

PUBLIC GOVERNANCE

Zeitschrift für öffentliches Management

Winter 2012

Public Corporate Governance Kodizes im Vergleich

Gastkommentar

Werner Gatzer

Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen

Vom Eingriff zur Steuerung –

wie Controlling in der öffentlichen Verwaltung funktionieren kann

Leistungsorientierte Steuerung von Vollzugsbehörden

Aktuelles

Aus Verwaltungswirtschaft, öffentlichen Unternehmen und zum Haushalts- und Rechnungswesen

Institut für den öffentlichen Sektor

Gefördert durch



INHALT

Editorial	3
Gastkommentar	
Drei Jahre Public Corporate Governance Kodex des Bundes – ein erstes Resümee	4
Schwerpunktthema	
Public Corporate Governance Kodizes im Vergleich	6
Im Fokus	
Vom Eingriff zur Steuerung – wie Controlling in der öffentlichen Verwaltung funktionieren kann	12
Leistungsorientierte Steuerung von Vollzugsbehörden	15
Standpunkt	
Wer kontrolliert die Kontrolleure?	19
Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen	
Corporate Governance	21
Verwaltungsmodernisierung	21
Öffentliche Finanzwirtschaft	23
Sparkassen-Finanzgruppe	24
Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft	25
Nachhaltigkeit	26
ÖPNV	26
Gesundheitswesen	27
Kooperation und Privatisierung	27
Recht und Steuern	27
Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen	29
In eigener Sache	30
Service	
Abonnement PublicGovernance	31
Impressum	31
Ansprechpartner	32

Die Kunst der guten Kontrolle



Governance ist heute ein Modewort – noch vor zwanzig Jahren nur wenigen Fachleuten vertraut, ist es inzwischen fast inflationär in Gebrauch. Unter Wissenschaftlern im öffentlichen Sektor ist es eindeutig zum Lieblingswort avanciert. Doch was bedeutet dieser Begriff eigentlich? Ganz einfach ausgedrückt beschreibt er die „Kunst des Regierens“ oder vielleicht in den meisten Fällen treffender: die „Kunst des Verwaltens“. „Good Governance“ wäre demnach die Beschreibung eines Zustands, in dem alles im öffentlichen Sektor gut geregelt ist und alle Verfahren nach dem allgemein anerkannten Standard der Rechtsstaatlichkeit ablaufen.

In der Unternehmenswelt ist die Bezeichnung ebenfalls heimisch geworden: Unter dem Schlagwort Corporate Governance hat sich schon vor über zehn Jahren eine breite Diskussion entfaltet, die sich vor allem auf die gleichnamige Regierungskommission fokussierte. Missstände in großen Privatunternehmen hatten zur Einrichtung der Kommission und zu ihrem Arbeitsergebnis geführt, dem Deutschen Corporate Governance Kodex von 2002. Gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle, wofür der Begriff steht, hat auch vor öffentlichen Unternehmen nicht Halt gemacht. Wenige Jahre nach dem privatwirtschaftlichen Kodex erschienen die ersten Public Corporate Governance Kodizes mit dem Anspruch, eine eigenständige Corporate Governance für die Unternehmen der öffentlichen Hand zu etablieren.

Anders als bei den börsennotierten Unternehmen konnten die öffentlichen Kodizes allerdings keine flächendeckende Wirkung entfalten. Obwohl sich 2009 sogar der Bund einen eigenen Kodex gab, haben sich bisher nur wenige Kommunen und Länder der Bewegung angeschlossen und eigene Regelwerke in Kraft gesetzt. Trotzdem war uns im Institut für den öffentli-

chen Sektor das zehnjährige Jubiläum des Kodex für börsennotierte Unternehmen Anlass genug, uns ausgewählte Kodizes aus dem öffentlichen Bereich näher anzusehen. Das Ergebnis der Betrachtung ist in dieser Ausgabe nachzulesen.

Wir freuen uns ganz besonders und sind sehr dankbar dafür, dass Staatssekretär Werner Gatzer, der vor drei Jahren den Kodex des Bundes aus der Taufe gehoben hat, für uns ein erstes Resümee zieht und die Erfahrungen des Bundesfinanzministeriums mit dem Kodex beschreibt.

Mit dem Konzept der Corporate Governance ist zugleich die Funktion der Kontrolle angesprochen. In unserem aktuellen Heft greifen wir auch diesen Aspekt auf: Der langjährige Rechnungshofpräsident von Berlin, Dr. Jens Harms, stellt in einem persönlichen Standpunkt die provozierende Frage „Wer kontrolliert die Kontrolleure?“ Auch für diesen Beitrag bedanken wir uns herzlich.

Mit einem ganz anderen Aspekt von Governance, der Steuerung, befassen sich unsere beiden Fokus-Artikel. Wir beleuchten darin die gemischte Bilanz von Controlling in der öffentlichen Verwaltung und die leistungsorientierte Steuerung von Vollzugsbehörden im internationalen Vergleich.

Wir vom Institut für den öffentlichen Sektor wünschen Ihnen frohe und gesegnete Weihnachten und alles Gute für das neue Jahr 2013!

Ulrich Maas

Vorsitzender
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Drei Jahre Public Corporate Governance Kodex des Bundes – ein erstes Resümee

Als vor drei Jahren das Bundeskabinett den Public Corporate Governance Kodex verabschiedete, waren die Erwartungen hoch: Ein neuer Ordnungs- und Handlungsrahmen für Unternehmen mit Bundesbeteiligung sollte geschaffen werden. Der Public Kodex sollte dazu beitragen, die Führung dieser Unternehmen transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten und zugleich Vorbildfunktion für andere Gebietskörperschaften haben. Nach drei Jahren ist es an der Zeit für ein erstes Resümee: Haben sich die Erwartungen erfüllt? Welche Ziele wurden erreicht und welche Entwicklung zeichnet sich ab?



Werner Gatzler
Staatssekretär im Bundesministerium
der Finanzen

Notwendigkeit eines eigenen Kodex für Bundesunternehmen

Was haben die Deutsche Bahn AG und die Gästehaus Petersberg GmbH gemeinsam? Es sind zwei von über 100 Unternehmen, an denen der Bund unmittelbar beteiligt ist, an beiden sogar als alleiniger Anteilseigner. So unterschiedlich die Unternehmen des Bundes sind: Bei allen gilt, dass eine dauerhafte Beteiligung nach der Bundeshaushaltsordnung nur zulässig ist, wenn sich der konkrete angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Insofern muss die privatrechtliche Organisationsform die Ausnahme für den Staat bleiben. Auch um in diesem Bereich ein hohes Maß an Transparenz sicherzustellen, sind einheitliche Vorgaben und Veröffentlichungsregelungen wichtig. Den Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) kam bei den Überlegungen eine prägende Rolle zu. Zwar richtet sich dieser primär an börsennotierte Aktiengesellschaften, die zudem eine bestimmte Größenordnung aufweisen. Eine bloße Übernahme kam daher nicht infrage, da die Bundesunternehmen mehrheitlich als GmbH organisiert sind. Die weitreichen-

den Transparenzüberlegungen für börsennotierte Gesellschaften fanden aber auch Eingang in die Überlegungen zum Public Kodex. Insofern geht der Bund über die für private Unternehmen geltenden Transparenzregelungen weit hinaus. Konkretes Vorbild für den Public Kodex sind zudem die spezifisch auf öffentliche Unternehmen abstellenden „OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises“, an deren Entwicklung das Bundesfinanzministerium maßgeblich mitgewirkt hat und die die besonderen öffentlichen Belange berücksichtigen.

Anwendungsbereich, Inhalt und Wirkungsweise des Public Corporate Governance Kodex

Regelungsadressat des Public Kodex sind grundsätzlich alle juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts des Bundes mit wirtschaftlichem Betrieb. Dieser Umstand spiegelt das vielfältige Beteiligungsportfolio des Bundes wider, das von der Aktiengesellschaft (zum Beispiel Deutsche Bahn AG) über zahlreiche GmbHs (wie Forschungseinrichtungen, Gesellschaften zur Förderung kultureller Zwecke) bis hin zu Anstalten des öffentlichen Rechts reicht.

Die Kernelemente des Public Kodex betreffen im Wesentlichen Empfehlungen für die Verhaltensweisen und das Zusammenwirken der Unternehmensorgane (Geschäftsleitung, Überwachungsorgan und Anteilseigner bzw. Anteilseignerversammlung). Die grundlegenden Verhaltensweisen beziehen sich auf eine Achtung der Gesellschafterinteressen, auf eine effiziente Zusammenarbeit der Organe zum Wohl des Unternehmens sowie auf Offenheit und Transparenz und schließlich zur Rechnungslegung und Abschlussprüfung.

Die nachstehende Abbildung 1 soll die einzelnen Regelungsbereiche des Public Kodex und ihre Wechselwirkungen veranschaulichen.

Wirksamkeit entfaltet der Public Kodex durch den „Comply or Explain“-Mechanismus. Die Mitglieder der Unternehmensorgane sind verpflichtet, sich zur Einhaltung der Empfehlungen und ihrer Abweichungen zu erklären. Da es an einer gesetzlichen Regelung ähnlich dem § 161 AktG fehlt, sind die für die Führung der Bundesbeteiligung zuständigen Ministerien in der Verantwortung, für die Beachtung Sorge zu tragen.

Resümee

Nach drei Jahren Praxiserfahrung mit dem Public Kodex lässt sich sagen: Er hat die mit ihm verbundenen Erwartungen für den Bund weitgehend erfüllt.

- Es zeigt sich klar, dass das Bewusstsein für eine gute Corporate Governance sowohl bei den Bundesunternehmen selbst als auch bei den Mandatsträgern und den Beteiligungsführern deutlich gestiegen ist. Damit hat der Public Kodex einen wichtigen Zweck erreicht.
- Die Beteiligungsführung liegt bei den jeweiligen Ressorts. Diese haben jeweils eigene Zielrichtungen und auch Gepflogenheiten. Überlegungen, die Beteiligungsführung zu zentralisieren, haben sich in Deutschland nicht durchgesetzt. Jedoch wird durch den Kodex eine Einheitlichkeit bei der „guten Unternehmensführung“ erreicht, was für das Bundesministerium der Finanzen von hoher Bedeutung ist.
- Auch wenn der Umsetzungsprozess in den einzelnen Unternehmen noch nicht völlig abgeschlossen ist, wendet die überwiegende Zahl der Unternehmen, an denen der Bund mehrheitlich beteiligt ist, den Kodex inzwischen an.

- Von besonderer Bedeutung sind die Vorgaben zur individualisierten Offenlegung von Vergütungen der Geschäftsführer und Vorstände. Hier dürfte in der Praxis die 100-Prozent-Marke bei den Mehrheitsbeteiligungen fast erreicht werden, sobald alle Anstellungsverträge eine entsprechende Offenlegung vorsehen. Einerseits ist die hierdurch erreichte zusätzliche Transparenz begrüßenswert. Andererseits muss vermieden werden, dass Diskussionen über die Höhe der Vergütung die Frage der Leistung der Geschäftsführung verdrängen.
- Es zeigen sich auch Probleme daraus, dass ganz unterschiedliche Unternehmen unter ein und dasselbe Regelwerk fallen.
- Der Public Kodex betont die professionelle Wahrnehmung der Überwachungsfunktion durch die entsprechenden Organe. Hier dürfte noch Handlungsbedarf bestehen, bis alle Beteiligungsführer und Mandatsträger die sinnvollen hohen fachlichen Qualifikationen haben.
- Die Verbesserung der Teilhabe von Frauen in Führungspositionen gerade auch in Unternehmen mit staatlicher Beteiligung ist für die Bundesregierung ein wichtiges Ziel und soll dementsprechend auch weiterhin Ausdruck in einer Kodexempfehlung finden.

Um das Regelwerk verbessern zu können, plant das Bundesfinanzministerium für 2013 gemeinsam mit den beteiligungsführenden Bundesressorts eine Evaluierung der Empfehlungen des Public Kodex im Einzelnen.

Leider ist die Ausstrahlungswirkung auf Länder und Kommunen, eigene Kodizes in Kraft zu setzen, die sich am Bundeskodex orientieren, noch gering. Hier wäre es wünschenswert, wenn sich auch neben dem Bund die öffentliche Hand ein Regelwerk geben würde, um die ihr anvertrauten Unternehmen gut zu führen. ▮

Abbildung 1: Regelungsbereiche des Public Corporate Governance Kodex des Bundes



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Public Corporate Governance Kodizes im Vergleich

Fehlentwicklungen in öffentlichen Unternehmen erfahren große Aufmerksamkeit und bedeuten nicht nur ein politisches Risiko für die Verantwortungsträger, sondern können auch erhebliche negative Auswirkungen auf den Kernhaushalt der Gebietskörperschaft haben. Hierbei wird zunehmend die Frage nach der persönlichen Haftung der Aufsichts- bzw. Verwaltungsräte aufgeworfen.¹ Immer mehr Städte setzen vor diesem Hintergrund einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) als Regelwerk zur Steuerung und Kontrolle der eigenen Unternehmen ein.

Basierend auf insgesamt positiven Erfahrungen mit dem seit 2002 für börsennotierte Gesellschaften geltenden Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) als „weiches“, aber dennoch wirksames Regelwerk entwickelten einige große Städte, Bundesländer und auch der Bund seit Mitte der 2000er-Jahre eigene Kodizes.² Bereits vorher wurden durch Gebietskörperschaften auf allen Ebenen Beteiligungshinweise bzw. Beteiligungsrichtlinien ausgearbeitet und eingesetzt, allerdings eher selten veröffentlicht. Diese unterscheiden sich idealtypisch von Kodizes dadurch, dass sie zum einen primär an das Beteiligungsmanagement als Organisationseinheit der Kernverwaltung gerichtet sind und zum anderen kein „Comply or Explain“-Prinzip vorsehen, also keine öffentlich begründeten Abweichungen von einzelnen Regelungen ermöglichen. In der Realität verschwimmen zum Teil diese idealtypischen Unterscheidungen und die Begriffe „Kodex“, „Richtlinie“ und „Hinweise“ werden von den Gebietskörperschaften unterschiedlich und teilweise sogar austauschbar verwendet.

PCGKs und öffentlichen Beteiligungsrichtlinien kommt generell die Funktion zu, das Zusammenspiel der beteiligten Akteure (Geschäftsführer, Aufsichtsräte, Beteiligungsverwaltung, Rat etc.) grundlegend zu steuern sowie die hierbei zugrunde gelegten kodifizierten Regelungen transparent zu kommunizieren.³ Hierdurch sollen auch das Vertrauen der Bürger in die Führung der öffentlichen Unternehmen gestärkt⁴ sowie Risiken aus der öffentlichen Unternehmenstätigkeit reduziert werden.⁵ Eine zentrale Herausforderung für PCGKs und Beteiligungsrichtlinien ist es dabei, das Spannungsverhältnis aus dem Demokratiegebot und den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Kommunalverfassung einerseits und den Anforderungen des Gesellschaftsrechts andererseits zu meistern, ohne die Regeln einer der beiden zugrunde liegenden Sphären zu verletzen.⁶

1 Anfang 2011 wurden im Aktiengesetz (§ 93 AktG im Zusammenspiel mit § 116 AktG) als Reaktion auf die Erfahrungen aus der Finanzkrise bereits die Regelungen zur persönlichen Haftung von Aufsichtsräten börsennotierter Unternehmen erheblich verschärft.

2 Vgl. Public Governance Winter 2008: Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand; Public Governance Herbst 2009: Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes

3 Vgl. zum Beispiel Budäus, D./Hilgers, D. (2009): Public Corporate Governance. In: Hommelhoff, P./Hopt, K. J./von Werder, A. (Hrsg.): Handbuch Corporate Governance, 2. Aufl.

4 Vgl. Wolf, A./Ziche, C. (2005): Corporate Governance Kodex – Gütesiegel auch für kommunale Unternehmen? In: Ruter, R./Sahr, K./Graf Waldersee, G. (Hrsg.): Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen

5 Vgl. Mirow, T. (2005): Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb – Erfahrungen aus einem Stadtstaat. In: Ruter, R./Sahr, K./Graf Waldersee, G. (Hrsg.): Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen

6 Vgl. Bremeier W./Brinckmann, H./Kilian, W. (2006): Public Governance kommunaler Unternehmen – Vorschläge zur politischen Steuerung ausgeglichener Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung

In den letzten drei Jahren hat sich die Zahl der kommunalen Kodizes und der veröffentlichten Beteiligungsrichtlinien noch einmal in etwa verdoppelt.⁷ Dem Institut für den öffentlichen Sektor sind mehr als 25 kommunale PCGKs und ebenso viele veröffentlichte kommunale Beteiligungsrichtlinien bekannt (vgl. Textkasten rechts). Zumindest einige der neu entwickelten Kodizes zeichnen sich verstärkt dadurch aus, dass sie sich nicht mehr – wie anfänglich bei den ersten Kodizes häufig zu beobachten – primär an dem privatwirtschaftlichen Deutschen Corporate Governance Kodex orientieren, sondern spezifischer auf die Besonderheiten öffentlicher Unternehmen ausgerichtet sind.

Anforderungen an Public Corporate Governance Kodizes – ausgewählte Kodizes auf dem Prüfstand

PCGKs mögen vom Grundsatz her den gleichen Anspruch verfolgen, untereinander gibt es jedoch Unterschiede bezüglich des Aufbaus und der Regelungen, die sie festlegen. Im Folgenden werden daher sechs Anforderungen formuliert, die es erleichtern, Qualität und Reichweite eines Kodex zu beurteilen. Die definierten Anforderungen betreffen Regelungsbereiche, die nicht nur bestehende gesetzliche Regelungen wiedergeben, sondern darüber hinaus als Ausweis eines relativ hohen Standards des Public Corporate Governance Kodex dienen können. Im Folgenden werden sechs städtische PCGKs daraufhin geprüft, inwieweit sie die formulierten Anforderungen erfüllen. Untersucht werden dabei allein die im Kodex festgelegten Regelungen; die tatsächliche Umsetzung in der Stadt wurde nicht in die Prüfung einbezogen.

Das Prüfungssample setzt sich aus zwei Kodizes von Stadtstaaten (Berlin und Hamburg) sowie vier Kodizes großer Kommunen (Stuttgart, Düsseldorf, Mannheim und Saarbrücken) zusammen. Bei der Auswahl der untersuchten Kodizes war maßgeblich, möglichst verschieden große Städte zu berücksichtigen, die in unterschiedlichen Bundesländern liegen. Die Berliner „Hinweise für Beteiligungen“ sowie der Stuttgarter PCGK sind bereits seit 2005 bzw. 2006 im Einsatz,⁸ wurden aber 2009 bzw. 2011 erstmals überarbeitet. Der Düsseldorfer PCGK (2010 veröffentlicht, 2011 überarbeitet),⁹ der Hamburger CGK (2010 veröffentlicht), der Mannheimer PCGK (2009 veröffentlicht) sowie der Saarbrücker PCGK (2009 veröffentlicht, 2010 überarbeitet) sind hingegen jüngeren Datums.

1. Anforderung: Definition und Einbindung der öffentlichen Zielsetzung

Öffentliche Unternehmen haben komplexe Ziele: Sie müssen nicht nur in ökonomischer Hinsicht die gängigen betriebswirtschaftlichen Vorgaben (Umsatz, Eigenkapitalverzinsung und ähnliches) beachten, sondern auch einen öffentlichen Zweck verfolgen. Das Kriterium „öffentlicher Zweck“ wird dabei oftmals synonym zu den Bezeichnungen „Gemeinwohl“, „öffentliches Interesse“ etc. verwendet. Es müsste im Kodex festgelegt werden, wie der öffentliche Zweck aller Unternehmen definiert und in die Gesamtstrategie der Gebietskörperschaft eingebunden wird.

Empfehlungen und Anregungen zur konkreten Definition des öffentlichen Zwecks, das heißt zur Festlegung übergreifender Ziele für alle Beteiligungen, werden in keinem der Kodizes genannt. Die prinzipielle Bedeutung einer öffentlichen Zielsetzung der Beteiligungsunternehmen ist in den Kodizes der Städte Düsseldorf, Mannheim, Saarbrücken und Stuttgart hingegen explizit formuliert. Alle vier Kodizes schreiben vor, dass sich die strategische Ausrichtung des jeweiligen Unternehmens direkt aus dem öffentlichen Auftrag ableiten lassen soll. Der Kodex der Landeshauptstadt Stuttgart betont dessen Verbindlichkeit am nachdrücklichsten, indem er von einer „unabdingbaren Handlungs-

Eine aktuelle Übersicht zu Public Corporate Governance Kodizes und Beteiligungsrichtlinien finden Sie auf der Website des Instituts für den öffentlichen Sektor: www.publicgovernance.de.

Anforderung 1:
Kein Kodex mit starker
Anforderungserfüllung

Geringe Unterschiede zwischen
den Kodizes

⁷ Einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung haben zahlreiche Städte in NRW, die seit 2009 neue Kodizes auf Basis eines durch die kommunalen Spitzenverbände in NRW erarbeiteten „Muster-Kodex“ verabschiedet haben.

⁸ Im Rahmen des Artikels „Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand“ (PublicGovernance Winter 2008) wurden diese beiden ursprünglichen Kodexfassungen bereits besprochen und in Bezug auf einzelne Anforderungen als vorbildhaft beurteilt.

⁹ Der Düsseldorfer Kodex wird stellvertretend für die zahlreichen neuen NRW-Kodizes untersucht.

richtlinie“ spricht, die für den Aufsichtsrat und die Geschäftsleitung nicht zur Disposition stehe. Eine Einbringung des nicht näher definierten öffentlichen Auftrags der Beteiligung in die Gesamtstrategie der Gebietskörperschaft empfehlen die Kodizes der Städte Mannheim und Saarbrücken. Die Landeshauptstadt des Saarlands verlangt von ihren Unternehmen, sich bei der Vollziehung des öffentlichen Auftrags an den von ihr festgelegten „politischen und unternehmerischen Zielvorgaben“ zu orientieren. Einen Schritt weiter geht die Stadt Mannheim. Eigene gesamtstädtische Entwicklungsziele bilden hier den Ausgangspunkt für die strategischen Basisziele der jeweiligen Gesellschaft.

2. Anforderung: Prozess der Zielvereinbarung und -überwachung mit dem Unternehmen sowie Bonus- und Malusregelungen

Da Ziele öffentlicher Unternehmen wie dargestellt nicht nur in (relativ einfach messbaren) betriebswirtschaftlichen Kennzahlen zu beschreiben sind, ist es umso wichtiger, dass der Kodex Aussagen darüber trifft, wie die Ziele des einzelnen Unternehmens festgelegt und vor allem wie sie überwacht werden sollen. Sinnvoll erscheint auch, das Verfahren bei einer Abweichung von vereinbarten Zielen zu regeln, entsprechend wäre auch ein Anreizsystem für die Zielerreichung auszugestalten.

Ausgehend von der öffentlichen Zielsetzung wird eine Steuerung der Beteiligungsunternehmen über Zielvereinbarungen in allen betrachteten Kodizes generell empfohlen. Der Unternehmensgegenstand stellt dabei in den meisten Fällen den Ausgangspunkt für eine „klare und messbare“ Definition der Zielvorgaben dar (Düsseldorf, Hamburg, Saarbrücken und Stuttgart). Eine weitere Ausdifferenzierung des Prozesses der Zielvereinbarung und eines damit verbundenen Anreizsystems erfolgt jedoch in keinem der vier genannten Kodizes.

Der Kodex der Stadt Mannheim wird in diesem Punkt deutlich konkreter. Vorgesehen ist hier, die verschiedenen Ziele mittels einer Zielhierarchie voneinander abzuleiten. Als ersten Schritt gilt es dabei, aus der Gesamtstrategie der Stadt Mannheim als oberste Hierarchiestufe die Gesellschafterziele zu deduzieren, aus denen dann eine strategische Entwicklungsplanung generiert werden soll. In dieser sind folgende Komponenten berücksichtigt: die Gesellschafterziele bzw. Prämissen der Planung, die finanziellen Vorgaben der Stadt Mannheim, die Istsituation des Beteiligungsunternehmens, die strategische Konzeption, Chancen und Risiken aus der Umsetzung der strategischen Konzeption sowie konkrete Kennzahlen. Der strategische Entwicklungsplan ist als Basis für den Wirtschaftsplan eines jeden Beteiligungsunternehmens vorgesehen. An den darin festgelegten Kennzahlen soll die Geschäftsführung im Rahmen ihrer Zielvereinbarungen gemessen werden. Dies beeinflusst gemäß Kodex auch deren Vergütung, die entsprechend der Einhaltung der Zielvorgaben ausgezahlt werden soll.

Empfohlen wird darüber hinaus, das im Mannheimer Kodex festgeschriebene Zielsystem regelmäßig durch ein Zielcontrolling zu überprüfen. In den übrigen Kodizes ist die Überprüfung der Zielvereinbarungen hingegen nicht ausdrücklich geregelt.

3. Anforderung: Berücksichtigung und klare Definition der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Anspruchsgruppen

Auch die Eigentumsstruktur ist differenzierter als etwa in Unternehmen der Privatwirtschaft: Juristisch mag die Gebietskörperschaft der Anteilseigner öffentlicher Unternehmen sein, politisch betrachtet sind jedoch letztlich die Bürger die Eigentümer. Deren Interessen werden wiederum durch ihre Volksvertreter wahrgenommen, die einzelne Aufgaben, zum Beispiel die Beteiligungssteuerung, an die Verwaltung delegieren. Damit ergeben sich unterschiedliche Gruppen, die jeweils eine eigenständige Interessenlage haben: Bürger, Rat bzw. Parlament, Verwaltungsführung und die Verwaltung selbst, hier vor allem das Beteiligungsmanagement. Ein Kodex muss die

Anforderung 2:

Mannheimer Kodex mit stärkster Anforderungserfüllung

Starke Unterschiede zwischen den Kodizes

Anforderung 3:

Mannheimer, Stuttgarter und Saarbrückener Kodizes in Teilbereichen mit stärkster Anforderungserfüllung

Mittlere Unterschiede zwischen den Kodizes

Rechte und Pflichten der einzelnen Gruppen mindestens im Grundsatz regeln und gegeneinander abgrenzen.

Die Eigentumsstrukturen der Beteiligungsunternehmen genauer ausdifferenzieren und die sich daraus ergebenden Aufgaben und Pflichten der entsprechenden Anspruchsgruppen zu benennen, gilt das Hauptaugenmerk aller betrachteten Kodizes. Den Ausgangspunkt bildet allgemein die jeweilige Stadt in ihrer Rolle als Gesellschafterin. In dieser ist sie gemeinsam mit den anderen Gesellschaftern in allen Kodizes über die Gesellschafterversammlung weisungsbefugt gegenüber der Geschäftsführung der Beteiligungsunternehmen sowie verantwortlich für die Festlegung der strategischen Ziele bzw. Zielvorgaben. Ein aus politischer Sicht wichtiger Unterschied zwischen den Kodizes tritt bei der Frage auf, welche städtischen Akteure in diese Zuständigkeiten mit eingebunden werden. Die Kodizes der Städte Mannheim, Stuttgart und Düsseldorf sehen hierfür explizit den Gemeinde- oder Stadtrat als „Hauptorgan der Stadt“ vor. So erhalten in allen drei Regelwerken die Volksvertreter ein Zustimmungsrecht zur Ausgestaltung der strategischen Ziele der Beteiligungsunternehmen. Im Stuttgarter Kodex bezieht sich dieses auf die Zielvorgaben, im Mannheimer Kodex auf den Entwicklungsplan und im Düsseldorfer Kodex auf den Gesellschaftszweck.

Generell stellt die Verwaltung letztlich in allen Kodizes den dominierenden Steuerungsakteur dar. Beispielsweise ist im Mannheimer Kodex dem zuständigen Fachdezernat die Ausarbeitung des strategischen Entwicklungsplans zugeordnet. Im Kodex der Freien und Hansestadt Hamburg wiederum werden den zuständigen Fachbehörden ausdrücklich die Gesellschafterrechte der Stadt übertragen. „Wirtschaftlich bedeutende Unternehmen“, an denen der Stadtstaat beteiligt ist, sollen demnach sowohl von einer Fach- als auch von der Finanzbehörde gesteuert werden. Eine Aufgabenteilung zwischen Beteiligungsmanagement auf der einen Seite und internen Verwaltungsstellen auf der anderen Seite findet sich auch in den anderen Kodizes (Berlin, Düsseldorf, Saarbrücken, Stuttgart), ohne diese genauer zu definieren.

Umgesetzt werden die Ziele der Gesellschafter gemäß allen Kodizes von der Geschäftsführung eines Beteiligungsunternehmens. Übereinstimmung herrscht zu großen Teilen auch bei der Kontrolle der Geschäftsführung. Dem Aufsichtsrat werden durchweg wesentliche Zustimmungsvorbehalte zu wichtigen Entscheidungen eingeräumt. Darunter fallen insbesondere solche zu grundlegenden Veränderungen, die die Vermögens-, Finanz- oder Ertragslage eines Unternehmens betreffen.

Die Rolle des eigentlichen Anteilseigners, der Bürger, ist in keinem der Kodizes genauer bestimmt, eine direkte Einbindung in die Beteiligungsstruktur ist nirgendwo vorgesehen. Lediglich im Kodex der Landeshauptstadt Saarbrücken wird eine Informationspflicht gegenüber den Bürgern definiert. So soll die Stadt dafür Sorge tragen, dass eine „regelmäßige Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit“ über die „unternehmerische Zielerreichung der Unternehmen“ erfolgt.

4. Anforderung: Regelungen zur Auswahl und Qualifikation von Gremienmitgliedern sowie Entscheidungsgrundsätze für entsandte Mitglieder

Steuerung und Kontrolle von Unternehmen gehören nicht immer zum Ausbildungshintergrund der (politischen) Vertreter in den Unternehmensgremien (Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung, Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat). Somit müsste sichergestellt werden, dass die Gremienvertreter über entsprechende Qualifikationen verfügen, um ihrer Aufgabe nachzukommen. Hierzu kommt auch die Betreuung der entsandten Aufsichtsräte durch die Beteiligungsverwaltungen. Darüber hinaus sind Vertreter der öffentlichen Hand nicht selten mit einem Interessengegensatz konfrontiert. Einerseits haben sie die Interessen der Gebietskörperschaft zu vertreten, andererseits fühlen sie

Anforderung 4:
Saarbrücker Kodex mit stärkster
Anforderungserfüllung

Mittlere Unterschiede zwischen
den Kodizes

sich auch oftmals „ihrem Unternehmen“ verpflichtet. Im Folgenden wird untersucht, ob die Kodizes hierzu Regelungen treffen.

Bei der Auswahl der Aufsichtsratsmitglieder ist ein ähnliches Vorgehen in den hier betrachteten Kodizes erkennbar. Grundsätzlich ist demnach bei Mitgliedern darauf zu achten, dass diese über die „erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen“, die zu einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben vonnöten sind. Die Wahl der Aufsichtsräte ist in den meisten Fällen der Gesellschafterversammlung zugedacht (Berlin, Düsseldorf, Saarbrücken und Stuttgart), einzig der Kodex der Stadt Mannheim benennt dafür den Gemeinderat. Die Freie und Hansestadt Hamburg lässt die Benennung des Wahlorgans offen, empfiehlt ihren Unternehmen allerdings eine „verstärkte Einbeziehung von Menschen mit Migrationshintergrund“ auf Leitungsebenen, auch auf einen Frauenanteil von 40 Prozent soll hingewirkt werden. In Berlin wird in diesem Zusammenhang die Beachtung des Landesgleichstellungsgesetzes gefordert.

Unabhängig von dem Anteil der politischen Vertreter besteht in allen Kodizes der zentrale Entscheidungsgrundsatz für Aufsichtsräte in der Berücksichtigung des Interesses der jeweiligen Gebietskörperschaft. Im Fall des Kodex der Landeshauptstadt Stuttgart betrifft dies insbesondere „die Beschlüsse der städtischen Ausschüsse bzw. des Gemeinderates“. Zudem finden sich überall Informationspflichten für Aufsichtsratsmitglieder bei auftretenden Interessenkonflikten; die Informationspflichten bestehen dabei sowohl gegenüber den anderen Aufsichtsratsmitgliedern als auch gegenüber der Gesellschafterversammlung. In besonders schwerwiegenden Fällen sollen diese zur Mandatsniederlegung führen.

Im Hinblick auf Weiterbildungsangebote für Aufsichtsräte werden häufig die Kommunen (Düsseldorf und Mannheim) und Gesellschafter (Hamburg) in der Pflicht gesehen. Die konkrete Ausgestaltung solcher Angebote bleibt jedoch in fast allen Kodizes offen. Die einzige Empfehlung ist im Kodex der Stadt Saarbrücken festgeschrieben. Vorgesehen ist hier eine jährliche Fortbildung zur aktuellen Rechtsentwicklung.

5. Anforderung: Verpflichtung auf die Einhaltung von Gesetz und Recht sowie Satzung und unternehmensinternen Richtlinien (Compliance)

Aufgrund mehrfacher entsprechender Verstöße wird auch im Bereich privatwirtschaftlich geführter Unternehmen immer stärker die Bedeutung der korrekten Einhaltung von Gesetz und Recht (Compliance) hervorgehoben und als Verantwortlichkeit für die Unternehmensgremien festgeschrieben. Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes etwa regelt dies gleich mehrfach im Hinblick auf die Verantwortlichkeit der Geschäftsleitung und die Informationsversorgung des Überwachungsorgans. Dieser Anspruch sollte auch für andere PCGKs gelten.

Die Formulierung „die Geschäftsführung hat für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien zu sorgen (Compliance) und wirkt auch auf deren Beachtung durch die Konzernunternehmen hin“ findet sich in dieser oder leicht abgeänderter Form in allen untersuchten Kodizes wieder. Empfehlungen darüber hinaus nimmt allerdings keiner der Kodizes vor.

6. Anforderung: Transparenz der Vergütungen von Geschäftsführung und Aufsichtsrat

Ausgehend von einer entsprechenden Festlegung des Deutschen Corporate Governance Kodex der börsennotierten Unternehmen und der flankierenden gesetzlichen Regelungen legen auch immer mehr Kodizes im öffentlichen Bereich die individualisierte oder kollektive Offenlegung der Vergütungen der Unternehmensgremien fest.

Anforderung 5:

Kein Kodex mit starker
Anforderungserfüllung

Geringe Unterschiede zwischen
den Kodizes

Zwar ist diese Vorschrift im privaten wie öffentlichen Sektor umstritten, gerade deshalb ist es jedoch interessant zu sehen, inwieweit sich Kodizes im öffentlichen Bereich dieser Anforderung angeschlossen haben.

Das Bemühen um Transparenz bei der Vergütung ist in den Bestimmungen ausnahmslos erkennbar. Während die Kodizes der Städte Düsseldorf, Hamburg, Mannheim und Stuttgart eine individualisierte Veröffentlichung der fixen und variablen Vergütungsbestandteile der Geschäftsführungsmitglieder im Jahresabschluss festlegen, empfehlen Berlin und Saarbrücken ihren Unternehmen, diese in den Entsprechungserklärungen zu den Kodizes (im Berliner Fall zum DCGK) ebenfalls in individualisierter Form offenzulegen. In Bezug auf die Vergütung der Aufsichtsräte streben die Kodizes der Städte Berlin, Mannheim und Stuttgart eine Offenlegung der Gesamtbezüge im Jahresabschluss an. Die Kodizes der Städte Hamburg und Düsseldorf fordern eine individualisierte Auflistung der Aufsichtsratsbezüge.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die untersuchten Kodizes treffen Festlegungen zur Mehrzahl der definierten Anforderungen und erfüllen somit grundlegend ihre Steuerungs- und Kommunikationsfunktion. Neben Gemeinsamkeiten beim Aufbau und Inhalt zeigen sich jedoch auch wesentliche Unterschiede der Kodizes in den einzelnen Anforderungsbereichen. Während kein Kodex Aussagen zu übergreifenden öffentlichen Zielsetzungen der Beteiligungen trifft, nimmt der Mannheimer Kodex beim Prozess der unternehmensspezifischen Zielbestimmung und -überwachung sowie bei deren Anbindung an die gesamtstädtischen Ziele eine klare Vorreiterrolle ein. Hier zeigen sich die deutlichsten Unterschiede zu den sonstigen untersuchten Kodizes.

Zu erwarten ist, dass in den nächsten Jahren noch weitere Großstädte die Anwendung eines PCGK beschließen werden. Dabei reicht es nicht aus, sich ausschließlich am Deutschen Corporate Governance Kodex für börsennotierte Gesellschaften zu orientieren. Generell ist zu empfehlen, dass jeder PCGK eine Verpflichtung der Geschäftsleitung zur Verfolgung öffentlicher Ziele sicherstellen sollte. Zielvereinbarungen über rein betriebswirtschaftliche Größen – im Extremfall die gleichen, die in der Branche für Privatunternehmen gelten – sind bei öffentlichen Unternehmen nicht hinreichend. Zudem sollte jeder PCGK klare und eindeutige Verantwortungszuweisungen für die Beteiligungssteuerung und ein kontinuierliches Beteiligungscontrolling treffen.

Jeder PCGK wird nicht mehr als gedrucktes Papier sein, wenn er nicht auch gelebt und seine Einhaltung kontrolliert wird. Erste Erfahrungsberichte zeigen, dass zum Teil noch erhebliche Unterschiede zwischen der Schriftform der Kodizes und dem tatsächlich gelebten Zusammenspiel zwischen städtischen Vertretern und den öffentlichen Unternehmen zu beobachten sind. Um die Wirksamkeit zu erhöhen, bedarf es hier klarer Sanktionen für den Fall, dass die Kodexbestimmungen nicht beachtet bzw. Abweichungen nicht öffentlich begründet werden.

Letztlich gilt aber auch, dass die Kodexbestimmungen nicht nur von den öffentlichen Unternehmen, sondern auch von den politischen Vertretern beachtet und akzeptiert werden müssen. Hierzu zählt ebenso, dass die Politik sich mit unterjährigen Einzeleinriffen zurückhalten sollte. Auch öffentliche Unternehmen müssen unternehmerisch geführt werden (können), was ein Mindestmaß an Freiraum voraussetzt. Nur durch klare Kompetenzregelungen sind im Fall von Fehlentwicklungen in einem öffentlichen Unternehmen dann auch Fragen zur Verantwortung und zu einer etwaigen persönlichen Haftung der einzelnen Akteure beantwortbar. ■

Michael Plazek, David Weber, Dr. Ferdinand Schuster

Anforderung 6:

Hamburger und Düsseldorfer Kodizes mit stärkster Anforderungserfüllung

Geringe Unterschiede zwischen den Kodizes

Vom Eingriff zur Steuerung – wie Controlling in der öffentlichen Verwaltung funktionieren kann

Vor rund 20 Jahren begann in der deutschen öffentlichen Verwaltung der Übergang zu neuen Steuerungs- und Controllingmodellen. Transparenz, Effektivität und Effizienz – das galt damals und gilt auch heute als Maßstab. Und doch ist bei vielen Protagonisten Ernüchterung – teilweise auch Enttäuschung – eingetreten. Was ist seitdem geschehen? Was sind die Gründe für die verhaltene Bilanz? Und gibt es überhaupt Ansätze für eine wirklich erfolgreiche Einführung von neuen Steuerungsansätzen?

Rückblende: New Public Management als Blaupause der Reform

Anfang der 1990er-Jahre begann die deutsche öffentliche Verwaltung, Controlling-Systeme zur Schaffung von mehr Transparenz und zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einzuführen. Städte waren die ersten, die das Neue Steuerungsmodell (NSM) umsetzten. Innovative Verwaltungsmitarbeiter identifizierten Dienstleistungen, definierten Kennzahlen und füllten damit umfangreiche Dienstleistungskataloge (Produktkataloge). Die einzelnen Produkte flossen als Kostenträger in die Kosten- und Leistungsrechnung ein. Ziele der Verwaltung wurden operationalisiert und mithilfe von Zielvereinbarungen einzelnen Führungskräften bzw. deren Verantwortungsbereichen zugeordnet. Ergänzt wurden diese Instrumente durch zumeist freiwillige Leistungsvergleiche. Damit war der Einstieg in die lernende Verwaltung und in ein externes Benchmarking geschafft.

Spätestens nach dem Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms setzte sich dann wieder stärker das Bewusstsein der „Grenzen des Wachstums“ durch. Während man in der Öffentlichkeit vor allem die Budget-Herausforderungen sah und deshalb

Reformen zunehmend akzeptierte, war vielen Insidern der Verwaltung klar geworden, dass mit einem bürokratisch-zentralistischen Steuerungsansatz allein die gewünschten Leistungen immer weniger erbracht werden konnten, bzw. nur zu deutlich höheren Kosten.

Bilanz heute: Viele Enttäuschungen und wenig Erfolge

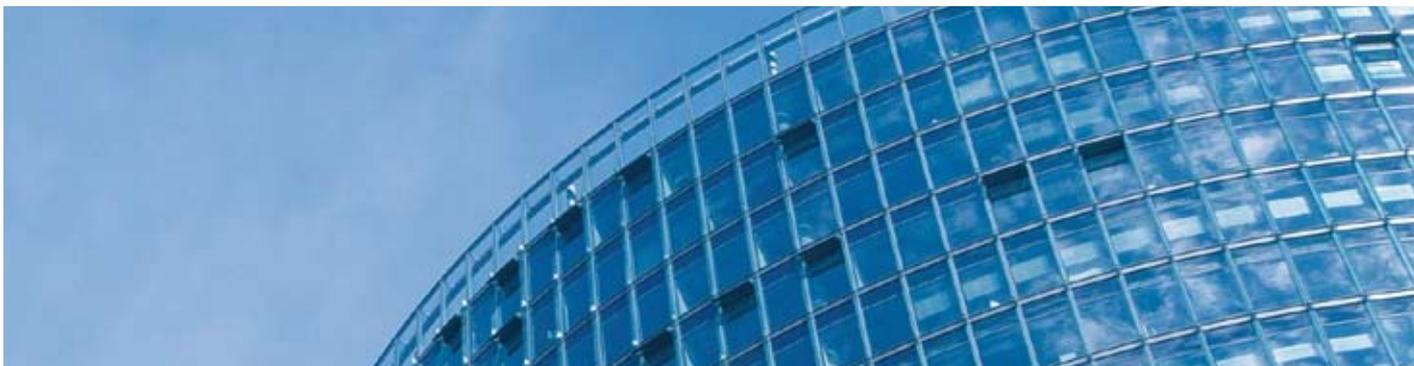
So mancher Reformansatz wurde angesichts fehlender Wirksamkeit und ausgebliebener Effizienzgewinne kritisiert oder gar für gescheitert erklärt. Eine Umfrage des Instituts für den öffentlichen Sektor¹ unter mehr als 850 Führungskräften der öffentlichen Verwaltung zeigt, dass betriebswirtschaftliche Instrumente heute nur von rund 14 Prozent der Befragten als besonders hilfreich bewertet werden. Personalentwicklung und IT werden im Vergleich hierzu mit jeweils etwa 32 Prozent mehr als doppelt so häufig als wichtig für die Verwaltungsführung angesehen. Und obwohl mehr als ein Drittel betriebswirtschaftliche Instrumente wünschen, wird deren Nutzen von den Führungskräften der öffentlichen Verwaltung als insgesamt

LITERATURTIPP

Bernhard Hirsch et al.: Controlling in öffentlichen Institutionen – Rollen, Handlungsfelder, Erfolgsfaktoren, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2012

In dieser Publikation werden die einzelnen Facetten einer sechsdimensionalen Controlling-Konzeption für öffentliche Institutionen aufgezeigt. Beispiele der Praktiker im Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ ergänzen die konzeptionellen Überlegungen und veranschaulichen damit den Umsetzungsstand in den Behörden.

¹ Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2010): Verwaltungsführung heute. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung



niedrig eingestuft. Die Ursachen für diese ernüchternde Bilanz sind vielfältig. Sicherlich gibt es zum einen handwerklich-technische Defizite bei der Umsetzung. So ist die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) mit ihrem Fokus auf Kostentransparenz und weniger auf Leistungsaspekte für die Führungskräfte vor Ort oft nicht umsetzbar. Controlling- und Zielvereinbarungssysteme wurden zwar vielfach etabliert, aber von der Führungsebene nicht konsequent und glaubwürdig vorgelebt und von den Mitarbeitern nicht selten abgelehnt. „Controlling haben wir jetzt auch“, hieß es oft. Gleichzeitig dominiert die kameralistische Haushaltsführung als eine rein inputorientierte Steuerung weiterhin das Denken und Handeln in der öffentlichen Verwaltung. Die beschlossene Einführung der kommunalen Doppik bis spätestens 2012 wurde in vielen Bundesländern wie beispielsweise in Baden-Württemberg kürzlich erst auf das Jahr 2020 verschoben; in Thüringen und Bayern haben die Kommunen gar ein Wahlrecht.

Alle Ansätze für eine bessere Steuerung ringen zudem mit der großen Komplexität der öffentlichen Verwaltung. Jede Kommune bietet mehrere Hundert verschiedene Dienstleistungen an – mehr als jede Versicherung oder Bank. Bundes- wie Landesregierungen bilden das gesamte politisch-gesellschaftliche Spektrum ab: von der Innen- über die Verkehrs- bis hin zur Justiz- und Gesundheitspolitik. Darüber hinaus gibt es neben klassischen Verwaltungstätigkeiten – etwa bei der Umsetzung von Verordnungen – hoheitliche Aufgabenwahrnehmung, aber auch Service- und Projektaufgaben. Und nicht zuletzt führt die sogenannte Einzelfallgerechtigkeit zu

engmaschigen gesetzlichen Detailregelungen.

Steuerung 2.0 – ein umfassender Ansatz

Heute stellt sich die Frage, wie Controlling nachhaltig erfolgreich eingeführt werden kann, drängender als jemals zuvor. Die finanziellen und personellen Ressourcen sind angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise und einer immensen Staatsverschuldung begrenzter als in der Vergangenheit. Gleichzeitig steigen im Zeitalter des Internets die Leistungserwartungen der Kunden an einen schnellen und unbürokratischen Service. Zudem ist in einem globalisierten Wettbewerbsumfeld effektives Verwaltungshandeln zu einem wichtigen Standortfaktor geworden. Die Lehren der Vergangenheit zeigen, dass es drei wesentliche Faktoren für nachhaltig erfolgreiche Steuerungs- und Controllingssysteme gibt: Erstens gilt es, sich zu fokussieren und das Wichtige richtig zu tun. Zweitens sind die notwendigen Veränderungen in den Organisationen aktiv zu gestalten und drittens müssen Politik und Public Management konsequenter voneinander getrennt werden.

1. Konzentration auf das Wesentliche
Controlling einzuführen – dafür gibt es verlässliche Handbücher. Die Wissenschaft und praktische Projekterfahrung zeigen, dass die Grundregeln wie die Begrenzung auf eine geringe Zahl von aussagekräftigen Key Performance Indicators (KPI) oder die handlungsorientierte Ausgestaltung des Berichtswesens gleichermaßen für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung gelten. Auch ist die für die Einführung von Controlling erforderliche Abfolge

bekannt, obwohl sie nur sehr selten konsequent umgesetzt wird: Sie reicht von der Entwicklung eines übergreifenden Steuerungsverständnisses mit einem überzeugenden Leitbild, der Umsetzung in vom gesetzlichen Auftrag abgeleitete mess- bzw. bewertbare Ziele über die Ausgestaltung eines neuen Geschäftsprozessmodells bis hin zu einem effizienten Zielvereinbarungssystem und zu der Einführung einer zentralen Controllingorganisation. Die Technik ist also kein Geheimwissen oder gar Hexenwerk. Obwohl es also einerseits bewährte Verfahrensschritte für die Einführung von Controllingssystemen gibt, zeigt sich in der Praxis, dass der Erfolg der Umsetzung nicht nur, aber vor allem in der öffentlichen Verwaltung davon abhängt, dass drei Gestaltungsregeln beachtet werden.

- Zum Ersten ist ein konsequenter Fokus auf die wesentlichen wertschöpfenden Prozesse erforderlich. Gerade angesichts der oben beschriebenen Komplexität der öffentlichen Verwaltung ist weniger mehr. Nicht alle Bereiche und Prozesse müssen bis ins letzte Detail einem Controlling unterworfen werden. So sind bei Kommunen die budgetrelevanten Einnahmeprozesse wie auch die kostenintensiven Investitionen (zum Beispiel Bauprojekte und Sozialleistungen) zu priorisieren.
- Zum Zweiten muss das Steuerungskonzept aus einigen wenigen klaren und verständlichen Leitgedanken abgeleitet werden. Beispielhaft erfolgte dies bei der Bundesagentur für Arbeit mit dem doppelten Leitgedanken „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“, aus dem der gesamte Steuerungsansatz inhaltlich abgeleitet wurde. Nur eine derartig

klare Fokussierung schafft eindeutige Vorgaben und verhindert so die Verschwendung von Ressourcen.

- Steuerung ist insbesondere in den immer noch hierarchisch angelegten Strukturen des öffentlichen Sektors Chefsache. Ohne klare Führung, Top-down-Vorgaben sowie konsequentes und glaubwürdiges Vorleben werden weder die Führungskräfte noch die Mitarbeiter überzeugt. Steuerung und Controlling müssten als Führungsaufgaben von allen Führungskräften verstanden, umgesetzt und aktiv vorgelebt werden.

2. Den Veränderungsprozess aktiv gestalten

Beim Thema Steuerung und Controlling geht es in Wahrheit nicht um die Einführung eines neuen technischen Managementsystems. Im Vordergrund steht vielmehr die grundlegende Veränderung der gesamten Institution – also effektivere Prozesse, eine effizientere Organisation und nicht zuletzt die Veränderung des Denkens und Handelns der Mitarbeiter. Verwaltung muss heute vieles sein: ein professioneller Dienstleister und Manager von großen Projekten, Serviceanbietern und einer wachsenden Zahl eigener Unternehmen. Erforderlich ist also eine grundlegende Veränderung der Arbeitsweisen, der Einstellungen und auch der Qualifizierung der Mitarbeiter und Führungskräfte. Dass rund zwei Drittel aller großen Reformprojekte in öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft von den Verantwortlichen im Nachhinein als gescheitert bewertet werden, hat nicht zuletzt hierin seine Gründe. Veränderungsprozesse sind für die Organisation nicht nur neu, sondern inhaltlich äußerst anspruchsvoll, denn mehrere Veränderungsdimensionen müssen gleichzeitig und koordiniert bewältigt werden.

- Das Schaffen von Verständnis und Akzeptanz für die Notwendigkeit der Veränderung ist wichtig, reicht aber allein nicht aus. Große Reformprozesse erfordern, zumindest bei der Mehrzahl der Mitarbeiter, die Bereitschaft mitzumachen – besser noch Begeisterung, die die Motivation schafft, mehr als das Übliche zu leisten. Dass ältere Beschäf-

tigte anders und schwieriger lernen als junge Menschen, ist dabei eine nicht zu unterschätzende Herausforderung.

- Die Vorgesetzten sind als Vorbilder und Treiber von Veränderung unverzichtbar. In jedem Veränderungsprozess ist es eine zentrale Aufgabe, die Führungskräfte nicht nur zu allererst zu überzeugen, sondern sie auch zu befähigen, mit der neuen Situation umzugehen und diese ihren Mitarbeitern glaubhaft vermitteln zu können. Nur dann sind sie willens und in der Lage, die notwendigen Veränderungen aktiv mitzugestalten.
- Die notwendige Anpassung der Prozesse und Organisation muss im besten Sinne radikal sein. Für die Mitarbeiter muss erfahrbar werden, dass anderes und besseres Arbeiten möglich ist. Mehr noch: Es gilt, eine Dynamik zu entfalten – von einer einmaligen Veränderung hin zu einer lernenden Organisation, die sich mit den neu gewonnenen Erkenntnissen über eigene Leistung und Gesundheit kontinuierlich weiterentwickelt.

3. Mehr Management und weniger Politik – ein neues Leistungsverständnis des Staates

Die Legislative regiert nicht nur in Deutschland in starkem Maße in die exekutive Verwaltung hinein. Die Budgethoheit der Parlamente ist unbestritten ein hohes Gut und hat zu Recht Verfassungsrang. Sie ist aber keine Legitimation für ein „Hineinregieren“. Daran haben sich jedoch fast alle Beteiligten gewöhnt: die Politiker als vorgebliche „Kümmerer“ und „Löser“ fast aller Probleme und die Verwaltung, die dies allzu oft als Vorwand nimmt, erst einmal abzuwarten. Im Übergang zu einem neuen Verwaltungsverständnis muss sich auch die Politik an eine Steuerung über Ziele und Kennzahlen gewöhnen. Das Haushaltsrecht muss anders – outputorientiert – wahrgenommen werden. Steuern über Ziele bedeutet, der Verwaltung zu sagen, was sie erreichen soll, aber es ihr zu überlassen, wie sie das tut. Zugleich ist Mut zu objektiver Transparenz erforderlich, die sich den Konsequenzen der eigenen Ent-

scheidungen offen und nachvollziehbar stellt. Dies gilt im Übrigen und nicht zuletzt auch für die Leitungsebenen in Ministerien und vielen anderen öffentlichen Einrichtungen.

Erfolgreiches Controlling möglich

Controlling in der öffentlichen Verwaltung kann gelingen, wenn diese Grundregeln beachtet werden. Beispiele hierfür gibt es. So haben die Bundesländer Hamburg und Hessen ihre ersten Bilanzen auf Basis der Doppik vorgelegt. Hieraus werden Konsequenzen für das Verwaltungshandeln und die Zuteilung von Mitteln gezogen. In der Bundesagentur für Arbeit wurde die Ergebnisverantwortung verbunden mit der Zuweisung der Entscheidungskompetenz. Aus einer Anstalt wurde eine Agentur mit veränderten Prozessen, mit einem neuen Fokus auf die „Kunden“ und das Ergebnis – im Sinne von Wirkung und Wirtschaftlichkeit.

Steuerung und Controlling erfolgreich einzuführen erfordert in der öffentlichen Verwaltung zum Teil mehr Anstrengungen und einen noch längeren Atem als in der Wirtschaft. Zugleich ist dies angesichts der skizzierten Herausforderungen alternativlos, sofern die erforderliche Leistung angesichts begrenzter Budgets machbar sein soll.

Und mehr noch: Diese Offenheit ist Teil eines modernen Demokratieverständnisses, in dem sich zum einen die Frage stellt, ob nicht mehr dezentral entschieden werden kann und soll, dort wo die Folgen der Entscheidungen direkt spürbar sind und die Betroffenen sich direkt artikulieren können. Zum anderen erwarten die Bürger mehr Transparenz über die vom Staat erbrachten Leistungen im Sinne messbarer und nachvollziehbarer Ergebnisse. ■

Dr. Klaus Schuberth (Bundesagentur für Arbeit), Heinrich Rentmeister (KPMG)

Leistungsorientierte Steuerung von Vollzugsbehörden

Mit der Stärkung der Autonomie und Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten sowie der Einführung einer leistungsorientierten Steuerung dieser Einheiten verfolgen viele europäische Staaten das Ziel eines verbesserten Vollzugs staatlicher Aufgaben. Aufbauend auf den Ergebnissen eines internationalen Forschungsprojekts werden in diesem Beitrag die Relevanz und Erfolge dieser Reformen näher beleuchtet und erste Schlussfolgerungen für die deutsche Verwaltungspraxis abgeleitet.

In fast allen europäischen Staaten kam es in den letzten zwei Jahrzehnten zur Etablierung zahlreicher Agenturen und anderer Formen verselbstständigter Vollzugsbehörden, die aus den Ministerien herausgelöst wurden, mit höherer budgetärer und personeller Entscheidungsautonomie ausgestattet sind und auf Abstand von der Ministerialverwaltung operieren.¹ Prominente Beispiele dieses Reformtrends sind die „Next-Steps-Agencies“ in Großbritannien, die „centres de responsabilité“ in Frankreich, die „FLAG-Ämter“ in der Schweiz, die „Flexiklausel“-Behörden in Österreich oder in Deutschland die Bundesagentur für Arbeit.

Im Gegenzug für diese verstärkte Autonomie müssen sich die verselbstständigten Einheiten und deren Führungskräfte einer verstärkten Verantwortung stellen. Die Reformen zielen daher vielfach auf die gleichzeitige Neugestaltung der Beziehungen zwischen Ministerien und Behörden durch leistungsorientierte Steuerungsformen ab. Das idealtypische Modell einer „modernen Agentur“² postuliert eine Abkehr von der klassisch-bürokratischen Steuerung hin zu einer leistungsorientierten Steuerung in Form von Leistungs- und

Zielvereinbarungen, Leistungsindikatoren und Berichtswesen. Zentrales Ziel ist dabei auch eine klarere Trennung von Politikformulierung durch die Ministerialverwaltung und Politikumsetzung durch die Agenturen. Letztere sollen durch die Herauslösung aus dem politischen Kontext, erweiterte Handlungsspielräume für das Management administrativer Ressourcen (vor allem Personal und Finanzen) und die stärkere Verwendung privatwirtschaftlicher Methoden und Instrumente die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung steigern. Ebenso verspricht man sich durch die Reformen eine höhere Transparenz und Verantwortlichkeit im Hinblick auf die finanzielle Lage sowie die erbrachten Leistungen – nicht zuletzt durch weitreichende, vielfach auch öffentliche Berichterstattung etwa in Form von Jahresberichten.

Erfolge und Herausforderungen

Die oben beschriebenen Agentur-Reformen haben sich in der internationalen Verwaltungspraxis durchaus bewährt. Internationale Erfahrungen lassen erkennen, dass es durch solche Reformen insgesamt zu einer Aufwertung des Vollzugs im Vergleich zur klassischen Ministerialverwaltung und zu einem stärkeren Fokus auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung kommt. Britische Erfahrungen bestätigen beispielsweise Qualitätsverbesserungen

¹ Vgl. OECD (2005): Public Sector Modernisation

² Vgl. Pollitt, C./Talbot, C./Caulfield, J./Smullen, A. (2004): Agencies: How Governments do things through semi-autonomous organizations



und eine deutlich vergrößerte Transparenz bei der Leistungserbringung durch Vollzugsbehörden. Ein umfassender Evaluationsbericht des Schweizerischen Bundesrats zu den Erfahrungen mit der Führung über Leistungsauftrag und Globalbudgetierung von Bundesbehörden aus dem Jahr 2009 bestätigt die Erfolge des Modells in der Umsetzungspraxis. Man stellte eine bessere betriebliche Führung der Verwaltungseinheiten, ein verstärktes Leistungs- und Kostenbewusstsein, motivierende Effekte für die Mitarbeiter, eine verbesserte politische Führung durch die Departemente (Ministerien) sowie eine gut funktionierende parlamentarische Aufsicht fest. Auch für Österreich kam eine Evaluation der Reform Erfahrungen der Flexibilisierungsklausel zu einer insgesamt positiven Einschätzung.³ So wurden etwa Performanceverbesserungen, ein deutlicher Bewusstseins- und Kulturwandel der Verwaltungseinheiten in Richtung stärkere Eigenverantwortlichkeit und stärkeres Kostenbewusstsein sowie ein verstärkter Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente festgestellt.

Der Trend hin zu solchen verselbstständigten Verwaltungseinheiten führt allerdings auch zu neuen Herausforderungen. Hierzu zählen zum Beispiel mögliche Steuerungs- und Kontrolldefizite (vor allem Untersteuerung) oder der Verlust der politischen Makrosteuerung durch zunehmende Fragmentierung und Koordinationsverluste. Insbesondere die Wissenschaft weist

darauf hin, dass der Reformtrend substantielle Herausforderungen und neue Probleme mit sich bringt, weshalb die Einrichtung, Ausgestaltung und Steuerung dieser Einheiten einer besonderen Aufmerksamkeit bedarf.

Relevanz der Thematik in Deutschland

In Deutschland wurde dieser Trend der Verselbstständigung und leistungsorientierten Steuerung von Bundesbehörden mit vereinzelten Ausnahmen – wie etwa bei der Ausgestaltung der Bundesagentur für Arbeit – bisher eher zögerlich aufgegriffen. Trotzdem existiert auch in Deutschland eine relativ hohe Zahl von Behörden, die unter dem Begriff einer „Agentur“ zusammengefasst werden können. Für die Bundesebene lassen sich etwa vier Typen unterteilen: Öffentlich-rechtliche Behörden der mittelbaren und unmittelbaren Bundesverwaltung – insgesamt rund 270 Organisationen wie etwa das Bundesverwaltungsamt, das Statistische Bundesamt oder die Bundesanstalt für Flugsicherung – sowie die privatwirtschaftlich organisierten Organisationen der Bundesprivatverwaltung und der Bundesverrichtungsverwaltung.⁴ Nach dem aktuellen Beteiligungsbericht des Finanzministeriums war der Bund im Jahr 2011 an 109 Unternehmen beteiligt. Die Gesamtzahl der unmittelbaren und bedeutenderen mittelbaren Beteiligungen lag sogar bei 680 Unternehmen. Die rechtliche Ausgestaltung, Staatsnähe und damit die Art der Steuerung durch das zuständige Ministerium variiert sehr stark und zeichnet sich durch das Fehlen klarer und einheitlicher Modelle aus. Während etwa für den Bereich der Beteiligungen des Bundes an Unternehmen mit den Grundsätzen für die Beteiligungsführung und dem 2009 beschlossenen Public Corporate Governance Kodex erste Ansätze einer Vereinheitlichung und Standardisierung bestehen, wird der Bereich der Vollzugsbehörden bisher deutlich weniger thematisiert. Die Idee der leistungsorientierten Steuerung von Bundes-

behörden wurde bereits erstmals Mitte der 90er-Jahre diskutiert und beispielsweise vom Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ empfohlen. In den Folgejahren haben Zielvereinbarungen zwischen Bundesministerien und Bundesbehörden zunehmend Verbreitung gefunden, konkretes Wissen über die tatsächliche Relevanz und Verwendung solcher Zielvereinbarungen ist allerdings nur ungenügend vorhanden. Ein Bericht des Bundesrechnungshofs aus dem Jahr 2005 stellte kritisch fest, dass die Zielvereinbarungen „keine konkreten Ziele und keine messbaren Kriterien zur Entscheidung über Eingriffsmaßnahmen enthalten“.⁵ Vor diesem Hintergrund interessieren die Frage der konkreten Umsetzung dieses Reformtrends in Deutschland sowie Handlungsempfehlungen, die sich aus den internationalen Erfahrungen ableiten lassen. Die weitreichenden Reformaktivitäten in vielen Ländern und die bisher nur zurückhaltende Einführung der leistungsorientierten Steuerung von Vollzugsbehörden in Deutschland bieten die Möglichkeit, von den Erfahrungen, aber auch Fehlentwicklungen dieser Länder zu lernen. Der vorliegende Beitrag fokussiert zwar auf Vollzugsbehörden auf Bundesebene, die angesprochenen Fragen zur Steuerung verselbstständigter Verwaltungseinheiten ist aber auch für Bundesländer mit ihren oberen Landesbehörden, Landesbetrieben oder rechtsfähigen Anstalten von ähnlicher Relevanz.

Ergebnisse eines international vergleichenden Forschungsprojekts

Im Rahmen eines international vergleichenden und von der EU geförderten Forschungsprojekts – COST Action IS0601 on Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organisations – wurden die Erfahrungen mit der Ausgestaltung, Steuerung, Kontrolle und Leistungsfähigkeit von verselbstständigten und ausgegliederten Einheiten umfassend untersucht; ein zusammenfassender Ergebnisbericht wurde im Jahr 2011 vorge-

3 Vgl. Hammerschmid, G./Egger-Peitler, I./Höllerer, M. (2008): Evaluierung des Instruments der Flexibilisierungsklausel

4 Vgl. Bach, T./Fleischer, J./Hustedt, T. (2010): Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden, Agenturen im westeuropäischen Vergleich

5 Vgl. Bundesrechnungshof (2005): Bericht an den Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche

stellt.⁶ Als Grundlage dafür wurden die Leitungen von insgesamt über 1.400 selbstständigen Verwaltungseinheiten in zwölf europäischen Staaten sowie der EU in einheitlicher Form befragt. Für Deutschland konnte hierbei auf die Ergebnisse einer im Jahr 2008 von der Universität Potsdam unter Leitung von Prof. Dr. Werner Jann durchgeführten Befragung von 73 Vollzugsbehörden der Bundesverwaltung zurückgegriffen werden.⁷

Verhaltens Umsetzung in Deutschland

Von besonderem Interesse im Rahmen des EU-weiten Projekts war die Frage, inwieweit die leistungsorientierte Steuerung von Vollzugsbehörden in der Verwaltungspraxis bereits Umsetzung findet. Idealtypischerweise besteht eine solche aus folgenden Elementen:

- Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerien und Vollzugsbehörden
- Verwendung von Indikatoren zur Messung der erzielten Leistungen
- regelmäßige Berichte der Vollzugsbehörden über ihre Aktivitäten, ihre erbrachten Leistungen und den Umsatz der Leistungsvereinbarungen an Ministerien bzw. auch an Rechnungshöfe und eine breitere Öffentlichkeit
- erweiterte Handlungsspielräume der Behörden im Hinblick auf Personal und Haushaltswirtschaft
- ein weitgehender Verzicht der politischen Führung und Ministerialverwaltung auf Detailsingriffe sowie eine strategische Steuerung auf der Grundlage der erzielten Leistungen und Wirkungen.⁸

Die für Deutschland durchgeführte Untersuchung⁹ zeigt deutlich, dass diese Elemente gerade im internationalen Vergleich nur gering umgesetzt sind. Knapp ein Drittel der sich an der Befragung beteiligenden Vollzugsbehörden hat eine Zielvereinbarung mit dem zuständigen Ministerium abgeschlossen und diese Zielvereinbarungen sind im Gegensatz zu vielen Vergleichsländern nicht öffentlich zugänglich. Nur etwa die Hälfte der Zielvereinbarungen enthalten messbare Zielgrößen und auch die Messung der erbrachten Leistungen bzw. Zielerreichung durch das Ministerium findet bei nur wenigen Behörden statt. Indikatoren zur Messung der erzielten Ergebnisse sind mittlerweile zwar zunehmend verbreitet – knapp 60 Prozent der befragten Behörden geben an, Indikatoren zu verwenden – die Bedeutung dieser Indikatoren wird allerdings mehrheitlich als eher gering eingestuft. Sie werden überwiegend intern verwendet und nicht als Teil einer leistungsorientierten Steuerung durch die Ministerien verstanden. Auch das Berichtswesen ist wesentlich geringer ausgeprägt als etwa in Schweden, den Niederlanden oder Großbritannien. Im Gegensatz zu diesen Ländern gibt es kein einheitliches System regelmäßiger Berichte an die Ministerien, die Bandbreite der Berichtshäufigkeit variiert sehr stark und extern veröffentlichte Jahresberichte gibt es nur in Ausnahmefällen. In Bezug auf die Handlungs- und Entscheidungsspielräume zeigt sich, dass die Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung tatsächlich über größere finanzielle Entscheidungsspielräume verfügen. Sie sehen sich aber gleichzeitig durch das öffentliche Haushaltsrecht weiterhin als sehr eingeschränkt.

Im Hinblick auf die Steuerung durch die Ministerialverwaltung ist somit insgesamt auf Bundesebene ein Richtungswechsel hin zu einer leistungsorientierten Steuerung nur ansatzweise erkennbar. Die Steuerung erfolgt in der Regel selektiv und anlassbe-



zogen und die Fachaufsicht wird sehr unterschiedlich ausgeübt. Insgesamt ergibt sich damit für Deutschland – ähnlich wie etwa auch für Österreich – eine schwache Institutionalisierung der leistungsorientierten Steuerung durch die Ministerialverwaltung.¹⁰ Ein Blick auf die Umsetzungserfahrungen im internationalen Kontext zeigt allerdings auch, dass eine modellgetreue Umsetzung der idealtypischen Merkmale in keinem Land zur Gänze stattgefunden hat.

Schlussfolgerungen aus dem internationalen Vergleich

Welche Schlussfolgerungen lassen sich jetzt aufgrund des Ländervergleichs im Hinblick auf die Verselbstständigung und leistungsorientierte Steuerung von Vollzugsbehörden ziehen?

Die internationalen Erfahrungen machen deutlich, dass es hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Ministerialverwaltung und Vollzugsbehörden in den untersuchten Ländern viele Gemeinsamkeiten und ähnliche Herausforderungen gibt.¹¹ Insbesondere zeigt sich, dass die Umsetzung der neuen Steuerungslogik erheblicher Anstrengungen bedarf und vor allem Zeit benötigt. In Staaten mit langjährigen Erfahrungen mit Agentur-Reformen (vor allem Großbritannien, Niederlande, skandinavische Staaten) sind die erweiterten bud-

6 Vgl. Verhoest, K./van Thiel, S./Bouckaert, G./Laegreid, P. (eds.) (2011): Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries; Verhoest, K./van Thiel, S./Bouckaert, G./Laegreid, P. (2011): Governing Public Agencies in the 21st Century: International Lessons and Policy Recommendation by the COST Action ISO601

7 Vgl. Bach, T./Jann, W. (2010): Animals in the administrative zoo: Organizational change and agency autonomy in Germany, *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 443–468; Bach, T./Fleischer, J./Hustedt, T. (2010): Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden, Agenturen im westeuropäischen Vergleich

8 Vgl. Pollitt, C./Talbot, C./Caulfield, J./Smullen, A. (2004): Agencies: How Governments do things through semi-autonomous organizations; Bach, T./Fleischer, J./Hustedt, T. (2010): Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden, Agenturen im westeuropäischen Vergleich

9 Vgl. Bach, T./Jann, W. (2010): Animals in the administrative zoo: Organizational change and agency autonomy in Germany, *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 443–468; Bach, T./Fleischer, J./Hustedt, T. (2010): Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden, Agenturen im westeuropäischen Vergleich

10 Vgl. Hammerschmid, G./Steigenberger, K./Krischok, A. (2011): Public Corporate Governance, Projektbericht ÖNB Jubiläumfondsprojekt Nr. 13025

11 Vgl. Verhoest, K./van Thiel, S./Bouckaert, G./Laegreid, P. (eds.) (2011): Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries; Verhoest, K./van Thiel, S./Bouckaert, G./Laegreid, P. (2011): Governing Public Agencies in the 21st Century: International Lessons and Policy Recommendation by the COST Action ISO601



getären und personellen Handlungsspielräume sowie die Leistungssteuerung bereits weitreichend umgesetzt. Ein direkter und vollständiger Übergang von der klassisch-bürokratischen Steuerung ist nicht zu erwarten, sodass sich die Frage einer geeigneten Balance stellt.

Notwendig für einen Erfolg ist die Existenz eines kohärenten konzeptionellen Rahmens als Orientierungshilfe im Hinblick auf die Schaffung, Ausgestaltung und Steuerung von Vollzugsbehörden. So wurden etwa in den Niederlanden, der Schweiz oder in Österreich neue Rechtsformen bzw. Organisationstypen geschaffen, die an bestimmte Bedingungen geknüpft sind, unter denen es den Vollzugsbehörden erlaubt ist, die „Fesseln“ des Haushaltsrechts zu lockern. Gleichzeitig wird dadurch ein systematischer Zugang in puncto Auswahl der geeigneten Ausgestaltung und Steuerung sichergestellt.

Wichtig erscheint der Aufbau eines geeigneten Dialogmodells zwischen Fachressort und Vollzugseinheiten. Die Erfahrungen gerade aus Skandinavien zeigen die Bedeutung eines besseren Austauschs und gegenseitigen Verständnisses zwischen Ministerialverwaltung und Vollzugsbehörden. Die Empfehlungen gehen vielfach in Richtung eines „Relational Contracting“ sowie eines „Leistungsdialogs“, in dem Kommunikation, Austausch und besseres Verständnis im Vordergrund stehen.¹² Harte Leistungskontrakte

mit umfangreichen bzw. quasi-automatischen Sanktionen oder auch ein Übermaß an Intervention durch das übergeordnete Ministerium können das Vertrauen zwischen Ministerialverwaltung und Vollzugsbehörde negativ beeinflussen und sollten daher vermieden werden. Erfolgreicher sind Anreize in nicht finanzieller Form – wie etwa Reputationseffekte – sowie Sanktionen in Form einer Rücknahme an Autonomie und stärkerer Kontrollen im Fall unbefriedigender Leistungserbringung.

Die meisten Agenturen erfüllen wesentliche öffentliche Aufgaben und Dienstleistungen, die sich häufig nur schwer messen und monetär bewerten lassen. Dies sollte berücksichtigt werden, wenn Leistungsziele und -indikatoren vereinbart sowie konkrete Ergebnisse interpretiert und diskutiert werden. Eine gute Leistung von Vollzugsbehörden sollte nicht nur über Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Leistungsmengen ausgedrückt werden. Sie sollte vielmehr auch die Qualität, Wirkungsorientierung und den öffentlichen Auftrag umfassen. Es gilt, eine überschaubare Anzahl von steuerungsrelevanten Leistungsindikatoren gemeinsam zu definieren, die auch für die übergeordnete Ministerialverwaltung von Nutzen sind. Eine kontinuierliche Diskussion der Steuerungsrelevanz, Verwendung und Interpretation solcher Indikatoren sowie deren Weiterentwicklung ist ebenfalls wichtig.

Einen wesentlichen Erfolgsfaktor stellt darüber hinaus der Aufbau entsprechender Steuerungskompetenz der übergeordneten Ministerialverwaltung im Hinblick auf eine strategische Prioritätensetzung und ziel- und ergebnisorientierte Steuerung dar. Ein regelmäßiger, direkter Austausch zwischen Ministerium und Vollzugsbehörden auf der Führungsebene ist für die Herausbildung eines neuen Rollenverständnisses wichtig und Basis für die Einräumung einer deutlich ausgeweiteten Managementautonomie. Die internationalen Erfahrungen unterstreichen auch die Wichtigkeit der Kompetenz und Professionalität der Führungskräfte sowie der Aufsichtsorgane für die Leistungs-

fähigkeit und den Erfolg der Verfügungsbehörden. Regierungen sollten verstärkt darauf achten, wenn es um die Besetzung und Qualifizierung der Leitungen und Aufsichtsorgane geht.

Zur Sicherstellung einer guten Balance zwischen Rechenschaftspflicht und Autonomie gewinnen auch Strategien zur Klarstellung der Rollen, Funktionen und Beziehungen zwischen Ministerialverwaltung und Vollzugsbehörde an Bedeutung. Während hier im Bereich der öffentlichen Unternehmen mit den Grundsätzen für die Beteiligungsführung und dem 2009 beschlossenen Public Corporate Governance Kodex bereits erste wichtige Konkretisierungen erfolgten, fehlen entsprechende Schritte für Behörden und Einrichtungen bisher weitgehend. Dass sich solche im Hinblick auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit positiv auswirken können, zeigen die internationalen Erfahrungen und geben gleichzeitig vielfältige Anregungen für eine erfolgreiche Umsetzung in Deutschland. ▀

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

¹² Vgl. Verhoest, K./van Thiel, S./Bouckaert, G./Laegreid, P. (2011): *Governing Public Agencies in the 21st Century: International Lessons and Policy Recommendations by the COST Action IS0601*

Wer kontrolliert die Kontrolleure?

Es ist die Aufgabe des Staates, dafür Sorge zu tragen, dass seine Bürgerinnen und Bürger in Freiheit, Frieden, sozialer Sicherheit und (hinlänglichem) Wohlstand leben können. Als Wirtschaftlichkeitsprüfer der öffentlichen Verwaltung haben die Rechnungshöfe die Aufgabe, darauf zu achten, dass der Einsatz gesellschaftlicher Ressourcen auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt bleibt. Doch wer kontrolliert die Rechnungshöfe? Wer überprüft die Leistungsstandards, sorgt für Kostendruck und übernimmt die Kontrolle, um ihre Wirtschaftlichkeit sicherzustellen?



Dr. Jens Harms

von 1989 bis 2001 Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs, anschließend bis 2009 Präsident des Rechnungshofs von Berlin

Bei der Aufstellung und der Ausführung des Haushalts sind neben der Ordnungsmäßigkeit (rechtliche und sachliche Richtigkeit) besonders die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 6 HGrG, § 7 BHO/LHO). Die kameralistische Praxis sieht vielfach anders aus: Hier werden die veranschlagten Mittel weniger als Ermächtigungsrahmen betrachtet, sondern als Verausgabungspflicht, und ein die Kosten minimierendes Verwaltungshandeln ist nicht unbedingt die Regel. So gibt es erhebliche Vollzugsdefizite bei der Umsetzung des rechtlich normierten Wirtschaftlichkeitsprinzips.

Um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen, bedarf es der externen Finanzkontrolle, die vornehmlich vom Bundesrechnungshof und den Rechnungshöfen der Länder geleistet wird. Sie sind als oberste Bundesbehörde bzw. oberste Landesbehörden in den jeweiligen Verfassungen (vgl. Art. 114 GG, Art. 95 Verfassung von Berlin) ausgewiesen. Ihr Aufbau und ihre Entscheidungsstruktur folgen den Rechnungshofgesetzen, ihre Aufgaben sowie die Formen der Berichterstattung beruhen auf den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder.

Aufgabe der Rechnungshöfe von Bund und Ländern ist es, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die „gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung“ (§ 88 BHO/LHO) zu prüfen. Dabei erstrecken sich

nach § 90 BHO/LHO die Inhalte der Prüfungen sowohl auf die Ordnungsmäßigkeit des staatlichen Handelns als auch darauf, „ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird“ und „ob die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.“ Letzteres beinhaltet auch die Modernisierung des Staates. Dabei gilt es den Fragen nachzugehen, inwieweit die Reformmaßnahmen effektiv sind,¹ bzw. ob es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sinnvoller wäre, bisher vom Staat unmittelbar oder von öffentlichen Unternehmen erstellte Leistungen in privatwirtschaftlicher Verantwortung zu erstellen.

Vor knapp vierzig Jahren hat sich Harvey Leibenstein in einem kurzen Aufsatz im *American Economic Review* mit den Voraussetzungen befasst, die zu einem kostenminimierenden Verhalten führen.² Leibenstein vertritt die Meinung, dass unter den Bedingungen einer „Principal-Agent-Struktur“ die „Agents“ keinen Anreiz haben, sich in jedem Fall wirtschaftlich zu verhalten. Die Beachtung des ökonomischen Prinzips muss daher quasi extern erzwungen werden. Dazu dienen:

- der Marktmechanismus (der bei öffentlichen Gütern nicht wirkt),
- die Definition von Leistungszielen,

¹ Harms, J. (2006): Die Verwaltungsreform in Berlin – eine Zwischenbilanz. In: Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hrsg.): *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik*

² Leibenstein, H. (1973): On the Basic Proposition of X-Efficiency Theory; *The American Economic Review*



- der Kostendruck und/oder
- bürokratische Kontrollen.

Leibenstein's Kontrolltheorie beansprucht eine ubiquitäre Geltung – das heißt sie gilt sowohl für die Wirtschaft wie für die staatliche Verwaltung – und es ist nicht einzusehen, warum sie auf die Organe der Finanzkontrolle keine Anwendung finden sollte.

Verantwortlich für die Sicherung der Leistungsfähigkeit der Rechnungshöfe als „Prinzipale“ sind die jeweiligen Parlamente (Bundestag, Landtage); sie prüfen aufgrund von § 102 BHO/LHO die Jahresabschlüsse (Rechnung) der Rechnungshöfe und erteilen Entlastung. Doch diese Kontrolle ist in aller Regel rein formaler Natur. Darüber hinaus sollten zumindest sporadisch folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Im Rahmen der Entlastung sollte die Wirtschaftlichkeit der Prüfungstätigkeit anhand von Kostendaten thematisiert werden.
- Es sollte eine vergleichende Überprüfung durch einen anderen Rechnungshof (Peer Review) initiiert werden.
- Ein externes Beratungsunternehmen sollte mit einer Prüfung der Organisations- und Kosteneffizienz des Finanzkontrollorgans beauftragt werden.

Um die Wirtschaftlichkeit der Prüftätigkeit beurteilen zu können, ist Kostentransparenz unabdingbar. So hat der Rechnungshof von Berlin – wie auch manch anderer Rechnungshof – vor etwa zehn Jahren die Kostenrechnung eingeführt, die viele kostenstellen- und kostenträgerbezogene Daten ausweist. Allerdings vertraten viele

Mitarbeiter die Einstellung, sich nicht von beachtlichen Tagessätzen und – insbesondere – immensen Gemeinkosten beeindrucken zu lassen – zumal die Kosten der erbrachten Leistungen von dem Prinzipal nicht thematisiert oder gar infrage gestellt wurden. Dies sollte von einer jährlichen Entlastung erwartet werden können, sofern sie ihrer Kontrollpflicht gerecht werden will.

Kostenbetrachtungen sind umso aussage relevanter, je mehr sie auf Vergleichen beruhen. Vergleichsdaten müssen aber erhoben werden, wozu die International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) Peer Reviews empfiehlt.³ Solche Prüfungen sind durch eine Gleichrangigkeit von Prüfer und Geprüftem charakterisiert – also eine wechselseitige Prüfung von Rechnungshöfen. Die Rechnungshöfe der Länder haben sich bisher nicht mit dieser Form der Evaluierung der eigenen Prüfungstätigkeit anfreunden können. Einerseits sehen manche Mitglieder ihre richterliche Unabhängigkeit gefährdet, andererseits besteht – wenn es keine Notwendigkeit gibt – verständlicherweise nur eine geringe Bereitschaft, die eigene Leistungsfähigkeit hinterfragen zu lassen.

Als dritte Möglichkeit, einen Rechnungshof extern zu evaluieren, wäre die Beauftragung eines Prüfungs- und Beratungsunternehmens zu erwägen. Die häufig geäußerten Bedenken, dass die Spezifika der staatlichen Finanzkontrolle von vorwiegend privatwirtschaftlich ausgerichteten Prüfern nicht ausreichend gewürdigt werden könnten, mögen teilweise stimmen. Sie sind jedoch in ihrer Verallgemeinerung falsch, denn erstens gibt es etliche Beratungsunternehmen, die langjährige Erfahrungen mit der Verwaltung haben. Zweitens existiert seit dem Jahr 1994 eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen solchen Unternehmen und der überörtlichen Kommunalprüfung beim Hessischen

Rechnungshof.⁴ Und drittens haben viele Wirtschaftsprüfer umfangreiche Kenntnisse der öffentlichen Wirtschaft, da sie im Rahmen der Jahresabschlussprüfung aufgrund von § 53 HGrG die Geschäftsführungstätigkeit öffentlicher Unternehmen einer eingehenden Prüfung unterziehen. Wenn entsprechend kenntnisreiche Beratungsunternehmen beauftragt werden, könnte es sicherlich zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen ihnen und den jeweiligen Rechnungshöfen kommen.

Eine externe Kontrolle der staatlichen Kontrolleure findet dort ihre Grenze, wo es um inhaltliche Fragen der Prüfungstätigkeit, also um die Sphäre der Urteilsbildung geht. Dies gebietet die Verfassung aufgrund der durch sie garantierten Unabhängigkeit der Mitglieder der Rechnungshöfe. Für die Prüfungstätigkeit selbst gilt allerdings genauso das Verfassungsgebot der Wirtschaftlichkeit. Daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, ist vor allem Aufgabe der zuständigen Parlamente. Es sollte aber auch ein Anliegen der Rechnungshöfe sein. ■

³ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI): Peer Review Guideline. Peer Reviews wurden wechselseitig von der Schweizer Finanzinspektion und vom Bundesrechnungshof durchgeführt.

⁴ Hilpert, B. (2002): Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften als Modell für künftiges Verwaltungshandeln. In: Eibelsäuser, M. (Hrsg.): Finanzpolitik und Finanzkontrolle – Partner für Veränderung

AKTUELLES AUS VERWALTUNGSWIRTSCHAFT UND ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

Corporate Governance

EU plant Frauenquote in Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen

Die EU plant die Einführung einer gesetzlichen Frauenquote für Aufsichtsräte. Der am 14.11.2012 offiziell vorgestellte Entwurf einer entsprechenden EU-Richtlinie sieht vor, dass von 2020 an in börsennotierten Unternehmen mindestens 40 Prozent der Aufsichtsräte Frauen sein müssen. Aufsichtsräte börsennotierter Unternehmen mit mehrheitlich öffentlichen Anteilseignern werden in der Richtlinie ebenfalls explizit erwähnt. Sie sollen dieselbe Quote bereits im Jahr 2018 erfüllen.

Die Mitgliedsländer sollen eigenständig Sanktionen für die Unternehmen im Fall der Nichtbefolgung festlegen. Vorgeschlagen werden dabei Bußgelder oder eine Annullierung der Postenbesetzung nach vorheriger gesetzlicher Prüfung. Einige Mitgliedsländer, darunter Deutschland, haben bereits Widerstand gegen die Verabschiedung der Richtlinie im Ministerrat angekündigt.

Gesetzliche Quoten für Aufsichtsräte gibt es bereits in Frankreich, Spanien, Norwegen, Island, Belgien, Italien und den Niederlanden. Auch der Bundesrat hat im September 2012 einen Gesetzentwurf verabschiedet, der die Einführung einer 40-prozentigen Frauenquote bei Aufsichtsräten börsennotierter und mitbestimmter Unternehmen ab 2023 vorsieht. Gesonderte Regelungen für Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen sind hier allerdings nicht vorgesehen. Der Gesetzentwurf wird derzeit durch den Bundestag beraten, eine Zustimmung erscheint nach ersten Aussagen der Regierungsfractionen als unwahrscheinlich. ■

Verwaltungsmodernisierung

Bundeskabinett beschließt E-Government-Gesetz

Das Bundeskabinett hat am 19.9.2012 das E-Government-Gesetz beschlossen. Das

Gesetzesvorhaben soll den Bürgern die Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten erleichtern, indem es die dazu benötigten elektronischen Wege ausbaut und verbessert. So werden neben der von Bürgern wenig genutzten elektronischen Signatur zwei weitere IT-Anwendungen (eID-Funktion des Personalausweises sowie die De-Mail) zugelassen.

Weitere Kernelemente des neuen Gesetzes sind:

- Verpflichtung der Verwaltung zur Eröffnung eines elektronischen Kanals und zusätzlich der Bundesverwaltung zur Eröffnung eines De-Mail-Zugangs,
- Grundsätze der elektronischen Aktenführung und des ersetzenden Scannens,
- Erleichterung bei der Erbringung von elektronischen Nachweisen und der elektronischen Bezahlung in Verwaltungsverfahren,
- Erfüllung von Publikationspflichten durch elektronische Amts- und Verkündungsblätter,
- Verpflichtung zur Dokumentation und Analyse von Prozessen,
- Regelung zur Bereitstellung von maschinenlesbaren Datenbeständen durch die Verwaltung (Open Data).

Bundesbehörden müssen das Gesetz vollständig anwenden. Behörden der Länder sind erfasst, soweit sie Bundesrecht ausführen. Für Kommunen gelten die Regelungen, wenn ihnen einzelne Aufgaben nach dem E-Government-Gesetz durch die Länder übertragen werden.

Der Nationale Normenkontrollrat hat in seiner Stellungnahme vom 28.8.2012 das Gesetzesvorhaben begrüßt. Dem einmaligen Erfüllungsaufwand von 690 Millionen Euro stünden bei einer Umsetzung des Gesamtkonzepts jährliche Einsparungen von rund einer Milliarde Euro bei der Bundesverwaltung gegenüber. Entscheidend seien, so der Normenkontrollrat, eine zügige Umsetzung sowie eine regelmäßige Evaluation.

Ob das Gesetz, wie von der Bundesregierung geplant, im ersten Halbjahr 2013 in

Kraft tritt, ist derzeit ungewiss, da vom Bundesrat zahlreiche Nachbesserungen gefordert werden. ■

Bundesweites Open-Data-Portal ab 2013

Das Open-Data-Portal für ganz Deutschland soll wie geplant zum Jahr 2013 an den Start gehen. Nach Medieninformationen äußerte sich die IT-Beauftragte der Bundesregierung anlässlich eines Pressegesprächs im September 2012 zuversichtlich, dass das Portal, welches behördliche Datenbestände von Bund, Ländern und Kommunen offenlegen und verbinden soll, mit Beginn des kommenden Jahres seinen Betrieb aufnehmen könne.

Bereits im August hatten das Lorenz-von-Stein-Institut Kiel und das Fraunhofer-Institut FOKUS die Umsetzung der bundesweiten Open-Data-Strategie untersucht. In einer gemeinsam verfassten Studie zum Thema „Open Government Data in Deutschland“ im Auftrag des Bundesministeriums des Innern räumen die beiden Institute rechtliche Bedenken hinsichtlich der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten aus. Auf Empfehlung der Autoren ist zunächst ein einjähriger Probetrieb des Open-Data-Portals geplant. Die Umsetzung und Begleitung des „Prototyps“ erfolgt durch das Fraunhofer-Institut FOKUS.

In der Studie finden sich zudem eine ganze Reihe von Handlungsempfehlungen, die es laut der Autoren auf dem Weg hin zu mehr Transparenz, Beteiligung und Zusammenarbeit als zentrale Aspekte von Open Government zu beachten gilt. Unter anderem plädieren sie für eine frühzeitige Einbeziehung der Ziel- und Nutzergruppen sowie eine zentrale Zusammenführung von Daten bereits existierender Portale. Auf Landesebene haben bislang die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Bremen eigene Open-Data-Portale online geschaltet. Damit ein langfristiger Erfolg des Projekts garantiert werden kann, fordern die Autoren darüber hinaus ein klares Bekenntnis der staatlichen Akteure zu Open Government.

Die Studie „Open Government Data in Deutschland“ kann unter www.bmi.bund.de heruntergeladen werden. ■

Nationaler Normenkontrollrat fordert stärkeres Engagement bei Bürokratieabbau und Kostenreduzierung

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat am 10.10.2012 der Bundeskanzlerin seinen Jahresbericht „Bessere Gesetzgebung – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten“ übergeben und vor nachlassenden Anstrengungen in Bezug auf eine folgekostenarme Gesetzgebung für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung gewarnt.

Wurden bis Juli 2011 nur die sogenannten Bürokratiebelastungen untersucht, bilanziert der diesjährige Jahresbericht erstmals die Entwicklung sämtlicher Folgekosten von Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung („Erfüllungsaufwand“). Der Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung sei demnach in den vergangenen zwölf Monaten zwar insgesamt gesunken. Jedoch resultierte die Entlastung praktisch ausschließlich aus einem Gesetzentwurf zur Reduzierung der Aufbewahrungsfristen von Unternehmensrechnungen, der bislang noch nicht durch das Parlament bestätigt wurde. Ohne diesen Gesetzentwurf wäre als Konsequenz aus zahlreichen anderen folgekostenintensiven Gesetzen ein Anstieg des Erfüllungsaufwands von mehr als einer Milliarde Euro zu konstatieren.

Der NKR-Vorsitzende mahnte vor diesem Hintergrund weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Gesetzesqualität an. Helfen könnten demnach zum Beispiel eine systematische Evaluation wichtiger Gesetze nach drei bis fünf Jahren und eine konsequente Umsetzung des Masterplans „E-Government-Gesetz“. Auch appellierte er an Länder und Kommunen, sich mit ihrer Expertise als Gesetzesvollzieher wesentlich stärker bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands von Gesetzen und Verordnungen einzubringen.

Der NKR-Jahresbericht kann unter www.normenkontrollrat.bund.de heruntergeladen werden. ■

Mehr direkte Demokratie auf EU-Ebene

Seit 1.4.2012 kann mit der Europäischen Bürgerinitiative von der Möglichkeit der politischen Partizipation auf europäischer Ebene aktiv Gebrauch gemacht werden.

Durch die Europäische Bürgerinitiative, umgangssprachlich auch Europäisches Bürgerbegehren genannt, wird es erstmals möglich, dass sich EU-Bürger unmittelbar an der Entwicklung von Strategien der EU beteiligen, indem sie die Europäische Kommission auffordern, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Eine Bürgerinitiative muss von mindestens einer Million EU-Bürgern aus mindestens sieben der 27 Mitgliedstaaten unterstützt werden. Sie können sich auf diese Weise zu einem selbst gewählten Thema in die europapolitische Diskussion einbringen. Volksabstimmungen sind auf EU-Ebene jedoch nicht vorgesehen.

Bislang wurden elf Initiativen in der Datenbank der Kommission offiziell registriert. Die Bandbreite der Themenstellungen reicht von Tierschutzinitiativen über Klimaschutz bis hin zum Verbot der Verwendung von Stammzellen in der Forschung.

Auch auf nationaler Ebene ist die Forderung nach einer Stärkung der Demokratisierung der Zivilgesellschaft und einer Einführung von Elementen direkter Demokratie bei politischen Entscheidungen ungebrochen. Etwa 80 Prozent aller Deutschen missbilligen es, dass weitreichende Entscheidungen allein von der Politik getroffen werden. Sie fordern eine stärkere zivilgesellschaftliche Beteiligung beispielsweise durch Volksentscheide – so das Ergebnis einer aktuellen repräsentativen Befragung (Politik Classic Bus 662 072/074) im Auftrag der Stiftung Identity Foundation. Weiterhin gaben knapp 20 Prozent der Teilnehmer an, sich persönlich in Bürgerinitiativen zu engagieren.

Weitere Informationen über das Verfahren der Europäischen Bürgerinitiative finden sich unter ec.europa.eu.

Die vollständige Befragung kann auf www.identity-foundation.de bestellt werden. ■

Bürgerbeteiligung bedarf klarer Regeln

Der Bayerische Städtetag hat auf seiner Jahrestagung im Juli 2012 ein Diskussionspapier zum Thema Bürgerbeteiligung veröffentlicht. Es soll den Kommunen, die sich diesem Thema zukünftig verstärkt zuwenden wollen, einen Überblick bieten.

Als Resümee stellen die Autoren eine Aufstellung mit Folgerungen für Städte und Gemeinden sowie eine Liste mit Forderungen an Bund und Land vor. So soll beispielsweise klar kommuniziert werden, welcher Handlungsspielraum für eine Beteiligung am jeweiligen kommunalen Projekt besteht. Für die Bundes- und Landesebene wird unter anderem gefordert, die gesetzlichen Planungsverfahren verständlicher und bürgerfreundlicher zu gestalten. Außerdem werden verschiedene Beispiele aus bayerischen Städten und Gemeinden aufgezeigt.

Das Diskussionspapier „Bürgerbeteiligung zwischen Marktplatz und Internet“ kann unter www.bay-staedtetag.de unter dem Stichwort Jahrestagung 2012 heruntergeladen werden. ■

E-Government-Studie zeigt Nachholbedarf bei kommunalen E-Services

Das kommunale Angebot an Onlineservices für Bürger und Unternehmen ist deutschlandweit sehr heterogen ausgeprägt, es gibt sowohl gute als auch schlechte Beispiele in großen wie kleinen Kommunen. Dennoch bestimmt insgesamt die Größe maßgeblich über die Ausprägung der Onlineangebote. Großstädte bieten ihren Bürgern in der Regel umfangreichere Services als Kleinstädte. Zu diesem Ergebnis kommt McKinsey & Company in der im September 2012 veröffentlichten Stu-

die „Die kommunale E-Government-Landschaft in Deutschland“. Geprüft wurde der Umsetzungsstand der Onlineangebote, die zur Transparenz und zum Service für Bürger und Unternehmen beitragen sollen. Typische Dienstleistungen sind beispielsweise die Änderung des Wohnsitzes oder die Beantragung einer Baugenehmigung.

Für 200 – per Zufallsstichprobe ausgewählte – Kommunen wurden E-Services analysiert und bewertet sowie gute Praktiken identifiziert und bewertet. Beispiele für Vorreiter im Bereich Großstädte über 100.000 Einwohner sind Berlin und Hamburg, als Nachzügler werden Bremen und Potsdam aufgeführt. Auch kleine Kommunen wie Ergolding und Oberweser gelten als Vorreiter; sie können mit den großen Kommunen bei den E-Government-Services mithalten. Die neuen Bundesländer hinken im Ländervergleich hinterher.

Zusätzlich werden im Studienbericht Beispiele dafür genannt, wie E-Government-Praktiken die Effizienz der Leistungserbringung und Servicequalität steigern können. Hierzu zählt etwa die Integration von E-Government-Services in ein zentrales Landesportal. ■

Öffentliche Finanzwirtschaft

Weitere Landeshilfen in NRW – Vergleichsring zur Haushaltskonsolidierung startet in Rheinland-Pfalz

In Nordrhein-Westfalen gehen die Konsolidierungshilfen in die zweite Runde. Weitere 27 von der Überschuldung bedrohte Kommunen erhalten in diesem Jahr finanzielle Unterstützung, für die sie einen Haushaltssanierungsplan vorlegen mussten. Aus diesem sollte hervorgehen, wie sie mit Landeshilfe bis 2018 einen Haushaltsausgleich schaffen wollen. Bis spätestens 2021 müssen sie dann ohne Unterstützung des Landes einen ausgeglichenen Haushalt erzielen.

Insgesamt 65 Millionen Euro gehen in diesem Jahr an die besagten 27 Kommunen,

im kommenden Jahr erhalten sie 115 Millionen Euro sowie in den Jahren 2014 bis 2020 jährlich 310 Millionen Euro.

In der ersten Stufe des Stärkungspakts waren Gelder an 34 besonders finanzschwache Kommunen im Land geflossen. Sie waren von der Landesregierung zu einer Teilnahme am Pakt verpflichtet worden, da sie bereits überschuldet waren oder unmittelbar davor standen. Die 27 Kommunen aus der zweiten Stufe beteiligen sich nun freiwillig. Bis 2020 will das Land insgesamt über 5,8 Milliarden Euro für bedürftige Kommunen bereitstellen.

Im Sommer 2012 haben sich 14 der am Entschuldungsfonds des Landes Rheinland Pfalz beteiligten Städte darüber verständigt, gemeinsam einen Vergleichsring zu starten. Unter der Leitung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sollen bei einem umfassenden Vergleich ihrer Kosten und Leistungen weitere Einsparpotenziale aufgespürt werden. Innerhalb eines Jahres könnten laut KGSt die wesentlichen Ergebnisse vorliegen. Der Entschuldungsfonds war zum 1.1.2012 in Kraft getreten und soll über 15 Jahre laufen. ■

KfW-Studie zur Sinnhaftigkeit von Schuldenbremsen

Europaweite Schuldenbremsen allein hätten nicht die aktuelle Schuldenkrise verhindern können. Im Verbund mit anderen Maßnahmen könnten sie jedoch in Zukunft zu einer stabileren institutionellen Struktur der Eurozone beitragen – so die zentralen Ergebnisse einer im August 2012 veröffentlichten Untersuchung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Der Untersuchung zufolge basiere die aktuell hohe Staatsschuld in einer Reihe von Euroländern wie Spanien, Italien und Irland nur zum Teil auf übermäßigen öffentlichen Haushaltsdefiziten. Vielmehr sei diese in erster Linie Ausdruck einer Zahlungsbilanz- und Bankenkrise in der Währungsunion. Wirksamere Defizitregeln in Form von Schuldenbremsen eröffneten der EZB und

dem ESM allerdings wichtige Spielräume, bei zukünftigen Liquiditätskrisen im Staatsanleihenmarkt intervenieren zu können.

Die Ausgestaltung der deutschen Schuldenbremse könne dabei in weiten Teilen als Vorbild dienen. Sie lasse sich rechtlich und politisch deutlich schwerer umgehen als frühere Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung. Erlöse durch Privatisierungen oder Nebenhaushalte könnten nicht mehr zur Umgehung genutzt werden. Geringe Umgehungsspielräume verblieben allerdings im Rahmen von kreditfinanzierten ÖPP-Projekten.

Abweichend von den Regelungen der deutschen Schuldenbremse empfiehlt die KfW anderen Euroländern, Kredite in Höhe von 1,5 Prozent des BIP pro Jahr für bestimmte, eng begrenzte öffentliche Zukunftsinvestitionen (beispielsweise Bildungsausgaben, Investitionen in die Energieträger- und öffentliche Verkehrsinfrastruktur) zuzulassen.

Die Studie „Falsche Diagnose, richtige Therapie? Zur Sinnhaftigkeit von Schuldenbremsen“ kann auf der Website der KfW unter dem Suchwort „Schuldenbremsen“ heruntergeladen werden: www.kfw.de. ■

Deutsche Bank schlägt gemeinsame kommunale Anleihen vor

In einer Studie vom August 2012 spricht sich die Deutsche Bank für eine Kommunale Finanzagentur in Deutschland aus. Aufgrund des sich ändernden Regulierungsumfelds (vor allem erhöhte Eigenkapitalanforderungen sowie neue Liquiditätsanforderungen im Rahmen von Basel III) sowie der Auswirkungen der Staatsschuldenkrise auf die Risikoeinschätzung der Kommunen durch die Banken dürften laut der Studie Kommunalkredite zu den bislang gewohnten Konditionen nicht mehr in dem bisherigen Umfang für die einzelnen Kommunen bereitgestellt werden.

Die Hauptaufgabe einer Kommunalen Finanzagentur sei die Bündelung der Kapitalnachfrage einzelner Kommunen, um in

deren Auftrag Kapital zu günstigen Konditionen am Finanzmarkt zu beschaffen. Angesichts der vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten gebe es jedoch nicht nur einen Typ Finanzagentur. Vielmehr werden in dem Papier viele Ausgestaltungsmerkmale vorgestellt und anhand europäischer Beispiele für Finanzagenturen (Schweiz, Schweden, Dänemark) veranschaulicht.

Entscheidend sei dabei unter anderem die Art der gegenseitigen Haftung, da sie zur Einschätzung der Bonität und damit letztlich auch für die Preisfindung der Anleihen von zentraler Bedeutung sei. Je umfangreicher die Haftung füreinander, desto attraktiver stelle sich die Anleihe aus Sicht des Kapitalgebers dar, da per se das Ausfallrisiko sinkt. Umgekehrt verringere sich damit der Anreiz für finanziell gutgestellte Kommunen zur Teilnahme an einer solchen Agentur – so die Autoren der Studie. Durch Fixkostendegression, höhere Volumina und Liquidität ergäben sich weitere Vorteile für alle teilnehmenden Kommunen.

Die Studie „Einer für alle, alle für Einen? – Kommunale Finanzagentur – ein Überblick“ kann auf der Internetseite www.dbresearch.com unter den Fokusthemen Deutschland heruntergeladen werden. ■

Wissenschaftler sehen Nachholbedarf beim Anlage-Management der Bundesländer

Laut dem Inhaber des Lehrstuhls für Finanzierung und Banken an der Universität Potsdam besteht bei der Verwaltung der Pensionsfondsgelder der Bundesländer großer Nachholbedarf. Nicht zuletzt aufgrund strenger Richtlinien bestimmten derzeit vor allem (Mündel-)Sicherheit und Kapitalerhalt die Anlageentscheidung. Die dabei erzielten Renditen könnten teilweise allerdings nicht einmal den Inflationsverlust ausgleichen.

Ein Wissenschaftler der Universität Potsdam hatte in einem aktuellen Dissertationsprojekt die Anlagestrategien der

Bundesländer bei der Verwaltung ihrer Pensionsfondsgelder untersucht. Hierzu befragte er alle 16 Bundesländer, die in der Regel keine Zahlen zu ihren Kapitalanlagen, zu ihrer Asset-Allokation, ihren Anlagegerichtlinien und den konkreten Anlagezielen veröffentlichen.

Nach Berechnungen des Wissenschaftlers bezifferten sich die Pensionsrücklagen aller Bundesländer demnach im Jahr 2010 auf 15,4 Milliarden Euro, knapp die Hälfte sei hierbei auf freiwillige Pensionsfonds entfallen. Allerdings hätten demgegenüber bereits 2009 rund 20,7 Milliarden Euro an Versorgungsausgaben gestanden.

Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen Medienberichten zufolge außerdem, dass die Bundesländer ihre Portfolios kaum diversifizieren oder mit Derivaten absichern. Auch professionelle Vermögensverwalter werden bisher nicht hinzugezogen.

Wissenschaftler der Universität Mannheim hatten in einer Untersuchung aus dem Jahr 2011 gezeigt, dass Pensionsfonds während der Finanzkrise in denjenigen europäischen Ländern am meisten Wert verloren, in denen es wenig Richtlinien gab und am riskantesten investiert wurde. Sie empfahlen vor diesem Hintergrund eine stärkere Regulierung von Pensionsfonds.

Die Dissertation soll voraussichtlich Ende 2012 veröffentlicht werden. ■

Sparkassen-Finanzgruppe

Basel III: Sparkassen müssen stille Reserven offenlegen

Im Zuge der erhöhten Eigenkapitalanforderungen des neuen Kapitalregelwerks Basel III, das zum Beginn des Jahres 2013 in allen EU-Staaten in Kraft treten soll, werden Sparkassen dazu verpflichtet, ihre stillen Reserven weitestgehend offenzulegen. Diese werden bislang als Ergänzungskapital verbucht, dessen Anteil am Eigenkapi-

tal zukünftig reduziert werden muss. Eine Umwidmung der stillen Reserven (nach § 340f HGB) in sichtbare Versorgungsreserven (gemäß § 340g HGB) ist die Folge.

Wie der Bericht der Ratingagentur Moody's vom April 2012 sowie der Monatsbericht September 2012 der Bundesbank belegen, sind die Sparkassen dieser Pflicht teilweise bereits nachgekommen. So haben die Sparkassen im Jahr 2011 drei Milliarden Euro an stillen Reserven umgewandelt. Aus Sicht der Bundesbank handelt es sich dabei ohnehin vornehmlich um eine bilanzpolitisch motivierte Maßnahme ohne wirtschaftlichen Ergebniseffekt.

Dass die Sparkassen erst am Beginn des Umwandlungsprozesses stehen, zeigen hingegen die aktuellsten Zahlen der Ratingagentur Fitch. Nach deren Schätzung beliefen sich die stillen Reserven in den Büchern der Sparkassen zum Ende des Jahres 2011 auf circa 27,5 Milliarden Euro. Es ist davon auszugehen, dass die Offenlegung Begehrlichkeiten aufseiten der Kommunen wecken wird. Weitere Forderungen nach einer stärkeren Gewinnausschüttung der Sparkassen gelten als wahrscheinlich. ■

Studie zum Ausschüttungsverhalten von Sparkassen

Eine Sparkasse nimmt mit umso höherer Wahrscheinlichkeit eine Ausschüttung vor, je höher der Anteil ausschüttender Sparkassen in der näheren Umgebung ist – so das zentrale Ergebnis einer gemeinsamen Studie zweier Wissenschaftler aus Österreich und der Schweiz. Dieses Verhalten lässt sich anhand regionaler Sparkassen-Cluster innerhalb von und zwischen deutschen Bundesländern ablesen, die von den Autoren exemplarisch dargestellt werden.

Die Ergebnisse der Studie rücken erstmalig die institutionellen Besonderheiten des Sparkassensektors als Erklärungsfaktor für deren Ausschüttungspolitik in den Vordergrund. Bislang wurde diese primär auf rein wirtschaftliche Faktoren, wie beispielsweise die Kapitalausstattung und

die Finanzlage der Träger, zurückgeführt. Laut den Autoren ist davon auszugehen, dass aufgrund des Informationsnachteils der Gewährträger gegenüber dem Sparkassenmanagement erstere dazu geneigt sein könnten, die Ausschüttungen der benachbarten Sparkassen als Referenzpunkt zu verwenden.

Gleiches ist auch im Fall einer sehr restriktiven Ausschüttungspolitik anzunehmen. Das Phänomen des regionalen Clustering sei bei nicht ausschüttenden Sparkassen sogar noch deutlich stärker zu beobachten. Obwohl rechtlich zulässig, verzichte ein erheblicher Teil der Sparkassen in Deutschland auf Ausschüttungen. Im Zuge der jüngsten Debatten über eine Beteiligung der Kommunen an Gewinnausschüttungen der Sparkassen zeichnen sich hier offenbar allerdings erste Veränderungen ab.

Die Studie „Regionales Clustering im Ausschüttungsverhalten von Sparkassen“ kann unter www.zfb-online.de bestellt werden. ■

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Abfallrahmenrichtlinie: EU-Kommission legt Studie vor

Bei der Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) herrschen große Unterschiede zwischen den 27 EU-Staaten, wie eine neue Studie der Europäischen Kommission vom Juli 2012 zeigt. Während mit Österreich und den Niederlanden zwei Länder die EU-Richtlinie beinahe komplett umgesetzt haben, sind demnach insbesondere Griechenland, Bulgarien, Malta und Litauen von einer ausreichenden Implementierung noch sehr weit entfernt.

Untersucht wurde unter anderem, welche Länder bereits einen Abfallvermeidungsplan vorgelegt haben, wie viele Verstöße in der Vergangenheit gegen einzelne Bestimmungen der Richtlinie vorgefallen sind sowie die generelle Durchsetzung der Abfallhierarchie. Im letzten Fall handelt es

sich um eine fünfstufige Maßnahmenrangfolge zur Reduzierung von Abfall. Dabei stellt die generelle Vermeidung die beste Maßnahme dar; die Beseitigung ohne Wiederverwertungsprozesse gilt dagegen als schlechteste.

Im letzten Punkt machen sich die Unterschiede zwischen den Vorreitern und der Schlussgruppe am deutlichsten bemerkbar. Die Länder, die bei der Implementierung der Richtlinie weit hinterherhinken, beseitigen ihren Abfall noch immer zu einem Großteil auf Mülldeponien und weisen eine insgesamt geringe Recyclingquote auf. Ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Müll – über 40 Prozent – wird hingegen in Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und Schweden recycelt. Entsprechend selten werden in diesen Ländern Mülldeponien zur Abfallbeseitigung verwendet.

Deutschland schneidet hinter den beiden Spitzenreitern und Dänemark am viertbesten ab und kann somit ebenfalls zu den Vorreitern bei der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie gezählt werden. Einzig bei der Erarbeitung eines Abfallvermeidungsplans besteht noch größerer Nachholbedarf, ein solcher wurde vom Bundesumweltministerium bislang nicht vorgelegt.

Die Studie „Screening of Waste Management Performance of EU Member“ findet sich auf der Homepage www.bundesregierung.de. ■

Netzentwicklungsplan vor Abschluss

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat ihre dritte und letzte Konsultationsrunde zum Netzentwicklungsplan beendet. Bis 2.11.2012 hatten Interessengruppen und Bürger die Möglichkeit, zu der zweiten – von den Übertragungsnetzbetreibern überarbeiteten – Fassung des Plans und der dazu formulierten Einschätzung der BNetzA sowie zu deren Umweltbericht Stellung zu nehmen. Weitere Auskünfte konnten dabei im Rahmen von Informationsveranstaltungen eingeholt werden, die

von der BNetzA im Herbst 2012 in sechs deutschen Städten durchgeführt wurden.

Laut Einschätzung der BNetzA beruht der überarbeitete Netzentwicklungsplan auf einem „couragierten Grundkonzept“. Die von den Übertragungsnetzbetreibern über das Jahr 2022 hinaus in Aussicht gestellten neuen Techniken verlangen jedoch noch erhebliche Anstrengungen in Forschung und Entwicklung. Nur so könnten die erforderlichen Transportleistungen und übertragungstechnischen Eigenschaften zeitgerecht bereitgestellt werden. Bis zum Jahr 2022 müssen in Deutschland alle Atomkraftwerke vom Netz gehen. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sieht zudem eine nationale Energieerzeugung aus 80 Prozent erneuerbarer Energien bis 2050 vor.

Vor noch größeren Herausforderungen stehen die Netzbetreiber bei der Berücksichtigung potenzieller Auswirkungen auf die Umwelt. Dem Umweltbericht der BNetzA zufolge müssten in die bisherige Planung noch mehr Minimierungsmaßnahmen und Bündelungsoptionen mit einbezogen werden, um ökologisch besonders sensible Gebiete nicht zu stark zu belasten.

Auf der Grundlage der eingegangenen öffentlichen Stellungnahmen wird die BNetzA bis voraussichtlich Anfang 2013 den finalen Netzentwicklungsplan ausarbeiten und diesen anschließend der Bundesregierung als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan vorlegen. ■

Bundeskabinett beschließt Änderung des Energie- und Stromsteuergesetzes

Die Bundesregierung hat im Energiekonzept 2010 den Spitzenausgleich bei der Strom- und Energiesteuer für energieintensiv produzierende Unternehmen über den 31.12.2012 hinaus festgelegt. Der Spitzenausgleich wurde beihilferechtlich von der EU-Kommission bis zum 31.12.2012 genehmigt und an die Einhaltung der Ziele der Klimaschutzvereinbarung zwischen

der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft gebunden.

Die derzeitige Zielvereinbarung zur Steigerung der Energieeffizienz wird die deutsche Wirtschaft aller Voraussicht nach erfüllen. Die neue Regelung soll ebenfalls an Gegenleistungen der Unternehmen geknüpft werden.

Laut dem Verband kommunaler Unternehmen zählen unter anderem kommunale Wasserversorger zu den Begünstigten, da sie auch weiterhin von einer Erstattung profitieren, sofern die zwischen dem produzierenden Gewerbe vereinbarten Zielwerte in den entsprechenden Perioden erreicht werden.

Gegenwärtig werden im Gesetzentwurf folgende Änderungen diskutiert:

- Unternehmen des produzierenden Gewerbes führen ein Energiemanagementsystem (EMS) bis Ende 2015 ein. Ab 2016 sollen die EMS zertifiziert werden. In der Übergangszeit von 2013 bis 2014 genügt der Beginn der Einführung eines EMS für die Gewährung des Spitzenausgleichs.
- Das produzierende Gewerbe der deutschen Wirtschaft verpflichtet sich ab 2013, die Energieeffizienz nach der gesetzlichen Vorgabe weiter zu steigern.
- Ab 2016 sollen die Anwendung eines erfolgreich implementierten EMS und die Erreichung eines vorgegebenen Zielpfades für die Gewährung des Spitzenausgleichs maßgeblich sein.
- Zur jährlichen Überprüfung der Erfolge bei der Verbesserung der Energieeffizienz der deutschen Wirtschaft wird ein Monitoring-Verfahren eingeführt. ■

Nachhaltigkeit

Klimaanpassungsmaßnahmen für die Städte

Der Klimawandel wird die Städte verändern. Zunehmende Extremtemperaturen, starke Niederschläge, Dürreperioden und Stürme bedeuten Risiken für die Bewoh-

ner und die kommunale Infrastruktur. Zur Vorsorge und Bewältigung dieser Herausforderungen hat der Deutsche Städtetag im Juni 2012 ein Positionspapier mit Empfehlungen für die Städte veröffentlicht.

Für die Bereiche Gesundheit, Katastrophenschutz, Stadtplanung, Städtebau, Stadtgrün, Mobilität/Verkehr, Wasser, Boden sowie Biotop- und Artenschutz sind zahlreiche Einzelmaßnahmen formuliert. So sollten beispielsweise beim Städtebau die zur Belüftung der Innenstadt relevanten Kaltluftschneisen ermittelt, erhalten bzw. in ihrer Funktionsfähigkeit entwickelt und verbessert werden. Weiterhin seien verstärkt wärmetechnische Sanierungen sowie nutzergerechte Steigerungen der Energieeffizienz öffentlicher Gebäude vonnöten.

Die Klimaschutzanpassungsmaßnahmen sollten in den Städten übergreifend bearbeitet werden, um Synergieeffekte und Zielkonflikte zu identifizieren. Der Städtetag befürwortet daher die Schaffung einer Koordinationsstelle, die den Prozess strukturieren solle.

Das Positionspapier „Anpassung an den Klimawandel – Empfehlungen und Maßnahmen der Städte“ ist auf der Internetseite www.staedte-tag.de unter den Stichworten Fachinformation und Umwelt zu finden. ■

Kampagne zur Beschaffung öffentlicher Unternehmen

Mit der Kampagne „Grüner beschaffen – umstellen auf Recyclingpapier“ widmet sich die Initiative Pro Recyclingpapier in Kooperation mit dem Umweltbundesamt, dem Deutschen Städtetag und dem Verband kommunaler Unternehmen der umweltfreundlichen Beschaffung öffentlicher Unternehmen. Auf der Website www.gruener-beschaffen.de erhalten Unternehmen der öffentlichen Hand, die bei der Verwendung von Papier besonders nachhaltig agieren, die Möglichkeit, ihr diesbezügliches Engagement darzustellen. Dass es sich bei den teilnehmenden Unternehmen um Best-Practice-Modelle in Sachen

nachhaltiger Papiernutzung handelt, wird zudem von ausgewählten Medienpartnern öffentlichkeitswirksam kommuniziert.

Teilnehmen an der Kampagne kann jedes öffentliche Unternehmen, das die Kriterien des Umweltzeichens „Blauer Engel“ bereits jetzt oder bis spätestens 2013 zu mindestens 50 Prozent erfüllt. Darunter fällt unter anderem, dass das verwendete Papier aus 100 Prozent Altpapier bestehen muss.

Bislang haben sich 28 öffentliche Unternehmen der Kampagne angeschlossen. Mit dabei sind unter anderem das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik, die Berliner Stadtreinigung und die Universität Konstanz. ■

ÖPNV

Bund unterstützt ÖPNV mit 1,7 Milliarden Euro bis 2016

Am 20.9.2012 stellte der Bundesverkehrsminister das Bundesprogramm 2012 bis 2016 zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) vor. Demnach will der Bund bis 2016 den Ausbau der Schieneninfrastruktur im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) mit insgesamt 1,7 Milliarden Euro fördern (1,3 Milliarden Euro in den alten und 400 Millionen Euro in den neuen Bundesländern). Mit dem Geld werden die Länder bei großen kommunalen Ausbauprojekten wie etwa U-Bahnen, Straßenbahnen und Stadtbahnen sowie S-Bahnen und Regionalzügen unterstützt.

2019 läuft die Finanzierungsverpflichtung des Bundes aus dem GVFG aus. Im Rahmen des Dialogforums „Zukunft des ÖPNV“ auf der Bahntechnologiemesse InnoTrans in Berlin Ende September 2012 warnte der Geschäftsführer des Deutschen Verkehrsforums vor den Folgen eines weiteren Rückzugs des Bundes aus der Finanzierung des ÖPNV.

Neben den GVFG-Mitteln erhalten die Länder zusätzliche Gelder aus dem Regio-

nalisierungsgesetz zur Finanzierung des ÖPNV. Insgesamt stellt der Bund den Ländern im Jahr 2012 rund 8,5 Milliarden Euro für den ÖPNV zur Verfügung. ■

Fahrgäste zufriedener mit ÖPNV

Der jüngste Kundenbarometer im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV-Kundenbarometer 2012) von TNS Infratest zeigt, dass sich gegenüber dem Vorjahr die Kundenzufriedenheit zum Teil deutlich verbessert hat.

Für den Kundenbarometer führte TNS Infratest bundesweit circa 24.000 repräsentative telefonische Interviews mit Nutzern von öffentlichen Verkehrsmitteln in insgesamt 39 Bedienungsgebieten von kommunalen Verbänden und Verkehrsunternehmen durch. Gefragt wurde nach dem Nutzungsverhalten sowie der Zufriedenheit mit bis zu 37 Leistungsmerkmalen. Grundlage für die Benotung ist eine Skala von eins (vollkommen zufrieden) bis fünf (unzufrieden).

Fast alle Teilnehmer erhielten laut TNS Infratest insgesamt bessere Bewertungen als noch im Jahr 2011. Bei den meisten Verkehrsunternehmen hätten sich auch bei einzelnen Leistungen zum Teil deutliche Verbesserungen ergeben. Die größte Zufriedenheit der Fahrgäste war in den Bereichen Anschlüsse, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit, Fahrkartensysteme, Internet-Nutzung sowie Sicherheit zu verzeichnen. Die größte Unzufriedenheit herrschte auch 2012 wieder in Bezug auf Informationen zu Störungen und Verspätungen sowie hinsichtlich des Preis-Leistungs-Verhältnisses.

Auf den Spitzenplätzen lagen die Stadtwerke Münster Verkehr mit einem Wert von 2,26, die Dresdner Verkehrsbetriebe (2,31) sowie die Freiburger Verkehrs AG (2,42).

Der ÖPNV-Kundenbarometer 2012 kann auf www.tns-infratest.com unter Branchen und Märkte/Verkehr, Tourismus und Transport/ÖPNV eingesehen werden. ■

Gesundheitswesen

Finanzierung von Investitionen für unprofitable Krankenhäuser zunehmend schwieriger

Da sich der Staat immer stärker aus der Investitionsfinanzierung von Krankenhäusern zurückzieht, steigt der Bedarf an alternativen Finanzierungsformen. Das Kreditrating von Krankenhäusern spielt dabei seit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 eine immer größere Rolle bei der Investitionsfinanzierung.

Die Möglichkeiten der Krankenhäuser, sich über alternatives, verzinsliches Fremdkapital zu finanzieren, sind jedoch höchst unterschiedlich. Krankenhäuser mit geringer Rentabilität bereitet es tendenziell Schwierigkeiten, Gelder von externen Finanziers zu bekommen. Gerade diese Häuser haben aber den größten Nachholbedarf bei Investitionen.

In einem von KPMG durchgeführten Benchmarking schneiden Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft unterschiedlich ab. Im Vergleich mit den anderen Trägerschaften gelingt es öffentlichen Häusern am besten, Fremdkapital zu sehr günstigen Konditionen aufzunehmen. Schwächen in der Ertragskraft können dadurch jedoch nur teilweise kompensiert werden. Im Durchschnitt zahlen öffentliche Krankenhäuser ihre Kredite in knapp sechs Jahren zurück – das sind 2,5 Jahre länger als der Bundesdurchschnitt aller Trägerschaften.

Weitere Informationen zum Kreditrating von Krankenhäusern können unter www.kpmg.de/gesundheit nachgelesen werden. ■

Kooperation und Privatisierung

Kommunen veröffentlichen ÖPP-Verträge

Eine stärkere Transparenz bei ÖPP-Projekten wird immer wieder von der Öffent-

lichkeit eingefordert. In den letzten Monaten haben nun erste Kommunen in Deutschland mit Zustimmung ihrer Projektpartner begonnen, ÖPP-Verträge und weitere Projektdetails im Internet der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Personenbezogene Daten und zum Teil auch Kalkulationen und Preisangaben sind dabei geschwärzt.

Nachdem im März 2012 die Stadt Celle einen Transparenzbericht inklusive Vertragsunterlagen zum ÖPP-Projekt „Neubau der Feuerwehrhauptwache Celle“ online gestellt hatte, folgte im September 2012 die Stadt Königswinter und veröffentlichte Verträge, Risiko-Matrizen und FAQ-Listen für alle vier bestehenden ÖPP-Projekte.

Zur Bündelung solcher Veröffentlichungen hat die ÖPP Deutschland AG nun kürzlich auf ihrer Website eine sogenannte Transparenzplattform eingerichtet. Auf dieser können öffentliche Auftraggeber und ihre Auftragnehmer ihre Projektverträge sowie zusätzliche Projektinformationen publizieren. Hiermit soll die Kommunikation zu ÖPP-Projekten weiter angeregt werden.

Die Transparenzplattform ist unter www.partnerschaften-deutschland.de/transparenzplattform einsehbar. ■

Recht und Steuern

Bundesregierung will Gebührenrecht des Bundes vereinheitlichen

Die Bundesregierung plant im Rahmen einer grundlegenden Strukturreform, das gesamte Gebührenrecht des Bundes zu modernisieren. Zur Begründung verweist die Regierung in dem vorgelegten Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/10422) vom August 2012 darauf, dass eine für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung transparente und nachvollziehbare Gebührenerhebung derzeit aufgrund der stark zersplitterten und heterogenen Struktur des Verwaltungsgebührenrechts des Bundes in weit mehr

als 200 Gesetzen und Rechtsverordnungen nur bedingt möglich sei.

Darüber hinaus bestünden rechtliche Unsicherheiten bei der Kalkulation der Gebühren, die mitunter im Zuge verwaltungsgerichtlicher Überprüfung zu erheblichen Mindereinnahmen des Bundes führten, heißt es in dem Gesetzentwurf weiter. Der Vorlage zufolge soll durch handhabbare und klare Vorgaben für die Kalkulation der Gebühren eine rechtssichere und nachvollziehbare Grundlage für die Gebührenerhebung geschaffen werden. Zu diesem Zweck solle das Kostendeckungsprinzip gestärkt werden.

Ferner sollen laut Entwurf durch die Konzentration der allgemeinen Regelungen im Bundesgebührengesetz und die Schaffung einer zentralen Ermächtigungsgrundlage für die Gebührennormierung die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die Fachgesetze und -verordnungen von gebührenrechtlichen Regelungen zu entlasten. Mit einer weitgehenden Trennung des bislang stark verflochtenen Gebührenrechts von Bund und Ländern wolle man zudem mehr Transparenz schaffen und die Rechtsanwendung vereinfachen.

Der Gesetzentwurf kann auf der Website www.bundestag.de unter Dokumente, Drucksachen mithilfe der Nummer 17/10422 heruntergeladen werden. ■

OLG Brandenburg: Vergabe von Abwasserkonzession unzulässig

Das OLG Brandenburg geht mit seinem Urteil vom 28.8.2012 (Verg W 19/11) neue Wege. Konnte zuvor davon ausgegangen werden, dass für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen der Rechtsweg zu den Vergabekammern und -senaten nicht einmal eröffnet war, muss diese Rechtsauffassung nun revidiert werden.

Im zu entscheidenden Fall beabsichtigte ein öffentlicher Auftraggeber die Vergabe einer Dienstleistungskonzession zur Abwasserbeseitigung an einen privaten Dritten. Dieser sollte mit den Endnutzern in

eigenem Namen privatrechtliche Entsorgungsverträge schließen, Investitionen in die Anlagen vornehmen sowie die entsprechenden Entgelte und Baukostenzuschüsse erheben. Die Aufgabe selbst sollte nach den Vorstellungen des Auftraggebers bei diesem verbleiben und nicht übertragen werden.

Gerügt wurde, zunächst erfolglos, dass die Vergabe einer Dienstleistungskonzession im Bereich der Abwasserentsorgung wegen entgegenstehender landesrechtlicher Regelungen des Wasser- und des Kommunalabgabenrechts unzulässig sei. Der Senat hielt schließlich die Vergabe einer Dienstleistungskonzession – trotz entgegenstehender verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung – für rechtswidrig.

Eine Konstruktion zum Handeln in eigenem Namen im Rahmen der Aufgabenerfüllung und Entgelterhebung, ohne eine Delegation der Aufgabe an sich, kenne das Wasserrecht nicht – so das brandenburgische OLG. Eine gänzliche Aufgabenübertragung auf einen Privaten sei unzulässig. Ein privater Dritter könne vom Auftraggeber lediglich als Erfüllungsgehilfe oder als Verwaltungshelfer eingesetzt werden.

Das vom Auftraggeber durchgeführte Verfahren sei somit aufzuheben und müsse im Wege eines förmlichen Vergabeverfahrens neu vergeben werden, hieß es in dem Urteil des OLG Brandenburg weiter.

Für die Praxis ist davon auszugehen, dass das Urteil – trotz seiner Bezugnahme auf rein landesrechtliche Regelungen – von bundesweiter Bedeutung sein wird. Die maßgeblichen Regelungen gelten in vergleichbarer Form ebenfalls in den anderen Ländern. Auch das OLG Düsseldorf lässt zu der Frage der Unzulässigkeit einer Abwasserkonzession für Nordrhein-Westfalen eine ähnliche Rechtsauffassung erkennen.

Auftraggeber, die die Vergabe einer entsprechenden Dienstleistungskonzession planen, sollten das Urteil des OLG Brandenburg bei ihrer Entscheidung berück-

sichtigen, um nicht Gefahr zu laufen, ein Vergabeverfahren unter Beachtung der einschlägigen Vergaberechtsbestimmungen wiederholen zu müssen. ■

Landesregierung gibt Anwendungshilfe in Form einer FAQ-Liste zum Tariftreue- und Vergabegesetz NRW heraus

Mit dem Tariftreue- und Vergabegesetz NRW, das bereits im Mai 2012 in Kraft trat, beabsichtigt die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, umfänglich die Tariftreue und Sozialstandards sowie den fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu sichern. Ein Verstoß gegen die Verpflichtungen aus diesem Gesetz kann für einen Auftragnehmer im Land NRW gravierende Folgen haben, die bis zu einem Ausschluss von sämtlichen öffentlichen Auftragsvergaben für drei Jahre reichen können.

Aktuell ist dazu eine FAQ-Liste zum Tariftreue- und Vergabegesetz NRW erschienen, um den Rechtsanwendern weitere Anwendungshilfen für die vergaberechtliche Praxis zur Verfügung zu stellen. Hierin erläutert die Landesregierung zu einzelnen herausgehobenen Fragestellungen – vom Anwendungsbereich über die Veröffentlichungspflichten bis hin zur Tariftreue, zum Mindestlohn und zu den Verpflichtungserklärungen – ihre Rechtsauffassung. Die Landesregierung weist ausdrücklich darauf hin, dass die FAQ-Liste keinen Anspruch auf Gerichtsfestigkeit erhebe.

Die FAQ-Liste ist online unter www.vergabe.nrw.de im Bereich Wirtschaft abrufbar. ■

AKTUELLES ZUM HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

Karl-Bräuer-Institut: Mehr Transparenz durch Doppik

In einer Studie vom September 2012 plädiert das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler nachdrücklich für eine länderübergreifende verbindliche Einführung der Doppik. Laut den Autoren sind eine „schnellstmögliche“ Umstellung vom kameralistischen auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen sowie die Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses notwendig, um eine transparentere Darstellung der Gesamtverschuldung der Kommunen zu gewährleisten.

Den Studienergebnissen zufolge lagern Städte und Gemeinden nach wie vor mehr als die Hälfte ihrer Verbindlichkeiten in Schattenhaushalte aus. Im Jahr 2010 waren dies rund 139 Milliarden Euro, während in den Gemeindehaushalten lediglich eine Verschuldung in Höhe von 122 Milliarden Euro ausgewiesen wurde.

Angesichts einer solchen diagnostizierten „Flucht aus dem Budget“ umfasst der Appell der Autoren nach mehr Transparenz – neben einer zeitnahen bundesweiten Doppik-Einführung – noch weitere Handlungsempfehlungen. Als weitere Maßnahme fordern sie beispielsweise umfassendere statistische Berichtspflichten im Rahmen der Schulden- und Kassenstatistik.

Die Studie „Kommunale Schattenhaushalte – Versteckte Schulden und Haftungsrisiken“ kann auf der Website www.karl-braeuer-institut.de heruntergeladen werden. ■

Mehr Transparenz – BMF stellt neues Internetangebot zum Bundshaushalt bereit

Den Bundshaushalt verständlich erklären – dies hat sich das Bundesministerium der Finanzen zur Aufgabe gemacht und stellt deshalb auf seiner Website entsprechende Informationen zur Verfügung.

Interaktive „Haushaltskreise“ und Balkendiagramme sollen den Bürgern helfen, die Einnahmen und Ausgaben des Bundes besser nachzuvollziehen. Verlinkte Über-

sichten zu Haushaltsgruppen, Einzelplänen und Funktionen sollen einen schnellen und unkomplizierten Zugang zu Datenmaterial ermöglichen. Zusätzlich werden Hintergrundinformationen zu den Haushaltsdaten bereitgestellt. Wichtige Begriffe des Haushaltswesens können die Nutzer in einem Glossar nachschlagen. Alle Einnahmen und Ausgaben werden außerdem als Rohdaten zur freien Weiterverwendung bereitgestellt.

Das Angebot des BMF ist einsehbar unter www.bundshaushalt-info.de. ■

IPSAS-Rahmenkonzept nimmt Gestalt an

Durch die Entwicklung eines Rahmenkonzepts „Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities“ legt das IPSAS-Board derzeit ein explizites Konzept für die Entwicklung von International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) und anderer Regelungen für Informationen in den Finanzberichten des öffentlichen Sektors fest.

In diesem Zusammenhang hat das IPSAS-Board in seiner Sitzung im September 2012 Entwürfe der Kapitel über die grundsätzlichen Elemente des Jahresabschlusses sowie deren Ansatz und Bewertung verabschiedet.

Der Entwurf des zweiten Kapitels des Rahmenkonzepts „Elements and Recognition in Financial Statements“ behandelt diejenigen Elemente, die im Jahresabschluss nach IPSAS zu berücksichtigen sind sowie deren Definition. Elemente des Jahresabschlusses sind demnach Vermögenswerte, Schulden, Erträge und Aufwendungen, Abgrenzungsposten sowie Ein- und Auszahlungen von bzw. an Eigentümer.

Der Entwurf des dritten Kapitels „Measurement of Assets and Liabilities in Financial Statements“ definiert verschiedene Grundlagen für die Bewertung von Vermögenswerten und Schulden. Darüber hinaus



werden Leitlinien für deren Auswahl bei der Entwicklung zukünftiger IPSAS bzw. im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses vorgestellt.

Die Entwürfe der erneuerten Kapitel stehen auf der Internetseite www.ifac.org/public-sector zum Download bereit. Bis zum 30.4.2013 kann dort zu beiden Entwürfen Stellung genommen werden. ■

Autorisierte Übersetzung der IPSAS-Standards veröffentlicht

Das „Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements – 2011 Edition“ liegt nun auch in einer deutschen Übersetzung vor. Die nach 2009 bereits zweite Auflage der IPSAS wurde ergänzt um IPSAS 27 bis 31 sowie um die weiteren seit 2008 erfolgten Anpassungen.

Die von KPMG herausgegebene und von der International Federation of Accountants (IFAC) autorisierte Übersetzung soll allen deutschsprachigen Mitarbeitern in Behörden und öffentlichen Einrichtungen den Zugang erleichtern sowie die Anwendung der IPSAS in der täglichen Arbeit bei Fragen der Bilanzierung, Bewertung und Offenlegung unterstützen.

Neben der deutschen Übersetzung des Vorworts und der 31 Standards enthält das 1.680 Seiten umfassende Buch Flussdiagramme zur Verdeutlichung der notwendigen Verfahren, ein Glossar in Deutsch und Englisch sowie einen Vergleich von Begriffen. ■

IN EIGENER SACHE

Diskussion der Studie „Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern“

Am 7.11.2012 lud das Institut für den öffentlichen Sektor zur Veranstaltung „Auf dem Weg zu einem neuen Haushalt: Modernisierungsmaßnahmen der Bundesländer“ in die Hessische Landesvertretung in Berlin ein, um die Ergebnisse der Studie „Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern“ vorzustellen und zu diskutieren. Im Rahmen der Untersuchung wurde erstmalig eine Bestandsaufnahme der Modernisierungsprojekte auf Landesebene durchgeführt. Eingeladen waren die Studienteilnehmer und die regionalen Abonnenten der Zeitschrift PublicGovernance.



Staatsminister Dr. Thomas Schäfer

lungsmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten seiner Behörde. Kai Eltges, Partner von KPMG in Düsseldorf, bewertete derzeitige Konsolidierungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen und zeigte Potenziale bei der weiteren Haushaltskonsolidierung auf.

Weitere Termine werden auf www.publicgovernance.de unter dem Reiter Veranstaltungen veröffentlicht. ■

Ankündigung: Verleihung des Carl-Goerdeler-Preises 2013

Der „Kommunalwissenschaftliche Preis der Carl und Anneliese Goerdeler-Stiftung“ (Carl-Goerdeler-Preis) wird am 4.2.2013 unter Mitwirkung des Instituts für den öffentlichen Sektor in Leipzig verliehen. Die Ausschreibung für das Auswahlverfahren lief bis Oktober 2012. Eine Reihe hervorragender Dissertationen und PhD-Arbeiten im Bereich Kommunalpolitik und -verwaltung sind eingegangen und werden derzeit von einer Jury unter Vorsitz des wissenschaftlichen Leiters des Instituts, für den öffentlichen Sektor Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, bewertet.

Weitere Informationen zum Carl-Goerdeler-Preis können Sie auf unserer Homepage www.publicgovernance.de/goerdelerpreis einsehen. Falls Sie an der Veranstaltung teilnehmen möchten, melden Sie sich bitte unter de-publicgovernance@kpmg.com an. ■



Dr. Schäfer, Dr. Schuster, Prof. Reichard, Prof. Hammerschmid (v.l.n.r.)

Der hessische Finanzminister Dr. Thomas Schäfer stellte den Weg seines Bundeslandes bei der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung vor. In einem weiteren Vortrag zeigte Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, wissenschaftlicher Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor, neue Wege des Haushaltsmanagements anhand von Trends und Erfahrungen unter internationalen Gesichtspunkten auf.

Die Studie kann auf der Homepage des Instituts unter www.publicgovernance.de heruntergeladen werden. Die Veranstaltungen richten sich an Abonnenten der Zeitschrift PublicGovernance. Ein Anmeldebogen steht ebenfalls auf der Homepage zur Verfügung. ■

Seminar „Wie geht sparen?“ in Köln

Am 5.7.2012 wurde die Reihe „Wie geht sparen?“, die gemeinsam vom Institut für den öffentlichen Sektor und KPMG ausgerichtet wird, nach Essen und Nürnberg nun in Köln fortgesetzt. In dem halbtägigen Seminar wurden Sparkonzepte und deren Umsetzung in den kommunalen Haushaltsplanungen diskutiert. An der Veranstaltung nahmen 30 Vertreter aus Verwaltung, Politik und öffentlichen Unternehmen sowie der Wissenschaft teil. Der Kämmerer von Essen, Lars Klieve, stellte die finanzielle Situation der Stadt und sein Sparprogramm dar. Aus Sicht der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen erläuterte Christoph Gusovius, Stellvertreter des Präsidenten, die Hand-

Internetseite zur Schuldentilgung

Die Staatsverschuldung ist weiterhin ein vielbesprochenes Thema. Nach der Veröffentlichung des Positionspapiers „Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik“ führt das Institut für den öffentlichen Sektor diese Debatte fort. Die Zusammenhänge werden in Form von Fragen und Antworten auf unserer Homepage erklärt, so zum Beispiel: Wirkt Schuldentilgung negativ auf die Beschäftigung? Warum reicht die Schuldenbremse nicht mehr aus? Die Sonderseite ist unter www.publicgovernance.de/positionspapier zu finden. ■

ABONNEMENT PUBLICGOVERNANCE

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

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

IMPRESSUM

PublicGovernance **Zeitschrift für öffentliches Management**

Winter 2012
ISSN 1866-4431

Herausgeber:

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

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

www.publicgovernance.de

Vorstand des Instituts:

Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Wissenschaftlicher Leiter des Instituts:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

ViSdP:

Dr. Ferdinand Schuster

Redaktion:

Stefanie Beck
Daniela Horn
Michael Plazek
David Weber

An dieser Ausgabe haben außerdem mitgewirkt:

Gregor Chrobot, Silke Pilger, Jörg Schulze,
Martin Tölle

Ansprechpartner

Dr. Ferdinand Schuster

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

Ansprechpartner in der Schweiz

Armin Haymoz

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

www.publicgovernance.de

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

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