

Institut für den öffentlichen Sektor

PublicGovernance

Zeitschrift für öffentliches Management

Winter 2008/2009

Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand

Gastkommentar von Michael Föll
Erster Bürgermeister der Landeshauptstadt
Stuttgart

Bessere Regulierung als neues Leitbild
der Verwaltungsmodernisierung

Aufsichtsratsschulung
– Inhalte einer notwendigen Übung

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft,
öffentlichen Unternehmen
und zur Finanzberichterstattung

Gefördert durch

KPMG

Inhalt

- 3 **Editorial**
- 4 **Gastkommentar**
Public Corporate Governance ist eine gute Hilfestellung
- 6 **Schwerpunktthema**
Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand
- 13 **Im Fokus**
Bessere Regulierung als neues Leitbild der Verwaltungsmodernisierung
- 17 **Aufsichtsratsschulung – Inhalte einer notwendigen Übung**
- 21 **Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen**
 - 21 Corporate Governance
 - 22 Verwaltungsmodernisierung
 - 23 Öffentliche Finanzwirtschaft
 - 25 Sparkassen-Finanzgruppe
 - 25 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
 - 28 Gesundheitswesen
 - 29 Recht und Steuern
- 30 **Aktuelles zur Finanzberichterstattung**
- 32 **Der Herausgeber stellt sich vor**
- 33 **Publikationen**
- 34 **Anmeldeformular für Abonnements**
- 35 **Impressum/Ansprechpartner**

Editorial

Kommt die Wiederkehr des „starken Staates“?



Nach Jahren der Diskussion über den Verlust staatlicher Handlungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung und des mobilen Kapitals hat sich die Lage in den letzten Monaten dramatisch geändert. Immer mehr Unternehmen flüchten im Zuge der Finanzmarktkrise unter die staatlichen Schutzschirme, die in allen entwickelten Volkswirtschaften aufgespannt werden. Staatsbeteiligungen, Bürgschaften, Konjunkturprogramme und neue Regulierungen sollen das Vertrauen in die Märkte wieder herstellen.

Daraus den Schluss zu ziehen, dass die Modernisierung von Staat und Verwaltung keine Bedeutung mehr hätte, wäre jedoch falsch. Vielmehr ist es wichtiger denn je, dass Staat und Verwaltung über die entsprechenden Strukturen und Instrumente verfügen, um ihre Ressourcen effektiv und effizient zu steuern.

Im Zuge der Finanzmarktkrise sind auch öffentliche Kreditinstitute in erhebliche Schieflage geraten. Dies belegt die weiter gewachsene Bedeutung einer guten Public Corporate Governance. Daher beschäftigen wir uns in dieser Ausgabe in zwei Artikeln mit der Kontrolle und Steuerung öffentlicher Unternehmen. Wir freuen uns sehr, dass sich mit Bürgermeister Michael Föll ein Vertreter der Landeshauptstadt Stuttgart in dieser Zeitschrift äußert, einer Stadt, die über Erfahrungen mit einem Public Corporate Governance Kodex verfügt. In unserem

Schwerpunkt analysieren wir die Wirksamkeit von Public Corporate Governance Kodizes, insbesondere unter dem Aspekt der Berücksichtigung der Besonderheiten öffentlicher Unternehmen. Darüber hinaus thematisieren wir in unserem Fokus die Anforderungen an Schulungsinhalte für Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen – sicherlich eine wirksame Maßnahme, um die Kontrolle öffentlicher Unternehmen verbessern zu helfen.

Derzeit findet eine Debatte über eine wirksamere Regulierung des Finanzsektors statt. Dies haben wir zum Anlass genommen, einmal über das Thema „Bessere Regulierung“ generell nachzudenken. Wir stellen in dieser Ausgabe die unterschiedlichen Instrumente „besserer Regulierung“ vor und beschreiben deren Umsetzung anhand zweier Länderbeispiele, Deutschland und Großbritannien.

Was immer die Zukunft auch bringen mag: Das Team von PublicGovernance wünscht Ihnen allen viel Glück und Erfolg im neuen Jahr.

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

Gastkommentar

Public Corporate Governance ist eine gute Hilfestellung



Michael Föll

Erster Bürgermeister der
Landeshauptstadt Stuttgart

Die Landeshauptstadt Stuttgart – und damit ihre Beteiligungsverwaltung – sieht sich von jeher verpflichtet, bei den Beteiligungsunternehmen eine verantwortungsvolle Unternehmensführung zu gewährleisten, die sich sowohl am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens selbst als auch am Gemeinwohl orientiert. Im Rahmen eines umfassenden Beteiligungsmanagements hat sie die komplexe Aufgabe zu erfüllen, die Unternehmen bei der Optimierung der wirtschaftlichen Effizienz zu unterstützen und gleichzeitig sicherzustellen, dass bei der Führung und Steuerung der Unternehmen insbesondere auch die öffentlichen Belange (öffentlicher Auftrag) berücksichtigt werden. Als zentralen Anknüpfungspunkt, als wichtiges Instrument für das Beteiligungsmanagement sehe ich dabei einen regelmäßig zu überprüfenden und gegebenenfalls fortzuschreibenden Public Corporate Governance Kodex, um die strukturellen Grundlagen für eine gute Führung öffentlich finanzierter Unternehmen einzuführen und festzuhalten.

2006 hat sich deshalb die Stuttgarter Beteiligungsverwaltung mit dem Deutschen Corporate Governance Kodex auseinandergesetzt und einen auf die speziellen Gegebenheiten der Stadt Stuttgart zugeschnittenen Public Corporate Governance Kodex entwickelt, der das wesentlichste Element im Konzept einer gesamtstädtischen Public Corporate Governance (PCG) für die Landeshauptstadt Stuttgart darstellt. Als wichtigste Ziele einer Corporate Governance der Landeshauptstadt, die so auch in der Präambel der PCG zu finden sind, wurden formuliert:

- einen Standard für das Zusammenspiel aller Beteiligten (Gemeinderat, Stadtverwaltung und Beteiligungsgesellschaften) festzulegen und zu definieren;
- eine effiziente Zusammenarbeit zwischen dem Aufsichtsrat und der Ge-

schäftsführung zu fördern und zu unterstützen;

- den Informationsfluss zwischen Beteiligungsunternehmen und -verwaltung zu verbessern, um die Aufgabenerfüllung im Sinne eines Beteiligungscontrollings zu erleichtern;
- das öffentliche Interesse und die Ausrichtung der Unternehmen am Gemeinwohl durch eine Steigerung der Transparenz und Kontrolle abzusichern;
- durch mehr Öffentlichkeit und Nachprüfbarkeit das Vertrauen in Entscheidungen aus Verwaltung und Politik zu erhöhen.

Der sich nun für Stuttgart ergebende Nutzen ist eng an diese Zielvorgaben geknüpft, die feststellbaren Veränderungen sind daran zu messen. Auch wenn die Zeitspanne für die Bewertung einer solchen strukturellen Veränderung recht



kurz erscheint, lassen sich doch die Wirksamkeit und der Wert eines solchen Public Corporate Governance Kodex an ersten konkreten Erfahrungen ablesen:

Insgesamt erweist sich die PCG für die Landeshauptstadt Stuttgart als gute Hilfestellung für Geschäftsführung und Aufsichtsrat. Hier sind die wesentlichen Pflichten und Anforderungen übersichtlich und unmissverständlich dargestellt. Eine solche Zusammenstellung erspart viel Abstimmungsaufwand und erleichtert Übergangsphasen.

Im Kodex werden die umfangreichen Pflichten und Anforderungen an die Aufsichtsratsmitglieder der städtischen Beteiligungsgesellschaften explizit dargestellt und bewusst gemacht. Dies förderte die Auseinandersetzung der Aufsichtsräte mit diesem Thema und hat möglicherweise auch ein verändertes Bewusstsein geschaffen. So wurden hohe Abwesenheitszeiten einzelner Mandatsträger problematisiert und zusätzliche Anstrengungen in der Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder unternommen. Darüber hinaus haben die Aufsichtsräte jährlich ihre Effizienz diskutiert.

Überdies wurde inzwischen der Beweis für die enorme Flexibilität der PCG und deren nutzbringenden Anwendung auch bei völlig untypischen Gesellschaftskonstruktionen erbracht. Auch zeigt die Praxis schon die regulierende Kraft der Be-

richtspflicht und Veröffentlichung im Falle der Missachtung von Empfehlungen des Kodex.

Wesentlichste Merkmale der Umsetzung sind aber eine ausdrückliche Festlegung der Aufgaben sowie klare Verantwortlichkeiten bei der Unternehmensführung und -steuerung. Insbesondere konnte hier bewusst gemacht werden, dass die Vorgabe strategischer Unternehmensziele im Wesentlichen Aufgabe des Gesellschafters ist. Solche qualifizierten Aufsichtsstrukturen sind auch ein besonderes Qualitätsmerkmal einer am Gemeinwohl orientierten Unternehmenssteuerung.

Die PCG bringt auch (verhandlungs-)strategische Vorteile bei Beteiligungen an Gesellschaften mit gemischter Gesellschafterstruktur. Durch Gemeinderatsbeschluss ist der Gesellschafter Landeshauptstadt Stuttgart an die einzelnen Bestimmungen der PCG gebunden und hat sich an ihnen zu orientieren; dadurch können zeitaufwändige Diskussionen über die Aufnahme und Formulierung vieler einzelner Regelungen in die Gesellschaftsverträge vermieden werden.

Diese Erfahrungen wie auch unser Selbstverständnis bzgl. der Aufgaben einer kommunalen Beteiligungsverwaltung bestärken uns darin, für die Landeshauptstadt Stuttgart eine Public Corporate Governance als Maßstab guter Unterneh-

mensführung und Kontrolle in öffentlichen Unternehmen zu definieren und fortzuschreiben.

Darüber hinaus sicher notwendige inhaltliche Entscheidungen, Festlegungen oder Wertungen in Bezug auf Unternehmens- bzw. „Konzern“-ziele sollen mit dem Instrumentarium einer PCG ausdrücklich noch nicht gefällt werden. Die PCG soll zeigen, wie gesteuert werden kann und soll – nicht, wohin!

Nutzbringend zeigt sich eine Public Corporate Governance nach meiner Überzeugung vor allem dann, wenn sie einer Kommune nicht als ein allgemeines, unspezifisches Regelwerk übergestülpt wird, sondern als ein ganz auf ihren Bedarf abgestimmtes System die Transparenz und die Effizienz nachhaltig verbessern kann, auch indem sie die Verantwortlichkeit aller Beteiligten durch die Rechenschaftslegung dokumentiert. ■

Schwerpunktthema

Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand

Neben der Empfehlung, den für börsennotierte Aktiengesellschaften entwickelten Deutschen Corporate Governance Kodex auch im Bereich öffentlicher Unternehmen zu beachten, wurden mittlerweile für den öffentlichen Sektor eigenständige Richtlinien entwickelt. Die Bundesregierung arbeitet aktuell an einem Entwurf für einen Public Corporate Governance Kodex des Bundes. Im kommunalen Bereich und auf Landesebene existieren bereits seit geraumer Zeit Regelwerke (Public Corporate Governance Kodizes oder Beteiligungshinweise), die eine effektivere Kontrolle und Steuerung öffentlicher Unternehmen gewährleisten sollen. Dieser Beitrag stellt Prüfkriterien vor, mit deren Hilfe ein solches Regelwerk beurteilt werden kann, und wendet diese auf existierende Kodizes an.

Baums- und Cromme-Kommissionen

Entstehung des Deutschen Corporate Governance Kodex

Bedingt durch die seit Mitte der 90er Jahre vermehrt aufgetretenen Unternehmenskrisen, wurde im Jahr 2000 die Regierungskommission „Corporate Governance“ (Baums-Kommission) mit dem Auftrag eingesetzt, sich „mit möglichen Defiziten des deutschen Systems der Unternehmensführung und -kontrolle [zu] befassen“¹. Ziel war es, eine adäquate Kontrolle der Unternehmensleitungen sicherzustellen. Hierfür befasste sich die Kommission mit den Aufgaben von Vorstand, Aufsichtsrat, Abschlussprüfung und Hauptversammlung. Auf Empfehlung der Baums-Kommission wurde die Regierungskommission „Deutscher Corporate Governance Kodex“ (Cromme-Kommission) eingesetzt, die einen einheitlichen Verhaltenskodex erarbeitete, den Deutschen Corporate Governance Kodex.² Dieser umfasst zum einen die wesentlichen gesetzlichen Vorschriften sowie zum anderen Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung. Er soll helfen, das (durch Unternehmenskrisen) verloren gegangene Vertrauen wiederherzustellen und das deutsche Corporate Governance-Modell verständlicher zu machen. Gemäß dem erwähnten Ziel der Kontrolle der Unternehmensleitungen liegt der Schwerpunkt des Deutschen Corporate Governance Kodex auf dem Themenkomplex Aufsichtsrat.

Übertragung auf den öffentlichen Sektor

Analog zu privatwirtschaftlichen Unternehmen stellt sich die Frage nach den Herausforderungen des öffentlichen Sektors. Im Folgenden sollen daher vier Prüfkriterien entwickelt werden, die die Besonderheit öffentlicher Unternehmen abbilden und auf Public Corporate Governance Kodizes angewendet werden können.

¹ BT-Drucksache 14/7515, S. 3.

² Aktuellste Fassung einzusehen unter: <http://www.corporate-governance-code.de>.



Die ökonomische Sicht, wonach das zentrale Unternehmensziel üblicherweise die Maximierung des Gewinns ist, trifft auf öffentliche Unternehmen nicht zu. Öffentliche Unternehmen müssen durch die eigenständige Verfolgung eines öffentlichen Zwecks gerechtfertigt sein. Das Kriterium „öffentlicher Zweck“ wird dabei oftmals synonym zu den Bezeichnungen „Gemeinwohl“, „öffentliches Interesse“, „Wohl der Allgemeinheit“ usw. verwendet. Öffentliche Unternehmen befinden sich daher typischerweise in einem Spannungsfeld zwischen gemeinwohlorientierter Daseinsvorsorge und betriebswirtschaftlichem Ertragsdenken. Einfach im Kodex festzustellen, dass der Unternehmenszweck sich am öffentlichen Interesse – das nicht näher beschrieben wird – auszurichten habe, reicht dabei nicht aus. Vielmehr müsste definiert werden, wie sich der Unternehmenszweck in die Gesamtstrategie der Gebietskörperschaft einbinden lässt und wie die Erfüllung der Zielsetzung sichergestellt wird. Dazu erscheint es notwendig, Anforderungen an öffentliche Zielsetzungen zu formulieren, die sich in vielen Fällen nicht in betriebswirtschaftlichen Unternehmenskennzahlen erfassen lassen, so z.B. die Bereitstellung von Verkehrsverbindungen in entfernte Ortsteile oder die Mitwirkung an der Erhaltung der sozialen Struktur von Wohnquartieren (Quartiersmanagement). Daraus ergibt sich das:

Zielsetzungen öffentlicher Unternehmen

Prüfkriterium 1 – Definition und Einbindung der öffentlichen Zielsetzung

Juristisch ist die Gebietskörperschaft der Anteilseigner öffentlicher Unternehmen, politisch betrachtet sind jedoch letztlich die Bürger die Eigentümer. Deren Interessen werden wiederum durch ihre Volksvertreter wahrgenommen, welche einzelne Aufgaben, zum Beispiel die Besteuerungssteuerung, an die Verwaltung delegieren. Dabei kann keinesfalls von einer Interessenskongruenz auf Seiten der Volksvertreter und der Verwaltung ausgegangen werden, vielmehr verfolgt die Volksvertretung in erster Linie Wiederwahlinteressen, während die Verwaltung oftmals Fachinteressen in den Vordergrund stellt. Die öffentlichen Unternehmen selbst und ihre Geschäftsleitungen verfolgen ebenfalls eigene Interessen, die nicht notwendigerweise mit denen von Verwaltung und Vertretung übereinstimmen müssen.

Unterschiedliche Anspruchsgruppen

Somit ergibt sich eine unübersichtliche Interessenstruktur der unterschiedlichen Anspruchsgruppen, deren Komplexität durch die vage Zielsetzung vieler öffentlicher Unternehmen weiter erhöht wird. Daher ergibt sich Folgendes:

Prüfkriterium 2 – Berücksichtigung und klare Definition der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Anspruchsgruppen bei der Führung und Kontrolle der öffentlichen Unternehmen

Gremienvertreter

Das wichtigste Instrument zur Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen besteht derzeit in der Entsendung von Vertretern in die entsprechenden Unternehmensgremien (Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung, Aufsichts-/Verwaltungsrat). Somit müsste sichergestellt werden, dass die Vertreter in den Gremien über entsprechende Qualifikationen und Ressourcen verfügen, um ihrer Aufgabe nachzukommen. Angesichts der zeitlichen Belastung zahlreicher Mandatsträger stellt die Betreuung der entsandten Aufsichtsräte eine zentrale Herausforderung für die Beteiligungsverwaltungen dar. Darüber hinaus sind Vertreter der öffentlichen Hand oftmals einem Interessenwiderspruch ausgesetzt. Einerseits haben sie die Interessen der Gebietskörperschaft zu vertreten, andererseits fühlen sie sich auch oftmals „ihrem Unternehmen“ verpflichtet. Somit ergibt sich:

Prüfkriterium 3 – Regelungen zur Auswahl und Qualifikation von Gremienmitgliedern sowie Entscheidungsgrundsätze für entsandte Mitglieder

Berücksichtigung der Rechtsform der GmbH

Der Deutsche Corporate Governance Kodex bezieht sich auf börsennotierte Unternehmen und somit auf die Rechtsform der Aktiengesellschaft. Die dominante Rechtsform bei öffentlichen Unternehmen bildet jedoch die GmbH.³ Daraus ergeben sich auch Konsequenzen für die Ausgestaltung eines Public Corporate Governance Kodex. So ist ein Aufsichtsrat in einer GmbH erst ab 500 Mitarbeitern obligatorisch, kann aber auch fakultativ gebildet werden. Die Bildung eines fakultativen Aufsichtsrats ist beispielsweise in Gemeindeordnungen vorgeschrieben.

Weiterhin besteht in der GmbH die Möglichkeit, durch die Gesellschafterversammlung per einfacher Beschlussfassung auf die Geschäftsführung (jedoch nur im Innenverhältnis) Einfluss zu nehmen (§ 37 GmbHG). Außerdem kann die Geschäftsführung jederzeit ohne Vorliegen besonderer Gründe durch die Gesellschafterversammlung abberufen werden, sofern der Gesellschaftsvertrag nicht die Zulässigkeit der Abberufung von wichtigen Gründen abhängig macht (§ 38 GmbHG). Für den Aufsichtsrat ist die starke Stellung der Gesellschafterversammlung in der GmbH insofern problematisch, als er in seiner Überwachungs- und Beratungsfunktion übergangen werden kann. Dies ist auch demokratietheoretisch bemerkenswert, da in der Gesellschafterversammlung zumeist die Verwaltung und nicht die Volksvertretung repräsentiert wird. Somit kommt der Ausgestaltung der Rechte des fakultativen Aufsichtsrats besonderes Gewicht zu.

Prüfkriterium 4 – Berücksichtigung der Rechtsform der GmbH und Stärkung der Kompetenzen des Aufsichtsrats

Existierende Regelungen im öffentlichen Bereich

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die in die Untersuchung einbezogenen Kodizes, wobei sich zwei weitere Kodizes der Städte Essen und Magdeburg noch im Entwurfsstadium befinden und daher nicht berücksichtigt werden. Eine Reihe von Bundesländern und Kommunen hat auch Beteiligungshinweise oder ähnliche Vorschriften erlassen, die z.T. Corporate Governance Kodizes sehr ähnlich sind. Exemplarisch für diese Vorschriften sollen die Beteiligungshinweise des Landes Berlin hier einbezogen werden, die ausdrücklich auf den Deutschen Corporate Governance Kodex Bezug nehmen.

³ So werden 73,4 Prozent der kommunalen Unternehmen in der Rechtsform der GmbH geführt, die Aktiengesellschaft folgt mit 4,9 Prozent erst an dritter Stelle (vgl. Richter, Edeling, Reichard, 2006: Kommunale Betriebe in größeren Städten. In: Killian, Richter, Trapp (Hg.), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Berlin: edition sigma, S. 55–84).

Bundesland/Stadt	Bezeichnung	Verabschiedet
Berlin	Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen	Mai 2005
Brandenburg	Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen	Juli 2005
Bremen	Public Corporate Governance Kodex der Freien Hansestadt Bremen	Januar 2007
Potsdam	Public Corporate Governance Kodex der Landeshauptstadt Potsdam	April 2008
Stuttgart	Public Corporate Governance für die Landeshauptstadt Stuttgart	Juni 2007
Rostock	Public Corporate Governance Kodex für die Hansestadt Rostock	Mai 2008

Alle untersuchten Kodizes betonen die Bedeutung einer öffentlichen Zielsetzung der Beteiligungsunternehmen. Dabei werden jedoch zumeist keine Kriterien dafür definiert, wann ein öffentlicher Zweck besteht. Vielmehr wird allgemein formuliert, dass die Gesellschafter den öffentlichen Zweck im Rahmen der Unternehmenssatzung festlegen (Bremen, Stuttgart). Die Kodizes der Städte Stuttgart und Rostock heben dessen Bedeutung explizit hervor: Dieser „stellt für die Geschäftsleitung und die Aufsichtsratsmitglieder eine unabdingbare Handlungsleitlinie dar und steht nicht zu deren Disposition“⁴. In Potsdam und Bremen wird sogar verlangt, dass der öffentliche Auftrag messbar formuliert wird. Die Landeshauptstadt Stuttgart verlangt von ihren Unternehmen darüber hinaus die Beachtung gesamtstädtischer Zielsetzungen: „Die Geschäftsführung soll sich bei ihren Entscheidungen auch an den gesamtstädtischen Zielen orientieren und damit der öffentlichen Verantwortung Rechnung tragen.“⁵

Prüfkriterium 1: Öffentliche Zielsetzung

Ob zur Wahrnehmung eines öffentlichen Auftrages überhaupt ein privatrechtliches Unternehmen gegründet bzw. eine Beteiligung eingegangen werden kann, regeln bereits die Bundes- und Landeshaushaltsordnungen sowie ähnlich die Gemeindeordnungen mittels folgender Kriterien: ein wichtiges Interesse, das sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, eine begrenzte Einzahlungsverpflichtung, die Sicherstellung eines angemessenen Einflusses (insbesondere im Aufsichtsrat) sowie ein Jahresabschluss nach HGB.⁶

Einzig Berlin und Brandenburg haben diese Kriterien auch in ihre Beteiligungshinweise bzw. den Kodex übernommen.⁷ Darüber hinaus sehen sowohl Berlin als auch Brandenburg die Aufstellung von Zielsystemen bzw. Zielbildern vor, die das wichtige öffentliche Interesse der Beteiligung für dieses Unternehmen konkret definieren sollen. So enthält das Zielbild der öffentlichen Unternehmen des Landes Brandenburg das konkretisierte Landesinteresse sowie Ober- und Teilziele. Auf Basis dieser Ziele soll ein drei- bis fünfjähriges Unternehmenskonzept erstellt werden. Die Zielbilder sind Bestandteil des Geschäftsberichts und somit auch der Öffentlichkeit zugänglich. Über die entsprechende Zielerreichung ist zum Ende eines jeden Jahres Bericht zu erstatten.

⁴ Vgl. in den Kodizes der Städte Stuttgart und Rostock, jeweils S. 8, ähnlich Berlin, S. 2.

⁵ Vgl. Stuttgart, S. 15; ähnlich Rostock, Tz. 1.1.6.

⁶ Vgl. § 65 Abs. 1 BHO bzw. § 65 Abs. 1 LHO.

⁷ Vgl. Berlin S. 2; Brandenburg S. 3 f.

Zwar legen Kodizes wie beispielsweise Stuttgart oder Rostock ein deutliches Gewicht auf die Beachtung öffentlicher Zielsetzungen, und Berlin sowie Brandenburg geben formale Strukturen vor, wie mit öffentlichen Zielsetzungen umzugehen ist. Hinsichtlich konkreter inhaltlicher Festlegungen aber bleiben die Vorschriften offen. Verlangt wird nur, dass die Unternehmen einen öffentlichen Zweck bzw. eine öffentliche Zielsetzung verfolgen, wobei in Stuttgart, Rostock und Bremen auch erwartet wird, dass diese in den Gesellschaftsvertrag einfließen. Alle betrachteten Kodizes verlangen aber, dass über die Erreichung der öffentlichen Zielsetzung in der einen oder anderen Form Transparenz hergestellt wird bzw. Kontrollmöglichkeiten gegeben sind.

Damit wird aus den betrachteten Vorschriften keine übergeordnete Zielsetzung der Gebietskörperschaft im Hinblick auf die eigenen Beteiligungen deutlich bzw. auch keine Verpflichtung, eine solche zu formulieren. Der öffentliche Auftrag bzw. eine öffentliche Zielsetzung werden offensichtlich nur unternehmensindividuell festgelegt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der öffentlichen Zielsetzung in den betrachteten Vorschriften durchaus Rechnung getragen, sie aber nicht direkt definiert wird. Damit erscheint es möglich, innerhalb einer Kommune je nach Unternehmen ganz unterschiedliche Ziele zu verfolgen. Auch wäre es durchaus denkbar, die öffentliche Zielsetzung allein in betriebswirtschaftlichen Kennzahlen darzustellen, welche die für öffentliche Unternehmen typischen nichtfinanziellen Zielsetzungen nur zum Teil abbilden können. Ohne eine nähere Festlegung besteht aber die Gefahr, dass unternehmensbezogene, zahlenmäßig einfach messbare finanzielle Größen die komplexeren, nichtfinanziellen Ziele, die eigentlich öffentliche Unternehmen erst in ihrer Existenz rechtfertigen, überlagern.

Prüfkriterium 2: Unterschiedliche Anspruchsgruppen

Außer in der Präambel des Kodex der Stadt Stuttgart finden die Bürger als eigentliche Anteilseigner keine Erwähnung. Allerdings wird in allen Kodizes angestrebt, die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu erhöhen. Klarer definiert sind die unterschiedlichen Rollen von Volksvertretung (Gemeinderat bzw. Landtag) und Verwaltung. So hat in fast allen Kodizes beispielsweise die Verwaltung dem Vertretungsorgan regelmäßig Bericht zu erstatten.

Die Vertretung der Gesellschafterinteressen in der Gesellschafterversammlung wird in den betrachteten Kodizes meist dem Oberbürgermeister bzw. dem Finanzminister/-senator⁸ – also der Verwaltung – zugeordnet, somit bleibt der unmittelbare Einfluss der Volksvertretung auf die Geschäftspolitik begrenzt, ggf. auf die Rolle möglicher Vertreter im Aufsichtsrat. Darüber hinausgehend wird beispielsweise in Stuttgart und Rostock den Beteiligungsverwaltungen die Zuständigkeit für alle laufenden Fragen der Beteiligungsunternehmen zugewiesen.

Insgesamt herrscht somit eine deutliche Dominanz der Verwaltung bei der Steuerung der Beteiligungsunternehmen vor, eine Einbindung der Volksvertretung findet (außerhalb des Aufsichtsrats) zumeist nicht statt. Daher erscheint es notwendig, die entsprechenden Ausschüsse für Beteiligungsfragen in den Kodizes zu verankern, da sie sich mit der Steuerung der öffentlichen Unternehmen befassen und auch entspre-

⁸ In Bremen im Einvernehmen (Tz. 1.2.1), in Brandenburg gemeinsam mit dem zuständigen Fachressort, vgl. S. 4; in Berlin ist dies nicht geregelt.

chend Einfluss auf die Gesellschafterversammlung nehmen können.⁹ Die Bürger finden in keinem der Kodizes eine angemessene Berücksichtigung. Wenn mehr Transparenz und Verantwortung auch gegenüber dem Bürger erzeugt werden soll, ist die z.T. bereits erfolgte Festlegung von entsprechenden Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit in den Kodizes eine wesentliche Voraussetzung. Darüber hinaus erscheint zumindest auf kommunaler Ebene die Aufnahme eines Bürger-/Kundenbeirats, der die Interessen der Bürger vertritt, überlegenswert.

Alle Kodizes sehen vor, dass eine Beteiligung nur an Gesellschaften möglich ist, die über einen Aufsichtsrat oder ein entsprechendes Überwachungsorgan verfügen. Die Berufung in den Aufsichtsrat erfolgt entweder durch Wahl in der Gesellschafterversammlung oder durch Entsendung. Durch die Besetzung des Aufsichtsrats soll der angemessene Einfluss der Gebietskörperschaft gewährleistet werden. Die Stadt Potsdam bestimmt, dass der Vorsitzende des Aufsichtsrats in der Regel der Oberbürgermeister oder eine von ihm benannte Person sein soll. Im Land Brandenburg werden die entsandten Vertreter von dem zuständigen Ressort sowie dem Ministerium für Finanzen bestimmt. In Berlin wird im Rahmen eigener Berufungsrichtlinien darauf hingewiesen, dass insbesondere „sachverständige Persönlichkeiten aus der Wirtschaft“¹⁰ zu berufen sind. Die meisten Kodizes sehen eine Höchstzahl der Mandate vor, die von einer Person wahrgenommen werden können, wobei diese Beschränkung von drei (Rostock) über fünf (Bremen, Stuttgart) bis hin zu zehn Mandaten (Berlin) reicht.

In Bezug auf Ressourcen und Qualifikation erfolgt zumeist die Vorgabe, dass die Mitglieder über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen sollen. Weiterhin soll für die Wahrnehmung des Mandats jederzeit ausreichend Zeit zur Verfügung stehen. Rostock, Bremen und Potsdam verlangen zudem, dass jedes Aufsichtsratsmitglied durch eigene persönliche und fachliche Fort- und Weiterbildung dafür Sorge zu tragen hat, dass es seine Aufgabe erfüllen kann.¹¹ Unterstützungen durch die Beteiligungsverwaltung oder durch die Unternehmen selbst in Form von Schulungen und Qualifizierungsmaßnahmen werden nicht thematisiert.

Der Qualifikation der entsandten Aufsichtsratsmitglieder wird somit zu wenig Gewicht gegeben, Angebote zur Fort- und Weiterbildung durch die Verwaltung (ggf. durch Externe erbracht) sollten vorgeschrieben werden. Darüber hinaus ist die Berufung externer sachverständiger Persönlichkeiten in die Aufsichtsgremien durch entsprechende Empfehlungen in den Kodizes verstärkt zu berücksichtigen. Durch eine Leitlinie für Aufsichtsratsmitglieder oder ein entsprechendes Selbstverständnis im Rahmen des Public Corporate Governance Kodex könnten die Mandatsträger im Umgang mit möglichen Interessenkonflikten unterstützt werden.

Fünf Kodizes (Brandenburg, Bremen, Potsdam, Rostock und Stuttgart) richten sich explizit an die Rechtsform der GmbH mit fakultativem Aufsichtsrat, in der Berliner Vorschrift werden Besonderheiten der GmbH berücksichtigt. Somit wird diese Rechtsform in allen betrachteten Vorschriften grundsätzlich gemäß ihrer zahlenmäßigen

Prüfkriterium 3: Gremienmitglieder

Prüfkriterium 4: Berücksichtigung der Rechtsform der GmbH

⁹ So beispielsweise der Stuttgarter Kodex, der im Abschnitt 1.3.3 im Falle von Weisungen an die Stadtvertreter in der Gesellschafterversammlung eine Vorlage an das zuständige gemeinderätliche Gremium vorsieht.

¹⁰ Vgl. Beteiligungshinweise Berlin, Anlage 2, S. 2.

¹¹ Ähnlich auch Stuttgart, Tz. 2.2.4.

Bedeutung unter den Beteiligungsunternehmen berücksichtigt. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Befugnisse des Aufsichtsrats sehen die Kodizes allerdings unterschiedliche Lösungen vor. So ist das im Hinblick auf das Gewicht des Aufsichtsrats bedeutende Recht der Berufung der Geschäftsleitung explizit nur in Stuttgart und Brandenburg dem Aufsichtsrat, in Bremen dem Aufsichtsratsvorsitzenden zugewiesen. In Berlin ist lediglich eine entsprechende Option vorgesehen, in Potsdam und Rostock wurde diese Kompetenz der Gesellschafterversammlung belassen. Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats gegenüber der Geschäftsführung sind ausdrücklich nur in den Vorschriften von Stuttgart, Bremen, Brandenburg und Berlin enthalten. Demgegenüber wird in allen betrachteten Kodizes das Weisungsrecht der Gesellschafterversammlung gegenüber der Geschäftsleitung erwähnt, einzig Berlin hat eine „Kann-Vorschrift“ aufgenommen, nach der in der GmbH zusätzlich auch der Aufsichtsrat ein solches Recht erhalten könnte. Fast alle betrachteten Vorschriften sehen zudem in unterschiedlichen Formulierungen eine Mitwirkung des Aufsichtsrats an der Unternehmensstrategie vor.

Somit kann festgehalten werden, dass mit Ausnahme von Rostock alle Vorschriften einen relativ „starken“ Aufsichtsrat vorsehen, der eine gegenüber der Gesellschafterversammlung eigenständige Rolle im Hinblick auf Überwachung und Leitung des Unternehmens hat.

Schlussbemerkung

Insgesamt betrachtet wird das Prüfkriterium 4, die Berücksichtigung der Besonderheiten der Rechtsform der GmbH, von allen Kriterien am besten erfüllt, während vor allem bei der Berücksichtigung der unterschiedlichen Anspruchsgruppen (Prüfkriterium 2) noch Spielraum für weitere Festlegungen, vor allem im Hinblick auf die Einbindung von Volksvertretungen und Bürgern, besteht. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien (Prüfkriterium 3) erscheint unbefriedigend, dass die Frage der Fort- und Weiterbildung der Mitglieder nur in drei Kodizes überhaupt explizit angesprochen und dann in die individuelle Verantwortung des einzelnen Mitglieds gegeben wird. In diesem Zusammenhang erscheint die Berliner Empfehlung, auch sachverständige Persönlichkeiten außerhalb von Politik und Verwaltung in Aufsichtsgremien zu berufen, als überlegenswerter Vorschlag auch für die anderen Kodizes. Die öffentliche Ziel- und Zwecksetzung hat in öffentlichen Unternehmen eine zentrale Bedeutung (Prüfkriterium 1), wobei offenbar alle Gebietskörperschaften bislang darauf verzichtet haben, allgemein gültige unternehmensübergreifende Zielsetzungen festzuschreiben. Sicherlich könnte ein solches Vorhaben angesichts der Heterogenität der öffentlichen Unternehmen einen gewissen Aufwand erfordern, gleichwohl bestünde dadurch die Chance, eine Strategie für das gesamte Beteiligungsportfolio zu bestimmen. Gleichzeitig ergäbe sich dadurch die Gelegenheit, in einem Kodex festzuschreiben, worin das spezifisch „Öffentliche“ in den öffentlichen Unternehmen bestehen soll. ■

Bessere Regulierung als neues Leitbild der Verwaltungsmodernisierung

Das Thema „bessere Regulierung“ oder „bessere Rechtsetzung“ steht mittlerweile in allen europäischen Staaten, aber auch auf Ebene der Europäischen Union auf der Agenda zur Modernisierung von Staat und Verwaltung.¹ Einige Kommentatoren sprechen sogar davon, dass „Better Regulation“ den Begriff „Verwaltungsmodernisierung“ als dominantes Schlagwort in der Reformdiskussion des öffentlichen Sektors verdrängt hat.² War die Diskussion bislang jedoch vor allem durch die Forderung nach Entlastung der Wirtschaft von als überdimensioniert empfundenen Regelungstatbeständen dominiert, gewinnt seit Beginn der Finanzmarktkrise der Ruf nach einer verbesserten Wirksamkeit staatlicher Regulierung wieder verstärkt an Bedeutung. Ausgehend von einer Definition der zentralen Begrifflichkeiten „bessere Regulierung“ und „bessere Rechtsetzung“, sollen im Folgenden die wesentlichen Reforminhalte dargestellt und anhand der Länderbeispiele Deutschland und Großbritannien diskutiert werden.

Bessere Regulierung und bessere Rechtsetzung

„Regulierung“ kann in einer engen Definition begriffen werden als der Erlass von Ge- und Verboten durch den Staat. Im Kontext von „besserer Regulierung“ ist die Charakterisierung des Regulierungsbegriffs jedoch umfassender zu begreifen. Regulierung wird hier als Gesamtheit staatlicher Steuerung und Programme begriffen und geht somit über die enge Auffassung der staatlichen Steuerung durch Recht hinaus. Der Reformbereich „bessere Regulierung“ umfasst demnach alle Maßnahmen, welche die Qualität staatlicher Politikformulierung, deren Umsetzung und Anwendung verbessern sollen. „Bessere Regulierung“ ist deshalb ein umfassenderes Konzept als „bessere Rechtsetzung“, welche sich nur auf ein bestimmtes Steuerungsinstrument (das gesetzte Recht) und eine

bestimmte Phase des Politikzyklus (den Prozess der Rechtsetzung) bezieht.³ Sowohl „bessere Regulierung“ als auch „bessere Rechtsetzung“ können dabei als eine Form der Meta-Regulierung charakterisiert werden, da der Regulierungsprozess politikfeldübergreifend durch Regelsetzung strukturiert, gesteuert und im Ergebnis verbessert werden soll. Im Kern geht es um die Regulierung der Regulierer.⁴

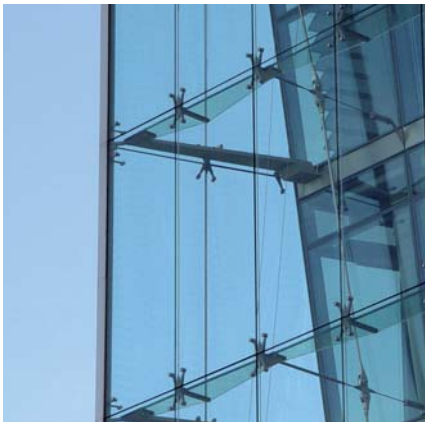
Analog zur Differenzierung zwischen „besserer Regulierung“ und „besserer Rechtsetzung“ können zwei Reformstrategien unterschieden werden. Umfängliche Strategien gehen davon aus, dass

¹ Vgl.: Radaelli, C.; Meuwese, A. (2008): Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform.

² Wegrich, K. (2008): Moderne Regulierung in der Diskussion. Eine internationale Literaturstudie.

³ Vgl.: Veit, S. (l. E.): Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzungen?

⁴ Radaelli, C. (2007): Towards better research on better regulation.



die Qualität und Wirksamkeit von Regulierung in hohem Maße verbessert werden sollen. Die eingesetzten Instrumente umfassen daher auch den kompletten Zyklus der Gesetzgebung von der Einbeziehung der Normadressaten bei der Gesetzesformulierung (Konsultationen, Anhörungen) über die systematische Folgenabschätzung (Prüfen von Alternativen, Kosten-Nutzen-Analyse, Nachhaltigkeitsprüfung etc.) bis hin zu einem verbesserten Gesetzesvollzug (risikobasierte Prüfungen und Kontrollen, E-Government, verbesserte Verwaltungskoordination).

Begrenzte Strategien verstehen dem hingegen die Zielsetzung besserer Rechtsetzung in erster Linie in der Verringerung von bürokratischen Belastungen für Wirtschaft und Bürger. Die eingesetzten Instrumente reichen von der Reduktion von Informationspflichten mit Hilfe des Standardkosten-Modells über die Abschaffung von Gesetzen durch Rechtsbereinigung bzw. die automatische Befristung von Gesetzen bis hin zur Verringerung materieller Standards.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die einzelnen Instrumente:

Umfängliche Strategie

Instrument	Beschreibung	Wirkung
Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)	Systematische Abschätzungen von Wirkungen, nicht intendierten Folgen sowie Kosten und Nutzen von Regulierungen innerhalb vorgegebener Prozessschritte; meist gekoppelt an Veröffentlichungspflichten und Pflichten zur Beteiligung externer Akteure.	Durchführung von GFA wird oftmals als zu kompliziert und aufwendig betrachtet, meistens nur formelles Abarbeiten der Vorschriften, keine Veränderung der Regulierungspraxis.
Prüfung von Alternativen	Element von Folgeabschätzungen, das zur systematischen Suche nach nichtregulativen Instrumenten dienen soll.	Wird im Allgemeinen nicht praktiziert.
Beteiligung externer Akteure	Beteiligungsverfahren in der Formulierungsphase (Konsultationen, Kommissionen) und der Implementations- und Evaluationsphase.	Beteiligung externer Akteure erhöht die Transparenz des Regulierungsverfahrens und kann zusätzliche Informationen generieren. Jedoch erfolgt häufig nur selektive Beteiligung.
Kosten-Nutzen-Analyse	Ökonomische Analyseverfahren wie Kosten-Nutzen-Analysen kommen insbesondere ex-ante (in Folgeabschätzungen), aber auch ex-post zur Anwendung; Kosten und Nutzen beziehen sich sowohl auf Adressaten als auch auf die volkswirtschaftliche Ebene.	Häufig angewandtes Verfahren in den USA; in Europa eher selten. Ziel: Versachlichung des Verfahrens; Nutzen einer Regelung ist jedoch oftmals schwer zu definieren.
Risikobasierte Kontrolle	Nutzung von Risikobewertungsverfahren zur Organisation von Kontrollaktivitäten von Vollzugs- und Regulierungsbehörden, die auf den gezielten Einsatz begrenzter Ressourcen gerichtet ist. Bewertung des Ausmaßes von Folgen bei Normverstößen und die Befolgungsgeschichte der Regulierten fließen in die Bewertungsverfahren ein.	Insbesondere in Großbritannien eingesetzt; erste Ansätze in Deutschland im Bereich der Steuerverwaltung; Risikoanalyse ermöglicht es, differenzierte Lösungen für unterschiedliche Problemlagen zu finden.

Begrenzte Strategie

Instrument	Beschreibung	Wirkung
Bürokratiekostenmessung	Systematisches Schätzverfahren zur Erfassung von Befolgungskosten von Regulierungen für Adressaten (Wirtschaft, Bürger, Vereine und Verbände); Standardkosten-Modell als bekanntestes Verfahren zur Messung von administrativen Lasten (= Kosten, die aus der Erfüllung von Informationspflichten für Adressaten entstehen); häufig kombiniert mit Reduktionszielen.	Erste Erfolge in den Niederlanden (Erreichen des Abbauziels von 25 Prozent), jedoch werden die Entlastungen von den Betroffenen oftmals nicht wahrgenommen.
Befristungs- und Evaluationsklauseln („sunset legislation“)	In Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Vorschriften eingeführte Klauseln, die die Geltungsdauer der Rechtsvorschrift (oder einzelner Normen) zeitlich befristen bzw. eine Evaluation zu einem bestimmten Zeitpunkt vorschreiben.	Empirisch kann keine signifikante Reduzierung des Rechtsbestandes festgestellt werden, vielmehr setzt ein Verlängerungsautomatismus ein.
Rechtsbereinigung	Verfahren der quantitativen Reduzierung von Gesetzen und Verordnungen (ex-post).	Zumeist werden nur Vorschriften gestrichen, die ohnehin keine faktische Bedeutung mehr hatten.
Vereinfachung	Sammelbegriff für Maßnahmen, die auf die Reduzierung administrativer Lasten und anderer Befolgungskosten zielen; Maßnahmen umfassen die Einführung von E-Government, die Einrichtung von One-Stop-Shops oder die Beschleunigung von Entscheidungsverfahren.	Konzentration auf Strukturen und Verfahren; lässt jedoch Regelungsinhalt außer Acht.

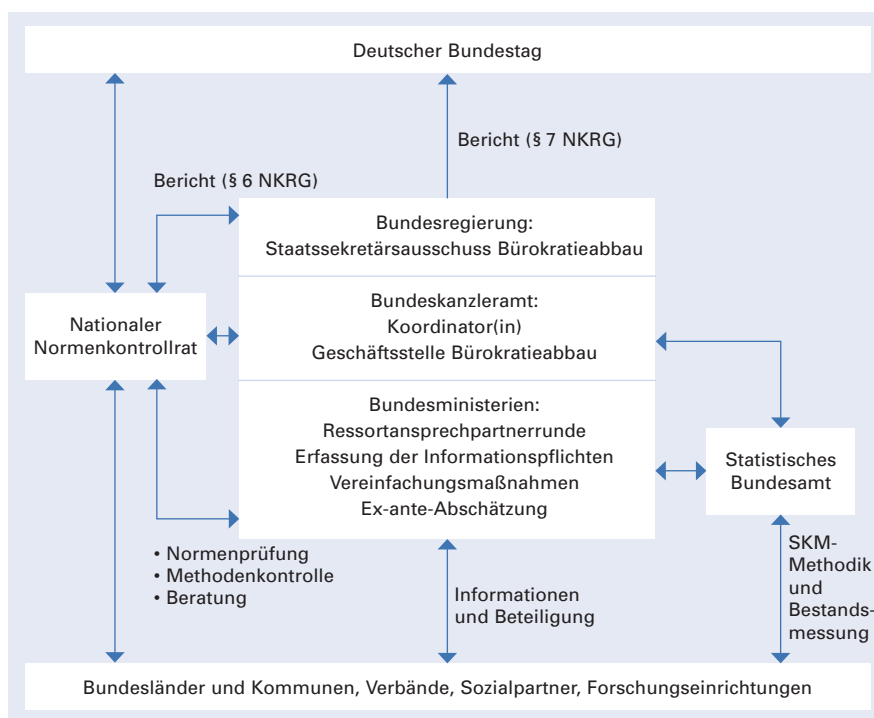
Bessere Rechtsetzung in Deutschland

Das Thema der besseren Rechtsetzung und der Entbürokratisierung steht seit geraumer Zeit auf der politischen Agenda. Seit 1983 (erste Regierung Kohl) haben sich fünf Expertenkommissionen mit diesem Thema beschäftigt.

Die aktuelle Agenda der besseren Rechtsetzung in Deutschland konzentriert sich in erster Linie auf Ansätze zur Reduzierung von Bürokratiekosten für Unternehmen. Bereits im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung heißt es dazu: „Die Neuentlastung von Bürgern, Wirtschaft und Behörden von einem Übermaß an Vorschriften und der damit einhergehenden Belastung durch bürokratische Pflichten und Kosten ist ein wichtiges Anliegen der Koalition.“

In der Folge verpflichtete sich die Große Koalition nach niederländischem Vorbild zur Institutionalisierung eines unabhängigen Gremiums zur Bürokratiekostenmessung und -reduktion (Nationaler Normenkontrollrat – NKR) sowie zur Übernahme des in den Niederlanden erprobten Standardkosten-Modells (SKM) zur Messung der administrativen Belastungen durch Informationspflichten.⁵ Zur Unterstützung des Bürokratieabbauprozesses wurden neben dem Normenkontrollrat ein Koordinator im Bundeskanzleramt, ein Staatssekretärsausschuss sowie eine Geschäftsstelle Bürokratieabbau eingerichtet (vgl. Grafik).

Im Rahmen der Strategie der Bundesregierung muss zwischen einem Ex-ante-Verfahren zur Reduzierung der Bürokratiekosten zukünftiger Gesetzgebung und einem Ex-post-Verfahren zur Messung und Reduzierung bestehender Bürokratiekosten unterschieden werden.



Quelle: Eigene Darstellung

Ex-ante-Verfahren:

Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sind diese seit dem 1. Dezember 2006 verpflichtet, bereits bei der Konzeption der Gesetze die dadurch entstehenden Bürokratiekosten zu schätzen (Ex-ante-Schätzung). Somit werden die Ressorts angehalten, sich bereits in einem frühen Stadium mit den Bürokratiekosten ihrer Entwürfe auseinanderzusetzen. In der Folge müssen dem NKR alle Entwürfe eines Gesetzes, einer Verordnung sowie nachrangiger Verwaltungsvorschriften zur Prüfung vorgelegt werden.

Im Rahmen dieses Prüfauftrags bilden drei Fragestellungen die Bewertungsgrundlage des NKR:

- Sind die erwarteten Bürokratiekosten quantifiziert und in nachvollziehbarer Weise dargestellt worden?
- Wurde in ausreichendem Maße nach Alternativen gesucht, aus denen möglicherweise weniger Bürokratiekosten resultieren?
- Wurde im Rahmen des beabsichtigten Regelungsziels die am wenigsten belastende Alternative ausgewählt?

Die Bundesministerien haben dem Rat seit Dezember 2006 insgesamt 587 Regelungsvorhaben vorgelegt, von denen bisher 513 geprüft sind (Stand 23. Juni 2008). In Summe haben sich die Belastungen für Unternehmen nach Angaben des NKR um rund eine Milliarde Euro verringert. Dazu muss einschränkend hinzugefügt werden, dass der NKR nur die Gesetzesentwürfe der Bundesministerien prüft, nicht die Entwürfe aus der Mitte des Parlaments. Weiterhin werden Änderungen im parlamentarischen Verfahren nicht berücksichtigt.

Ex-post-Verfahren:

Das Ex-post-Verfahren umfasst die Messung der Bürokratiekosten aus dem bestehenden Normenbestand sowie die Erarbeitung entsprechender Reduktionsmaßnahmen. Verbunden ist das Ex-post-Verfahren mit einem Reduktionsziel der bestehenden Bürokratiebelastung von 25 Prozent bis 2011. Von den rund 10.500 identifizierten Informationspflichten der

⁵ Informationspflichten i. S. d. § 2 Abs. 1 Normenkontrollratsgesetz (NKR) sind: „... auf Grund von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“



Bestandsmessung wurden inzwischen mehr als 7.000 abschließend gemessen. Insgesamt wurden Bürokratiekosten der Wirtschaft in Höhe von rund 29,5 Milliarden Euro ermittelt. Bei einer Analyse der Ergebnisse zeichnen sich die Schwächen des Verfahrens jedoch bereits deutlich ab. So verursachen die „Top 10“ der Informationspflichten über 70 Prozent der Kosten. Der durchschnittliche Zeitaufwand zur Erfüllung der Informationspflichten liegt jedoch für ein durchschnittlich effizientes Unternehmen unter zehn Minuten. Die „teuerste“ Informationspflicht umfasst die Aufbewahrung von Rechnungen im Rahmen der Umsatzsteuererklärung, der Zeitaufwand für diese Informationspflicht beträgt pro Rechnung eine halbe Minute. Selbst wenn man diese Informationspflichten als entbehrlich betrachtet, würde ein Wegfall von den Unternehmen kaum bemerkt werden. Ungeachtet dieser Kritikpunkte hat der Staatssekretärsausschuss im Rahmen seines Zwischenberichts im April diesen Jahres erste Vorschläge für Vereinfachungsmaßnahmen vorgelegt. Die Wirtschaft soll durch die über einhundert bereits bezifferten Maßnahmen um 4,4 Milliarden Euro pro Jahr entlastet werden. Davon seien Maßnahmen mit rund 3,2 Milliarden Euro Entlastung pro Jahr bereits umgesetzt worden.

Bessere Regulierung in Großbritannien

Im Zentrum der „besseren Regulierung“ in Großbritannien steht die Gesetzes-

folgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment – RIA), die Bestandteil des alltäglichen Arbeitsablaufs der britischen Exekutive ist und ein hohes Maß an Formalisierung und Institutionalisierung aufweist.⁶ Dabei sind die Folgenabschätzungen stark auf die umfassende Abschätzung von alternativen Regulierungsoptionen gerichtet. Zentrale Elemente sind die Prüfung alternativer Vorschläge zur Regulierung, die Durchführung von Konsultationen als Teil des Gesetzgebungsprozesses sowie die Planung der Implementation und Evaluation von Programmen und Regulierungen.⁷ Dabei trägt das federführende Ministerium die Verantwortung für die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung. Die Unterstützung und Überprüfung der Gesetzesfolgenabschätzung obliegt einer speziellen Abteilung, der Better Regulation Executive. Ehemals im Cabinet Office angesiedelt, wurde die Better Regulation Executive im Zuge des Regierungswechsels von Tony Blair zu Gordon Brown in das neugegründete Ministerium für Wirtschaft, Unternehmen und ordnungspolitische Reformen (BERR) verlagert. Zur Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen stehen den Ministerien Richtlinien und Prozessvorgaben zur Verfügung, deren Inhalt und Einhaltung die Better Regulation Executive regelmäßig überprüft. Die Ministerien sind verpflichtet, der Better Regulation Executive vierteljährlich zu den durchgeführten Gesetzesfolgenabschätzungen zu berichten. Die Better Regulation Executive verfügt jedoch über kein Mandat, Regulierungsvorschläge zu blockieren, wenn diese nicht die erwarteten Qualitätsstandards erfüllen.

Neben den Gesetzesfolgenabschätzungen wurden auch in Großbritannien bereits 2006 die bestehenden Bürokratiekosten mit Hilfe des Standardkosten-Modells gemessen. Insgesamt wurden 22.000 Informationspflichten für die

Wirtschaft mit einem Kostenvolumen von knapp 20 Milliarden Pfund identifiziert. Die britische Regierung hat sich ein Abbauziel von 25 Prozent der Kosten bis zum Jahre 2010 gesetzt.

Weiterhin wird in Großbritannien der Vollzugsdimension des Regulierungsprozesses breite Beachtung zuteil. Durch Richtlinien und Handreichungen zur Durchführung von Kontrollen und Sanktionen, aber auch durch die Zusammenlegung von Vollzugsbehörden soll die Belastung von Unternehmen und Bürgern verringert werden.

Als neuer Schwerpunkt gilt seit 2007 das Thema risikobasierte Regulierung. Als Risiko gelten hier Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften. Dieses Konzept steht dabei für einen präventiven Umgang mit Risiken. Basierend auf der Erstellung von Risikoprofilen von Unternehmen sollen Kontrollen insbesondere dort durchgeführt werden, wo die Gefahr von Regelungsverstößen am größten ist. Die Häufigkeit und Intensität erfolgt demnach nicht mehr nach bürokratischen Standards, sondern nach differenzierten Risikoanalysen.

Darüber hinaus verlangt die britische Regierung eine umfassende Definition, welche Risiken von staatlicher Seite reguliert werden sollen und welche Risiken von Unternehmen und Bürgern selbst zu tragen sind. Zur Begleitung dieses Prozesses wurde Anfang 2008 der Risk and Regulation Advisory Council gegründet. ■

⁶ Vgl. Knill, C. et al. (2007): Koordinierter Inkrementalismus – Optionen für eine Reform institutioneller Arrangements zur politischen Planung und Koordination.

⁷ Vgl. Wegrich, K. (2008): a. a. O.

Aufsichtsratsschulung – Inhalte einer notwendigen Übung

In Krisenzeiten wird gern nach Verantwortlichen gesucht, die für Unternehmensschiefen geradestehen sollen. Neben der Geschäftsleitung bzw. dem Vorstand wird hierbei von der Öffentlichkeit zunehmend die Rolle der Aufsichtsräte hinterfragt, die für die Überwachung der Geschäftstätigkeit des Unternehmens zuständig sind. Den verantwortlichen Aufsichtsräten drohen nicht nur öffentliche Verurteilung in den Medien, sondern teilweise auch gerichtliche Verfahren, mit denen Mitglieder von Aufsichtsgremien in persönliche Haftung genommen werden sollen. Dabei wird inzwischen kaum noch in Zweifel gezogen, dass von Mitgliedern von Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen – einschließlich der Verwaltungsräte der Sparkassen – eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe erwartet wird, die bestimmte Qualifikationen voraussetzt. Diese wurden in dieser Zeitschrift bereits ausführlich dargestellt (vgl. PublicGovernance Ausgabe Winter 2007). Zunehmend greift auch die Erkenntnis Raum, dass fehlende Kenntnisse und Erfahrungen mindestens zum Teil durch Schulungen für bereits amtierende Aufsichtsräte ausgeglichen werden können. Dieser Beitrag behandelt mögliche Inhalte solcher Schulungen und beruht auf praktischen Erfahrungen des Instituts für den öffentlichen Sektor aus Schulungen für Kommunalverwaltungen und Ministerien.

Hintergrund: Anforderungen an die Qualifikation von Aufsichtsräten

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (BGH) können von einem Aufsichtsratsmitglied „Mindestkenntnisse allgemeiner, wirtschaftlicher, organisatorischer und rechtlicher Art [erwartet werden; d. Verf.], die erforderlich sind, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können“ (vgl. amtliche Sammlung der Entscheidungen des BGH – BGHZ 85, S. 293, 295).

Bei kommunalen Aufsichtsräten im Freistaat Sachsen wird beispielsweise vorausgesetzt, dass jedes Mitglied eines

Aufsichtsgremiums bereits bei Amtsantritt diese Mindestkenntnisse besitzen sollte. Es könne von den Mitgliedern verlangt werden, „insbesondere die kritischen Erfolgs- und Risikofaktoren des Unternehmens zu erkennen und in ihren wesentlichen Zusammenhängen und Veränderungen zutreffend beurteilen zu können“. Nach dem sächsischen Beispiel soll ein Aufsichtsratsmitglied in der Lage sein, die Entwicklung und den Erfolg der Geschäftstätigkeit des Unternehmens, den Einfluss des Unternehmensumfeldes und die Risiken seiner künftigen Entwicklung einschätzen zu können. Bei Amtsantritt müsse sich jedes Mitglied daher „mit den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der Branchensitu-



ation und -entwicklung, der Organisation und Führungsstruktur des Unternehmens, seinen Geschäftsaktivitäten und deren Risikostruktur sowie mit der finanziellen Lage und Leistungskraft vertraut machen“ (vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern: Qualifikation, Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen. Leitfaden vom 8. August 2003).

Die beschriebenen Mindestkenntnisse müssten in einem leistungsfähigen Aufsichtsgremium durch fachliche Kenntnisse ergänzt werden, die erst ein solches Gremium befähigen, auch unternehmensspezifische Geschäfte und Probleme verstehen und beurteilen zu können. Analog zu entsprechenden Anforderungen in der Privatwirtschaft wäre aber festzuhalten, dass nicht jedes einzelne Aufsichtsratsmitglied alle dazu notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten selbst besitzen muss, sondern das Gremium insgesamt in seiner Zusammensetzung sicherstellen soll, dass alle notwendigen Qualifikationen vorhanden sind. Die Qualifikation der Gremienmitglieder sollte eine proaktive Rolle ermöglichen, was bedeutet, einerseits die Kontrollansprüche der öffentlichen Hand als Anteilseigner wahrzunehmen, andererseits aber auch die Geschäftsleitung beraten zu können.

Erwähnenswert ist, dass die Gemeinden im Freistaat Sachsen nach der Gemeindeordnung sogar die Pflicht haben, ihren entsandten Vertretern im Aufsichtsrat die Gelegenheit zu geben, regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen (§ 98 Abs. 4 SächsGemO).

Überblick: Mögliche Schulungsinhalte

Auf Basis des erwähnten sächsischen Aufsichtsratsleitfadens lassen sich Grundlagen für mögliche Schulungsmaßnahmen identifizieren. Demnach müsste eine Aufsichtsratsschulung Kenntnisse ver-

mitteln, die das einzelne Aufsichtsratsmitglied in die Lage versetzt, die ihm vorliegenden Berichte verstehen, bewerten und daraus Schlussfolgerungen ziehen zu können. Darüber hinaus kann erwartet werden, dass jedes Aufsichtsratsmitglied die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit von Führungsentscheidungen beurteilen kann. Da der Aufsichtsrat nicht direkt auf Unternehmensorgane zugreifen kann, um die für diese Beurteilung notwendigen Erkenntnisse zu gewinnen, braucht er Gehilfen, die ihn bei dieser Aufgabe unterstützen können. Eine zentrale Rolle kommt dabei dem Abschlussprüfer zu, weshalb Kenntnisse über die Prüfung des Jahresabschlusses besonders wichtig erscheinen und in einer möglichen Schulung behandelt werden müssten. Vor dem Hintergrund aktueller gesetzlicher Änderungen im Bereich der börsennotierten Unternehmen erwächst den Mitgliedern von Aufsichtsgremien eine zunehmende Verantwortung für ein funktionsfähiges Risikofrüherkennungs- und -überwachungssystem im Unternehmen, weswegen es angezeigt erscheint, auch in diesem Bereich Grundkenntnisse zu vermitteln. Wesentliche Grundlage ist aber, sich vorab seiner Rechte und Pflichten als Aufsichtsratsmitglied und der entsprechenden gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben bewusst zu sein.

Mögliche Schwerpunkte einer Aufsichtsratsschulung

Juristischer Teil

- Rechte und Pflichten eines Aufsichtsratsmitglieds
- Haftungsfragen

Betriebswirtschaftlicher Teil

- Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse: Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung
- Risikomanagement

Branchenspezifische Ergänzungen (je nach Unternehmensgegenstand)

Quelle: eigene Darstellung

Grundlage: Die Rechte und Pflichten des Aufsichtsratsmitglieds

In diesem Rahmen werden die gesetzlichen Grundlagen dargestellt, wobei die Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Sphäre des Ratsmitglieds bzw. des Verwaltungsangehörigen von der privatrechtlichen bzw. gesellschaftsrechtlichen Verankerung des Unternehmens ein großes Gewicht erhalten muss. Hierbei müssen die verschiedenen Unternehmensrechtsformen und Arten von Aufsichtsgremien einzeln erläutert werden, da jeweils unterschiedliche Rahmenbedingungen dargestellt werden müssen. Zentral ist die Vermittlung der unterschiedlichen „Identitäten“, auf der einen Seite etwa als gewähltes Ratsmitglied politischen Zielen verpflichtet zu sein, auf der anderen Seite als Mitglied des Aufsichtsgremiums dem Unternehmenswohl dienen zu müssen.

Vor dem Hintergrund der zunehmend kritischen Haltung von Öffentlichkeit und Gerichten wird im Zusammenhang mit Rechten und Pflichten auch die Frage rechtlicher Sanktionen eine gewichtige Rolle spielen. Eine Schulung sollte konkrete Handreichungen vermitteln, damit das Aufsichtsratsmitglied in der Alltags-tätigkeit vermeiden kann, durch seine Handlungen oder Unterlassungen in Haftung genommen zu werden.

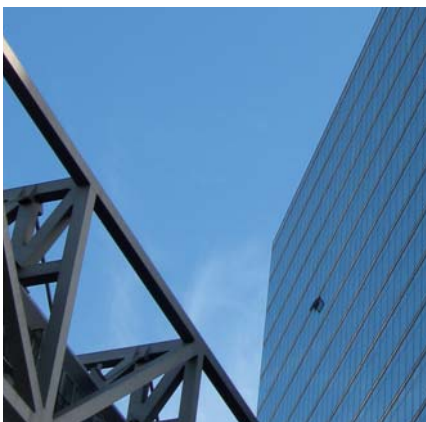
Kernaufgabe: Die Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse und die Zusammenarbeit mit dem Abschlussprüfer

Oft beschränken sich Aufsichtsratsschulungen auf die Darstellung der Rechte und Pflichten, was keinesfalls ausreichen sollte. Jede anspruchsvolle Aufsichtsratsschulung wird nicht nur juristische Inhalte haben, sondern gleichgewichtig betriebswirtschaftliche Kenntnisse vermitteln, um dem einzelnen Mitglied bei seiner Kernaufgabe, der Überwachung der Tätigkeit der Geschäftsleitung, Hilfestellung zu leisten. Da in der Verwaltung und teil-

weise auch in den Gemeindevertretungen eine Vielzahl juristisch vorgebildeter Menschen anzutreffen ist, gehört auch die Vermittlung betriebswirtschaftlicher Grundlagen, vor allem im Bereich der Kostenrechnung und im Zusammenhang mit Kennzahlen, dazu. Eine besondere Bedeutung hat eine Schulung im Hinblick auf das korrekte Verständnis der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung, um den Mitgliedern das Verfolgen der Bilanzsitzung des Aufsichtsgremiums zu erleichtern. Neben Aufbau und Gliederung der Zahlenwerke spielen die Erläuterung besonders wesentlicher Posten und deren Interpretation sowie Hinweise auf gestalterische Maßnahmen („Bilanzpolitik“) eine Rolle.

Im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Schulungsteile erscheint es auch notwendig, den Grundlagen des Risikomanagements Aufmerksamkeit zu widmen. Gerade vor dem Hintergrund der eingangs angesprochenen besonderen Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit bei Unternehmenskrisen muss dem Aufsichtsrat daran gelegen sein, Risiken frühzeitig zu erkennen und einschätzen zu können. Die bevorstehenden Veränderungen infolge des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes werden bei börsennotierten Unternehmen dem Prüfungsausschuss des Aufsichtsrates sogar die Verpflichtung auferlegen, die Wirksamkeit des Risikomanagementsystems und der internen Revision sicherzustellen. Obwohl die Ausstrahlung des Gesetzes auf nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen noch nicht abschließend bewertet werden kann, ist es möglich, dass Aufsichtsgremien generell stärker in die Pflicht genommen werden, wenn es um Risikofrüherkennung geht. Es gilt daher, den Mitgliedern von Aufsichtsgremien vor allem die Chancen zu verdeutlichen, die ein angemessenes Risikomanagement für die Erfüllung der Überwachungsaufgabe leisten kann.





Daher verdient auch die Zusammenarbeit mit dem Abschlussprüfer im Rahmen der Schulung von Aufsichtsräten besondere Aufmerksamkeit. Die Mitglieder sollten die Arbeitsweise des Prüfers kennenlernen und Möglichkeiten und Grenzen der Abschlussprüfung einschätzen können.

Ergänzung: Branchenspezifische Besonderheiten, vor allem bei Sparkassen

Da öffentliche Unternehmen in vielen Branchen tätig sind, gibt es vor allem in betriebswirtschaftlicher Hinsicht eine Reihe von Spezifika, die je nach Zielgruppe einer Schulung mit abgedeckt werden müssen. So gibt es bei Krankenhausunternehmen Besonderheiten im Hinblick auf bestimmte Bilanzposten, die besonders erläutert werden müssen. Auch bei Energieerzeugern kann eine branchenspezifische Vertiefung sinnvoll sein.

In jeder Hinsicht verdient der Bankbereich besondere Behandlung, zumal in den Sparkassengesetzen der Länder besondere Anforderungen an die wirtschaftliche Sachkunde (und teilweise auch entsprechende Erfahrungen) gestellt werden. Verwaltungsratsmitglieder von Sparkassen unterliegen nicht nur besonderen Rechtsvorschriften, sondern haben auch die speziellen Verhältnisse und Risiken des Bankgeschäfts zu beachten. So dürfte eine Schulungsmaßnahme besonderes Gewicht auf das Kreditgeschäft legen und vertiefend das bankspezifische Risikomanagement behandeln. Auch die Abschlussprüfung müsste anders dargestellt werden. Ratsam ist aufgrund der zahlreichen Spezifika ohnehin, Schulungen von Sparkassen-Verwaltungsräten von den Schulungsmaßnahmen für Aufsichtsgremienmitglieder anderer Unternehmen zu trennen.

Umsetzung: Schulungszeitpunkte und Ergebnisse

Ein sinnvoller Zeitpunkt für die Schulung

ist sicherlich nach einer Kommunalwahl bzw. der Neubestellung von Teilen des Aufsichtsgremiums, wobei es jeweils gute Gründe dafür geben kann, eine Schulung gemeinsam für alle Aufsichtsräte einer Gemeinde oder eines Landes abzuhalten oder Aufsichtsgremien einzelner Unternehmen separat zu trainieren. In jedem Fall erscheint es empfehlenswert, von Zeit zu Zeit verkürzte Nachschulungen anzubieten, die einerseits der Wiederholung, andererseits der Vermittlung neuer Inhalte, etwa rechtlicher Neuerungen, dienen sollen. Erfahrungsgemäß ergeben sich zusätzlich aus der Alltagsarbeit immer wieder individuelle Fragestellungen, für deren Diskussion eine Schulungsveranstaltung ein geeignetes Forum sein kann.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Aufsichtsratsschulungen, selbst umfangreicherer Art, kein betriebswirtschaftliches Studium oder mangelnde Erfahrung, etwa im Management eines Unternehmens, ersetzen können. Sie können aber den Mitgliedern von Aufsichtsgremien mehr Selbstbewusstsein und ein anderes Rollenverständnis vermitteln, einerseits den Geschäftsleitungen verstärkt „auf Augenhöhe“ gegenüberzutreten, andererseits sich den Aufgaben eines Überwachungsorgans stärker bewusst zu werden. Beides kann die Aufgabenwahrnehmung des Aufsichtsgremiums verbessern. Nicht außer Acht zu lassen ist auch die Legitimationsfunktion von Schulungen: Allein die Tatsache, dass solche Maßnahmen stattgefunden haben, kann der Öffentlichkeit gegenüber glaubwürdig vermitteln, dass die Aufsichtsräte die Überwachungsaufgabe ernst nehmen. Verstärkt werden kann dieser Effekt durch regelmäßige Effizienzprüfungen des Aufsichtsorgans, eine Maßnahme, die in zukünftigen Ausgaben dieser Zeitschrift noch vorgestellt werden wird. ■

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

Corporate Governance

Public Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen der Stadt Essen

Die Verwaltung der Stadt Essen hat einen Entwurf für einen Public Corporate Governance Kodex zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen vorgelegt. Dieser orientiert sich sowohl am Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) als auch am Public Corporate Governance Kodex für die Landeshauptstadt Stuttgart.

Der vorgelegte Kodex soll eine Handlungsempfehlung für gute Unternehmensführung für die Geschäftsführungen und Aufsichtsräte darstellen. Darüber hinaus soll er den Aspekt der Gemeinwohlorientierung und die Pflicht zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Rahmen der effizienten Unternehmensführung verdeutlichen. Das Regelwerk soll einen Standard für das Zusammenwirken aller Beteiligten (Rat der Stadt, Stadtverwaltung und Beteiligungsgesellschaften) definieren sowie die Transparenz der Beteiligungsunternehmen erhöhen. Er wird als Ergänzung zu dem bereits existierenden Beteiligungshandbuch gesehen.

Inhaltlich gliedert sich der Kodex nach einer Präambel in die Abschnitte Gesellschafter, Aufsichtsrat, Geschäftsführung und Verhaltenskodex. Der Kodex ist an der Rechtsform der GmbH ausgerichtet, da die Mehrzahl der städtischen Beteiligungsunternehmen in dieser Rechtsform geführt werden.

Mit Blick auf ihre Verbindlichkeit sind – analog dem DCGK – drei Kategorien von Kodexregeln zu unterscheiden: Sie können kurz als Muss-Vorschriften, Soll-Empfehlungen und Sollte-Anregungen beschrieben werden. Die Muss-Vorschriften decken die obligatorischen Gesetznormen ab. Für die Empfehlungen des

Kodex gilt mithin das Prinzip des „Comply or Explain“, wonach sich die Unternehmen freiwillig verpflichten, die Empfehlungen zu beachten oder Abweichungen in einem jährlichen Corporate Governance-Bericht offenzulegen. Von den Anregungen kann ohne eine Angabe von Begründungen abgewichen werden. ■

Studie zur Kompetenz der Aufsichtsräte öffentlicher Banken

Weniger als zehn Prozent der Aufsichtsräte der öffentlich-rechtlichen Banken verfügen über Finanzmarkterfahrung, wohingegen mehr als ein Drittel der Aufsichtsräte privater Banken Erfahrungen im Finanzmarkt gesammelt hat. Ähnlich verhält es sich mit der Management-erfahrung in Unternehmen. So verfügt ungefähr ein Drittel der Aufsichtsräte privater Banken über Erfahrungen im Top-Management; bei den öffentlich-rechtlichen Banken beträgt dieser Wert rund elf Prozent.

Dies sind Ergebnisse einer Studie zweier Hochschullehrer der Management- schule INSEAD und der TU Dresden zur Kontrollkompetenz im deutschen Finanz- sektor. Hierfür wurden zum Stichtag 1. Januar 2008 die Aufsichtsräte der 29 größten deutschen Banken untersucht, davon werden 13 direkt oder indirekt von der öffentlichen Hand kontrolliert.

Im Rahmen der Studie wurden insgesamt 426 Aufsichtsratsbiographien anhand von 14 Kriterien ausgewertet, die Ausbildung, Finanzmarkterfahrung und Management-erfahrung erfassen. Für die Gruppe der öffentlich-rechtlichen Banken lagen 280 Biographien vor. Nach den Ergebnissen der Studie wiesen sie bei allen Kriterien ein geringeres Kompetenz- niveau auf als die Aufsichtsratsmitglieder privater Banken. ■



Verwaltungsmodernisierung

Bürgerbefragung öffentlicher Dienst

Knapp ein Drittel der Befragten einer Umfrage hält „die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors für hoch“. Dies ist das Ergebnis einer Untersuchung, die im Auftrag des dbb beamtenbund und tarifunion nach 2007 nun zum zweiten Mal durchgeführt wurde. Dafür wurden im Juni 2008 insgesamt 3.112 Bürger befragt. Damit hat sich die Einschätzung der Leistungsfähigkeit um zwei Prozentpunkte gegenüber 2007 verbessert.

Der Aussage „Die Verwaltung ist heute viel bürgerfreundlicher als früher“ stimmten 58 Prozent der Befragten zu, 2007 waren es erst 54 Prozent. Knapp ein Fünftel der Befragten äußerte, dass die öffentliche Verwaltung zu aufgebläht sei und zu viel koste. 2007 lag der Anteil noch bei einem Sechstel.

Ein weiterer Fragenkomplex beschäftigte sich mit der Rolle des Staates und dem Ausmaß der Bürokratie. 70 Prozent der Umfrageteilnehmer stimmten der Auffassung „In einer globalisierten Gesellschaft braucht man einen starken Staat, der die Bürger vor ausufernden Entwicklungen schützen kann“ zu. Diese Einschätzung wird über alle Bevölkerungsgruppen häufiger als noch im Jahr 2007 geäußert. Bei der Gruppe der Selbstständigen lag der Anteil mit 57 Prozent am niedrigsten und bei den Gruppen „Beamte“ und „Tarifangehörige“ mit jeweils 78 Prozent am höchsten.

Hinsichtlich der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch den Staat oder durch Privatfirmen zeigt sich, dass insbesondere bei den Aufgaben der Polizei, des Gerichtswesens oder des Strafvollzugs die Befragten eine Privatisierung ablehnen. Auch in anderen Bereichen wie Müllentsorgung, Arbeitsämter, Energieversorgung und öffentlicher Nahverkehr zeigt sich laut Umfrage eine zunehmende Skepsis gegenüber Privatisierungen. Hinsichtlich der Qualität von Dienstleistungen äußerten jeweils 47 Prozent der Befragten, dass sich die Qualität beim Paketdienst und der Telekommunikation verbessert hat. Hingegen wird von 41 Prozent der Umfrageteilnehmer der Energieversorgung eine schlechtere Qualität nach der Privatisierung bescheinigt. ■

Behördenleitungstagung des Bundes

Auf Einladung des Bundesinnenministers trafen sich am 29. und 30. September 2008 rund 160 Führungspersonalitäten der Bundesverwaltung, darunter Staatssekretäre und Abteilungsleiter der Ministerien sowie Behördenleiter des Bundes aus insgesamt 110 Bundesbehörden aller Ressorts, zur diesjährigen Behördenleitungstagung. In fünf Fachforen präsentierten Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung Best Practice-Beispiele im Bereich Change Management und beim Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren. Weiterhin wurden eine aktuelle Studie zum Status quo der strategischen Steuerung in der Bundesverwaltung diskutiert sowie die IT-Steuerung des Bundes und das Projekt „Partnerschaften Deutschland“ vorgestellt.

In seiner Eröffnungsrede betonte der Bundesinnenminister, dass die Verwaltung unter den sich vollziehenden gesellschaftlichen und technologischen Veränderungen weiterhin unter erheblichem Modernisierungsdruck stehe. Um auf diese Veränderungen zu reagieren, sei die Verwaltung auf vielseitige und flexible

Mitarbeiter angewiesen. Der Minister rief deshalb die Führungskräfte dazu auf, sich der Personalentwicklung besonders anzunehmen und den Mitarbeitern den notwendigen Freiraum für ihre Fortbildung zu geben. ■

Beamte dürfen nicht in den Berliner Stellenpool versetzt werden

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 17. September 2008 die in Berlin übliche Praxis der Versetzung von Überhangskräften in den zentralen Stellenpool als verfassungswidrig beurteilt. Damit haben die 474 Beamten unter den 2.900 derzeit vermittelbaren Mitarbeitern im Stellenpool nun das Recht, aus dem zentralen Personalüberhangmanagement in ihre regulären Dienststellen zurückzukehren. Das Gericht sieht in den verhandelten Fällen zweier Beamter den verfassungsrechtlich abgesicherten Grundsatz verletzt, wonach jedem Beamten ein seinem Status entsprechendes Amt übertragen werden muss. Außerdem seien die Mitwirkungsrechte des Personalrats verletzt worden.

Nach dem Berliner „Stellenpoolgesetz“ werden diejenigen Beamten zum Stellenpool versetzt, deren Beschäftigung bei ihren bisherigen Dienststellen durch den Wegfall oder die Verlagerung ihrer Aufgaben nicht weiter möglich ist. Der Stellenpool ist eines der zentralen Instrumente des Senats, um den Stellenabbau in Berlins öffentlichem Dienst zu ermöglichen. Die Finanzverwaltung will bis zur Veröffentlichung des schriftlichen Urteils am Stellenpoolgesetz festhalten, die Versetzung von Beamten in den Stellenpool wurde jedoch vorerst bis Ende März 2009 gestoppt.

Auf der Personalrätekonferenz des öffentlichen Dienstes betonte der Finanzsenator jedoch die weiterhin bestehende Notwendigkeit der Stelleneinsparung in der Berliner Verwaltung. Orientiert an der

Personalausstattung der Stadtstaaten Hamburg und Bremen sollten 93.500 Stellen die Zielgröße sein. Derzeit gibt es im öffentlichen Dienst Berlins 108.000 Stellen und 118.000 Beschäftigte, 1991 waren es noch 207.000 Beschäftigte. Der Senat hat unter anderem für 23.210 Mitarbeiter, die seit 1993 freiwillig den öffentlichen Dienst verließen, fast 657 Millionen Euro an Abfindungen gezahlt. ■

Öffentliche Finanzwirtschaft

Gutachten des Sachverständigenrats zum deutschen Finanzsystem

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung legte am 17. Juni 2008 der Bundeskanzlerin das Gutachten „Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen“ vor.

Die Analyse des deutschen Bankensystems zeigt, dass es seine Aufgaben alles in allem gut erfüllt. Politischen Handlungsbedarf sehen die Gutachter jedoch auf der öffentlich-rechtlichen Seite. Die Sparkassen sollten demnach von Anstalten des öffentlichen Rechts in Aktiengesellschaften umgewandelt und das Eigentum an Stiftungen übertragen werden, denen künftig die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags obliegen sollte.

Um den Verbund nicht zu gefährden, soll die Veräußerung von Anteilen an andere öffentlich-rechtliche Banken ohne Beschränkungen möglich sein. Für nicht öffentlich-rechtliche Banken oder Nichtbanken sollen jedoch nur Minderheitsbeteiligungen zulässig sein.

Bei den in besonderem Maße von der Finanzkrise betroffenen Landesbanken bedürfte es allerdings einer grundlegenden Reform. Hier schlägt der Sachverständigenrat vor, alle Landesbanken zu privatisieren, indem die von der öffent-

lichen Hand gehaltenen Aktienanteile auf weniger als 25 Prozent zurückgeführt werden. Die Veräußerung von Anteilen an Dritte sollte keinen Beschränkungen unterliegen, gegebenenfalls könnte den Sparkassen ein Vorkaufsrecht gewährt werden.

Die Sparkassen könnten somit den durch die Privatisierung beschleunigten Prozess der Spezialisierung und Fusionierung unter den Landesbanken aktiv mitgestalten, um so zum Beispiel die für die Funktionsfähigkeit des Verbundes wichtige Beibehaltung eines Zentralinstituts sicherzustellen, so die Gutachter. ■

Öffentliche Finanzen im ersten Halbjahr 2008 – Finanzierungsdefizit von 6,9 Milliarden Euro

Das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte (nach der Definition der Finanzstatistik) lag im ersten Halbjahr 2008 bei 6,9 Milliarden Euro und damit um mehr als die Hälfte unter dem Vorjahreswert. Dies geht aus den Kassenergebnissen für das erste Halbjahr 2008 hervor, die das Statistische Bundesamt veröffentlicht hat. Während die Einnahmen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 4 Prozent auf 506,6 Milliarden Euro angestiegen sind, war bei den Ausgaben ein Wachstum von 2,1 Prozent auf 513,5 Milliarden Euro zu verzeichnen.

Während der Bund das Finanzierungsdefizit auf 3,6 Milliarden Euro reduzieren konnte, gelang es den Ländern, einen Finanzierungsüberschuss von 3,8 Milliarden Euro zu erzielen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände konnten das bereits positive Vorjahresergebnis um 1,9 Milliarden Euro auf 2,9 Milliarden Euro steigern.

Die Sozialausgaben bilden den größten Block innerhalb des öffentlichen Gesamthaushaltes. Diese stagnierten auf dem Vorjahresniveau. Bei den Sachinvestitio-

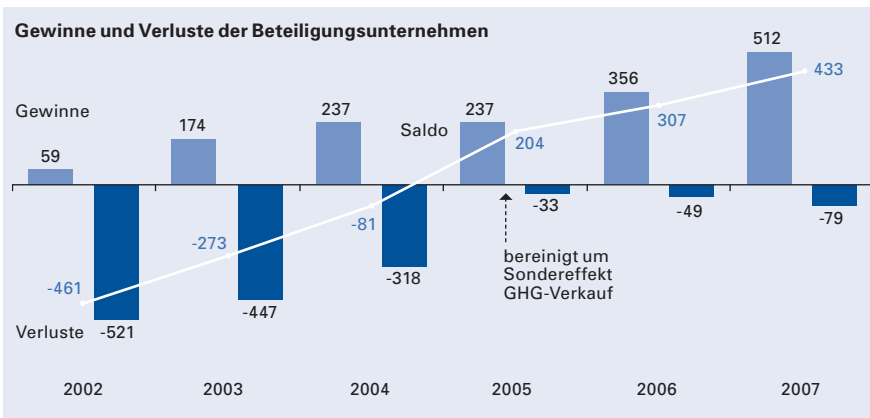


nen war eine Steigerung von 5 Prozent zu verzeichnen. Dabei betragen die Investitionszuwächse beim Bund 6,6 Prozent, bei den Ländern 8,2 Prozent und bei den Kommunen 3,6 Prozent. Die Personalausgaben erhöhten sich um 2,1 Prozent auf 99,4 Milliarden Euro.

Auf der Einnahmenseite konnten die Steuern und steuerähnlichen Abgaben um 4,1 Prozent auf 454 Milliarden Euro gesteigert werden. Die Steuereinnahmen der Gemeinden nahmen mit 6,8 Prozent am stärksten zu. Beim Bund lag der Zuwachs bei 3,4 Prozent und bei den Ländern bei 6,5 Prozent. ■

Berliner Landesunternehmen steigern erneut ihre Gewinne

Die Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin haben im Geschäftsjahr 2007 ihre Ergebnisse insgesamt weiter verbessert. Der Saldo aus den Gewinnen und Verlusten aller Unternehmen lag mit 433 Millionen Euro im Plus und damit um 126 Millionen Euro über dem Vorjahresergebnis. Den entsprechenden Bericht (Beteiligungsbericht 2008) hat der Senat am 4. November 2008 verabschiedet. Die Gewinne erhöhten sich 2007 auf 512 Millionen Euro (2006: 356 Millionen Euro), das ist ein Plus von rund 44 Prozent. Die Jahresfehlbeträge stiegen gleichzeitig um 30 Millionen Euro auf 79 Millionen Euro, wurden aber durch die um 156 Millionen Euro gestiegenen Gewinne mehr als kompensiert. Das saldierte Ergebnis der Berliner Landesbeteiligungen hat sich



seit 2002 insgesamt um rund 900 Millionen Euro verbessert (vgl. Grafik).

Zu den Betrieben mit negativem Ergebnis zählten vor allem die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) mit einem Minus von 59 Millionen Euro, die Berliner Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (BGZ), die elf Millionen Euro Verlust auswies, und der Friedrichstadtpalast mit einem Minus von 3,9 Millionen Euro.

Weiterhin teilte der Finanzsenator mit, dass sich die Vorstandsbezüge in den vergangenen sieben Jahren um durchschnittlich 0,1 Prozent pro Jahr erhöht hätten. ■

Standard & Poor's vergibt AA-Rating für die Rheinbahn AG – Fitch Ratings stellt Ratingansatz vor

Die Rheinbahn AG hat durch die Ratingagentur Standard & Poor's ein Rating von AA- erhalten. Damit war die Gesellschaft nach der Rostocker Straßenbahn das zweite ÖPNV-Unternehmen, das sich einem Rating unterzogen hat. Kriterien für die Bonitätseinstufung waren u. a. der hohe Kostendeckungsgrad, aber auch die gute wirtschaftliche Lage der Stadt Düsseldorf als Eigentümerin sowie die bestehenden wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen dem Träger und dem Verkehrsunternehmen.

Derweil stellt die internationale Agentur Fitch Ratings ihren Ratingansatz für Un-

ternehmen des öffentlichen Sektors vor, der auch kommunale Unternehmen berücksichtigt. Nach dem Report „German Municipal Companies – Essentially a Public Risk“ vom November 2008 werden unter anderem die Rechtsform des kommunalen Unternehmens sowie das Rating der Trägerkommune berücksichtigt. Inwieweit sich das Rating der Kommune auf das Rating des Kommunalunternehmens auswirkt, hängt von der „Abhängigkeit“ des Unternehmens vom Träger ab, die in erster Linie auf Basis folgender drei Parameter eingeschätzt wird:

- Rechtsform des kommunalen Unternehmens sowie vertragliche Verpflichtungen des Trägers, für Verbindlichkeiten einzustehen.
- Finanzielle und „moralische“ Verflechtungen zwischen dem kommunalen Unternehmen und dem Träger: So könne nach Ansicht der Agentur beispielsweise davon ausgegangen werden, dass bei kommunalen Unternehmen, die Leistungen von hoher politischer Bedeutung bereitstellen bzw. die essentiell für die Bürger sind, die Stadt ein hohes Interesse am Erhalt des Unternehmens hat. In diesen Fällen werde die Kommune voraussichtlich einen Zahlungsausfall oder Insolvenz zu verhindern versuchen.
- Fähigkeit des Trägers, im Verlustfall Ausgleichszahlungen zu leisten: In diesem Zusammenhang plant Fitch Ratings, für alle deutschen Kommunen ein rein kennzahlenbasiertes, quantita-

tives Rating zu erstellen. Ziel ist es, einen ersten Überblick über die grundsätzliche Kreditqualität der deutschen Kommunen zu gewinnen. Dazu würden unter anderem die Haushaltsdaten der letzten drei Jahre sowie sozio-ökonomische Daten ausgewertet.

Je nach ermitteltem Abhängigkeitsgrad kommt ein „Top-Down“- oder „Bottom-Up“-Ansatz zur Anwendung. Bei ersterem wird das Rating der Gebietskörperschaft als Basis herangezogen. Je nach Einschätzung der obigen drei Kriterien kann das Rating des kommunalen Unternehmens mit dem des Trägers gleichgesetzt oder um bis zu drei Ratingstufen (Notches) herabgesetzt werden. Eine Gleichsetzung kommt beispielsweise dann in Betracht, wenn das Kommunalunternehmen in der Rechtsform eines Regie- oder Eigenbetriebes oder der Anstalt öffentlichen Rechts geführt wird. In diesen Fällen haftet der Träger in der Regel für das kommunale Unternehmen. Laut Agentur ist es wahrscheinlich, dass der „Top-Down“-Ansatz bei solchen Unternehmen zur Anwendung kommt, die nichtmarktliche Leistungen anbieten oder wichtige öffentliche Aufgaben erfüllen. Beim „Bottom-up“-Ansatz hingegen wird von der Bonitätseinschätzung des Kommunalunternehmens ausgegangen und je nach Grad der Abhängigkeit zur Trägerkommune das Rating um bis zu drei Notches heraufgestuft. Die Anwendung des „Bottom-up“-Ansatzes wird – so der Bericht – eher die Ausnahme sein.

Der komplette Bericht kann unter der Homepage www.fitchratings.com kostenfrei heruntergeladen werden. ■

Sparkassen-Finanzgruppe

Hessisches Sparkassengesetz geändert

Mit der Mehrheit von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen ist im Hessischen Landtag Ende September 2008 das neue Sparkassengesetz verabschiedet worden. Mit dieser erneuten Novellierung des erst 2007 geänderten hessischen Sparkassengesetzes sei nun nicht nur gesichert, dass die Sparkassen im öffentlichen Eigentum verbleiben. Damit würden nach Ansicht der Grünen Landtagsfraktion zudem auf freiwilliger Basis verschiedene neue Möglichkeiten künftiger Kooperationen im öffentlich-rechtlichen Bankensektor geschaffen.

Anstelle der Bildung übertragbaren „Stammkapitals“, wie es das Sparkassengesetz in der letzten Fassung vorsah, spricht das neue Gesetz von der Möglichkeit zur Bildung und Übertragung von „Trägeranteilen“. Somit wird schon im Begriff auf die öffentlich-rechtliche Trägerschaft Bezug genommen. Der Gesetzgeber will so eine theoretisch bestehende Gefahr ausschließen, dass private Unternehmen vor dem Europäischen Gerichtshof eine Beteiligung an Sparkassen durch Übertragung von Stammkapital einklagen könnten. Entsprechend wird im Gesetz betont, dass die Geschäfte der Sparkassen unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags zwar „nach kaufmännischen Grundsätzen“ zu führen sind. Doch: „Die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebs.“

Das Gesetz lässt – direkt oder durch stille Einlagen – die Beteiligung von Sparkassen untereinander zu. Als Regelfall sind die Bildung von Trägerkapital und seine vollständige oder teilweise Übertragung auf Sparkassen mit Sitz in Hessen, aber auch auf öffentlich-rechtliche Stiftungen oder die Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) vorgesehen. Außerdem ist für

benachbarte Träger von Sparkassen die Bildung einer Holding als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts möglich. Insbesondere die „Träger der Frankfurter Sparkasse, der Nassauischen Sparkasse, der Taunusparkasse und der Stadtsparkasse Offenbach können eine Sparkassen-Holding Rhein-Main gründen und die von ihnen getragenen Sparkassen auf diese übertragen. Für eine teilweise Übertragung können Trägeranteile gebildet werden.“ An dieser Sparkassen-Holding wäre die Helaba insofern beteiligt, da seit 2005 die Frankfurter Sparkasse zu ihr gehört. Befürworter der Gesetzesänderung gehen davon aus, dass eine solche Holding die einzelnen Sparkassen und den Finanzstandort insgesamt stärke, u. a. weil damit auch die Überschneidung der Geschäftsgebiete der genannten Sparkassen beseitigt werde.

Das neue Gesetz sieht ferner die Option zur Gründung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen vor, die dann Träger der Sparkasse werden. Kommunen können die Trägerschaft an ihrer Sparkasse auf eine Stiftung übertragen, indem sie ihre Trägeranteile als Stiftungsvermögen festlegen. Für die Sparkasse bedeutet dies faktisch eine Trennung von operativem Geschäft und gemeinnütziger Arbeit in der Stiftung. Gesetzesbefürworter begründen diese Trennung mit den Erfordernissen einer guten Corporate Governance und streben mit dem Stiftungsmodell eine stärkere Eigenverantwortlichkeit der Sparkassen sowie eine Verringerung politischer Einflussnahmen auf das operative Sparkassengeschäft an.

Der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen hatte dagegen vor der Verabschiedung noch einmal seine ablehnende Position gegen die Gesetzesnovellierung bekräftigt. Sie sei kein Beitrag zur Stärkung der Sparkassen in Hessen. Weder sei die „Vertikalisierung“ zugunsten der Helaba noch die Stiftungsoption



zu begrüßen. Die direkte Trägerschaft durch die Kommunen sei der „beste Garant“ dafür, dass die Sparkassen auf ihren öffentlichen Auftrag in der Region ausgerichtet blieben. Wenn dagegen Stiftungssparkassen geschaffen würden, werde damit in die Trägerstrukturen eingegriffen und der kommunale Bezug verloren. ■

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

E.ON darf Stadtwerke Eschwege nicht erwerben – BGH-Urteil hat Auswirkung auf große Versorger

Anlässlich der Entscheidung, E.ON den Erwerb der Stadtwerke Eschwege zu verweigern, hat der Bundesgerichtshof (BGH) am 11. November 2008 festgestellt, dass E.ON und RWE eine „marktbeherrschende Stellung“ auf dem deutschen Strommarkt hätten. Dieses Gerichtsurteil wird von Beobachtern als Grundsatzentscheidung angesehen, die es den beiden Großversorgern künftig nicht mehr möglich machen wird, Beteiligungen an deutschen Stadtwerken einzugehen. Damit würde das Fortschreiten der vertikalen Integration vorerst beendet. Im Fall Eschwege hatte E.ON gegen eine bereits 2003 ergangene kartellamtliche Untersagung über mehrere Instanzen prozessiert.

Der drittgrößte deutsche Energieversorger Energie Baden-Württemberg (EnBW)

hingegen sieht sich durch das Urteil des BGH nicht eingeschränkt und will sich nach Presseberichten offenbar auch in Zukunft weiter an deutschen Stadtwerken und Regionalversorgern beteiligen. ■

BGH-Urteil zur Mehrerlöseabschöpfung

Der Bundesgerichtshof hat im August 2008 in dem Verfahren zwischen der Bundesnetzagentur und der Vattenfall Europe Transmission GmbH entschieden, dass Mehrerlöse, die ein Netzbetreiber dadurch erzielt hat, dass er bis zur Genehmigung der Netzentgelte seine ursprünglichen Entgelte beibehalten hat, periodenübergreifend auszugleichen sind. Der Ausgleich der entstandenen Mehrerlöse erfolgt durch die netzentgeltmindernde Berücksichtigung in der nächsten Genehmigungsperiode.

Diese Rechtsprechung kam für den Großteil der Energieversorgungsunternehmen recht überraschend, zumal die vorinstanzlichen Urteile die „Mehrerlöseabschöpfung“ überwiegend abgelehnt haben. Der BGH führt in seinem Urteil aus, dass die gesetzlich bestehende Berechtigung des Netzbetreibers, seine bis zur Genehmigung bestehenden Netzentgelte beibehalten zu dürfen, nicht besagt, dass ihm diese auch gesetzlich zustehen. In diesem Zusammenhang vermeidet nach Auffassung des BGH die von der Bundesnetzagentur vertretene Auffassung Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen, die allein durch unterschiedliche Genehmigungszeitpunkte entstehen können. Die Netzentgelte sind daher für alle Netzbetreiber einheitlich ab dem Zeitpunkt zu bestimmen, ab dem die Vorgaben der Entgeltverordnungen maßgeblich waren.

Auch wenn sich das BGH-Urteil lediglich mit dem Strombereich beschäftigt hat, können die Kernsätze auch auf den Gasbereich übertragen werden.

Die Bundesnetzagentur arbeitet derzeit an einem Verfahren zur Umsetzung der BGH-Entscheidung. Die Mehrerlöseabschöpfung soll im Bescheid zur Festlegung der Erlösobergrenze berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Aufstellung ihrer Jahresabschlüsse haben die betroffenen Netzbetreiber die Risiken, die sich aus diesem Urteil ergeben, angemessen zu berücksichtigen. Gegebenenfalls ist die Bildung von Rückstellungen in nicht unbeträchtlicher Höhe erforderlich. ■

Verordnung zur Liberalisierung des Messwesens

Nachdem Anfang September 2008 das „Gesetz zur Öffnung des Messwesens bei Strom und Gas für Wettbewerb“ verabschiedet wurde, ist Ende Oktober 2008 die „Verordnung zum Erlass von Regelungen über Messeinrichtungen im Strom- und Gasbereich“ (Messzugangsverordnung) mit den konkretisierten Anforderungen in Kraft getreten.

Neben dem bisher schon dem Wettbewerb unterliegenden Messstellenbetrieb (Einbau, Betrieb und Wartung der Zähler) ist nunmehr auch die Grundlage für die Markttöpfung im Bereich der Messung geschaffen und somit eine neue Stufe in der Wertschöpfungskette der Energieversorgung entstanden.

Die Gesetzesänderung sieht den verpflichtenden Einbau von intelligenten Zählern (Smart Metern) vor, mit denen die Kunden ihren tatsächlichen Energieverbrauch und ihre tatsächliche Nutzungszeit ablesen können. Verbunden mit dieser Zählertechnik sollen Energieversorger lastvariable oder tageszeitabhängige Tarife anbieten, um eine gezielte Steuerung des Energieverbrauchs zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist es auf Wunsch des Kunden nunmehr auch möglich, den Verbrauch unterjährig,

d.h. monatlich, quartalsweise oder halbjährlich, abzurechnen.

Darüber hinaus sind zahlreiche gesetzliche und regulatorische Mindestanforderungen zu erfüllen sowie ergänzende Prozesse einzuführen, um zum einen den diskriminierungsfreien Zugang zum neu entstehenden Markt zu gewährleisten und zum anderen einen weiterhin funktionsfähigen Abrechnungsprozess – vergleichbar zum Lieferantenwechsel im Energievertrieb – sicherzustellen.

Aufgrund der Liberalisierung des Messwesens entstehen für Energieversorgungsunternehmen neue Herausforderungen. In einer Übergangsphase werden der regulatorische und der liberalisierte Bereich nebeneinander bestehen. Ein Wechsel geschieht lediglich auf Wunsch des Kunden.

Die Energieversorgungsunternehmen müssen auf diese neuen Herausforderungen reagieren. Gegebenenfalls bieten sich auch in diesem Bereich Kooperationen an, um dieses Geschäftsfeld mit neuen Rahmenbedingungen zu bearbeiten. ■

Stadtwerke bringen hohen Ertrag für die Region

Die Geschäftstätigkeit der Stadtwerke Duisburg AG sichert rund 4.800 Arbeitsplätze in der Region, davon über 3.700 in der Stadt Duisburg selbst; von den Gesamtausgaben des Unternehmens in Höhe von über 560 Millionen Euro verbleiben fast 370 Millionen Euro in der Region, davon rund die Hälfte in der eigenen Stadt. Zu diesen Ergebnissen kommt eine Studie zur regional wirtschaftlichen Bedeutung des Energieversorgungsunternehmens durch das Eduard Pestel Institut für Systemforschung auf Basis der Geschäftszahlen des Jahres 2006. Durch ihre Rolle als Arbeitgeber, Investor, Auftraggeber für örtliches und regionales Handwerk und durch die Zahlung von

Steuern, Abgaben und die Ausschüttung von Dividenden sind die Stadtwerke ein bedeutender Wirtschaftsfaktor für Stadt und Region.

Nach Ansicht des Duisburger Oberbürgermeisters und Aufsichtsratsvorsitzenden stünden die Stadtwerke nicht nur für die Versorgungssicherheit des Standortes: „Sie leisten vielmehr einen hohen Ertrag für Duisburg.“ Im Portfolio des „Konzerns Stadt“ übernehmen die Stadtwerke zudem durch sichere und leistungsfähige Energieversorgung die Rolle des Standortentwicklers.

Die Autoren der Studie verweisen auch auf den hohen Anteil der lokalen Wertschöpfung der Stadtwerke, die der eigenen Region zugutekommt. So würden von jedem Euro Stromentgelt an die Stadtwerke 59,4 Cent in der Region verbleiben, bei einem überregionalen Anbieter seien dies hingegen nur etwa 21 Cent. Ähnliche Ergebnisse weist die Analyse im Hinblick auf einen Euro für Wasser, wovon 59,3 Cent in die Region zurückfließen, für Erdgas (86,1 Cent) und für Fernwärme (82,4 Cent) auf.

Die Stadtwerke selbst sehen nach den Worten ihres Vorstandsvorsitzenden einen „messbaren Mehrwert für die Region“ als eine der zentralen Aufgaben des Unternehmens, dessen Leistungen für Standort und Umland „ein wichtiges Erfolgskriterium unseres unternehmerischen Handelns seien.“ ■

Bundesnetzagentur erhöht Eigenkapitalzinssatz

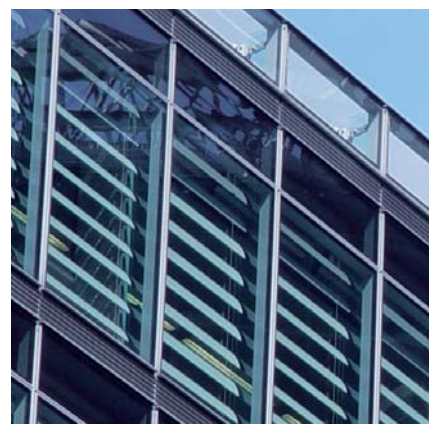
Die Bundesnetzagentur hat die Eigenkapitalzinssätze für Neuinvestitionen in Strom- und Gasnetze einheitlich auf 9,29 Prozent festgelegt und damit bei Stromnetzbetreibern eine Erhöhung um 1,38 Prozentpunkte des derzeit gültigen Zinssatzes vorgenommen. Mit dem Aufschlag im Stromnetzbereich werden die Körper-

schaftsteuer und der Solidaritätszuschlag berücksichtigt. Für Altanlagen gilt ein Zinssatz von 7,56 Prozent. Diese Zinssätze werden ab dem 1. Januar 2009 im Rahmen der Anreizregulierung für Netzbetreiber angewendet. Mit dem erhöhten Ansatz der Eigenkapitalverzinsung werden nach Schätzung der Bundesnetzagentur für die betroffenen Unternehmen Mehrerlöse von 270 bis 300 Millionen Euro pro Jahr möglich. Nach Ansicht der Behörde sei damit „ein deutliches Signal“ gesetzt, dass Infrastrukturinvestitionen in Energienetze „jetzt noch attraktiver“ würden.

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) bezeichnete dies als „eine wichtige Korrektur, durch die sich die Bedingungen für den Erhalt der Investitionsfähigkeit der kommunalen Strom- und Gasnetzbetreiber erheblich verbessern.“ Der VKU bemängelt aber nach wie vor, dass die Regulierungsbehörde an einem einheitlichen Zinssatz für Strom- und Gasnetze festhält. Aufgrund der Konkurrenz mit anderen Heizenergien müssten die Anschluss- und Auslastungsrisiken für Gasnetzbetreiber höher bewertet werden. Nach Ansicht des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) liege der von der Agentur vorgeschlagene Zinssatz immer noch unter dem international üblichen Zinsniveau. ■

Netzentgeltregulierung – Bundesnetzagentur zieht „gemischte Zwischenbilanz“

Die Bundesnetzagentur stellt in ihrem Monitoringbericht vom 23. September 2008 dar, dass sich insbesondere im Strombereich die Wechselbereitschaft der Verbraucher und die Netzentgeltsenkung positiv auf den Markt ausgewirkt haben. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum hat sich die Zahl der Haushaltskunden, die ihren Stromlieferanten gewechselt haben, mit 1,35 Millionen verdoppelt. Wesentliche Änderungen gab es bei



den vier größten Stromerzeugern jedoch nicht.

Im Bereich des Gaslieferantenwechsels kündigte die Bundesnetzagentur verstärkte Anstrengungen zur Belebung des Wettbewerbs an. Auch die Struktur der Anbieter sowie der Netz- und Kraftwerksausbau seien noch verbesserungswürdig. Sorgen bereiten der Bundesnetzagentur noch die massiven Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung, die neue Projekte verzögern bzw. verhindern.

Die Netzentgeltregulierung ist nach Ansicht der Behörde in der zweiten Genehmigungsrunde im Gas- und Strombereich weitestgehend abgeschlossen. Leichte Kostensenkungen bei den Gasnetzentgelten konnten somit durchgesetzt werden.

Der Bericht zeigt, dass die Versorgungssicherheit in der Elektrizitätsversorgung als hoch einzustufen ist und sich viele Unternehmen den Herausforderungen der Liberalisierung und des Wettbewerbs stellen, die erforderliche Umsetzungsgeschwindigkeit aus Sicht der Bundesnetzagentur jedoch noch verbesserungswürdig ist. ■



Gesundheitswesen

Krankenhausfinanzierung ab 2009 – Entwurf des Krankenhausfinanzierungsreformgesetzes vorgelegt

Am 7. November 2008 hat die Bundesregierung den Gesetzentwurf eines Krankenhausfinanzierungsreformgesetzes in den Bundestag eingebracht (BT Drs. 16/10807).

Das Gesetz verfolgt zum einen das Ziel, die wirtschaftliche Situation der Krankenhäuser zu verbessern. Zum anderen ist in ihm eine weitere Fortentwicklung des Finanzierungssystems angelegt.

Wirtschaftlich sollen die Krankenhäuser dadurch entlastet werden, dass die Krankenkassen die Tarifsteigerungen der Jahre 2008 und 2009 zur Hälfte über erhöhte Basisfallwerte tragen. Zugleich legt das Gesetz ein Förderprogramm auf, in dessen Rahmen die Krankenkassen zusätzliche Stellen im Pflegedienst finanzieren müssen. Schließlich fällt der Sparbeitrag der Krankenhäuser, der in der Vergangenheit zu einem Rechnungsabschlag von 0,5 Prozent führte, weg. Insgesamt errechnete das Bundesministerium für Gesundheit, dass diese Änderungen für die Krankenhäuser Mehreinnahmen und für die Krankenkassen Mehrausgaben in Höhe von 2,01 Milliarden Euro bewirken.

Die Fortentwicklung des Finanzierungssystems steht weiter unter dem Vorzei-

chen der Pauschalierung. Dies betrifft die Vergütung der Krankenhausleistungen und – jedenfalls als Option – auch die Investitionskostenfinanzierung.

Das Gesetz beendet die Angleichung der Fallpauschalen für Krankenhausleistungen auf bundeslandeseinheitliche Preise. Krankenhausindividuelle Basisfallwerte gibt es nicht mehr. Langfristig soll ein einheitlicher Bundesbasisfallwert eingeführt werden. Zwischenschritt ist ein „Basisfallwertkorridor“, der die Unterschiede der Landesbasisfallwerte verringert, ohne sie vollständig einzuebnen. Dazu werden „Ausreißer“ unter den Landesbasisfallwerten erhöht oder abgesenkt, bevor ab 2014 ein einheitlicher Bundesbasisfallwert gilt.

Das Gesetz belässt es bei der dualistischen Finanzierung durch Bundesländer und Krankenkassen und enthält lediglich ein „Angebot“ an die Länder, ab 2014 statt einer Einzelförderung von Investitionsmaßnahmen leistungsorientierte Investitionspauschalen an die Krankenhäuser auszuzahlen. Das Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus bekommt den Auftrag, die grundlegenden Faktoren zur Berechnung der Investitionspauschalen zu erarbeiten. ■

Fusionen bei den gesetzlichen Krankenkassen

Mit Beginn des Jahres 2009 entfällt das Recht der einzelnen Krankenkasse zur eigenständigen Festsetzung des Beitrags. Stattdessen erfolgt die Festlegung eines einheitlichen Beitragssatzes durch die Bundesregierung.

Für Krankenkassen entfällt damit die eigenständige Preisgestaltung als Kriterium zur Differenzierung im Wettbewerb. Experten der Branche erwarten eine zügige Konsolidierung der aktuell noch 216 gesetzlichen Krankenkassen. Schätzungen zufolge werden nach Abschluss der

Marktbereinigung über Fusionen und Schließungen zwischen 40 und 70 Kassen als Marktteilnehmer übrig bleiben.

Die ersten Fusionen sind im September bekannt gegeben worden. Die Techniker Krankenkasse und die IKK-Direkt schließen sich mit Wirkung zum 1. Januar 2009 zur dann größten Kasse in der GKV-Landschaft zusammen. Das Bundesversicherungsamt muss der Fusion noch zustimmen, sieht nach den Worten ihres Präsidenten, Josef Hecken, jedoch aktuell keine Hinderungsgründe.

Bereits fünf Tage später haben die KKH und die BKK Allianz ihren Zusammenschluss angekündigt. Die zukünftig unter dem Namen BKK-Allianz firmierende Kasse wird zum 1. April 2009 an den Markt gehen.

Alle Beteiligten der Fusionen schließen Personalmaßnahmen als Folge der Zusammenschlüsse aus. ■

Krankenkassen sehen keinen dramatischen Pflegekräftemangel in Kliniken

In den vergangenen zehn Jahren sind von ehemals 100.000 Pflegekräften in den bundesdeutschen Krankenhäusern die Hälfte abgebaut worden. Pro Pflegekraft und Tag sind nunmehr zwölf Patienten zu betreuen.

Als Reaktion hat die Bundesregierung eine Finanzhilfe von 700 Millionen Euro in Aussicht gestellt, mit der zusätzliche 21.000 Pflegestellen innerhalb der nächsten drei Jahre geschaffen werden sollen. Bedingung für die Gewährung der Mittel ist jedoch, dass sich auch die Bundesländer finanziell an dringend erforderlichen Sanierungen von Immobilien und Klinikausstattung beteiligen.

Die Krankenkassen lehnen diese Maßnahmen ab. Nach Ansicht des GKV-Spit-

zenverbands müssten ihre 70 Millionen Versicherten vor übermäßiger Belastung geschützt bleiben. Der Abbau von 50.000 Pflegestellen in den Kliniken spiegele nur eine veränderte Versorgungssituation wider. Im Gegenzug seien in Pflegeheimen und ambulanter Versorgung 30.000 neue Stellen entstanden. ■

Recht und Steuern

Neue Marktordnung für den Nahverkehr – Anpassungsbedarf für Verwaltung und Unternehmen

Der Referentenentwurf zur Reform des Personenbeförderungsgesetzes sieht vor, dass Genehmigungen für Busverkehre ab dem 3. Dezember 2009 grundsätzlich nach Wettbewerbsverfahren zu erteilen sind.

Je nachdem, ob die Verkehre auf Grundlage eines vom Aufgabenträger vergebenen vergaberechtlichen Dienstleistungsauftrags (i.d.R. Bruttovertrag) oder einer Dienstleistungskonzession (i.d.R. Nettovertrag) zu erbringen sind, findet das Kartellvergaberecht oder ein neu geregeltes Konzessionsvergaberecht Anwendung.

Alternativ können die Aufgabenträger öffentliche Unternehmen („interne Betreiber“) direkt mit Verkehrsleistungen beauftragen. Voraussetzung ist, dass sie den internen Betreiber beherrschen und dass dieser weder selbst noch durch Töchter überörtlich tätig wird. Eine Beteiligung Privater an dem internen Betreiber und die Ausgliederung von Wettbewerbsaktivitäten auf eine Schwester dürften jedoch möglich sein. Für Ausgleichszahlungen an den internen Betreiber gelten neue Finanzierungsgrundsätze: Gefordert ist eine erhöhte Transparenz, aber keine Beschränkung auf die Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens.

Nach einer umstrittenen Regelung des Entwurfs ist die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen jedoch nicht zulässig, soweit Linien „kommerziell“ und damit ohne individuell vereinbarte Zuschüsse auf Initiative der Verkehrsunternehmer betrieben werden können. Soweit ein Verkehrsunternehmen eine Linie „kommerziell“ betreiben möchte, muss es bei der Genehmigungsbehörde einen Genehmigungsantrag stellen. Zum Wettbewerb kommt es auch hier, weil das Auslaufen der Altgenehmigungen ebenso bekannt zu machen ist wie die Frist für die Einreichung von Genehmigungsanträgen. Die Auswahlkriterien bei konkurrierenden Anträgen werden nicht genannt; sie müssen sich aber am Nahverkehrsplan orientieren.

Gestaltungsmöglichkeiten bestehen insoweit, als die Möglichkeit, Verkehre kommerziell zu erbringen, von den Vorgaben des Nahverkehrsplans, einer etwaigen Linienbündelung und der Ausgestaltung der Finanzierung abhängt. Dies erlaubt im Ergebnis, entweder einen internen Betreiber direkt zu beauftragen, den Wettbewerb nur auf die Qualität des Verkehrs oder auch auf dessen Preis zu konzentrieren und entweder die Genehmigungsbehörde oder den Aufgabenträger zum Entscheidungsträger zu machen. ■

Rheinland-Pfalz plant neues Gemeindefinanzierungsrecht

Die rheinland-pfälzische Landesregierung beabsichtigt eine Novellierung des Gemeindefinanzierungsrechts, nach der Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge bei wirtschaftlicher Betätigung, insbesondere auf dem Feld der Elektrizitätsversorgung, vom geltenden Subsidiaritätsprinzip befreit werden sollen und die Möglichkeit erhalten, sich über ihre Gebietsgrenzen hinaus wirtschaftlich zu betätigen. Dabei sollen die Interessen der hiervon betroffenen Nachbarkommunen gewahrt bleiben.



Dies hatten Ministerpräsident und Innenminister bereits im April 2008 im Rahmen ihrer Vorstellungen zur Kommunalreform bekannt gegeben. Nach der geltenden Gemeindeordnung dürfen die Kommunen nur unternehmerisch tätig werden, wenn ein öffentlicher Zweck dies rechtfertigt und dieser nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden kann.

In ihren kommunalpolitischen Leitlinien zur Kommunalwahl 2009 hat die SPD die Absicht der Landesregierung, das Gemeindefinanzierungsrecht zu ändern, begrüßt: Dadurch werde die „zum Nachteil kommunaler Unternehmen geregelte Subsidiarität aufgehoben und somit Chancengleichheit für kommunale Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Dritten hergestellt“. Der beabsichtigte Wegfall des „strengen Örtlichkeitsprinzips“ werde für „Chancengleichheit kommunaler Unternehmen“ im Wettbewerb mit privaten Leistungsanbietern sorgen und zu „mehr Effizienz“ bei den kommunalen Unternehmen führen.

Die oppositionelle CDU-Landtagsfraktion wies in einer Pressemitteilung Ende September 2008 darauf hin, dass das strenge Örtlichkeitsprinzip im Gemeindefinanzierungsrecht „zum Schaden der Kommunen“ in der vorletzten Legislaturperiode von der SPD selbst eingeführt worden sei. ■

Aktuelles zur Finanzberichterstattung

Hamburg legt ersten Konzernabschluss vor

Als erstes Bundesland hat die Freie und Hansestadt Hamburg eine nach kaufmännischen Grundsätzen (Doppik) aufgestellte Bilanz für das Jahr 2007 vorgelegt, die mit der Kernverwaltung und den 390 Beteiligungen und ausgelagerten Einheiten einen Gesamtabchluss für den „Konzern Hamburg“ darstellt. Hiernach haben die Stadt und ihre Beteiligungen einen Gewinn von 798 Millionen Euro erwirtschaftet. Die Bilanzsumme beträgt 65,8 Milliarden Euro. Unter Berücksichtigung des Kapitalsdienstes für Altschulden weist Hamburg im Bereich seiner Kernverwaltung einen Jahresüberschuss in Höhe von 102 Millionen Euro aus.

Der Hamburger Finanzsenator sieht seine Stadt als „Vorreiter bei der Reform der öffentlichen Haushalte“; mit dem Konzernabschluss liefere Hamburg den Nachweis, dass auch der Staat nach kaufmännischen Maßstäben handeln und Gewinne erzielen könne.

Der noch bestehende Parallelbetrieb der doppischen und kameralen Rechnungslegung soll ab 2010 durch eine vollständig auf Ressourcenverbrauch und Wirkungsorientierung beruhende Haushaltsplanung, -steuerung und -bewirtschaftung abgelöst werden.

Der erste Geschäftsbericht von Hamburg ist unter www.hamburg.de/konzernbilanz-2007 abrufbar. ■

International Public Sector Accounting Standards (IPSAS): Konsultationspapier zum Rahmenkonzept, Änderungen an IPSAS 5 „Fremdkapitalkosten“

Ende September hat der International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) ein Konsultationspapier zur ersten Phase des langfristig angelegten Projekts der Entwicklung eines eigenen

Rahmenkonzepts veröffentlicht. Phase 1 befasst sich mit den Zielen der Finanzberichterstattung, deren Umfang und den qualitativen Eigenschaften von Informationen sowie der berichtenden Einheit. Als Ziel der Finanzberichterstattung öffentlicher Einrichtungen wird aufgeführt, dass dem Adressaten nützliche Informationen über die berichtende Einheit zu geben sind. Diese Informationen beziehen sich auf Rechenschaftspflichten der Einheit, Entscheidungen über den Ressourceneinsatz sowie die Entscheidungsfindung über politische und soziale Fragestellungen. Grundsätzliche Regelungen zur Definition sowie zum Ansatz von Vermögenswerten und Schulden sind Bestandteil der späteren Phasen zur Entwicklung des Rahmenkonzepts. Kommentierungen zum Konsultationspapier (Phase I) sind bis zum 31. März 2009 möglich.

Darüber hinaus hat der IPSASB einen Entwurf zur Überarbeitung des IPSAS 5 (Exposure Draft 35) veröffentlicht. Dieser Entwurf sieht im Gegensatz zu IAS 23 auch künftig keine Pflicht zur Aktivierung von Fremdkapitalkosten vor, die direkt dem Erwerb, Bau oder der Herstellung eines qualifizierten Vermögenswerts zugeordnet werden können. Stattdessen besteht ein Wahlrecht zur Aktivierung dieser Fremdkapitalkosten. Kommentierungen zum Entwurf sind bis 7. Januar 2009 möglich. ■

Deutsche IPSAS-Übersetzung erscheint im März 2009

Die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sind von einem schweizerisch-deutsch-österreichischen Team von Praktikern und Wissenschaftlern erstmals komplett auf Deutsch übersetzt worden. Das Ergebnis einer Kooperation von KPMG mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften soll im März 2009 in Buchform erscheinen. ■

Neues Kommunales Finanzmanagement in NRW – Handreichung für Kommunen in der 3. Auflage

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat die 3. Auflage von „Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein Westfalen – Handreichung für Kommunen“ veröffentlicht. Mit dieser Arbeitshilfe soll den Gemeinden die Anwendung des NKF erleichtert sowie die Arbeit der Aufsichtsbehörden unterstützt werden.

Das Dokument, das erstmalig im Jahr 2005, dem Jahr des Inkrafttretens des NKF-Gesetzes, erschienen ist, wurde wesentlich erweitert. Auf 1.019 Seiten werden erstmals vollständig die wichtigsten Inhalte zu den einzelnen haushaltsrechtlichen Vorschriften vorgestellt. Auf kommunalspezifische Sachverhalte, wie zum Beispiel zum Umgang mit erhaltenen investiven Zuwendungen und die damit verbundene Bildung von Sonderposten, wurde besonderer Wert gelegt.

Die Gliederung orientiert sich an den Bestimmungen der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung. Dazu gehören auch Regelungen über die Aufstellung der gemeindlichen Eröffnungsbilanz.

Das Dokument, das nur online verfügbar ist, kann unter folgendem Link abgerufen werden: www.im.nrw.de/bue/doks/nkf_handreichung_2008.pdf ■

Modellprojekt Gesamtabchluss veröffentlicht Neuauflage des Praxisleitfadens

Im Rahmen des nordrhein-westfälischen Modellprojekts zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses im Neuen Kommunales Finanzmanagement (NKF) ist die zweite Auflage des Praxisleitfadens als Zwischenbericht des Projektes zum 31. August 2008 erschienen. Das 135 Seiten umfassende Papier hat zum Ziel,

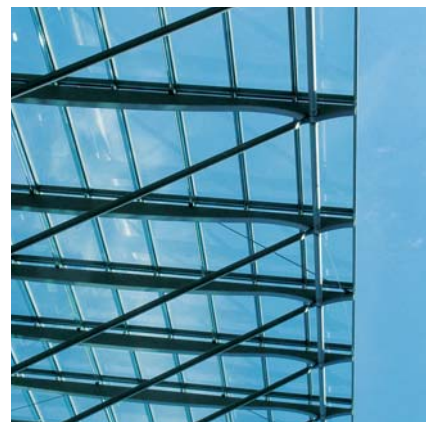
Fragestellungen aus der örtlichen Praxis und deren Antworten zum Gesamtabchluss für alle Interessierten öffentlich zu machen. Dazu soll der Leitfaden bereits vor der praktischen Erprobung in den Modellkommunen einen Einstieg in die Thematik ermöglichen und als Starthilfe die Aufstellung des kommunalen Gesamtabchlusses unterstützen. Im Zuge des Projektfortschritts soll der Leitfaden erweitert und überarbeitet werden.

Das Projekt wurde bereits im Mai 2007 gestartet mit dem Ziel, bis August 2009 aus einer modellhaften Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen praktische Hilfestellungen für die Aufstellung von Gesamtabchlüssen zu gewinnen. Unter den Kommunen sind die Landeshauptstadt Düsseldorf, die Städte Essen, Lippstadt, Solingen sowie der Kreis Unna beteiligt.

Der Praxisleitfaden kann nebst umfangreichen Anlagen aus dem Internet unter www.nkf-gesamtabschluss.de heruntergeladen werden. ■

Erstellung einer Machbarkeitsstudie für die landesweite Umsetzung eines Produkthaushalts in Mecklenburg-Vorpommern

Vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen und finanzieller Herausforderungen hat Mecklenburg-Vorpommern in den vergangenen Jahren eine Verwaltungsreform eingeleitet, um tragfähige Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Um auch das Verwaltungshandeln effizienter und effektiver zu gestalten, wurde in der Landesverwaltung schon vor einigen Jahren damit begonnen, neue Steuerungsinstrumente für den Einsatz der knappen finanziellen Ressourcen einzuführen. Die flächendeckende Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) auf Istkostenbasis stellt das bislang wesentlichste Element dieser Entwicklung dar.



Ebenso wie bei anderen Gebietskörperschaften hat sich auch in Mecklenburg-Vorpommern herausgestellt, dass die gewonnenen Informationen durch die bloße Existenz einer KLR nicht ausreichend in die Entscheidungsprozesse einfließen. Dazu ist vielmehr, so die Erfahrung, eine enge Verzahnung mit dem Haushalt sinnvoll. Um diese bestehende Steuerungslücke zu schließen, hat der Lenkungsausschuss des Reformprojekts beschlossen, die Kosten- und Leistungskennzahlen aus der KLR in den Haushalt zu integrieren. Diese Integration könnte perspektivisch in einen Produkthaushalt münden, der es ermöglicht, die eingesetzten Ressourcen ins Verhältnis zu den tatsächlich erbrachten Leistungen zu setzen.

Um die Entscheidung über das weitere Vorgehen auf einer fundierten Grundlage treffen zu können, hat sich die Landesregierung für die Durchführung einer Machbarkeitsstudie entschlossen, die von KPMG für das Land Mecklenburg-Vorpommern erstellt wird.

Die fachlichen, organisatorischen und prozessualen Inhalte, die mit der Thematik der Einführung und Nutzung eines Produkthaushalts verbunden sind, sollen in dieser Studie vor dem Hintergrund des zu erwartenden Nutzens und Aufwandes für das Land Mecklenburg-Vorpommern untersucht werden. ■

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

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

Beiträge zur Modernisierung von Staat und Verwaltung

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

Kooperation mit der Wissenschaft

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

„PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management“

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

Forum für Austausch und Diskussion

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

Seminare und Schulungsangebote – für Aufsichtsräte und Entscheidungsträger

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

Wissenschaftliche Leitung

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

Unterstützung durch einen Beirat

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

Mitglieder des Beirats

- Dr.-Ing. e. h. Heinz Dürr, Vorsitzender des Aufsichtsrats der Dürr AG, Vorsitzender des Beirats
- Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, Ministerpräsident a. D.
- Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus (i. R.), Universität Hamburg
- Dr. Bernd Lüthje
- Dr. Manfred Overhaus, Staatssekretär a. D.

Für weitere Informationen

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

Publikationen

Helmut Hopp, Astrid Göbel
Management in der öffentlichen Verwaltung – Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen
 Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag 2008



Das im Jahre 1999 erstmals erschienene Lehrbuch erscheint nunmehr in einer dritten, erweiterten Auflage. Das Konzept des New Public Management befindet sich nach Ansicht der Autoren derzeit in einer Phase, in der das Erreichte zu konsolidieren und einzelne Aspekte weiterzuentwickeln sind. Daher widmen sich die Kapitel 2 und 3 einer Bestandsaufnahme zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells. Weiterhin werden die Auswirkungen der europäischen Integration auf das Verwaltungsmanagement diskutiert sowie das Konzept der Good Governance dargestellt. In Kapitel 4 und 5 werden die wesentlichen Konzepte, Instrumente und Maßnahmen des Organisations- und Personalmanagements kurz, knapp und verständlich erläutert. Am Ende jedes Kapitels fassen Wiederholungsfragen und Lösungshinweise die wesentlichen Aspekte übersichtlich zusammen. ■

Wolfgang H. Lorig (Hrsg.)
Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft – Entwicklungslinien der Verwaltungsmodernisierung
 Baden-Baden: Nomos 2008



Ausgehend von der kommunalen Ebene findet seit nunmehr über zehn Jahren ein umfassender Modernisierungsprozess der öffentlichen Verwaltung statt, der unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ bekannt geworden ist. In dem vorliegenden Tagungsband diskutieren Wissenschaftler und Praktiker unterschiedliche Instrumente der Verwaltungsreform (öffentliches Dienstrecht, neues kommunales Finanzwesen, Shared Service Center, Vereinfachung der Rechtssetzung) ebenso wie die Umsetzung von Reformprogrammen auf der kommunalen und Landesebene. Dabei werden neben den Erfolgen auch die Defizite der bisherigen Implementation des managerialen Modernisierungsdesigns dargestellt. Weiterhin werden die unterschiedlichen Reformleitbilder wie die Neo-Weberianische Verwaltung, New Public Management und Public Governance analysiert. ■

Mark Fudalla, Martin Tölle, Christian Wöste, Manfred zur Mühlen
Bilanzierung und Jahresabschluss in der Kommunalverwaltung – Grundsätze für das „Neue Kommunale Finanzmanagement“ (NKF)
 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin: Erich Schmidt Verlag 2008



Immer mehr Kommunen stellen ihre Rechnungslegung auf die kaufmännische Buchführung (Doppik) um, in Nordrhein-Westfalen damit auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF), das Grundlage für das vorliegende Lehrbuch ist. Die jüngst erschienene Neubearbeitung will in geschlossener Form aktuelles Fachwissen zu Bilanzierung und Jahresabschluss nach Gemeindehaushalts- und Handelsrecht, zum Gesamtabschluss von Kommunen sowie zu Ansätzen für Bilanzpolitik und Jahresabschlussanalyse zusammenfassen.

Damit verbindet das Buch die haushaltsrechtlichen Grundlagen mit dem Handelsrecht. Trotz der Orientierung am nordrhein-westfälischen Landesrecht soll das Werk auch in anderen Bundesländern eine Hilfestellung für die Verwaltungspraxis sein. Dafür enthält das Buch Gesetzestexte, Verordnungen und Musterdokumente sowie Kontrollfragen und Aufgaben mit Lösungen. ■

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

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

Faxnummer: **01802 11991 3060**

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

Name Vorname Titel

Unternehmen/Institution Funktion

Straße

PLZ/Ort

Telefon/Fax

E-Mail

Diese Angaben beziehen sich auf die Privatadresse Firmenanschrift Öffentliche Verwaltung

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

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

Impressum/Ansprechpartner

PublicGovernance
Zeitschrift für öffentliches Management
Winter 2008/2009

ISSN 1866-4431

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

Vorstand des Instituts:

Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Ansprechpartner:

Dr. Ferdinand Schuster (ViSdP)

Ansprechpartner in der Schweiz:

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

Redaktion:

Dr. Kai Birkholz
Bastian Jantz
Stefanie Kuchler
Manfred zur Mühlen

An dieser Ausgabe haben mitgewirkt:

Schwerpunktthema – Public Corporate Governance Kodizes:

Bastian Jantz, Isabell Osann, Dr. Ferdinand Schuster

Im Fokus – Bessere Regulierung: Bastian Jantz

Im Fokus – Aufsichtsratsschulung: Dr. Ferdinand Schuster

Meldungen: Christoph Arnold, Eric Biermann,

Dr. Arne Gniechwitz, Ulrich Kirchmann, Isabell Osann,

Dr. Moritz Püstow, Johannes Saß, Dr. Klaus Schwind

