

Institut für den öffentlichen Sektor

PUBLIC GOVERNANCE

Zeitschrift für öffentliches Management

Winter 2013

Gezeitenwende im kommunalen Beschaffungswesen

Gastkommentar

Dr. Sigrid Evelyn Nikutta

Vorsitzende des Vorstands und Vorstand Betrieb
der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), AöR

Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer

Nachhaltigkeitsberichterstattung – Herausforderung für Kommunen und Unternehmen

Aktuelles

Aus Verwaltungswirtschaft,
öffentlichen Unternehmen und zum
Haushalts- und Rechnungswesen

Gefördert durch



INHALT

Editorial	3
Gastkommentar	
Ressourcenschonende Beschaffung im Kontext des Nachhaltigkeitsmanagements der Berliner Verkehrsbetriebe	4
Schwerpunktthema	
Gezeitenwende im kommunalen Beschaffungswesen – Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?	6
Im Fokus	
Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer	12
Nachhaltigkeitsberichterstattung – Herausforderung für Kommunen und Unternehmen	16
Standpunkt	
Besteuerung der öffentlichen Hand – Neue Lösungen unter neuer Regierung?	19
Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen	
Corporate Governance	21
Verwaltungsmodernisierung	21
Öffentliche Finanzwirtschaft	21
Sparkassen-Finanzgruppe	22
Stadtwerke, Ver- und Versorgungswirtschaft	23
Nachhaltigkeit	24
Gesundheitswesen	26
ÖPNV	26
Kooperation und Privatisierung	26
Recht und Steuern	27
Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen	29
In eigener Sache	30
Service	
Abonnement PublicGovernance	31
Impressum	31
Ansprechpartner	32

Discount oder Biomarkt?

Die öffentliche Hand als Einkäufer



Stellen wir uns Folgendes vor: Zwei Verbraucher planen, ihren wöchentlichen Einkauf an Lebensmitteln zu erledigen und beide nehmen exakt den gleichen Einkaufszettel mit. Allerdings sind beide ganz unterschiedlich veranlagte Charaktere. Der eine – nennen wir ihn „Herr Geiz“ – kauft stets konsequent das billigste Angebot, während die andere – nennen wir sie „Frau Ethik“ – ebenso konsequent das unter Nachhaltigkeitskriterien hergestellte Produkt bevorzugt. Herr Geiz wird sich also zum nächsten Discountmarkt begeben und dort den Hinweisen auf Sonderangebote folgen, sein Maßstab ist allein der Preis. Frau Ethik hingegen fährt zum nächsten Biomarkt und sucht dort das Produkt, das ihr am nachhaltigsten erscheint. Beim Obst-einkauf wird sie also darauf achten, ob Umweltgifte bei der Herstellung verwendet wurden und beim Kaffee auf die Versicherung des Herstellers, dass auf den Plantagen die Arbeiter nicht ausgebeutet werden. Es ist offensichtlich, dass der Einkauf von Frau Ethik etwas anspruchsvoller ausfällt. Statt auf Preisschilder muss sie auch auf Herstellungsprozesse achten, statt nur auf Sonderangebote auch auf das Ökosiegel oder das Fairtrade-Zertifikat. Es erscheint auch plausibel, dass Frau Ethik für den gleichen Einkauf mehr bezahlen muss als Herr Geiz. In einer anschließenden Diskussion mit Herrn Geiz wird Frau Ethik aber darauf bestehen, dass im weltweiten Maßstab und auf längere Sicht ihr Mehraufwand der Gesellschaft Geld spare, während Herr Geiz durch sein kurzfristig orientiertes Verhalten nur anderswo Kosten verursacht, etwa durch die Beseitigung von Umweltschäden oder erhöhte Entwicklungshilfe. Sie fielen letztlich teurer aus, als wenn er gleich beim Einkauf etwas mehr bezahlt hätte.

Letztlich steht auch der Staat vor ähnlichen Herausforderungen: Vor allem die Landesgesetzgeber haben in den letzten Jahren Regelungen entwickelt, die den Beschaffungsstellen ähnliche Herausforderungen auferlegen, wie sie sich Frau Ethik in unserem Beispiel beim Lebensmitteleinkauf stellten. Unser Institut für den öffentlichen Sektor hat vor diesem Hintergrund große Kommunen nach ihrem Einkaufsverhalten befragt. Die Ergebnisse unserer Studie stellen wir Ihnen in dieser Ausgabe vor.

Unser herzlicher Dank gilt Frau Dr. Sigrid Evelyn Nikutta, der Vorstandsvorsitzenden der Berliner Verkehrsbetriebe, die am Beispiel ihres Unternehmens die Herausforderungen einer nachhaltigen Unternehmensführung und eines entsprechenden Einkaufs aufzeigt. Da zum Nachhaltigkeitsmanagement auch eine entsprechende Berichterstattung gehört, beleuchten wir dieses Thema in einem weiteren Beitrag. Und da Nachhaltigkeit unvollständig wäre, wenn man den wirtschaftlichen Aspekt unberücksichtigt ließe, fügt sich in dieses Bild auch die Analyse der kommunalen Entschuldungsfonds.

Das Team des Instituts für den öffentlichen Sektor wünscht Ihnen ein gesegnetes Weihnachtsfest und alles Gute für das neue Jahr!

Ulrich Maas

Vorsitzender

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Ressourcenschonende Beschaffung im Kontext des Nachhaltigkeitsmanagements der Berliner Verkehrsbetriebe

Alle Berliner Haushalte sind von einem auf den anderen Tag klimaneutral. Die Gesamtmenge von 15 Millionen Tonnen CO₂, die diese jährlich emittieren, wird eingespart. Keine Zukunftsmusik, sondern bereits heute Realität. Denn diese Vergleichsmenge spart Deutschland jährlich dadurch ein, dass Busse und Bahnen anstatt Pkw und Lkw genutzt werden. Umweltfreundlich und zugleich sozial bedeutsam trägt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) seinen nachhaltigen Charakter bereits in sich. Einen noch weiter gehenden Beitrag hat der ÖPNV in den letzten Jahren auch mittels einer Beschaffungspraxis geleistet, die Mensch und Umwelt schützt.



Foto: BVG/Jörn Hartmann

Dr. Sigrid Evelyn Nikutta

Vorsitzende des Vorstands
und Vorstand Betrieb
der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), AöR

Öffentlichem Personennahverkehr kommt seit jeher eine große soziale und ökologische Bedeutung zu. Er ist Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge und ermöglicht allen Schichten die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Zugleich ist er Standortfaktor für Städte und Kommunen, sichert Erreichbarkeit in der Fläche und stellt die umweltfreundliche Alternative zum Motorisierten Individualverkehr (MIV) dar. Im bundesweiten Vergleich verursachen Busse und Bahnen nur die Hälfte der CO₂-Emissionen von Pkw.

Doch natürlich muss sich der Blick auch auf die einzelnen Komponenten der „Dienstleistungskette“ richten. Von Angebotsplanung über Bau, Instandhaltung und Betrieb von Anlagen und Fahrzeugen bis hin zur Beschaffung weiterer Mittel für die Verkehrsleistung – Anspruch der öffentlichen Verkehrsunternehmen ist es, ÖPNV in seiner ganzen Komplexität nachhaltig auszurichten. Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) haben dies in ihrer Unternehmensstrategie „Mehr und zufriedenere Fahrgäste“ fixiert.

Nachhaltig handeln – ÖPNV gezielt fördern

Den qualitativ hochwertigen und öffentlichen Nahverkehr Berlins gilt es zu bewahren und auszubauen. Eineinhalb Milliarden Fahrten in der Bundeshauptstadt jährlich sprechen für sich – die BVG übernimmt mit über 70 Prozent den größten Teil und bildet das Fundament für die umweltschonende Mobilität Berlins.

Maßgeblich aufgrund des starken ÖPNV weist Berlin bereits heute die geringste Autodichte unter den deutschen Großstädten auf. Auf 1.000 Einwohner entfallen gerade einmal 289 private Fahrzeuge. Im deutschen Durchschnitt sind es 472 Pkw, also fast das Doppelte. In dem im Oktober veröffentlichten Bundesländerindex „Mobilität“ der Allianz pro Schiene belegt das Land Berlin wieder den zweiten Platz. Beim Klimaschutz ist Berlin dank des ausgeprägten Umweltverbundes ÖPNV, Fahrrad und Fußgänger mit Pro-Kopf-Emissionen von 1,37 Tonnen CO₂ pro Jahr sogar ganz vorne.

Nachhaltig einkaufen – ökologische und soziale mit wirtschaftlichen Unternehmenszielen harmonisieren

Zweifelsohne ist es umweltpolitisch sinnvoll, die Attraktivität des ÖPNV im Zuge einer integrierten Stadtentwicklung zu fördern. ÖPNV per se schon die Umwelt und steht für soziale Teilhabe. Gleichzeitig ist auch vonnöten, die Beschaffungspraxis eines Verkehrsunternehmens nachhaltig auszurichten. Die Berliner Verkehrsbetriebe haben hier in den letzten Jahren enorme Anstrengungen unternommen, um ökologische und soziale Ziele mit Wirtschaftlichkeit zu verbinden. Nachhaltigkeitsprinzipien gelten im Unternehmen als strategische Ziele, die vom Vorstand direkt geführt werden.

Seit 2005 sind die Berliner Verkehrsbetriebe Vollmitglied der vom Weltverband des öffentlichen Verkehrs UITP initiierten Charta für nachhaltiges Wirtschaften. Und der daraus hervorgehende Anspruch ist im Unternehmen klar definiert. Wirtschaftlich hat sich die BVG eine „ausgeglichene Finanzierung“ im Jahr 2016 und drei Prozent Steigerung der Fahrgelderträge pro Jahr zum Ziel gesetzt. Das gesellschaftlich verantwortungsvolle Handeln bezieht sich gleichermaßen auf die Fahrgäste – wobei die Kundenzufriedenheit bis 2020 auf 1,9 nach den Kriterien des Verkehrsvertrags gesteigert werden soll – wie auch auf die Mitarbeiter im Unternehmen. Der Anspruch ist, allen Beschäftigten eine attraktive und langfristige Arbeitsplatzperspektive zu bieten und gemeinsam setzt sich der Vorstand für eine Zukunftssicherung durch das Land Berlin bis zum Jahre 2025 ein. Zusätzlich gilt das ökologische Ziel, unsere CO₂-Emissionen von 2010 bis 2020 um 20 Prozent zu senken.

Allen Vergabeverfahren der BVG sind die Regelungen des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes zugrunde gelegt. Ab einem Auftragswert von 500 Euro gelten in den entsprechenden Produktgruppen die ILO-Kernarbeitsnormen und das Unternehmen verlangt eine ergänzende Vertragsbedingung des Auftragnehmers. Als öffentliches Unternehmen

unterstützt die BVG das Land Berlin hierdurch, auf weltweit angemessene Sozialstandards hinzuwirken – hierunter fällt das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit, die Vereinigungsfreiheit und die Freiheit, Gewerkschaften zu gründen und Kollektivverhandlungen zu führen, gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit von Frauen und Männern sowie die Beseitigung der Diskriminierung im Arbeitsleben. Zusätzlich fordert die BVG, bei Vergaben die Tariftreue und Mindestentlohnung von zurzeit 8,50 Euro Bruttostundenlohn einzuhalten. Bei Vergabe von Leistungen ab 25.000 Euro und Bauleistungen ab 200.000 Euro ist eine Erklärung zur Einhaltung der Frauenförderverordnung einzureichen und es werden Bieter bevorzugt, die Ausbildungsplätze bereitstellen oder sich an Ausbildungsverbänden beteiligen.

Die BVG ist Partner des Berliner Klimabündnisses und unterstützt die Klimaschutzpolitischen Ziele des Landes Berlin. Umweltfreundliche Produkte und Materialien sowie umweltschonende Verfahren bei der Erfüllung von Leistungen haben Vorrang. Das Verkehrsunternehmen testet innovative Antriebsverfahren wie Wasserstoff und Elektrofahrzeuge. Innerhalb des Schaufensters Elektromobilität befindet sich das Unternehmen in Verhandlungen mit dem Land über eine vollelektrisch betriebene Buslinie. Seit August 2012 sind nunmehr zwei Leichtbaubusse im Test, die im Vergleich zu 40l/100 km bei normalen Exemplaren rund 18 Prozent Kraftstoff einsparen. Nachhaltigkeit bedeutet auch, dass die BVG bei eingereichten Angeboten die Lebenszykluskosten betrachtet und sich etwa bei der bevorstehenden Beschaffung von bis zu 156 Gelenkbussen in den Jahren 2014 bis 2017 Wartungskosten garantieren lassen wird.

Die neue Tram-Generation FLEXITY Berlin, die bis 2017 die letzten Tatra-Straßenbahnen ersetzt, hat einen deutlich geringeren Stromverbrauch. Um CO₂-Emissionen zu reduzieren, speist die BVG zudem Bremsenergie bei Tram und U-Bahn zurück. Mittels eines Energiecon-

trollings auf Betriebshöfen und Werkstätten seit 2001 konnten große Erfolge erzielt und der Stromverbrauch um rund 40 Prozent gesenkt werden. Dabei geht die BVG die Strombeschaffung sehr verantwortlich an. Bei einem jährlichen Energiebedarf von 430 GWh und einem Grünstromanteil von rund 28 Prozent ist das Unternehmen derzeit dabei, unter Betrachtung der wirtschaftlichen Ziele weitere Potenziale auszuloten und zu erschließen.

Ausblick

Die zahlreichen Maßnahmen nachhaltigen unternehmerischen Handelns gilt es noch weiter zu systematisieren. Wir fühlen uns in unserem Handeln bestärkt und sehen es als positive Entwicklung an, dass auch vergaberechtlich zusätzliche Kriterien herangezogen werden können und die Beschränkung nicht allein auf dem Preis liegen muss. Nachhaltige Beschaffung und in diesem Sinne auch Aspekte in den Lieferketten der BVG zu beleuchten, werden künftig gewichtige Bestandteile des Nachhaltigkeitsmanagements der BVG sein.

Hierzu streben wir nach einem intensivierten Austausch mit anderen öffentlichen Unternehmen, Verkehrsunternehmen und auch der Industrie. Künftig wird es mit erweitertem Fokus darum gehen, alle umweltrelevanten, sozialen und wirtschaftlichen Aspekte in Einklang zu bringen, um weiterhin eine vorbildliche Dienstleistung für unsere Kunden und unseren Eigentümer zu erbringen. ■

Gezeitenwende im kommunalen Beschaffungswesen – Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?

Von dem Bleistift im Einwohnermeldeamt oder der Reinigung des Rathauses bis hin zu dem neuen Feuerwehrauto, der Umgehungsstraße für den Landkreis oder der Fregatte für die Bundesmarine – jährlich beschafft die öffentliche Hand Waren und Dienstleistungen im Wert von mehreren hundert Milliarden Euro. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Beschaffung steht somit außer Frage. Diese Marktmacht scheint die Politik erkannt zu haben, denn jüngst wird vor allem bei den Anpassungen des bisher sehr restriktiven rechtlichen Rahmens für öffentliche Beschaffungen von der EU- bis zur Kommunalebene eine interessante Entwicklung sichtbar: Die öffentliche Hand stellt ihre Beschaffung mehr und mehr in den Dienst einer nachhaltigen Entwicklung.

Auch wenn die Angaben zum Beschaffungsvolumen der öffentlichen Hand in Deutschland schwanken – die EU spricht von 480 Milliarden Euro, das Umweltbundesamt von 150 Milliarden Euro –, zweifelt niemand daran, dass diese jährlich Waren und Dienstleistungen im Wert von mehreren Hundert Milliarden Euro einkauft. Allein dieses Volumen impliziert eine hohe Nachfragemacht der öffentlichen Hand insgesamt und nicht zuletzt der Kommunen. Je nachdem, welche Berechnungen¹ zugrunde gelegt werden, entfallen auf sie zwischen 40 und 60 Prozent des öffentlichen Beschaffungsvolumens.

Diese Marktmacht wird dadurch noch verstärkt, dass die öffentlichen Beschaffungsstellen in manchen Marktsegmenten, zum Beispiel beim Straßenbau, nahezu die einzigen Abnehmer darstellen.² Basierend auf ihrer Nachfragemacht kann die öffentliche Hand durch ihre Kaufentscheidungen gezielt auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen einwirken. So kann sie sich zum einen durch bestimmte technische Anforderungen an ihre Waren als Innovationstreiber betätigen. Aber auch gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen, wie zum Beispiel eine nachhaltige Entwicklung, können durch ihre Beschaffungsentscheidungen gefördert werden. Denn je mehr die öffentliche Hand Nachhaltigkeitsgesichtspunkte – beispielsweise die Lebenszyklusbetrachtung, die Umweltverträglichkeit von Produkten oder die Einhaltung von arbeitsrechtlichen Standards – bei ihren Einkaufsentscheidungen berücksichtigt, desto mehr sind Bieter gezwungen, diese Anforderungen zu erfüllen.

¹ Vgl. u. a. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)/McKinsey&Company (2008): Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz; European Commission (2011): Public procurement indicators 2010. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf (Stand: 30. 7.2013)

² Vgl. u. a. E&ig, M./Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.) (2013): Exzellente öffentliche Beschaffung

Studie „Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?“ im Überblick



Für die Studie wurden im Frühjahr 2013 die Verwaltungen der 174 größten deutschen Kommunen zum Thema Nachhaltigkeit in ihrer Beschaffung in Form eines postalisch versandten Fragebogens um ihre Einschätzung gebeten.³ 56 Kommunalverwaltungen (32,2 Prozent) schickten den ausgefüllten Fragebogen zurück. Die überdurchschnittliche Beteiligung der größten Kommunen⁴ lässt auf eine besonders hohe Relevanz des Themas für diese schließen. Die postalische Befragung wurde ergänzt durch Experteninterviews mit Vertretern aus

Kommunalverwaltungen, der Wissenschaft, öffentlichen Unternehmen und kommunalen Verbänden. Die vollständige Studie ist auf der Homepage des Instituts für den öffentlichen Sektor www.publicgovernance.de/beschaffung verfügbar. Oder nutzen Sie den beigefügten QR-Code. Die Studie kann auch unter de-publicgovernance@kpmg.com als Printexemplar angefordert werden.



Die politische Relevanz der öffentlichen Beschaffung für das Thema Nachhaltigkeit ist unverkennbar. So wurden auf europäischer⁵ Ebene sowie auf Bundes- und Länderebene⁶ in den letzten Jahren mehr und mehr (gesetzliche) Rahmenbedingungen geschaffen, die es den öffentlichen Beschaffungsverantwortlichen ermöglichen, die bis dato vergabefremden ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsaspekte bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen.

Die Reform vieler Landesvergabegesetze ist zum Teil mit weitreichenden Folgen für die Kommunen verbunden. Die Länder halten diese nun verstärkt zu einer nachhaltigeren Beschaffung an. Außerdem deuten die Ergebnisse der Studie „Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung – Umsetzungsstand in großen Städten und Landkreisen“ des Instituts für den öffentlichen Sektor aus dem letzten Jahr eine hohe Eigeninitiative der Kommunen im Hinblick auf die Umsetzung von Nachhaltigkeitsvorhaben im Beschaffungswesen an.⁷ Doch wie ist es tatsächlich um die Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten in der kommunalen Beschaffung bestellt? Welche Tendenzen sind erkennbar? Dies sind Fragen, denen die im November dieses Jahres veröffentlichte Studie „Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?“⁸ des Instituts für den öffentlichen Sektor in Kooperation mit KPMG nachgeht.

Soziale und ökologische Aspekte halten Einzug ins Vergaberecht

Ökologische und soziale Aspekte prägen verstärkt kommunale Beschaffung

Die folgenden Aussagen aus dem Studienbericht zeigen auf, dass das Thema Nachhaltigkeit auch in die kommunale Beschaffung Einzug gehalten hat.⁹

- **Umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit** – Die kommunalen Beschaffungstellen beziehen alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Ökologie, Ökonomie und Soziales – in ihr Begriffsverständnis einer nachhaltigen Beschaffung ein. Am bedeutendsten sind hierbei Themen wie der Einsatz umweltschonender Stoffe und Materialien, das zielgerichtete ressourcenschonende Bedarfsmanagement sowie

3 Die Auswahl der Stichprobe erfolgte auf Basis der Einwohnerzahl der Kommunen (Städte > 80.000 Einwohner und Landkreise > 250.000 Einwohner). Die Studie wandte sich außerdem an die öffentlichen Unternehmen dieser Kommunen in den Sparten Stadtwerke, Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) und Wohnungsbau. Die Ergebnisse für diese Bereiche werden im Studienbericht ebenfalls thematisiert, sind jedoch nicht Teil dieses Artikels.

4 Städte > 400.000 Einwohner und Landkreise > 450.000 Einwohner

5 Besonders auf europäischer Ebene läuft derzeit der Prozess einer weiteren Modernisierung der Vergabevorschriften mit dem maßgeblichen Ziel, gesellschaftspolitische Aspekte bei der Vergabeentscheidung zu stärken. Hierzu wurden im Juni 2013 erste Richtlinienentwürfe vorgelegt. Vgl. www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Wettbewerbspolitik/oeffentliche-auftraege,did=190884.html. (Stand: 1.10.2013)

6 Manche Bundesländer sind gerade erst dabei, ihr Vergaberecht diesbezüglich zu reformieren. Außerdem unterscheiden sich die Bundesländer zum Teil sehr im Detaillierungsgrad der neuen Anforderungen und bei deren Verbindlichkeit.

7 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2012): Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung. Umsetzungsstand in großen Städten und Landkreisen. Abrufbar unter: www.publicgovernance.de/nachhaltigkeit

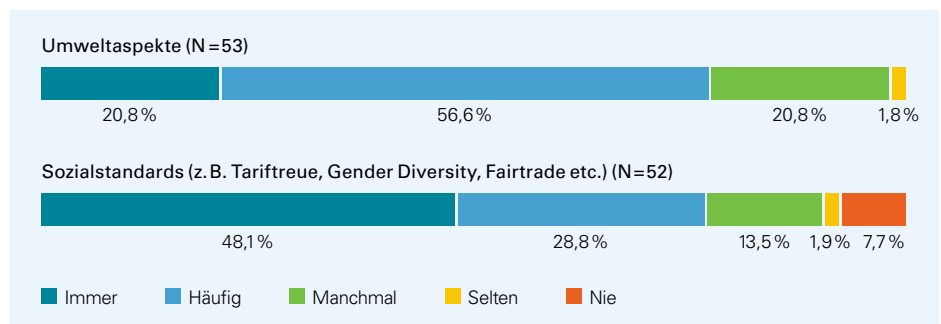
8 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf? Abrufbar unter: www.publicgovernance.de/nachhaltigkeit

9 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf? Abrufbar unter: www.publicgovernance.de/beschaffung

die Beachtung tarif- und arbeitsrechtlicher Bestimmungen durch die Lieferanten und Dienstleister.

- **Ökologische und soziale Standards werden wichtiger** – Ökologische und soziale Standards werden zukünftig bei der Beschaffung nach Aussage der befragten Kommunen eine noch wichtigere Rolle spielen. Dennoch ist die Mehrheit der Ansicht, dass die Beschaffungskosten weiterhin der bedeutendste Faktor bleiben.
- **Dominanz ökonomischer Gesichtspunkte bei den Nachhaltigkeitsdimensionen** – Geht es um die gegenwärtige Relevanz der drei Dimensionen für die kommunale Beschaffung in ihrer Kommune, geben die Befragten ökonomischen Aspekten ein Gewicht von zwei Dritteln. Ökologische Gesichtspunkte erhalten ein Gewicht von durchschnittlich knapp einem Fünftel; soziale Aspekte von gut 14 Prozent.
- **Ökologische und soziale Aspekte bereits jetzt häufig Teil der Ausschreibung** – Über drei Viertel der Kommunalverwaltungen beziehen ökologische und soziale Gesichtspunkte schon jetzt in die Ausschreibung ein (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Berücksichtigen Sie in Ihrer Kommune bei Ausschreibungen Umwelt- bzw. Sozialstandards?



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2013): „Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?“

Umweltaspekte sind bei der großen Mehrheit ein Bestandteil der Leistungsbeschreibung und der Zuschlagskriterien. Sozialstandards finden hingegen bei jeweils circa zwei Dritteln der Befragten bei den Anforderungen an den Bieter und in der Leistungsbeschreibung Berücksichtigung.

- **Rückgriff auf Standards und Gütezeichen bei Ausschreibungen** – Bei der Gestaltung von Ausschreibungen orientieren sich Kommunalverwaltungen an ökologischen Zertifikaten und Siegeln – am häufigsten am Blauen Engel; gefolgt von Energy Star und Forest Stewardship Council (FSC). Bei den Sozialstandards finden häufig die meist bereits gesetzlich vorgeschriebenen Standards wie Mindestlohn und Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Anwendung.
- **Gemeinderatsbeschlüsse sind neben Landesrecht eine wesentliche Begründung für nachhaltige Beschaffung** – Mehr als die Hälfte der Kommunen gibt an, dass rechtliche Vorgaben seitens der Landesregierungen die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihrer Beschaffung fordern, etwas mehr nennen entsprechende Gemeinderatsbeschlüsse. Bei einer isolierten Betrachtung der Städte geben sogar über 70 Prozent an, über einen solchen Beschluss zu verfügen.
- **Kaum Steuerungsinstrumente zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung** – Steuerungsinstrumente zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung sind

bis auf Dienstanweisungen und eine kommunale Beschaffungsrichtlinie bisher nicht weit verbreitet. Nur gut jede fünfte befragte Kommune orientiert sich an übergreifenden Kennzahlen. Instrumente wie Benchmarking, Controlling, gesonderte Budgets für Nachhaltigkeitsaktivitäten oder interne Leitfäden setzen die Kommunen ebenfalls eher ausnahmsweise als regelmäßig ein. Besonders auffällig: Zwar verfügt ein Viertel der Kommunen über eine Nachhaltigkeitsstrategie, aber fast keine über die dafür notwendigen Steuerungs- und Zielsysteme.

- **Verbreiteter Einsatz von Verwaltungskooperationen zur Kostensenkung** – Viele Kommunen setzen zur Kostensenkung auf Kooperationen. So bündelt eine große Mehrheit die Einkaufsaktivitäten innerhalb der eigenen Verwaltung. Mit anderen Kommunalverwaltungen arbeiten immerhin noch knapp zwei Drittel zusammen. Bislang wird jedoch eine gemeinsame Beschaffung von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen im „Konzern Kommune“ vernachlässigt.
- **Keine systematische Verknüpfung von Beschaffung und Haushaltslage erkennbar** – Die Beschaffung scheint weitgehend entkoppelt von strategischen Vorgaben zu agieren. Nur gut ein Viertel der Befragten erklärt, dass hinsichtlich zu erreichender Kostenverbesserungen eine übergreifende Zielsetzung (zum Beispiel im Haushalts-sicherungskonzept) vorhanden sei.
- **Überwiegend operatives Selbstverständnis der Beschaffungsstellen** – Die Beschaffung ist innerhalb der Verwaltung derzeit bei einem Drittel lediglich in die operativen Aufgabenstellungen eingebunden und versteht sich als interner Dienstleister. Gegebenenfalls schafft sie noch durch umfassende Marktkenntnisse und intensive Lieferantenbeziehungen einen Mehrwert. Nur selten wird die Beschaffung in die Planungs- und Budgetierungsphase eingebunden und somit als taktischer Partner verstanden. Lediglich eine Minderheit sieht die Beschaffung als internen Innovationstreiber, der zur Erreichung strategischer Ziele der Kommune beiträgt. Organisatorisch ist die Beschaffung meist in Mischformen aus zentraler und dezentraler Verantwortung aufgestellt; nur eine Minderheit gibt an, dass sie über ein überwiegend zentral organisiertes Beschaffungswesen verfügt.

Wie nachhaltig beschaffen die größten deutschen Städte?

Von den zehn größten Städten Deutschlands haben sich sieben an der Studie beteiligt. Da es sich bei diesen um die Kommunen mit dem größten Beschaffungsvolumen handelt, lohnt es sich besonders, deren Antwortverhalten einmal gesondert zu betrachten und Unterschiede zum Durchschnitt aufzuzeigen.

Hierbei wird schnell deutlich: Das Thema macht auch vor der Beschaffung der größten Städte nicht halt. Überdurchschnittlich häufig beziehen diese sieben größten Städte bereits heute ökologische und soziale Themen in ihr Begriffsverständnis einer „nachhaltigen Beschaffung“ ein. So fassen alle den Einsatz umweltschonender Stoffe und Materialien, die Beachtung von tarif- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen durch die Lieferanten/ Dienstleister sowie ein zielgerichtetes ressourcenschonendes Bedarfsmanagement unter den Begriff „nachhaltige Beschaffung“.

Auch bei den Ausschreibungen spielen im Vergleich mit allen antwortenden Kommunen Umweltaspekte und Sozialstandards sowohl bei den Mindestanforderungen an bietende Unternehmen, als auch bei der Leistungsbeschreibung und den Zuschlagskriterien noch häufiger eine Rolle. Dies gilt auch für die Orientierung an bekannten ökologischen Zertifikaten oder Siegeln, wie zum Beispiel dem Blauen Engel oder dem Forest Stewardship Council (FSC), bei der Gestaltung von Ausschreibungen.

Während durchschnittlich drei von vier Kommunalverwaltungen angeben, bei der Bewer-

tung eines Angebots Lebenszykluskosten einzubeziehen, trifft dies nach eigener Aussage auf alle sieben an der Studie teilnehmenden größten deutschen Städte zu. Ebenso bemühen sich die größten Städte häufiger, ihre Einkaufsaktivitäten innerhalb der eigenen Verwaltung sowie mit den eigenen kommunalen Unternehmen zu bündeln.

Die besonders hohe Relevanz des Themas in den größten Städten kann auch daran abgelesen werden, dass bei fast drei Viertel ein Gemeinderatsbeschluss die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Beschaffung fordert. Bei der Betrachtung aller teilnehmenden Kommunen ist es nur gut die Hälfte. Auch werden in den Verwaltungen der größten Städte zum Teil weitaus häufiger Instrumente zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung angewandt. So haben fast alle eine kommunale Beschaffungsrichtlinie verabschiedet, knapp die Hälfte nutzt eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie. Jedoch setzen auch die größten Städte kaum auf Indikatoren und Kennzahlen, Controlling und Monitoring bzw. ein Nachhaltigkeitsziel-system.

Aus den dargestellten Studienergebnissen lässt sich ablesen, dass die größten deutschen Städte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Beschaffung weiter sind als die kleineren Städte. In Teilaspekten scheint das Thema überdurchschnittlich stark vorangetrieben zu werden.

Verunsicherung bei den Kommunen

Die Folgen einer Zersplitterung und komplizierteren Rechtslage im Vergaberecht werden schon heute sichtbar. Betrachtet man die Diskussionen in einschlägigen Vergabe- und Beschaffungsforen, wird schnell deutlich, dass unter den Beschaffungsverantwortlichen in den Kommunen derzeit große Verunsicherung herrscht. In den Experteninterviews im Rahmen der Studie wird die Ursache hierfür hauptsächlich in den jüngsten Anpassungen der Landesvergabegesetze sowie Urteilen auf EU-Ebene¹⁰ gesehen. Den gesetzlichen Vorgaben mangle es oftmals an einer

Politik muss für klare,
einheitliche Vorgaben sorgen

inhaltlichen Konkretisierung. So seien neben den neuen rechtlichen Vorgaben auch die damit einhergehenden bzw. notwendigen Prozessanpassungen häufig nicht ausreichend definiert. Andererseits schreiben einige Landesvergaberechte bestimmte Sachverhalte sehr detailliert vor, womit die Gefahr einer Überregulierung und des Aufbaus zusätzlicher bürokratischer Hürden besteht. Als Beispiel sei hier die sehr umfangreiche Beschreibung der Anforderungen an zu beschaffende Kühl- und Gefriergeräte oder Leuchten der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt des Landes Berlin genannt.¹¹ Die Beschaffungsstellen werden zukünftig mehr und mehr den Spagat zwischen der Integration ökologischer und sozialer Aspekte bei gleichzeitiger Erfüllung der Kostenvorgaben meistern müssen. Des Weiteren wird gefordert, dass über Landesgrenzen hinweg einheitliche Standards für ökologische und soziale Aspekte im Rahmen von öffentlichen Beschaffungsprozessen geschaffen werden, um einer Zersplitterung der Vergabelandschaft entgegenzuwirken.

Wie sollte es weitergehen?

Um den neuen Anforderungen gewachsen zu sein, müssen die Beschaffungsverantwortlichen ihre Qualifikation erweitern. Auch in der Studie wird die Qualifizierung der Mitarbeiter in den Beschaffungsstellen, zum Beispiel im Hinblick auf die Verwendung und Beurteilung von Umweltsiegeln und Sozialstandards, als Schlüssel für eine erfolgreiche Einführung von Nachhaltigkeitsaspekten in die öffentliche Beschaffung genannt. Außerdem ist es wesentlich, die verwaltungsinterne Rolle der Beschaffungsstellen zu überdenken. In der Funktion eines reinen Bedarfs- und Bestellabwicklers können diese ihren neuen Aufgaben kaum gerecht werden. Vielmehr sollten sie frühzeitig und mit gestaltender Rolle in die Beschaffungsvorgänge eingebunden werden. Denn nur in einer Rolle als strategischer Manager kann die Beschaffungsstelle die Kommune bei einer nachhaltigen Entwicklung unterstützen.

Um eine Kommune bei einer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen, erscheint es nicht ausreichend, die bereits bestehenden Strukturen und Entscheidungsprozesse im Beschaffungswesen lediglich um Nachhaltigkeitsaspekte zu ergänzen. Vielmehr sollten diese überdacht und in ein Gesamtkonzept zur nachhaltigen Entwicklung der Kommune eingebettet werden.

Entscheidend hierfür ist, dass die Verwaltungsleitung – (Ober-)Bürgermeister und Landräte – sowie die Kommunalvertretung an einem Strang ziehen, um das Thema voranzutreiben. Denn nicht nur die Verwaltungsmitarbeiter in den Beschaffungsstellen müssen bereit sein, sich auf neue Wege einzulassen. Auch die Verwaltungsspitze bzw. der Gemeinderat muss gegebenenfalls willens sein, Beschaffungsentscheidungen zu treffen, die zwar zunächst teurer sind, sich aber langfristig lohnen.

¹⁰ Vgl. u. a. Urteil des EuGH vom 10.5.2012 (Rs. C-268/10, Kommission/Niederlande)

¹¹ Vgl. Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU des Landes Berlin vom 23.10.2012, Anhang 1 Umweltauflagen bei der Beschaffung

Mit Blick auf den Beschaffungsprozess könnten Synergien zwischen einzelnen Abteilungen, Ämtern etc. besser genutzt und auf diese Weise Beschaffungsprozesse verschlankt werden. Die Einführung der neuen Vergabeaspekte (Lebenszyklusansatz, Ökologie und Soziales) sollte dazu genutzt werden, die bisherigen Prozesse im Sinne der Nachhaltigkeit zu überarbeiten. Dazu gehört auch, eine möglichst langfristige Perspektive einzunehmen, um Folgebelastungen – etwa für künftige kommunale Haushalte – möglichst klein zu halten. Bei einer Beschaffungsentscheidung sollten die Gesamtbetriebskosten bzw. die Lebenszykluskosten den Maßstab bilden. Auch der Einsatz von Managementinstrumenten erscheint angesichts der Studienergebnisse ausbaufähig. Leistungsvergleiche (Benchmarkings) mit anderen Verwaltungseinheiten, aber auch mit Unternehmen aus der Privatwirtschaft könnten mögliche Schwachstellen offenlegen und helfen, Innovationen durchzusetzen. In diesem Zusammenhang sollte auch über die Einführung von Einkaufsbudgets nachgedacht werden. Diese könnten als ein weiteres Lenkungs- und Kontrollinstrument in der Beschaffung dienen. Derzeit scheint mit Blick auf die Studienergebnisse die Verknüpfung von Beschaffung und strategischer Haushaltssteuerung eher schwach ausgeprägt zu sein. Beschaffung könnte aber in noch stärkerem Maße ein nachhaltiges Haushaltswesen unterstützen und in vielen Fällen zu einer Konsolidierung der Haushalte beitragen.

Förderung einer nachhaltigen Beschaffung durch eine verstärkte Nutzung von Managementinstrumenten

Neben internen Umstrukturierungen und einem Wissensaufbau, zum Beispiel im Hinblick auf Umweltsiegel und Sozialstandards, gilt es, die bereits zahlreich vorhandenen verwaltungsinternen und -externen Kooperationen weiter auszubauen. Hierbei könnte nicht nur auf Fachexpertise außerhalb der eigenen Beschaffungsstelle zugegriffen werden, sondern das Bündeln von Einkaufsaktivitäten innerhalb der eigenen Kommunalverwaltung und mit anderen Kommunen könnte auch zu einer Kostenreduktion führen – ein Trend, der aus den Studienergebnissen schon jetzt sichtbar wird. Besonders für kleinere Kommunen könnte dies im Hinblick auf ihre begrenzten eigenen Ressourcen attraktiv sein. Kaum genutzt wird in diesem Zusammenhang eine Kooperation im kommunalen Konzern. Stadtwerke, Verkehrsbetriebe und andere kommunale Unternehmen der Verwaltung könnten verstärkt gemeinsam beschaffen bzw. ihre Beschaffungsstellen kooperieren lassen, zum Beispiel bei der Beschaffung von IT-Ausrüstungen oder im Hinblick auf den Fuhrpark. Auch durch lokale Privatunternehmen oder private Outsourcingpartner könnten sich möglicherweise Chancen eröffnen, die Beschaffung nachhaltiger zu gestalten.

Die kommunale Beschaffung könnte durch all diese Maßnahmen zu mehr Nachhaltigkeit vor Ort beitragen. Außerdem ist – nicht zuletzt aufgrund des eingangs beschriebenen erheblichen aggregierten Beschaffungsvolumens – ihre gesamtgesellschaftliche Wirkung nicht zu unterschätzen. Somit könnte die kommunale Beschaffung beträchtlich zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland beitragen. ■

Stefanie Beck

Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer

Überschüsse und steigende Einnahmen bei den einen, wachsende Kassenkredite, kaum zu bewältigende Belastungen durch Sozialausgaben und Investitionsstau bei den anderen – die deutschen Kommunen drohen immer weiter auseinanderzudriften.¹ Einige Bundesländer gehen nun einen neuen Weg, um dieser wachsenden Kluft entgegenzuwirken. Sie greifen ihren verschuldeten Kommunen durch speziell hierfür aufgelegte Entschuldungsprogramme unter die Arme.

Viele hoch verschuldete Kommunen stehen in Deutschland mit dem Rücken zur Wand; ohne externe Unterstützung ist es ihnen nahezu unmöglich, ihre Haushalte zu konsolidieren. „Mancherorts ist aufgrund des erdrückenden Schuldenstands eine Schuldenspirale in Gang gekommen, bei der sich die Verschuldung aus sich selbst heraus ernährt.“² Acht Bundesländer (siehe Abbildung 1) haben sich nun dazu entschieden, dieser Entwicklung entgegenzutreten, indem sie ihren Kommunen helfen, sich selbst zu helfen. Die grundlegenden Zielsetzungen der Programme

unterscheiden sich nur im Detail: ein langfristiger Haushaltsausgleich der Kommunen (Nordrhein-Westfalen), die Sicherung bzw. Wiederherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit (unter anderem Hessen und Niedersachsen), eine (Teil-)Entschuldung der teilnehmenden Kommunen (ebenfalls Hessen) sowie das Leisten einer Hilfe zur Haushaltskonsolidierung (unter anderem Schleswig-Holstein). Weitreichendere Unterschiede in den Programmen ergeben sich allerdings aus der Laufzeit (zwischen sieben und über 30 Jahren), der Mittelherkunft und

-höhe, der Auswahl der Kommunen sowie aus den an eine Teilnahme geknüpften Bedingungen. Die letzten drei Aspekte werden in den folgenden Abschnitten anhand der Entschuldungsprogramme von Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen (NRW) näher betrachtet.

Die Programme von Hessen, Rheinland-Pfalz und NRW

Diese Bundesländer haben derzeit die drei Entschuldungsprogramme mit den höchsten Volumina aufgelegt.

Abbildung 1: Entschuldungsprogramme der Länder auf einen Blick

Bundesland	Kommunale Gesamtverschuldung (pro Einwohner*)	Entschuldungsprogramme			
		Name	Laufzeit	Höhe in Mrd. Euro	Entschuldungsmittel (pro Einwohner*)
Nordrhein-Westfalen	5.010 Euro	Stärkungspakt Stadtfinanzen	2011–2020	5,850	328 Euro
Rheinland-Pfalz	4.998 Euro	Kommunaler Entschuldungsfonds	2012–2026	3,825	956 Euro
Hessen	5.393 Euro	Kommunaler Schutzschirm	2013–2047	3,200	525 Euro
Niedersachsen	3.355 Euro	Zukunftsvertrag	2012–2029	1,260	162 Euro
Schleswig-Holstein	2.480 Euro	Konsolidierungsfonds	2012–2018	0,525	185 Euro
Sachsen-Anhalt	3.807 Euro	STARK II	2012–2016	0,513	225 Euro
Mecklenburg-Vorpommern	4.556 Euro	Kommunaler Konsolidierungsfonds	2012–2020	0,235	144 Euro
Saarland	6.224 Euro	Kommunaler Entlastungsfonds	2013–2019	0,120	225 Euro

* bezieht sich auf alle Einwohner des Landes. Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor

1 Vgl. u. a. Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunaler Finanzreport 2013

2 Gnädinger, M. (2012): Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik

Am umfangreichsten gestaltet sich das Volumen des nordrhein-westfälischen „Stärkungspakt Stadtfinanzen“³, der rund 5,9 Milliarden Euro umfasst. Das Land leistet dazu einen Anteil von ungefähr zwei Drittel. Circa ein Drittel erbringen die Kommunen selbstständig über Komplementärmittel⁴.

Der „Kommunale Entschuldungsfonds“ von Rheinland-Pfalz sieht Finanzhilfen in Höhe von rund 3,8 Milliarden Euro vor. Neben dem Land und den finanzstarken Kommunen, die jeweils ein Drittel der Unterstützung finanzieren, tragen hierzu die teilnehmenden Kommunen ebenfalls ein Drittel bei.

In Hessen wird der „Kommunale Schutzschirm“ in Höhe von 3,2 Milliarden Euro dagegen ausschließlich vom Land finanziert. Das ausgewiesene Ziel aus Wiesbaden lautet, die Städte und Gemeinden um 34 Prozent und die Landkreise um 46 Prozent ihrer im Kernhaushalt verbuchten Kassenkredite und Kreditmarktschulden zu entlasten.

Tilgungshilfen stehen auch im Vordergrund des „Kommunalen Entschuldungsfonds“ in Rheinland-Pfalz. Um bis zu zwei Drittel der bis Ende 2009 entstandenen Liquiditätskredite sollen rheinland-pfälzische Kommunen entlastet werden. Hingegen will NRW, wie oben bereits beschrieben, seine verschuldeten Kommunen an einen nachhaltigen Haushaltsausgleich heranführen.

NRW nimmt verschuldete Kommunen in die Pflicht

In Anbetracht der weitverbreiteten Schuldenlast auf kommunaler Ebene stellt sich die Frage, auf welcher Basis die Bundesländer die Teilnehmer an den Entschuldungsprogrammen auswählen. In Rheinland-Pfalz entscheiden die Kommunen

selbstständig, ob sie dem Programm beitreten möchten. Grundvoraussetzung ist die Zustimmung des jeweiligen Rates zu einem zwischen dem Land und der Kommune geschlossenen Konsolidierungsvertrag. Bis zum 30.9.2013 sind dem Programm knapp 800 Kommunen beigetreten.⁵ Dies entspricht gut einem Drittel der rheinland-pfälzischen Städte, Gemeinden und Landkreise.

Der hessische „Schutzschirm“ richtet sich ausdrücklich an „konsolidierungsbedürftige“ Kommunen. Diese werden anhand von Kennzahlen identifiziert, die sich aus dem Stand der Kassenkredite in Euro pro Einwohner sowie dem durch einen Mehrjahresdurchschnitt ermittelten ordentlichen Ergebnis zusammensetzen. Auf diese Weise ausgewählte Kommunen können einen Antrag auf Entschuldungshilfe beim Hessischen Ministerium der Finanzen stellen. Mit diesem wird in der Folge ein Konsolidierungsvertrag vereinbart, dem der zuständige Rat mehrheitlich zustimmen muss. Liegt ein solcher Beschluss dem Ministerium final vor, ist die Kommune in das Entschuldungsprogramm aufgenommen. Am 15.2.2013 endete die Frist zur Teilnahme am hessischen Schutzschirmprogramm. Von den insgesamt 106 als konsolidierungsbedürftig eingestuften Landkreisen, Städten und Gemeinden entschieden sich 100 Kommunen, die Entschuldungshilfe des Landes⁶ in Anspruch zu nehmen, was knapp einem Viertel aller hessischen Kommunen entspricht.

Im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz und Hessen sind die Kommunen in NRW teilweise dazu verpflichtet, am dortigen Entschuldungsprogramm teilzunehmen. Dies ist bei Kommunen der Fall, bei denen auf Grundlage der Haushaltsdaten von 2010 von einer Überschuldung in den Jahren zwischen 2010 und 2013 ausgegangen wird. Für Kommunen, die eine negative Haushaltsbilanz zwischen 2014 und 2016 erwarten, ist die Teilnahme am „Stärkungspakt Stadtfinanzen“

„dagegen freiwillig und kann beim Land beantragt werden. Sowohl die unfreiwillig als auch die freiwillig teilnehmenden Gemeinden verpflichten sich dazu, einen ausgeglichenen Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 Satz 1 und 2 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (GO NRW) vorzulegen.

Unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe wird dies von den teilnehmenden Kommunen bis spätestens zum Jahr 2016 bzw. 2018 verlangt. Aus eigener Kraft müssen die Kommunen einen Haushaltsausgleich bis spätestens 2021 erreichen. Als Grundlage dafür dient ein Haushaltsanierungsplan, der vom Rat beschlossen und anschließend der zuständigen Bezirksregierung vorgelegt werden muss. Aktuell befinden sich 34 Kommunen im „Stärkungspakt Stadtfinanzen“, 2014 kommen noch einmal 27 Kommunen dazu. Somit werden ab dem Jahr 2014 knapp 15 Prozent der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden am dortigen Entschuldungsprogramm teilnehmen.

Der Preis der Entschuldungshilfen

Dass die Länder von den Kommunen im Gegenzug für die Unterstützung umfangreiche Anstrengungen erwarten, zeigen die Forderungen und Handlungsempfehlungen zur Konzeption der Konsolidierungsverträge bzw. des Haushaltsanierungsplans.

So fordern die rheinland-pfälzischen Spitzenverbände und die Landesregierung die Kämmerer allgemein dazu auf, die eigenen Ertragsquellen auszuschöpfen. Bei der Ausgestaltung der Realsteuerhebesätze gilt der Bundesdurchschnitt⁷ von Orten gleicher Größenklasse als Mindestmaß. Sollten Vermögensveräußerungen „nicht möglich oder unwirtschaftlich (sein)“ bzw. die Sicherstellung der kommunalen Daseinsvorsorge gefährden, ist dafür ein Nachweis zu erbringen. Des Weiteren werden Sach- und Personalaufwendungen sowie Investitionen enge Grenzen gesetzt. Der Leitfaden des Innenministe-

3 Die folgende Analyse der drei Entschuldungsprogramme beruht auf den gesetzlichen Regelungen, Rahmenverträgen und Leitfäden, die auf der Website des jeweiligen Landesministeriums abrufbar sind.

4 Die Komplementärmittel werden zum einen aus Teilen der im Gemeindefinanzierungsgesetz festgelegten Finanzausgleichsmasse gespeist. Zum anderen soll zur deren Finanzierung ab dem Jahr 2014 eine Solidaritätsumlage erhoben werden. Eine entsprechende Änderung des Stärkungspaktgesetzes wird in den parlamentarischen Gremien derzeit diskutiert (vgl. Landtag NRW, Drucksache 16/3968).

5 Vgl. Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (2013): Teilnehmer am KEF-RP, Stand 20.9.2013

6 Vgl. Presseinformation des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 15.2.2013: 100 Landkreise, Städte und Gemeinden unter Kommunalem Schutzschirm

7 Berücksichtigt werden nur Flächenländer.

riums des Landes Rheinland-Pfalz zum „Kommunalen Entschuldungsfonds“ empfiehlt eine „dauerhafte Reduzierung des Personalaufwands“. Außerdem wird den Kommunen unter anderem nahegelegt, freiwillige Aufgaben auf „unabweisbare Verpflichtungen“ zu beschränken, eine Erhöhung der Gewinnabführung städtischer Unternehmen in die Konsolidierungsüberlegungen mit einzubeziehen und sich auf die „Wahl der wirtschaftlichsten Finanzierungs- und Beschaffungsart“ zu konzentrieren.

Das Land Hessen knüpft seine Hilfe daran, dass die am „Kommunalen Schutzschirm“ teilnehmenden Kommunen „ihre Haushalte über alle denkbaren Maßnahmen sowohl der Aufwands- als auch der Ertragsseite konsolidieren“. Von den Landkreisen wird dabei in erster Linie verlangt, „aufwandsseitige Konsolidierungsmaßnahmen“ durchzuführen. Potenzielle Ansatzpunkte formulieren das hessische Innenministerium und der Präsident des Landesrechnungshofs in einem Leitfaden auf Basis der 16 Produktbereiche des neuen kommunalen Haushaltsrechts. Zu jedem der Bereiche – wie zum Beispiel der Inneren Verwaltung – werden zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen aufgeführt. Bei der Verwaltung werden demnach mögliche Einnahmen unter anderem in der Veräußerung der Dienstwagenflotte oder von Grundstücken gesehen. Einsparpotenzial berge dagegen eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit.

Das nordrhein-westfälische Stärkungspaktgesetz verlangt, „sämtliche mögliche“ Konsolidierungsbeiträge städtischer Beteiligungen im Haushaltssanierungsplan zu berücksichtigen. Dabei sowie bei der Erarbeitung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen können die Kommunen Unterstützung von der Gemeindeprüfungsanstalt erhalten.

Grundsätzlich ist es den kommunalen Gebietskörperschaften in allen drei Ländern allerdings selbst überlassen, das passende Rüstzeug zur Reduzierung der Verschuldung zu wählen.

Der Weg aus der Verschuldung: Einnahmen rauf, Ausgaben runter

Die mit den Ländern vereinbarten Konsolidierungsbemühungen der Kommunen lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: die der Ertragsverbesserung und die der Aufwandsreduzierung.

Um die Erträge zu steigern, erhöhen die meisten Kommunen zunächst die Steuern. In der Regel werden hierfür die Gewerbe- und die Grundsteuer herangezogen. Besonders stark auf Steuererhöhungen setzt beispielsweise die Stadt Ludwigshafen. Laut Konsolidierungsvertrag sollen damit mehr als 90 Prozent des gesamten Konsolidierungsbetrags erbracht werden. Als Grundpfeiler dient die Erhöhung der Gewerbesteuer, die in der Kalkulation allein knapp zwei Drittel der Erträge ausmacht. Dass die Erhöhung von 360 auf 375 Punkte bei einem bundesweiten Hebesatzdurchschnitt für Städte dieser Größenklasse von 433⁸ Punkten als moderat einzuschätzen ist, spricht für die Wirtschaftskraft der Stadt am Rhein. Auch die Stadt Kaiserslautern vertraut bei ihren Konsolidierungsbemühungen schwerpunktmäßig auf zusätzliche Steuereinnahmen. Neben dem erneut größten Posten der Gewerbesteuer fallen darunter die ebenfalls oft bediente Grundsteuer, die Vergnügungssteuer, die Hundesteuer und eine Tourismusförderabgabe. Weiterhin auf der Ertragsseite steht eine Reihe von Gebühreneinnahmen. Als ertragreichste Quelle werden dabei zusätzliche Parkgebühren bemessen. Die Empfehlung aus dem rheinland-pfälzischen Innenministerium, städtische Beteiligungen verstärkt in den Konsolidierungsbemühungen zu berücksichtigen, ist wiederum bei der Stadt Pirmasens erkennbar. Fast ein Drittel des Konsolidierungsbetrags soll hier im Jahr 2013 aus den Gewinnen eigener Unternehmen generiert werden.

Konsolidierungspotenzial bei den städtischen Beteiligungen weist auch die Haushaltsplanung der Stadt Essen auf. Ausgehend von knapp zehn Prozent für das

Jahr 2013 wird dieses auf bis zu 20 Prozent des Konsolidierungsbeitrags für das Jahr 2021 beziffert. Gewinnausschüttungen stehen in diesem Fall allerdings nicht ganz so stark im Vordergrund. Vielmehr wird eine Reduzierung der Aufwendungen vonseiten der Stadt und des Personalbestands innerhalb der einzelnen Beteiligungsunternehmen angestrebt. Dies entspricht dem Ansatz der Stadt, einen ausgeglichenen Haushalt verstärkt über die Senkung von Aufwendungen, vor allem durch geringere Sach- und Personalkosten, zu erreichen.

Die Differenzierung nach Produktbereichen in den Konsolidierungsverträgen der hessischen Kommunen gewährt wiederum einen Einblick, in welchen Bereichen die umfangreichsten Maßnahmen ergriffen werden sollen. So plant Gießen zum Beispiel, bei der Inneren Verwaltung durch die Zusammenlegung von Ämtern und bei den Ordnungsangelegenheiten durch die Streichung des Begrüßungsgeldes zu sparen. In Offenbach findet indes das „Rasenmäherprinzip“ Anwendung. Ab dem Jahr 2017 muss jeder Produktbereich jährlich eine pauschale Reduktion der ordentlichen Aufwendungen um 2,3 Prozent hinnehmen.

Kommunen droht Entzug der Aufgabenkompetenz

Haben die Kommunen den Weg der Konsolidierung einmal eingeschlagen, gibt es im Grunde keinen Weg zurück. So finden sich im hessischen Schutzschirmgesetz und im nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetz eindeutige Regelungen, womit die Kommunen bei einer unzureichenden Vorlage von Maßnahmen bzw. deren Nichteinhaltung rechnen müssen. Unter Berufung auf die Gemeindeordnung (GO) kann in Hessen das zuständige Ministerium demnach einen Beauftragten in die Kommunen entsenden, der dann in der Folge „alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten“ übernimmt, in NRW besteht gar eine Verpflichtung dazu (§ 124 GO NRW; § 141 HGO). Im Mai 2013 entsandte der Innenminister von NRW erstmals im Rahmen des Stärkungspakts einen Sparkommissar in die Eifel-

⁸ Eigene Berechnung auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamts zu den Hebesätzen der Realsteuern (Stand 2012)

stadt Nideggen.⁹ In Rheinland-Pfalz besteht vonseiten des Landes die Möglichkeit, den Konsolidierungsvertrag zu kündigen, falls die Kommunen den vereinbarten Konsolidierungsbetrag nicht realisieren. Eine Einstellung der Entschuldungshilfe sieht auch das Land Hessen als weitere Sanktionsmaßnahme vor.

Bisherige Erfahrungen und jüngste Entwicklungen

Aufgrund der kurzen Laufzeit der Entschuldungsprogramme in den meisten Bundesländern ist es noch zu früh, einen Erfolg oder Misserfolg der einzelnen Programme zu beurteilen. Daher sei an dieser Stelle nur beispielhaft auf einige wenige Einschätzungen zu den Programmen und auf aktuelle Entwicklungen hingewiesen.

Der rheinland-pfälzische Rechnungshof beurteilt den dortigen „Kommunalen Entschuldungsfonds“ in seinem Kommunalbericht 2012 zum Beispiel als „wichtig, aber allein nicht ausreichend“. Hinsichtlich der ergriffenen Maßnahmen zeichne sich derzeit „eine Tendenz zur einnahmeorientierten Konsolidierung (bei den Kommunen) ab“.¹⁰

In Hessen bewertet das dortige Finanzministerium sein Programm sehr positiv und denkt sogar über dessen Ausweitung auf weitere Kommunen nach. Dagegen spricht der hessische Städte- und Gemeindebund laut Presseberichten von einer durchwachsenen Bilanz, vor allem da die Auswirkungen der Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen derzeit noch nicht absehbar seien.¹¹

In NRW sorgt derzeit die Solidaritätsumlage, die ab dem Jahr 2014 die Finanzierung des Stärkungspakts mittragen soll, für große Diskussionen. Die Berechnung des individuellen Finanzierungsanteils der dafür ausgewählten Kommunen mit einer hohen Steuerkraft stößt bei diesen auf Kritik. Nach Aussagen¹² der „Geberkom-

Fragen an den Präsidenten der Gemeindeprüfungsanstalt NRW zu kommunalen Entschuldungsprogrammen

Auf welche Maßnahmen greifen die nordrhein-westfälischen Kommunen in Haushaltssanierungsplänen nach Ihrer Erfahrung am häufigsten zurück, um den Anforderungen aus dem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ gerecht zu werden?

Wir sehen drei „Säulen“, auf denen Sparmaßnahmen ruhen: An erster Stelle stehen Prozessveränderungen einschließlich organisatorischer Anpassungen und Personalaufwandsminderungen, dann der Abbau kommunaler Leistungen und Standards (z. B. durch Aufgabe von Schulstandorten). Insbesondere bei der erstmaligen Aufstellung der Haushaltssanierungspläne beobachteten wir Steuererhöhungen, vor allem der Grundsteuer B, als residuales Finanzierungsinstrument. Aber auch die Beteiligungen leisten zunehmend ihren Beitrag zur Haushaltssanierung.

Welche Risiken sehen Sie für einen Erfolg des Stärkungspakts bzw. der anderen kommunalen Entschuldungsprogramme?

Der Stärkungspakt zielt auf einen Zehnjahreszeitraum ab. Naturgemäß sind viele jetzt in den Plänen eingestellte Maßnahmen ausfüllungs- oder konkretisierungsbedürftig. Die konjunkturelle Entwicklung kann anders verlaufen. Wer weiß, wie sich das Zinsniveau entwickelt, welche Tarifabschlüsse kommen, wie die Kurve bei den Sozialkosten verlaufen wird? Es wird also manches anders kommen als jetzt geplant. Ohne stringentes Controlling werden die Risiken noch größer. Zudem ist es für das Gelingen einer nachhaltigen Konsolidierung erfolgskritisch, dass in den



Werner Haßenkamp
Präsident der
Gemeindeprüfungs-
anstalt NRW

beteiligten Kommunen eine starke „kommunale Konsolidierungskoalition“ besteht, und zwar über den gesamten Zeitraum von zehn Jahren. Wo dies fehlt, kann das Ziel in Gefahr geraten.

Welche neuen Möglichkeiten könnten sich für die Kommunen aus den Entschuldungsprogrammen ergeben?

Ich könnte mir vorstellen, dass interkommunale Zusammenarbeit und Shared Services innerhalb des Konzerns Stadt in den Vordergrund rücken. Und nicht zuletzt müsste überlegt werden, wie die Bürger in die Dienstleistungsproduktion mit einbezogen werden können. Da gibt es viele gute Beispiele aus anderen europäischen Ländern. Schließlich wird im Fall der erfolgreichen Haushaltssanierung die kommunale Selbstverantwortung vor Ort gestärkt – statt fremdbestimmter Mangelverwaltung eigenverantwortliche Gestaltung mit dem Ziel, nach den harten Sanierungsjahren so etwas für die Zukunft zu vermeiden.

munen“ sorgt die Umlage für eine ungerechte Kostenverteilung. Sie stünde im Widerspruch zu den eigenen bereits vollzogenen Konsolidierungsbemühungen, da diese dadurch ad absurdum geführt werden würden. 49 der 59 von der Umlage betroffenen Kommunen haben eine Klage angekündigt.¹³ Ob die Ankündigung des Landes, einen Anteil der Solidarumlage zu übernehmen, daran etwas ändern

wird, bleibt abzuwarten.¹⁴ Einen Fingerzeig für den weiteren Verlauf der Entschuldungsprogramme könnten die ersten Evaluierungen der einzelnen Länder geben. In NRW ist eine solche zum Ende des Jahres geplant. In Hessen und Rheinland-Pfalz dürften sich die Landesrechnungshöfe in ihren Jahresberichten zu den Entschuldungshilfen für die Kommunen äußern. ■

David Weber, Stefanie Beck

⁹ Vgl. PublicGovernance Herbst 2013

¹⁰ Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012): Kommunalbericht 2012

¹¹ Frankfurter Allgemeine Rhein-Main: Finanzminister: Schutzschirm wirkt, vom 12.8.2013. Abrufbar unter: www.faz.net/aktuell/rhein-main/kommunen-in-finanznot-finanzminister-schutzschirm-wirkt-12528377.html (Stand: 1.10.2013)

¹² Vgl. Rheinische Post Online: Stärkungspakt: Viele Städte erwägen Klage. Abrufbar unter: <http://www.rp-online.de/region-duesseldorf/duesseldorf/nachrichten/staerkungspakt-viele-staedte-erwaegen-klage-1.3563123> (Stand: 2.10.2013); Landtag NRW, Plenarprotokoll 16/39

¹³ Laut Presseberichten, unter anderem in RP Online (16.10.2013): 49 Städte wollen gegen Kommunal-Soli klagen. Abrufbar unter: <http://www.rp-online.de/politik/nrw/49-staedte-wollen-gegen-kommunal-soli-klagen-1.3749868>

¹⁴ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW: Land stellt rund eine halbe Milliarde Euro mehr für die Sanierung der Kommunalfinanzen bereit. Abrufbar unter: <http://www.mik.nrw.de/pressemediathek/aktuelle-meldungen.html> (Stand: 15.11.2013)

Nachhaltigkeitsberichterstattung – Herausforderung für Kommunen und Unternehmen

Jahrelang gab die Finanzberichterstattung ausreichend Auskunft über die Leistung und Aktivitäten eines Unternehmens. In den vergangenen Jahren veränderte sich jedoch das Informationsbedürfnis: Investoren, Mitarbeiter, Kunden, Zulieferer sowie staatliche und gesellschaftliche Akteure verlangen inzwischen auch Transparenz über die Umweltaktivitäten und das soziale Engagement eines Unternehmens, welche die Finanzberichterstattung nicht abbildet. Mit einer vergleichbaren Situation sehen sich die Kommunen konfrontiert. Auch von ihnen erwarten interne wie externe Stakeholder (unter anderem Bürger, Unternehmen, die Bundes- und Landespolitik) mehr Transparenz bei Politik und Verwaltungshandeln. Außerdem wird gewünscht, dass sie bei vielen Themen eine Vorbildfunktion für die Privatwirtschaft und die Gesellschaft einnehmen.

Die Nachhaltigkeitsberichterstattung unterstützt sowohl Unternehmen als auch Kommunen, diesen neuen Anforderungen gerecht zu werden, indem sie nicht-finanzielle Informationen, die erheblichen Einfluss auf die Reputation und Innovationskraft von Kommunen und Unternehmen haben, bereitstellt. Doch wie sieht es mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung bei den Kommunen und Unternehmen in Deutschland aus?

Auf Basis der Erkenntnisse aus der zuvor veröffentlichten Studie „Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung“¹ analysierte das Institut für den öffentlichen Sektor im Frühjahr 2013 die Nachhaltigkeitsberichterstattung der Kommunen in Deutschland.² Die Internetseiten von 277 größeren deutschen Städten³ wurden für die Analyse auf folgende Kriterien untersucht: Ein Nachhaltigkeitsbericht sollte online ver-

fügbar und nach 2008 veröffentlicht worden sein. Zudem sollte dieser alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Ökologie, Ökonomie und Soziales – umfassen sowie für jede dieser Dimensionen entsprechende Ziele, Maßnahmen und Indikatoren definieren und aufzeigen.

Bei einer Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Studie und der Analyse kommt das Institut für den öffentlichen Sektor zu folgendem Schluss: Das Thema Nachhaltigkeit ist zwar in den deutschen Kommunalverwaltungen angekommen – 85 Prozent der Kommunen geben an, Nachhaltigkeit sei wichtig bzw. sehr wichtig und nachhaltiges Handeln habe in den letzten Jahren in ihren Kommunen an Bedeutung gewonnen. Allerdings haben nur wenige Kommunen bis dahin über ihre Nachhaltigkeitsleistung berichtet: Insgesamt veröffentlichten seit dem Jahr 2008 17 Städte (sechs Prozent) einen Nachhaltigkeitsbericht, davon zehn Städte bereits zum wiederholten Mal.

Folgende Aspekte sind bemerkenswert:

- Häufig mangelt es an Gleichwertigkeit der drei berichteten Nachhaltigkeitsdimensionen: Schwerpunkt bildet oftmals – basierend auf der Anzahl der berichteten Indikatoren – der Aspekt Ökologie. Unterstrichen wird dieser Eindruck vor allem durch den Zuständigkeitsbereich für Nachhaltigkeit, der bei den meisten berichtenden Städten im Bereich Umwelt liegt. Dementsprechend werden Nachhaltigkeitsberichte hauptsächlich in Form von Klimaschutzkonzepten und Umweltberichten, das heißt beschränkt auf die ökologische Dimension, veröffentlicht. Einige Stadtverwaltungen geben an, dass sie künftig planen, die Berichterstattung um die anderen Nachhaltigkeitsdimensionen – Ökonomie und Soziales – zu ergänzen.
- Die kommunale Nachhaltigkeitsberichterstattung folgt keinem etablierten Berichtsstandard, sondern geschieht oftmals anhand selbst entwickelter Indikatoren. Einheitlichkeit und damit eine Vergleichbarkeit der Nachhaltigkeitsberichte der Städte untereinander ist somit nicht gegeben.

¹ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2012), Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung, Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen

² Vgl. www.publicgovernance.de/25066 (Stand: 1.10.2013)

³ > 40.000 Einwohner



- Einmal verwendete Indikatoren wurden in Folgejahren häufig überarbeitet oder durch neue Indikatoren ergänzt. Selten wurden Ziele, Indikatoren und daraus resultierende Maßnahmen in einer logischen Wirkungskette verknüpft. Eine klare und ganzheitliche Nachhaltigkeitsstrategie ist selten erkennbar.

Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen

Vor diesem Hintergrund lohnt ein Blick auf die Berichterstattung der privaten Wirtschaft. Bislang erfolgt Berichterstattung über Nachhaltigkeit in Deutschland in weiten Teilen freiwillig – das heißt, Regelungen zu einer verpflichtenden Nachhaltigkeitsberichterstattung existieren in Deutschland, im Gegensatz etwa zu Frankreich, noch nicht. Dennoch berichten – nach einer von KPMG erhobenen Auswertung der Nachhaltigkeitsberichterstattung der hundert umsatzstärksten Unternehmen im Jahr 2012 – circa 67 Prozent der Unternehmen überwiegend systematisch über Nachhaltigkeit.

Weltweiter Leitfaden

Hilfestellung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung können Berichterstattungsstandards geben. In Deutschland finden vor allem der Deutsche Nachhaltigkeitskodex (DNK) und der Leitfaden der Global Reporting Initiative (GRI) Anwendung.

Der DNK wurde 2011 vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), der 2001 von der Bundesregierung ins Leben gerufen wurde, entwickelt. Dabei handelt es sich um einen Transparenzstandard über Nachhaltigkeitsmanagement von Unternehmen. In 20 Kriterien beschreibt er mit je bis zu

zwei Leistungsindikatoren Aspekte der Ökologie, von Sozialem und der Unternehmensführung. Der Standard erhöht die Transparenz, Verbindlichkeit und Vergleichbarkeit der Nachhaltigkeitsleistungen von Unternehmen. Er ist international anwendbar für Unternehmen und Organisationen jeder Größe und Rechtsform. Seit Einführung des Kodex im November 2011 haben 52 Unternehmen den freiwilligen Transparenzstandard unterzeichnet, darunter Flughafen München GmbH, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und Deutsche Bahn AG.⁴

Der DNK baut auf den Prinzipien des GRI auf, der sich aufgrund seiner globalen Anwendbarkeit inzwischen als weltweiter De-facto-Standard für freiwillige Nachhaltigkeitsberichterstattung etabliert hat. Fünfzig Prozent der N 100 Deutschland und 87 Prozent der DAX-30-Unternehmen berichteten für das Jahr 2012 nach diesem Standard. Erst kürzlich wurde die vierte Fassung des Leitfadens zur Nachhaltigkeitsberichterstattung veröffentlicht.

Der GRI berücksichtigt Berichterstattungsanforderungen verschiedener internationaler Initiativen – wie zum Beispiel United Nations Global Compact, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – und wurde durch die Mitwirkung unterschiedlicher Interessengruppen entwickelt. In erster Linie gibt er Hilfestellung bei der Berichterstellung, da er neben Informationen zu Planung, Inhalten und Qualität der Nachhaltigkeitsberichterstattung einen Katalog mit gefor-

dernten Angaben zum Managementansatz und zahlreiche Leistungsindikatoren zu Ökonomie, Ökologie, Produktverantwortung, Arbeitspraktiken und menschenwürdiger Beschäftigung, Menschenrechten und Gesellschaft enthält.

Zusätzlich zu dem Leitfaden bestehen für bestimmte Branchen eigene, erweiterte Indikatorenkataloge, „Sector Supplements“, die den GRI-Leitfaden um Empfehlungen zur Anwendung des Leitfadens in bestimmten Branchen ergänzen – so auch für den öffentlichen Sektor. Sie enthalten außerdem branchenspezifische Leistungsindikatoren. Für den öffentlichen Sektor werden zum Beispiel Indikatoren zu den Ausgaben und zur Beschaffung der öffentlichen Verwaltung sowie zu deren Effizienz eingeführt. Während international einige Städte – darunter Dublin und Warschau – nach GRI berichten, wendet bisher nur Melbourne zusätzlich den erweiterten Indikatorenkatalog für den öffentlichen Sektor an.

Herausforderung G4

Die neue Generation der Leitlinien (GRI G4), die für alle Nachhaltigkeitsberichte anzuwenden sind, die nach dem 31.12.2015 veröffentlicht werden, stellt die Unternehmen indes vor Herausforderungen: Es reicht nicht mehr aus, den geforderten Indikatorenkatalog zu erfüllen, sondern jedes Unternehmen ist aufgefordert, sich verstärkt damit auseinanderzusetzen, welche Themen für sein Geschäftsmodell und seine Stakeholder wesentlich sind. Darauf basierend muss das Unternehmen selbst über die zu berichtenden Indikatoren entscheiden. Somit rückt die Wesentlichkeit in den Mittelpunkt und unterneh-

⁴ Vgl. www.nachhaltigkeitsrat.de

menseigene Prozesse sowie Ergebnisse der Wesentlichkeitsanalyse werden maßgeblich für die Bestimmung der Berichtsinhalte. Eine wichtige Rolle bei dieser Analyse spielt unter anderem, ob sich ein Aspekt innerhalb eines Unternehmens oder außerhalb – also entlang der Wertschöpfungskette – einschließlich Kunden und Lieferanten auswirkt.

Der Vorteil: Berichte werden kürzer und prägnanter, da sie auf die wesentlichen Themen fokussiert sind.

Trend zu integrierter Berichterstattung

Bisher erfolgt die Berichterstattung zu Nachhaltigkeit überwiegend in eigenständigen Berichtsformaten. Weltweit zeichnet sich jedoch ein Trend zu einer Zusammenführung von Finanz- und Nachhaltigkeitsberichterstattung ab. In Deutschland haben bereits einige Unternehmen einen integrierten oder kombinierten Geschäftsbericht erstellt (zum Beispiel BASF SE, SAP AG, EnBW Energie Baden-Württemberg AG, Deutsche Börse AG und Flughafen München GmbH). Begleitet wird dieser Trend durch die Bemühungen des International Integrated Reporting Council (IIRC) – einer Multi-Stakeholder Initiative, zusammengesetzt aus Regulatoren, Investoren, Unternehmen, Standardsetzern, dem Berufsstand der Wirtschaftsprüfer und Nichtregierungsorganisationen –, bis Ende 2013 ein einheitliches Rahmenwerk für integrierte Berichterstattung zu entwickeln. Danach sollen Unternehmen künftig einen integrierten Bericht („Integrated Report“) erstellen, der finanzielle und nicht-finanzielle Informationen miteinander verknüpft.

Was genau ist Integrated Reporting? Der Begriff bedeutet nicht die reine Kombination von Finanz- und Nachhaltigkeitsberichterstattung sowie die Reduzierung von Redundanzen oder Inhalten. Ziel ist vielmehr eine Berichterstattung mit dem Fokus auf mittel- bis langfristige Risiko- und Chancenpotenziale, dargestellt in sechs Dimensionen und entsprechend der jeweiligen Zusammenhänge: Finanz-

kapital, Produziertes Kapital, Humankapital, Intellektuelles Kapital, Sozial-/Beziehungskapital und Natürliches Kapital.

Im April 2013 veröffentlichte das IIRC bereits einen „Consultation Draft of the International <IR> Framework“, wie finanzielle und nicht-finanzielle Informationen miteinander verknüpft werden könnten. Dieses Rahmenwerk für integrierte Nachhaltigkeitsberichterstattung macht außerdem Vorschläge zu Inhaltselementen und formuliert Leitprinzipien. Sie sollen dem Berichtersteller bei der Frage helfen, wie die Informationen dargelegt werden sollten.

Herausforderungen für Unternehmen

Trotz etablierter Standards und Leitlinien stellt die Nachhaltigkeitsberichterstattung auch für die Privatwirtschaft häufig eine Herausforderung dar.

- Themen mit Nachhaltigkeitsbezug erscheinen schwerer messbar, vor allem aufgrund fehlender Systeme und Prozesse zur Erhebung von Daten. Dies führt grundsätzlich zu einer verstärkten qualitativen anstatt einer quantitativen Berichterstattung. Die Ermittlung geeigneter Indikatoren, wie sie auch in den Indikatorenprotokollen des GRI zu finden sind, kann helfen, Ziele messbar und steuerbar zu machen.
- Systeme und Prozesse für die Ermittlung von Nachhaltigkeitsinformationen sind häufig nicht so ausgeprägt wie Systeme und Prozesse für die Finanzberichterstattung.
- Angaben und Kennzahlen müssen im „Nachhaltigkeitskontext“ abgebildet und nicht losgelöst vom Gesamtkontext präsentiert werden. Das Zusammenspiel der Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales kann durch die Entwicklung innovativer Kennzahlen und deren für die Stakeholder nachvollziehbaren Darstellungen in den Nachhaltigkeitsberichten transparent gemacht werden. So kann beispielsweise die Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Änderung der Fluktuationsquote von Mitarbeitern eine solche

Kennzahl sein, die die soziale Dimension mit der finanziellen verknüpft.

Fazit

Auch wenn Aspekte der Nachhaltigkeit durchaus von deutschen Kommunen in den Handlungen berücksichtigt werden, scheint die kommunale Nachhaltigkeitsberichterstattung noch ausbaufähig zu sein. Von den Erfahrungen der Privatwirtschaft können die Kommunen dabei profitieren:

1. Angefangen beim Begriffsverständnis sollten Kommunen beachten, dass sich Nachhaltigkeit auf ökologische, ökonomische und soziale Aspekte bezieht. Ein Nachhaltigkeitsbericht sollte diese Aspekte gleichberechtigt und ausgewogen sowie im Zeitablauf konsistent darstellen.
2. Ein Nachhaltigkeitsbericht sollte eine klare und ganzheitliche Strategie mit messbaren Indikatoren, die mit entsprechenden Zielen und Maßnahmen verbunden sind, abbilden.
3. Die Berichterstattung sollte auf etablierten Berichtsstandards und Rahmenwerken basieren. Insbesondere der Leitfaden der GRI eignet sich auch für die Erstellung kommunaler Nachhaltigkeitsberichte.
4. Für Kommunen könnte ein mögliches zukünftiges Berichtsformat ebenfalls im „Integrated Reporting“ liegen. Einige Kommunen haben bereits finanzielle und nicht-finanzielle Informationen in ihren Nachhaltigkeitsberichten kombiniert. Mit zunehmender Integration können auch diese Berichte wertvolle Denkanstöße zur Verbesserung kommunaler Wertschöpfung vermitteln.
5. Kommunen sollten in geeignete Systeme und Prozesse zur Ermittlung und Steuerung von Nachhaltigkeitsaspekten investieren. Diese sind elementarer Bestandteil eines effektiven Managementsystems und helfen, die Kommunalverwaltung nachhaltig messbar und erfolgreich zu gestalten. ■

*Elena Schad, Simone Fischer,
Carmen Gräbsch*

Besteuerung der öffentlichen Hand – Neue Lösungen unter neuer Regierung?

Viel vorgenommen hatte sich die abgewählte Bundesregierung für die letzte Legislaturperiode, nicht alles konnte und sollte realisiert werden. Es gab ehrgeizige Ziele im steuerrechtlichen Bereich; was kam, war der ermäßigte Steuersatz für Hotels. Daneben war auch die Quadratur des Kreises vereinbart: Die Wettbewerbsgleichheit kommunaler und privater Anbieter – insbesondere bei der Umsatzsteuer – sollte erreicht werden, ohne dass die Daseinsvorsorge über das bestehende Maß hinaus belastet wird.

Was ist seitdem passiert? – Neue Rechtsprechung zur Umsatzsteuer

Es sind bislang rund ein Dutzend Urteile des Bundesfinanzhofs gefällt worden, die die bestehenden Rechtsvorschriften in Deutschland für europarechtswidrig erklären und darüber hinaus die Rechtsanwendung für nicht im Einklang mit nationalen Vorschriften halten. Auch wenn im schon erwähnten Koalitionsvertrag die Nichtanwendung von Rechtsprechung durch die Finanzverwaltung eingeschränkt werden sollte, sind diese Urteile nicht veröffentlicht worden und werden von der Finanzverwaltung für vergleichbare Fälle nicht angewandt. Zwar existiert hierzu seit Anfang dieses Jahres der Entwurf eines Schreibens der Finanzverwaltung und es wird unter Berufung auf dieses kolportiert, dass die Anwendung der Rechtsprechung auch komme, allerdings mit einer Übergangsfrist bis 2019.

Worum geht es bei dieser neuen Rechtsprechung im Einzelnen? Bereits im Jahr 2009 wurde entschieden, dass auch die öffentliche Hand als Unternehmer – also steuerpflichtig – zu behandeln ist, wenn sie im vermögensverwaltenden Bereich tätig ist. Die Vermietung durch die öffentliche Hand, aber auch die Lizenzvergabe,

unterliegt somit den umsatzsteuerlichen Regelungen. Dieses Urteil allein bietet unter Umständen mehr Chancen als Risiken für die öffentliche Hand, wenn man richtig damit umgeht.

Viel mehr Aufsehen jedoch erregte das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 10.11.2011. Das Gericht hat damit die langjährige Praxis der Amtshilfe für nicht rechtens erachtet. Es urteilte, dass die Überlassung einer Sporthalle von einer Kommune an eine andere umsatzsteuerpflichtig ist. Unabhängig von der Rechtsgrundlage einer solchen interkommunalen Zusammenarbeit unterliegt die Amtshilfe zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften dennoch der Umsatzbesteuerung – und zwar auch, wenn auf hoheitlicher Rechtsgrundlage gearbeitet wird, die Tätigkeit aber einem potenziellen Wettbewerb zugänglich wäre. Gerade die zu diesem Thema ergangenen Urteile laufen vielen politischen Bestrebungen zur stärkeren interkommunalen Zusammenarbeit entgegen und konterkarieren alle Haushaltsplanungen, wenn eine 19-prozentige Verteuerung eintritt.

Die dritte große Herausforderung für die Kommunen ist die zukünftige Behand-



Martin Schmitz
Steuerberater,
Partner, KPMG AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

lung von Zuwendungen im Rahmen von Zuschüssen, Defizitausgleichen und Ähnlichem. Hier ist ebenfalls die Rechtsprechung sehr restriktiv und auch die Finanzverwaltung geht dazu über, bei der Zuzahlung von Aufgabenträgern an betraute Gesellschaften einen Leistungsaustausch anzunehmen – mit der Folge, dass sich die Aufgabenerledigung um die umsatzsteuerliche Belastung verteuert.

Aktuelle politische Initiativen – sinnvolle Ansätze?

Die betroffenen Verbände, aber auch die politischen Parteien haben das Thema aktiv aufgegriffen; es gibt Anfragen in Landtagen und im Bundestag und einen großen Wunsch, den Status quo zu retten.

Auch der Deutsche Städtetag hat erkannt, dass die Eingriffsmöglichkeiten der nationalen Finanzverwaltung sowie des deutschen Gesetzgebers beschränkt sind. Er fordert eine aktive Einflussnahme auf die auf EU-Ebene laufenden Reformbemühungen der Besteuerung der öffentlichen Hand, denn die Umsatzsteuer wird in Brüssel geregelt.

Der Ansatz ist richtig und der einzig zielführende. Nicht realistisch erscheint in diesem Zusammenhang jedoch eine Entkoppelung des Umsatzsteuerrechts vom Wettbewerbsgedanken bzw. vom Diskriminierungsverbot, wie teilweise von Vertretern der kommunalen Interessen befürwortet. Auf diesen Prinzipien fußt auch die Rechtsprechung sowohl des Bundesfinanzhofs als auch des Europäischen Gerichtshofs, die kurz gefasst sagen, dass Gleiches gleich zu besteuern ist. In Anbetracht dessen muss die Frage erlaubt sein, ob es bei den geforderten Neuregelungen um den Ausbau einer Schutzzone der öffentlichen Hand zur Abwehr privater Anbieter gehen soll oder ob nicht im Interesse der Bürger das primäre Ziel sein muss, Mehrbelastungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge zu vermeiden.

Ausnahmeregelungen nur für die Unternehmen der öffentlichen Hand bergen nicht nur steuerrechtliche Risiken durch gerichtliche Überprüfung, sondern können auch Verstöße gegen das Beihilferecht darstellen. So ist die gesetzliche Verankerung des steuerlichen Querverbands derzeit beim EuGH anhängig und könnte bei negativem Ausgang erhebliche Mehrbelastungen für kommunale Gesellschaften bedeuten. Ich denke, eine Besinnung auf Letzteres – das heißt auf die Vermeidung von Mehrbelastungen – würde auch die Durchsetzbarkeit gesetzlicher Änderungen auf EU-Ebene deutlich erhöhen.

Lösungsmöglichkeiten

Was also bleibt als Lösung, wenn eine Mehrbelastung der Bürger in der Daseinsvorsorge vermieden werden soll?

- Das europäische Mehrwertsteuerrecht bietet die Möglichkeit, dass Zusammenschlüsse von Einrichtungen, die steuerbefreite Tätigkeiten ausüben, unter bestimmten Voraussetzungen nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Per Wortlaut gilt diese Vorschrift nicht für nicht steuerbare Tätigkeiten der öffentlichen Hand, eine entsprechende Anpassung im Rahmen des Reformprozesses ist jedoch denkbar.
- Das Problem der Mehrbelastung der Bürger lässt sich darüber lösen, dass die nunmehr grundsätzlich der Mehrwertsteuer zu unterwerfenden Tätigkeiten der öffentlichen Hand ermäßigt besteuert werden und gleichzeitig der Vorsteuerabzug zugelassen wird. Zu bedenken wäre bei dieser Lösung jedoch, dass die gleichen Regeln auch für Private gelten müssten, wenn diese unter gleichen Bedingungen dasselbe tun. Eine solche Regelung könnte sogar zu einer massiven Entlastung der Kommunen führen, da deren Entlastungen aus dem ermöglichten Vorsteuerabzug die Belastungen aus der Erhebung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes überkompensieren könnten. Verbunden wäre dies jedoch mit einem Minderaufkommen bei den Mehrwertsteuereinnahmen für Bund und Länder.
- Mit dem Recht der öffentlichen Hand, von anderen Einheiten in Rechnung gestellte Umsatzsteuer abziehen zu dürfen, würde sich auch das Problem der Steuerpflicht von Zuschüssen nivellieren, deren umsatzsteuerliche Belastung würde durch das Vorsteuerabzugsrecht ausgeglichen.

Auch während der öffentlichen Konsultation der EU-Kommission zu diesem Thema¹ wurden die Vollbesteuerungsmodelle von vielen Seiten als technisch sinnvoll erachtet – jedoch nur unter gleichzeitiger Einführung ermäßigter Sätze, um eine Akzeptanz bei den betroffenen Bürgern zu erreichen und damit die politische Durchsetzbarkeit zu erhöhen.

Und damit sind wir bei der eigentlichen Herausforderung dieses notwendigen Reformthemas angelangt: die fiskalischen Folgen. Nicht nur sind diese extrem schwer zu modellieren, sondern es ist aufgrund des komplexen deutschen Regelwerks des Finanzausgleichs und aufgrund fehlender Daten kaum absehbar, wer potenzieller Gewinner oder Verlierer einer solchen Reform wäre.

Denkbar wäre hier eine radikal einfache Lösung, wenn sie denn politisch gewollt ist: Zur Stärkung der kommunalen Leistungsfähigkeit werden eventuelle Mindereinnahmen, die durch das Vorsteuerabzugsrecht der öffentlichen Hand in einem Vollbesteuerungsmodell mit ermäßigten Sätzen entstehen, vom Bund getragen.

Ob eine solche Maßnahme mittelfristig dann tatsächlich zu einer Mehrbelastung des Bundes durch Mindereinnahmen führt, bleibt abzuwarten. Schließlich errechnet die im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie von Copenhagen Economics und KPMG zur Reform der Besteuerung der öffentlichen Hand² positive Effekte auf das Bruttosozialprodukt, die zu Steuer Mehreinnahmen an anderer Stelle führen können. Dabei wurde jedoch unter anderem mit einem ermäßigten Steuersatz von fünf Prozent gerechnet. Keine Berechnungen für etwaige positive Effekte auf das BIP wurden bisher für einen Steuersatz von null Prozent vorgenommen, da fünf Prozent der derzeit niedrigste zulässige Steuersatz auf EU-Ebene ist, der eingeführt werden darf. Jedoch sollte, wenn schon über so grundlegende Änderungen der Besteuerung der öffentlichen Hand diskutiert wird, ein Steuersatz von null Prozent nicht ausgeschlossen werden.

Die bei einem Satz von fünf Prozent entstehenden Mehreinnahmen könnten zur Senkung der allgemeinen Mehrwertsteuersätze verwendet werden oder direkt den Kommunen zugutekommen und damit die Bürger in der Daseinsvorsorge entlasten. ■

¹ Vgl. hierzu auch die Meldung zur aktuell laufenden EU-Konsultation auf Seite 28 dieser Ausgabe.

² Vgl. Copenhagen Economics, KPMG (2013): VAT in the Public Sector and Exemptions in the Public Interest. Download der Studie unter: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf

AKTUELLES AUS VERWALTUNGSWIRTSCHAFT UND ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

Corporate Governance

Analyse zu großen öffentlichen Unternehmen zeigt Defizite

Eine neue Untersuchung des Aktionärs- und Stimmrechtsberaters Ivox sieht zahlreiche Defizite bei der Unternehmenskontrolle großer Landes- und Bundesunternehmen. Anhand von fast 50 Kriterien analysierte Ivox die Public Corporate Governance von 15 namhaften öffentlichen Unternehmen, darunter beispielsweise Deutsche Bahn AG, Deutsche Messe, WDR mediagroup und die Landesbank Hessen-Thüringen.

Besonders kritisch sei demnach die Besetzung des Aufsichtsrats. In vier der 15 untersuchten Unternehmen finde sich kein unabhängiger Mandatsträger, so ein Ergebnis der Untersuchung. Positiv hervorgehoben werden hingegen vier Unternehmen, die einen Anteil an unabhängigen Aufsichtsräten von mehr als 50 Prozent aufweisen.

Kritik äußerten die Autoren auch an der Größe einzelner Aufsichtsgremien mit bis zu 42 Mitgliedern. Daneben stellten die fehlenden Fachkenntnisse der Mandatsträger zur Unternehmenskontrolle ein Problem dar. In etwas mehr als der Hälfte der Unternehmen seien keine Finanzfachleute in den Aufsichtsrat berufen worden.

Weitere Kritikpunkte sind die zum Teil häufige Abwesenheit von Mitgliedern bei Aufsichtsratssitzungen, der häufige Wechsel der Wirtschaftsprüfer sowie die späte Veröffentlichung der Geschäftsberichte und die geringe Vergütungstransparenz.

Eine Zusammenfassung der Analyse ist abrufbar unter www.ivox-europe.com. ■

Verwaltungsmodernisierung

NKR legt Jahresbericht vor; stärkere Zusammenarbeit mit IT-Planungsrat

Der am 2.7.2013 an die Bundeskanzlerin

übergebene Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) „Kostentransparenz verbessert – Entlastung forcieren“ würdigt das verbesserte Kostenbewusstsein von Entscheidungsträgern in der Bundespolitik. Er fordert aber gleichzeitig eine noch stärkere Institutionalisierung von Kostendiskussionen im parlamentarischen Entscheidungsprozess sowie neue Zielmarken zum Bürokratiekostenabbau.

Die lapidare Feststellung „Kosten: keine“ in Regelungsentwürfen der Bundesregierung gehöre mittlerweile erfreulicherweise der Vergangenheit an, so der NKR-Vorsitzende. Kostenfolgen von Gesetzen seien heute sehr viel besser bekannt als früher. Dennoch sei der Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung im vergangenen Jahr im Saldo um 1,5 Milliarden Euro gestiegen. Wesentliche Kostentreiber waren demnach Neuregelungen im Zusammenhang mit der Energiewende und der Finanzmarktregulation.

Um die Abwägung von Folgekosten noch stärker im parlamentarischen Entscheidungsprozess zu verankern, fordert der NKR einen festen Platz hierfür in den Beratungen der Fachausschüsse von Bundestag und Bundesrat. Die neue Bundesregierung solle darüber hinaus für die kommende Legislaturperiode neue quantitative Ziele für den Abbau von Kostenbelastungen festlegen.

Hohe Einsparpotenziale sieht der NKR durch verstärktes E-Government. Zusammen mit dem IT-Planungsrat soll hierzu die Umsetzung des nationalen E-Government-Gesetzes konstruktiv begleitet werden. Zusätzlich wurde gemeinsam ein E-Government-Prüfleitfaden für Ministerien erarbeitet, der zur stärkeren Berücksichtigung elektronischer Lösungen bei der Erarbeitung neuer Gesetze anregen soll.

Der NKR-Jahresbericht und der E-Government-Prüfleitfaden sind unter www.nkr.bund.de im Bereich Publikationen einsehbar. ■



Neuaufgabe des „Self-Audit“ zur kommunalen Korruptionsbekämpfung

Im März 2013 hat Transparency International Deutschland e.V. eine Neuaufgabe der Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen veröffentlicht. Kommunale Entscheidungsträger sollen durch diese bei der Analyse und Vermeidung von möglichen Korruptionsrisiken sowie der Entwicklung von Präventionsmaßnahmen unterstützt werden. Als Grundlage für die Checkliste dienen der Organisation staatliche Antikorruptionsgesetze, Leitfäden und Richtlinien von Kommunen sowie Hinweise der Vereinigung der örtlichen Rechnungsprüfungen in Nordrhein-Westfalen.

Die Checkliste kann unter www.transparency.de heruntergeladen werden. ■

Öffentliche Finanzwirtschaft

Bundesrechnungshof drängt auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Der Bundesrechnungshof (BRH) hatte bereits vor längerer Zeit aufgezeigt, dass im Jahr 2006 bei fast 85 Prozent der von Bundesbehörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne der Bundeshaushaltsordnung vorgenommen wurden. Zudem konstatiert der BRH weiterhin vielfältige methodische und organisatorische Defizite bei den vorliegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

sowie deren unzureichende Berücksichtigung in den Entscheidungsprozessen.

Im Sinne einer Handreichung für die Verwaltung hat der BRH im Juni 2013 nun als Reaktion hierauf ein Gutachten veröffentlicht, das aufzeigen soll, welche Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im öffentlichen Bereich zu stellen sind. Das Gutachten enthält dabei zahlreiche methodische und organisatorische Anregungen.

Das Gutachten „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 BHO“ kann unter www.brh.bund.de heruntergeladen werden. ■

Studien belegen schwierige Finanzlage der Kommunen

Der von der Bertelsmann Stiftung Mitte August veröffentlichte „Kommunale Finanzreport 2013“ sieht eine finanzielle Schiefelage der deutschen Kommunen. Es gebe große Unterschiede zwischen den Bundesländern sowie armen und reichen Kommunen. Lediglich in den baden-württembergischen Kommunen sei das Finanzvermögen höher als das Gesamtvolumen aller Kredite.

Insgesamt verzeichnet der Report in den Jahren 2007 bis 2011 einen starken Anstieg der Gesamtverschuldung der Städte und Gemeinden. Besonders beunruhigend sei die Zunahme der Kassenkredite, die 2011 knapp 34 Prozent der Gesamtverschuldung ausmachten.

Ein ähnliches Bild ergibt sich aus einer Umfrage des Marktforschungsinstituts Valid Research im Auftrag eines Beratungsunternehmens unter 300 deutschen Kommunen. Demnach verbuchte im Jahr 2012 jede zweite Kommune ein Haushaltsdefizit. Für das kommende Jahr ist laut der Ergebnisse kaum Besserung in Sicht. Vielmehr gab rund ein Drittel der Kommunen an, voraussichtlich nicht in der Lage zu sein, ihre Schulden aus eigener Kraft zurückzuzahlen.

In Anbetracht der zum Teil sehr hohen Verschuldung fordert die Bertelsmann Stiftung die Einführung einer kommunalen Schuldenbremse. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund lehnten diese in einer ersten Reaktion als nicht zielführend ab.

Der „Kommunale Finanzreport 2013“ ist erhältlich unter www.bertelsmann-stiftung.de. ■

Banken bei kommunalen Krediten zurückhaltender

Eine Umfrage der Zeitschrift „Der Neue Kämmerer“ zeigt erste Anzeichen einer zunehmenden Zurückhaltung unter Deutschlands Banken bei der Vergabe von Kommunalkrediten. Dies ist das Ergebnis einer Befragung unter Kämmerern, die Auskunft über ihre Erfahrungen bei der Kreditaufnahme gaben.

So machte ein Viertel der teilnehmenden Kämmerer die Erfahrung, dass ihnen mindestens eine Bank keine weiteren Angebote für Investitions- oder Kassenkredite unterbreitete bzw. sie durch ungünstige Konditionen von der Kreditaufnahme fernzuhalten versuchte. Vor zwei Jahren kamen lediglich zwölf Prozent zu dieser Feststellung. Ursache für diese Entwicklung könnten die Neuregelungen im Zuge von Basel III sein, die das Kreditvolumen an finanzschwache Kommunen hemmen, so der Autor des Ergebnisberichts.

Des Weiteren stellten 17 Prozent der Kämmerer fest, dass mindestens eine ihrer Banken Investitions- oder Kassenkredite je nach Kommune zu unterschiedlichen Konditionen vergab, obwohl vergleichbare Rahmenbedingungen bestanden. Zwei Jahre zuvor hatten nur sechs Prozent der Befragten diese Erfahrung gemacht.

Für die Umfrage wurden 1.800 Kämmerer online angeschrieben, wovon sich 27 Prozent beteiligten.

Die Ergebnisse sind abrufbar unter www.derneuekaemmerer.de. ■

Difu sieht erheblichen Investitionsbedarf bei kommunalen Brücken

Eine aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) hat ergeben, dass circa 67.000 der kommunalen Straßenbrücken einen schlechten bzw. mangelhaften Bauzustand aufweisen. Bis 2030 müssten demnach 10.000 dieser Brücken saniert oder ersetzt werden.

Die dafür benötigten Investitionsmittel belaufen sich auf rund 17 Milliarden Euro, so das Institut. Allerdings sei bisher nur für knapp die Hälfte der kommunalen Straßenbrücken mit Ersatzneubedarf ein Neubau tatsächlich bis 2030 geplant, woraus sich ein geschätztes jährliches Investitionsdefizit von circa 500 Millionen Euro für die Kommunen ergäbe.

Mit 2,5 Milliarden Euro weisen Kommunen in Nordrhein-Westfalen den höchsten Investitionsbedarf auf. Jedoch könnten sich viele Kommunen diesen nicht leisten, Investitionen und der Ersatzneubau von Straßenbrücken blieben daher aus. Das habe steigende Instandsetzungskosten und erhebliche Verkehrseinschränkungen zur Folge. Bereits der jetzige Investitionsstau sei hierbei als besonders kritisch einzustufen.

Um zukünftig die Leistungsfähigkeit der deutschen Straßeninfrastruktur zu gewährleisten, bedarf es eines mehrjährigen Brückenerneuerungsprogramms sowie der Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle und Umbauprogramme des Verkehrssystems, so die Studienautoren abschließend.

Die Studie „Ersatzneubau Kommunale Straßenbrücken“ ist abrufbar unter www.difu.de im Bereich Presse/Medieninformationen. ■

Sparkassen-Finanzgruppe

Niedrigzinsen wirken sich auf Gewinne der Sparkassen aus

Das anhaltend niedrige Zinsniveau könnte die deutschen Sparkassen vor große

Herausforderungen stellen. Sollte sich an dieser Situation weiterhin nichts ändern, drohen den Sparkassen hohe Ertragsrückgänge, so die neuesten Prognosen des Ostdeutschen Sparkassenverbandes (OSV). Ursache für den Rückgang seien die in den kommenden Jahren auslaufenden Bestände von hoch verzinsten Wertpapieren.

Aus den einzelnen Sparkassenverbänden kommen seit Langem Warnungen über die zukünftige Ertragslage der Banken. Gewinneinbußen seien unausweichlich und Spitzenergebnisse nicht mehr möglich, so der Präsident des Sparkassenverbandes Baden-Württemberg. Der Geschäftsführer des OSV prognostiziert für die kommenden drei Jahre gar einen Rückgang des Betriebsergebnisses um 20 bis 30 Prozent.

Dennoch sieht sich der Sparkassendachverband gut aufgestellt, um die Niedrigzinsphase zu überstehen. Insbesondere bei den Sachkosten, die im Jahr 2012 rund 6,8 Milliarden Euro betragen, sollen zukünftig Einsparpotenziale generiert werden. Mithilfe der Informationstechnologie sollen Prozesse optimiert und damit die Produktivität erhöht werden, so der Verband. ■

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

BGH kippt Preisanpassungsklauseln bei Gasverträgen

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat mit seinem Urteil vom 31.7.2013 (Az.: VIII ZR 162/09) die Preisanpassungsklauseln des Energieversorgers RWE für nichtig erklärt. Damit ist das Unternehmen aufgefordert, für insgesamt 25 Kunden die zu Unrecht vorgenommenen Preiserhöhungen zurückzuzahlen.

Hintergrund war die Klage der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, die im Auftrag von 25 Personen mit Sonderkundenverträgen geklagt hatte. Rund 60

Prozent der 10,7 Millionen Gaskunden in Deutschland besitzen einen solchen Sonderkundenvertrag.

Im nun erfolgten Urteil heißt es, die Preisanpassungsklauseln, die sich an der Grundversorgungsverordnung orientierten, seien nicht zulässig. Die darin enthaltene Klausel, wonach keine Begründung für eine Tarifanpassung nötig sei, sondern lediglich ein Hinweis auf das Sonderkündigungsrecht, verstoße gegen die Anforderungen an „Treu und Glauben, Ausgewogenheit und Transparenz“.

Welche Auswirkungen das Urteil auf die gesamte Branche hat, ist noch unklar. Laut einer Umfrage der Zeitung für kommunale Wirtschaft (ZfK) reichen die Meinungen unter den Stadtwerken von „Unerheblichkeit“ bis „Hiobsbotschaft“. Die Stadtwerke wollen jedoch erst die noch zu veröffentlichende Begründung des Urteils abwarten. ■

Keine Überprüfungsbefugnis für Kartellbehörden bei öffentlich-rechtlichen Gebühren

Bundes- und Landeskartellbehörden können bereits seit Längerem die Preispolitik kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform (GmbH etc.) überprüfen. Ob diese Kompetenz für Kartellbehörden auch bei kommunalen Unternehmen in öffentlicher Rechtsform greift, war lange umstritten.

Mit der 8. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die am 30.6.2013 in Kraft getreten ist, wurde auf Initiative der kommunalen Spitzenverbände nun klargestellt, dass kartellrechtliche Missbrauchskontrollen keine Anwendung auf öffentlich-rechtliche Gebühren und Beiträge finden. Eine entsprechende Neuregelung wurde in § 130 Abs. 1 Satz 1 des GWB eingefügt. Der Verband kommunaler Unternehmen begrüßte diese gesetzliche Klarstellung und betonte, dass dem Bürger bei etwaigem Missbrauch weiterhin der Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten zur Verfügung stehe. ■

Titisee-Neustadt: Rückabwicklung einer Netzübernahme durch BKartA?

Das Bundeskartellamt (BKartA) hat eine Rückabwicklung der Übergabe des Stromnetzes Titisee-Neustadt angekündigt. Im Frühjahr 2012 wechselte die Konzession für das Stromnetz von der EnBW-Tochter Energiedienst auf die neu gegründete Energieversorgung Titisee-Neustadt. Aus Sicht des BKartA seien die hierbei angewandten Vergabekriterien zu kommunalfreundlich und daher diskriminierend gewesen, weswegen sich die Behörde nun zu einem Einschreiten gezwungen sehe. Somit erfolgt nun entweder eine kartellrechtliche Verfügung mit Rückabwicklung oder die Kommune nimmt eine beschränkte Neuausschreibung vor, wobei das BKartA bei der Erstellung des Kriterienkatalogs hinzugezogen werden soll. Die Gemeinde lehnt beide Optionen ab und ist bereit, dagegen auch den Rechtsweg zu bestreiten.

Das Eingreifen des BKartA beruht nicht zuletzt auf einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom November letzten Jahres. Darin betont er, dass Kommunen aufgrund ihrer marktbeherrschenden Rolle bei Konzessionsvergaben den kartellrechtlichen Vorschriften unterlägen. ■

Wechsel der Steuerschuldnerschaft bei Strom- und Gaslieferungen

Zum 1.9.2013 trat in Deutschland das Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz in Kraft. Als Folge dessen ist nun auch bei innerdeutschen Strom- und Gaslieferungen das Reverse-Charge-Verfahren möglich, also eine Umkehr der Steuerschuldnerschaft vom Lieferanten auf den Empfänger der Energielieferung. Mit der Maßnahme soll der Umsatzsteuerbetrug im Strom- und Gashandel verhindert werden.

Bislang war dies nur bei Strom- und Gaslieferungen von im Ausland ansässigen Unternehmen möglich. Bei der Anwendung dieser Neuregelung sind jedoch

unterschiedliche Voraussetzungen zu beachten. Bei innerdeutschen Gaslieferungen schuldet der Empfänger die Umsatzsteuer, wenn er selbst Unternehmer ist, der Gaslieferungen erbringt. Bei innerdeutschen Lieferungen von Strom schuldet der Empfänger die Umsatzsteuer nur, wenn der Lieferant und der Empfänger Wiederverkäufer (im Sinne des §3g UStG) von Strom sind.

Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen hat der Lieferant dem Empfänger eine Rechnung ohne Umsatzsteuerausweis zu stellen. In der Rechnung ist jedoch ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass der Leistungsempfänger die Umsatzsteuer an die Finanzbehörde abzuführen hat.

Die Neuregelung wurde aufgrund einer europäischen Richtlinie möglich, die die Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens zeitweilig gestattet. Die Richtlinie gilt zunächst bis zum 31.12.2018.

Das Bundesministerium der Finanzen hat am 19.9.2013 ein BMF-Schreiben zu Anwendungsfragen der Neuregelung veröffentlicht.

Dieses kann auf www.bmf.bund.de unter dem Suchwort „Amtshilferichtlinie“ heruntergeladen werden. ■

Neues Kommunalabgabengesetz in Hessen

Das Hessische Kommunalabgabengesetz (HKAG) wurde am 24.3.2013 rückwirkend zum 1.1.2013 geändert. Für die gebührenkalkulierenden Einrichtungen wie kommunale Wasserversorger sowie Abwasser- und Abfallentsorger ergeben sich aus den Änderungen neue Gebührenkalkulationen ab 2014 sowie nachkalkulatorische Überprüfungen der Kostenüber- bzw. unterdeckung in der vergangenen Kalkulationsperiode.

Zu den wesentlichen Änderungen zählt, dass die Kommunen nun die Möglichkeit der Beauftragung Dritter in Zusammenhang mit der Gebührenrechnung haben.

Darüber hinaus dürfen kalkulatorische Abschreibungen entweder auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte oder Anschaffungs- und Herstellungskosten vorgenommen werden. Kalkulatorische Abschreibungen für beitragsfinanzierte Investitionen sind in der Gebührenkalkulation nicht mehr ansatzfähig. Die zur Finanzierung der Investitionen erhobenen Beiträge sind jährlich über den der Abschreibung entsprechenden Zeitraum ertragswirksam aufzulösen. Für diese Regelung gilt eine Übergangsfrist bis zum 1.1.2014.

Gebühren sollen kostendeckend kalkuliert werden. Zu den ansatzfähigen Kosten gehört eine angemessene Eigenkapitalverzinsung. Kostenüberdeckungen bzw. Kostenunterdeckungen eines Kalkulationszeitraums sollen innerhalb der nächsten Kalkulationsperiode ausgeglichen werden.

Der Kalkulationszeitraum muss dabei zum Beginn der Kalkulationsperiode festgelegt werden und kann bis zu fünf Jahren betragen. Eine Bildung von Durchschnittssätzen ist möglich. ■

Nachhaltigkeit

EU: Ausweitung der Sozial- und Umweltbelange bei der Unternehmensberichterstattung

Die Europäische Kommission will die Pflicht zur Unternehmensberichterstattung über Sozial- und Umweltbelange sowie über die Diversitätspolitik ausweiten. Im April 2013 hat sie daher einen Vorschlag zur Änderung der Vierten und Siebten Rechnungslegungsrichtlinie vorgelegt.

Nach der derzeitigen Rechtslage müssen große Kapitalgesellschaften in Deutschland im Lage- und Konzernbericht über diese nicht finanziellen Leistungsindikatoren nur berichten, falls sie für das Verständnis des Geschäftsverlaufs oder der Lage des Unternehmens von Bedeutung sind.

Zukünftig sollen Unternehmen im Sinne einer verbesserten Transparenz grundsätzlich im Lagebericht Angaben zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerangelegenheiten sowie zur Achtung der Menschenrechte und der Bekämpfung von Korruption machen. Neben Unternehmensgrundsätzen sollen hierbei auch Ergebnisse dargestellt und Risiken erläutert werden. Bei der Abbildung dieser Informationen können sich die Unternehmen zum Beispiel auf den Deutschen Nachhaltigkeitskodex beziehen.

Zudem sollen sie über die Ziele, die Umsetzung und die Ergebnisse der Diversitätspolitik für ihr Leitungs-, Verwaltungs- und Aufsichtsgremium berichten. Hierbei soll auf Aspekte wie Alter, Geschlecht, geografische Herkunft sowie Bildungs- und Berufshintergrund eingegangen werden.

Die Offenlegungspflicht gilt für private und öffentliche Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern und einer Bilanzsumme von mehr als 20 Millionen Euro oder einem Nettoumsatz von über 40 Millionen Euro zum Bilanzstichtag. ■

Sozialaspekte im Einkauf: Neue Vergabegesetze und Mustererklärung

In den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein gelten seit Sommer dieses Jahres neue vergaberechtliche Bestimmungen. Das baden-württembergische Landestariftreue- und Mindestlohngesetz sowie das schleswig-holsteinische Tariftreue- und Vergabegesetz sehen jeweils die Orientierung an einem tariflichen Mindestentgelt bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vor. Die beiden Länder folgen damit dem Beispiel Nordrhein-Westfalens, wo seit Juni 2013 die neue Rechtsverordnung zum Tariftreue- und Vergabegesetz aus dem Jahr 2012 in Kraft ist. Neben den Mindestlohnbestimmungen präzisiert diese die Umsetzung weiterer gesetzlich festgelegter Nachhaltigkeitsaspekte.

Darüber hinaus haben sich Anfang August 2013 der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) und das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA) auf eine Mustererklärung zur Einhaltung sozialer Nachhaltigkeitskriterien bei der Beschaffung von IT-Hardware verständigt. Die erste Branchenvereinbarung dieser Art orientiert sich sehr stark an den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Mit Unterzeichnung der Erklärung verpflichtet sich demnach ein Großteil der Herstellungskette – vom Auftragnehmer über den Produkthersteller bis hin zum direkten Zulieferer des Herstellers – bei der Auftragserfüllung weder auf Kinder- noch auf Zwangsarbeit zurückzugreifen. Auch die Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft wird damit ausgeschlossen.

Die Mustererklärung ist in der Rubrik „Presseinformationen 2013“ abrufbar unter www.bitkom.org. ■

Überwiegend befristete Arbeitsverträge in der Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung weist ein hohes Maß an Verträgen mit beschränkter Laufzeit auf. Dies geht aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Grünen-Fraktion hervor (Drucksache 17/14410 vom 22.7.2013). Von den im vergangenen Jahr 525 neu besetzten Stellen in den Bundesministerien (das Bundesverteidigungsministerium wurde dabei nicht berücksichtigt) wiesen 74 Prozent der Arbeitsverträge eine Befristung auf. Bei den nachgeordneten Behörden beinhalteten sogar 78 Prozent der Verträge eine Befristung.

Der Anteil an Befristungen in der Bundesverwaltung liegt damit sogar noch über dem Durchschnitt des gesamten öffent-

lichen Dienstes (circa 70 Prozent). Der Vergleich zur Industrie fällt noch eindeutiger aus. Hier weisen lediglich 40 Prozent der Verträge eine Befristung auf.

Im laufenden Jahr ist gemäß dem Bericht jedoch ein leichter Rückgang zu verzeichnen. So wurden nur noch 62 Prozent der Berufseinsteiger in den Bundesministerien und 49 Prozent in den nachgeordneten Behörden befristet eingestellt. ■

Forschungsprojekt zu Nachhaltigkeitsstrategien: Bundesländer mit Nachholbedarf

Die Bertelsmann Stiftung hat im Rahmen ihres in mehrere Phasen unterteilten Projekts „Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln“ im Juli 2013 eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie veröffentlicht. Laut der Untersuchung, die sich mit dem Umsetzungsstand von Nachhaltigkeitsstrategien auf Europa-, Bundes- und Landesebene befasst, besteht insbesondere in einigen Bundesländern auf diesem Feld noch Handlungsbedarf.

In den drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie in Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland sind demnach noch keine Ansätze für die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien zu erkennen. In Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt ist die Entwicklung einer Strategie geplant bzw. in Arbeit. Die übrigen acht Bundesländer besitzen bereits Nachhaltigkeitsstrategien.

Im weiteren Verlauf des Bertelsmann-Projekts sollen die in den bestehenden Nachhaltigkeitsstrategien identifizierten Erfolgsmodelle durch eine Expertengruppe verbreitet und schließlich auf das Land Nordrhein-Westfalen übertragen und evaluiert werden.

Die Untersuchung kann auf der Seite www.bertelsmann-stiftung.de heruntergeladen werden. ■

Berlin-Institut legt eigene Demografiestrategie vor

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung hatte die im letzten Jahr vorgestellte offizielle Demografiestrategie der Bundesregierung als „kleinteiliges Sammelsurium aus Programmen und Initiativen, die ohnehin schon existierten“ kritisiert (vgl. PublicGovernance Herbst 2012). Im August 2013 hat das Institut nun in Form eines Discussion Papers einen Gegenentwurf vorgelegt.

Die Bereiche Familienpolitik, Fachkräftesicherung, Sozialsysteme und Regionalpolitik werden dabei als prioritäre Handlungsfelder („Baustellen“) identifiziert. Zu den Vorschlägen des Instituts für eine zielgerichtete Demografiestrategie zählen beispielsweise die Einführung eines Fürsorgesplittings anstelle des Ehegattensplittings, eine gezielte Anwerbung qualifizierter Zuwanderer über ein Punktesystem, eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung sowie eine fokussierte Förderung von Regionen mit Entwicklungspotenzial.

Das Discussion Paper „Anleitung zum Wenigersein – Vorschlag für eine Demografiestrategie“ ist unter www.berlin-institut.org verfügbar. ■

Studien zu Folgen des demografischen Wandels für Kommunen

Laut des im Mai 2013 veröffentlichten „Kommunalpanels 2012“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sehen sich Städte, Gemeinden und Landkreise in den kommenden fünf Jahren bei der Gestaltung der kommunalen Infrastruktur mit einem Um- und Rückbaubedarf in Höhe von etwa 25 Milliarden Euro konfrontiert. Nach Auffassung der befragten Gebietskörperschaften ist dafür in besonderem Maße der demografische Wandel verantwortlich. Die daraus hervorgehenden Anpassungsmaßnahmen betreffen vor allem den Bildungsbereich sowie die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur.

Mit den Folgen des demografischen Wandels beschäftigt sich auch eine im

Herbst 2013 gemeinsam veröffentlichte Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung sowie des Institute for Advanced Sustainability Studies aus Potsdam. Im Fokus steht hier die Frage, wie in schrumpfenden ländlichen Regionen eine nachhaltige Raumentwicklung sichergestellt werden kann.

Handlungsbedarf sehen die Autoren in den Bereichen Energie, Wasser und Abwasser, Mobilität und sozialer Infrastruktur. Insbesondere bei der technischen Infrastruktur müssten Wege gefunden werden, um steigende Pro-Kopf-Kosten zu reduzieren. Dazu bedürfe es individueller Regelungen in den einzelnen Regionen. Einer der zentralen Lösungsansätze der Studie besteht dementsprechend darin, sich von der politischen Forderung nach „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ zu verabschieden. Nur so lasse sich eine bedarfsgerechte Daseinsvorsorge im ländlichen Raum finanzieren.

Das KfW-„Kommunalpanel 2012“ kann unter gleichnamigem Stichwort auf www.kfw.de, die Studie „Vielfalt statt Gleichwertigkeit“ auf www.berlin-institut.org heruntergeladen werden. ■

Gesundheitswesen

Defizitausgleich für kommunale Kliniken: Verstoß gegen EU-Beihilferecht?

Der Bundesverband Deutscher Privatkliniken (BDPK) hat im Mai 2013 beim Landgericht Tübingen Klage gegen den Landkreis Calw eingereicht. Grund hierfür sind die nach dem Verband unzulässigen Verlustübernahmen des Landkreises für die andauernden Jahresverluste der Kreiskliniken Calw.

Der BDPK hält diese Praxis für nicht mit dem EU-Beihilferecht vereinbar. Zusätzliche Steuermittel seien beihilferechtlich nach einem früheren Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) nur erlaubt, wenn Krankenhäuser bestimmte Sonder-

aufgaben übernehmen. Dies sei aber hier nicht der Fall, so der Hauptgeschäftsführer des BDPK.

Der Interessenverband Kommunalen Krankenhäuser (IVKK) befürchtet, dass der Streitfall direkt an den EuGH verwiesen wird. Im Zuge dessen hat der IVKK ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die Rechtmäßigkeit der Defizitfinanzierung belegen soll. Der Verband argumentiert, dass der Verlustausgleich für kommunale Kliniken durch das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes gedeckt sei. ■

Öffentliche Krankenhäuser mit höchster Auslastung

Im Jahr 2012 wurden in Deutschland rund 18,6 Millionen Menschen stationär im Krankenhaus behandelt. Die medizinische Versorgung von 9,1 Millionen Patienten entfiel dabei auf öffentliche Krankenhäuser. Dies teilte das Statistische Bundesamt mit.

Für die stationäre Behandlung standen deutschlandweit 2.017 Krankenhäuser zur Verfügung, die insgesamt 501.000 Betten bereitstellten. Im Bereich der Kliniken in öffentlicher Trägerschaft versorgten 601 Einrichtungen die Patienten mit rund 240.000 Betten. Mit 47,9 Prozent stand damit im Jahr 2012 fast jedes zweite Bett in einer Klinik eines öffentlichen Trägers.

Die Bettenauslastung in der Bundesrepublik lag mit 77,4 Prozent geringfügig über dem Niveau des Vorjahres (77,3 Prozent). Im Vergleich der Trägerschaften erreichten die öffentlichen Krankenhäuser mit 78,9 Prozent die höchste Auslastung; dahinter folgten die privaten Häuser und die freigemeinnützigen Krankenhäuser. Mehr als 55 Prozent der rund 852.000 Vollzeitäquivalente – die Anzahl der auf die volle tarifliche Arbeitszeit umgerechneten Beschäftigten – waren in öffentlichen Kliniken tätig. ■

ÖPNV

Bund zahlt Entflechtungsmittel bis 2019

Bis zum Jahr 2019 erhalten die Länder vom Bund weiterhin Entflechtungsmittel in Höhe von jährlich 1,33 Milliarden Euro für den Ausbau ihrer Verkehrsinfrastruktur. Dies hat das Bundeskabinett in einer Sondersitzung am 24.6.2013 beschlossen. Über die Fortschreibung der Zuwendung hatte die Bundesregierung die Länder zuletzt im Unklaren gelassen (vgl. PublicGovernance Sommer 2013).

Entsprechend erfreut äußerten sich diese über die getroffene Entscheidung. Der Verkehrsminister von Sachsen-Anhalt sprach von einem Gewinn an Planungssicherheit für mehrjährige Bauvorhaben. Ähnliches ließ der baden-württembergische Verkehrsminister verlauten. Er bezeichnete die Entflechtungsmittel als „entscheidendes Förderinstrument für die ÖPNV-Infrastruktur“. ■

Kooperation und Privatisierung

Studie zur Rekommunalisierung von Energienetzen

Stadtwerke wollen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Energiewende übernehmen. Dies zeigt eine Umfrage zum Thema „Rekommunalisierung in Zeiten der Energiewende – ein Modell mit Zukunft?“ der Universität Leipzig im Auftrag der Deutschen Bank.

An der Befragung nahmen 35 Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie 60 Stadtwerke teil.

Demnach versprechen sich rund 86 Prozent der befragten Unternehmer eine hohe Aktivität der Stadtwerke im Bereich der erneuerbaren Energien, um die Herausforderungen der Energiewende zu bewältigen. Im Zuge des Wandels werden jedoch insbesondere finanzielle Risiken

für die Unternehmen erwartet. So bezeichneten 88 Prozent der teilnehmenden Stadtwerke die finanziellen Herausforderungen als „eher hoch“ bis „sehr hoch“. Um diese zu bewältigen, wollen knapp 60 Prozent der Stadtwerke auf Mittel des Banken- und Kapitalmarkts zurückgreifen.

Dennoch sind weitere Rekommunalisierungsprojekte vorgesehen. Knapp ein Viertel der befragten Kommunen plant in den kommenden fünf Jahren eine Rekommunalisierung des Energienetzes.

Dass das Thema Rekommunalisierung die Kommunen derzeit bewegt, zeigt sich auch daran, dass sich kürzlich ein Konsortium aus 23 Kommunalunternehmen gebildet hat („Stadtwerk Mitte“), dessen Ziel die Übernahme des Netzbetreibers Eon Mitte ist. Das neue Unternehmen soll laut dem im Mai unterschriebenen Konsortialvertrag als regionaler Energieversorger etabliert werden und den Ausbau der erneuerbaren Energien beschleunigen. Die Planungen sehen vor, dass das Unternehmen bis Ende dieses Jahres in kommunaler Hand sein soll. Dagegen ist die Rekommunalisierung des Energienetzes in Hamburg bereits beschlossene Sache. In einem Volksentscheid haben sich die Einwohner der Hansestadt für den Rückkauf des Strom-, Gas- und Fernwärmenetzes ausgesprochen.

Die Studie ist in der Rubrik „Publikationen“ abrufbar unter www.firmenkunden.deutsche-bank.de. ■

Bayerische Kommunen beschaffen Strom gemeinsam

Gut 1.500 Kommunen in Bayern beziehen ihren Strom in den kommenden drei Jahren zu günstigeren Preisen. Grund dafür ist eine vom Bayerischen Gemeindetag durchgeführte Bündelausschreibung für die kommunale Strombeschaffung im Freistaat. Die Kosteneinsparungen, die sich dadurch für die Kommunen ergeben, beziffert der kommunale Spitzenverband auf 42 Prozent.

Nach Aussagen des Bayerischen Gemeindetagspräsidenten lassen sich diese allerdings nur bedingt auf das gemeinsame Beschaffungsvorhaben zurückführen. Ein erheblicher Teil der niedrigeren Kosten sei dem insgesamt günstigeren Stromgroßhandelspreis geschuldet. Unterm Strich bleibe aber immer noch eine Reduzierung des Energiepreises um durchschnittlich 2,9 Cent pro kWh, die dem Ausschreibungsverfahren zugerechnet werden könne. ■

Recht und Steuern

Neue EU-Regelungen zu Inhousegeschäften und zu IKZ

Die vergaberechtlichen Anforderungen an Inhousegeschäfte und interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) werden künftig in den EU-Vergaberichtlinien definiert. Eine Umsetzung in das deutsche Recht ist bis Anfang 2016 zu erwarten.

Vertreter des EU-Parlaments, der EU-Kommission und des EU-Ministerrats hatten sich Ende Juni 2013 im Trilog-Verfahren auf eine Novellierung der EU-Vergaberichtlinien geeinigt. Am 5.9.2013 schloss sich der zuständige Binnenmarktausschuss des EU-Parlaments dieser Einigung an. Die endgültige Verabschiedung dürfte bis Ende des Jahres erfolgen.

Die novellierten EU-Vergaberichtlinien enthalten erstmals Definitionen zur IKZ und zur Inhousevergabe. Bislang ergaben sich die Anforderungen lediglich aus der Rechtsprechung.

Die IKZ ist in Art. 11 Abs. 4 der neuen Vergaberichtlinie wie folgt definiert: (1) die kooperierenden Stellen erfüllen gemeinsam eine beiden obliegende öffentliche Aufgabe, (2) die Zusammenarbeit stützt sich ausschließlich auf Gemeinwohlüberlegungen, (3) die beteiligten öffentlichen Stellen erzielen maximal 20 Prozent ihres Umsatzes mit den von der Kooperation betroffenen Aktivitäten auf dem freien Markt.

Die Inhousevergabe definiert Art. 11 Abs. 1 der neuen Vergaberichtlinie entsprechend den aus der Rechtsprechung bekannten Kriterien: (1) Kontrolle über den Auftragnehmer wie über eine eigene Dienststelle und (2) der Auftragnehmer ist im Wesentlichen für den Auftraggeber tätig. Neu ist die 20-Prozent-Schwelle für die wesentliche Tätigkeit. Danach entfällt die Inhousefähigkeit erst, wenn ein Auftragnehmer 20 Prozent seines Umsatzes mit den Inhouse zu vergebenden Tätigkeiten mit Dritten macht. Schwestergesellschaften, die vom Auftraggeber auch kontrolliert werden, sind dabei keine Dritten.

Analoge Regelungen enthalten Art. 15 der neuen Konzessionsvergaberichtlinie und Art. 21 der neuen Sektorenrichtlinie. ■

EuGH zeigt Grenzen für interkommunale Kooperation auf

Kommunen können die Erfüllung von Hilfsaufgaben grundsätzlich nicht ohne Ausschreibung entgeltlich an andere Gebietskörperschaften delegieren. Das hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Grundsatzurteil vom 13.6.2013 (Rs. C-386/11) entschieden.

Im zugrunde liegenden Fall hatte der Kreis Düren entschieden, die Reinigung seiner Schulen im Gebiet der Stadt Düren nicht mehr durch ein privates Reinigungsunternehmen erbringen zu lassen, sondern durch die Stadt selbst. Eine Ausschreibung war der Beauftragung, die eine Kostenerstattung durch den Kreis vorsah, nicht vorausgegangen. Der private Dienstleister griff den Vertrag zwischen Kreis und Stadt im Nachprüfungswege an.

Der Kreis berief sich auf die Grundsätze zur vergabefreien interkommunalen Kooperation, die der EuGH in seiner Entscheidung zur „Stadtreinigung Hamburg“ (Urteil vom 9.6.2009 – Rs. C-480/06) erstmals aufgestellt hatte. Danach sind Verträge, mit denen eine Zusammenarbeit von öffentlichen Einrichtungen bei der Wahrnehmung einer ihnen allen oblie-



genden Gemeinwohlaufgabe vereinbart wird, unter bestimmten Voraussetzungen ausschreibungsfrei.

Der EuGH entschied hingegen nun, dass der Kreis die Beauftragung der Stadt hätte ausschreiben müssen. Von einer Zusammenarbeit im Sinne einer interkommunalen Kooperation könne hier keine Rede sein, da der Kreis die Stadt kontrolliere und bei Schlechtleistung den Vertrag kündigen könne. Zudem erlaubte der Vertrag der Stadt, sich bei der Aufgabenerfüllung Dritter zu bedienen. Hierin sieht der EuGH die Gefahr einer Begünstigung des Dritten gegenüber anderen Marktteilnehmern.

Die Frage, ob Hilfs- oder Querschnittstätigkeiten als „öffentliche Aufgabe“ generell kooperationsfähig sind, ist hingegen weiter ungeklärt. Insbesondere ist nach wie vor unklar, ob eine „öffentliche Aufgabe“ eine ausdrückliche gesetzliche Zuweisung erfordert, wie sie etwa im Entsorgungs- oder Rettungsdienstbereich besteht. Davon betroffen sind neben dem Reinigungsbereich vor allem IT-Dienstleistungen. ■

EU-Konsultation zur Reform der Mehrwertsteuerpflicht im öffentlichen Sektor gestartet

Die EU-Kommission hat am 14.10.2013 das Konsultationspapier „Überprüfung bestehender MwSt-Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrichtungen und Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten“ veröffentlicht.

Bereits seit Längerem bereitet die Kommission eine Gesetzesinitiative in diesem Bereich vor. Mit der öffentlichen Konsultation, deren Frist am 14.2.2014 endet, soll im Rahmen der Vorbereitung einer Folgenabschätzung allen beteiligten Kreisen Gelegenheit gegeben werden, sich zu fünf vorgeschlagenen Reformoptionen zu äußern.

Alle Reformoptionen zielen darauf ab, vermutete Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in ehemals rein staatlichen Tätigkeitsbereichen – wie beispielsweise der Abfallentsorgung oder der Abwasserbeseitigung – zu beseitigen. In der gegenwärtigen Rechtslage wird sowohl bei den Eingangsumsätzen als auch bei den Ausgangsumsätzen eine mangelnde Neutralität der Regelungen für öffentliche und private Anbieter kritisiert (vgl. hierzu auch den Standpunktartikel dieser Ausgabe auf Seite 19).

Das Konsultationspapier kann unter http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_de.htm heruntergeladen werden. ■

Bundeskabinett: Änderung der Vergabeverordnung beschlossen

Ende Juli dieses Jahres hat das Bundeskabinett die 7. Verordnung zur Änderung der Vergabeverordnung beschlossen. Zukünftig können Kriterien wie die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des eingesetzten Personals bei Vergaben im Dienstleistungssektor berücksichtigt werden.

Bisher war es nach deutschem Vergaberecht nicht möglich, bei der Angebotsbewertung zur Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots bieterbezogene Qualitätskriterien einzubeziehen. Diese werden derzeit nur bei der Eignungsprüfung abgefragt, die sich allein auf den Bieter selbst, nicht aber auf sein Angebot bezieht. Mit der nun beschlossenen Neuregelung können jetzt auch Qualitätsunterschiede in die Entscheidung über den Zuschlag einfließen.

Der Bundesrat muss der Verordnung noch zustimmen. ■

Anwendung des Vergaberechts bei rettungsdienstlichen Leistungen

Das thüringische Landeskabinett hat diverse Neuregelungen im Rettungsdienstgesetz verabschiedet. Hintergrund sind jüngste Entscheidungen des Bundesgerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs, wonach bei der Vergabe von rettungsdienstlichen Leistungen das Vergaberecht zu berücksichtigen ist.

In Zukunft soll bei Ausschreibungen auch das Engagement im Katastrophenschutz einbezogen werden. So solle verhindert werden, dass rettungsdienstliche Leistungen von Organisationen erbracht werden, die aus wirtschaftlichen Gründen über keine ausgebildeten ehrenamtlichen Helfer für den Katastrophenschutz verfügen, so der thüringische Innenminister.

Eine weitere Änderung betrifft die Abrechnungspraxis von rettungsdienstlichen Leistungen für nicht gesetzlich Versicherte. Laut einem Urteil des Bundesgerichtshofs besitzen rettungsdienstliche Leistungen für diesen Versichertenkreis einen öffentlich-rechtlichen Charakter. Daher müssen für diese Personen zukünftig Verwaltungsakte erlassen und nicht – wie bisher geschehen – Rechnungen ausgestellt werden. ■

AKTUELLES ZUM HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

Dortmund: Wirkungsorientierter Haushalt ab 2014

Für das Haushaltsjahr 2014 plant die Stadt Dortmund, neben dem Finanzhaushalt erstmals auch einen wirkungsorientierten Haushalt (WOH) vorzulegen. Letzterer beruht auf zielorientierten Kennzahlen und soll zu mehr Effizienz und Transparenz bei städtischen Verwaltungsprozessen beitragen. In Zusammenarbeit mit der Technischen Universität Dortmund definiert die Stadtverwaltung hierfür zuerst Zielfelder, die im Anschluss mit konkreten strategischen Zielen hinterlegt werden. Die Zielerreichung soll künftig anhand von konkreten Kennzahlen ablesbar sein.

Der Dortmunder Stadtkämmerer begründet das Vorhaben: „Der WOH bringt Haushalt und Kommunalpolitik ‚näher zusammen‘. Es wird Transparenz geschaffen, von der letztlich die Bürgerinnen und Bürger profitieren. Auch ihnen wird die Wirksamkeit der politischen Entscheidungen klarer vermittelt werden können.“ Ähnliche Vorhaben wie in Dortmund gibt es bislang unter anderem in Köln, Leverkusen, Brühl und Bochum. ■

Sparberater in Mecklenburg-Vorpommern unterwegs

Zur Lösung des Überschuldungsproblems von Kommunen gehen die Länder immer neue Wege. Das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommerns entsandte im August dieses Jahres jeweils einen externen Sparberater in die Landeshauptstadt Schwerin und in den Landkreis Vorpommern-Greifswald, der den Kommunen zunächst für ein Jahr zur Seite stehen soll.

Das Ziel sei die Erarbeitung einer Konsolidierungsvereinbarung mit dem Land, in der konkrete Sparmaßnahmen festgehalten werden sollen, so das Innenministerium. Die Sparberater – von Wirtschaftsprüfungsunternehmen gestellt – sollen Vorschläge zur Konsolidierung des Haushalts machen und die Kommunen bei der Umsetzung dieser Maßnahmen unterstützen. Das langfristige Ziel sei die Errei-

chung eines ausgeglichenen Haushalts, so das Ministerium weiter. Die Kosten für die Sparberater (jeweils bis zu 300.000 Euro) übernimmt das Land.

Die Sparberater sind jedoch nicht mit den gleichen Rechten ausgestattet wie der Sparkommissar, der erstmals im Mai 2013 in Nordrhein-Westfalen eingesetzt wurde (vergleiche PublicGovernance-Ausgabe Herbst 2013). Der Berater kann lediglich Ratschläge erteilen und verfügt – im Gegensatz zum Sparkommissar – über keine Weisungsbefugnis. ■

Haushaltsanalyse für jedermann – NRW weitet Onlineangebot aus

Nach dem Bundesfinanzministerium bietet nun auch das Finanzministerium in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit, neueste Haushaltsdaten – wie den Haushaltsplanentwurf 2014 – nach eigenen Vorgaben zu analysieren und die ausgewählten Daten grafisch aufzubereiten.

Die umfangreiche Aufbereitung ist nach Angaben des NRW-Finanzministeriums ein weiterer Schritt, den Wünschen der Abgeordneten und Bürger nach mehr Transparenz, Offenheit und Verständlichkeit entgegenzukommen. Sie soll zudem künftige Haushaltsdebatten unterstützen. Bereits zuvor waren Rohdaten zur freien Weiterverwendung und erste Auswertungsfunktionen zugänglich gemacht worden.

Die Haushaltsdaten können eingesehen werden unter: www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanzzplatz/haushalt. ■

IDW-Schreiben zur Bilanzierung von Mitteln des Hochschulpakts 2020

Das Institut der Wirtschaftsprüfer e.V. (IDW) regt mit seinem Schreiben vom 8.8.2013 an das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes NRW und an das Hochschulkompetenzzentrum NRW an, Zweifelsfragen zur Bilanzierung von Mitteln des Hochschulpakts 2020 (HSP II) zu klären.



Gemäß dem Schreiben habe der Vorbehalt entsprechender Mittelbereitstellungen durch den Haushaltsgesetzgeber Auswirkungen auf den Bilanzierungszeitpunkt. Sei dieser Vorbehalt als auflösende Bedingung zu interpretieren, könne der Ansatz der Forderung frühestens erfolgen, wenn die sachlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Zuwendung – hier die Schaffung zusätzlicher Studienplätze zu Semesterbeginn – erfüllt seien. Bei einer aufschiebenden Bedingung dagegen sei die Forderung im Zeitpunkt des Wegfalls des Vorbehalts (Beschlussfassung über den Landeshaushalt) zu aktivieren. In diesem Fall könnte die Erfassung der Forderung vereinfachend auf Basis des Erlasses des Bewilligungsbescheids oder des Zuweisungsschreibens erfolgen, der/das bis zum Ende des Aufstellungszeitraums des Jahresabschlusses bei der Hochschule eingegangen ist.

Auf Grundlage der handelsrechtlichen Grundsätze seien gemäß dem IDW-Schreiben die Zuwendungen aus HSP II-Mitteln darüber hinaus nur insoweit als Erträge zu zeigen, wie Aufwendungen in Form von Personalaufwendungen und Sachaufwendungen für den zusätzlichen Studienplatz tatsächlich angefallen seien. Der übrige Teil sei als sonstige Verbindlichkeit bzw. passive Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen.

Das IDW-Schreiben kann auf der Website www.idw.de in der Rubrik „Sonstige Verlautbarungen“ heruntergeladen werden. ■

IN EIGENER SACHE

DBU-Projekt: Nachhaltige Kommunalverwaltung in Deutschland

Das von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) geförderte transdisziplinäre Projekt „Nachhaltige Kommunalverwaltung in Deutschland“ bildet den Kern des Forschungs- und Entwicklungsnetzwerks „Nachhaltige Verwaltung“.

Im Rahmen dieses Projekts wird gemeinsam mit den Modellkommunen Freiburg im Breisgau und der Hansestadt Lüneburg in Zusammenarbeit mit dem Institut für den öffentlichen Sektor und der Leuphana Universität Lüneburg ein umsetzungsfähiger Ansatz integrierter Nachhaltigkeitssteuerung entwickelt und exemplarisch erprobt.

Die Stadt Freiburg geht dabei der Fragestellung nach, wie sich das neue dopische Haushaltswesen mit Nachhaltigkeitsindikatoren verknüpfen und zu einem strategischen Gesamtkonzept weiterentwickeln lässt. Die Hansestadt Lüneburg nähert sich diesem integrativen Konzept mithilfe des thematischen Schwerpunkts eines gesamtstädtischen Energiemanagements. Trotz dieser unterschiedlichen Ansätze sollen die Erfahrungen am Ende des Projekts in gemeinsamen und verallgemeinerbaren Erkenntnissen münden.

Auf der Projektwebsite www.nachhaltige-verwaltung.de finden sich weitere Informationen. Bei Fragen zu dem Projekt können Sie sich gerne unter de-publicgovernance@kpmg.com an das Institut für den öffentlichen Sektor wenden. ■

Europaweiter Tag der Stiftungen

Anlässlich des ersten europaweiten Tags der Stiftungen am 1. Oktober 2013 hatte der Bundesverband Deutscher Stiftungen unter dem Motto „Was Stiften bewirkt“ zum Stiftungssymposium nach München geladen. Dr. Ferdinand Schuster, Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor, moderierte das von KPMG ausgerichtete Panel „Vertrauen ist gut, Controlling ist besser – Wie sich NPOs erfolgreich managen lassen“. Auf



Markus Hipp, Dr. Ferdinand Schuster und Dr. Ekkehard Winter (v.l.n.r.) diskutierten auf dem Münchener Stiftungssymposium die Wirkungsorientierung von Stiftungen

dem Podium diskutierten Dr. Ekkehard Winter, Geschäftsführer der Deutsche Telekom Stiftung, und Markus Hipp, Geschäftsführender Vorstand der BMW Stiftung Herbert Quandt. Die Panelteilnehmer bestätigten dabei die These, dass die Wirkung von Projekten im Dritten Sektor meist noch nicht hinreichend analysiert und erfasst wird.

Am darauffolgenden Tag lud das Institut gemeinsam mit KPMG und dem Analyse- und Beratungshaus PHINEO zu einem NPO-Roundtable in Berlin ein, bei dem 25 ausgewählte Teilnehmer zu den Konsequenzen von Auslagerungen auf die Innovationskraft und Potenziale der wirkungsorientierten Steuerung in gemeinnützigen Konzernen diskutierten. Dr. Eckhard Priller vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Dr. Felix Streiter von der Stiftung Mercator führten mit zwei Impulsvorträgen in die Thematik ein. Grundlage für beide Diskussionsrunden bildete die Studie „Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen“.

Der Studienbericht kann unter www.publicgovernance.de/non-profit-organisationen heruntergeladen werden. ■

Workshop zu nachhaltiger kommunaler Beschaffung

Im September 2013 lud das Institut für den öffentlichen Sektor gemeinsam mit KPMG im Zusammenhang mit der jüngst veröffentlichten Studie „Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?“ (siehe auch Schwerpunktartikel) zu einem exklusiven Workshop mit Studienteilnehmern und Experten nach Bonn ein.

In diesem wurden vorläufige Studienergebnisse vorgestellt und diskutiert. Außerdem erfolgte ein reger Austausch zu Erfahrungen mit dem Thema „Nachhaltige Beschaffung“. Dieser zeigte, wie kontrovers dieser Aspekt derzeit von den Kommunen diskutiert wird und welche Herausforderungen sie hierbei meistern müssen.

Der Studienbericht ist unter www.publicgovernance.de/nachhaltigkeit abrufbar. ■

ABONNEMENT PUBLICGOVERNANCE

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

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



IMPRESSUM

PublicGovernance Zeitschrift für öffentliches Management

Winter 2013
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
Michael Plazek
David Weber
Nina Kairies-Lamp
Janine Kilon

An dieser Ausgabe haben außerdem mitgewirkt:

Olaf Beckmann, Gregor Chrobot,
Simone Fischer, Carmen Gräbsch,
Astrid Gundel, Dr. Carsten Oehme, Ulrike Otto,
Benjamin Roth, Elena Schad, Martin Schmitz,
Jörg Schulze, Dr. Jan Seidel

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.

© 2013 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.