PUBLIC GOVERNANCE

Zeitschrift für öffentliches Management

Herbst 2011

Bürgerbeteiligung bei Großprojekten der öffentlichen Hand

Gastkommentar
Kurt Beck, Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

Bürgerhaushalt
Kluges Marketing oder effektive Teilhabe?

Open Government in Deutschland
Vom Trend zur Strategie

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

Institut für den öffentlichen Sektor

Gefördert durch

KPMG

INHALT

Editorial 3

Gastkommentar

Bürgerbeteiligung – neue Chancen für die Demokratien 4

Schwerpunktthema

Bürgerbeteiligung bei Großprojekten der öffentlichen Hand 6

Im Fokus

Bürgerhaushalt – kluges Marketing oder effektive Teilhabe? 12

Open Government in Deutschland – vom Trend zur Strategie 16

Standpunkt

„Responsive Government" als neues Leitbild der Verwaltungsmodernisierung? 19

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

Corporate Governance 21

Verwaltungsmodernisierung 21

Öffentliche Finanzwirtschaft 22

Sparkassen-Finanzgruppe 23

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft 24

Nachhaltigkeit 25

Gesundheitswesen 26

Kooperation und Privatisierung 27

Recht und Steuern 27

Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen 31

Service

Publikationen 33

Anmeldeformular für Abonnements 34

Impressum 35

Ansprechpartner 36

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

EDITORIAL

Bürger verdienen Gehör

Ein Autobahnkreuz hat niemand gern im Vorgarten, auch eine Hochspannungsleitung über dem Blumenbeet stört, und dass eine ICE-Strecke direkt nebenan den Wohnwert nicht erhöht, bedarf keiner weiteren Ausführung. Dagegen freut sich jeder bei der Fahrt in den Urlaub über eine staufreie Strecke. Dass es beim Einschalten des Lichts auch hell wird, gilt als Selbstverständlichkeit, und beim täglichen Weg zur Arbeit – vor allem, wenn wir abends wieder nach Hause unterwegs sind – kann es eigentlich gar nicht schnell genug gehen. Dass die Nutzung von großen Infrastrukturen auch Beeinträchtigungen für Mitmenschen verursacht, darüber denken wir im Alltag kaum nach. Die Betroffenen allerdings melden sich zunehmend lauter zu Wort, gerade bei Neubauvorhaben müssen die Planer heute von teilweise massivem Widerstand ausgehen, der die Infrastrukturprojekte mindestens erheblich verzögern kann.

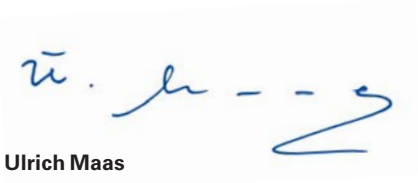
Gleichwohl ist allen bewusst, dass nicht zuletzt die Energiewende in Deutschland einen erheblichen Ausbau der Stromnetze erfordert und dass auch das Wachstum des Verkehrs anhalten wird, was wiederum Investitionen in den Aus- und Neubau von Straßen und Schienennetzen erfordert. Unser Wohlstand hängt unmittelbar an einer leistungsfähigen Infrastruktur. Sofern er nicht in Gefahr gebracht werden soll, muss ein Interessenausgleich gefunden werden. Begünstigte und Betroffene verdienen gleichermaßen Gehör und haben Anspruch darauf, beteiligt zu werden. Die Zeiten, in denen die Bürger umstandslos den Planungen von Behörden und Ingenieurbüros vertraut haben, werden nicht wiederkommen.

Vor diesem Hintergrund beschäftigen wir uns in der vorliegenden Ausgabe unserer Zeitschrift mit dem Thema Bürgerbeteiligung. Dabei geht es uns nicht nur um die besagte Umsetzung großer Infrastrukturvorhaben, sondern auch um die Art und Weise, wie in Kommunen Geld verteilt wird. Vielerorts wird von Politik und Verwaltung unter dem Stichwort „Bürgerhaushalt“ der Dialog mit den Menschen gesucht. Wir wollen dabei auch ausloten, welche Möglichkeiten der Mitwirkung die Konzepte des „Open Government“ bieten und welche Bedeutung der Begriff „Responsive Government“ hat.

Unser Gastkommentator, Ministerpräsident Kurt Beck, sieht in der verstärkten Beteiligung von Bürgern eine neue Chance für die Demokratie. Für seinen Beitrag zu dieser aktuellen Diskussion bedanken wir uns recht herzlich!

Erstmals seit sechs Jahren des Erscheinens haben wir die Gestaltung unserer Zeitschrift verändert. Mit dieser Ausgabe schlagen wir damit ein neues Kapitel auf und hoffen, dass Sie wie wir das neue Erscheinungsbild als einen Gewinn empfinden!

Lassen Sie uns alle im Gespräch bleiben!



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

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

GASTKOMMENTAR

Bürgerbeteiligung – neue Chancen für die Demokratien

Nicht erst seit den massiven Protesten gegen das Bahnhofsprojekt Stuttgart 21 oder dem erfolgreichen Bürgerentscheid gegen die Schulpolitik des Hamburger Senats wird der Ruf nach stärkerer Beteiligung der Bürger laut. Seit vielen Jahren schon vertritt die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger, wie das Allensbach-Institut ermittelt hat, die Auffassung: In einer echten Demokratie müssen wichtige politische Fragen vom Volk und nicht von Politikern entschieden werden. Der Wunsch sich einzubringen, der Wunsch nach Beteiligung und Mitwirkung an den gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen ist in den letzten zehn Jahren nach meinem Eindruck gewachsen, nicht etwa zurückgegangen. Noch wenig weit entwickelt sind hingegen die Überlegungen, wie das Verlangen nach Bürgerbeteiligung wirklich aufgenommen werden kann. Ich sehe daher großen Entwicklungsbedarf auf dem Feld der politischen Partizipation. Dies gilt für die kommunale Ebene ebenso wie für die Länder und den Bund.

Kurt Beck
Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

Mit der Entscheidung, der Stimme der Bürgerinnen und Bürger bei unserer Kommunal- und Verwaltungsreform einen hohen Stellenwert einzuräumen, hat die Landesregierung in Rheinland-Pfalz erstmals bei einem großen politischen Reformprojekt auf Landesebene ein deutliches Signal für eine verstärkte Partizipation gesetzt. In einem mehrstufigen Beteiligungsverfahren brachten die Bürgerinnen und Bürger ihre Erfahrungen und Kritik, ihre Wünsche und Vorschläge für eine moderne, bürgernahe und effiziente Verwaltung ein. Entgegen mancher Befürchtung haben sie weder Pauschalkritik geäußert noch Fantasie-Forderungen gestellt. Sie haben sich vielmehr mit Sachverstand und Weitblick, als Expertinnen und Experten in eigener Sache, zu Wort gemeldet und sich an der Suche nach tragfähigen Lösungen für eine bürgernahe, effiziente und zugleich kostengünstige Verwaltung beteiligt.

Mit diesem politischen Partizipationsangebot haben wir Neuland betreten. Nirgends gab es bislang Vorbilder dafür, wie Bürgerbeteiligung auf Landesebene, schon gar nicht bei einem derart umfänglichen Thema wie einer Kommunal- und Verwaltungsreform, organisiert werden kann. Die Politik selbst war in diesem Prozess in einer lernenden Rolle. Die außerordentlich produktiven Ergebnisse belegen jedoch eindeutig, dass wir auf dem richtigen Weg sind.

Zu Beginn des Beteiligungsverfahrens waren die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger skeptisch, es gab Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Verfahrens. Nicht zuletzt deshalb habe ich wiederholt zum direkten Gespräch eingeladen und wir haben detailliert Rechenschaft darüber abgelegt, wie sich ihre Vorschläge und Empfehlungen in dem Reformwerk niedergeschlagen haben. So haben wir beispielsweise die Verlagerung von Aufgabenzuständigkeiten des Landes auf die Kommunen in vielen Bereichen in Angriff genommen, ebenso wie die sensible Veränderung bei den Gemeindegrößen. Auch hier sind wir der Empfehlung der Bürgerinnen und Bürger gefolgt, behutsam vorzugehen, gewachsene Strukturen und Traditionen zu berücksichtigen, aber dennoch

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

notwendige Änderungen anzugehen. Mit einer Freiwilligkeitsphase für Fusionen haben wir diese Hinweise sehr ernst genommen. Auch der Ausbau des Bürgerservices der Kommunalverwaltungen ist auf die Agenda gekommen. Zusätzliche stationäre Bürgerbüros, die Erprobung eines mobilen Bürgerservices und erweiterte E-Government-Angebote sind Ergebnisse des Beteiligungsprozesses. Aber auch erweiterte Möglichkeiten der unmittelbaren Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in kommunalen Angelegenheiten werden mit der Reform umgesetzt. Nicht zuletzt sind wir dem Wunsch vieler Bürgerinnen und Bürger nachgekommen und haben die Bedingungen für eine direktdemokratische Beteiligung verbessert, indem wir die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gesenkt und den sogenannten Positivkatalog aus der Gemeindeordnung gestrichen haben. In diesem Sinne verabschiedete der Landtag im September 2010 die Landesgesetze zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Der gesamte Beteiligungsprozess fand von Anfang an unter wissenschaftlicher Begleitung und ständiger Evaluation statt.

Ich bin überzeugt: Bürgerbeteiligung ist kein schmückendes Beiwerk oder eine Alibiveranstaltung. Sie ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg reformpolitischer Bemühungen. Dies gilt in besonderer Weise für eine Kommunal- und Verwaltungsreform. Hier wird der Alltag geregelt, hier wird die Daseinsvorsorge organisiert. Durch die Ideen und Vorschläge der Bürger wurde die Reform besser, unsere Lösungen sind passgenauer und nachhaltiger, treffen auf größere Akzeptanz und sparen uns im Endeffekt sogar Geld. Ich bin mir sicher, dass die guten Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung bei diesem Reformprojekt dazu beitragen werden, die Stimme der Bürgerinnen und Bürger auch künftig bei politischen Vorhaben und notwendigen Reformen stärker einzubeziehen.

Dies gilt auch und in besonderer Weise für die Planung und Umsetzung von großen Infrastrukturprojekten. Nicht selten passiert aber genau das Gegenteil, wenn etwa bei öffentlichen Aufträgen raumplanerische Großprojekte zum Zankapfel zwischen planender Verwaltung und betroffenen Anwohnern werden. Meistens liegt die Wurzel des Übels in ungenügender Kommunikation. Oft erfolgt sie viel zu spät, oft liegen bei Großprojekten zwischen Start und deren Realisierung Jahrzehnte. Das macht deren Vermittlung nicht leichter. In Zukunft sollte daher verstärkt an einem Dialogkonzept zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Großvorhaben gearbeitet werden, einem Konzept, das nicht erst dann greift, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist und das Scheitern eines Projektes droht. Vielmehr brauchen wir direkten Dialog und eine Bürgerbeteiligung, die den ganzen Prozess der Durchführung eines Großvorhabens im Blick hat.

In Rheinland-Pfalz arbeiten wir derzeit an einem solchen umfassenden Dialog- und Beteiligungskonzept, das Bürgerinnen und Bürger frühzeitig, umfassend und in verständlicher Form informiert sowie Möglichkeiten einer Beteiligung an grundsätzlichen Entscheidungen in allen Entwicklungs- und Planungsphasen eröffnet. Transparenz, Kommunikation und Beteiligung sollen in einem solchen Dialogkonzept längsschnittartig das gesamte Planungs- und Umsetzungsvorhaben begleiten.

Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung sehe ich an drei Stellen: Erstens bei der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in den Prozess der politischen Entscheidung zu einem Großprojekt. Hier sehe ich den größten Spielraum, ein Projekt in seiner Entstehungsphase durch den erklärten Willen der Bürgerinnen und Bürger mitgestalten zu lassen. Zweitens beim Planungsprozess eines Vorhabens, der durch viele gesetzliche Regelungen bereits vordeterminiert ist, aber durchaus noch Spielraum zur Beteiligung bietet. Drittens im eigentlichen Genehmigungsverfahren, in dem eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit unabdingbar und entscheidend ist. Aber auch hier steht einer Bürgerbeteiligung grundsätzlich nichts entgegen.

Durch wirkliche Bürgerbeteiligung können solche Verfahren, das ist meine Überzeugung, nicht nur im Ergebnis kostengünstiger und schneller erzielt werden, sondern vor allem auch – und das ist für mich das Entscheidende – nachhaltiger und im Konsens mit der Bevölkerung.

Meine Hoffnung ist, dass sich auf diesem Weg auch ein neuer Politikstil etablieren lässt, der bürgerschaftliche Mitwirkung und Beteiligung als konstitutive Bestandteile unserer Demokratie begreift. Ich bin sicher, dass wir auf diesem Weg eine gute Chance haben, die Beteiligung an unserer demokratischen Gesellschaft und die Mitwirkung an der Ausgestaltung unseres Gemeinwesens wieder zu intensivieren.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SCHWERPUNKTTHEMA

Bürgerbeteiligung bei Großprojekten der öffentlichen Hand

Die Bürgerproteste rund um das Bahnprojekt Stuttgart 21 werden häufig als Paradebeispiel für die These herangezogen, dass sich die Akzeptanz der Bevölkerung für verfahrensrechtlich eigentlich korrekt getroffene Entscheidungen von Politik und Verwaltung verringert habe. Insbesondere gelte dies für Beschlüsse zu größeren Infrastrukturprojekten, von denen die lokale Bevölkerung unmittelbar betroffen ist.[1] Obwohl Stuttgart 21 alle gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensstufen durchlaufen hat sowie durch die zuständigen Parlamente und auch rechtskräftige Gerichtsurteile bestätigt wurde, zweifeln zahlreiche Personen die Legitimität des Vorhabens an. In den nächsten Jahren werden vielerorts Proteste und Verzögerungen bei den Investitionsprojekten zur Umsetzung der von der Bundesregierung beschlossenen Energiewende – also beispielsweise beim Bau von Stromtrassen, Pumpspeicherwerken oder Windparks – erwartet. Fast 60 Prozent der Bundesbürger haben derzeit den Eindruck, dass sich Großprojekte in Deutschland nur schwer durchsetzen und realisieren lassen. Andererseits fordern mehr als zwei Drittel, bei Entscheidungen zu bedeutsamen Infrastrukturmaßnahmen künftig stärker eingebunden zu werden.[2]

Begriffsklärung

Unter dem Stichwort „verbesserte Bürgerbeteiligung" wird derzeit von vielen Seiten umfassend diskutiert, wie und in welchem Umfang eine verbesserte Bürgereinbindung effektiv erfolgen kann, ohne wichtige Großprojekte der öffentlichen Hand kostensteigernd zu verzögern und das Prinzip der repräsentativen Demokratie zu untergraben. Bürgerbeteiligung wird als die „Öffnung von Planungs- und Politikprozessen für bürgerschaftliche Mitwirkung durch Information, Partizipation und Kooperation" verstanden.[3] Synonym wird häufig auch der Begriff der „Öffentlichkeitsbeteiligung" verwendet, beispielsweise im Baugesetzbuch (BauGB).

Grundsätzlich sind dabei zwei Arten der Bürgerbeteiligung zu unterscheiden: formelle (gesetzlich vorgeschriebene) und informelle (freiwillige) Bürgerbeteiligungsverfahren.

Rechtliche Grundlagen – formelle Beteiligungsverfahren

Die deutsche Rechtsordnung kennt im Wesentlichen zwei Formen der obligatorischen Bürgerbeteiligung.

Bei allen Bauleitplanverfahren (bestehend aus Flächennutzungs- und Bebauungsplänen) ist durch die zuständige Kommune eine zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Zunächst muss die Kommune gemäß § 3 Abs. 1 BauGB ihre Bürger in einer

1 Vgl. zum Beispiel die Proteste und Verwaltungsgerichtsklagen bei den Flughafenausbauten in München und Berlin-Brandenburg, bei der Erweiterung des Kohlekraftwerks in Datteln (Nordrhein-Westfalen) oder beim Bau der Waldschlösschenbrücke in Dresden.

2 Vgl. Umfragen des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag von BDI, Bauindustrie und Baustoffindustrie (August 2011) sowie von TNS Emnid im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Juni 2011).

3 Vgl. Selle, K. (2004): Entwicklungen in Spannungsfeldern. Kontinuitäten, Brüche und aktuelle Tendenzen in Praxis und Programmatik der Bürgerorientierung.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

ersten Phase „möglichst frühzeitig“ über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, wesentliche Gestaltungsalternativen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich unterrichten. Den Bürgern ist dabei die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Die genaue Ausgestaltung dieser ersten Phase ist den Kommunen frei überlassen. Zum Teil erfolgt die Information lediglich über Aushänge im Rathaus, teilweise werden Bürgerversammlungen durchgeführt und zunehmend werden die Planungen auch im Internet veröffentlicht.

Die sich anschließende zweite vorgeschriebene Phase der Bürgerbeteiligung ist hingegen streng formalisiert. Nach einer vorherigen öffentlichen Ankündigung müssen alle Planungsunterlagen inklusive sämtlicher relevanter umweltbezogener Gutachten einen Monat lang öffentlich ausgelegt werden. Jedermann hat in diesem Zeitraum (allerdings auch nur in diesem Zeitraum) Recht auf Einsicht und die Abgabe von Stellungnahmen. Unter Berücksichtigung aller Stellungnahmen und dem Gebot der Abwägung der verschiedenen Belange entscheidet schließlich der Gemeinderat über die finale Ausgestaltung des Bauleitplanverfahrens.

Im Rahmen von sogenannten Planfeststellungsverfahren (etwa beim Bau von Verkehrswegen, Stromtrassen, Flughäfen, Mülldeponien) ist hingegen nach § 73 Verwaltungsverfahrensgesetz, unabhängig von Größe und Inhalt des Vorhabens, nur eine einstufige Bürgerbeteiligung vorgeschrieben. Dabei findet eine öffentliche Auslegung aller Planungsunterlagen statt. Einwendungen hierzu können innerhalb einer festgelegten, maximal dreimonatigen Frist in der Regel nur direkt von der Planung betroffene Bürger einreichen. Diejenigen Bürger, die eine Einwendung fristgemäß schriftlich eingereicht haben, können im Rahmen einer sich anschließenden Anhörung ihre Einwendungen erläutern. Abschließend entscheidet die zuständige Planfeststellungsbehörde über das Vorhaben.

Bei Planfeststellungsverfahren ist, unabhängig von Größe und Inhalt des Vorhabens, nur eine einstufige Bürgerbeteiligung vorgesehen

Formen informeller Beteiligungsverfahren

In Deutschland gibt es über die gesetzlichen Vorschriften hinaus eine Vielzahl von in der Praxis bereits eingesetzten Verfahren informeller Bürgerbeteiligung bei strategischen Planungen der öffentlichen Hand oder Entscheidungen zur Ausgestaltung von geplanten Großprojekten. Hierzu zählen beispielsweise die Zukunftswerkstatt (Beispiel „Herne 2010+“), die Open-Space-Konferenz (Beispiel „Zukunftskonferenz Nürnberg-Südstadt“), die Planungszelle und das Bürgerpanel. Die beiden letztgenannten Verfahren sollen im Folgenden genauer vorgestellt werden.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Planungszelle

Bei der Planungszelle sollen circa 25 zufällig ausgewählte Bürger über mehrere Tage hinweg im Sinne des Gemeinwohls eine Lösungsstrategie zu einem bestimmten Thema entwickeln und anschließend in Form eines Bürgergutachtens dem Auftraggeber aus Politik oder Verwaltung übergeben. Die Teilnehmenden werden in diesem Prozess ausreichend über die Sachlage informiert und von Experten begleitet. Das Verfahren ist auf verschiedenen Politikebenen und zu unterschiedlichsten Themen vorstellbar, bisher wird es meist auf kommunaler Ebene eingesetzt. Auf Landesebene wurde beispielsweise im Jahr 2008 ein umfassendes Verfahren im Auftrag der Bayerischen Staatskanzlei mit dem Titel „Unser Bayern – Chancen für alle" durchgeführt, bei dem insgesamt 211 zufällig ausgewählte Bürger in mehreren Planungszellen ihre Zielvorstellungen für die wichtigsten Bereiche der bayerischen Landespolitik der nächsten fünf bis fünfzehn Jahre entwickelten und gewichteten. Nach Auskunft der Bayerischen Staatskanzlei im April 2011 sind viele Empfehlungen des Bürgergutachtens in die Politik der Staatsregierung eingeflossen, so etwa bei neuen Initiativen für den ländlichen Raum oder bei konkreten Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungssystems.[4]

Bürgerpanel

Seit einigen Jahren wird der Versuch unternommen, das in Großbritannien bereits vielfach praktizierte Verfahren des Bürgerpanels auch in Deutschland einzuführen. Dabei wird die Meinung zu entscheidungsrelevanten Themen von Verwaltung und Politik stichprobenartig bei einem breiten Bevölkerungsteil abgefragt. Zu den Themen können auch wichtige Infrastrukturplanungen zählen. Ziel ist die Etablierung einer repräsentativen Umfrage, die regelmäßig, mindestens aber zweimal pro Jahr, wiederholt werden soll. Bei dem Verfahren, das bisher in Deutschland angewendet wird, ist es zudem möglich, dass Interessierte, die nicht explizit für die Befragung kontaktiert wurden, teilnehmen dürfen. In einigen Pilotkommunen (Arnsberg, Herford, Viernheim, Speyer) wurden ab 2005 jeweils zweimal pro Jahr Befragungen durchgeführt, die nach Einschätzung der Kommunen geringen Aufwand verursachten.[5] Dabei nahmen jeweils mehr als 500 repräsentativ ausgesuchte Personen teil. Mit jeder weiteren Befragung wuchs das Interesse; es gab ein großes Presseecho, wodurch die Teilnehmerzahl anschließend weiter gesteigert werden konnte.[6]

Zusammenfassung

Das heterogene Spektrum informeller Beteiligungsverfahren offenbart unterschiedliche Stärken und Schwächen. Die richtige Auswahl ist insbesondere von der Zielsetzung abhängig. Für die Entwicklung einer komplexen Lösungsstrategie ist das Einsetzen einer Planungszelle sinnvoller als eine offene, kreative Open-Space-Konferenz, bei der es zunächst um die Identifikation von Schwerpunktthemen und nur im Ansatz um mögliche Lösungswege geht. Wenn die Bürgermeinung bei kurzfristigen politischen Entscheidungen gefragt ist, wäre beispielsweise die Anwendung des Bürgerpanels sinnvoller als die Zukunftswerkstatt, bei der vielmehr die Erarbeitung langfristiger Visionen im Vordergrund steht.

Die richtige Verfahrensauswahl ist insbesondere von der Zielsetzung abhängig

Exkurs: Bürger bauen selbst – eine besondere Form der Bürgerbeteiligung

Gemeinsame Investitionen stellen eine zunehmend verbreitete Form der Bürgerbeteiligung dar, bei der die Bürger im Rahmen von Infrastrukturvorhaben gemeinsam mit der Kommune Geld in die Hand nehmen.

Nachdem Investitionen in erneuerbare Energien in Deutschland auf Grundlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) zunächst durch private Anleger und Unternehmen

4 Die Gutachten können auf der Seite www.buergergutachten.com heruntergeladen werden (7.9.2011).

5 Siehe beispielsweise www.viernheim.de/index.php?id=1608 (7.9.2011).

6 Vgl. Klages, H./Masser, K. (2009): Bürgerbeteiligung – Schlagwort oder reale Perspektive? Das Bürgerpanel als Weg zu einem realistischen Konzept.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

vorangebracht worden sind, befassen sich in jüngerer Zeit zunehmend Träger der öffentlichen Hand, wie Kommunen oder deren Stadtwerke, mit dem Gedanken, unter Beteiligung ihrer Bürger in Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien zu investieren. Motive der Kommunen hierfür können neben der erweiterten Einbindung der Bürger in das Gemeinwesen auch die wirtschaftliche Verwertung von Brach- und Freiflächen sowie Imagegründe sein. Stadtwerke, die von der Umsetzung betroffen sind, stehen vor der Herausforderung, sich künftig bei solchen Vorhaben mit einer Vielzahl von Anlegern auseinanderzusetzen.

Praxisbeispiel informelles Beteiligungsverfahren: Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt

Im Jahr 2000 wurde auf Initiative der Hessischen Landesregierung das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt (RDF) eingesetzt. Es sollte als Beratungsgremium die politischen und gesetzlichen Ausbauplanungen begleiten und nach gemeinsamen, nachhaltigen Lösungen suchen. Eine schwierige Aufgabe, denn die Herausforderungen in Frankfurt waren wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Art: Es galt, einen im internationalen Flugverkehr wichtigen Standort und zugleich großen regionalen Arbeitgeber und Heimatflughafen der Lufthansa für die Zukunft aufzustellen. Auf der anderen Seite sprachen Umweltinteressen und gesundheitliche Bedenken gegen einen Ausbau.

Die Erweiterung des Flughafens war in der Region lange umstritten und wurde Ende der 1990er-Jahre mit den Planungen zum Bau einer neuen Landebahn erneut öffentlich debattiert. Dem RDF ging daher eine zweijährige Mediation unter Einbindung der umliegenden Kommunen, von Verbänden und der Zivilgesellschaft voraus, um die Eckpunkte des Ausbaus zu klären. Im Rahmen einer Mediation sollen die streitenden Parteien durch die Vermittlung eines unparteiischen Dritten – des Mediators – darin unterstützt werden, Problemlösungen selbst zu entwickeln, die von allen Parteien akzeptiert werden. Die Ergebnisse der Mediation sahen den Ausbau des Flughafens vor, aber auch ein Verbot des Nachtflugverkehrs, einen Anti-Lärm-Pakt sowie die Einrichtung eines Dialogforums. Im Dialogforum ging es um die konkrete Ausgestaltung und die mögliche Umsetzung der Maßnahmen in die Praxis. Die Geschäftsführung des Forums und die Organisation des regionalen Dialogs übernahm mit der IFOK GmbH ein unabhängiger Dritter; das Öko-Institut e.V. war für die wissenschaftliche Begleitung des Verfahrens zuständig.

Im Mittelpunkt des Dialogverfahrens stand das Forum als Plattform für einen sachlichen Austausch zwischen Kritikern und Befürwortern. Ihm gehörten 34 Vertreter aus Kommunen, Wirtschaft, Gewerkschaften und Verbänden sowie aus der Kirche, der Flugsicherung und Bürgerinitiativen an. Die Landesregierung selbst war als Initiator kein Mitglied des Forums, sicherte jedoch mit einem Beobachterstatus den Informationsaustausch zwischen Politik und Forum. Insgesamt ermöglichte diese Prozessgestaltung die Einbindung von mehr als 150 Entscheidern, Experten und Stakeholdern aus über 40 verschiedenen Institutionen, die in verschiedenen Gremien und Projektteams zusammenarbeiteten. In Informations- und Dialogveranstaltungen konnten darüber hinaus alle interessierten Bürger der Region regelmäßig ihre Sichtweise formulieren, Forderungen oder Ideen einbringen und mehr über den aktuellen Stand im RDF erfahren. Auch Schulbesuche, ein Bürgerbüro, zwei Internetseiten, ein Bürgernetzwerk und eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit sorgten für Transparenz und Information.

Alle durch den Ausbau Betroffenen wurden so Teil eines offenen Dialogverfahrens. Zu den wesentlichen Erfolgsfaktoren des RDF zählt die sachliche Zusammenarbeit der Akteure auf einer gemeinsamen Fakten- und Datengrundlage, die zuvor nicht gegeben war. So wurden zum Beispiel die benötigten wissenschaftlichen Gutachten von allen Teilnehmern gemeinsam vergeben und debattiert. Auch die Prozessgestaltung förderte die breite Akzeptanz des RDF: Das Forum hatte ein klares Mandat und konnte sich auf eine gemeinsam erarbeitete Geschäftsordnung stützen. Finanziert wurde es durch einen Fonds von Forumsmitgliedern und der Landesregierung, der die Neutralität gewährleistete. Über die Verwendung der Mittel entschied das Forum gemeinsam.

Im Jahr 2008 schloss das Forum seine Tätigkeit ab: Am Ende der achtjährigen Zusammenarbeit stand ein ausgearbeiteter Kompromiss mit neuen Lärm- und Schallschutzkonzepten für die Region, der auf breite gesellschaftliche Akzeptanz traf. Der Dialog wird seitdem im neu strukturierten „Forum Flughafen und Region“ weitergeführt; die neue Landebahn soll am 21. Oktober dieses Jahres in Betrieb genommen werden.

Trotz des umfangreichen Dialogs beschäftigt der Ausbau des Frankfurter Flughafens dennoch auch weiterhin die deutschen Verwaltungsgerichte. Insbesondere geht es bei einem noch anhängigen Revisionsverfahren am Bundesverwaltungsgericht, das voraussichtlich im Jahr 2012 entschieden wird, um die Ausgestaltung des Nachtflugverbots.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Für die Realisierung von gemeinsamen Vorhaben von Bürgern mit der öffentlichen Hand gibt es unterschiedliche Varianten. Nachfolgend werden einige ausgewählte Beteiligungsmodelle vorgestellt.

Geschlossene Fonds/Aktiengesellschaften

Ein klassisches Vehikel hierfür ist der geschlossene Fonds in der Form der Publikums-KG (GmbH & Co. KG). Dabei beteiligen sich die Anleger als Kommanditisten oder indirekt über einen Treuhand-Kommanditisten zur erleichterten Verwaltung an einer Kommanditgesellschaft (KG), die ihrerseits das jeweilige Vorhaben entwickelt oder erwirbt. Wurde beispielsweise ein Windpark errichtet, so fließt der KG die Stromeinspeisevergütung zu, die sodann nach Abzug von Kosten und Steuern den Anlegern ausgeschüttet wird. Bei diesem steuerlich interessanten Modell haben die Anleger in der Regel die gleichen Mitspracherechte wie Gesellschafter, das heißt, sie können bei jährlichen Gesellschafterversammlungen abstimmen.

Bei größeren Vorhaben kann auch die Ausgabe von Aktien interessante Gestaltungsmöglichkeiten bieten.

Genossenschaften

Genossenschaften sind ähnlich gestaltbar wie geschlossene Fonds. Steuerlich sind sie etwas ungünstiger, da bei ihnen Körperschaftsteuer anfällt. Dennoch wird die Genossenschaft aus wirtschaftlichen Gründen als vorteilhaft erachtet, da keine Kosten für die Erstellung des Prospekts und dessen Billigung bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) anfallen. Dem steht jedoch ein erhöhtes Haftungsrisiko für die Initiatoren beziehungsweise Gründer sowie den Vertrieb der Genossenschaftsanteile gegenüber, da ein Prospekt als Beweisunterlage für eine vollständige und richtige Aufklärung der Kapitalanlage nicht vorliegt. Aufgrund der anfänglichen Kostenersparnis durch Verzicht auf den Prospekt sowie des dieser Rechtsform innewohnenden Image eines gemeinschaftlichen Zusammenwirkens ist die Genossenschaft jedoch durchaus ein nachgefragtes Modell.

> Auch aufgrund des positiven Image eines gemeinschaftlichen Zusammenwirkens ist die Genossenschaft ein nachgefragtes Modell

Darlehen/Schuldverschreibungen/Genussscheine

Soll sich die Bürgerbeteiligung im Wesentlichen auf das wirtschaftliche Interesse konzentrieren und Mitbestimmung nicht wünschenswert erscheinen, empfiehlt sich die Finanzierungsgestaltung mittels Darlehen. Hier kann beispielsweise eine Zweckgesellschaft gegründet werden, die das eigentliche Projekt initiiert und umsetzt. An dieser Zweckgesellschaft können sich sodann die Anleger mittels Darlehen, die die Zweckgesellschaft ausgibt, beteiligen. Das Darlehen kann mit fester oder variabler Verzinsung oder etwa als partiarisches Darlehen ausgestaltet sein, bei dem die Verzinsung vom Erfolg des Unternehmens abhängt. Auch bei einer solchen Ausgestaltung ist ein Verkaufsprospekt nicht erforderlich. Die Versteuerung der Darlehenszinsen richtet sich jeweils nach den Verhältnissen bei den einzelnen Anlegern. Bei gleicher Zielstellung ist alternativ zum Darlehensmodell auch die Ausgabe von Schuldverschreibungen oder Genussscheinen möglich.

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es für das Vorhaben einer wirtschaftlichen Beteiligung von Bürgern unterschiedliche Anlagemöglichkeiten gibt, die entweder neben der wirtschaftlichen Beteiligung auch eine Beteiligung mittels Stimmrechten vorsehen oder aber darauf verzichten. Je nach abzuwägender Gesamtinteressenlage kann hier aus einem vielfältigen Fundus von Anlagevehikeln ausgewählt werden. Dies erklärt, dass sich in der Praxis bei Kommunen und Stadtwerken kein einheitliches Modell herauskristallisiert hat, sondern die unterschiedlichen genannten Gestaltungsmöglichkeiten gleichermaßen zu finden sind.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Vorschläge zur Verbesserung der Beteiligungsverfahren

In Bezug auf die derzeitige Ausgestaltung der gesetzlich vorgeschriebenen, formellen Beteiligungsverfahren haben sich in den letzten Monaten viele kritische Stimmen geäußert. Kritisiert wird insbesondere, dass Planfeststellungsverfahren, bei denen eine Bürgerbeteiligung gemäß Verwaltungsverfahrensgesetz lediglich durch die öffentliche Auslage der umfangreichen, in der Regel hochkomplexen Planungsunterlagen erfolgt, für Bürger kaum nachvollziehbar seien. Die Beteiligung erfolge außerdem viel zu spät, nämlich erst dann, wenn ein konkretes Vorhaben bereits komplett durchgeplant sei.[7] Eine entscheidende Frage bei möglichen Verbesserungen der rechtlichen Vorschriften lautet daher, wie sich „Beteiligung und Planung so miteinander verzahnen [lassen], dass gleichzeitig die Ziele einer effizienten, legitimen, fairen, transparenten und kompetenten Problemlösung erreicht werden können“[8].

Die meisten Verbesserungsvorschläge zur Ausgestaltung der formellen Bürgerbeteiligung zielen auf eine zusätzliche Verankerung einer vorgelagerten Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren ab. Analog zum BauGB soll auch bei großen Infrastrukturprojekten, für die eine Planfeststellung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz erforderlich ist, eine erste umfassende Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit zu Zielen und vorstellbaren Umsetzungsalternativen des Vorhabens vor dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren erfolgen, um unter anderem auch eine Diskussion von Alternativen zu ermöglichen.[9] Teilweise wird empfohlen, hieran informelle, öffentlich finanzierte Beteiligungsverfahren anzuschließen, die eng verknüpft mit dem offiziellen Verfahren eine kontinuierliche öffentliche Erörterung der genauen Planungen ermöglichen. So fordert beispielsweise auch der Hauptverband der deutschen Bauindustrie in einem Statement die verstärkte Erprobung von Planungsdialogen, Bürgerbefragungen und Mediationsverfahren. Der Vermittler beim Verfahren zu Stuttgart 21, Heiner Geißler, regt an, dass am Ende eines Dialogforums zu Umsetzungsalternativen nach Schweizer Vorbild auch ein Volksentscheid stehen könne. Mit allen genannten Vorschlägen ist die Erwartung verknüpft, dass sie auch dabei helfen, spätere große Bürgerproteste – die häufig zu Projektverzögerungen oder sogar -abbrüchen führen – zu verhindern und somit letztendlich die Kosten im Rahmen zu halten.

> Eine zusätzliche öffentliche Beteiligung soll auch die Diskussion von Alternativen ermöglichen

Fazit und Ausblick

Die Implementierung einer verbesserten Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Großprojekten scheint – auch vor dem Hintergrund der anstehenden umfassenden Infrastrukturinvestitionen zur Umsetzung der Energiewende – ein Gebot der Stunde zu sein.

Wesentliches Ziel ist, bei Planungen und Beschlüssen zu Großprojekten eine größere allgemeine Akzeptanz für das Entscheidungsverfahren – nicht immer notwendigerweise auch für das Ergebnis – zu erreichen. Letztlich trägt eine solche verbreiterte Bürgerakzeptanz zu einer erhöhten Planungssicherheit und zu verbesserter Effizienz der Projektumsetzung bei. Gelingen kann dies sicherlich nur durch stärkere Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten, die über eine reine Information der Bürger hinausgehen. Zielgerichtet sollten hier – abhängig von Größe und Inhalt des Vorhabens – abgestufte Verfahrensanforderungen formuliert werden, die mit passenden und in der Praxis erprobten informellen Beteiligungsverfahren verknüpft werden können. Die Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund bereits im Februar dieses Jahres erklärt, derzeit Möglichkeiten zu prüfen, zusätzliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren einzuführen.[10] Auf das Ergebnis der Prüfung darf man gespannt sein.

> Größere Akzeptanz für das Entscheidungsverfahren – nicht immer notwendigerweise für das Ergebnis

7 Vgl. beispielsweise Geißler, H. (2011): Die direkte Bürgerbeteiligung; Birk, H.-J. (2011): Offen und tolerant – Gastbeitrag in der F.A.Z. vom 27.1.2011.

8 Vgl. Hilpert, J. (Hrsg.) (2011): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz.

9 So etwa mit unterschiedlichen Nuancen: Bertelsmann Stiftung (2011): Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten?; Hilpert (2011); Geißler (2011), Birk (2011).

10 Vgl. Deutscher Bundestag (2011): Drucksache 17/4788.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Bürgerhaushalt – kluges Marketing oder effektive Teilhabe?

Der Bürgerhaushalt stellt ein Instrument der Politik dar, um die Bürger bei Fragen der kommunalen Finanzen einzubinden, Haushaltsplanungen transparenter zu gestalten und gleichzeitig vom Bürgerwissen zu profitieren. Die ersten Beispiele für gelungene Bürgerhaushalte sind aus Brasilien Ende der 1980er-Jahre bekannt. Die ursprüngliche Grundidee hat in den Folgejahren jedoch einige Veränderungen erfahren. Mittlerweile werden Bürgerhaushalte in unterschiedlichen Formen in zahlreichen deutschen Kommunen als direkte Bürgerbeteiligung eingesetzt.

Gründe und Ziele

Die Kommunalpolitik hofft, durch die aktive Einbindung der Bürger in haushaltspolitische Debatten einerseits der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und andererseits die Akzeptanz und damit die Legitimität politischer Finanzentscheidungen zu erhöhen. Ziel des Bürgerhaushalts ist es auch, Nähe zu den Bürgern herzustellen und deren Engagement zu fördern. Im Zuge der sich verschlechternden finanziellen Situation in vielen Kommunen geht es dabei heute häufig auch um die Akzeptanz für anstehende Konsolidierungsvorhaben. Die Bürger sollen für die finanziellen Probleme sensibilisiert werden und im Idealfall mit ihrem Wissen zu deren Lösung beitragen. Zusätzlich sollen die kommunalen Dienstleistungen und die damit verbundenen Ausgaben für den Bürger transparenter gemacht werden. Vorbehalte, dass die Bürgerbeteiligung nicht das Gemeinwohlinteresse fördere, wurden vielfach in der Praxis widerlegt; Einzelinteressen und Gemeinwohl schließen sich nicht aus. Vielmehr kann die Interessenabwägung auf eine breitere Basis gestellt werden.

Definition Bürgerhaushalt

Der Bürgerhaushalt wird in vielen Städten auch partizipativer Haushalt oder Beteiligungshaushalt genannt. Um die Begrifflichkeit von anderen Partizipationsverfahren abzugrenzen, benennen Herzberg/Röcke/Sintomer[1] folgende Kriterien für den Idealtypus eines Bürgerhaushalts:

1. Im Zentrum des Bürgerhaushalts stehen finanzielle Angelegenheiten; es geht um begrenzte Ressourcen.

2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt.

3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren.

4. Der Ablauf beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess.

5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft darüber ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Vereinfacht lassen sich für den Idealtypus des Bürgerhaushalts drei obligatorische, aufeinander aufbauende Phasen benennen (siehe Abbildung 1).

Porto Alegre – der Startschuss

Der Auftakt zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des Kommunalhaushalts war 1989 in Porto Alegre (Brasilien). Von dort aus hat die Idee viele andere Staaten und Kommunen erreicht.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Auf Bürgerversammlungen in Stadtteilen und Bezirken[3] werden regionale Investitionsmöglichkeiten und Repräsentanten des Volkes für den Rat des Haushalts bestimmt. Zusätzlich gibt es thematische Versammlungen (zum Beispiel „Transport und Verkehr"), die dem jeweiligen Fachbereich der Verwaltung zugeordnet sind und eher gesamtstädtische Investitionen zum Inhalt haben. Als entscheidenden Schritt überprüfen die Mitglieder des Rates den Haushaltsentwurf, bevor er vom Stadtrat verabschiedet wird. Außerdem erstellen die Delegierten zusammen mit dem Stadtplanungsamt den Investitionsplan anhand der zuvor im Rat verfassten Prioritätenliste. Ein Verteilungsschlüssel sorgt dafür, dass benachteiligten Stadtteilen mehr Mittel zugesprochen werden. Nach jedem Haushaltsjahr wird die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit des Beteiligungsverfahrens geprüft. Mit dem Ziel des Korruptionsabbaus ist zusätzlich eine Kontrollinstanz der Bürgerschaft geschaffen worden, die die Vergabe von öffentlichen Aufträgen begleitet. Der Bürgerhaushalt Porto Alegres gilt als das führende Beispiel, da in vielen vormals kritischen Bereichen wie der Korruptionsbekämpfung und gravierenden Infrastrukturproblemen deutliche Verbesserungen verzeichnet werden konnten. Die Umverteilung öffentlicher Investitionsmittel kam dabei vor allem durch die Beteiligung einer repräsentativen Teilnehmerstruktur – also vieler ärmerer Bevölkerungsgruppen – zustande. So gelang es beispielsweise, den Anteil der Trinkwasseranschlüsse in der Bevölkerung von 80 Prozent im Jahr 1989 auf 98 Prozent im Jahr 2002 zu erhöhen. Auf diese Weise konnte die Teilnahme am Bürgerhaushalt auf Dauer attraktiv gehalten werden, was mit bis zuletzt 100.000 Teilnehmern bei 1,2 Millionen Einwohnern in mehr als zwei Jahrzehnten zu deutlichen sozialen und politischen Veränderungen führte.

Abbildung 1: Inhalte und Maßnahmen des Bürgerhaushalts

	Phase		
	Information	**Konsultation**	**Rechenschaft**
Mögliche Inhalte	Überblick über den Gesamthaushalt und einzelne Bereiche	Diskussion des Gesamthaushalts bzw. bestimmter Bereiche mit der Bürgerschaft, Priorisierung von Investitionsvorhaben oder Sparmaßnahmen	Rechenschaft darüber, welche Anregungen seitens der Bürger beim Beschluss des Rates berücksichtigt wurden und welche nicht
Mögliche Maßnahmen	Broschüren, Internet, Infofahrten, -rundgänge und -stände; Marketing (Flyer, Anzeigen etc.); Öffentlichkeitsarbeit (Pressearbeit, Internet); Vorträge, Seminare oder Schulungen	Bürgerforen; Bürgerbefragungen (schriftlich, via Internet, Telefoninterviews); Hotline; Dialogkarten per Post	Broschüren/Flyer („So hat der Rat entschieden!"); Website, Informationsveranstaltungen; persönliche Anschreiben

Quelle: Innenministerium NRW/Bertelsmann Stiftung (2004): Kommunaler Bürgerhaushalt – Ein Leitfaden für die Praxis.[2]

Die Situation in Deutschland

Die öffentliche Auslegung der Haushaltsentwürfe ist bisher in den deutschen Gemeindeordnungen geregelt. Dieses formelle Verfahren und die Möglichkeit, Einwendungen gegen die Pläne zu erheben, finden in der Praxis allerdings kaum

1 Vgl. Herzberg, C. u. a. (2006): Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts.

2 Eine detaillierte Darstellung mit ausführlicher Beschreibung der Phasen bietet die Publikation der Bundeszentrale für politische Bildung u. a. (2005): Bürgerhaushalt in Großstädten.

3 „Bei den Bezirken des Bürgerhaushalts handelt es sich nicht um Verwaltungsbezirke, sondern um eine Aufteilung der Stadt in Planungszonen, die für den Bürgerhaushalt auf der Basis von Sozialräumen definiert wurden." In: Inwent gGmbH/Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) (2010): Dialog global. Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit – eine Einladung zur globalen Kooperation.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Beachtung.[4] Vom Bürgerhaushalt als informellem Verfahren, das seit einigen Jahren auch die Diskussion in Deutschland beflügelt hat, wird hingegen deutlich mehr Gebrauch gemacht, auch weil für eine Beteiligung weder ein ausgeprägtes Verständnis des komplexen Haushaltsplanes noch ein Besuch bei der Kämmerei vonnöten ist.

Um das Jahr 2000 herum gab es erste Projekte, die ein bürgerorientiertes Haushaltsaufstellungsverfahren zum Inhalt hatten. Zu nennen sind hier die Städte Monheim am Rhein und Blumberg. In den darauffolgenden Jahren führten zahlreiche weitere Kommunen Elemente des originären Verfahrens ein. In jüngster Vergangenheit haben einige Städte, wie beispielsweise Essen und Solingen, den Bürgern die Möglichkeit gegeben, ihre Prioritäten bei der Haushaltsaufstellung in der Form abzugeben, dass Einsparungsobjekte bewertet werden konnten. Dabei findet gedanklich eine Umkehrung statt. Nicht Investitionsprojekte werden in die Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse gegeben, sondern „Negativlisten", die zu einem Haushaltsausgleich beitragen sollen.

Im internationalen Vergleich ist hervorzuheben, dass die Projekte in Deutschland überwiegend konsultativen Charakter haben. Die Verwaltung als koordinierende Stelle fasst die Vorschläge und Präferenzen der Bürger zusammen. Es besteht jedoch kein Umsetzungsanspruch durch die befragten Bürger; die letztendliche Entscheidung bleibt beim Rat der Kommune.

Praxisbeispiele in Deutschland

In der Verwaltungsrealität hat es eine Reihe unterschiedlicher Ansätze zu Bürgerhaushalten gegeben. Ihnen liegen immer unterschiedliche Ausprägungen hinsichtlich Information, Beteiligung oder Delegation von Fragen der Haushaltspolitik zugrunde. Ein aktueller Statusbericht vom April 2011 über die Bürgerhaushalte in Deutschland verzeichnet 73 Kommunen, bei denen ein Bürgerhaushalt inklusive konsultativer Elemente bereits eingeführt beziehungsweise die Einführung durch den Rat beschlossen wurde. Regionale Schwerpunkte liegen hier in Nordrhein-Westalen und Berlin/Brandenburg. In weiteren 107 Kommunen wird die Einführung derzeit offiziell diskutiert.[5]

Berlin-Lichtenberg

Der stadtteilbezogene Bürgerhaushalt in Berlin wurde auf der Grundlage eines Konzeptes eingeführt, welches im Rahmen eines Modellprojekts unter Leitung der Bundeszentrale für politische Bildung, verschiedenen Stiftungen, Politikern, Vertretern der Verwaltung sowie interessierten Bürgern ausgearbeitet wurde.[6]

Im Berliner Bezirk Lichtenberg wird im Jahr 2011 bereits der siebte Bürgerhaushalt für das Jahr 2013 vorbereitet, bei dem es um die Verteilung von 32 Millionen Euro (gegenüber circa 580 Millionen für Pflichtausgaben) für freiwillige Aufgaben geht. Die Bürger konnten in einer viermonatigen Phase bis Juli 2011 ihre Vorschläge für Investitionen auf mehreren Beteiligungskanälen (Brief, Internet, Stadtteildialog) einbringen. Alle Vorschläge werden seit September 2011 von den Bürgern abgestimmt und in einer Prioritätenliste zusammengefasst.[7] Die Bezirksverordnetenversammlung entscheidet dann letztendlich, welche Vorschläge mit in den Haushaltsplan aufgenommen werden. In den letzten sechs Jahren sind laut der Bürgermeisterin von den 300 priorisierten Vorschlägen 90 Prozent in den Haushaltsplan aufgenommen worden.[8] Nach einer zweijährigen Probe, auch Einsparpunkte anzugeben, wurde diese Option wieder gestrichen, da die Unkenntnis der Bürger nach Meinung der Bürgermeisterin zu nicht umsetzbaren Vorschlägen führte. Erstmals werden jedoch auch Vorschläge, die in die Zuständigkeit des Landes Berlin fallen, berücksichtigt.[9] Zu den Projektkosten des Lichtenberger Bürgerhaushalts gibt es keine offiziellen Angaben.

Bonn

Der Bürgerhaushalt der Bundesstadt Bonn ist ein Beispiel für Onlinebefragungen, die häufig eine verhältnismäßig hohe Teilnehmerresonanz erfahren.[10] Auf einer Onlineplattform können die Bürger die von der Verwaltung eingestellten Konsolidierungs- und Diskussionsvorschläge bewerten und kommentieren sowie eigene Vorschläge einbringen, die wiederum bewertet werden. Nach Informationen der Stadtverwaltung gaben über 12.000 registrierte Teilnehmer (4 Prozent gemessen an der Einwohnerzahl) für den Haushalt 2011/2012 mehr als 1.400 Vorschläge ab und bewerteten diese. Die Kosten hierfür betrugen über 300.000 Euro; der größte Teil entfiel auf interne Personalkosten der Stadtverwaltung.[11]

Probleme des Bürgerhaushalts

Die Beteiligung an Bürgerhaushalten ist bisher – gemessen an der Gesamteinwohnerzahl – sehr gering (in der Regel im unteren einstelligen Prozentbereich). Auch die Teilnehmerschaft ist in der Regel nicht repräsentativ; es beteiligen sich überdurchschnittlich viele Altersgruppen über 50

4 Vorwerk, V. u. a. (2008): Bürgerbeteiligung am Haushalt. Das Beispiel Bürgerhaushalt Köln.

5 www.buergerhaushalt.org (Stand 8.8.2011).

6 www.bpb.de/files/UHQF3Q.pdf (8.8.2011).

7 Um die Abstimmungsergebnisse auf eine breitere Basis zu stellen, werden jedes Jahr zufällig ausgewählte Haushalte aufgefordert, an der Haushaltsabstimmung teilzunehmen. Für den Haushalt 2012 wurden 25.000 Haushalte angeschrieben; 5,8 Prozent von ihnen nahmen daraufhin am Abstimmungsverfahren teil. Insgesamt beteiligten sich in diesem Jahr rund 8.000 Bürger an den verschiedenen Phasen des Bürgerhaushaltsverfahrens.

8 www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/broschuere_bueha2013_internet.pdf; auf der Website des Lichtenberger Bürgerhaushalts www.buergerhaushalt-lichtenberg.de kann unter „Realisierte Vorschläge" der Umsetzungsstand der Vorschläge eingesehen werden (8.8.2011).

9 Umfassende Informationen zu laufenden und vergangenen Bürgerhaushalten auf www.buergerhaushalt-lichtenberg.de (3.8.2011).

10 Die Seite zum Projekt: www.bonn-packts-an.de.

11 www.buergerhaushalt.org/category/praxis (4.8.2011).

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Jahre sowie wenige Jugendliche und Ausländer. Die Einflussnahme von Lobbygruppen (Vereine, Verbände, Interessengruppen wie Parteien, Feuerwehr etc.) ist zudem fragwürdig, wenn auch nicht überraschend. Franzke und Kleger merken an, dass ein Mitwirken der Lobbyisten zwar Stabilität und Expertenwissen einbringe, andererseits aber die Gefahr der Unterwanderung berge. Immerhin sei jedoch in dem Verfahren des Bürgerhaushalts die Arbeit der Lobbygruppen transparent und spiele sich nicht in Hinterzimmergesprächen ab.[12]

Politiker und Verwaltung haben darüber hinaus teilweise erhebliche Bedenken in Bezug auf die Qualität der Beiträge der Bürger. Zudem komme es vor, dass sie den Bürgerhaushalt als „Konkurrenzveranstaltung" wahrnehmen, auch wenn sie öffentlich diese moderne Form der Bürgerbeteiligung begrüßen.[13] Dies könnte der Grund dafür sein, dass bisher nur kleinere Projekte im Rahmen der Bürgerhaushalte zur Disposition gestellt werden. Eine Befragung zu Prestigeprojekten, strategischen Entscheidungen und Investitionen wie beispielsweise im sozialen Bereich findet nicht statt.

Fazit

Weitreichende soziale Veränderungen, wie sie durch den Bürgerhaushalt in Porto Alegre angestoßen wurden, gibt es hierzulande als Ergebnis partizipatorischer Haushaltsaufstellungsverfahren nicht. Die gesetzlich verankerte Zuständigkeit der Räte, über Haushaltsplanungen zu entscheiden, sowie die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Kommunen, die mit der Haushaltssicherung befasst sind, hemmen die Einflussmöglichkeiten der Bürger.

Dennoch deuten die Erfahrungen in den Kommunen, die den Bürgerhaushalt zum Programm gemacht haben, darauf hin, dass diese Prozesse zur effektiveren Verteilung knapper Kommunalfinanzen beitragen können. Die Konsultation über öffentliche Finanzen erfordert vor allem eine transparente, benutzerfreundliche Darstellung der Finanzlage, die es so vorher nicht gegeben hat. Dadurch ist der Bürger nun in der Lage, die öffentlichen Dienstleistungen besser nachverfolgen und bewerten zu können. Auch wenn es bisher keine großen Modernisierungsschritte und Machtzugeständnisse an die Bürger gegeben hat, betonen Politiker dennoch, dass die Konsultation der Bürger wichtige Initiativen hervorgebracht habe, die sonst nicht zustande gekommen wären. Da es sich bei diesen Maßnahmen jedoch nicht um wichtige strategische Fragestellungen handelt, sondern eher nebensächliche Themen bearbeitet werden, sollte bei den Beteiligungsverfahren das Kosten-Nutzen-Verhältnis kritisch hinterfragt werden. Es bleibt Aufgabe der Kommunen, hierfür flächendeckend Kostentransparenz herzustellen.

Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung der partizipatorischen und direktdemokratischen Elemente im Rahmen des kommunalen Haushaltsaufstellungsverfahrens ist es wichtig, dass der Beteiligungsprozess auf Dauer angelegt ist, ein transparentes und nachvollziehbares Beteiligungsverfahren inklusive Rechenschaftslegung seitens der Kommunalpolitik etabliert wird und dass der Prozess von allen Akteuren voll unterstützt sowie ausreichend evaluiert wird. Nur so kann der Bürgerhaushalt sich der Qualität und Akzeptanz der Ergebnisse sicher und damit mehr als eine Marketingmaßnahme sein. Ein schlecht umgesetztes Verfahren ohne ausreichende Rechenschaftslegung seitens der Kommunalpolitik kann die Ziele des Bürgerhaushalts auch ins Gegenteil verkehren und zu einer weiteren Steigerung der Politikverdrossenheit beitragen.

12 Franzke, J./Kleger, H. (2010): Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen.

13 Bogumil, J./Holtkamp, L. (2007): Die Bürgerkommune. Das Konzept in Theorie und Praxis.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Open Government in Deutschland – vom Trend zur Strategie

Open Government beschreibt die Öffnung von Staat und Verwaltung gegenüber Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft. Nicht zuletzt durch die Nutzung von Web 2.0-Technologien – wie beispielsweise Blogs, Wikis, soziale Netzwerke oder Diskussionsforen – sollen die Teilhabe und Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen, die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und gesellschaftlichen Gruppen sowie die Transparenz gefördert werden. Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit – die drei Leitgedanken von Open Government – sollten Grundsätze eines demokratischen Staates darstellen. Soziale Medien bieten hierbei noch viele bislang nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten, die Interaktion zwischen Politik, Verwaltung, Bürgern, Wissenschaft und Wirtschaft weiter voranzutreiben.

Potenziale und Möglichkeiten

Mittlerweile hat sich Open Government in vielen Ländern zu einem festen Bestandteil bei der Modernisierung von Staat und Regierung entwickelt. Dabei ist Open Government mehr als nur ein technischer Trend: Durch ein transparenteres Verwaltungshandeln und die intensivere Einbindung der Bürger in Entscheidungsprozesse soll ein stärker partnerschaftlich geprägtes Verhältnis zwischen Staat, Bürgern und Wirtschaft entstehen. Ziel ist es dabei, die Akzeptanz des Regierungs- und Verwaltungshandelns zu erhöhen.

Zusätzlich kann Open Government auch Innovationstreiber für die Wirtschaft sein. So können Unternehmen beispielsweise bereitgestellte öffentliche Daten für eigene Geschäftszwecke weiterverwenden, neue Geschäftsmodelle auf Grundlage öffentlicher Daten entwickeln oder Geodaten[1] für standortrelevante Informationen heranziehen. Darüber hinaus können neue Formen der Zusammenarbeit entstehen, die aufgrund des genutzten gemeinsamen Wissens die Servicequalität staatlicher Aufgaben verbessern können. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass Open Government das Verwaltungshandeln effektiver machen oder den Staat von Aufgaben entlasten kann.

Internationale Entwicklungen

Zu den Vorreitern der Open Government-Bewegung zählen insbesondere die angelsächsischen Länder wie beispielsweise die USA oder Großbritannien, die schon vor Jahren Open Government-Initiativen angestoßen haben. Mit seinem Memorandum „Transparency and Open Government“[2] legte Präsident Obama zu seinem Amtsantritt im Januar 2009 den Grundstein für ein offeneres und transparenteres Regierungshandeln. Eine im Anschluss verabschiedete Open Government-Richtlinie verpflichtete sämtliche Bundesbehörden, binnen 45 Tagen umfangreiche Datensätze zu veröffentlichen. In kürzester Zeit folgten Daten- und Informationsportale wie zum Beispiel data.gov, auf dem mittlerweile über 3.500 Rohdaten aus Politik und Verwaltung sowie über 300.000 Geodaten bereitgestellt werden. Auf der Website regulations.gov können Bürger Rechtsvorschriften kommentieren oder Petitionen einreichen. Ein weiteres häufig zitiertes Beispiel für den Einsatz von Open Government stellt das Projekt „Peer to Patent“[3] der US-Patentbehörde dar: Um die Qualität bei der Bearbeitung von Patentanträgen zu verbessern, werden interessierte Bürger und Experten in den Patentprüfungsprozess mit einbezogen.

Großbritannien folgte dieser Bewegung und rief 2009 eine „Power of Information Task Force“[4] ins Leben. Erste Maßnahmen konzentrierten sich auch dort auf die Bereitstellung von öffentlichen Daten (Open Data). Mittlerweile sind auf dem Portal data.gov.uk mehr als 7.400 Datensätze der öffentlichen Verwaltung verfügbar – Tendenz steigend. Neben Statistik-, Geo- sowie Haushaltsdaten enthalten diese Datensätze beispielsweise Erfolgsquoten von Krankenhäusern und Schulen, Gerichtsurteile und Rückfallquoten von Häftlingen.

Längst hat auch die Europäische Union Open Government auf ihre Agenda gesetzt. So zielt die EU in ihrem eGovernment-Aktionsplan 2011–2015 auf eine weitere

1 Geodaten sind alle digitalen Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet.

2 www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment (7.9.2011).

3 www.peertopatent.org (7.9.2011).

4 www.powerofinformation.wordpress.com (7.9.2011).

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Öffnung der Staaten, insbesondere auf verbesserte Rahmenbedingungen zur Weiterverwendung von Informationen der öffentlichen Hand durch die Wirtschaft.[5] Eine erste Maßnahme der EU-Kommission sieht bis 2013 die Entwicklung eines Open Data-Portals vor, das neben Daten der EU-Kommission und anderen EU-Einrichtungen als „one stop shop" die öffentlich verfügbaren Verwaltungsdaten der Mitgliedstaaten bündeln soll.

Entwicklungen in Deutschland

Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass sich die Open Government-Initiativen in Deutschland noch im Anfangsstadium befinden. Hierzulande sind es vor allem zivilgesellschaftliche Akteure der „Netzgemeinschaft" wie die Open Knowledge Foundation, das Open Data Network oder das Government 2.0-Netzwerk, die eigene Initiativen ins Leben gerufen haben. Mit dem Ziel, verfügbare öffentliche Verwaltungsdaten, aber auch Daten aus Wissenschaft und Forschung auf einer Seite in Form eines Katalogs zu bündeln, wurde im Jahr 2010 beispielsweise die Website offenedaten.de gestartet. Als Vorbilder dienten die offiziellen amerikanischen und britischen Datenportale data.gov und data.gov.uk. Ein weiteres Projekt der „Netzgemeinschaft" ist das Portal fragdenstaat.de, das als zentrale Anlaufstelle Bürgern bei Anfragen an Bundesbehörden behilflich ist. Auch diese Seite entstand nach einem britischen Vorbild, dem Portal whatdotheyknow.com.

Mittlerweile zeigen jedoch erste Ansätze und Initiativen, dass sich auch Entscheidungsträger auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ein offeneres Regierungs- und Verwaltungshandeln zum Ziel gesetzt haben. Vor allem neue Landesregierungen haben dieses Thema in ihren Koalitionsvereinbarungen verankert. So finden sich Ansätze von Open Government in dem im April 2011 beschlossenen Koalitionsvertrag der grün-roten Landesregierung Baden-Württembergs, der eine weitgehende Öffnung von Daten und Dokumenten der öffentlichen Verwaltung anstrebt. Der Koalitionsvertrag in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2010 kündigte ebenfalls eine Open Government-Initiative der Landesregierung an. Weitere Beispiele auf Landesebene sind die Bremer Erklärung zu Open Government Data[6] oder der „Berlin Open Data Day", zwei Initiativen, die auf einen besseren Informationszugang und mehr Transparenz in der Verwaltung abzielen.

Auch die Bundesregierung hat das Konzept von Open Government zum zentralen Handlungsfeld gemacht und in der Nationalen E-Government-Strategie[7] sowie im Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung"[8] verankert. Ziel des Projekts „Open Government" aus dem Regierungsprogramm ist es, bis zum Jahr 2013 mit den Bundesländern eine gemeinsame Strategie für offenes Regierungshandeln umzusetzen sowie eine zentrale Einstiegsseite für die Bereitstellung von Datenbeständen der öffentlichen Hand anzubieten – ähnlich data.gov oder data.gov.uk. Derzeit läuft eine Ausschreibung für eine Machbarkeitsstudie sowie für die technische Umsetzung dieser Einstiegsseite.

Dass Open Government in Deutschland nicht nur Bestandteil strategischer Planungen und politischer Verlautbarungen ist, zeigen praktische Beispiele auf allen staatlichen Ebenen:

- Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder stellen in ihren gemeinsamen GENESIS-Datenbanken[9] zahlreiche Datensätze in unterschiedlichen Formaten online zur Verfügung, die insbesondere von der Wissenschaft weiterverwendet werden.

- Mit dem geoportal.bund.de existiert eine Internetplattform zur Visualisierung von Geodaten unterschiedlicher Behörden. Die dort verfügbaren Angaben bieten zum Beispiel Informationen

5 Siehe ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/index_en.htm (7.9.2011).

6 Siehe www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2011-01-17_BremerErklaerung.pdf (7.9.2011).

7 Siehe www.it-planungsrat.de (7.9.2011).

8 Siehe www.verwaltung-innovativ.de (7.9.2011).

9 www-genesis.destatits.de (7.9.2011).

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

über Verkehrsinfrastruktur oder klimatische Bedingungen, die für viele Wirtschaftsbranchen von hoher Bedeutung sind.

- Mit der Dialogplattform dialog-nachhaltigkeit.de lädt die Bundesregierung ein, den erst kürzlich vorgestellten Entwurf zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu kommentieren und zu diskutieren.

- Auf dem Beteiligungsportal maerker.brandenburg.de können Brandenburger ihren Kommunen mitteilen, wo es Infrastrukturprobleme gibt, wie zum Beispiel Schlaglöcher, illegale Mülldeponien oder defekte Straßenbeleuchtungen. Ab Oktober 2011 soll ein ähnliches Beteiligungsportal auch im Berliner Bezirk Lichtenberg zum Einsatz kommen.

- Kommunale Bürgerhaushalte sind Beteiligungsverfahren, bei denen Bürger – zunehmend auch über Onlineverfahren – an der Aufstellung des Haushaltsplans mitwirken können (siehe hierzu auch den Artikel zu Bürgerhaushalten in dieser Ausgabe).

- Unter frankfurt-gestalten.de können Bürger der Stadt eigene Ideen einbringen sowie Initiativen und Diskussionen anregen, um die Gestaltung und Entwicklung der Stadt zu unterstützen.

Herausforderungen

Die Befürworter von Open Government innerhalb der Verwaltung stehen insbesondere vor der Herausforderung, Beschäftigte und Führungskräfte von den Potenzialen, die Open Government bietet, zu überzeugen. Zu oft noch wird Transparenz in der Verwaltung als Gefahr wahrgenommen. So wird unter anderem befürchtet, dass Daten fehlinterpretiert oder aus dem Zusammenhang gerissen werden und so neuer Rechtfertigungsdruck entsteht. Open Government ist allerdings nicht mit Wikileaks gleichzusetzen; es geht vielmehr um die Bereitstellung öffentlicher Daten, die nicht personenbezogen sind und keine Betriebsgeheimnisse beinhalten.

Eine weitere viel diskutierte Herausforderung bei der Öffnung von Regierung und Verwaltung ist die Klärung der bestehenden Rechtsunsicherheit hinsichtlich des Zugangs zu öffentlichen Daten, deren Nutzungsrechte sowie weiterverarbeitbarer Formate. Die Veröffentlichung von Daten allein reicht nicht aus, vielmehr müssen bestimmte Kriterien wie beispielsweise Maschinenlesbarkeit, Vollständigkeit oder Verfügbarkeit erfüllt sein. Nicht weniger relevant ist die Thematik der Kosten, die durch die erforderliche Anpassung verwaltungsinterner Prozesse (zur Datenerhebung, -verarbeitung und -veröffentlichung) verursacht werden.

Vor diesem Hintergrund ist ein einheitlicher Rechtsrahmen, der an den existierenden Informationsfreiheitsgesetzen (IFG) auf Bundes- und Länderebene anknüpft, maßgebliche Voraussetzung für die nachhaltige Umsetzung von Open Government-Initiativen. Hierzu bedarf es in erster Linie einer Novellierung der bestehenden IFG: Die aktuellen IFG regeln den individuellen Zugang zu öffentlichen Daten, beinhalten aber keine proaktive Veröffentlichungspflicht – ein wesentlicher Bestandteil von Open Government. Bremen nimmt hier durch ein novelliertes IFG eine Vorreiterrolle ein. Künftig sollen in Bremen Verwaltungsdaten proaktiv veröffentlicht und angeboten werden – und nicht erst auf Nachfrage. Eine klare gesetzliche Vorgabe von Standards ist unabdingbare Voraussetzung für die gemeinsame Bereitstellung von Datenbeständen.

Auch die föderalen Strukturen erschweren eine einheitliche Gesetzgebung für eine ebenenübergreifende technische Vernetzung von Bund, Ländern und Kommunen. Aktuelle Entwicklungen zeigen, dass einzelne Bundesländer eigene Angebote und Services geschaffen haben, die zum Teil weiter fortgeschritten sind als diejenigen des Bundes. Die Integration der unterschiedlichen Open Government-Ansätze in ein Gesamtkonzept – in Form der geplanten Einstiegsseite der Bundesregierung – kann hier auf Probleme stoßen. Gerade im Hinblick auf das ebenenübergreifende Angebot von öffentlichen Daten ist eine abgestimmte Vorgehensweise (zum Beispiel gemeinsame Standards und Schnittstellen) notwendig.

Fazit

Die geplanten und bereits umgesetzten Projekte auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sprechen dafür, dass Open Government bereits heute Teil des verwaltungspolitischen Handelns ist. Während die Diskussion um Open Government auf Bundes- und Landesebene aktuell von der Bereitstellung öffentlicher Daten dominiert wird, lassen sich auf Kommunalebene aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit der Bürger eher partizipative Ansätze finden. Noch fehlen allerdings ebenenübergreifende und ganzheitliche Daten- und Beteiligungsportale, wie sie in den USA oder in Großbritannien bestehen.

Die bereits existierenden Initiativen der Bundesregierung, wie beispielsweise der Bürgerdialog zur Nachhaltigkeit, stoßen hierzulande auf wenig Resonanz: Zu unklar sind die Beteiligungsmöglichkeiten – beklagt wird von den Nutzern zu viel Information und zu wenig Dialog, zumal bezweifelt werden kann, dass die Diskussionsbeiträge der interessierten Bürger überhaupt in den politischen Entscheidungsprozess einfließen. Politik und Verwaltung machen in Deutschland von den unzähligen Möglichkeiten, die ihnen soziale Medien bieten, noch zu wenig Gebrauch. Der Dialog zwischen Staat und Bürgern findet bislang nur in Ansätzen statt.

Die Open Government-Bewegung in anderen Staaten hat gezeigt, dass bedeutende Projekte innerhalb kürzester Zeit angestoßen werden können – sofern die Bereitschaft, Staat und Verwaltung zu öffnen, politisch gewollt ist und hierzu finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von Open Government ist zudem der Austausch mit der „Netzgemeinschaft" und deren aktive Mitwirkung bei entsprechenden Initiativen.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

STANDPUNKT

„Responsive Government“ als neues Leitbild der Verwaltungsmodernisierung?

Gerade in Zeiten, die primär von Einsparungen geprägt sind, ist es wichtig, auch über zukünftige Entwicklungslinien des öffentlichen Dienstes jenseits tagesaktueller Dringlichkeiten nachzudenken. Und wenn man hier einen Blick über die deutschen Grenzen hinaus auf internationale Entwicklungen und Diskussionen wirft, scheint eine Idee besonders stark im Vordergrund zu stehen: die einer verstärkten Außenorientierung und Öffnung der öffentlichen Verwaltungen gegenüber dem Bürger und der Gesellschaft.

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
Hertie School of Governance,
Professor for Public and Financial Management, wissenschaftlicher Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

Die führenden Verwaltungswissenschaftler Pollitt und Bouckaert sprechen in der Neuauflage ihres Klassikers „Public Management: A Comparative Analysis“ von Governance als einem der großen Modelle der Verwaltungsmodernisierung. Sie verstehen darunter den Ansatz, Staat und Verwaltung durch breitere Einbindung von Bürgern und gesellschaftlichen Akteuren sowohl in der Politikentwicklung als auch in der Umsetzung effektiver zu gestalten und gleichzeitig in der Legitimation zu stärken. Die OECD spricht von „open and responsive government“ als zentraler Priorität und auch in Regierungsprogrammen steht dieser neue Ansatz mittlerweile vielfach im Mittelpunkt (zum Beispiel in dem kürzlich von der britischen Regierung vorgestellten Reformprogramm „Open Public Services“).

Was steht hinter diesen Begrifflichkeiten? Man könnte vermuten, dass „Responsive Government“ nicht viel mehr ist als ein neuer Anglizismus für in Deutschland auf der kommunalen Ebene bereits seit Langem bekannte und auch vielfach erfolgreich umgesetzte Ansätze der Kunden- und Bürgerorientierung. Eine genauere Analyse zeigt allerdings schnell, dass dies nicht der Fall ist, sondern dass heute eine ganz andere Qualität der Außenorientierung und Bürgereinbindung gefordert ist. „Responsive Government“ bezieht sich in viel umfassenderer Weise auf die Transparenz staatlichen Handelns, die Zugänglichkeit und Benutzerfreundlichkeit öffentlicher Dienstleistungen und Informationen sowie die generelle Offenheit der Verwaltung gegenüber neuen Ideen, Erwartungen und Bedürfnissen. Eine zunehmend pluralistische Gesellschaft, komplexe gesellschaftliche Problemlagen und selbstbewusste, parteienungebundene, konsumorientierte Bürger stellen heute individuelle und anders gelagerte Ansprüche an den öffentlichen Dienst. Qualität und Schnelligkeit in der Erbringung öffentlicher Leistungen, Transparenz gerade auch im Hinblick auf die Verwendung öffentlicher Mittel, verstärkte Einbindung oder Online-Verfügbarkeit sind mehr denn je gefragt und gewinnen auch angesichts zukünftiger Einsparungen an Bedeutung.

Das Spektrum möglicher Maßnahmen und Ansätze in Richtung einer „Responsive Government“ ist extrem breit und reicht von legislativen Maßnahmen, der intelligenten Nutzung neuer Technologien bis hin zu einer konsequent am Bürgernutzen ausgerichteten Neugestaltung öffentlicher

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Entscheidungs- und Leistungsprozesse. Neue Wege der Kommunikation und Partizipation auf Basis von Web-2.0-Technologien sind genauso von Belang wie die Realisierung sogenannter „one stop shops" für Bürger und Unternehmen, Maßnahmen zur Erhöhung der Datentransparenz, Formen der systematischen Erhebung von Bürgerpräferenzen oder neue Möglichkeiten der Evaluierung von Ausgaben und Programmen. Die OECD sieht etwa Open Government-Gesetzgebung (zum Beispiel im Hinblick auf die Zugänglichkeit und Transparenz öffentlicher Informationen), die Einrichtung von Ombudsstellen für Bürgeranliegen sowie die Umsetzung von E-Government-Services als zentrale Ansatzpunkte und misst deren Umsetzung auf nationaler Ebene bereits mithilfe erster Indikatoren. An Bedeutung gewinnen auch Qualitätsstandards und Servicecharters, mit denen Verwaltungen klar kommunizieren, was der Bürger etwa im Hinblick auf Kontaktierung und Kommunikation erwarten kann und welche Verpflichtungen er wiederum hat. Die Entwicklung von Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung kann ebenfalls dazu dienen, Beteiligungsprozesse besser vorzubereiten und umzusetzen und damit den Informations- und Erfahrungsaustausch zu fördern.

Zentral für die Umsetzung ist die Idee der Zusammenarbeit mit Bürgern, Leistungsadressaten und anderen Akteuren bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Unter Begriffen wie „Co-Production", „Collaboration" oder „Partnering" werden die Vorteile und Ausgestaltungsmöglichkeiten neuer Formen der Zusammenarbeit heute international intensiv diskutiert. Freiwillige Nachbarschaftsvereinigungen, Selbsthilfegruppen oder andere Formen zivilgesellschaftlichen Engagements stehen dabei im Vordergrund. Es geht um die Frage, wie man das Wissen und die Kapazitäten von Bürgern, Leistungsempfängern sowie der Zivilgesellschaft bei der Planung, Ausgestaltung, Bereitstellung und Evaluation öffentlicher Leistungen mobilisieren und bewusst nutzen kann. Man geht damit über traditionelle Formen der Kunden- beziehungsweise Bürgerorientierung (vor allem Befragung und Feedback im Hinblick auf die Leistungsqualität) deutlich hinaus in Richtung einer umfassenderen und systematischen Verbindung mit verwaltungsexternen Akteuren.

Vielfältige Umsetzungsbeispiele und Untersuchungen (wie OECD 2011) zeigen, dass solche Formen der Zusammenarbeit gerade in den Bereichen soziale Dienstleistungen, Gesundheitsleistungen und Umweltschutz sehr erfolgreich sein können und nicht nur zu effektiveren Leistungen und erhöhter Akzeptanz der Verwaltung, sondern auch zu Produktivitätssteigerungen führen. Auf europäischer Ebene wird das zunehmend erkannt. Ein Beispiel hierfür ist der E-Government-Aktionsplan 2011 – 2015 der EU-Kommission.

Auch in Deutschland finden sich vielversprechende Ansätze und Maßnahmen in Richtung einer „Responsive Government", wie auch die Beiträge in diesem Heft zeigen. Und dass seitens der Bürger erhebliches Interesse an neuen Formen der Interaktion und stärkerer Einbindung besteht, zeigen Großprojekte wie Stuttgart 21 oder auch der beeindruckende Erfolg des neuen Verbraucherportals zur Lebensmittelklarheit. Im Vergleich zu managementorientierten Ansätzen kann dieses neue Leitbild der Verwaltungsmodernisierung als Orientierungspunkt für alle Staatsebenen von der Kleingemeinde bis hin zur Ministerialverwaltung dienen. Das sehr breite Spektrum an möglichen Maßnahmen und Ansatzpunkten erlaubt es jeder Verwaltung, den spezifischen Ausgangslagen und Prioritäten entsprechende Strategien und Maßnahmenpakete zu entwickeln. Gleichzeitig wird eine Anknüpfung an den wahrscheinlich erfolgreichsten Aspekt des Neuen Steuerungsmodells, die Bürgerorientierung, möglich; dies erlaubt es, die gegenwärtige, primär einsparungsorientierte Agenda der Verwaltungsmodernisierung um positive Aspekte zu erweitern.

Wie steht es nun mit der Aufgeschlossenheit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gegenüber solchen Ideen und Maßnahmen? Hier zeigt unsere umfassende Führungskräftebefragung[1], die bereits in der PublicGovernance (Ausgabe Herbst 2010) vorgestellt wurde, dass die Resonanz dieses neuen Leitbildes einer konsequenten Ausrichtung an den Bürgern zumindest in der Ministerialverwaltung noch sehr gering ist. Man beurteilt den Ansatz der Bürger- und Kundenorientierung allgemein zwar als sehr zweckmäßig, gleichzeitig werden konkrete Instrumente wie etwa Kundenbefragungen vielfach abgelehnt. Der Nutzen einer verstärkten Bürgerpartizipation wird kaum gesehen und die Offenheit gegenüber den Bürgern hat sich nach Ansicht der Führungskräfte in den letzten zehn Jahren nur wenig geändert. Auffallend ist auch die geringe Relevanz außenorientierter Tätigkeiten im Selbstverständnis der Führungskräfte.

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung des neuen Leitbildes sind nach der bereits erwähnten aktuellen OECD-Untersuchung gerade die Bereitschaft der Politik und Verwaltung zu einem neuen Verhältnis mit Bürgern und Leistungsempfängern sowie ein klares Bekenntnis der obersten Verwaltungsspitze. Zentrale Barrieren bei der Umsetzung sind nach internationalen Erfahrungen aber auch organisationale Widerstände, ungenügende Anreize sowie fehlendes Wissen und mangelnde Fähigkeiten im Hinblick auf ein neues, stärker kooperatives Verwaltungshandeln. Um effektive Zusammenarbeit zu forcieren, sind daher neben dem Bewusstseinswandel und entsprechenden Konzepten und Strategien auch neue Anreize, strukturelle Anpassungen, Schulungsprogramme und Managementsysteme, insbesondere aber auch das Wissen über erfolgreiche Umsetzungsbeispiele erforderlich. Erst dann besteht die Hoffnung, dass der weite Weg vom Anspruch beziehungsweise von der Idee einer „Responsive Government" zur auch für die Bürger wahrnehmbaren Realität wird.

1 Die Studie „Verwaltungsführung heute" kann auf der Website des Instituts für den öffentlichen Sektor unter www.publicgovernance.de heruntergeladen werden.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Corporate Governance

Weitere kommunale Public Corporate Governance Kodizes verabschiedet

Auf Grundlage des vom Städtetag Nordrhein-Westfalen im November 2009 beschlossenen Public Corporate Governance Kodex (Musterkodex) haben zahlreiche Kommunen in NRW in den letzten zwölf Monaten eigene Standards guter Unternehmensführung für ihre kommunalen Beteiligungen verabschiedet beziehungsweise initiiert. Nachdem Ende 2010 bereits Düsseldorf, Duisburg und Gelsenkirchen entsprechende Kodizes beschlossen haben, verabschiedeten kürzlich auch die Räte der Städte Bochum und Münster einen Kodex. Außerdem liegen in Köln, Dortmund, Solingen und Herne Kodex-Entwürfe vor; sie sollen im Laufe dieses Jahres beschlossen werden. Die Stadt Essen wendet bereits seit 2008 einen eigenen Kodex an.

Auch Städte in anderen Bundesländern, wie Offenbach und Schwerin, verabschiedeten Leitlinien guter Unternehmensführung für ihre Beteiligungen. Darmstadt, Lübeck und Halle an der Saale bereiten einen entsprechenden Kodex vor. Der Bund, die drei Stadtstaaten, das Land Brandenburg sowie Stuttgart, Potsdam, Rostock, Magdeburg, Saarbrücken, Mannheim und Frankfurt am Main wenden bereits einen Kodex an.

Eine Zusammenstellung der bislang verabschiedeten Public Corporate Governance Kodizes findet sich auf der Homepage des Instituts für den öffentlichen Sektor unter www.publicgovernance.de.

Verwaltungsmodernisierung

Studie: Behördenrufnummer 115 im europäischen Vergleich gut aufgestellt

Laut einer vom Bundesministerium des Innern (BMI) beauftragten und im Juni 2011 veröffentlichten Studie schneidet die einheitliche Behördennummer 115 im europäischen Vergleich gut ab. Die empirische Studie „Einheitliche Behördenrufnummern in der Europäischen Union“ des Potsdamer eGovernment Competence Centers gibt nach Angaben des BMI erstmals einen Gesamtüberblick über alle in der EU bestehenden einheitlichen Behördenrufnummern. Darüber hinaus werden Wege zu einer stärkeren europäischen Vereinheitlichung von Behördenrufnummern aufgezeigt, Handlungsempfehlungen formuliert und „Good Practices“ vorgestellt.

Die Studie zeigt, dass einem zentralen telefonischen Zugang zur öffentlichen Verwaltung eine große Bedeutung beigemessen wird: Neben Deutschlands Behördenrufnummer wurde bislang in zwölf weiteren europäischen Staaten ein vergleichbarer Service eingeführt. Sechs weitere Mitgliedstaaten planen die Einführung einer einheitlichen Behördenrufnummer.

Deutschlands Behördenrufnummer zeichnet sich der Studie zufolge vor allem durch die Definition einheitlicher Standards und eines Serviceversprechens aus sowie durch die ebenenübergreifende Vernetzung von Bund, Ländern und Kommunen und die hierzu gemeinsam genutzte Wissensdatenbank. Entwicklungspotenzial bestehe bei der flächendeckenden Erreichbarkeit des 115-Services und der Verbindung mit anderen Servicekanälen.

Unterdessen hat sich Anfang September das Angebot der Behördenrufnummer um Informationen der Bundesverwaltung erweitert: Das Bundesministerium für Gesundheit, das Bundesministerium der Justiz, die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und weitere Bundesbehörden beteiligen sich nun an der 115.

Die Studie „Einheitliche Behördenrufnummern in der Europäischen Union“ kann unter www.D115.de heruntergeladen werden.

Land Hessen plant „Verwaltungs-Cloud“

Die Hessische Landesregierung plant nach Angaben des zuständigen Staatssekretärs im Hessischen Ministerium der Finanzen den Aufbau einer „Verwaltungs-Cloud“, die auch anderen Bundesländern und Kommunen zur Nutzung offenstehen soll. Durch einen gemeinsamen Betrieb ausgewählter E-Government-Anwendungen, die laut Landesregierung derzeit von etwa 400 öffentlichen Rechenzentren in Deutschland zur Verfügung gestellt werden, sollen insbesondere Einsparpotenziale für die öffentliche Verwaltung realisiert werden. Als mögliches Beispiel der gemeinsamen Nutzung einer solchen „Verwaltungs-Cloud“ wurde die Online-Bereitstellung einer Gewerbeanmeldung genannt.

Beim Cloud-Computing werden geografisch voneinander getrennten Nutzern über ein gemeinsames Netzwerk IT-Infrastrukturen zur Verfügung gestellt. Diese IT-Infrastrukturen (zum Beispiel Software, Datenspeicher oder auch ein ganzes Rechenzentrum) können dynamisch an den jeweiligen Bedarf des Nutzers angepasst

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

und von diesem gemietet werden, ohne dass der Nutzer die Infrastruktur selbst betreiben und lokal bereitstellen muss. Hierdurch sind Kosteneinsparungen möglich.

Im Land Berlin hat das IT-Dienstleistungszentrum (ITDZ Berlin) den landeseigenen Behörden von Dezember 2010 bis Juni 2011 erstmals eine kostenlose Cloud-Computing-Lösung im Testbetrieb angeboten. Der Testlauf wird derzeit ausgewertet.

Innovation schafft Vorsprung – Preis für öffentliche Auftraggeber

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und der Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) verleihen jährlich den gemeinsam initiierten Preis „Innovation schafft Vorsprung" und prämieren auf diese Weise beispielhafte Spitzenleistungen und Ideen öffentlicher Auftraggeber. Im kommenden Jahr wird der Preis zum zehnten Mal vergeben.

Bewerben können sich Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sowie öffentliche Einrichtungen und Institutionen. Eingereicht werden können Manuskripte zu innovativen Beschaffungsprozessen, Produkten, Verfahren und Dienstleistungen zur Optimierung und Gestaltung von Beschaffungsprozessen und zur Steigerung ihrer Effizienz. Eine unabhängige Jury bewertet die eingehenden Manuskripte und nominiert die besten Konzepte aus dem Bewerberkreis.

Bewerbungsvoraussetzungen sind die erfolgreiche Umsetzung der eingereichten Konzepte in der Praxis und der Nachweis der Optimierung und Effizienzsteigerung der Beschaffungsprozesse. Dabei sollten die Konzepte auf andere öffentliche Einrichtungen und Unternehmen beziehungsweise vergleichbare Institutionen übertragbar sein.

Weiterführende Informationen zum Preis „Innovation schafft Vorsprung 2012" sind auf der Seite www.bme.de erhältlich.

Öffentliche Finanzwirtschaft

Mai-Steuerschätzung ergibt weiteren Anstieg der Steuereinnahmen

Im Mai 2011 stellte das Bundesministerium der Finanzen die Ergebnisse der Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" in einer Pressemitteilung vor. Gegenüber den Steuerschätzungen vom November und Mai 2010 werden die Steuereinnahmen in den Jahren 2011 bis 2014 insgesamt um 135,3 Milliarden Euro höher geschätzt. Für die Gemeinden bedeutete dies Steuermehreinnahmen in Höhe von 19,3 Milliarden Euro.

Für die Jahre 2010 und 2011 wird ein Wachstum beim nominalen Bruttoinlandsprodukt von jeweils 3,5 Prozent, für 2013 bis 2015 von jeweils 3 Prozent erwartet.

Trotz der prognostizierten Mehreinnahmen rät der Arbeitskreis allen staatlichen Ebenen zu einer Fortsetzung der Konsolidierungsanstrengungen, um dauerhaft den Vorgaben der Schuldenbremse und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes entsprechen zu können. Auch durch das ansteigende Zinsniveau sowie die Rettungspakete für verschuldete Euro-Länder könnten weitere Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen, die in die jetzigen Rechnungen noch nicht eingeflossen seien.

Abschließende Sitzung der Gemeindefinanzkommission: keine Änderung bei der Gewerbesteuer

Am 15.6.2011 fand unter dem Vorsitz des Bundesfinanzministers die abschließende Sitzung der Gemeindefinanzkommission statt. Das Bundeskabinett hatte im Februar 2010 die Einsetzung der Kommission mit dem Ziel beschlossen, Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung zu erhalten.

In drei Arbeitsgruppen „Standards", „Rechtsetzung" und „Kommunalsteuern" wurden Beschlussvorschläge für die Gemeindefinanzkommission erarbeitet.

Wesentliches Ergebnis ist die Erklärung des Bundes, seine bisherige Beteiligung an den kommunalen Aufwendungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu erhöhen. Die Ausgabenerstattung des Bundes von derzeit 15 Prozent soll im Jahr 2012 auf 45 Prozent, im Jahr 2013 auf 75 Prozent und ab dem Jahr 2014 auf 100 Prozent sukzessive angehoben werden. Die Kommunen werden durch die Umsetzung dieser Maßnahme ab dem Jahr 2014 um mehr als 4 Milliarden Euro entlastet.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Als ein weiteres Ergebnis der Beratungen in der AG „Rechtsetzung" soll die Stellung der kommunalen Spitzenverbände bei der Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren des Bundes durch Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien weiter gestärkt werden.

Die Vertreter von Bund und Ländern konnten sich hingegen in der Kommission nicht auf Veränderungen bei kommunalen Steuern und eine Reform der Gewerbesteuer einigen.

Weitere Informationen und Ergebnisse der Arbeitsgemeinschaften sind abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de.

Erleichterte Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten

Der nordrhein-westfälische Landtag hat am 18.5.2011 den Gesetzentwurf zur Änderung des § 76 GO NRW beschlossen. Das Gesetz ist am 4.6.2011 in Kraft getreten. Zukünftig wird ein kommunales Haushaltssicherungskonzept (HSK) grundsätzlich genehmigt, wenn der Haushaltsausgleich innerhalb von zehn Jahren erfolgt. Zuvor betrug die Dauer vier Jahre, was sich für viele Kommunen als zu kurz erwies. Im Jahr 2010 konnten 138 nordrhein-westfälische Kommunen für den Zeitraum von vier Jahren kein genehmigungsfähiges HSK aufstellen und hatten somit keinen rechtsgültigen Haushalt. Die neue Regelung eröffne den Kommunen eine echte Perspektive zur Wiedererlangung ihrer Handlungsfähigkeit, so der Innenminister.

In Kürze ist nach Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden vorgesehen, einen Erlass zu veröffentlichen, der als Hilfestellung für die Kommunen dienen soll. In diesem wird beispielsweise geklärt, welche Plandaten und Berechnungsmethode die Kommunen für den langen Zeitraum von zehn Jahren verwenden sollen.

Kommunen erwarten schwierige Finanzierungsbedingungen durch Basel III

Städte und Gemeinden rechnen damit, dass künftig weniger Banken eine Kreditfinanzierung für Kommunen anbieten werden. Dies ist das Ergebnis einer im Rahmen der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages durchgeführten Befragung der Deutschen Bank.

Rund die Hälfte der befragten Kommunen erwartet, dass die Kreditfinanzierung durch Basel III schwieriger und teurer wird. Die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften im Rahmen von Basel III sehen vor, dass Banken für Kredite zukünftig mehr hartes Eigenkapital vorhalten müssen. Hinsichtlich Basel III fühlt sich nur die Hälfte der deutschen Kommunen gut informiert.

Mit Verfahren zur Bonitätseinstufung von Banken für Kommunen (internes Rating) hat sich bereits jede zweite der befragten Kommunen beschäftigt und nahezu die Hälfte misst dem Thema große beziehungsweise sehr große Bedeutung zu. Dennoch bereitet sich weniger als die Hälfte der befragten Kommunen durch eine Optimierung des Risikomanagements oder durch Schuldenabbau auf die sich verändernden Rahmenbedingungen vor. Mehr als ein Drittel der Befragten betrachtet alternative Finanzierungsinstrumente, die über den klassischen Bankkredit hinausgehen, als wichtig oder sehr wichtig.

Sparkassen-Finanzgruppe

Sparkassen-Institutssicherung als EU-Einlagensicherungssystem

Im Fall einer Bankenpleite sollen Sparer in der Europäischen Union künftig besser geschützt sein. Bezüglich der Reform der Einlagensicherungssysteme und der von der EU-Kommission 2010 initiierten Neufassung der Einlagensicherungs- und der Anlegerentschädigungsrichtlinie ist Ende Mai 2011 eine Vorentscheidung gefallen. Der Wirtschaftsausschuss des EU-Parlaments hat beschlossen, auch Institutssicherungssysteme – in Deutschland von Sparkassen und Genossenschaftsbanken innerhalb ihrer jeweiligen Haftungsverbünde praktiziert – europaweit zuzulassen. Damit wären diese wechselseitigen Bestandsgarantien, welche frühzeitige Stabilisierungsmaßnahmen zur Institutssicherung ermöglichen und somit der Inanspruchnahme einer nachgelagerten Einlagensicherung vorbeugen, der reinen Kundeneinlagensicherung nach vorangegangener Insolvenz prinzipiell gleichgestellt.

Alle anerkannten Systeme müssen die von der EU gesetzten Mindeststandards erfüllen, etwa zum Mindestschutz pro Anleger, zur Auszahlungsfrist für Entschädigungen und zur Mittelausstattung. Der seit 2011 geltende Mindestsicherungsbetrag von 100.000 Euro je Einleger wird erhalten bleiben. Im Entschädigungsfall sollen

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Kunden nicht wie aktuell nach 20 Arbeitstagen, sondern ab 2017 schon in fünf Werktagen ihr Geld zurückerhalten; die EU-Kommission hatte sieben Werktage angepeilt. Die aktuellen Pläne sehen zudem vor, dass Kreditinstitute über einen Zeitraum von 15 Jahren eine Summe von 1,5 Prozent der „gedeckten" Bankeinlagen in die Systeme einzahlen, wobei Begriff und Berechnung der gedeckten Einlagen noch zu definieren sind. Die ursprünglichen Vorgaben der EU-Kommission zur finanziellen Ausstattung der Sicherungseinrichtungen wären damit zeitlich gestreckt. Sie bedeuteten aber vor allem für Institute mit hohen Einlagenvolumina und großen Kundenzahlen eine deutlich höhere Beitragsbelastung als bisher. Mit Stand Ende September sind die prozentuale Höhe der Zielaustattung der Sicherungsfonds sowie die Auszahlungsfrist im Entschädigungsfall weiter in der Diskussion. Immerhin ist jetzt klar, dass den Mitgliedern von Institutssicherungssystemen keine zusätzlichen Beiträge für eine Einlagensicherung abverlangt werden.

Bislang hatte der zuständige EU-Kommissar auf eine europaweite Vereinheitlichung der Einlagensicherungssysteme gepocht, damit es im Fall einer Bankenkrise nicht zu einem Sicherungswettlauf zwischen einzelnen EU-Staaten oder auch Institutsgruppen kommt. Kritiker des gesamten Systems bemängeln, dass sich gegenwärtig in allen Einlagensicherungsfonds zu wenig Geld befinde, als dass man im Fall einer auch nur mittelgroßen Insolvenz ohne anderweitige Mittel auskommen könnte – ganz zu schweigen von den ungedeckten Kosten einer nächsten Finanzkrise.

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Vereinheitlichung der Energiesteuer in der EU

Die EU-Kommission hat im April 2011 einen Vorschlag für die Änderung der Energiesteuerrichtlinie vorgelegt. Durch eine EU-weite Harmonisierung der Besteuerung der nicht vom Emissionshandel erfassten Bereiche soll der CO_2-Ausstoß reduziert werden. Die Richtlinie sieht zwei Steuerkomponenten vor. Neben einer allgemeinen Verbrauchsteuer soll eine CO_2-Komponente eingeführt werden, die sich am CO_2-Gehalt des Energieerzeugnisses orientiert. Bei der Bemessung dieser Steuer sollen die CO_2-Mengen der im Emissionshandel geltenden Referenzemissionsfaktoren gelten. Die Richtlinie sieht einen Preis von 20 Euro pro Tonne CO_2 vor, der an die Entwicklung des Marktpreises für Emissionszertifikate gekoppelt sein soll.

Für die Berechnung der allgemeinen Verbrauchsteuer soll künftig nicht mehr die Menge (Volumen), sondern der Energiegehalt (Heizwert) maßgeblich sein. Bei der Besteuerung des Energieeinsatzes zur Stromerzeugung soll nach dem Willen der Kommission nur die CO_2-Komponente berücksichtigt werden. Steuerbefreiungen und -ermäßigungen können die Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen gewähren.

Aktuelle Finanzrechtsprechung zu Konzessionsabgaben

Aufgrund der finanziellen Situation vieler Kommunen geraten Konzessionsabgaben von Versorgungsunternehmen wieder verstärkt als Einnahmemöglichkeit in den Fokus. Die komplexen Vorgaben zur Erhebung der Konzessionsabgabe – zusätzlich unterschieden nach Abgaben für Wasser-/Wärmeversorgung (geregelt in der Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände „KAEAnO") und für Strom-/Gasversorgung (geregelt in der Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas „KAV") – führen auch im Steuerrecht zu Streitigkeiten.

Regelmäßiger Konfliktherd ist die Ermittlung der zulässigen Höhe der Konzessionsabgaben. Die Finanzverwaltung fordert – in Übereinstimmung mit der KAEAnO – einen Mindestgewinn des Versorgungsunternehmens. Dieser beträgt nach Auffassung der Finanzverwaltung 1,5 Prozent des eigenen und gemieteten Sachanlagevermögens. Wird dieser Wert nicht erreicht, ist die Konzessionsabgabe in Höhe des nicht zulässigen Betrags als steuerlich einkommenserhöhende verdeckte Gewinnausschüttung beim Versorger zu behandeln. Weiterhin besteht das Risiko einer zusätzlichen Belastung mit Kapitalertragsteuer.

Aufgrund der unterschiedlichen Regelungen der KAEAnO und der KAV birgt die Ermittlung der zulässigen Höhe der Konzessionsabgabe bei sogenannten gemischten Versorgungsunternehmen (sowohl Wasser/Wärme als auch Strom/Gas) zusätzliches Konfliktpotenzial. Für den Bereich Wasser/Wärme werden zum Beispiel gemäß § 5 KAEAnO unter Umständen mehrere Jahre für die Ermittlung der zulässigen Höhe der Konzessionsabgabe betrachtet. Die KAV dagegen kennt eine solche Vorschrift nicht, sondern stellt immer nur auf ein Jahr ab.

Aufgrund dieser unterschiedlichen Regelungen dürfen, nach Auffassung des BFH (Urteil vom 9.12.2010, I R 28/09), die Gewinne aus der Strom- beziehungsweise Gasversorgung eines gemischten Versorgungsunternehmens nicht in die

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ermittlung der zulässigen Konzessionsabgabe des Bereichs Wasser/Wärme für bereits vergangene Jahre einbezogen werden. Erfolgt dies trotzdem, ist die sich hieraus ergebende höhere Konzessionsabgabe als verdeckte Gewinnausschüttung nicht steuerlich abzugsfähig.

Gegenstand der Rechtsprechung war zuletzt auch die Behandlung von Konzessionseinnahmen auf Ebene der Kommune. Das Sächsische Finanzgericht hat mit Urteil vom 16.3.2010 entschieden, dass die Vergabe von Konzessionen einen Betrieb gewerblicher Art begründet und sowohl der Umsatzsteuer als auch grundsätzlich der Körperschaft- und Gewerbesteuer unterliegt. Hier bleibt jedoch abzuwarten, ob der BFH die Auffassung des Finanzgerichts teilt.

Nachhaltigkeit

NRW bringt bundesweit erstes Klimaschutzgesetz auf den Weg

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat am 21.6.2011 den Entwurf eines Klimaschutzgesetzes verabschiedet, mit dem bundesweit erstmals Minderungsziele für Treibhausgasemissionen gesetzlich festgelegt werden.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in NRW im Vergleich zu den Emissionszahlen im Jahr 1990 bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 Prozent sowie bis zum Jahr 2050 um mindestens 80 Prozent verringert wird. Nach den Klimaschutzzielen der Bundesregierung, die allerdings nicht gesetzlich verankert wurden, sollen die Emissionen bundesweit bis 2020 um 40 Prozent gesenkt werden. In NRW werden circa ein Drittel aller in Deutschland entstehenden Treibhausgase emittiert.

Um die im Klimaschutzgesetz gesteckten Ziele zu erreichen, soll im Jahr 2012 erstmals ein Klimaschutzplan mit konkreten Maßnahmen durch den Landtag verabschiedet und alle fünf Jahre fortgeschrieben werden. Ein interdisziplinärer Klimaschutzrat soll die Landesregierung bei der Erarbeitung und Fortentwicklung des Klimaschutzplans unterstützen. Der Gesetzentwurf sieht darüber hinaus eine Verankerung der Klimaschutzziele im Landesentwicklungsplan vor. Hierdurch wird eine verbindliche Verzahnung des Klimaschutzes mit der Regional- und Bauleitplanung angestrebt. Um ihrer Vorbildfunktion gerecht zu werden, will die Landesregierung laut Gesetzentwurf bis zum Jahr 2030 eine CO_2-neutrale Landesverwaltung erreichen.

Nach Abschluss der Verbändeanhörung soll das Gesetz noch dieses Jahr vom Landtag beraten und verabschiedet werden. Der Städte- und Gemeindebund NRW begrüßte in einer ersten Stellungnahme die Ziele des Gesetzentwurfs. Er mahnte aber, die kommunale Planungshoheit im Bereich der Raumordnung weiterhin zu achten.

Energiekonzept der Bundesregierung – Änderungen der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge

Das Bundeskabinett hat am 6.6.2011 mit seinen Kabinettsbeschlüssen zur „Energiewende in Deutschland" verschiedene gesetzgeberische Maßnahmen auf den Weg gebracht.

Geplant ist dabei unter anderem eine Änderung der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV). Mit der Änderung der VgV soll das Merkmal Energieeffizienz als ein wichtiges Kriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte rechtlich verankert werden.

Beschafft werden sollen nur solche Produkte und Dienstleistungen, die im Hinblick auf ihre Energieeffizienz die höchsten Leistungsniveaus haben und zur höchsten Effizienzklasse gehören. Diese Kriterien sollen explizit in der Leistungsbeschreibung enthalten sein. So sind beispielsweise von den Bietern Informationen zum konkreten Energieverbrauch anzufordern. Zukünftig wird das Kriterium der Energieeffizienz auch bei der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots hoch zu gewichten sein.

Bei der Frage, wie stark der Auftraggeber die Energieeffizienz letztlich bei der Entscheidung über die Zuschlagserteilung konkret gewichtet, verbleibt ein Beurteilungsspielraum. Funktionale und qualitative Anforderungen an das Produkt oder die Dienstleistung sollen nicht in den Hintergrund treten.

CO_2-Fußabdruck der Hessischen Landesverwaltung für eine effiziente Klima- und Energiepolitik

Der Finanzminister und die Umweltministerin Hessens stellten am 7.4.2011 das Projekt „CO_2-Fußabdruck der Hessischen Landesverwaltung" vor, das die Dokumentation des Emissionsverbrauchs leisten soll. Dies sei ein wichtiger Schritt zu einer ausgeglichenen Klimabilanz und auch ein weiteres Stück Transparenz für die Bürger, betonten die Minister.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Für die Eröffnungsbilanz wurden die Daten des Jahres 2008 verwendet. Nach dem „Werkstorprinzip" werden alle CO_2-Emissionen, die innerhalb der Landesverwaltung entstehen, erfasst und dokumentiert. Die wesentlichen Emissionsquellen sind der Energieverbrauch für den Betrieb der circa 2.000 Gebäude und EDV-Anlagen (87 Prozent), der Kraftstoffverbrauch der Fahrzeugflotte (8 Prozent) und Dienstreisen mit anderen Beförderungsmitteln (4 Prozent).

Die außerhalb des „Werkstores" entstehenden Emissionen, wie beispielsweise die Herstellung und Lieferung von Produkten, sind in dieser Rechnung nicht berücksichtigt.

In der jährlich erscheinenden Bilanz sollen die Auswirkungen der emissionsmindernden Maßnahmen festgehalten werden. Viele Aktivitäten sind bereits gestartet – unter anderem die Umsetzung der Baustandards auch bei Bestandsgebäuden durch ein mit 48 Millionen Euro dotiertes CO_2-Minderungsprogramm sowie die Umstellung der Versorgung des Landes Hessen auf 100 Prozent Strom aus erneuerbaren Energien.

Das nun vorgestellte Vorhaben ist ein Teil des übergeordneten Projekts „CO_2-neutrale Landesverwaltung", das verschiedene Konzepte und Pläne zur Erreichung der CO_2-Neutralität bis 2030 vereint.

Weitere Informationen zu den Projekten sind auf www.hessen-nachhaltig.de/web/co2-projekt zu finden.

Deutsche Großstädte bei ökologischer Nachhaltigkeit vorn – Weltmetropolen spüren Klimawandel

Beim Umwelt- und Klimaschutz schneiden die zwölf größten deutschen Städte im Vergleich mit den größten europäischen Städten überdurchschnittlich ab. Dies ergab der „German Green City Index", eine Analyse der Economist Intelligence Unit in Zusammenarbeit mit Siemens. Hierbei wurden die Städte in acht Kategorien bewertet, wobei die deutschen vor allem bei Gebäuden und Wasser besonders gut platziert sind, während sie bei CO_2, Verkehr, Energie und Luftqualität schwächere Ergebnisse aufweisen.

Nach einer im Juni 2011 veröffentlichten internationalen Studie gibt jede zweite Stadt an, die Auswirkungen der Erderwärmung bereits zu spüren. Negative Konsequenzen für die Wirtschaft befürchten sogar 79 Prozent der Befragten. Darauf reagierten derzeit zwei Drittel der Städte mit eigenen Projekten und konkreten Klimazielen. Diese Angaben stammen aus dem „CDP Cities Report 2011", bei dem erstmals das „Carbon Disclosure Project" (CDP) – eine Non-Profit-Organisation, die bereits seit zehn Jahren die größten Unternehmen weltweit im Hinblick auf den Klimawandel analysiert – mit der „C40 Cities Climate Leadership Group", einem Netzwerk der 40 weltweit führenden Metropolen, kooperierte. An der Befragung nahmen drei Viertel der „C40"-Städte teil; auch eine Reihe kleinerer Städte beteiligte sich und gab Auskunft über ihre CO_2-Emissionen und regionalen Strategien zum Klimawandel. Der Bericht wurde von KPMG Niederlande erarbeitet.

Der „German Green City Index" ist unter www.siemens.com/greencityindex zu finden; der „CDP Cities Report 2011" ist unter www.cdproject.net abrufbar.

Gesundheitswesen

Gesetzliche Krankenkassen sollen Finanzen offenlegen

Nach Bestrebungen des Bundestages sollen die gesetzlichen Krankenkassen zukünftig zur stärkeren Offenlegung ihrer Finanzen verpflichtet werden.

Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen zum Entwurf des Versorgungsstrukturgesetzes sehen demnach vor, dass die Krankenkassen von 2014 an jährlich einen „aussagekräftigen Bericht über den Geschäftsverlauf einschließlich des Geschäftsergebnisses und die finanzielle Lage der Krankenkasse" erstellen und veröffentlichen müssen. Hierzu zählen Angaben zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, zur Vermögenssituation und zur Mitgliederentwicklung. Um die Vergleichbarkeit der Angaben zu sichern, soll der Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen ein einheitliches Berichtsformular vorgeben und die gesammelten Daten publizieren.

Derzeit müssen die gesetzlichen Krankenkassen als Körperschaft des öffentlichen Rechts nur den Aufsichtsbehörden ihre Finanzen darlegen. Lediglich einzelne Krankenkassen veröffentlichen darüber hinaus freiwillig Teile ihres Geschäftsberichts.

Das Vorhaben wird derzeit von Bundestag und Bundesrat abschließend beraten. Ende September fand die erste Lesung des Gesetzentwurfs statt.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Kooperation und Privatisierung

Studie zu ÖPP im Bereich Sportstätten veröffentlicht

Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen hat die ÖPP Deutschland AG kürzlich eine Marktanalyse zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften im Bereich von Sportstätten durchgeführt. Vor dem Hintergrund eines sich immer weiter verschärfenden Sanierungsstaus bei kommunalen Sportanlagen und der gleichzeitig schwierigen kommunalen Haushaltslage werden ÖPP-Modelle als eine Option gesehen, um die Sanierung oder den Neubau von Sportstätten realisieren zu können.

Der Marktanalyse zufolge existieren derzeit 33 laufende oder geplante ÖPP-Projekte im Sportstättenbereich, schwerpunktmäßig im Bereich von Schwimmbädern. Eine hohe Attraktivität für private Investoren bestehe demnach insbesondere dann, wenn über die von der Kommune geforderten minimalen Eigenschaften einer Sportanlage hinaus weitere Services, Leistungsbausteine und zusätzliche Nutzungen in den Projektgegenstand integriert werden können. Dies sei beispielsweise der Fall bei großen Bäderanlagen oder bei großen Sporthallen, die sich zu Multifunktionshallen erweitern ließen. Durch verstärkte Standardisierungen als Effizienzhebel böte sich allerdings auch für ÖPP-Modelle bei kleineren Investitionsprojekten, wie beispielsweise bei Kunstrasenplätzen oder Dreifeld-Sporthallen, ein Marktpotenzial.

Die Marktstudie kann demnächst unter www.partnerschaften-deutschland.de im Bereich „Grundlagenarbeiten" heruntergeladen werden.

Bund plant mehr Privatisierungen

Die Bundesregierung plant für 2012 die Trennung von mehr bundeseigenen Unternehmensanteilen, als bisher beabsichtigt. Sie hat sich seinerzeit im Koalitionsvertrag verpflichtet, Beteiligungen des Bundes generell zu überprüfen.

Aus den Haushaltsplänen des Bundesfinanzministers für 2012 geht hervor, dass sich die Bundesregierung in stärkerem Umfang als bislang von ihren Beteiligungen trennen möchte und bundeseigene Unternehmensanteile veräußern will. Ursprünglich waren im März nur 3,3 Milliarden Euro Privatisierungserlöse eingeplant. Nunmehr sollen 5,1 Milliarden Euro über Privatisierungen eingenommen werden. Für 2011 sind Privatisierungserlöse von 2,6 Milliarden Euro eingeplant.

Von welchen Bundesbeteiligungen sich die Regierung trennen will, ging aus dem Haushaltsentwurf zunächst nicht hervor. Mittlerweile hat das Bundesfinanzministerium bekannt gegeben, die bundeseigene TLG Immobilien GmbH – ein ehemaliges Tochterunternehmen der Treuhandanstalt – veräußern zu wollen. Der Verkauf der TLG Immobilien, die in den neuen Bundesländern und Berlin über mehr als 1.000 Immobilien verfügt, soll 2012 europaweit ausgeschrieben werden. Unklar ist, ob auch weitere Bundesbeteiligungen abgegeben werden sollen.

Recht und Steuern

EU-Kommission: Ergebnisse zur Bewertung der Vergaberichtlinien veröffentlicht

Im Rahmen der EU-Konferenz zur Modernisierung des öffentlichen Auftragswesens am 30.6.2011 stellte die EU-Kommission die Ergebnisse einer Ex-post-Evaluierung der geltenden europäischen Vergaberichtlinien vor.

Hiernach dauere ein öffentliches Auftragsvergabeverfahren in der Regel 108 Tage und koste insgesamt rund 28.000 Euro. Dies entspreche einem Aufwand von rund 123 Personentagen. Drei Viertel dieser Kosten flössen allein in die Vorbereitung der Angebote durch den potenziellen Auftragnehmer, ein Viertel der Kosten in die Arbeit der öffentlichen Auftraggeber, so die Kommission.

Sie strebt an, die Kosten für öffentliche Auftragsverfahren generell zu senken und die Dauer der Vergabeverfahren zu verkürzen.

Vorschläge hierzu von verschiedenen Akteuren des europäischen Beschaffungsmarktes reichen von einer Selbstauskunft für Unternehmen über die Reduktion der vorgesehenen Nachweispflichten, der generellen Bündelung der Nachfrage, der Anhebung der EU-Schwellenwerte bis hin zur Einführung umweltbezogener oder sozialer Kriterien bei der Auftragsvergabe.

Zusammen mit den Konsultationsbeiträgen zum Grünbuch, das im Januar 2011 veröffentlicht wurde und den Diskussionsbeiträgen auf der Konferenz sollen die Ergebnisse der Evaluation die Grundlage für einen Gesetzentwurf und damit für eine tiefgreifende Reform des europäischen Vergaberechts bilden.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Die Vorschläge sollen noch in diesem Jahr in die Ausarbeitung konkreter Rechtsetzungsvorschläge münden.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluierung und der Konferenz sowie die Zusammenfassung der Konsultationsbeiträge zum Grünbuch können unter ec.europa.eu unter der Rubrik Binnenmarkt, Öffentliches Auftragswesen abgerufen werden.

Bundeswirtschaftsministerium veröffentlicht Statistik zu Vergabenachprüfungsverfahren 2010

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat Ende März 2011 eine Statistik zu allen im Jahr 2010 eingereichten und entschiedenen Nachprüfungsverfahren veröffentlicht. Die jährliche Statistik erfasst sowohl Verfahren vor den Vergabekammern als auch vor den Oberlandesgerichten (OLG).

Gegenüber dem Vorjahr macht sich insbesondere bei den Eingangszahlen der Vergabekammern ein deutlicher Abwärtstrend bemerkbar. Die Anzahl der eingegangenen Anträge ging auf 1.065 zurück. Dieser statistische Wert ist damit der niedrigste seit 2001. Ein Abwärtstrend gilt hingegen nicht für Beschwerden zum OLG.

Von allen eingegangenen Anträgen wurden 364 (rund 34 Prozent) Verfahren zurückgenommen und 71 (6,7 Prozent) als unzulässig abgewiesen. In 146 aller Verfahren wurde zugunsten der Antragsteller entschieden. Dem stehen 206 Fälle gegenüber, in denen eine Sachentscheidung zugunsten der öffentlichen Auftraggeber getroffen wurde.

Eine sprunghafte Entwicklung gab es bei Verfahren, bei denen die vorgesehene Entscheidungsfrist der Vergabekammer von fünf Wochen ab Eingang des Antrags nach § 113 Abs. 1 GWB verlängert werden musste. Dies war bei 460 (43,2 Prozent) der Verfahren der Fall.

BMF: Neuregelung des Orts der sonstigen Leistung für juristische Personen des öffentlichen Rechts

Das Bundesministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 10.6.2011 mit Wirkung zum 1.7.2011 den Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE) an die Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung der EU angepasst; dies ist insbesondere für den öffentlichen Sektor von erheblicher Bedeutung.

Nach der bisherigen Auffassung der Finanzverwaltung kam es bei Leistungsbezügen juristischer Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR), die sowohl unternehmerisch als auch nicht unternehmerisch tätig sind, für die Frage der Ortsbestimmung darauf an, ob die bezogene Leistung für eine unternehmerische Tätigkeit ausgeführt worden ist.

Aufgrund der Neuregelung des UStAE kommt es nach Auffassung der Finanzverwaltung bei einer jPdöR nicht mehr darauf an, ob die Leistung für den unternehmerischen oder den hoheitlichen Bereich ausgeführt wurde. Soweit für den Leistungsbezug keine Sonderregelungen bestehen, gilt sowohl beim Leistungsbezug für den unternehmerischen als auch für den hoheitlichen Bereich – mit Ausnahme des Leistungsbezugs für den privaten Bedarf des Personals – § 3a Abs. 2 Satz 1 UStG. Der Leistungsort liegt somit dort, wo der Leistungsempfänger sein Unternehmen betreibt.

Hieraus folgt, dass die juristische Person in den nun neu geregelten Fällen Steuerschuldnerin ist und dafür Sorge zu tragen hat, dass die nach § 13b UStG geschuldete Umsatzsteuer abgeführt wird.

Leitfaden zur Anwendung des EU-Rechts auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erschienen

Die EU-Kommission hat im Dezember 2010 einen Leitfaden „zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse inklusive Sozialdienstleistungen“ veröffentlicht.

Der Leitfaden behandelt wesentliche Fragestellungen zum EU-Beihilferecht, Vergaberecht und zu EU-Grundfreiheiten, beispielsweise: Welche Dienstleistungen unterfallen überhaupt dem Beihilferecht? Wann ist eine Tätigkeit wirtschaftlicher Natur? Welche Anforderungen sind zu beachten, um die Kriterien der Altmark Trans-Rechtsprechung[1] zu erfüllen? Welche Leistungen müssen ausgeschrieben werden? Die Antworten orientieren sich dabei an den Rechtsquellen der EU und zeichnen die Rechtsprechung des Gerichtshofs nach.

Einen inhaltlichen Schwerpunkt legt der Leitfaden neben sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf Verkehrsdienstleistungen. Hier wird unter anderem das Verhältnis zu Sonderregelungen wie der VO (EG) Nr. 1370/2007 behandelt.

Der Leitfaden kann auf der Seite der Europäischen Kommission unter ec.europa.eu/services_general_interest/index_de.htm heruntergeladen werden.

1 Durch das Urteil im Prozess Altmark Trans hat der Europäische Gerichtshof den Beihilfebegriff für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse maßgeblich konkretisiert und mehr Rechtssicherheit und Transparenz in diesem Bereich geschaffen.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Gleichzeitig besteht oftmals keine Vorsteuerabzugsberechtigung, insbesondere beim Leistungsbezug für den hoheitlichen Bereich. Bei Nichtbeachtung der Neuregelung des Leistungsorts besteht die Gefahr der Doppelbesteuerung mit in- und ausländischer Umsatzsteuer sowie der Zinsbelastung aus nachträglich abzuführender Umsatzsteuer.

Als Konsequenz für die Praxis ergibt sich, dass dem Leistenden die Umsatzsteueridentifikationsnummer (USt-IdNr.) mitzuteilen ist. Dies gilt unabhängig davon, ob der Leistungsbezug für den unternehmerischen Bereich, für den nicht unternehmerischen beziehungsweise hoheitlichen Bereich oder für beide Bereiche erfolgt.

Beispiel: Eine jPdöR bezieht für ihre hoheitliche Tätigkeit eine Dienstleistung von einem Unternehmer aus Irland. Bisher war sie nicht verpflichtet, ihre USt-IdNr. anzugeben; die Leistung war in Irland vom Leistenden zu versteuern. Nach der Neuregelung muss die jPdöR ihre USt-IdNr. angeben und die in Deutschland gesetzlich geschuldete Umsatzsteuer abführen. Aufgrund des niedrigeren Steuersatzes verbilligt sich die Leistung.

In den betroffenen Fällen sollten keine Rechnungen mit Ausweis ausländischer Umsatzsteuer gezahlt werden. Der Vorsteuerabzug ist nach wie vor beim Fehlen steuerpflichtiger Ausgangsumsätze ausgeschlossen.

Die Neuregelung ist auf nach dem 30.6.2011 ausgeführte Umsätze anzuwenden.

BMF: Erweiterung der Umkehr der Steuerschuldnerschaft bei der Lieferung von Abfall

Mit Schreiben vom 24.6.2011 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Zusammenhang mit der zum 1.7.2011 in Kraft getretenen Erweiterung der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers (§ 13b UStG) auf bestimmte Lieferungen von Mobilfunkgeräten und integrierten Schaltkreisen den Abschnitt 13b.1 des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses (UStAE) geändert.

Bereits seit Inkrafttreten des JStG 2010 findet der Übergang der Steuerschuldnerschaft nach § 13b Abs. 2 Nr. 7 UStG bei der Lieferung der in der Anlage 3 zum UStG bezeichneten werthaltigen Abfälle statt. Für solche ist die Neuregelung in Abschnitt 13b.1 Abs. 22c Satz 5 UStAE von Bedeutung.

Nach der Änderung ist aus Vereinfachungsgründen bei durch Bruch, Verschleiß oder aus ähnlichen Gründen nicht mehr gebrauchsfähigen Maschinen, Elektro- und Elektronikgeräten, Heizkesseln und Fahrzeugwracks davon auszugehen, dass sie unter die Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers nach § 13b Abs. 2 Nr. 7 UStG fallen, auch wenn es für die Gegenstände eine eigene Zolltarifposition gibt. Zuvor waren Fahrzeugwracks nicht von der Regelung umfasst, und Gegenstände, für die eine eigene Zolltarifposition besteht, waren gemäß § 13b Abs. 2 Nr. 7 UStG danach zu beurteilen, ob die jeweilige Zolltarifnummer in der Anlage 3 zum UStG aufgeführt war.

Beispiel: Bei der Lieferung eines nicht mehr gebrauchsfähigen Kühlschranks, der unter eine eigene – nicht in Anlage 3 zum UStG genannte – Zolltarifnummer fällt, schuldete bisher der Leistende die dem Leistungsempfänger in Rechnung gestellte Umsatzsteuer. Nach der Änderung des UStAE muss der Leistungsempfänger die auf die Lieferung entfallende Umsatzsteuer abführen, da der Kühlschrank als nicht mehr gebrauchsfähiges Elektrogerät zu behandeln ist. In der Rechnung darf keine Umsatzsteuer mehr ausgewiesen werden.

Hinsichtlich der von der Regelung betroffenen Gegenstände ist insofern von einer Vereinfachung auszugehen, als die Überprüfung der jeweiligen Zolltarifnummer nicht mehr notwendig ist.

Aktuelle Rechtsprechung zum Vorsteuerabzug

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat sich in mehreren neueren Entscheidungen zu den Voraussetzungen des Vorsteuerabzugs geäußert. Dabei wird eine zunehmend restriktive Tendenz im Hinblick auf die Gewährung des Vorsteuerabzugs deutlich.

In seinen Entscheidungen vom 9.12.2010 (V R 17/10) und vom 13.1.2011 (V R 38/09) änderte der BFH seine Rechtsprechung dahingehend, dass keine Berechtigung zum Vorsteuerabzug besteht, wenn bereits zum Zeitpunkt der Leistung die Verwendung des Eingangsumsatzes ausschließlich und unmittelbar für eine unentgeltliche Wertabgabe im Sinne von § 3 Abs. 1b oder Abs. 9a UStG beabsichtigt ist.

Auf dieser Grundlage entschied der BFH, dass ein privater Erschließungsträger, der Leistungen für die Herstellung von öffentlichen Erschließungsanlagen bezieht, nur bei einer entgeltlichen, nicht jedoch auch bei einer unentgeltlichen Übertragung der Erschließungsanlagen vorsteuerabzugsberechtigt ist. Dabei führt nach Auffassung des BFH die Erklärung einer Gemeinde, in einem Erschließungsvertrag auf die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach § 127 Abs. 1 BauGB zu verzichten, nicht zum Vorliegen einer entgeltlichen Leistung.

In seinem Urteil vom 3.3.2011 (V R 23/10) befasste sich der BFH mit dem Vorsteuerabzug einer Gemeinde für Sanierungsarbeiten an einem Marktplatz. Dabei bekräftigte das Gericht seine Rechtsprechung, wonach eine Gemeinde – auch wenn sie als

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Straßenbaulastträger im Rahmen ihrer Hoheitstätigkeit den Gemeingebrauch zu gewährleisten hat – eine öffentlich-rechtlich gewidmete Straße unternehmerisch nutzen kann, wenn sie zum Beispiel Standflächen für die Veranstaltung von Märkten im Rahmen einer Sondernutzung vermietet.

Nach Auffassung des BFH konnte jedoch lediglich ein anteiliger Vorsteuerabzug in Höhe der unternehmerischen Nutzung erfolgen. Der BFH verneinte damit die Möglichkeit, die Eingangsleistungen zunächst vollständig mit vollem Vorsteuerabzug dem unternehmerischen Bereich zuzuordnen und sukzessiv im Ausmaß hoheitlicher Nutzung unentgeltliche Wertabgaben gemäß § 3 Abs. 9a UStG zu versteuern. Denn eine unentgeltliche Wertabgabe kommt nach Auffassung des BFH bei der Verwendung für hoheitliche Zwecke nicht infrage.

Diese aktuelle Rechtsprechung ist für den öffentlichen Sektor sehr bedeutsam; sie gebietet eine sorgfältige Prüfung der Voraussetzungen des Vorsteuerabzugs, um eine unzutreffende Behandlung und damit gegebenenfalls verbundene hohe Umsatzsteuernachforderungen der Finanzverwaltung zu vermeiden.

NRW plant Gesetz über Tariftreue und Sozialstandards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat in ihrer Kabinettssitzung am 7.6.2011 den Entwurf eines Tariftreue- und Vergabegesetzes beschlossen. Das Gesetz soll nach Verabschiedung durch den Landtag spätestens Anfang 2012 in Kraft treten.

Der Gesetzentwurf legt allgemeine Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. Besonders hervorzuheben ist die vorgesehene Tariftreuepflicht sowie eine Mindestlohnverankerung. Demnach dürfen Aufträge zukünftig nur an Unternehmen vergeben werden, die sich bei der Angebotsabgabe durch eine Erklärung gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber schriftlich verpflichtet haben, ihren Beschäftigten bei der Leistungsausführung wenigstens ein Mindeststundenentgelt von 8,62 Euro zu zahlen. Zusätzlich enthält das Gesetz Vorgaben zu einer umweltfreundlichen und energieeffizienten Beschaffung sowie zur Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Vergabe und zur Frauenförderung. Der Geltungsbereich des Tariftreue- und Vergabegesetzes wird auf Aufträge mit einem Auftragswert ohne Umsatzsteuer von mindestens 20.000 Euro festgelegt.

Das Gesetz wird von den kommunalen Spitzenverbänden kritisch gesehen. Nach deren Auffassung ist aufgrund der umfangreichen Prüfpflichten ein erheblicher Verwaltungsmehraufwand zu befürchten. Auch Wirtschaft und Handwerk in NRW äußerten sich zum Tariftreuegesetz äußerst kritisch.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Sachsen-Anhalt: Koalitionsvertrag sieht Wahlrecht zur Einführung der Doppik vor

Künftig soll auch den Kommunen in Sachsen-Anhalt ein dauerhaftes Wahlrecht zwischen doppischem System und erweiterter Kameralistik eingeräumt werden. Dies geht aus dem im April 2011 beschlossenen Koalitionsvertrag der schwarz-roten Koalition hervor. Die Koalitionspartner seien sich einig, „dass sich das doppische System als Verfahren in der kommunalen Buchführung etablieren soll"; gleichzeitig „soll den Gemeinden und Landkreisen allerdings eine dauerhafte Wahlmöglichkeit zwischen doppischem System und erweiterter Kameralistik eingeräumt werden", heißt es in dem Koalitionsvertrag der Regierungskoalition in Sachsen-Anhalt.

Damit folgt Sachsen-Anhalt der grün-roten Landesregierung in Baden-Württemberg, deren Koalitionsvereinbarung ebenfalls ein Wahlrecht vorsieht. Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt wären damit neben Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen zwei weitere Bundesländer, die ihre Kommunen nicht länger zur Einführung der Doppik verpflichten.

Nach der bestehenden Rechtslage müssen die Kommunen in Sachsen-Anhalt bereits ab dem Jahr 2013 doppische Haushaltspläne vorlegen – in Baden-Württemberg ab dem Jahr 2016.

Das in beiden Koalitionsverträgen vorgesehene Wahlrecht wird erst mit einer Änderung der jeweiligen Gemeindeordnung wirksam. Ob und wann diese tatsächlich umgesetzt wird, steht bislang noch nicht fest.

Unterdessen ist geplant, in Hessen das für die Kommunen bestehende Wahlrecht aufzuheben. Aus einem Gesetzentwurf der Regierungskoalition von Mai 2011 geht hervor, dass die Kommunen künftig zur Doppik verpflichtet werden sollen. „Die Führung der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung wird zur ausschließlich zulässigen Haushaltssystematik bestimmt", heißt es in dem Gesetzentwurf. Begründet wird die geplante Änderung der Hessischen Gemeindeordnung damit, dass sich von den 426 Kommunen in Hessen lediglich zwei für die erweiterte Kameralistik entschieden hätten. Es erscheine nicht gerechtfertigt, für die Haushaltsführung von lediglich zwei Gemeinden ein sehr umfangreiches Regelwerk beizubehalten.

Studie zur Umstellung auf das neue kommunale Rechnungswesen

Das neue kommunale Rechnungswesen wird noch nicht in allen Kommunen akzeptiert. Dies ist das zentrale Ergebnis einer Untersuchung, die im Auftrag des IT-Dienstleisters DATEV zur Umstellung auf die Doppik durchgeführt wurde.

Befragt wurden kommunale Entscheider in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Insgesamt nahmen 385 Städte und Gemeinden an der Untersuchung teil.

In den einzelnen Bundesländern prägen generell sehr unterschiedliche Erwartungshaltungen das heterogene Meinungsbild. Bei den Kommunen, bei denen die Umstellung noch bevorsteht, dominieren vor allem in Brandenburg diejenigen, die sich durch eine Umstellung Vorteile erwarten. Anders hingegen zeichnet sich das Bild in den südlichen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg – hier überwiegt die Skepsis. Als Hauptgründe hierfür werden vor allem die neuen Anforderungen, die durch den Umstellungsprozess auf die Mitarbeiter zukommen würden, genannt. Der Fortbildungsbedarf wird als hoch eingeschätzt. Zudem wird auf bestehende innere Widerstände der Mitarbeiter verwiesen, die dazu führten, dass sie für einen Veränderungsprozess aktiv motiviert werden müssten.

Ein Trend lässt sich bei den befragten Kommunen jedoch erkennen: Je intensiver sich eine Kommune mit der Doppik auseinandergesetzt hat, desto besser und vorteilhafter wird das neue kommunale Rechnungswesen dort auch bewertet.

Die Einschätzung des neuen kaufmännischen Rechnungswesens fällt in den Kommunen, die bereits den Umstellungsprozess vollzogen haben, tendenziell positiv aus. Als besondere Aspekte heben diese Kommunen hervor, dass das neue Rechnungssystem Transparenz über die finanzielle Situation schaffe und helfe, unwirtschaftliche Entscheidungen zu vermeiden. Positiv wird überdies bewertet, dass der politischen Führung bessere Daten zu einer optimierten Finanzsteuerung zur Verfügung gestellt würden.

Doppik-Informationen für kommunale Mandatsträger in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen

Die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen haben für ehrenamtliche Mandats- und Verantwortungsträger Informationsbroschüren zu den Grundlagen der Doppik herausgegeben. Die Broschüren sollen Kommunalpolitiker mit den neuen Steuerungsmöglichkeiten vertraut machen, um sie aktiv in den Reformprozess und insbesondere auch in den Wirkbetrieb der Doppik miteinzubinden.

So werden den kommunalen Mandatsträgern konkrete Einflussmöglichkeiten bei der Gestaltung aufgezeigt sowie die mit der Doppik verbundenen Steuerungsvorteile anhand von anschaulichen Beispielen erläutert. Dabei werden alle für die Arbeit mit der doppischen Haushaltsführung relevanten Aspekte aufgegriffen.

Den kommunalen Verantwortungsträgern soll insbesondere eine Möglichkeit an die Hand gegeben werden, Beschlüsse aufgrund einer verbesserten Datengrundlage

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

(insbesondere auch unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf zukünftige Generationen) fassen zu können.

Im Freistaat Sachsen sind alle sächsischen Gemeinden, Städte und Landkreise verpflichtet, bis spätestens zum 1.1.2013 ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik umzustellen. Für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern wird die Umstellung des kommunalen Finanzsystems hingegen bereits ein Jahr früher, nämlich zum 1.1.2012, verbindlich sein.

Die Informationsbroschüre des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist unter cms.mvnet.de/land-mv/NKHR_prod verfügbar. Die Doppik-Broschüre für Mandatsträger in Sachsen kann unter www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Broschuere_Doppik.pdf heruntergeladen werden.

Bund der Steuerzahler warnt vor den Folgen kommunaler Kassenkredite

Das Karl-Bräuer-Institut des Steuerzahlerbundes hat in einer aktuellen Studie die Missbrauchsgefahren der kommunalen Kassenkredite herausgearbeitet.

Kassenkredite dienen nach den Kommunalverfassungen der Länder grundsätzlich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten. Tatsächlich würden Kassenkredite der Studie zufolge aber immer mehr zur langfristigen Finanzierung konsumtiver Ausgaben verwendet und somit zweckentfremdet. Diese Entwicklung sei besonders in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Hessen zu beobachten.

In Nordrhein-Westfalen seien die Kassenkredite von knapp 1 Milliarde Euro im Jahr 1994 auf mehr als 17,2 Milliarden Euro im Jahr 2009 gestiegen. Niedersachsen wies einen Anstieg von rund 100 Millionen Euro auf zuletzt gut 4,5 Milliarden Euro auf. In Rheinland-Pfalz stiegen die Kredite von etwas mehr als 230 Millionen Euro auf 4,6 Milliarden Euro und in Hessen von weniger als 350 Millionen Euro auf rund 3,8 Milliarden Euro.

In anderen Ländern wie Baden-Württemberg und Thüringen sanken hingegen sowohl die Kassenkredite als auch die Kreditmarktschulden der Kommunen.

Der Bund der Steuerzahler befürchtet in erster Linie, dass die Länder immer mehr Aufgaben auf die Gemeinden verlagern, wenn sie die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse einhalten müssen.

Die Autoren sprechen sich in der Studie für neue Regelungen in den Kommunalverfassungen aus. Diese sollen Städte und Gemeinden verpflichten, die bestehenden Kassenkredite bis zum Jahr 2020 sukzessive abzubauen.

Die Studie kann unter www.karl-braeuer-institut.de abgerufen werden.

IDW-Stellungnahme zum Rahmenkonzept des IPSASB

Das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) hat sich am 10.6.2011 zum Rahmenkonzept über die Finanzberichterstattung der öffentlichen Hand des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) der International Federation of Accountants (IFAC) geäußert. Das Rahmenkonzept soll als strategisches Ziel die Grundlage zur Entwicklung globaler Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren bilden. Der Entwurf sowie zwei Konsultationspapiere wurden im Dezember 2010 veröffentlicht und konnten bis Mitte Juni 2011 kommentiert werden.

Das IDW betont in seiner Stellungnahme die Wichtigkeit dieses Projekts und regt eine noch engere Zusammenarbeit mit dem International Accounting Standards Board (IASB) an. Das Rahmenkonzept sollte nur in begründeten Fällen vom „Conceptual Framework" des IASB, das für den privaten Sektor gilt, abweichen.

Die Stellungnahme des IDW zum Entwurf sowie zu den Konsultationspapieren kann unter www.idw.de/idw/portal/d609750/index.jsp heruntergeladen werden.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

PUBLIKATIONEN

Jochen Franzke, Heinz Kleger

Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen

Berlin, edition sigma, 2010

Bürgerhaushalte bergen ein großes Potenzial und das für alle Beteiligten: die Politik, die Verwaltung und die Bürger. Vor diesem Hintergrund beschäftigen sich die Autoren mit den verschiedenen Verfahren und erläutern Best Practice-Beispiele aus Deutschland.

Die Rolle und Handlungsmöglichkeiten des Bürgers in einer partizipativen Demokratie werden ebenso beleuchtet wie die Ansprüche an einen modernen, leistungsorientierten Kommunalhaushalt, der für alle lesbar, nachhaltig sowie gender- und generationengerecht aufgebaut sein sollte.

Die Autoren fassen die wenigen wissenschaftlichen Auswertungen der neuen Beteiligungsverfahren zusammen und stellen dabei fest, dass die Bürgerhaushalte in Deutschland zumeist den Charakter einer Konsultation über öffentliche Finanzen haben. Auch wenn es sich bisher nicht um ein demokratisches Mitentscheidungsverfahren handelt, kann der Bürgerhaushalt ein nützliches Mittel zur Herstellung von Legitimität kommunalpolitischer Entscheidungen und Bürgernähe sein.

Kuno Schedler, Roland Müller, Roger W. Sonderegger

Public Corporate Governance. Handbuch für die Praxis

Haupt Verlag, Bern, Stuttgart, Wien, 2011

Dass die Steuerung öffentlicher Unternehmen nicht nur in Deutschland ein wichtiges Thema ist, zeigt das vorliegende Werk, in dem ein profilierter Hochschullehrer und zwei Praktiker aus dem Umfeld der Universität St. Gallen Empfehlungen vor dem Hintergrund der nationalen Vorschriften der Schweiz vermitteln. Dabei stellt sich heraus, dass die geschilderten Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten – entsprechend dem Anspruch an ein Praxishandbuch vielfach durch Checklisten begleitet – auch außerhalb der Schweiz hilfreich sein können.

Ausgehend von der Entscheidung, welche Leistungen die öffentliche Hand in Unternehmensrechtsform auslagern sollte, werden Rechtsformwahl und Formulierung einer adäquaten Eignerstrategie dargestellt. Mit der Behandlung der Leistungsvereinbarung wird die Anknüpfung an die Grundprinzipien des New Public Management geleistet. Die Behandlung der Strategischen Führungsebene (dies entspricht in etwa dem Aufsichtsgremium in Deutschland) und deren Aufgaben bilden den Schwerpunkt des Buchs. Hervorgehoben wird hierbei vor allem die Bedeutung des Risikomanagements.

Herbert Kubicek, Barbara Lippa, Alexander Koop

Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung. Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen

Verlag BertelsmannStiftung, Gütersloh, 2011

Der Einsatz informeller, freiwilliger Instrumente der Bürgerbeteiligung gewinnt für Politik und Verwaltung zunehmend an Bedeutung. Die Autoren untersuchen vor diesem Hintergrund Nutzen und Wirkung neuer, als erfolgreich geltender Beteiligungsverfahren anhand von zwölf nationalen und internationalen Fallbeispielen.

Auf Basis der zwölf Konsultationsverfahren aus den Bereichen Bürgerhaushalt, Leitbildentwicklung sowie Infrastruktur- und Gesetzesvorhaben werden mithilfe eines einheitlichen Analyse- und Bewertungsrasters zusätzlich Erfolgsfaktoren effektiver Bürgerbeteiligung identifiziert. Hierzu zählen die Autoren insbesondere eine klare Zielsetzung des Beteiligungsverfahrens, die hohe Dringlichkeit des zur Debatte stehenden Themas sowie die Bereitstellung ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen.

Ein ausführlicher Materialband zu allen zwölf Fallbeispielen ist dem Buch als CD-ROM beigelegt.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

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

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

Faxnummer: **01802 11991-3060**

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

Name | Vorname | Titel

Unternehmen/Institution | Funktion

Straße

PLZ/Ort

Telefon/Fax

E-Mail

Diese Angaben beziehen sich auf die ☐ Privatadresse ☐ Firmenanschrift ☐ Öffentliche Verwaltung

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

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

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IMPRESSUM

Public Governance
Zeitschrift für öffentliches Management

Herbst 2011
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

ViSdP:

Dr. Ferdinand Schuster

Redaktion:

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

An dieser Ausgabe haben mitgewirkt:

Schwerpunktthema – „Bürgerbeteiligung bei Großprojekten der öffentlichen Hand“: Michael Plazek, Daniela Horn, Dr. Ulrich Keunecke

Im Fokus – „Bürgerhaushalt“: Daniela Horn, Holger Boehnert

Im Fokus – „Open Government in Deutschland“: Nicolas Koch, Oliver Fiedler

Meldungen: Dr. Ulrich Blaschke, Thomas Farack, Gregor Chrobot, Martin Lange, Bastian Liegmann, Mathias Oberndörfer, Claus-Ferdinand Sauler, Dr. Klaus Schwind

Bildnachweise: S. 5: © fotografiche.eu / Fotolia.com, S. 7: © Jonn Rübcke / Fotolia.com, S. 13: © vbphoto / Fotolia.com, S. 14: © M&S Fotodesign / Fotolia.com, S. 15: © Franz Pfluegl / Fotolia.com, S. 17: © jeremias münch / Fotolia.com, S. 22: © finecki / Fotolia.com, S. 23, S. 31: © Kzenon / Fotolia.com, S. 25: © eyetronic / Fotolia.com, S. 26: © ivan kmit / Fotolia.com, S. 28: © GaToR-GFX / Fotolia.com, S. 29: © shoot4u / Fotolia.com, S. 30: © johannesspreter / Fotolia.com

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ansprechpartner

Dr. Ferdinand Schuster
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin
T +49 30 2068-2060
fschuster@kpmg.com

Ansprechpartner in der Schweiz

Armin Haymoz
c/o KPMG AG
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.

© 2011 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.