

# PublicGovernance

Zeitschrift für öffentliches Management

**Herbst 2010**

## Verwaltungsführung heute – Ergebnisse einer Führungskräfte- befragung in Bund und Ländern

Gastkommentar von Dr. Thomas de Maizière,  
Bundesminister des Innern, MdB

Demografie und öffentlicher Sektor –  
internationale Erfahrungen und  
Herausforderungen für Deutschland

Konsolidierung durch Haushalts-  
sicherungskonzepte? Das Beispiel  
Nordrhein-Westfalen

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

Gefördert durch

**KPMG**

# Inhalt

- 3 **Editorial**
- 4 **Gastkommentar**  
**Den öffentlichen Dienst zukunftsfähig machen**
- 6 **Schwerpunktthema**  
**Verwaltungsführung heute – Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in Bund und Ländern**
- 12 **Im Fokus**  
**Demografie und öffentlicher Sektor – internationale Erfahrungen und Herausforderungen für Deutschland**
- 16 **Konsolidierung durch Haushalts-sicherungskonzepte? Das Beispiel Nordrhein-Westfalen**
- 19 **Studie: Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich**
- 20 **Standpunkt**  
**Wie weiter mit dem neuen öffentlichen Rechnungswesen? Wohin mit der Ergebnissteuerung?**
- 22 **Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen**
  - 22 Corporate Governance
  - 24 Verwaltungsmodernisierung
  - 25 Öffentliche Finanzwirtschaft
  - 25 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
  - 26 Gesundheitswesen
  - 27 Kooperationen und Privatisierungen
  - 27 Recht und Steuern
- 30 **Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen**
- 31 **In eigener Sache**
- 32 **Der Herausgeber stellt sich vor**
- 33 **Publikationen**
- 34 **Anmeldeformular für Abonnements**
- 35 **Impressum/Ansprechpartner**



# Führung ist gefragt



In Krisenzeiten schaut alles nach vorn, die Führungskräfte sind gefragt. Von ihnen wird Orientierung erwartet, Durchsetzungsstärke, Unterstützung und Motivation bei Veränderungsprozessen sowie Standfestigkeit angesichts von Schwierigkeiten. Das gilt nicht nur für die in den Medien präsente politische Führungsschicht, sondern auch für die leitenden Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung.

Die hohe Verantwortung von Führungskräften im öffentlichen Dienst betont Herr Bundesminister de Maizière in seinem Gastkommentar in dieser Zeitschrift. Wir haben uns sehr gefreut, dass er sich bereitfand, für unsere Leser seine Vorstellungen von einem zukunftsfähigen öffentlichen Dienst zu beschreiben.

Das Institut für den öffentlichen Sektor beschäftigt sich seit einiger Zeit mit Fragestellungen des Personals im öffentlichen Sektor. Bereits in der Winterausgabe 2007 von „PublicGovernance“ haben wir Stellungnahmen zur künftigen Nachwuchssituation in der Verwaltung veröffentlicht und dazu die qualifikatorischen Anforderungen beleuchtet, die an Politiker und Beamte in den Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen gestellt werden.

Jüngst haben wir eine universitäre Studie unterstützt, die unter Federführung der Hertie School of Governance die Abteilungsleiter aller Bundes- und Landesministerien sowie ausgewählter Oberbe-

hörden zu ihren Erwartungen und Ansichten, etwa zu Modernisierungskonzepten und Personalentwicklung, befragte. Im Ergebnis gewährt „Verwaltungsführung heute“ einen faszinierenden Blick hinter die Kulissen der deutschen Ministerialverwaltung. In dieser Ausgabe stellen wir wesentliche Resultate der Befragung vor.

In der Studie gaben die Befragten an, neben dem Budgetdruck sei der demografische Wandel eine besondere Herausforderung der Verwaltungsführung. Dies nehmen wir zum Anlass, in einem weiteren Beitrag auf Basis einer internationalen Untersuchung die Auswirkungen der veränderten Bevölkerungssituation auf den öffentlichen Sektor darzustellen. Auch zur Lage der öffentlichen Haushalte hat sich das Institut an einer Studie beteiligt, die wir Ihnen vorstellen möchten. In diesem Zusammenhang betrachten wir das Instrument des kommunalen Haushaltssicherungskonzepts und drucken einen persönlichen Standpunkt zur Lage der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens.

Vielleicht können Beiträge dieser Ausgabe auch Ihnen Diskussionsanstöße liefern? Wir würden uns freuen!

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

## Gastkommentar

# Den öffentlichen Dienst zukunftsfähig machen



**Dr. Thomas de Maizière**  
Bundesminister des Innern, MdB

**Wer zur freiheitlichen Gesellschaft ja sagt, muss auch zu Veränderungen ja sagen. Denn Freiheitsausübung verändert etwas. Dies ist keine Selbstverständlichkeit: Zwar gibt es in unserer Gesellschaft durchaus Veränderungswillen. Wenn aber ein konkreter Veränderungsvorschlag kommt, stößt er leicht auf Ablehnung, sei es wegen des möglichen Ergebnisses, sei es wegen des Veränderungsprozesses an sich. Das macht Veränderungen so schwierig.**

Der öffentliche Dienst ist ein Garant unseres Zusammenlebens in Freiheit und Vielfalt. Er sichert die Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung; er erfüllt die staatlichen Aufgaben im Interesse der Bürger und der wirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes. Der öffentliche Dienst des Bundes ist leistungsstark. Das beweist seine Handlungsfähigkeit bei der Bewältigung der vielfältigen Aufgaben jeden Tag. Verändern wir ihn aber, wo es notwendig ist.

Der öffentliche Dienst ist auf der einen Seite Motor von gesellschaftlichen Entwicklungen, auf der anderen Seite aber auch selbst von den Veränderungen in unserer Gesellschaft betroffen. Die Globalisierung, die Digitalisierung und der demografische Wandel – um nur wenige herausragende Triebkräfte des Wandels zu nennen – haben erhebliche Auswirkungen auch auf die Aufgaben und Strukturen der Bundesverwaltung. Dazu kommen die Bewältigung der Finanzkrise und die Konsolidierung des Bundeshaushalts, die unser Handeln in den nächsten Jahren bestimmen werden.

Um den öffentlichen Dienst zukunftsfähig zu erhalten, haben wir als Bundesverwaltung deshalb fünf Schlüsselaufgaben zu bewältigen:

### **1. Dienstrecht: Gestaltungsspielräume erkennen und nutzen**

Der öffentliche Dienst steht vor der Notwendigkeit, zu sparen und dennoch seine Gestaltungsaufgaben zu erfüllen. Ziel einer verantwortlichen Dienstrechtspolitik ist es gerade in Zeiten, in denen wir Stellen abbauen müssen, Gestaltungsspielräume zu erkennen und zu nutzen. Insbesondere müssen wir das vorhandene Personal zielgerichtet fördern und die Personalentwicklung stärken. Für den öffentlichen Dienst des Bundes haben wir dafür mit der Tarifreform und dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz bereits wichtige Weichen gestellt.

### **2. Verwaltungsmodernisierung: Effektivität und Effizienz steigern**

Die Modernisierung der Bundesverwaltung muss weitergehen. Aufgabenkritik, Strukturveränderungen und Entbürokratisierung sind weiterhin notwendig, um



unsere Kernaufgaben künftig – zum Teil mit weniger Beschäftigten als heute – zu bewältigen. Die Verwaltungsmodernisierung dient der Bürgerfreundlichkeit genauso wie der Steigerung von Effektivität und Effizienz. Die einzelnen Behörden müssen die vorhandenen Mittel in Zukunft besser einsetzen, auch indem sie bei Wahrung bestehender Zuständigkeiten besser über Ressortgrenzen hinweg zusammenarbeiten.

### 3. Demografischer Wandel: flexible Arbeitszeitmodelle entwickeln, generationenübergreifende Zusammenarbeit stärken

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten des Bundes liegt heute bei rund 45 Jahren – mit steigender Tendenz. Dem demografischen Wandel und den Auswirkungen auf den öffentlichen Dienst setzen wir ein ganzheitliches Personalmanagement entgegen. Wir brauchen eine Kultur der generationenübergreifenden Zusammenarbeit und eine möglichst gemischte Altersstruktur in jeder Behörde wie auch in jeder Arbeitseinheit. Flexible Arbeitszeitmodelle geben den Älteren die Möglichkeit zum individuellen Übergang in den Ruhestand bei gleichzeitig längerer Teilhabe am Berufsleben. Ein systematisches Gesundheitsmanagement trägt zum Erhalt der Leistungsfähigkeit der älter werdenden Beschäftigten bei. Mit Blick auf die Jüngeren müssen wir uns trotz Einsparungen einen Einstellungskor-

ridor erhalten. Ein lebensphasengerechtes Fortbildungsangebot für alle Beschäftigten – unabhängig vom Alter – trägt zur Leistungsfähigkeit der Beschäftigten gezielt und dauerhaft bei.

### 4. Personalpolitik: gute Mitarbeiter gewinnen, vorhandenes Personal fördern

Wir brauchen gute Mitarbeiter im öffentlichen Dienst. Attraktive Beschäftigungsbedingungen mit Entwicklungsperspektiven für den Einzelnen, einer offenen Verwaltungskultur und interessanten, erfüllenden Aufgaben sind die besten Argumente für die Bundesverwaltung als Arbeitgeber. In der Bundesverwaltung gehört die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bereits zu unseren guten Beschäftigungsbedingungen. Wir haben hier eine Vorreiterrolle. Die Bezahlung ist und bleibt im öffentlichen Dienst nur ein Baustein. Wir werden nie mit den Gehältern, die die Privatwirtschaft im Einzelfall zu zahlen bereit ist, mithalten können. Schwerpunkt einer zukunftsfähigen Personalpolitik ist neben der Gewinnung von Nachwuchs auch der Erhalt der Leistungsfähigkeit des vorhandenen Personals. Unsere kostbarsten Werte liegen nicht in Tresoren, sondern es sind die Menschen, die im öffentlichen Dienst arbeiten. Das werden wir auch in Zeiten knapper Kassen nicht vernachlässigen. Insbesondere müssen wir die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen gezielt fördern.

### 5. Führungskräfte: Veränderungen durchsetzen, Personalverantwortung wahrnehmen

Die Führungskräfte tragen die Verantwortung für die Beschäftigten. Es ist eine ihrer wichtigsten Aufgaben, ihre Mitarbeiter für Veränderungen zu öffnen, lohnende Ziele und geeignete Wege aufzuzeigen und einmal beschlossene Veränderungen beherzt umzusetzen. Auch bei der Personalentwicklung sind die Führungskräfte besonders gefordert. Es liegt in ihrer Verantwortung, ihren Mitarbeitern abwechslungsreiche Aufgaben zu übertragen, ihre Leistungen fair zu beurteilen und sie bei der Fortbildung und persönlichen Entwicklung zu unterstützen. Die Führungskultur muss darauf ausgerichtet sein, dass sich die Beschäftigten für ihre Arbeit verantwortlich fühlen und Wertschätzung und Respekt erfahren. Um all diese Anforderungen bewältigen zu können, müssen auch Führungskräfte geschult werden.

Niemand kann die Zukunft voraussehen, aber wir können und müssen schon heute die notwendigen Schritte tun, um den öffentlichen Dienst zukunftsfähig zu machen. ■

## Schwerpunktthema

# Verwaltungsführung heute – Ergebnisse einer Führungskräfte- befragung in Bund und Ländern

**Der Bedarf einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen ist angesichts der aktuellen Finanzsituation der öffentlichen Hand aktueller denn je und stellt insbesondere an die Führungskräfte des öffentlichen Dienstes neue Anforderungen. Auf Basis einer deutschlandweiten Erhebung auf Bundes- und Länderebene wurden im Zeitraum von Februar bis Juni 2009 erstmalig die Erfahrungen der Führungskräfte mit Fragen der Verwaltungsführung und -modernisierung systematisch untersucht. Die Studie ist ein Gemeinschaftsprojekt der Professoren Gerhard Hammerschmid (Hertie School of Governance), Manfred Röber (Universität Leipzig) sowie Isabella Proeller und Christoph Reichard (beide Universität Potsdam) mit Unterstützung des Instituts für den öffentlichen Sektor.**

### **Führungskräfte haben eine Schlüsselrolle**

Führungskräften kommt bei Veränderungsprozessen eine zentrale Bedeutung zu. Sie sind gleichzeitig Betroffene, Multiplikatoren sowie Umsetzende von Modernisierungsmaßnahmen und neuen Instrumenten. Daher hat sich die Erhebung auf folgende Fragestellungen konzentriert:

1. Was sind aus Sicht der Führungskräfte in Ministerialverwaltungen der Länder und des Bundes die zentralen Herausforderungen der Verwaltungsführung?
2. Wie bewerten die Führungskräfte die vergangenen und laufenden Modernisierungsbestrebungen und Managementkonzepte?
3. Was sind aktuell zentrale Anforderungen an Führungskräfte im öffentlichen Dienst?
4. Welche Ansatzpunkte und Verbesserungsmaßnahmen, insbesondere auch im Hinblick auf die Führungskräfteentwicklung und -ausbildung, erachten Führungskräfte als besonders erfolgversprechend?

### **Zielgruppe: Abteilungsleiter der Ministerien und Behördenleiter**

Die Befragung erfasst in einem bis dato nicht vorliegenden Umfang die persönlichen Einschätzungen von Führungskräften der deutschen Verwaltung zu Themen der Verwaltungsführung und -modernisierung. Zielgruppe der Fragebogen-gestützten Erhebung waren die Abteilungsleitungen aller deutschen Bundes- und Landesministerien, aber auch die Leitungen ausgewählter Oberbehörden. Insgesamt 351 Führungskräfte aus allen Länderverwaltungen und der Bundesverwaltung beteiligten sich an der Umfrage.

### **Zentrale Ergebnisse der Studie**

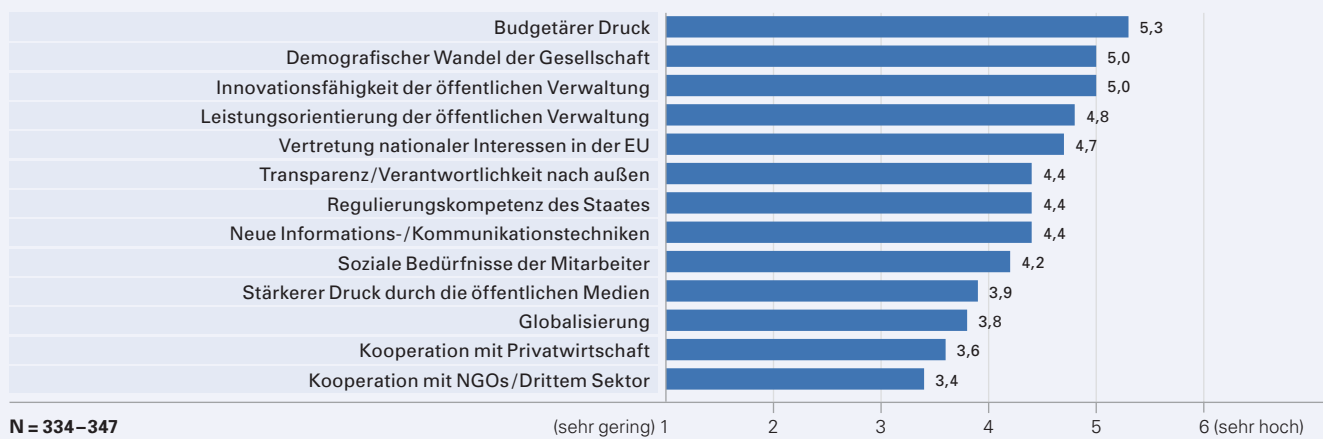
#### **1. Herausforderungen für die Führung öffentlicher Verwaltungen**

Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Lage und der sich daraus ergebenden Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte kann die Einschätzung des budgetären Drucks

### **Budgetdruck und demografischer Wandel als zentrale Herausforderungen**



**Abb. 1: In welchem Maße stellen folgende Faktoren langfristig eine besondere Herausforderung für die Führung öffentlicher Verwaltungen dar?**



als größte langfristige Herausforderung nicht überraschen (vgl. Abbildung 1). An zweiter Stelle folgt bereits der demografische Wandel. Hohe Relevanz haben auch die Herausforderungen Innovationsfähigkeit und Leistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung, die in einem signifikanten Zusammenhang zum budgetären Druck stehen. Die Wahrnehmung dieser Herausforderungen durch die Befragten ist im Grunde eine günstige Voraussetzung für eine Verwaltungsmodernisierung.

Generell sehen die Befragten mehrheitlich eine Reformnotwendigkeit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (N=330): 38,2 Prozent erachten die Reformnotwendigkeit als hoch beziehungsweise sehr hoch, während lediglich 9,4 Prozent eine geringe beziehungsweise sehr geringe Reformnotwendigkeit wahrnehmen.

**Reformnotwendigkeit wird gesehen**

Die von den Befragten in einer weiteren offenen Frage genannten zentralen Stärken und Schwächen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geben erste Aufschlüsse über den konkreten inhaltlichen Reformbedarf. Die Antworten lassen erkennen, dass traditionelle Merkmale und Grundsätze der Verwaltung wie Kompetenz und Wissen, Kontinuität und Stabilität, Rechtssicherheit und -staatlichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität sowie Objektivität und Korrektheit als die dominierenden Stärken gesehen werden.

Zentrale Ziele betriebswirtschaftlich orientierter Modernisierungsbestrebungen (zum Beispiel Sparsamkeit, Schnelligkeit, Qualität oder Effizienz) werden auch nach 20 Jahren dieser Reformbemühungen nicht als die Stärken der Verwaltung betrachtet.

**Fehlende Flexibilität als zentrale Schwäche der Verwaltung**



Lediglich ein sehr geringer Prozentsatz der Führungskräfte sieht Motivation, Transparenz, Leistungs-, Bürger- und Managementorientierung explizit als Stärke des öffentlichen Sektors in Deutschland.

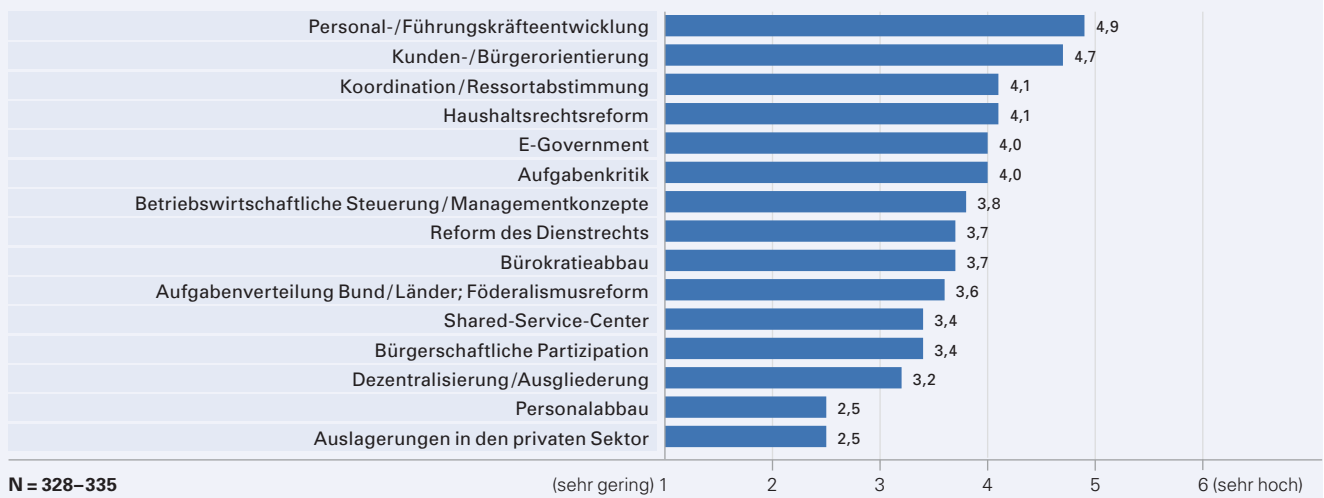
Fehlende Flexibilität und Starrheit werden von der Mehrheit der Antwortenden als zentrale Schwäche der Verwaltung erachtet. Relativ häufig genannt werden aber auch Aspekte des Dienstrechts, vor allem das Fehlen von Anreizen und Sanktionsmöglichkeiten, eine zu starke Bürokratisierung sowie eine zunehmende Politisierung.

### Nutzen von Reformkonzepten wird skeptisch beurteilt

#### 2. Nutzen unterschiedlicher Modernisierungs- und Managementkonzepte

Als Reaktion auf die Defizite des Verwaltungshandelns wurden in den vergangenen 20 Jahren verschiedenste Reformansätze initiiert. Der Nutzen der meisten dieser Konzepte wird von den befragten Führungskräften relativ skeptisch beurteilt (vgl. Abbildung 2).

Abb. 2: Wie schätzen Sie den Nutzen verschiedener Ansätze der Verwaltungsreform im Hinblick auf eine verbesserte Verwaltungsführung ein?



### Ausmaß tatsächlicher Veränderungen bisher gering

Eindeutig positiv stehen die Befragten lediglich den Reformansätzen Personal- und Führungskräfteentwicklung sowie Kunden- und Bürgerorientierung gegenüber. Ersteres entspricht der lang betonten Notwendigkeit und Bedeutung des Faktors Personal und kann auch als Zugeständnis eigener Defizite gewertet werden. Gleichzeitig sind bei dieser Reformrichtung kaum Widerstände der Beschäftigten zu erwarten. Effizienz- und einsparungsorientierte Maßnahmen, wie etwa Auslagerungen in den privaten Sektor, Personalabbau, Dezentralisierung beziehungsweise Ausgliederungen oder Shared-Service-Center, werden hingegen deutlich kritischer beurteilt.

Die Ergebnisse lassen auch erkennen, dass das Ausmaß tatsächlicher Veränderungen in der Verwaltungsführung bisher relativ gering ist. So konnten die Befragten für die letzten zehn Jahre lediglich im Hinblick auf den Einsatz von IT starke Veränderungen feststellen. Zentrale Ziele der Verwaltungsmodernisierung, wie etwa der Einsatz von Managementinstrumenten, verstärktes wirtschaftliches Denken oder Führungskräfteentwicklung, haben in der Verwaltungspraxis bislang eine deutlich schwächere Resonanz erfahren.



### 3. Zentrale Erwartungen und Anforderungen an die Führungskräfte

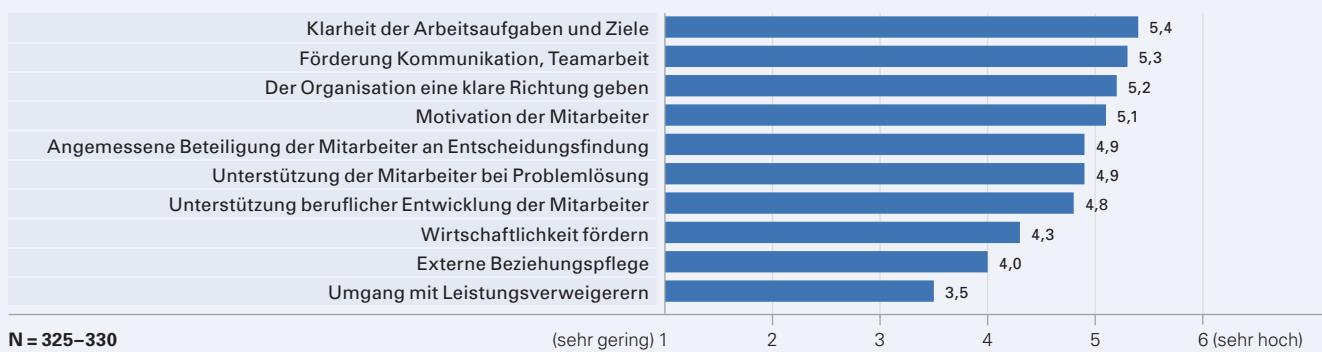
Die Antworten auf die Frage, was aus Sicht der Führungskräfte eine gute beziehungsweise erfolgreiche Führung kennzeichnet, zeigen sowohl die weiterhin bestehende Dominanz traditioneller Charakteristika des „Beamtenethos“ als auch ein starkes Bekenntnis zu zentralen Elementen einer Managementlogik wie Ergebnisorientierung, strategisches Agieren und Wirtschaftlichkeitsdenken. Deutlich geringere Zustimmung finden hingegen Merkmale einer stärker politischen Logik, wie etwa die Absicherung der Fachbereichsinteressen oder die Umsetzung des politischen Auftrags und politischer Interessenausgleich. Trotzdem sind sich die Führungskräfte des politischen Kontexts ihrer Tätigkeit bewusst. In einer Frage nach den wesentlichsten Anforderungen für eine Karriere auf Leitungsebene in der öffentlichen Verwaltung stand das Verständnis für politische Prozesse an erster Stelle. Ebenso sehen die Führungskräfte gute Mitarbeiterführung als entscheidende Kompetenz an, was erneut die zentrale Bedeutung des Faktors Personal unterstreicht.

**Beamtenethos und Managementlogik, aber keine Betonung der politischen Rolle**

Im Hinblick auf das Selbstverständnis der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung bestätigen die Antworten der Befragten eine relativ hohe Aufgeschlossenheit gegenüber einem modernen und mitarbeiterorientierten Führungsstil (vgl. Abbildung 3). Neben „sachorientierten“ Aspekten wie Klarheit der Arbeitsaufgaben und Ziele werden insbesondere auch Aspekte wie Kommunikation, Teamarbeit oder Motivation der Mitarbeiter als wichtige Aspekte der Führungstätigkeit angesehen.

**Aufgeschlossenheit gegenüber modernem und mitarbeiterorientiertem Führungsstil**

**Abb. 3: Welche Bedeutung haben für Sie als Führungskraft folgende Aspekte in Ihrer Führungstätigkeit?**



### 4. Wünsche im Hinblick auf eine Verbesserung der Verwaltungsführung

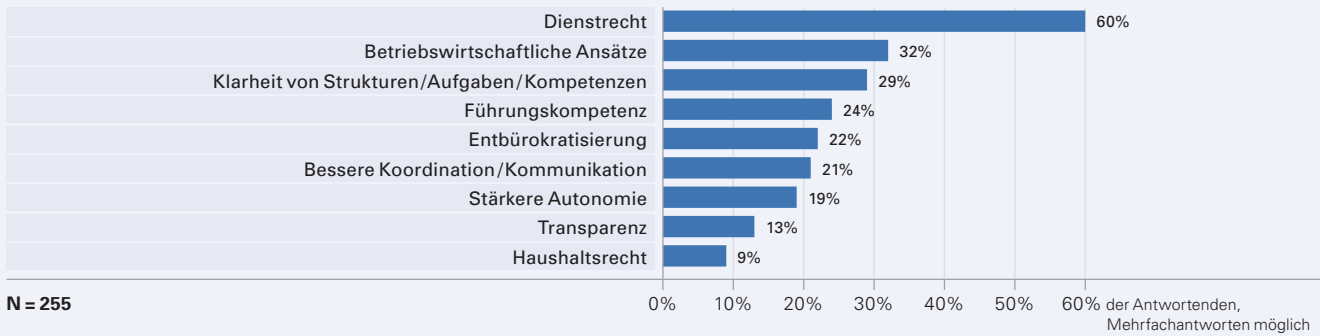
Auf die Frage nach konkreten Verbesserungsmaßnahmen wurden der Personalbereich beziehungsweise Reformen des Dienstrechts (vor allem Flexibilisierung sowie verstärkte Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten) mit deutlichem Abstand zu betriebswirtschaftlichen Ansätzen (vor allem Personalentwicklung) und einer generellen Stärkung der Führungskompetenz im öffentlichen Dienst als wünschenswerte Maßnahmen genannt (vgl. Abbildung 4). Das Interesse der Führungskräfte an personalorientierten Maßnahmen wird somit erneut bestätigt. Ein relativ hoher Verbesserungsbedarf scheint auch im Hinblick auf Klärung der Strukturen, Aufgaben und Kompetenzen, einer Entbürokratisierung sowie verbesserter Koordination und Kommunikation zu bestehen.

**Veränderungen im Dienstrecht besonders wünschenswert**

Ebenfalls ist aus den Antworten insgesamt klar ersichtlich, dass Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung Personal- und Führungskräfteentwicklung und damit verbunden auch Fortbildungsprogramme für besonders wünschenswert halten. Unter den

**Hohe Bedeutung der Personal- und Führungskräfteentwicklung**

**Abb. 4: Welche konkreten Maßnahmen für eine Verbesserung der Verwaltungsführung wären aus Ihrer Sicht in Ihrer Behörde wünschenswert? (offene Frage)**



Befragten besteht weitgehende Zustimmung, dass ein Universitätsabschluss und Vorbereitungsdienst für eine Führungsposition in der öffentlichen Verwaltung allein nicht ausreichend qualifizieren.

Die Antworten der Befragten lassen gleichzeitig Verbesserungspotenziale im Hinblick auf die Führungskräfteentwicklung und -fortbildung erkennen. Vergleichsweise positiv wird noch der Stellenwert von Führungskräftefortbildung in der jeweiligen Behörde gesehen. Immerhin 28,4 Prozent der Befragten schätzen den Stellenwert der Fortbildung als hoch beziehungsweise sehr hoch ein. Umgekehrt sehen 20,7 Prozent der Befragten deutliche Defizite in ihrer Behörde.

**Qualität der Vorbereitung für Nachwuchsführungskräfte kritisch eingeschätzt**

Die systematische Vorbereitung von Nachwuchsführungskräften auf ihre zukünftigen Führungstätigkeiten wird hingegen deutlich kritischer eingeschätzt. Lediglich 14,6 Prozent der befragten Führungskräfte schätzen Ausmaß und Qualität der Vorbereitung der Nachwuchsführungskräfte als hoch beziehungsweise sehr hoch ein, im Gegensatz hierzu sehen über ein Drittel der Befragten in diesem Bereich klare Defizite. Anlass für Besorgnis dürfte hingegen geben, dass gut ein Fünftel der Befragten keine klaren Kriterien bei der Auswahlpraxis von Führungskräften in ihrer Behörde erkennen kann.

**„Weiche“ Themen in der Fortbildung bevorzugt**

Inhaltlich sehen die Führungskräfte den größten Bedarf in „weichen“ Themen wie Kommunikation und Motivation. Managementthemen, wie Analyse- beziehungsweise Methodenkompetenz, Steuerungsinstrumente oder wirtschaftlichkeitsorientierte Maßnahmen, werden hingegen etwas weniger Relevanz zugesprochen. Auch wird die Bedeutung der Themen Haushalt, Personal und Organisation nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen, obgleich diese klassische Führungsthemen sind.

**5. Übereinstimmung der Einschätzungen und Erfahrungen im Antwortverhalten**

**Oberbehörden sehen Modernisierungs- und Steuerungsthemen positiver**

Grundsätzlich übte lediglich die Unterscheidung zwischen Ministerium und Oberbehörde einen Einfluss auf das Antwortverhalten der befragten Führungskräfte aus. So stehen Führungskräfte der Oberbehörden Themen der Verwaltungsmodernisierung und betriebswirtschaftlichen Steuerung deutlich positiver gegenüber. Sämtliche anderen untersuchten organisationalen Faktoren hatten wesentlich geringeren Einfluss auf das Antwortverhalten der Führungskräfte und zeigten nur bei einzelnen Fragen signifikante Unterschiede. So waren etwa entgegen häufiger Vermutungen keine größeren Unterschiede zwischen Bund und Land erkennbar. Eine Ausnahme sind die langfristigen Herausforderungen: Die Haushaltskrise und der demografische Wandel werden von Führungskräften der Länder deutlich stärker wahrgenommen.

Eine frühere Arbeitserfahrung in der Privatwirtschaft zeigte kaum Einfluss auf die Antworten der Befragten, deren Geschlecht ebenfalls kaum eine Rolle spielte. Auch ein möglicher Zusammenhang zwischen juristischem Studienhintergrund und einer skeptischen Sicht auf betriebswirtschaftliche Modernisierungsbestrebungen konnte nicht bestätigt werden.

## 6. Fazit

Als grundlegendes Ergebnis dieser Untersuchung lässt sich feststellen, dass insbesondere auf Ebene der Ministerialverwaltung die vergangenen Modernisierungsbestrebungen wie auch Reformen des Neuen Steuerungsmodells und Managementkonzepte nur bedingt Eingang gefunden haben und ihr Nutzen vielfach kritisch beurteilt wird. Die Herausforderung einer konsequenten Verwaltungsmodernisierung besteht aber weiter und wird zukünftig noch an Bedeutung gewinnen. Budgetdruck und demografischer Wandel, aber auch stärkere Innovationsfähigkeit und Leistungsorientierung werden von den Führungskräften bereits weitgehend als zentrale zukünftige Herausforderungen für den öffentlichen Sektor erkannt und sind wichtige Ansatzpunkte für zukünftige Modernisierungen. Auch zeigt sich, dass die Mehrheit der Führungskräfte die Notwendigkeit der Verwaltungsmodernisierung sieht und sich zentraler Defizite, etwa im Hinblick auf fehlende Flexibilität, Organisationsstrukturen sowie fehlende Anreize und Sanktionsmöglichkeiten durchaus bewusst ist.

Der Einfluss eines modernen Führungsverständnisses und von Managementideen auf die Einstellung der Führungskräfte ist mittlerweile klar erkennbar. In Bezug auf konkrete Reform- und Managementkonzepte zeichnet sich jedoch ein eher ernüchterndes Bild ab, was darauf schließen lässt, dass die Umsetzung der eingeführten Konzepte und Ideen oft „auf halbem Weg“ stehen geblieben ist und diese nicht die erhoffte Wirkung in der Verwaltungspraxis entfaltet haben.

Angesichts dieser Erkenntnisse erscheinen eine kritische Bestandsaufnahme und offene Analyse der bisherigen Erfahrungen im Umgang mit diesen Reformansätzen, insbesondere im Hinblick auf Einsparungen und Innovationen, als unumgänglich. Vor dem Hintergrund der anstehenden Herausforderungen der Budgetkonsolidierung besteht in diesem Zusammenhang die einmalige Möglichkeit, grundlegende Innovationen der Verwaltung voranzutreiben.

In diesem Kontext ist der Wunsch nach verstärkter Führungskräfte- und Personalentwicklung ein zentraler Ansatz. Gleichzeitig ist erkennbar, dass die Führungskräfte weder sich selbst noch das Personal des öffentlichen Sektors auf die anstehenden Herausforderungen als ausreichend vorbereitet empfinden. Die Ergebnisse dieser Erhebung unterstreichen, dass eine konsequente und professionelle Personal- und Führungskräfteentwicklung sowie die Modernisierung des Dienstrechts in Richtung Flexibilisierung, Leistungsanreize und Sanktionsmöglichkeiten für eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung von oberster Priorität sind. ■

*Die vollständigen Ergebnisse der Studie stehen Ihnen auf [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de), der Homepage des Instituts für den öffentlichen Sektor, zur Verfügung.*

**Studienhintergrund und Privatwirtschaftserfahrung haben kaum Einfluss**

**Modernisierungsmaßnahmen haben kaum Wirkung – Notwendigkeit wird aber erkannt**

**Umsetzung der Managementkonzepte stehen geblieben**

**Kritische Bestandsaufnahme bei Reformansätzen notwendig**

**Personalentwicklung und Dienstrechtsreform prioritär**

## Im Fokus

# Demografie und öffentlicher Sektor – internationale Erfahrungen und Herausforderungen für Deutschland

**Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, aber auch in anderen westlichen Industriestaaten, ist geprägt von einem kontinuierlichen Schrumpfungs- und Alterungsprozess. Diese Entwicklungen schlagen sich sowohl in einer Abnahme der absoluten Bevölkerungszahl als auch in einem Wandel der Altersstruktur nieder. Die demografische Entwicklung hat Folgen für nahezu alle Lebensbereiche. In Bezug auf den öffentlichen Sektor bestehen diese einerseits in einer Anpassung der Struktur öffentlicher Güter und Dienstleistungen, andererseits in einer vorausschauenden Personalpolitik. Im Folgenden sollen der Status quo des demografischen Wandels dargestellt und darauf aufbauend die Herausforderungen für den öffentlichen Sektor aufgrund von internationalen und nationalen Erfahrungen analysiert werden.**

### Demografischer Wandel in Deutschland – Status quo

Seit mehr als 30 Jahren übertreffen in Deutschland die Sterbefälle die Geburten. Inzwischen kann dieses Geburtendefizit nicht mehr durch Zuwanderung ausgeglichen werden, was dazu führt, dass die Bevölkerung Deutschlands langsam abnimmt.

Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahrzehnten weiter beschleunigen. 2006 lebten in Deutschland gut 82 Millionen Menschen, bis 2020 dürften es etwa eine beziehungsweise zwei Millionen weniger sein. Danach beschleunigt sich der Rückgang, sodass Deutschland 2050 voraussichtlich noch knapp 69 bis 74 Millionen Einwohner haben wird, 16 beziehungsweise 10 Prozent weniger als 2006. Dabei wird sich insbesondere die Zahl der Kinder und jungen Menschen unter 20 Jahren verringern und somit der Wandel der Altersstruktur weiter voranschreiten. So wird in dieser Alterskategorie ein

Rückgang von 16 Millionen in 2006 auf 11,5 Millionen in 2050 prognostiziert.<sup>1</sup>

Dabei äußern sich die Auswirkungen des demografischen Wandels höchst unterschiedlich. Deutschland ist vor allem von einem Ost-West-Gegensatz in der Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet (vgl. Abbildung 1), aber auch sonst gibt es deutliche regionale Unterschiede.

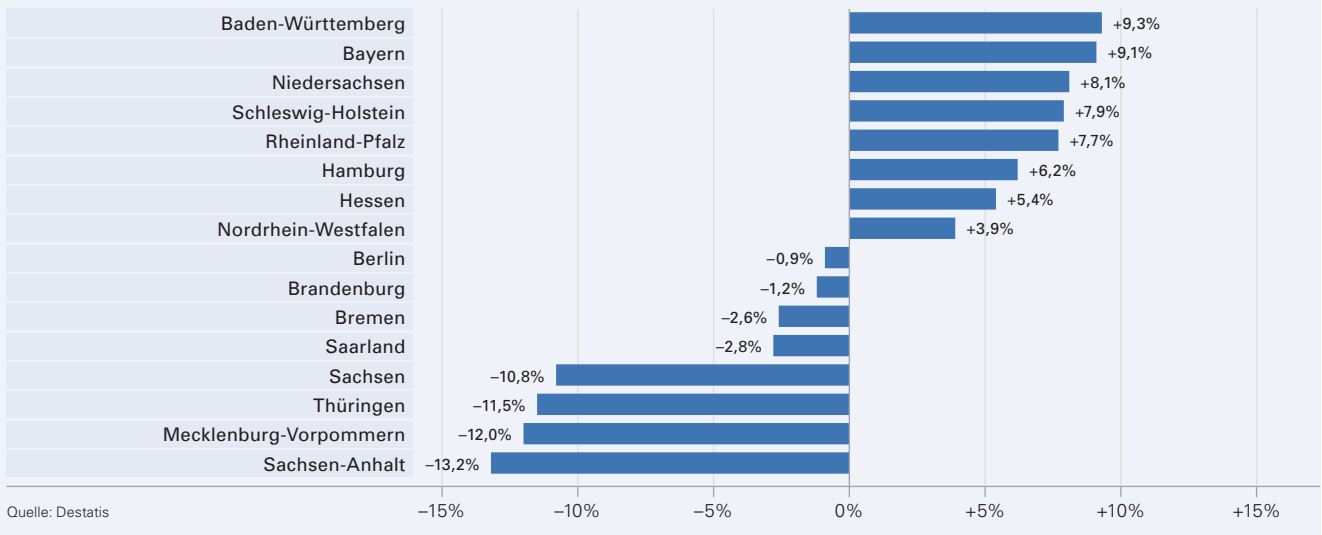
Neben dem Ost-West-Gegensatz lässt sich auch eine klare Differenz zwischen Zentrum und Peripherie erkennen, das heißt je zentraler, desto positiver die relative Entwicklung. Insbesondere zeigt sich, dass die Teilräume Ostdeutschlands, in denen die Bevölkerung nach der Wende zugenommen hat, vor allem in die Kategorie „sehr zentral/teilweise städtisch“ sowie „zentral/ländlich“ fallen.<sup>2</sup> Dass keine einheitliche Entwicklung erfolgt, liegt wiederum in der lokal unterschiedlichen Ausprägung der maßgeblichen Einflussfaktoren für den demografischen Wandel begrün-

<sup>1</sup> Destatis (2008): Daten, Fakten, Trends zum demographischen Wandel in Deutschland.

<sup>2</sup> Claus Schlömer, Martin Spangenberg (2009): Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze.



Abb. 1: Veränderung im Bevölkerungsbestand nach Bundesländern, 1990–2006



det, das heißt den Wanderungsbewegungen sowie der Geburten- und Sterberate der Bevölkerung. So liegt die Geburtenrate in Deutschland überall unterhalb des Reproduktionsniveaus, wenngleich es regional ausdifferenzierte Muster gibt, die dazu führen, dass sich die Situation selbst in benachbarten Kommunen beziehungsweise sogar innerhalb von Kommunen unterscheiden kann. Dies lässt sich am Beispiel von Brandenburg verdeutlichen. Während für die Mehrzahl der im Berliner Umland befindlichen kreisangehörigen Gemeinden ein weiterer Bevölkerungsanstieg berechnet wurde, verläuft für die weiter von Berlin entfernten Gemeinden die Bevölkerungsentwicklung auch künftig stark negativ. Die äußeren Landesteile können nicht auf Wanderungsgewinne hoffen, womit ein Ausgleich für den fertilitäts- und altersstrukturell bedingten Einwohnerverlust fehlt, was den Unterschied zu den meisten Teilräumen

des Berliner Umlands ausmacht. Damit setzt sich innerhalb der an Berlin angrenzenden Landkreise die Veränderung der Bevölkerungsverteilung zugunsten von Gemeinden des Berliner Umlands fort.

Das unmittelbare Nebeneinander von Bevölkerungswachstum und -rückgang wird somit zur besonderen Herausforderung für Politik und Verwaltung, bei der es regionalisierter Konzepte bedarf, welche die Besonderheiten einer jeden Region angemessen berücksichtigen. Dabei geht es insbesondere um die Sicherstellung der wirtschaftlichen Entwicklung, die Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienmärkte, den Anpassungsbedarf im Infrastruktursektor, die öffentlichen Finanzen sowie das Personal im öffentlichen Dienst.<sup>3</sup>

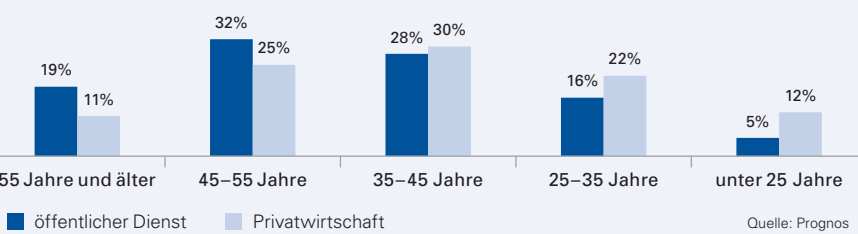
In Bezug auf den Arbeitsmarkt kommt es bis 2030 zu einem Rückgang des Er-

werbspersonenpotenzials um 3,5 Millionen. Der öffentlichen Verwaltung und auch der Privatwirtschaft steht somit zukünftig ein deutlich geringeres Potenzial an Arbeitskräften zur Verfügung, was den Wettbewerb um Arbeitskräfte in der Folge spürbar verschärfen wird. Jedoch stellt sich die Altersstruktur im öffentlichen Sektor und in der Privatwirtschaft unterschiedlich dar (vgl. Abbildung 2), was den Problemdruck im öffentlichen Dienst erhöht.<sup>4</sup> So ist die Altersgruppe der über 45-Jährigen im öffentlichen Dienst deutlich stärker vertreten als in der Privatwirtschaft.

**Demografie und öffentlicher Sektor – Ergebnisse einer internationalen Studie**

In einer im Auftrag von KPMG durchgeführten Studie<sup>5</sup> in acht Industriestaaten (Australien, Deutschland, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Singapur, Südafrika, USA) wurden im Zeitraum zwischen April und Juli 2009 800 Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung zum Einfluss des demografischen Wandels auf Politik und Verwaltung befragt. Die Ergebnisse zei-

Abb. 2: Altersstruktur im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft



3 Bernhard Köppen (2009): Kommunen und demographischer Wandel in Deutschland.  
 4 Prognos (2009): Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung.  
 5 KPMG (2010): Rising to the challenge? The impact of global demographic change on the public sector (abrufbar unter www.kpmg.com).

Abb. 3: „Unsere Behörde bereitet sich bereits auf die Veränderung der Altersstruktur vor.“

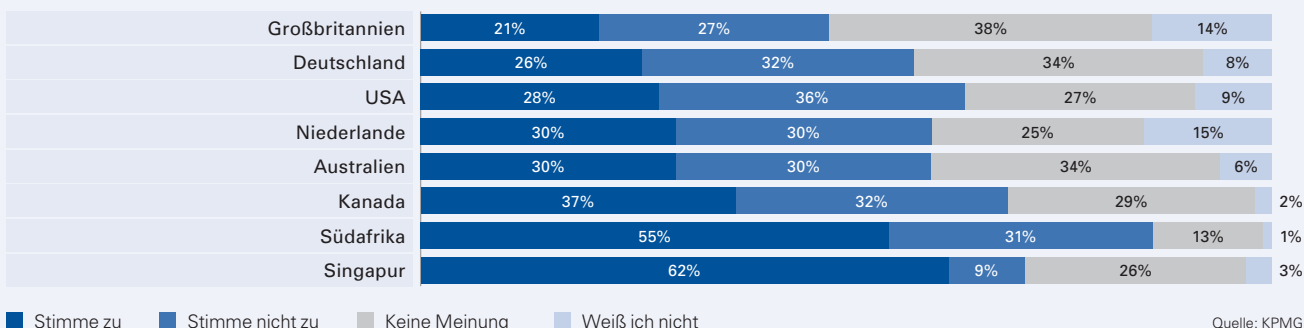
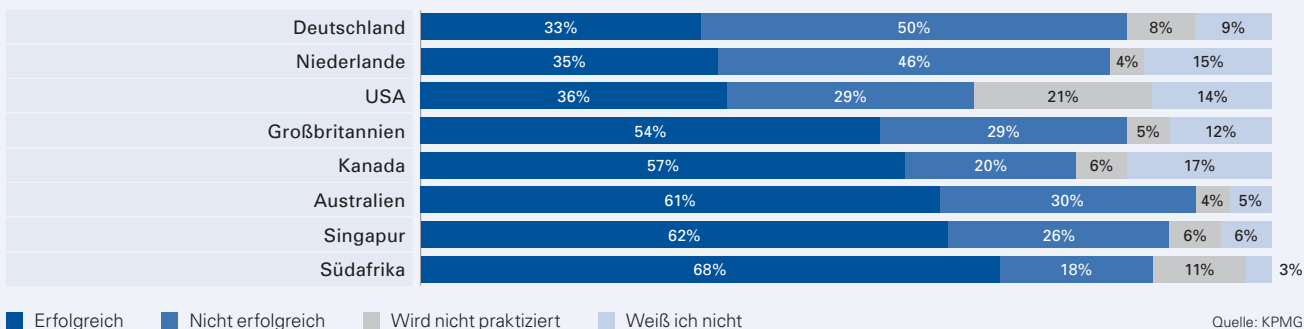


Abb. 4: Wie erfolgreich ist Ihre Behörde bei der Rekrutierung von Personal außerhalb der klassischen Laufbahnen?



gen, dass sich die meisten Führungskräfte in Deutschland der Bedeutung des demografischen Wandels bewusst sind. Auf die Frage nach dem Einfluss des demografischen Wandels auf die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen schätzten 68 Prozent der Befragten diesen als signifikant ein. In Bezug auf die Personalpolitik und -entwicklung betrug der Wert sogar 71 Prozent. Die Werte für die Niederlande und Großbritannien, als weitere europäische Länder im Rahmen der Befragung, liegen hier nur zwischen 42 bis 54 Prozent. Diese Ergebnisse decken sich auch mit den Resultaten einer vom Institut für den öffentlichen Sektor unterstützten Studie zur Verwaltungsführung in der Ministerialverwaltung von Bund und Ländern.<sup>6</sup> Der demografische Wandel wird hier von den Befragten hinter dem zunehmenden budgetären Druck als größte Herausforderung für die Führung der öffentlichen Verwaltung genannt. Die Tatsache, dass die demografische Ent-

wicklung als Herausforderung in Deutschland erkannt wurde, bedeutet jedoch im Umkehrschluss nicht, dass entsprechende Gegenmaßnahmen ergriffen wurden. Dies betrifft insbesondere die Veränderung der Altersstruktur im öffentlichen Dienst (vgl. Abbildung 3). Hier liegt Deutschland deutlich hinter anderen außereuropäischen Ländern, aber auch hinter den Niederlanden.

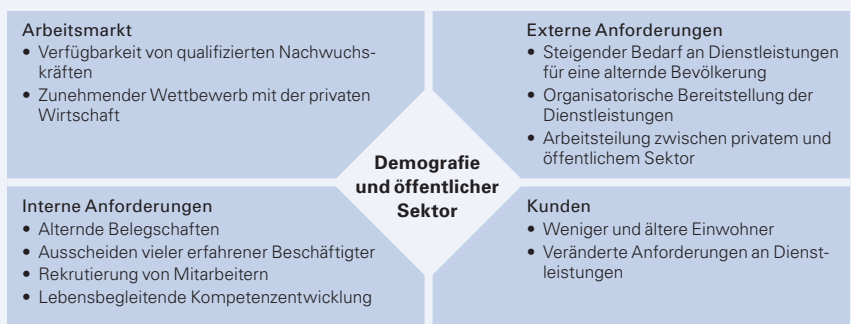
Eine Herausforderung in Deutschland scheint dabei insbesondere die Rekrutie-

rung von Personal außerhalb der traditionellen Laufbahnen des öffentlichen Dienstrechts zu sein. Hier liegt Deutschland hinter den anderen befragten Ländern (vgl. Abbildung 4).

### Demografie und öffentlicher Sektor in Deutschland

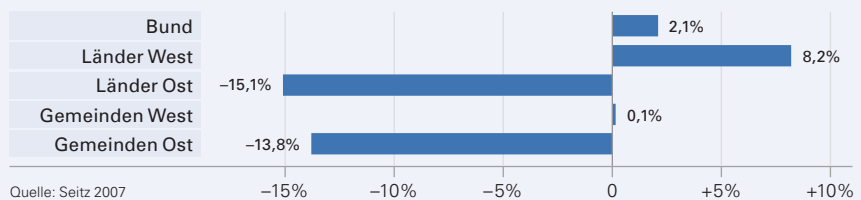
Der demografische Wandel trifft Bund, Länder und Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß. Jedoch können grob vier Handlungsfelder identifiziert werden, die in Abbildung 5 dargestellt sind.

Abb. 5: Demografie und öffentlicher Sektor



Quelle: Eigene Darstellung

<sup>6</sup> Vgl. Schwerpunktartikel dieser Ausgabe (Seite 6–11) sowie Hammerschmid u.a. (2010): Verwaltungsführung heute.

**Abb. 6: Gesamtausgabenveränderung bis 2020**

Aufgrund der regionalen Unterschiede des demografischen Wandels können viele Handlungsfelder nur auf kommunaler Ebene bearbeitet werden. Die Demografie wirkt über Veränderungen in der Altersstruktur unmittelbar auf die Art der Nachfrage nach infrastrukturellen Einrichtungen und beeinflusst damit ihre Auslastung. Mit Abnahme der Zahl junger Menschen sinkt der Bedarf an Jugendeinrichtungen. Zugleich nimmt die Zahl der Älteren zu, was zu einem steigenden Bedarf an Beratungs- und Betreuungsangeboten, medizinischen Einrichtungen wie auch Alten- und Pflegeheimen führt. Die öffentlichen Haushalte sind auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite vom demografischen Wandel tangiert.

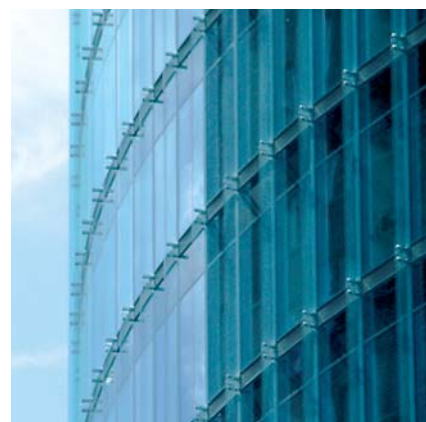
Studien haben jedoch ergeben, dass die Alterung der Gesellschaft, die für den Staat insgesamt eine finanzpolitische Belastung darstellt, die Haushalte der einzelnen Ebenen in unterschiedlichem Ausmaß trifft.<sup>7</sup> Für die Einnahmenseite bedeutet dabei die Schrumpfung und Alterung der deutschen Bevölkerung eine Verringerung der Zahl von Steuer- und Beitragszahlern und damit sinkende Einnahmen. Auf der Ausgabenseite führt die gesellschaftliche Alterung insbesondere zu steigenden Kosten der sozialen Sicherungssysteme. Die steigenden Leistungsanforderungen im Bereich der sozialen Sicherung betreffen vor allem die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen und den Bundeshaushalt, da der Bund zur Gewährung entsprechender Zuschüsse verpflichtet ist. Bei den Ländern und Kommunen liegt der Schwerpunkt der Ausga-

ben hingegen bei der Bevölkerung bis 30 Jahren in Form von Kinderbetreuung, Schulen, Universitäten etc. Dies hat zur Folge, dass zumindest die ostdeutschen Länder und Kommunen ausgabenseitig durch den demografischen Wandel langfristig in der Tendenz sogar entlastet werden könnten. Für die westlichen Länder und Gemeinden trifft dies nicht zu, da die entlastenden Effekte von einer noch leicht steigenden Bevölkerungszahl, steigenden Pensionslasten sowie von einer steigenden Studierquote überkompensiert werden (vgl. Abbildung 6).

Um diese Entlastungen zu realisieren, beziehungsweise ein gleichbleibendes Ausgabenniveau sicherzustellen, müssen die Kommunen jedoch Anpassungsleistungen vornehmen, die unter anderem folgende Handlungsbereiche umfassen:

- die Unterauslastung der technischen und sozialen Infrastruktur sowie relativ steigende Kosten für deren Unterhalt (Fixkosten)
- eine Veränderung der Nachfrage nach Gütern, Dienstleistungen und Infrastrukturangeboten
- Versorgungsengpässe und Dienstleistungsabbau (zum Beispiel im Bereich differenzierter Bildungsangebote) besonders in den ländlichen Räumen
- ökonomische Nachteile durch einen Mangel an Erwerbspersonen beziehungsweise Fachkräften.

Der letzte Punkt hat auch Einfluss auf die kommunalen Beschäftigten. So sind in westdeutschen Kommunen in der Regel knapp 50 Prozent der Beschäftigten älter als 45 Jahre, in Ostdeutschland beträgt dieser Anteil sogar über 50 Prozent.



Daraus resultiert die Notwendigkeit, bereits heute über entsprechende personalpolitische Maßnahmen nachzudenken, da sich Personalpolitik nicht kurzfristig grundlegend verändern lässt. Ein vorausschauendes Personalmanagement sollte neben alternativen Rekrutierungsstrategien die bessere Ausnutzung des bereits vorhandenen Potenzials durch Fort- und Weiterbildung sowie entsprechendes Wissensmanagement beinhalten.

Dabei zeichnet sich eine demografieorientierte Personalpolitik zunächst dadurch aus, dass das Personal als wesentlicher Erfolgsfaktor für die öffentliche Verwaltung erkannt wird und entsprechende Planungen vorgenommen werden. Dies beinhaltet auch, dass sich die Führungskräfte aktiv mit einer demografieorientierten Personalpolitik vertraut machen und diese entsprechend propagieren. Weiterhin sollte die Vergütungspolitik im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten genutzt werden, um Motivation und Flexibilität der Arbeitnehmer zu erhöhen. Die Arbeitsorganisation ebenso wie das Gesundheitsmanagement sind darauf auszurichten, die Attraktivität des Arbeitsplatzes durch flexible Arbeitszeitmodelle zu erhöhen, die Arbeitsfähigkeit bis zum tatsächlichen Renteneintrittsalter sicherzustellen sowie die Anzahl von Frühverrentungen zu verringern. Zu guter Letzt sind maßgeschneiderte Weiterbildungskonzepte in jeder Altersstufe notwendig, um Entwicklungsperspektiven zu schaffen und Leistungsfähigkeit zu sichern. ■

<sup>7</sup> Helmut Seitz u. a. (2007): Die Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Budgetstrukturen der öffentlichen Haushalte.

## Im Fokus

# Konsolidierung durch Haushaltssicherungskonzepte? Das Beispiel Nordrhein-Westfalen

**Weltweit sind die Spuren der Finanz- und Wirtschaftskrise zu erkennen. Deutlich werden die Auswirkungen für die Bürger im direkten Lebensumfeld, da viele Kommunen zu einem harten Sparkurs gezwungen sind. Die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sind hier besonders betroffen. Mit fehlenden Einnahmen und steigenden Ausgaben gehen Kürzungen in den verschiedensten Bereichen einher, von der Verwaltung bis zu sozialen Einrichtungen. Ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) wird von der Kommunalaufsicht verlangt, um eine drohende Überschuldung abzuwenden.**

### **Das Haushaltssicherungskonzept – Zielsetzung und Umsetzung**

Gemäß §76 Abs. 2 GO NRW dient das Haushaltssicherungskonzept dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. Es bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Diese Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Haushaltsausgleich nach §75 Abs. 2 GO NRW wieder erreicht wird. Dies ist der Fall, wenn die Gesamtsumme der Erträge den Gesamtbetrag der Aufwendungen erreicht beziehungsweise übersteigt oder der Fehlbedarf mit der Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Andernfalls kann das HSK nicht genehmigt werden, der städtische Haushalt befindet sich dann in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß §82 GO NRW, erlangt keine Rechtskraft und unterliegt dem sogenannten „Nothaushaltsrecht“. Damit geht unter anderem der Verzicht auf freiwillige Leistungen und eine ein-

geschränkte Investitionstätigkeit (Genehmigung durch Aufsichtsbehörde) einher.

Obwohl alle Kommunen in NRW ihre Haushaltsplanung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt haben, gibt es keine einheitliche Struktur der Haushaltspläne und Sicherungskonzepte. Die Kommunen sollen sich bei der Aufstellung ihres Haushaltssicherungskonzeptes an dem vom Innenministerium herausgegebenen Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ orientieren, dennoch fallen diese sehr unterschiedlich aus. Eine einheitliche Gliederung nach Produkten wird vom Land nicht vorgeschrieben (§4 Abs. 2 GemHVO). Daraus resultieren Konzepte unterschiedlicher Ausprägung. Gladbeck liegt beispielsweise mit einem 34 Seiten starken HSK deutlich hinter Städten wie Duisburg (299 Seiten) und Mülheim mit 328 Seiten. Einige Städte gliedern ihre Maßnahmen nach Dezernaten, die aber je nach Stadt unterschiedlich aufgeteilt sind, andere nach Produkten. Weiterhin erstellen einzelne Städte Maßnahmenkataloge für die Fachbereiche unterhalb der Amts-



Kommune (Zeitraum HSK)	Konsolidierungsvolumen HSK in Mio. Euro	davon im Personalbereich in Mio. Euro	Anteil Personalbereich am Konsolidierungsvolumen HSK in Prozent	Anteil Konsolidierungsvolumen in 2010 an Gesamtaufwendungen in Prozent
Castrop-Rauxel (2010–2013)	35,7	23,1	64,7	4,3
Duisburg (2010–2013)	429,1	97,6	22,7	4,6
Essen (2010–2013)	567,8	130,2	22,9	5,7
Gelsenkirchen (2010–2013)	46,8	15,1	32,3	0,4
Gladbeck (2010–2014)	19,0	2,9	15,3	0,2
Leverkusen (2010–2015)	72,8	43,3	59,5	2,4
Unna (2010–2014)	21,7	5,4	24,9	1,8
Velbert (2009–2013)	6,4	1,5	23,4	0,6

Abb. 1

Quelle: eigene Darstellung

ebene. Auch der allgemeine Teil am Anfang jedes Konzeptes weist verschiedene Inhalte auf, sodass ein Vergleich der Finanzkennzahlen erschwert wird.

### Die Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Die Zahl der Städte und Kommunen, die aufgrund dieser Regelungen ein HSK erstellen müssen, nimmt zu. Nach dem nordrhein-westfälischen Kommunalfinanzbericht von 2009<sup>1</sup> haben von 429 Kommunen 59 die Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, 276 können ihren Haushalt fiktiv ausgleichen und 13 sind bereits überschuldet.<sup>2</sup> Die Kommunen mit einem fiktiv ausgeglichenen Haushalt haben zwar höhere Aufwendungen als Erträge und müssten eigentlich ein HSK erstellen, sie gleichen jedoch die Defizite mit der Ausgleichsrücklage aus. Trotzdem wird ihnen empfohlen, ebenso Maßnahmen zu verabschieden, da sonst das Eigenkapital in naher Zukunft aufgebraucht sein könnte.

In der jährlichen Haushaltsbefragung seiner 359 Mitgliedskommunen beobachtet der Städte- und Gemeindebund NRW jüngst einen enormen Anstieg der Kommunen mit HSK. Waren es im vergangenen Jahr noch 45, sind es in 2010 bereits

143 Mitgliedskommunen.<sup>3</sup> Überproportional betroffen sind vor allem die Großstädte. So prognostiziert der Städtetag NRW die Gefahr der Überschuldung für nahezu jede zweite Mitgliedstadt.<sup>4</sup> Somit wird deutlich, dass trotz des Überschuldungsverbotes nach § 75 Abs. 7 GO NRW immer mehr Kommunen in NRW Defizite in der Haushaltsplanung aufweisen und diese langfristig kaum ausgleichen können.

In den Haushaltssicherungskonzepten werden zum Großteil die gleichen Gründe für die desolante Haushaltslage genannt. Übergeordnet spielt die Wirtschafts- und Finanzkrise eine bedeutende Rolle. Fehlende Gewerbe- und Einkommensteuereinnahmen und steigende Ausgaben im Bereich Personal- und Sachkosten bewirken eine negative Entwicklung in den Städten. Ebenso steigt der Anteil an sozialen Leistungen aufgrund der zunehmenden Arbeitslosigkeit. Viele Städte sehen zudem den Ausgabenanstieg durch übertragene Aufgaben aus Bund und Land als ungerechtfertigt an.

### Die Situation ausgewählter Städte

Im Folgenden soll beispielhaft anhand der Haushaltssicherungskonzepte die Situation einiger größerer Städte Nordrhein-Westfalens aufgezeigt werden, um die

wichtigsten Einsparpotenziale zu identifizieren und deren Umsetzbarkeit einschätzen zu können.

#### Duisburg

Die Stadt Duisburg ist überschuldet, da 2010 das Eigenkapital aufgebraucht sein wird. Die Konsolidierungsmaßnahmen für den Zeitraum 2010 bis 2013 sind bei Weitem nicht ausreichend, da ca. eine Milliarde Euro benötigt würde, jedoch vorerst 429 Millionen Euro geplant sind. Ungefähr ein Drittel dieser Summe entfällt auf politische Forderungen an den Bund und das Land. In 2010 betragen die Forderungen nach Entlastung bezüglich des Solidaritätspaktes, höherer Beteiligung an den Kosten bei der Umsetzung des SGB II (insbesondere Kosten für Unterkunft) sogar mehr als die Hälfte der Einsparsumme. Eigene Konsolidierungsanstrengungen sollen vor allem im Bereich freiwillige Leistungen (Kultur und Sport), Personalaufwendungen (Abbau von ca. 160 Stellen pro Jahr) durch Auslagerung kommunaler Aufgabenerfüllung und Anpassung an die demografische Entwicklung durch Schließungen von Schulen umgesetzt werden.<sup>5</sup>

#### Castrop-Rauxel

Die Stadt gehört ebenso zu den bereits in 2010 überschuldeten Städten. Hier sind Einsparmaßnahmen überwiegend

<sup>1</sup> Der Kommunalfinanzbericht für 2010 wird frühestens im September 2010 erwartet.

<sup>2</sup> Vgl. Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Kommunalfinanzbericht September 2009, abrufbar unter: [http://www.im.nrw.de/bue/doks/kommunalfinanzbericht\\_0909.pdf](http://www.im.nrw.de/bue/doks/kommunalfinanzbericht_0909.pdf).

<sup>3</sup> Vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein Westfalen, Pressemitteilung 15/2010, Düsseldorf 26.4.2010, abrufbar unter: [www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/kommunalumfrage-belegt-schwere-finanzkrise/aktion/details.html](http://www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/kommunalumfrage-belegt-schwere-finanzkrise/aktion/details.html).

<sup>4</sup> Vgl. Gemeindefinanzbericht des Städtetages NRW 2009, abrufbar unter: [www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/3\\_veroeffentlichungen/2009/2009\\_eildienst\\_heft\\_11.pdf](http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/3_veroeffentlichungen/2009/2009_eildienst_heft_11.pdf).

<sup>5</sup> Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): „Duisburger Haushalt vor dem Kollaps?“ Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2010 und des Haushaltssicherungskonzepts der Stadt Duisburg.



im Personalbereich (drei Viertel der Einsparsumme in 2010) geplant. Dagegen wurden in den Jahren 1997 bis 2009 im Bereich Sachkosten, verglichen mit den Personalkosten, fast doppelt so viele Einsparungen umgesetzt. Insgesamt kommt Castrop-Rauxel in den Jahren 2010 bis 2013 auf ein Einsparvolumen von 36 Millionen Euro inklusive der Kürzung investiver Maßnahmen, die für 2010 eingeplant sind.

#### Leverkusen

Im Falle von Leverkusen ist das HSK, wie auch in Duisburg und Castrop-Rauxel, nicht genehmigt worden. Im Zeitraum 2010 bis 2013 sind im Personalbereich Einsparungen in der Höhe von 43,3 Millionen Euro veranschlagt, das sind über 59 Prozent des Gesamtkonsolidierungsvolumens. Sind es im Jahr 2010 noch gut 6 Millionen Euro, sollen im Jahr 2015 bereits über 10 Millionen bei den Personalaufwendungen gekürzt werden. Konsolidierungspotenziale werden zudem vor allem im Bereich Gebäudewirtschaft, gefolgt von den Bereichen Finanzen, Kultur und Jugend gesehen.

#### Gladbeck

Die Stadt Gladbeck hatte 2009 ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, da sie den Haushalt durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage formal ausgleichen konnte. Diese ist jedoch aufgebraucht worden, sodass 2010 der Kommunalaufsicht erneut ein modifiziertes HSK vorgelegt werden musste. Darin ist

ein Gesamteinsparvolumen von 2010 bis 2014 in der Höhe von 19 Millionen Euro geplant. Auf den Personalbereich entfallen dabei 2,9 Millionen Euro, wobei der größte Anteil mit 1,5 Millionen Euro durch Reduzierung von Rückstellungen für Überstunden und Urlaub, gefolgt von Abbau frei werdender Stellen (1,2 Millionen Euro) und durch Reduzierung der Ausbildung über Bedarf gespart werden soll.

#### Gelsenkirchen

In Gelsenkirchen sollen zunächst fast ein Drittel der Einsparmaßnahmen im Bereich Personal stattfinden. Rechnet man jedoch aus dem Gesamtvolumen der Einsparmaßnahmen von 46,8 Millionen Euro die gesondert aufgeführte und noch zu konkretisierende Maßnahme „Verwertung Kinderklinikgelände“ im Wert von 24 Millionen Euro heraus, ergeben sich konkrete Maßnahmen von 22,8 Millionen Euro. Bei dieser Betrachtungsweise würden in Gelsenkirchen die Einsparungen im Personalbereich weit über die Hälfte der Gesamtsumme betragen.

#### Unna und Essen

Diese Städte planen hingegen, wie auch die Stadt Velbert, jeweils nur knapp ein Viertel der Einsparungen im Personalbereich vorzunehmen. In Unna werden dabei 37 Stellen durch Reduzierung von Standards und Aufgabenverdichtung im Zeitraum von 2010 bis 2014 abgebaut. Ansonsten erstrecken sich die Maßnahmen auf mehrere Bereiche: 25 Prozent Infrastrukturmaßnahmen, 20 Prozent Ertragsverbesserungen, 15 Prozent Optimierung der Beteiligungen und 10 Prozent auf Reduzierung von Sachaufwendungen. In Essen verteilen sich die Einsparungen fast ausgewogen auf die Bereiche Defizit-reduzierung beziehungsweise Gewinnausschüttung der städtischen Beteiligungunternehmen, Personalkostenreduzierung, Aufwandsreduzierung im Verwaltungsbereich und Steigerung der Erträge.

#### Fazit

Aus den betrachteten Haushaltssicherungskonzepten wird deutlich, dass erhebliche Einsparungen im Personalbereich geplant sind (vgl. Abbildung 1). Sie umfassen in Castrop-Rauxel, Leverkusen und Gelsenkirchen (ohne nicht konkretisierte Maßnahmen) über die Hälfte der Einsparsumme. Dies muss nicht zwangsweise immer Personalabbau bedeuten, es handelt sich auch um Maßnahmen wie Beförderungsstopp oder die Reduzierung von Rückstellungen. Betrachtet man das Jahr 2010, so reicht das Konsolidierungsvolumen in Bezug auf die Gesamtaufwendungen im aktuellen Haushalt in den einzelnen Städten von 0,2 Prozent in Gladbeck bis 5,7 Prozent in Essen.

Die Frage wird nun sein, ob diese Pläne umzusetzen sind. Daher gilt es, in den kommenden Jahren zu überprüfen, inwiefern die identifizierten Einsparpotenziale realisiert werden konnten oder die Schwerpunktsetzung verändert werden muss. Fraglich ist zudem, ob ein HSK auf möglicherweise nicht zu realisierenden politischen Forderungen basieren sollte, wie es im Falle Duisburg geschehen ist.

Einige Städte werden jedoch den Weg aus der Schuldenfalle aus eigener Kraft kaum bewerkstelligen können. Daher wurde von mehreren Städten ein Entschuldungsfonds gefordert, der vom damaligen Finanzminister allerdings abgelehnt wurde. Derzeit findet darüber eine politische Debatte statt, in der sich die neue Landesregierung für eine solche Konsolidierungshilfe ausspricht. Allerdings müssen die Städte und Gemeinden erhebliche eigene Anstrengungen unternehmen, auch wenn diese schmerzliche Einschnitte bedeuten. Dabei geht es um eine langfristige Planung mit Blick auf nachhaltige Konzepte und wachstumswirksame Maßnahmen, die den Zeitraum von vier Jahren übersteigen dürfte. ■

## Studie: Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich

Eine von KPMG und Oxford Economics unter Beteiligung des deutschen und britischen Instituts für den öffentlichen Sektor herausgegebene Studie zum Thema Haushaltskonsolidierung hat ergeben, dass die in der Wirtschaftskrise drastisch angestiegene Staatsverschuldung der Industrienationen nicht mehr allein durch Wirtschaftswachstum und entsprechend steigende staatliche Einnahmen unter Kontrolle zu bringen ist. Basierend auf historischen Erfahrungswerten und Hintergrundinterviews mit Entscheidungsträgern in fünf Staaten (Deutschland, Großbritannien, Kanada, Spanien, USA) analysiert die Studie verschiedene Ansätze zur Haushaltskonsolidierung. In 2009 lag die durchschnittliche Defizitquote in den G7-Ländern bei über 10 Prozent und die durchschnittliche Gesamtverschuldung bei über 100 Prozent des BIP. Um angesichts dieser Entwicklung handlungsfähig zu bleiben, müssen die Regierungen in Zukunft Neuverschuldungen konsequent entgegensteuern, ohne jedoch den wirtschaftlichen Aufschwung zu gefährden.

Nach Aussage der Studie hat sich in der jüngeren Vergangenheit an Beispielen wie Dänemark, Irland, Schweden und Kanada gezeigt, dass eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung zu erreichen ist, ohne die wirtschaftliche Entwicklung zu beeinträchtigen. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die beste Konsolidierungsstrategie in einer konsequenten Ausgabenreduktion in Kombination mit gezielten, geringfügigen Steuererhöhungen besteht. Es wird empfohlen, dass sich eine Ausgabenreduktion auf eine Reduzierung der Sozialausgaben und der Kosten für die öffentliche Verwaltung konzentrieren sollte, da diese Bereiche durchschnittlich fast zwei Drittel der Staatsausgaben ausmachen. Dagegen sollten staatliche Investitionen nur minimal gekürzt werden.

Aufgrund des derzeitigen Ausmaßes der Staatsverschuldung sollte ein nachhaltiger Schuldenabbau jedoch zusätzliche Maßnahmen umfassen. Dazu gehören zum Beispiel eine Verschlankung und gezielte Effizienzsteigerung der öffentlichen Hand. Da Haushaltskonsolidierungen ein heikles politisches Thema darstellen, wird in der Studie hervorgehoben, dass die Umsetzung von Sparmaßnahmen und Umstrukturierungen auf Schwierigkeiten stoßen kann. Die Krise könne jedoch als Gelegenheit dienen, um den Widerstand der Interessengruppen zu verringern.

Schuldenbremsen werden in der Studie als ein mögliches Instrument im Rahmen der Haushaltskonsolidierung betrachtet. Obwohl die OECD bestätigt, dass sich Schuldenbremsen in den letzten 30 Jahren in vielen Ländern positiv auf die Haushaltskonsolidierung ausgewirkt haben, wird darauf hingewiesen, dass solche Regeln kritisch zu betrachten sind. Am Beispiel des Maastrichter Stabilitätspakts sei deutlich geworden, dass derartige Abkommen aufgrund ihrer Ausnahmeregelungen in schwierigen Zeiten leicht ihre Gültigkeit verlieren und daher nicht als Garantie für zukünftige fiskalpolitische Nachhaltigkeit betrachtet werden könnten. Um die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte zu reduzieren, hat der Deutsche Bundestag im Mai 2009 die Einführung einer Schuldenbremse im Grundgesetz beschlossen. Damit wird die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes auf maximal 0,35 Prozent des BIP beschränkt.

Mit Blick auf Deutschland wird weiter festgestellt, dass eine Konsolidierung dadurch erschwert wird, dass Deutschland als Mitglied der Eurozone nicht die Möglichkeit hat, durch eine Abwertung der Währung und entsprechende Inflation das Defizit zu verringern. Trotz dieser Schwierigkeiten habe die deutsche Regierung die Notwendigkeit der Haushalts-



konsolidierung erkannt und 2010 ein weitreichendes Konsolidierungspaket in Höhe von 80 Milliarden Euro bis 2014 verabschiedet.

Abschließend wird in der Studie betont, dass eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung möglich ist. Jedoch wird darauf hingewiesen, dass ein nachhaltiger Schuldenabbau ohne jegliche Steuererhöhung und ohne Effizienzsteigerung des öffentlichen Sektors schwer zu erreichen sein wird.

*Die Studie „Meeting the Deficit Challenge – Strategies for Fiscal Sustainability“ (vorerst nur auf Englisch erhältlich) kann beim Institut für den öffentlichen Sektor e.V. angefordert oder von [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de) heruntergeladen werden. ■*

## Standpunkt

# Wie weiter mit dem neuen öffentlichen Rechnungswesen? Wohin mit der Ergebnissteuerung?



**Dr. Ferdinand Schuster**

Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

**In der jüngsten Zeit hat sich die Kritik an der Doppik, der weitgehend am HGB ausgerichteten kaufmännischen Rechnungslegung, verstärkt. Von Forderungen nach Modifikation von Standards bis hin zur kompletten Ablehnung reicht ein breites Spektrum an Meinungen, die in der kommunalen Welt vertreten werden. Kritisiert wird ein Überfluss an Informationen, deren Steuerungsrelevanz in Zweifel gezogen wird. Bemängelt wird auch das auf den ersten Blick politisch verhängnisvolle Signal, das der vollständige Ausweis der Verschuldung etwa durch Einbezug zukünftiger Belastungen oder Verbindlichkeiten öffentlicher Unternehmen aussendet. Sollen denn modern buchende Kommunen schlechter dastehen als solche mit konventioneller Rechnungslegung? Gleichen die Informationsgewinne den Aufwand der Einführung der doppischen Buchführung aus?**

Gäbe es nicht die gesetzliche Verpflichtung, manch ein Kommunalpolitiker würde wohl gern das Rad der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens zurückdrehen. Die alte kamerale Welt mag nicht immer gut gewesen sein, kiloschwere Haushaltspläne haben auch damals schon nur wenige wirklich durchschaut, aber die neue Wirklichkeit lässt das Vergangene in mildem Licht erscheinen. In der Doppik wie in der Kameralistik gilt schließlich, dass entscheidend ist, was am Ende in der Kasse liegt.

Auch der hartnäckigste Haushaltsmodernisierer wird nicht bestreiten können, dass die neue Rechnungslegung in den Kommunen derzeit ihre erste Bewährungsprobe durchlebt. Erst auf mittlere oder gar langfristige Sicht wird man die Frage beantworten können, ob sich tatsächlich Entscheidungen aufgrund der durch das neue Haushaltswesen gewonnenen Transparenz verbessern und ob

doppisch buchende Kommunen eine zukunftsorientiertere Politik betreiben. Mit anderen Worten, ob die erweiterten Informationen auch für eine ergebnisorientierte Steuerung auf Basis von Zielen genutzt werden.

Kurzfristig haben doppisch buchende Kämmerer zwar auch nicht mehr Geld in der Kasse, wissen aber immerhin etwas besser, dass ihnen noch einiges mehr fehlt, als die kameralen Zahlen besagen. Eigentlich sollte das keine schlechte Ausgangslage sein, um mit Finanzministern in den Verteilungskampf um knappe Gelder zu gehen und der Öffentlichkeit zu verdeutlichen, wie groß das Loch in den kommunalen Kassen wirklich ist.

Stattdessen treten einige den Rückzug an, lassen die in der Produktgliederung angelegte Ergebnissteuerung außer Betracht und beschränken sich auf die rein finanzielle Sicht der Dinge, die derzeit



alles überlagert. Dies bedeutet zwar keinen Rückzug aus der Doppik, die erweiterte finanzielle Sicht bleibt bestehen, aber die Outputsteuerung, die das Neue Steuerungsmodell bereits lange vor der „Doppikwelle“ propagierte, wird damit klammheimlich zu Grabe getragen. Was damit zugleich in die Grube fährt, ist die langfristige Gestaltungsperspektive, die eigentlich mit der neuen (Haushalts-) Steuerung beabsichtigt war.

Dass jedoch gerade in Krisenzeiten schwerwiegende Strukturentscheidungen fallen, die langfristig das Gesicht der Gemeinde verändern, ist kaum zu bestreiten. Und dass gerade langfristig wirkende Entscheidungen auch ein entsprechendes langfristig ausgelegtes Steuerungssystem benötigen, erscheint auf den ersten Blick logisch. Der Produkthaushalt mit Leistungskennzahlen und nicht finanziellen Größen stellt Informationen bereit, die über die Inputperspektive hinausreichen und kann Auswirkungen von Sparmaßnahmen unmittelbar verdeutlichen. Im (sehr seltenen) Idealfall können sogar über Veränderungen an Outputs hinaus Wirkungen bei den Betroffenen angezeigt werden. Viele Kommunalpolitiker aber empfinden offenbar Produkthaushalte mit ihren Leistungsbeschreibungen und Kennzahlenaufstellungen als überflüssiges Beiwerk. Und so entscheidet wohl in diesen Tagen meist der aktuelle Geldverbrauch über das Schicksal von Maßnahmen oder Einrichtungen, nicht deren Leistung oder Wirkung.

Vielleicht ist der Grund dafür, dass das System der neuen Verwaltungssteuerung mit Produkthaushaltsplänen und Kennzahlen auch schlicht am Bedarf – am kommunalpolitischen Nutzer – vorbeigeplant worden ist? Haben wir möglicherweise ein „Schönwetter-System“ errichtet, das in stürmischen Zeiten auseinandergeredet wird?

Vergangene Erfahrungen mit betriebswirtschaftlichen Modernisierungsmaßnahmen haben gezeigt, dass folgende drei Problembereiche zu erwarten sind:

- Entwicklung unzweckmäßiger Instrumente
- Mangelhafte Einführung an sich zweckmäßiger Instrumente
- Mangelnde Nutzung effektiv eingeführter zweckmäßiger Instrumente.

Es wird kaum zu bestreiten sein, dass die Doppik im Vergleich zum kamerale System zusätzliche Informationen bereitstellt und den tatsächlichen Ressourcenverbrauch besser abbilden kann. Somit ist das Instrument der Doppik grundsätzlich zweckmäßig, um die Steuerung zu verbessern. Angesichts der praktisch flächendeckenden Umstellung auf doppische Rechnungslegung in den deutschen Kommunen scheint auch die mangelhafte Einführung nicht das Problem zu sein. Die Nutzung des neuen Instrumentariums dürfte daher der entscheidende Punkt sein.

Haushaltspläne sind durch die vielen neuen Informationen in Form von Produkten und Kennzahlen zuweilen umfangreicher geworden als die alten kamerale Pläne, obwohl eigentlich das Gegenteil versprochen wurde. Oft stehen Gemeinderäte und wohl auch manche Dezernenten ratlos vor den neuen Zahlenwerken und können mit der Flut an vermeintlich nützlichen Hinweisen wenig anfangen.

Manches an der derzeitigen Situation erinnert an die Phase der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung. Auch damals, in den neunziger Jahren, entstanden Produktkataloge mit einer perfekten Abbildung des gesamten Verwaltungshandelns, die am Ende des Tages nur „Kenner“ als hilfreich empfanden. Vollständigkeit und Perfektion mögen in der Theorie ehrenwerte Ziele sein, in der Gemeinderatssitzung zählt die tägliche Praxis.



So erscheint es naheliegend, die Nutzer – also die Politiker – zu fragen, welche Informationen sie denn benötigen und welche Steuerungsgrößen echte Relevanz für die eigene Arbeit entfalten. So könnte theoretisch ein adressatengerechtes Planungssystem entstehen. Es ist jedoch nicht zu bestreiten, dass sich politische Prioritäten, wenn man sie denn überhaupt objektiv ermitteln könnte, ändern. Wer versuchen würde, für alle möglichen Änderungen und Unwägbarkeiten das umfassende System zu entwerfen, wird verlieren oder seine Nutzer mit Informationen überfrachten.

Das neue öffentliche Rechnungswesen in Form von Produkthaushalten wird jedoch nur überleben, wenn es gelingt, Komplexität zu reduzieren und „schlanke Pläne“ zu entwickeln, welche die Flexibilität beweisen, aktuell notwendige Informationen zu liefern, die wiederum die politische Entscheidungsfindung unterstützen. Die Erfahrung mit der Kosten- und Leistungsrechnung hat gezeigt, dass nur eine Vereinfachung und Konzentration mit „Mut zur Lücke“ Systeme mit praktischem Nutzen hervorbringen. Die Patentlösung gibt es dabei nicht, aber es führt auch kein Weg daran vorbei, auf ein System mit hoher Nutzerfreundlichkeit hinzuwirken. ■

## Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

### Corporate Governance

#### Musterkodex Public Corporate Governance in NRW

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, kommunaler Praktiker und Vertreter des Innen- und Finanzministeriums wurden Regelungen für einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) erarbeitet, der auf freiwilliger Basis in den Kommunen des Landes umgesetzt werden kann. Auf der Grundlage eines Vorstandsbeschlusses vom 18.11.2009 hat der Städtetag Nordrhein-Westfalen seinen Mitgliedstädten den PCGK zur Anwendung empfohlen.

Der PCGK wurde auf Basis des Deutschen Corporate Governance Kodex, der vom Präsidium des Deutschen Städtetags verabschiedeten Eckpunkte zum PCGK sowie auf der Grundlage einzelner Kodizes aus den Städten (Essen, Stuttgart, Rostock) einvernehmlich mit Vertretern der Landesregierung erarbeitet. Er gibt einen Überblick über die an der Steuerung kommunaler Unternehmen beteiligten Akteure, deren Aufgaben sowie ihr Zusammenwirken und soll damit die Transparenz und Nachprüfbarkeit bei öffentlichen Unternehmen erhöhen. Er ist in seinen Formulierungen an der Rechtsform der GmbH mit fakultativem Aufsichtsrat ausgerichtet. Für Beteiligungen an Gesellschaften in einer anderen Rechtsform sollen die Regelungen entsprechend gelten.

Der Kodex enthält auch Regelungen zur Offenlegung der Vergütungen von Geschäftsführern und Aufsichtsräten. Allerdings sieht der Kodex – abweichend vom Transparenzgesetz NRW – vor, dass von der Ausweisung der Vergütungen abgewichen werden kann, wenn zwei Drittel des Rats dies beschließen.

Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Kodex im November 2009 abschließend

beraten worden ist, wohingegen der Landtag das Transparenzgesetz am 17.12.2009 beschlossen hat (vgl. Public Governance Frühjahr/Sommer 2010). Aus diesem Grund wären die in dem Kodex enthaltenen Vergütungsregelungen für den Aufsichtsrat (Ziffer 2.7.2) und für die Geschäftsführung (Ziffer 3.3.3) an das Transparenzgesetz anzupassen.

Der Musterkodex kann unter [www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/3\\_veroeffentlichungen/2010/2010\\_eildienst\\_heft\\_1-2.pdf](http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/3_veroeffentlichungen/2010/2010_eildienst_heft_1-2.pdf) abgerufen werden. ■

#### Neufassung Deutscher Corporate Governance Kodex

Die vom Bundesministerium der Justiz eingesetzte Regierungskommission hat am 26.5.2010 die Fassung des Deutschen Corporate Governance Kodex erneuert. Hauptanliegen ist die vielfältigere Besetzung des Aufsichtsrats, die durch einen höheren Anteil von Frauen sowie ausländischer Experten erreicht werden soll. Ebenso empfiehlt die Kommission, dass die konkrete Zielsetzung zur Erhöhung der Vielfalt des Aufsichtsrats und der Stand der Umsetzung im Corporate Governance-Bericht veröffentlicht werden sollen. Diese Berichtspflicht soll Transparenz hinsichtlich der personellen Planungen des Aufsichtsrats bringen. Zusätzlich zu der Empfehlung einer höheren Frauenquote im Aufsichtsrat soll gleichfalls der Anteil von Frauen in Führungspositionen generell erhöht werden. Diese Empfehlung richtet sich speziell an den Vorstand. Die Bundesfamilienministerin hatte jüngst eine feste Frauenquote in Führungspositionen von 20 Prozent bis 2015 gefordert. Diese Aussage stieß auf Widerstand bei Unternehmensverbänden.

In Bezug auf die Qualifikation der Aufsichtsräte ist im Kodex nun eine ausdrückliche Forderung zu eigenverantwortlicher Aus- und Weiterbildung formuliert, die

auch von den Unternehmen unterstützt werden soll.

Eine weitere Empfehlung der Kommission betrifft die Tätigkeiten von Vorstandsmitgliedern, die künftig nicht mehr als drei Aufsichtsratsmandate in konzernexternen börsennotierten Gesellschaften wahrnehmen sollen. Dies gilt auch für Mandate in Aufsichtsratsgremien von nicht börsennotierten konzernexternen Unternehmen, die vergleichbare Anforderungen an ihre Mitglieder stellen. ■

#### Weiterentwicklung der Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons Luzern

Zur weiteren Verbesserung der Public Corporate Governance(PCG)-Richtlinien wird seit Februar in einem eigenen Projekt die bestehende PCG-Richtlinie um Zuständigkeits- und Haftungsnormen ergänzt. Damit soll auch die zukünftige Verwaltungs- und Stiftungsratsstätigkeit von Behördenmitgliedern geklärt werden. Anlass für das PCG-Projekt ist die geplante Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes.

Im Kanton Luzern wurde die PCG in 2007 durch das Konzept „Beteiligungs- und Beitragscontrolling“ gestartet. Im Kantonsmonitoring mit dem Namen „Beteiligungsmanagement-Index“ der Avenir Suisse belegte Luzern damit in 2009 bereits den dritten Rang. Handlungsbedarf besteht vor allem noch beim strategischen Management, der Rollenteilung zwischen dem Staat als Gewährleister und Eigentümer und der Besetzung der Rollen.

Das Interesse an dem Thema Public Corporate Governance zeigt sich durch die zunehmende Zahl an Veröffentlichungen und diversen Veranstaltungen auf allen politischen Ebenen. Konkrete Projekte wurden im Bund – mit dem Corporate Governance-Bericht (2006) – und in vielen Kantonen und großen Kommunen

durchgeführt. Ein dringender Handlungsbedarf zeigte sich bei der Liberalisierung von Versorgungsleistungen öffentlicher Unternehmen, die zwar unterschiedliche Rechtsformen aufweisen, aber analoge Fragestellungen der Aufsicht, Führung, strategischen Ausrichtung, Steuerung und Kontrolle mit sich bringen. Zur Erhöhung der finanziellen Transparenz wird in weiteren Projekten außerdem die Rechnungslegung öffentlicher Unternehmen durch eine Anlehnung an die IPSAS verbessert.

Die heute in der Schweiz bestehenden PCG-Richtlinien weisen unterschiedliche Entwicklungsstände auf. Die Erfahrungen in der praktischen Anwendung zeigen folgende Problembereiche: Unterschätzung von Risiken und Haftungsfragen, Unterscheidung Eigentümer- beziehungsweise Gewährleistungsverantwortung, Gestaltung der Führungsstrukturen, Rollenkonflikte durch Besetzung des Boards mit Personen der (Ober-)Aufsicht.

Im Kantonsportal [www.lu.ch](http://www.lu.ch) finden sich die Botschaft zur Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (B 145) und die verschiedenen parlamentarischen Anfragen und Antworten. Der Thinktank Avenir Suisse hat unter dem Titel „Kantone als Konzerne“ einen Überblick über die kantonalen Beteiligungen und deren Steuerung erarbeitet: [www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch). ■

#### Rechtliche Risiken von „Lustreisen“ für Aufsichtsratsmitglieder kommunaler Unternehmen

Aufwendige Geschäftsreisen von Aufsichtsratsmitgliedern bergen rechtliche Risiken. Das gilt vor allem, wenn die Kosten von einem Geschäftspartner des kommunalen Unternehmens erstattet werden.

So hat das Amtsgericht Gummersbach im April 2009 zwei Mitglieder des Aufsichtsrats eines kommunalen Energieversorgers zu hohen Geldstrafen verurteilt (Urteil vom 27.4.2009, Az. 82 Ls 55/08). Die Angeklagten hatten mit ihren Ehe-



frauen an Luxusreisen teilgenommen, die sie unter anderem nach Rom oder auf Bohrinseln in Norwegen führten. Die Kosten wurden durch das kommunale Unternehmen, überwiegend aber durch einen seiner Gaslieferanten übernommen. Das Amtsgericht sah in diesen „Fachexkursionen“ nur einen Deckmantel der Fachlichkeit und verurteilte die Angeklagten wegen Vorteilsannahme und Untreue.

Daher müssen Aufsichtsratsmitglieder berücksichtigen, dass, soweit ihnen Vermögensbetreuungspflichten gegenüber ihrem Unternehmen obliegen, ihnen durch unangemessene „Lustreisen“ Geld- oder sogar Freiheitsstrafen wegen Untreue (§ 266 Abs. 1 des Strafgesetzbuchs (StGB)) drohen.

Aber auch wenn ein Dritter die Reisekosten einer „Lustreise“ übernimmt, kommt eine Strafbarkeit des mitreisenden Aufsichtsratsmitglieds als Vorteilsannahme in Betracht. Diese liegt nach § 331 Abs. 1 StGB vor, wenn „ein Amtsträger für die Dienstaussübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten annimmt“. Mit dieser Vorschrift soll der Anschein vermieden werden, die Entscheidungen eines Amtsträgers seien käuflich.

Im Jahr 1997 ist dieser § 331 StGB durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz neu formuliert worden. Seither muss der Vorteil nicht mehr als Gegenleistung für eine bestimmte Diensthandlung gewährt werden. Vielmehr sollen auch Fälle in den



Tatbestand einbezogen werden, in denen das generelle Wohlwollen des Amtsträgers erkaufte wird. Die Argumentation, dass Aufsichtsratsmitglieder einer kommunalen GmbH oder AG keine Amtsträger, sondern Privatpersonen in privatrechtlich organisierten Unternehmen sind, gilt ebenso wenig. Die Vertreter der Gemeinde im Aufsichtsrat haben, wie zum Beispiel § 113 Abs. 1 GO NRW ausdrücklich festschreibt, die Interessen der Gemeinde zu verfolgen. Nicht nur Aufsichtsratsmitglieder wie der Bürgermeister oder der Kämmerer sind deshalb Amtsträger. Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB ist Amtsträger jeder, der dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer „sonstigen Stelle“ Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Voraussetzung dafür, dass zum Beispiel eine kommunale GmbH als eine „sonstige Stelle“ gilt, ist einerseits, dass sie eine Tätigkeit ausübt, die der einer Behörde entspricht. Neben empfindlichen Strafen kann ein Gericht bei einer „Lustreise“ den Verfall des Vermögensvorteils, also die „Rückzahlung“ der Reisekosten anordnen. Ferner muss ein Aufsichtsratsmitglied damit rechnen, unter Umständen von seiner Gesellschaft auf Schadensersatz in Anspruch genommen zu werden. ■

## Verwaltungsmodernisierung

### Bürokratieabbau macht Fortschritte

Der Nationale Normenkontrollrat hat am 7.7.2010 der Bundeskanzlerin seinen vier-

ten Jahresbericht „Qualität durch Transparenz – Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung“ übergeben.

Die Bundeskanzlerin hob hervor, dass Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung eigenständige Politikziele der schwarz-gelben Bundesregierung seien.

Nach Angaben der Regierung wurden bis Ende 2009 über 300 Vereinfachungsmaßnahmen umgesetzt, Ende Juni 2010 sei zudem ein Umsetzungsplan mit knapp 100 weiteren Vorhaben beschlossen worden. Mit diesem werden laut Bundesregierung im Jahr 2010 Vereinfachungen von über vier Milliarden Euro netto erreicht. Das entspräche insgesamt einer Entlastung der Wirtschaft von rund 22 Prozent gegenüber 2006.

Indes hat der Bundestagsausschuss für Wirtschaft und Technologie am 7.7.2010 auf Wunsch der Koalitionsfraktionen die weitere Beratung des von ihnen gemeinsam eingebrachten Gesetzentwurfs zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats vertagt. Mit dem Gesetzentwurf wird das Ziel verfolgt, die Prüfkompetenzen des Normenkontrollrats auszuweiten. Das beim Bundeskanzleramt angesiedelte Gremium soll in Zukunft nicht nur die Bürokratiekosten von Gesetzentwürfen, sondern alle Regelungsfolgen, also den „Erfüllungsaufwand“, prüfen. Dieser „Erfüllungsaufwand“ soll auch bei Gesetzentwürfen, die aus der Mitte des Bundestags kommen, auf Antrag einer Fraktion geprüft werden.

Dagegen hatten in einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses einige Sachverständige Einwände erhoben. Sie sahen unter anderem Probleme im Zusammenhang mit dem freien Mandat der Bundestagsabgeordneten. Die SPD-Fraktion hatte im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie bereits einen Änderungs-

antrag eingebracht, in dem Anregungen aus der Anhörung aufgegriffen werden. Danach soll der Normenkontrollrat nur noch dann Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestags prüfen, wenn die den Gesetzentwurf einbringende Fraktion dies selbst verlangt. Außerdem verlangt die SPD-Fraktion eine eindeutige Definition des Begriffs „Erfüllungsaufwand“. ■

### Hochschulsteuerung im EU-Vergleich zeigt abnehmende Autonomie

Die deutschen Hochschulen haben im europäischen Vergleich Autonomieverluste zu verzeichnen. So hat beispielsweise zwischen 1995 und 2008 bei der Qualitätssicherung von Lehre und Studium die Dichte staatlicher Regelungen merklich zu- und der institutionelle Handlungsspielraum entsprechend abgenommen. Dies ist ein Ergebnis einer neuen Studie mit dem Titel „Progress in higher education reform across Europe“, die die Veränderung der Hochschulsteuerung und -finanzierung in 33 europäischen Ländern verglichen hat.

Die Studie, welche im Auftrag der EU-Kommission erstellt wurde, zeigt für die untersuchten Hochschulsysteme unter anderem folgende Entwicklungstrends auf:

- Generell ist in den europäischen Hochschulsystemen eine deutliche Zunahme der Rechenschaftspflichten der Hochschulen gegenüber Staat und Öffentlichkeit (Strategiepläne, Berichtswesen, Qualitätssicherung/Evaluation) zu verzeichnen. In etwa der Hälfte der 33 Länder hat die diesbezügliche Autonomie der Hochschulen abgenommen, darunter auch in Deutschland.
- Europäische Hochschulen verfügen über weitreichende Möglichkeiten, selbstständig über Strategie, Personaleinstellungen und Gestaltung der Studienprogramme zu entscheiden sowie Studierende auszuwählen. Deutschland allerdings rangiert hier gemeinsam mit



Frankreich, Ungarn und Spanien auf einem niedrigen Niveau.

- Der stärkste Autonomiegewinn hingegen ist im Bereich Finanzierung zu verzeichnen, so auch in Deutschland. Insgesamt ist der wirtschaftliche Druck auf die europäischen Hochschulen gewachsen.

Die gesamte Studie ist unter [http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/vol2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/vol2_en.pdf) abrufbar. ■

## Öffentliche Finanzwirtschaft

### KfW-Kommunalbefragung bestätigt kritische Finanzlage

Die finanzielle Lage der Haushalte wird von den Befragten als kritisch wahrgenommen und durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise noch verschärft. In diesem Zusammenhang wird eine eingeschränkte Investitionsfähigkeit prognostiziert. Vor allem größere Städte und Gemeinden befürchten hier starke bis mittlere Auswirkungen.

Die KfW-Bankengruppe beauftragte 2009 das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), eine Befragung von Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern durchzuführen, die im April 2010 veröffentlicht wurde.

Es wurde insbesondere nach der finanziellen Lage, dem Investitionsbedarf, der Finanzierungsstruktur und der Finanzierungsplanung der Kommunen gefragt. Die Einschätzungen der Städte und Gemeinden werden vor dem Hintergrund der zukünftigen Herausforderungen durch Klimawandel, demografische Entwicklung und Sockelarbeitslosigkeit betrachtet.

Investitionsrückstände zeichnen sich deutlich in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, Schulen, Sportstätten, Verwaltungsgebäude und der Kinderbe-

treuung ab. Somit liegen die Investitionsschwerpunkte für die Kommunen im Jahr 2010 und darüber hinaus in genau diesen Bereichen sowie der Trinkwasser- und Abwasserentsorgung. Gleichfalls spielt die energetische Sanierung eine wichtige Rolle in den Planungen von 2010, was auf die Anreize aus dem Konjunkturpaket II zurückzuführen ist.

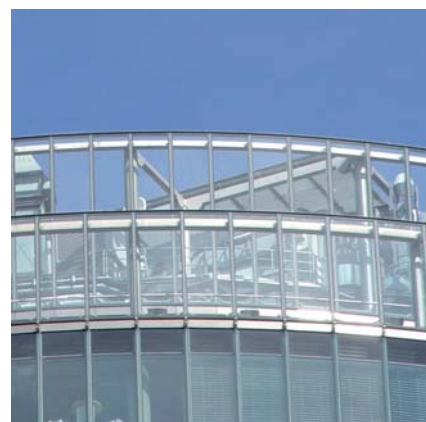
Für Investitionen wird an erster Stelle das Eigenkapital, gefolgt von staatlichen Fördermitteln und kommunalen Krediten eingesetzt. Diese Kredite werden zumeist von den Sparkassen (32 Prozent) bezogen, aber auch von Landesbanken (24 Prozent). Den restlichen Anteil bilden Großbanken, Genossenschaftsbanken und Banken mit Sonderaufgaben. Dabei sehen 71 Prozent der Befragten eine langfristige Zinsbindung als vorteilhaft an. Ebenso wird für die Finanzierung der Infrastruktur Leasing genutzt, weit weniger wird bisher auf Public Private Partnership zurückgegriffen. Insgesamt wird die Finanzierungssituation als kritisch betrachtet, so sehen 22 Prozent der Kommunen diese als mangelhaft an und 67 Prozent befürchten eine nachteilige oder sogar sehr nachteilige Entwicklung.

Die Kluft zwischen armen und reichen Städten und Gemeinden wird größer. Als Voraussetzung für einen stabilen Haushalt sehen die Kommunen eine bessere Finanzausstattung, eine Modifizierung des Finanzausgleichs sowie eine striktere Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips.

Die Studie kann auf folgender Seite heruntergeladen werden: [www.difu.de/themenfelder/wirtschaft-finanzen/kommunalfinanzen.html](http://www.difu.de/themenfelder/wirtschaft-finanzen/kommunalfinanzen.html). ■

### Öffentliche Schulden der Bundesrepublik Deutschland weiter gestiegen

In seiner Pressemitteilung vom 28.6.2010 konstatiert das Statistische Bundesamt, dass die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland nach ersten Er-



gebnissen am 31.3.2010 1.711,3 Milliarden Euro betrug.

Gegenüber dem letzten endgültigen Schuldenstand vom 31.12.2009 mit 1.691,9 Milliarden Euro war ein Anstieg von 19,4 Milliarden Euro oder 1,1 Prozent zu verzeichnen.

Die Ergebnisse umfassen die Kreditmarktschulden und Kassenkredite und beziehen sich auf die Kernhaushalte des Bundes und der Länder, einschließlich ihrer jeweiligen Extrahaushalte, sowie die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände.

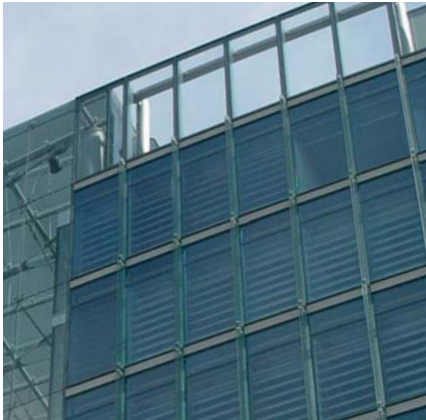
Auch die Mai-Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung aktualisierte seine Prognosen bezüglich der zu erwartenden Steuereinnahmen für die Jahre 2010 bis 2014. Demnach werden von 2010 bis 2013 die Steuereinnahmen um insgesamt 39 Milliarden Euro niedriger ausfallen als bisher erwartet. Rund ein Viertel dieser Mindereinnahmen (10,9 Milliarden Euro) werden von den Kommunen zu tragen sein. ■

## Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

### Studie zur betrieblichen Steuerung von kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen in der Schweiz

Im ersten Jahr der Strommarktliberalisierung 2009 (Kunden mit über 100.000 kWh





Die gesamte Studie ist unter [www.alexandria.unisg.ch/publications/60471](http://www.alexandria.unisg.ch/publications/60471) einzusehen. ■

## Gesundheitswesen

### Krankenhaus Rating Report 2010 zeigt leichte Entspannung

Nachdem 2008 für zahlreiche Krankenhäuser ein wirtschaftlich schwieriges Jahr darstellte, deuten sich für 2009 und 2010 Erlössteigerungen und somit eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage an. Zu diesem Ergebnis kommt der Krankenhaus Rating Report 2010 des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Nachdem 2008 etwa 16,4 Prozent aller Häuser eine erhöhte Insolvenzgefahr aufwiesen, dürfte dies 2009 nur noch auf etwa 11 Prozent und 2010 auf 8 Prozent zutreffen. Bis 2010 sollten außerdem über 80 Prozent der Krankenhäuser einen Jahresüberschuss schreiben. Grundlage dieser Prognosen sind Analysen von 713 Jahresabschlüssen aus den Jahren 2007 und 2008 und Hochrechnungen der Kosten und Erlöse auf 2010. Insgesamt umfassen die Jahresabschlüsse 1.032 Krankenhäuser.

Erstmals nahm 2008 auch die Zahl der Beschäftigten auf 797.500 Vollzeitkräfte in Krankenhäusern wieder zu (0,7 Prozent). Erwähnenswert ist die Ausweitung des Pflegepersonals nach zahlreichen Jahren des Abbaus.

Das Angebot hat sich 2008 nur geringfügig geändert: Die Zahl der Betten nahm um 3.500 auf 503.000 ab. Die Zahl der Krankenhäuser sank auf 2.067.

Private Krankenhäuser gewannen 2008 kaum zusätzlichen Marktanteil (15,9 Prozent zu 15,6 Prozent im Vorjahr). Im Zeitraum zwischen 2000 und 2007 hat allerdings die Marktkonzentration zugenommen: Während im Jahr 2000 die oberen

10 Prozent der Träger 25 Prozent der Krankenhäuser besaßen, waren es 2009 bereits 29 Prozent.

Öffentlich-rechtliche Krankenhäuser haben im Durchschnitt größere wirtschaftliche Schwierigkeiten, wenngleich sich die Lage sehr heterogen darstellt. Zahlreiche kommunale Anbieter zeichnen sich durch ein gutes Rating aus und sind in der Lage, mit starken privaten und freigemeinnützigen Kliniken beziehungsweise Klinikketten zu konkurrieren. Nichtsdestotrotz weisen die defizitären kommunalen Krankenhäuser 2008 ein Defizit von insgesamt 370 Millionen Euro auf, welches aufgrund der verbesserten Rahmenbedingungen bis 2010 vorübergehend auf 220 Millionen Euro schrumpfen könnte. ■

### Anstieg der Personalkosten für den ärztlichen Dienst in kommunalen Krankenhäusern

Am 9.6.2010 haben sich der kommunale Arbeitgeberverband und der Marburger Bund auf einen neuen Tarifvertrag für den ärztlichen Dienst geeinigt. Die wesentlichen Vereinbarungen umfassen einen linearen Anstieg des Gehaltes um 2 Prozent ab 1.5.2010, 400 Euro Einmalzahlung, Erhöhung der Entgelte für Bereitschaftsdienst, Zuschläge für Nacharbeit und kürzere Stufenlaufzeiten in der Entgeltgruppe I. Das kostet die kommunalen Krankenhäuser laut der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände bei einer Laufzeit bis 31.8.2011 rund 140 Millionen Euro zusätzlich und wird als „Grenze des Zumutbaren“ bezeichnet.

Die Deutsche Krankenhausgesellschaft hat sich insbesondere vor dem Hintergrund der vergleichsweise überdurchschnittlichen Gehaltserhöhungen in den vergangenen Jahren sowie der in kommunalen Krankenhäusern oft erwirtschafteten Jahresfehlbeträge stark gegen den vom Marburger Bund veranlassten Streik ausgesprochen.

jährlichem Strombedarf können ihren Lieferanten jetzt frei wählen) haben Wissenschaftler der Universität St. Gallen in einer Folgestudie nach 2003 analysiert, was sich in den vergangenen fünf Jahren in den schweizerischen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) verändert hat.

Demnach finden nach wie vor Rechtsformänderungen in den Unternehmen statt: Während zwischen 1995 und 2003 – in der Phase der öffentlichen Diskussion um die Liberalisierung des Strommarkts – eher die Aktiengesellschaft gewählt wurde, steht jetzt – nach der ablehnenden Volksabstimmung 2002 – die öffentlich-rechtliche Anstalt im Vordergrund. Intern sei in den Strukturen der Unternehmen eine Professionalisierung festzustellen, etwa im Hinblick auf die Verpflichtung zur Netzentgeltkalkulation auf Basis einer Kostenrechnung. Auch eine Effizienzsteigerung, gemessen an der Anzahl der eingesetzten Mitarbeiter pro Netzkilometer, sei festzustellen. Bei den meisten EVU sei der öffentliche Eigentümer direkt im Board (dem strategischen Gremium des Unternehmens) vertreten, von den kleinen Unternehmen gaben aber nur rund 60 Prozent, von den großen sogar weniger als die Hälfte an, auch von der Gemeinde kontrolliert zu werden. Bei den mittelgroßen Unternehmen war nur bei einem Zehntel auch eine Eigentümerstrategie vorhanden, bei den großen immerhin bei 60 Prozent. Defizite stellen die Autoren vor allem beim Thema Risikomanagement kleinerer Unternehmen fest.

Bereits vor dieser neuen Tarifvereinbarung wurde in der Studie „Das erfolgreiche kommunale Krankenhaus“ vom Deutschen Krankenhausinstitut dargestellt, dass die Personalkosten für Ärzte bei den kommunalen Krankenhäusern im Jahr 2008 in allen Bettengrößenklassen höher als bei freigemeinnützigen und privaten Trägern waren. ■

## Kooperationen und Privatisierungen

### Wissenschaftsrat bewertet privatisiertes Universitätsklinikum Gießen und Marburg

In einer ersten Stellungnahme vom 10.5.2010 würdigte der Wissenschaftsrat zwar grundsätzlich die Leistungen des privatisierten Universitätsklinikums Gießen und Marburg, bemängelte jedoch eine fehlende gemeinsame Strategie für Forschung und Lehre.

Eine Bündelung der strategischen Ausrichtung in Abstimmung mit den Universitäten und dem Universitätsklinikum ist aus Sicht des Wissenschaftsrats notwendig, um national wie international sichtbare Schwerpunkte in Forschung und Krankenversorgung zu etablieren.

Dazu empfiehlt der Wissenschaftsrat dem Land, einen gemeinsamen externen wissenschaftlichen Beirat zu berufen, der die gemeinsame Strategiebildung moderierend unterstützt.

Im Einzelnen empfiehlt der Wissenschaftsrat eine weitgehende Komplementarität der Fächerstrukturen einschließlich einer organisatorischen und strukturellen Zusammenführung der beiden Abteilungen für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde an einem Standort, starke gemeinsame Forschungsschwerpunkte, einen abgestimmten Lehrplan und gemeinsame Lehrangebote, eine gemeinsame Schwerpunktsetzung in der Krankenversorgung

sowie eine gemeinsame Ressourcenplanung.

Am 12.2006 war das fusionierte Universitätsklinikum Gießen und Marburg als erstes und bislang einziges Universitätsklinikum in Deutschland privatisiert worden. Eine abschließende Stellungnahme zu den Auswirkungen der Privatisierung auf Forschung und Lehre ist dem Rat daher noch nicht möglich. Die erste Zwischenbilanz sei jedoch positiv. So hätten die erheblichen infrastrukturellen Investitionen des privaten Betreibers an beiden Standorten dazu geführt, dass die baulichen Rahmenbedingungen für die Krankenversorgung und die patientenorientierte klinische Forschung auf ein wettbewerbsfähiges Niveau angehoben wurden. Auch durch zusätzliche Investitionen des Landes seien die Bedingungen für Forschung und Lehre verbessert worden. ■

## Recht und Steuern

### Standard zur Prüfung von Beihilfen geplant – Auswirkungen für öffentliche Unternehmen könnten erheblich sein

Der Hauptfachausschuss des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) hat in seiner Sitzung am 23.6.2010 den Entwurf des Prüfungsstandards „Prüfung von Beihilfen nach Artikel 107 AEUV insb. zugunsten öffentlicher Unternehmen“ (IDW EPS 700) verabschiedet.

Vor allem für öffentliche Unternehmen könnten dadurch erhebliche Auswirkungen in den Fällen entstehen, in denen eine begründete Annahme einer unzulässigen Beihilfe im Sinne des EU-Beihilferechts vorliegt. Beihilfen liegen regelmäßig bei öffentlicher Finanzierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge vor, die für das einzelne betroffene Unternehmen in Form von direkten Zahlungen, Verlustübernahmen, Krediten oder Bürgschaften



ein erhebliches, teilweise existenzielles Gewicht haben können. Je nach Wahrscheinlichkeit, dass eine Beihilfe unzulässig sein könnte und eine Rückzahlung zu erwarten ist, wären im Rahmen der Jahresabschlussprüfung unter Umständen entsprechende Angaben im Lagebericht, im Extremfall auch die Bildung von Rückstellungen zu beachten.

Der EPS 700 stellt die Grundlagen des EU-Beihilferechts dar und beschreibt Auswirkungen und Fehlerrisiken für den Jahresabschluss sowie deren Würdigung im Rahmen der Abschlussprüfung bis hin zur Berichterstattung des Abschlussprüfers.

Daneben befasst sich der Standardentwurf mit gesonderten Aufträgen zur Prüfung von Ausgleichsleistungen bei der gewährenden Stelle. Als Anlage ist dem Entwurf ein Prüfschema für die Würdigung beihilferechtlicher Sachverhalte beigefügt. Eventuelle Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge zu dem Entwurf können bis zum 15.1.2011 an die Geschäftsstelle des IDW gerichtet werden.

Der Entwurf steht im Internet ([www.idw.de](http://www.idw.de)) unter der Rubrik „Verlautbarungen“ als Download zur Verfügung. ■

### Abschluss der Vergaberechtsreform 2009/2010

Die mit dem am 24.4.2009 in Kraft getretenen Vergaberechtsmodernisierungsgesetz eingeleitete Vergaberechtsreform ist abgeschlossen. Die lang erwarteten



Änderungen der Vergabeverordnung und der Sektorenverordnung traten am 11.6.2010 in Kraft (BGBl. I Nr. 30, S. 724). Seitdem sind damit auch die Neufassungen aus 2009 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) und der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) für neu begonnene Vergabeverfahren oberhalb der Schwellenwerte anzuwenden. Die Neufassungen von VOB/A, VOL/A und VOF gelten für Vergabeverfahren, die nach dem 11.6.2010 begonnen wurden. Das Vergabeverfahren beginnt bei europaweiten Ausschreibungen mit Versendung der Bekanntmachung an das EU-Amtsblatt.

Der Bund und einige Länder haben damit begonnen, die Anwendung von VOB/A, VOL/A und VOF unterhalb der Schwellenwerte durch Anwendungserlasse oder Änderung der Landesvergabegesetze (zum Beispiel Hamburg) anzuordnen. In Bundesländern, in deren Landesgesetzen dynamische Verweise auf die jeweils aktuellsten Fassungen der Vergabeordnungen enthalten sind, gelten die Neufassungen dagegen kraft Gesetzes (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, Bremen).

Die Neufassungen von VOB/A, VOL/A und VOF sind in formaler Hinsicht gestrafft, inhaltlich strukturiert zusammengefasst und in ihrem Aufbau an Gesetze angeglichen worden. Inhaltliche Neuerungen der VOB/A sind unter anderem

die Einführung von Schwellenwerten für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben, die Stärkung von Eigenklärungen zum Eignungsnachweis, Mittelstandsschutz durch Fach- und Teillobildung im Unterschwellenbereich und die Nachforderung von fehlenden Erklärungen und Nachweisen sowie Preisangaben durch die Auftraggeber. Ähnliches gilt für die VOL/A und die VOF. Auch in diesen stehen die Stärkung von Eigenklärungen zum Eignungsnachweis und die Nachforderung von fehlenden Erklärungen und Nachweisen im Vordergrund. Dabei unterscheidet sich die Nachforderungsregelung in der VOL/A jedoch erheblich von der VOB/A-Regelung. Hier besteht keine Pflicht zur Nachforderung. Ferner bezieht sich die Nachforderungsmöglichkeit nur ausnahmsweise (VOL/A) beziehungsweise nicht (VOF) auf fehlende Preisangaben. ■

#### **BFH: Vermögensverwaltung unterliegt der Umsatzbesteuerung**

Nachdem das Salix-Urteil des EuGH vom 4.6.2009 für die Umsatzbesteuerung der Vermögensverwaltung von juristischen Personen völlig neue Perspektiven eröffnet hat, beendet der BFH mit seinem Urteil vom 15.4.2010 (V R 10/09) nunmehr endgültig den Gleichlauf der ertrag- und umsatzsteuerlichen Behandlung der Vermögensverwaltung. Das Urteil dürfte erhebliche Auswirkungen auf die Besteuerungspraxis haben.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts werden nach dem Körperschaftsteuerrecht nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art (BgA) besteuert. Nach herrschender Meinung wird mit vermögensverwaltenden Tätigkeiten (zum Beispiel Vermietung und Verpachtung von Grundstücken, Zins- oder Lizenzentnahmen, Entgelte aus Automatenaufstellung, Werbeeinnahmen) kein BgA begründet. Da das Umsatzsteuerrecht auf das Körperschaftsteuerrecht verweist, wurde die

Vermögensverwaltung bislang als nicht unternehmerisch angesehen.

Als Folge wurden vermögensverwaltende Tätigkeiten nicht der Umsatzsteuer unterworfen, gleichgültig ob sie unter eine Umsatzsteuerbefreiung fielen (zum Beispiel Mieten, Zinsen) oder nicht (zum Beispiel Lizenzen, Werbeeinnahmen). Als Konsequenz war auch kein Vorsteuerabzug möglich.

Nach dem neuen BFH-Urteil ist die Vermögensverwaltung umsatzsteuerbar. Der BFH möchte insoweit die Vermögensverwaltung der öffentlichen Hand und natürlicher Personen gleichbehandeln und begründet dies mit einer EU-Richtlinienkonformen Auslegung des deutschen Rechts.

Demnach wird es künftig für die Umsatzbesteuerung entscheidend darauf ankommen, ob die vermögensverwaltenden Tätigkeiten unter eine Umsatzsteuerbefreiung fallen. Im Ergebnis werden mehr Tätigkeiten als bisher der Umsatzsteuer unterliegen. Es entstehen also neue umsatzsteuerliche Pflichten für die öffentliche Hand. Im Gegenzug werden neue Möglichkeiten zum Vorsteuerabzug eröffnet. Beides kann sich erheblich auf die Finanzierung auswirken. Juristische Personen des öffentlichen Rechts mit vermögensverwaltenden Tätigkeiten sollten daher ihre umsatzsteuerliche Situation neu bewerten. ■

#### **Grunderwerbsteuerpflicht bei freiwilligen Gemeindevereinigungen**

Das Sächsische Staatsministerium des Innern hat sich dazu geäußert, inwieweit bei Gemeindegemeinschaften eine Grunderwerbsteuerpflicht entstehen kann.

Hintergrund ist die Antwort auf eine kleine Anfrage vom 24.3.2010 (LT-Drs. 5/1502) im Zusammenhang mit einem angestreb-

ten Zusammenschluss mehrerer sächsischer Gemeinden. Basierend auf einem Gutachten vertritt die Staatsregierung die Auffassung, dass bei einem kommunalen Zusammenschluss in erheblichem Maße Grunderwerbsteuer anfallen kann. Dies betrifft zum einen Grundstücke, die einem Betrieb gewerblicher Art zugeordnet sind und auf einen anderen Rechtsträger übergehen. Auch bei Grundstücken, die einem kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform gehören, kann es zu einer Grundsteuerpflicht kommen, wenn der kommunale Zusammenschluss zu einem Wechsel der Gesellschafter führt.

Die vom Sächsischen Staatsministerium des Innern vertretene Rechtsauffassung betont die Notwendigkeit, bei der Planung kommunaler Zusammenschlüsse frühzeitig eine mögliche Grunderwerbsteuerbelastung zu berücksichtigen. Dabei ist maßgeblich auf die Zuordnung der Grundstücke zu achten. Insbesondere im Falle einer Vereinigung verschiedener Gemeinden, die zu einem Rechtsträgerwechsel führt, kann eine erhebliche Grunderwerbsteuerbelastung entstehen. Da es für die Beurteilung der Grunderwerbsteuerpflicht auf die Zuordnung der Grundstücke zu einem Betrieb gewerblicher Art ankommen kann, ist es ratsam, vor einem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss kritisch zu überprüfen, ob kommunale Einrichtungen, die bislang als hoheitlich betrachtet wurden, nicht möglicherweise die Voraussetzungen eines Betriebs gewerblicher Art erfüllen. ■

### **BFH bejaht Grundsteuerpflicht bei Ausführung von Hoheitsaufgaben durch Private**

Mit Urteil vom 16.12.2009 (II R 29/08) hat der Bundesfinanzhof entschieden, dass Grundbesitz nicht von der Grundsteuer befreit ist, wenn die öffentliche Hand das Grundstück einem privaten Unternehmer zur Durchführung hoheitlicher Aufgaben überlässt.

In dem zugrunde liegenden Sachverhalt hatte eine Stadt im Rahmen eines PPP-Projekts die Abwasserbeseitigung auf eine GmbH übertragen und dieser ein Grundstück, auf dem sich Gebäude und Anlagen zur Abwasserbeseitigung befanden, überlassen. Die GmbH berief sich auf die Grundsteuerbefreiung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GrStG, da der Stadt weiterhin die Abwasserbeseitigung als Pflichtaufgabe zugewiesen war und sie in Ausübung dieser hoheitlichen Aufgabe der GmbH das Grundstück überlassen hatte.

Der Bundesfinanzhof verneinte diese Argumentation und lehnte die Befreiung ab, weil er die erforderliche Identität des hoheitlichen Grundstückseigentümers mit demjenigen, der das Grundstück unmittelbar nutzt, nicht gegeben sah. Auch sei der Stadt die Tätigkeit der GmbH nicht als eine eigene Wahrnehmung der hoheitlichen Pflichtaufgabe zuzurechnen. Eine speziell für PPP-Projekte eingeführte Vorschrift zur Erleichterung der Befreiung (§ 3 Abs. 1 Satz 3 GrStG) sah das Gericht nicht als einschlägig an, da das Grundstück nicht an die öffentliche Hand überlassen wurde, sondern an die GmbH.

Die Entscheidung des BFH hat eine erhebliche Bedeutung für PPP-Projekte im Bereich hoheitlicher Aufgaben, bei denen die öffentliche Hand dem privaten Partner Grundbesitz überlässt. Die Finanzverwaltung hat das Urteil bislang nicht im Bundessteuerblatt veröffentlicht, sodass fraglich ist, ob sie es anwenden wird. Eine Anwendung der Maßgaben des Urteils könnte bei vielen PPP-Projekten dazu führen, dass die zusätzlichen Grundsteuerkosten im Wege von Gebühren letztlich auf den Bürger abgewälzt werden. ■





## Aktuelles zum Haushalts- und Rechnungswesen

### Nordrhein-Westfalen evaluiert doppelte Rechnungslegung der Kommunen

Das doppelte Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) habe den Kommunen einen „Zuwachs an Transparenz“ beschert, wenn in der Einführungsphase auch „Enttäuschung und Reformmüdigkeit“ zu verzeichnen seien. Dies teilte das nordrhein-westfälische Innenministerium in seinem Evaluationsbericht zum NKF-Gesetz vier Jahre nach dessen Inkrafttreten Anfang Juli dem Landtag mit. Abschreibungen und Pensionsrückstellungen würden seitens der Kommunen subjektiv als neue Belastung empfunden, wobei die Ursache für Enttäuschung vom Ministerium darin gesehen wird, dass die neuen Steuerungsinstrumente noch kaum genutzt würden.

Ein verbreitetes praktisches Problem seien die Fristen für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz gewesen, bisher habe noch keine Kommune den ersten Gesamtabschluss aufgestellt. Bei der Frist zur Erstellung des Jahresabschlusses sowie bei der Ausgleichsrücklage, die vielfach als zu unflexibel empfunden werde, sollen laut Ministerium gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden. Dabei würden auch neue bundesrechtliche Vorschriften einbezogen, so zum Beispiel das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz.

Das NKF habe „im Grundsatz breite Akzeptanz gefunden“, nach der Konzentration auf Bewertungs- und Buchungsfragen

würden nun zunehmend Fragen zum Umgang mit den Erkenntnissen aus der neuen Haushaltsführung in den Vordergrund rücken. Der weitere Erfolg der Reform bedürfe jedoch des „nachhaltigen Engagements“ von lokalen Akteuren.

Der Bericht ist nebst Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände auf der Seite [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de) unter „Dokumente“, „Landtagsdokumentation“ zu finden. ■

### IDW zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts in Hessen

Am 29.4.2010 hat das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) gegenüber dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport zum Entwurf der Verwaltungsvorschriften zum Gesamtabschluss in Hessen Stellung genommen. Diese Verwaltungsvorschriften beziehen sich ihrerseits auf die Hessische Gemeindeordnung (HGO) und Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik).

Das IDW kritisiert, dass in dem Entwurf eine Anwendung des HGB in der Fassung vor dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) anstelle eines dynamischen Verweises auf das HGB vorgesehen ist.

Ferner ist es aus Sicht des IDW hinsichtlich der Wahrung der Einheitsfiktion sowie der interkommunalen Vergleichbarkeit problematisch, dass nach dem Entwurf im Fall abweichender Vorschriften zu Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden für die Gemeinde (HGO, GemHVO) und die zu konsolidierenden Aufgabenträger (HGB) auch dann keine Anpassung der betroffenen Posten vorzunehmen ist, wenn ein solcher Posten nicht von untergeordneter Bedeutung ist.

Zudem werden die im Entwurf der Verwaltungsvorschriften vorgesehenen Regelungen zur Abgrenzung des Konsolidierungskreises, dabei insbesondere

hinsichtlich Zweckverbänden sowie Sparkassen und Sparkassenzweckverbänden, erörtert. Hierzu werden Klarstellungen angeregt, zum Beispiel dass sich die Nichteinbeziehung der Sparkassen und Sparkassenzweckverbände in den Gesamtabschluss auf die Konsolidierung bezieht und diese somit mit ihren fortgeführten Anschaffungskosten aus dem Einzelabschluss der Gemeinde in den Gesamtabschluss zu übernehmen sind.

Die Stellungnahme des IDW wurde in der Ausgabe 6/2010 der IDW-Fachnachrichten vom 8.6.2010 veröffentlicht. ■

### IPSASB veröffentlicht Handbuch 2010

Am 6.5.2010 hat das International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) sein 2010 Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements veröffentlicht.

In zwei Bänden enthält das Handbuch alle 31 IPSAS zur Erstellung von Jahresabschlüssen im öffentlichen Sektor auf Basis der Doppik sowie die IPSAS zur Erstellung einer zahlungsbasierten Einnahmen- und Ausgabenrechnung.

Das Handbuch kann auf der Internetseite des IFAC ([web.ifac.org/publications](http://web.ifac.org/publications)) heruntergeladen werden. ■



## In eigener Sache

### Institutsmitarbeiter gewannen kommunalwissenschaftliche Auszeichnungen

Dr. Kai Birkholz gewann mit seiner Dissertation „Aktives kommunales Debt Management“ im vergangenen Jahr als einer von sieben Wissenschaftlern aus ganz Deutschland den kommunalwissenschaftlichen Wettbewerb der „Stiftung der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise zur Förderung der Kommunalwissenschaften“. Dieses Jahr wurde unser ehemali-

ger Mitarbeiter Dr. Christoph Arnold ebenfalls als einer von acht Wissenschaftlern mit einem Preis für seine Dissertation „Entwicklung eines strategischen Prognosemodells für Krankenhausunternehmen in Deutschland“ ausgezeichnet. Die Arbeit ist als Publikation des Instituts für den öffentlichen Sektor erschienen, derzeit allerdings vergriffen.

Die eingereichten Arbeiten wurden durch das Deutsche Institut für Urbanistik begutachtet und auf besonders wertvolle wissenschaftliche Erkenntnisse für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung hin bewertet. Die Prämien werden jährlich in Verbindung mit der Carl und Anneliese Goerdeler-Stiftung vergeben. ■

### Veranstaltungsreihe des Instituts zu Gesamtabschluss und „Konzern Stadt“

Unter dem Thema „Zukunftsorientierte Steuerung des ‚Konzerns Stadt‘ – der Gesamtabschluss als Ausgangspunkt?“ hat das Institut für den öffentlichen Sektor deutschlandweit seit November 2009 bisher fünf halbtägige Veranstaltungen für die Abonnenten dieser Zeitschrift durchgeführt. Anlass für die Veranstaltungsreihe war die Studie des Instituts „Kommunaler Gesamtabschluss – die Gestaltung des ‚Konzerns Kommune‘“, die in der letzten Herbstausgabe von PublicGovernance 2009 vorgestellt wurde. Mithilfe von Referenten des Instituts, von KPMG und aus der öffentlichen Verwaltung wurden nicht nur die Studienergebnisse vorgestellt, sondern auch der Aufbau und die effiziente Erstellung eines kommunalen Gesamtabschlusses präsentiert.

Ein besonderer Schwerpunkt lag auf dem Thema Beteiligungsmanagement. Neben einer konzeptionellen Einführung wurden anhand eines jeweils regionalen Beispiels auch praktische Erfahrungen bei der Steuerung und Beaufsichtigung von Beteiligungsunternehmen dargestellt. Hierfür konnte das Institut eine Reihe von profilierten Gastreferenten gewinnen: in Darmstadt etwa die HEAG-Geschäftsführer Dr. Klaus-Michael Ahrend und Dr. Michael Hoschek; den Leiter der Abteilung Betriebswirtschaft und Beteiligungen der Landeshauptstadt Stuttgart, Jürgen Vaas; Dr. Rainer Klemmt-Nissen, den damaligen Amtsleiter Vermögens- und Beteiligungsmanagement aus der Hamburger Finanzbehörde; Paul Rennig, Leiter des Beteiligungsmanagements der

Landeshauptstadt Saarbrücken sowie den Beigeordneten und Kämmerer der Stadt Essen, Lars Martin Klieve.

Weitere Veranstaltungen zu diesem und anderen Themen sind geplant und unter [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de) zu finden sowie unter [de-publicgovernance@kpmg.com](mailto:de-publicgovernance@kpmg.com) zu erfragen. ■

### Praxisforum für kommunale Versorgungsunternehmen am 10.11.2010 in Köln

Angesichts der aktuellen Situation der Versorgungswirtschaft, die durch den stetigen Wandel im Spannungsfeld der Liberalisierung und Regulierung gekennzeichnet ist, lädt KPMG in Zusammenarbeit mit dem Institut für den öffentlichen Sektor am 10.11.2010 zu einem Praxisforum für kommunale Versorgungsunternehmen nach Köln ein. Den Hintergrund der Veranstaltung bilden die besonderen Herausforderungen zum Beispiel in Bezug

auf Prozessoptimierung, Risikovorsorge, Produktinnovation und Kostenreduzierung, die sich für die kommunalen Stadtwerke als Anbieter im zunehmend umkämpften nationalen Versorgungsmarkt ergeben. Im Rahmen des Praxisforums diskutieren Mitarbeiter von KPMG aktuelle Fragestellungen aus den Bereichen Betriebswirtschaft, Recht und Steuern mit Vertretern von Unternehmen, Verbänden sowie der Finanzverwaltung.

Das Praxisforum findet am 10.11.2010 im Radisson SAS Hotel, Messe-Kreisel 3, 50679 Köln, statt. Das Programm sowie eine Anmeldemöglichkeit finden Sie unter [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de). ■

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

Das 2005 gegründete Institut engagiert sich für einen effizienten und effektiven öffentlichen Sektor und fördert die transparente Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Ziel seiner Tätigkeit ist, Entscheidungsträger in der öffentlichen Verwaltung sowie Aufsichtsräte und Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen bei ihren Aufgaben zu unterstützen. In diesem Rahmen kooperiert das Institut mit wissenschaftlichen Einrichtungen und ist mit ähnlichen Institutionen auch international vernetzt.

### Wissenschaftliche Leitung

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

### Unterstützung durch einen Beirat

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

### Mitglieder des Beirats

- Dr.-Ing. e. h. Heinz Dürr, Vorsitzender des Aufsichtsrats der Dürr AG, Vorsitzender des Beirats
- Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, Ministerpräsident a. D.
- Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus (i. R.), Universität Hamburg
- Dr. Bernd Lüthje
- Dr. Manfred Overhaus, Staatssekretär a. D.
- Dr. Hannes Rehm, Sprecher des Leitungsausschusses der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung/ SoFFin

### Beiträge zur Modernisierung von Staat und Verwaltung

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

### Kooperation mit der Wissenschaft

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

### „PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management“

Die Zeitschrift „PublicGovernance“ bietet mehrmals im Jahr Informationen für Aufsichtsräte und Geschäftsleitungen in öffentlichen Unternehmen sowie für Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung. Ausgewählte Beiträge werden auch in der gleichnamigen englischen Ausgabe der Zeitschrift publiziert, um ein internationales Publikum zu erreichen. Aktuelle Informationen sind auf der Internetseite des Instituts unter [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de) zu finden.

### Forum für Austausch und Diskussion

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

### Seminare und Schulungsangebote – für Aufsichtsräte und Entscheidungsträger

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

### Internationale Vernetzung

Durch die Zusammenarbeit mit Partnern außerhalb Deutschlands ist das Institut in der Lage, auch länderübergreifende Vorhaben durchzuführen. Die Institute außerhalb Deutschlands können unter folgender Internetadresse aufgerufen werden: [www.publicgovernance.com](http://www.publicgovernance.com). ■

## Publikationen

Lars Holtkamp  
**Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen**  
 edition sigma, Berlin 2010



Die deutschen Kommunen befinden sich in einer der tiefsten Haushaltskrisen seit Bestehen der Bundesrepublik. Neben Forderungen nach stärkerer finanzieller Unterstützung durch Bund und Länder müssen die Kommunen erhebliche Eigenanstrengungen unternehmen, um der Schuldenfalle zu entkommen. Der vorliegende Band analysiert aus politikwissenschaftlicher Perspektive unterschiedliche kommunale Konsolidierungsstrategien sowie die dahinterstehenden Entscheidungen und Überlegungen. Am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunen wird aufgezeigt, dass die kommunale Selbstverwaltung auch durch Sparkommissare, Kommunalaufsicht und langjährig ansteigende Defizite nur bedingt eingeschränkt wird. Im Ergebnis kann gezeigt werden, dass trotz vermeintlich klarer rechtlicher Vorgaben und ökonomischer Sachzwänge unterschiedliche Entscheidungsoptionen für Rat und Verwaltung beim Umgang mit leeren Kassen existieren. ■

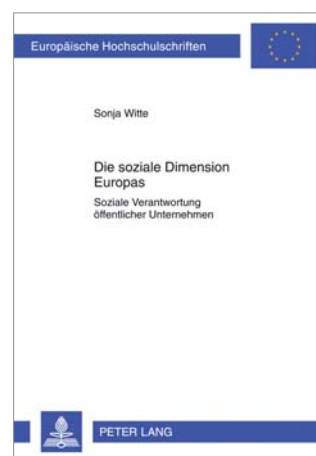
Anne Drescher  
**Die professionelle Personalauswahl in der öffentlichen Verwaltung**  
 Stuttgart, Boorberg, 2010



Eine professionelle Personalauswahl in der öffentlichen Verwaltung beinhaltet nicht nur ein gut strukturiertes Auswahlverfahren, sondern auch die Beachtung aller rechtlichen Rahmenbedingungen, die mit der Verabschiedung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes noch verschärft wurden. Dahingehend liefert die Autorin einen ausführlichen Leitfaden für die Durchführung eines professionellen Auswahlverfahrens, das mit der Erstellung eines detaillierten Anforderungsprofils beginnt und jederzeit gut dokumentiert sein sollte. Die wichtigsten rechtlichen Vorschriften und weitere Empfehlungen zur Vermeidung einer Konkurrentenklage sind den einzelnen Verfahrensschritten zugeordnet.

Ein professionelles und erfolgreiches Auswahlverfahren wird zunehmend essenziell, da sich die Auswirkungen der demografischen Entwicklung in Deutschland verstärkt in der öffentlichen Verwaltung niederschlagen werden. Durch viele neu zu besetzende Stellen und einem gleichzeitigen Mangel an Fachkräften muss sich die öffentliche Verwaltung zudem in ansprechender Weise präsentieren, um im „war for talents“ bestehen zu können. ■

Sonja Witte  
**Die soziale Dimension Europas: Soziale Verantwortung öffentlicher Unternehmen**  
 Frankfurt a. M., Peter Lang, 2010



Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen – Corporate Social Responsibility (CSR) – ist ein Konzept, mit dem Unternehmen auf freiwilliger Basis soziale und ökologische Ziele in ihre Tätigkeit integrieren sollen. Gerade vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise hat der Begriff „Unternehmensverantwortung“ eine Renaissance erlebt und wird auch für öffentliche Unternehmen immer bedeutender. Der vorliegende Band leistet einen Beitrag zur konzeptionellen Klärung des CSR-Ansatzes, indem die Ziele, Reichweite und Wirksamkeit von Corporate Social Responsibility am Beispiel eines EU-Projekts, das die CSR-Aktivitäten von öffentlichen Unternehmen in Europa fördert, empirisch untersucht werden. Die Autorin kommt zu dem Schluss, dass die öffentliche Hand eine besondere Verantwortung trifft, sozial verantwortliches Handeln zu fördern. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, dieses Verhalten auch innerhalb ihrer eigenen Unternehmen durchzuführen. Die öffentliche Hand und die öffentlichen Unternehmen könnten somit ob ihrer Vorbildfunktion Ausgangspunkt für die weitere Verbreitung von CSR-Ansätzen sein. ■

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

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

Faxnummer: **01802 11991 3060**

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

---

Name Vorname Titel

---

Unternehmen/Institution Funktion

---

Straße

---

PLZ/Ort

---

Telefon/Fax

---

E-Mail

Diese Angaben beziehen sich auf die  Privatadresse  Firmenanschrift  Öffentliche Verwaltung

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

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

# Impressum/Ansprechpartner

PublicGovernance  
Zeitschrift für öffentliches Management  
Herbst 2010

ISSN 1866-4431

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

Vorstand des Instituts:  
Ulrich Maas  
Diethelm Harwart

Ansprechpartner:  
Dr. Ferdinand Schuster (ViSdP)

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

Redaktion:  
Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid  
Markus Heilig  
Daniela Horn  
Bastian Jantz  
Manfred zur Mühlen

An dieser Ausgabe haben mitgewirkt:  
Schwerpunktthema – Verwaltungsführung heute:  
Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid  
Im Fokus – Demografie und öffentlicher Sektor: Bastian Jantz  
Im Fokus – Konsolidierung durch Haushaltssicherungskonzepte?:  
Daniela Horn  
Studie: Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich:  
Svenja Mattner  
Meldungen: Dr. Oliver Bachmann, Dr. Andreas Erdbrügger,  
Stefan Friedrich, Arne Gniechwitz, Bastian Liegmann, Bianca Maley,  
Mathias Oberndörfer, Martin Schmitz, Martin Tölle



