannten Investitionen.

Mit diesem Förderangebot möchte die KfW einen Beitrag zur Umsetzung der klimapolitischen Ziele der Bundesregierung leisten und einen Anreiz zu nachhaltigem Wirtschaften in Kommunen setzen.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) begrüßt das Förderangebot der KfW. Gegenwärtig würden jährlich nur rund drei Prozent der veralteten Anlagen auf energieeffiziente Systeme umgestellt, sodass erst über einen Zeitraum von mehr als 30 Jahren die ökonomischen und ökologischen Vorteile neuer Beleuchtungstechnologien wirksam würden. Daher sei es sinnvoll, die Kommu-

nen bei den erforderlichen Maßnahmen zu unterstützen, um die öffentliche Beleuchtung in Deutschland energieeffizienter und damit im Ergebnis für Städte und Gemeinden kostengünstiger zu gestalten, so der Hauptgeschäftsführer des DStGB.

Die Straßenbeleuchtung in den knapp 13.000 deutschen Städten und Gemeinden kostet laut KfW jährlich insgesamt rund 850 Millionen Euro, 76 Prozent davon sind Energiekosten. Auf Wartung und Instandhaltung entfallen 24 Prozent. Durch den Einsatz moderner Lichttechnik könnten in der Straßenbeleuchtung bundesweit pro Jahr rund 260 Millionen Euro Energiekosten eingespart werden.

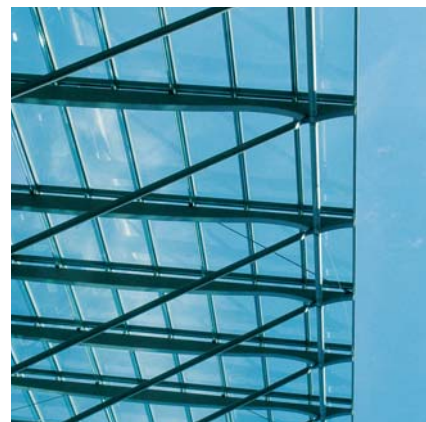
Weitere Informationen zu diesem Programm sind auf der Homepage der KfW unter www.kfw.de/kfw/de/Inlandsfoerderung/ erhältlich. ■

Krankenhausneubau als PPP-Projekt

Mit der Vertragsunterzeichnung Ende Februar 2011 haben die Geschäftsführung der Kliniken des Hochtaunuskreises und Vertreter eines privaten Konsortiums das bundesweit erste Projekt zur Errichtung von Komplettneubauten eines Krankenhauses im Public Private Partnership (PPP)-Modell begonnen.

Die Gesamtinvestitionskosten für die beiden neuen Krankenhäuser betragen 196,1 Millionen Euro. Das Land Hessen wird sich mit Fördermitteln von 70 Millionen Euro beteiligen.

Der Auftrag beinhaltet die Planung, Errichtung und Finanzierung der Neubauten sowie den technischen Gebäudebetrieb und Reinigungsleistungen durch den privaten Partner. Dieser wird die Krankenhäuser bis zum September 2013 errichten und 25 Jahre lang für eine funktionierende Gebäudetechnik Sorge tragen. Der



medizinische Betrieb bleibt vollständig in der Hand des Krankenhausträgers.

Über die Laufzeit des PPP-Vertrags werden die Kosten auf 523,3 Millionen Euro veranschlagt. Weil der öffentliche Krankenhausträger – über denselben Zeitraum gerechnet – voraussichtlich 734,2 Millionen Euro für den Klinikbetrieb hätte aufbringen müssen, befürwortete ein Wirtschaftlichkeitsgutachten das Verfahren mit einem privaten Partner. ■

Recht und Steuern

Diskussion um Umsatzsteuerreform des öffentlichen und gemeinnützigen Sektors

Im Dezember 2010 hat die Europäische Kommission mit der Veröffentlichung des „Grünbuchs über die Zukunft der Mehrwertsteuer-Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System“ die Diskussion über die Zukunft des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems angeregt. Darüber hinaus räumte sie europäischen Unternehmen die Möglichkeit ein, an der Diskussion über die Gestaltung eines einfacheren, robusteren und effizienteren Mehrwertsteuersystems teilzunehmen. Ein Sonderthema bildet die vielfach beklagte umsatzsteuerliche Behandlung des öffentlichen und gemeinnützigen Sektors. Eigens hierzu gab die Kommission eine umfangreiche Studie in Auftrag, die am 13.4.2011 online veröffentlicht wurde.



Hierin analysieren Copenhagen Economics zusammen mit den Umsatzsteuerberatern von KPMG das gegenwärtige System und untersuchen Möglichkeiten für eine optimierte Besteuerung der öffentlichen Hand und des gemeinnützigen Bereichs. Im Mittelpunkt der Kritik an der geltenden Rechtslage steht das Problem, dass sowohl hoheitlich tätige öffentliche Einrichtungen als auch umsatzsteuerfrei tätige gemeinnützige Einrichtungen derzeit zwar keine Umsatzsteuer zahlen müssen. Gleichzeitig können sie jedoch für ihren Leistungsbezug auch keinen Vorsteuerabzug geltend machen. Sie kaufen daher stets teurer ein als ein privater Unternehmer. Erhält eine öffentliche Einrichtung beispielsweise ein besonders günstiges Angebot von einem privaten Unternehmen für eine bislang selbst erbrachte Tätigkeit (zum Beispiel Gebäudereinigung), so verhindert der Kostenfaktor Umsatzsteuer häufig eine Zusammenarbeit und die damit verbundene Kostenersparnis. Leidtragender wäre in diesem Fall der Steuerzahler.

Die Lösungsansätze der Studie reichen von einem speziellen Erstattungssystem für nicht abziehbare Vorsteuern bis hin zu einer vollständigen Beseitigung der besonderen umsatzsteuerlichen Behandlung dieses Bereichs. Die aktuellen Entwicklungen und die zu erwartenden Folgen einer Reform sind für alle betroffenen Einrichtungen und deren Kooperationspartner von großer Bedeutung.

Die Studie „VAT in the Public Sector and Exemptions in the Public Interest“ kann auf der Seite der Europäischen Kommission unter http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_de.htm eingesehen werden. ■

EuGH stärkt Dienstleistungskonzessionen im Bereich der Daseinsvorsorge

In seinem Urteil vom 10.3.2011 hat der EuGH die funktionale Privatisierung im Wege der Konzessionsvergabe weiter gestärkt. Im entschiedenen Fall ging es um die Vergabe von Rettungsdienstleistungen in Bayern gemäß Art. 13 des Bayerischen Rettungsdienstgesetzes. Danach werden die Verträge über Rettungsdienstleistungen nach dem sogenannten „Konzessionsmodell“ vergeben. Bei diesem Modell erfolgt die Vergütung nicht durch den behördlichen Rettungsdienststräger (als öffentlicher Auftraggeber), sondern durch die Sozialversicherungsträger, die hierfür direkt mit den beauftragten Leistungserbringern gesonderte Entgeltvereinbarungen schließen.

Die Entscheidung in der Rechtssache C-274/09 („Stadler“), die für den Freistaat Bayern erstritten wurde, beschäftigt sich mit der Abgrenzung zwischen Dienstleistungsaufträgen und Dienstleistungskonzessionen. Dienstleistungsaufträge sind durch einen entgeltlichen Vertrag über eine Dienstleistung zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem Unternehmen gekennzeichnet. Sie müssen unter Beachtung sowohl des europäischen Vergaberechts als auch des deutschen Kartellvergaberechts (GWB, VgV, VOL/A) – das heißt in aller Regel aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung – vergeben werden. Demgegenüber unterliegen Dienstleistungskonzessionen nicht der Anwendung des Vergaberechts. Dienstleistungskonzessionen sind Verträge über Dienstleistungen, bei denen der öffentliche Auftraggeber keine direkte Vergütung leistet. Er überträgt lediglich das Recht, die Leistung gegenüber Dritten entgeltlich zu verwerten, auf den Konzessionär. Hierbei sind ausschließlich die allgemeinen Mindestanforderungen von Transparenz und Chancengleichheit sowie die primärrecht-

lichen Anforderungen der Art. 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit) und 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit) zu beachten.

Nach seinen Entscheidungen zur vergaberechtsfreien Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit (vergleiche EuGH, „Stadtreinigung Hamburg“, Urteil vom 9.6.2009, C-480/06) sowie zur vergaberechtsfreien Vergabe städtebaulicher Verträge in Verbindung mit Grundstücksgeschäften (vergleiche EuGH, „Husaren-Kaserne Sontra“, Urteil vom 25.3.2010, C-451/08), erweitert der EuGH mit der aktuellen Entscheidung erneut die Möglichkeiten der Städte und Kommunen, in Zeiten knapper Kassen Aufgaben auch ohne Anwendung des Vergaberechts von Dritten wahrnehmen zu lassen. Als Aufgaben kommen beispielsweise Tätigkeiten im Rettungsdienstbereich, im Abfall- und Entsorgungsbereich oder bei der Trinkwasserversorgung und der Abwasserbeseitigung in Frage. ■

BGH: Unternehmen können vor den Zivilgerichten gegen Beihilfen vorgehen, die Wettbewerbern gewährt wurden

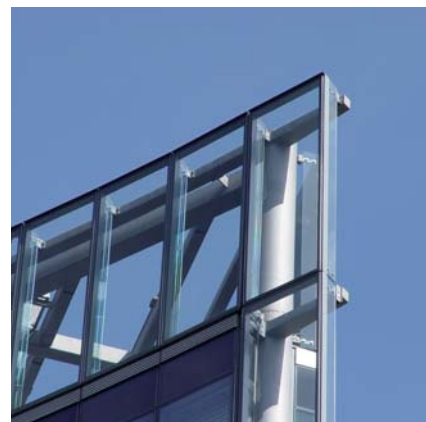
In zwei Urteilen vom 10.2.2011 hat der Bundesgerichtshof (BGH) entschieden, dass Unternehmen staatliche Stellen vor den Zivilgerichten dahingehend in Anspruch nehmen können, dass diese Stellen Wettbewerbern keine unzulässigen Beihilfen gewähren oder solche sogar zurückfordern müssen. Folge ist, dass Unternehmen sich in Zukunft mit Aussicht auf Erfolg an die Landgerichte wenden können, wenn Bund, Länder, Kommunal-körperschaften und ihre Unternehmen Wettbewerbern unzulässige Beihilfen gewähren. Neben die Kommission und die Verwaltungsgerichte treten damit in Deutschland die Landgerichte als dritter Akteur bei der Durchsetzung des europäischen Beihilfenrechts auf.

Den Entscheidungen lagen folgende Sachverhalte zugrunde: Die Flughafenbetreiber der Verkehrsflughäfen Lübeck-Blankensee und Frankfurt-Hahn hatten der Fluggesellschaft Ryanair Ltd. – größter Nutzer der beiden Flughäfen – Zahlungen als „Marketing-Support“ gewährt und von dieser nur in einem außergewöhnlich niedrigen Umfang Flughafen-nutzungsentgelte erhoben. Hiergegen gingen die Fluggesellschaften Lufthansa AG (Frankfurt-Hahn) und Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG vor. ■

OLG Hamburg: Inhouse-Fähigkeit von Stadtwerken gefährdet?

Kommunale Stadtwerke, die vollständig im Eigentum der Gemeinde stehen, galten in der Rechtsform der GmbH bisher stets als inhouse-fähig. Eine Gemeinde konnte daher ihren Stadtwerken ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens Aufträge erteilen. Denn durch das Weisungsrecht des Gesellschafters ist sichergestellt, dass die Stadt oder Gemeinde ihre formprivatisierten Stadtwerke wie eine eigene Dienststelle beherrscht („Kontrollkriterium“). Zudem ging man davon aus, dass der Umsatz aus Strom- und Gaslieferungen an Privatkunden im Stadt- oder Gemeindegebiet der kommunalen Körperschaft zugerechnet werden konnte. Auf diese Weise erfüllten die meisten Stadtwerke auch die Inhouse-Voraussetzung, im Wesentlichen für ihren kommunalen Gesellschafter tätig zu sein („Wesentlichkeitskriterium“). Erstmals ist mit dem Beschluss des OLG Hamburg vom 14.12.2010 (1 Verg 5/10) nun ein Gericht davon abgewichen.

Gegenstand der Entscheidung war die von der Hansestadt Hamburg beabsichtigte vergabefreie Beauftragung der stadt-eigenen GmbH mit energiewirtschaftlichen Dienstleistungen. In einem gegen diese Direktvergabe eingeleiteten Nachprüfungsverfahren entschied das OLG Hamburg, dass der Auftrag hätte



ausgeschrieben werden müssen, und untersagte den Vertragsschluss.

Als Begründung führte das OLG Hamburg an, dass das für ein vergabefreies Inhouse-Geschäft erforderliche Wesentlichkeitskriterium nicht erfüllt sei. Die Stadtwerke GmbH sei nicht im Wesentlichen für die Stadt Hamburg tätig, sondern erziele einen bedeutenden Teil des Umsatzes mit Drittgeschäften. Zu diesen Drittgeschäften zählte das OLG Hamburg allerdings nicht nur die außerhalb des Stadtgebietes erbrachten Leistungen (9,5 Prozent des Umsatzes), sondern auch die innerhalb des Stadtgebiets erfolgten Stromlieferungen an Privatkunden (14,4 Prozent des Umsatzes). Letztere Geschäfte waren bisher allgemein dem städtischen Auftraggeber zugerechnet und als nicht inhouse-schädlich qualifiziert worden. Das OLG Hamburg rechnete jedoch nur solche Umsätze der Hansestadt Hamburg zu, die diese kausal herbeiführte.

Es bleibt abzuwarten, ob sich andere Gerichte der Ansicht des OLG Hamburg anschließen. Sollte dies der Fall sein, werden Direktvergaben an Stadtwerke zukünftig meist ausgeschlossen sein. ■

Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen

Evaluierung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in deutschen Städten

Der Deutsche Städtetag hat im Januar 2011 in Zusammenarbeit mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft den aktuellen Stand der im Jahr 2003 durch den Beschluss der Innenministerkonferenz angestoßenen Reform untersucht: Die Studie „Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ gibt nun einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse. Befragt wurden Mitglieder des Deutschen Städtetages, darunter 111 kreisfreie Städte sowie die drei Stadtstaaten. Mehr als die Hälfte der antwortenden Kommunen hat bereits auf Doppik umgestellt; ein weiteres Drittel plant diesbezügliche Aktivitäten. Zentraler Aspekt war die Frage nach dem Einsatz und der Wirkung der doppischen Steuerung.

Bisher werden bei Weitem nicht alle Instrumente und Elemente der Doppik genutzt beziehungsweise weiterhin nur zögernd eingeführt. Auch die Eröffnungsbilanzen und erste Jahresabschlüsse werden verspätet erstellt, daher sei laut Studie eine effektive Steuerung mit Zielkennzahlen kaum möglich.

In welchem Umfang die Umstellung in den einzelnen Städten bisher erfolgt ist, hängt dabei maßgeblich von der Verwaltung und der Unterstützung aus der Politik ab. Das Nebeneinander von kameralen und doppischen Bestandteilen erschwert laut Aussage der Autoren nicht nur die Erstellung eines kommunalen Gesamtabschlusses. Die Heterogenität hemmt beispielsweise auch den Einsatz von interkommunalem Benchmarking.

Generell sei die Haltung gegenüber den doppischen Instrumenten nicht einheitlich, was an den individuell verschiedenen Rahmenbedingungen in den Städten liegt. Als Hauptproblem bei der Umset-

zung wird der hohe Aufwand angesehen. Dabei sei bei vielen Städten Ernüchterung eingetreten, da die Doppik alleine nicht für eine Haushaltskonsolidierung sorgt. Vielmehr geben die befragten Städte an, dass der Haushaltsausgleich mit der Doppik schwerer zu erreichen sei.

Die Studie kann auf der Seite www.staedtetag.de unter „Veröffentlichungen“, „Materialien“ heruntergeladen werden. ■

Umfrage zur Einführung der kommunalen Doppik in Sachsen

Das Sächsische Staatsministerium des Innern hat im Zeitraum März bis April 2011 erneut eine landesweite Umfrage zum Stand der Umstellung auf die kommunale Doppik unter den Kommunen und Zweckverbänden im Freistaat durchgeführt. Bei der Einführung der kommunalen Doppik zeigen sich die befragten Kommunen und Zweckverbände zurückhaltend. Der überwiegende Teil der befragten Kommunen plant die Einführung der kommunalen Doppik erst für das Jahr 2013 – dem letztmöglichen gesetzlich vorgesehenen Jahr.

Insgesamt wurden 670 Körperschaften zum Stand der Einführung der kommunalen Doppik befragt. Lediglich 26 Prozent von 64 bereits doppisch buchenden Kommunen haben zum jetzigen Zeitpunkt eine Eröffnungsbilanz aufgestellt, die örtlich geprüft und festgestellt wurde. Bei 61 Prozent der insgesamt befragten Kommunen liegt die Eröffnungsbilanz bislang nur in der Entwurfsfassung vor.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass 85 Prozent der befragten Körperschaften, die bislang noch nicht auf die Doppik umgestellten, eine Projektplanung zur Einführung erstellt beziehungsweise beschlossen haben. Ein Großteil der Befragten (91 Prozent) gaben an, dass die EDV-technischen Anforderungen erfüllt werden können, beziehungsweise eine

entsprechende IT-Infrastruktur geschaffen wurde.

Die Ergebnisse der Umfrage sind abrufbar auf der Seite www.kommunale-verwaltung.sachsen.de unter „Kommunale Doppik“, „Aktuelle Informationen“.

Leitfaden zur Bilanzierung des kommunalen NKHR in Baden-Württemberg verabschiedet

Das Innenministerium Baden-Württemberg hat einen Leitfaden zur Bilanzierung nach dem Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) herausgegeben.

Die umfangreiche Handreichung bildet ein Nachschlagewerk zu unterschiedlichen Themen der Bilanzierung und dient als Orientierungshilfe für die baden-württembergischen Kommunalverwaltungen. Der Leitfaden soll diese bei der Einführung des NKHR speziell bei der Vermögenserfassung und Bewertung unterstützen.

Darin enthalten sind konkrete, praktische Umsetzungshilfen etwa zum Projektablauf, der Vorgehensweise bei der Erfassung oder der Vorlage einer Inventurrichtlinie zur Erstellung der Eröffnungsbilanz und für den laufenden Betrieb.

Seit 11.3.2011 liegt zusätzlich eine Verwaltungsvorschrift zum Produkt- und Kontenrahmen nebst einer Anlage mit verbindlichen Mustern vor. Die Verwaltungsvorschrift stellt analog zur kameraleen Verwaltungsvorschrift konkrete Muster, Vorgaben und Hilfestellungen zur Umsetzung der Plan- und Rechnungswerke in der doppischen Haushaltswirtschaft zur Verfügung.

Künftig soll den Kommunen nach dem Koalitionsvertrag der neuen grün-roten Koalition offenbar ein Wahlrecht zur Einführung der Doppik eingeräumt werden. Die Verpflichtung zur Einführung der

Kommunaldoppik würde damit aufgehoben. Baden-Württemberg wäre somit neben Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen eines der Bundesländer, die die Umstellung auf das doppische Rechnungswesen nicht verpflichtend einführen. Ob und wann das Vorhaben Gesetz wird, steht noch nicht fest.

Der Leitfaden und die Verwaltungsvorschrift nebst ihrer Anlagen mit verbindlichen Mustern stehen unter www.nkhr-bw.de zum Download zur Verfügung.

Stuttgart und Münster starten Bürgerhaushalte

Mit Stuttgart und Münster haben jüngst zwei weitere deutsche Großstädte die Einführung partizipativer Haushaltsinstrumente in Form eines Bürgerhaushalts beschlossen. Nach Informationen der Bundeszentrale für politische Bildung und der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt verfolgen mit Stand von April 2011 in Deutschland bereits 94 Kommunen aktiv ein eigenes Bürgerhaushaltsprojekt. In über 100 weiteren Kommunen wird derzeit eine Einführung diskutiert.

Sowohl in Stuttgart als auch in Münster wird hierfür eine Online-Plattform zur Verfügung gestellt. Über diese können die Bürger Vorschläge zu allen städtischen Aufgabenbereichen sowie zu Einsparpotenzialen einreichen und gegenseitig bewerten. In Münster werden zusätzlich sechs Diskussionsveranstaltungen in den Stadtbezirken durchgeführt. Die am besten bewerteten Vorschläge werden anschließend von der Stadtverwaltung aufbereitet, bezüglich ihrer Umsetzbarkeit und Wirkung auf den Haushalt geprüft sowie dem Gemeinderat zu Beginn der Haushaltsverhandlungen vorgelegt. Anhand eines Rechenschaftsberichts soll abschließend informiert werden, inwieweit die Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt umgesetzt wurden.

Eine Übersicht über alle laufenden Bürgerhaushaltsprojekte in Deutschland finden Sie unter www.buergerhaushalt.org.

IPSASB veröffentlicht internationale Verlautbarungen für den öffentlichen Sektor 2011

Am 21.4.2011 hat das International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) sein Handbuch zur Rechnungslegung für den öffentlichen Sektor „Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements“ veröffentlicht.

In zwei Bänden bringt das Handbuch die Verlautbarungen auf den Stand der in 2010 getätigten Anpassungen (Improvement Project).

Zusätzlich hat das IPSASB am 29.4.2011 ein Entwurfspapier veröffentlicht, das wesentliche Rahmenbedingungen und Besonderheiten des öffentlichen Sektors mit möglichen Auswirkungen auf die Rechnungslegung zusammenfasst und diskutiert.

Das Papier ist Teil des IPSASB-Projekts zur Entwicklung eines konzeptionellen Rahmens für die Standardsetzung der Rechnungslegung für Organisationen und Unternehmen des öffentlichen Sektors. Dargestellt werden insbesondere Merkmale, durch die sich der öffentliche Sektor von Unternehmen der Privatwirtschaft im Hinblick auf die Anforderungen zur Rechnungslegung unterscheidet. So wird beispielsweise hervorgehoben, dass die Leistungserbringung im öffentlichen Sektor in aller Regel nicht auf Profit ausgerichtet und stark an gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen gekoppelt ist. Diese und andere Merkmale, die sich auf die Rechnungslegung auswirken können, sollten bei der Entwicklung eines Rahmenkonzepts beachtet werden.

Handbuch und Entwurfspapier können auf der Website des IFAC unter web.ifac.org/publications heruntergeladen werden.

In eigener Sache

Das Institut für den öffentlichen Sektor auf dem Deutschen Städtetag 2011

„Zusammenhalt und Zukunft – nur mit starken Städten“ – unter diesem Motto trafen sich vom 3.–5.5.2011 über 1.000 (Ober-)Bürgermeister und Ratsmitglieder zur diesjährigen 36. Hauptversammlung des Deutschen Städtetags in der Stuttgarter Liederhalle.

Das Institut für den öffentlichen Sektor e.V. erhub mit einer Blitzumfrage unter den Besuchern am Stand von KPMG Einblicke in kommunalpolitische Trends. Insgesamt nahmen 57 Besucher aus Politik und Verwaltung an dieser Blitzumfrage teil.

So gaben rund 90 Prozent der Befragten an, dass Nachhaltigkeit in ihrer Stadt Einfluss auf Entscheidungen hat, während über die Hälfte ihre Bürger an Haushaltsentscheidungen beteiligen. Knapp zwei Drittel teilten mit, dass das Haushalts- und Rechnungswesen ihrer Stadt bereits

auf Doppik umgestellt worden ist. Gespalten zeigten sich die Besucher hingegen bei der Frage, ob durch die Einführung von Doppik Entscheidungen in Politik und Verwaltung anders ausfallen als unter kamerale Bedingungen.

Auf die Frage nach der innovativsten Sparidee in ihrer Stadt gab ein Großteil der Befragten an, durch Energieeinsparungen – zum Beispiel durch die Nutzung von Fernwärme und Solarenergie – einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten zu wollen. Darüber hinaus werden eine stetige Aufgabenkritik und die Verschlan- kung der Verwaltungsstrukturen, beispielsweise durch die Zusammenlegung von Ämtern, genannt. Auch die Kürzung von kommunalen Leistungen sowie sozialverträgliche Personaleinsparungen kommen für einen Teil der Befragten in Betracht.



Im Rahmen der Befragung unter den Standbesuchern zeigte sich zudem, dass neben der Daueraufgabe „Haushaltskonsolidierung“ die Instandhaltung der Infrastruktur beziehungsweise von Immobilien sowie soziale Missstände (Arbeitslosigkeit und Bildungsarmut) Themen sind, die für die Befragten in ihren Städten und Gemeinden eine besondere Herausforderung darstellen.

Die vollständigen Ergebnisse der Blitzumfrage „Starke Stadt der Zukunft“ sind unter www.publicgovernance.de erhältlich. ■

Rückblick: Seminarreihe „EU-beihilferechtliche Sachverhalte im Jahresabschluss“ im Frühjahr 2011

Zwischen Februar und März 2011 nahmen über 200 Gäste aus Stadt- und Kreisverwaltungen, Landesministerien und öffentlichen Unternehmen in sieben deutschen Städten an der Seminarreihe „EU-beihilferechtliche Sachverhalte im Jahresabschluss“ teil. Die Veranstaltungen wurden vom Institut für den öffentlichen Sektor e.V. gemeinsam mit KPMG und der KPMG Rechtsanwalts-gesellschaft ausgerichtet.

Hintergrund der Veranstaltungsreihe war der Entwurf eines entsprechenden Prüfungsstandards (EPS 700) des Instituts der Wirtschaftsprüfer. Danach hat der Abschlussprüfer beim Unternehmen unter

anderem zu beurteilen, ob wesentliche Risiken, die sich aus möglichen unzulässigen Beihilfen ergeben, im Lagebericht des Unternehmens sachgerecht beschrieben und drohende Rückzahlungsverpflichtungen passiviert wurden.

Ziel der Veranstaltungen war es, den Gästen eine rechtzeitige Vorbereitung auf den Jahresabschluss 2011 zu ermöglichen. Durch Fragen und Erfahrungsaustausch wurde diese Gelegenheit von den Anwesenden ausgiebig genutzt.

Für den kommenden Herbst plant das Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

erneut eine Veranstaltungsreihe in verschiedenen deutschen Städten zu einem aktuellen Thema.

Die Veranstaltungen werden exklusiv den Abonnenten der Zeitschrift PublicGovernance angeboten. Bitte nutzen Sie zur Anmeldung als Abonnent den Vordruck auf der übernächsten Seite, damit wir Sie zu künftigen Veranstaltungen einladen können. ■

Publikationen

Wolfgang Gernert, Norbert Konegen, Reinhard Meyers (Hrsg.)

Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil

Rüdiger Robert zum 65. Geburtstag
Münster, New York, München, Berlin,
Waxmann, 2010



Nachhaltigkeit, so sagt Gerhard Wittkämper im ersten Beitrag, sei „mehr und mehr zum zentralen Leitbild von Kommunen geworden“. Im vorliegenden Werk zu Ehren des Münsteraner Politikwissenschaftlers Rüdiger Robert wird ein fachlich eher bunter Reigen von Themen behandelt, deren Schwerpunkt mit vier Beiträgen aber auf den Herausforderungen der Kommunalfinanzien liegt.

Paul Kevenhörster erkennt in seinem Aufsatz der Haushaltspolitik eine „Schlüsselrolle bei der Gestaltung einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Politik“ zu. Für die kommunale Ebene plädiert Hannes Rehm, auch Mitglied des Beirats des Instituts für den öffentlichen Sektor, für eine doppische Rechnungslegung und ein kommunalspezifisches Risikomanagement. Martin Junkernheinrich stellt in seinem Beitrag ein kommunales „Haushaltssicherungsquadrat“ vor, das unter anderem umfassendere Verschuldungsregeln und einen „Generationenbeitrag“ vorsieht, der für die Bürger die Kosten der Verschuldung unmittelbar spürbar macht. ■

Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard, Göttrik Wewer (Hrsg.)

Handbuch zur Verwaltungsreform

Wiesbaden, VS Verlag, 2011,
4. Auflage



Das 1997 erstmals erschienene Handbuch richtet sich gleichermaßen an Theoretiker und Praktiker, die mit Themen der Verwaltungsreform in Deutschland befasst sind. In 66 Beiträgen, die von renommierten Wissenschaftlern und Verwaltungspraktikern verfasst wurden und in der Regel einen Umfang von zehn Seiten nicht überschreiten, werden zentrale Begriffe und Konzepte erklärt sowie praktische Anwendungsbereiche, Erfahrungswerte und Entwicklungsperspektiven ebenenübergreifend vorgestellt. Gegenüber der dritten, vor sechs Jahren erschienenen Ausgabe wurden zahlreiche Beiträge – beispielsweise zu strategischem Management, zu Leistungsaufträgen und zur Regulierungsverwaltung – zusätzlich in das Handbuch aufgenommen.

Querverweise in den einzelnen Beiträgen sowie ein ausführliches Stichwortverzeichnis erleichtern die Orientierung sowohl für Leser, die an einem Überblick über den Gesamtprozess der Verwaltungsmodernisierung interessiert sind, als auch für diejenigen, deren Interesse auf einzelne Bestandteile fokussiert ist. ■

Deutsches Institut für Urbanistik: Difu (Hrsg.)

Finanzierung neu denken – Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsengpässen und demografischem Wandel

Difu-Impulse, 4/2011



Das Deutsche Institut für Urbanistik analysierte im Auftrag der Bundesregierung die politische und wissenschaftliche Diskussion zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur und Aufgabenwahrnehmung unter den besonderen Bedingungen des demografischen Wandels speziell in den neuen Bundesländern.

Städte und Gemeinden stehen vor der Herausforderung, ihre Leistungsangebote trotz rückläufiger oder stagnierender Einnahmen aufrechtzuerhalten und das Preisniveau für die Nutzer stabil zu halten.

Die Studie des Difu betrachtet drei Handlungsschwerpunkte: den Einsatz alternativer Finanzierungsinstrumente, die Anwendung konsequenter Steuerungsinstrumente zur effizienten und effektiven Steuerung des Mitteleinsatzes und veränderte Organisationsformen der Leistungserbringung. Die Publikation bietet den Kommunen Gestaltungsoptionen sowie konkrete Lösungsansätze und zeigt die spezifischen Einsatzfelder der zur Verfügung stehenden Instrumente auf. ■

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

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

Faxnummer: **01802 11991 3060**

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

Name Vorname Titel

Unternehmen/Institution Funktion

Straße

PLZ/Ort

Telefon/Fax

E-Mail

Diese Angaben beziehen sich auf die Privatadresse Firmenanschrift Öffentliche Verwaltung

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

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

Impressum/Ansprechpartner

PublicGovernance
Zeitschrift für öffentliches Management
Sommer 2011

ISSN 1866-4431

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

Vorstand des Instituts:
Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Ansprechpartner:
Dr. Ferdinand Schuster (ViSdP)

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

Redaktion:
Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
Daniela Horn
Nicolas Koch
Manfred zur Mühlen
Silke Pilger
Michael Plazek

An dieser Ausgabe haben mitgewirkt:

Schwerpunktthema – Nachhaltige Verwaltung – Ein integratives Konzept:
Carolin Oppenrieder, Prof. Dr. Harald Heinrichs

Im Fokus – Sparen – wie geht das? Holger Boehnert

Im Fokus – Die Generationenbilanz: Dr. Sabine Großkinsky, Michael Plazek

Meldungen: Frank Baddack, Dr. Arne Gniechwitz, Frank Kopietz,

Michael Kuffer, Claus Sauler, Thomas Schlickum, Martin Schmitz,

Dr. Klaus Schwind

