

PublicGovernance

Zeitschrift für öffentliches Management

Winter 2009/2010

Pflichten und Haftungsrisiken von Sparkassen-Verwaltungsräten

Gastkommentar von Dr. h.c. Petra Roth
Oberbürgermeisterin, Frankfurt am Main,
Präsidentin des Deutschen Städtetages

Modell zur Regulierungskostenmessung

Verwaltungspolitik: Von der Großen
Koalition zu Schwarz-Gelb

Verwaltungsmodernisierung auf
Bundesebene: Quo vadis?

Gefördert durch



Inhalt

- 3 **Editorial**
- 4 **Gastkommentar**
Sparkassen und ihre Verwaltungsräte
- 6 **Schwerpunktthema**
Pflichten und Haftungsrisiken von Sparkassen-Verwaltungsräten vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen
- 13 **Im Fokus**
Modell zur Regulierungskostenmessung entwickelt
- 16 **Verwaltungspolitik: Von der Großen Koalition zu Schwarz-Gelb**
- 20 **Standpunkt aus Wissenschaft und Forschung**
Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene: Quo vadis?
- 22 **Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen**
 - 22 Corporate Governance
 - 23 Verwaltungsmodernisierung
 - 24 Öffentliche Finanzwirtschaft
 - 24 Sparkassen-Finanzgruppe
 - 25 Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft
 - 26 Gesundheitswesen
 - 27 Kooperationen und Privatisierungen
 - 27 Recht und Steuern
- 30 **Aktuelles zur Finanzberichterstattung**
- 32 **In eigener Sache**
Kurt Biedenkopf 80 Jahre

„Konzern Stadt“ und Gesamtabschluss –
Seminarreihe des Instituts für den
öffentlichen Sektor
- 33 **Publikationen**
- 34 **Anmeldeformular für Abonnements**
- 35 **Impressum/Ansprechpartner**

Aus der Krise lernen



Die Wirtschaftskrise hat als Krise des Finanzsektors begonnen, kollabierende Finanzinstitute lösten die ersten Warnsignale aus, die in die Welt hinausgingen. Seither haben praktisch alle Branchen mit den Auswirkungen zu kämpfen, niemand kann sagen, er sei komplett verschont geblieben. Die Rekordneuverschuldung der öffentlichen Haushalte ist ein Indikator dafür, wie hoch die Kosten der Krisenbekämpfung ausfallen werden. Zwar ist die Krise noch lange nicht überstanden, so ist doch jetzt die Zeit, sich Gedanken zu machen, wie künftig Fehlentwicklungen verhindert werden können, die diesen schweren Einbruch der Weltwirtschaft verursacht haben.

Es erscheint daher kaum verwunderlich, dass man mit Maßnahmen am Ausgangspunkt ansetzt: bei den Banken. Die Aufsicht soll gestärkt und die Governance-Strukturen der Institute verbessert werden. Durch die entsprechende Änderung des Kreditwesengesetzes sind neben den privaten Banken, den Kreditinstituten im Besitz der öffentlichen Hand auch die Sparkassen unmittelbar betroffen. Dies bedeutet nicht zuletzt neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Arbeit der kommunalen Verwaltungsräte. Im Schwerpunktbeitrag der vorliegenden Zeitschrift analysieren wir die neue Situation und stellen die konkreten Anforderungen an Verwaltungsratsmitglieder dar.

Wir freuen uns ganz außerordentlich, dass sich mit Frau Oberbürgermeisterin Petra Roth die Präsidentin des Deutschen Städtetages bereit erklärt hat, ihre Sicht der Situation in einem Gastkommentar darzustellen. Herzlich danken möchten wir auch Herrn Bürgermeister Heinrich Böckelühr aus Schwerte und dem Vorstand der Stadtparkasse Schwerte für ihre Gastbeiträge.

In weiteren Beiträgen stellen wir das neue Modell der Regulierungskostenmessung vor, das eine Weiterentwicklung des schon auf der Bundesebene im Einsatz befindlichen Standardkosten-Modells der Bürokratiekostenbestimmung darstellt. Mit der Verwaltungsmodernisierung des Bundes befassen sich zwei weitere Beiträge: ein Rückblick auf die Maßnahmen der Großen Koalition und ein aktueller Kommentar aus Sicht unseres wissenschaftlichen Leiters, Professor Gerhard Hammerschmid.

Die Redaktion der „PublicGovernance“ und das Team des Instituts für den öffentlichen Sektor wünschen Ihnen viel Freude beim Lesen!

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

Gastkommentar

Sparkassen und ihre Verwaltungsräte



Dr. h.c. Petra Roth
Oberbürgermeisterin,
Frankfurt am Main,
Präsidentin des
Deutschen Städtetages

In der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise kommt den kommunal getragenen Sparkassen mit ihrem öffentlichen Auftrag und ihrer regionalen Verankerung gleich in mehrfacher Weise eine zentrale Rolle zu: Als „Hort der Stabilität“ sind sie Stütze der gesamten Finanzwirtschaft. Gleichzeitig sind sie auch „vor Ort“ unverzichtbar, denn sie stellen – gerade in diesen schwierigen Zeiten – die Kreditversorgung der heimischen Wirtschaft und Bevölkerung sicher und sind wichtiger Partner des Mittelstandes. Dank des Regionalprinzips sind der Erfolg des Geschäftsgebiets und der Erfolg der Sparkasse untrennbar miteinander verknüpft.

Schon daher ist die Frage, ob die kommunalen Sparkassen für die Herausforderungen der Krise gut gerüstet waren und sind, für die deutschen Städte von großem Interesse. Die Bevölkerung bringt den kommunalen Sparkassen zu Recht großes Vertrauen entgegen. Das ist keine Selbstverständlichkeit, sondern das Ergebnis guter und verlässlicher Arbeit in der Vergangenheit. Auch in der Zukunft müssen daher alle Chancen zur weiteren Stärkung der Sparkassen erkannt und genutzt werden.

In den vergangenen Monaten stand insofern auch die Frage, ob und inwieweit mittels einer stärkeren Regulierung den Gefahren eines „ungezügelter Finanzmarktes“ begegnet werden könne, im Fokus der Aufmerksamkeit. Dabei ist nicht nur der Aspekt einer ausreichenden Finanzmarktaufsicht, sondern auch der der Überwachung durch institutsinterne Aufsichtsorgane in den Blick genommen worden. Bei den Sparkassen kommt hier den Verwaltungsräten eine zentrale Funktion zu, die nach dem aktienrechtlichen

Vorbild des Aufsichtsrats die Leitung bzw. Geschäftsführung des Vorstandes überwachen.

Es ist legitim, vor dem Hintergrund der Finanzkrise ein besonderes Augenmerk auf die Eignung der Mitglieder von Aufsichtsorganen zu werfen. Hier begegnet man bisweilen dem Vorwurf, die Auswahl von Mitgliedern von Aufsichts- und Verwaltungsräten orientiere sich an „Prominenz statt Effizienz“ und erfolge ausschließlich nach politischen oder sonstigen Aspekten, nicht aber nach fachlichen Gesichtspunkten. Der am 25.3.2009 im Bundeskabinett beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht griff diese Einschätzungen jedenfalls insoweit auf, als er eine deutliche Verschärfung der qualitativen Anforderungen an die Mitglieder der Kontrollorgane von Kreditinstituten und Versicherungen vorsah.

Mit Blick auf die Verwaltungsräte der Sparkassen konnte der darin zugrunde gelegte Fachexperten-Ansatz die kommu-



nen Spitzenverbände allerdings nicht überzeugen. Er hätte – im Gegenteil – dazu geführt, gut funktionierende Kontrollstrukturen zu beschädigen. Die Erfahrungen der Finanzkrise zeigen nämlich, dass rein nach fachlicher Qualifikation besetzte Gremien keine effektivere Kontrolle ausüben. Reines Fachwissen schützt nicht vor Fehleinschätzungen und -entscheidungen, wie die negativen Erfahrungen mit den Rating-Agenturen zeigen.

Auch wissenschaftliche Untersuchungen zur Besetzungspraxis bei den Verwaltungsräten der Sparkassen ergeben, dass die zitierten Vorwürfe für diese Organe nicht nur unberechtigt sind, sondern dass andere Aspekte für eine effektive Kontrolle eines Überwachungsorgans mindestens ebenso wichtig sind. So stellt beispielsweise die durch die kommunalen Vertreter regelmäßig gewährleistete Vertretung verschiedener Berufsgruppen und unterschiedlicher Bildungsschichten eine wertvolle Ergänzung zu den Fachexperten im Verwaltungsrat dar. Neben ihren beruflichen Kenntnissen bringen die kommunalen Vertreter als Unternehmer, Handwerker, Dienstleister oder Arbeitnehmer nämlich besondere Kenntnisse der örtlichen Strukturen und Marktgebiete sowie Lebenserfahrung und „gesunden Menschenverstand“ mit. Sie verlieren den lokalen Bezug und die Berücksichtigung ortsbezogener Entwicklungen nicht aus dem Blick und sind damit gleichzeitig eine

„Antenne zur Bevölkerung“. Nicht zuletzt deshalb wird in zahlreichen Sparkassengesetzen der Länder auf eine möglichst breite und vielfältige Zusammensetzung des Verwaltungsrats Wert gelegt. Durch umfassende Regelungen in den Sparkassengesetzen wird dabei gleichzeitig sichergestellt, dass Verwaltungsratsmitglieder die erforderliche Sachkunde aufweisen und keine persönlichen Ausschließungsgründe vorliegen. So ist auch kein Fall bekannt, in dem die Zusammensetzung des Verwaltungsrats einer Sparkasse ursächlich für eine krisenhafte Entwicklung gewesen wäre.

Schließlich ist die Präsenz kommunaler Vertreter in den Verwaltungsräten dem spezifischen öffentlichen Auftrag der kommunal getragenen Sparkassen und ihrer öffentlich-rechtlichen Verfasstheit, welche unter anderem im Regionalprinzip ihren Ausdruck findet, geschuldet. Diese drei Elemente bedingen eine enge Bindung an die die Sparkasse tragende Kommune, die auch dem Aspekt der demokratischen Legitimation gerecht werden muss. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass der Kritik am reinen Fachexperten-Ansatz im Gesetzgebungsverfahren weitgehend Rechnung getragen worden ist.

Die Diskussion um die Arbeit der Verwaltungsräte bietet den Anlass, den Blick auf einen weiteren wichtigen Aspekt zu richten: Eine effiziente Arbeit der Verwaltungsräte ist nicht nur von einer guten

Auswahl und Qualifikation ihrer Mitglieder, sondern auch vom Zusammenwirken der Organe und dem Informationsfluss innerhalb der Sparkasse abhängig. Nur ein gut informierter Verwaltungsrat kann seine Kontrollfunktion wirksam ausüben. Ein offener und transparenter Umgang ist daher – auch mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben und die daraus resultierende Verantwortlichkeit der Verwaltungsratsmitglieder – von zentraler Bedeutung. Da die Beteiligten – Sparkassenvorstand auf der einen und kommunale Verwaltungsratsmitglieder auf der anderen Seite – nicht zwangsläufig denselben beruflichen Hintergrund und dieselbe Sozialisation haben und folglich nicht immer „dieselbe Sprache“ sprechen, bedarf dies der gegenseitigen Anstrengung und Vertrauens.

Dieser aktive Dialog und ein funktionierendes Zusammenspiel sind für beide Seiten von Nutzen: Sie gewährleisten die Verankerung der Sparkassen in der Region und stärken so das Vertrauen der Bevölkerung in „ihre“ Sparkasse. Gleichzeitig stellen sie sicher, dass den Kommunen, den regionalen Wirtschaftsunternehmen und den Einwohnerinnen und Einwohnern vor Ort dauerhaft ein starker, verlässlicher und sachkundiger Ansprechpartner zur Verfügung steht. ■

Schwerpunktthema

Pflichten und Haftungsrisiken von Sparkassen-Verwaltungsräten vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen

In Zeiten der Finanzkrise finden Rolle und Funktion der Aufsichts- und Kontrollorgane zunehmende Aufmerksamkeit, was sich auch in der öffentlichen Diskussion über Richtlinien, Gesetze und Verordnungen oder organschaftliche Zuständigkeiten manifestiert. Gegenstand dieser Diskussion sind erhöhte Anforderungen an fachliche Kompetenz und Professionalität in der Überwachungsfunktion sowie eine Konkretisierung der Pflichten – dieses Mehr an Verantwortung bedeutet u. a. eine Erhöhung des persönlichen Haftungsrisikos. Im Folgenden sollen wesentliche regulatorische Veränderungen dargestellt und ihre konkreten Auswirkungen auf die Verwaltungsräte von Sparkassen analysiert werden.

Veränderte Instrumentarien der Aufsicht

Sparkassen unterliegen wie alle Kreditinstitute dem Kreditwesengesetz (KWG), welches zuletzt durch das im Juli 2009 verabschiedete Gesetz zur Stärkung der Finanz- und Versicherungsaufsicht novelliert wurde. Übergeordnetes Motiv dieser Gesetzesänderung war es, der Aufsichtsbehörde künftig verbesserte präventive und reaktive Eingriffsbefugnisse bzw. Instrumentarien für eine Krisenbewältigung an die Hand zu geben.

Qualitative Anforderungen an Verwaltungsräte

In § 36 Abs. 3 KWG, der die Voraussetzungen einer Abberufung von fachlich ungeeigneten oder unzuverlässigen Aufsichts- oder Verwaltungsratsmitgliedern behandelt, werden die qualitativen Anforderungen nun unter den auch aus Sparkassengesetzen bekannten Begriff der „erforderlichen Sachkunde“ gefasst.¹ Bezugsrahmen für die Bestimmungen ist die übergeordnete Überwachungs- und Kontrollfunktion, die jeder Verwaltungsrat gegenüber einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Vorstands innehat. Um diese Rolle in der Praxis der Verwaltungsarbeit ausfüllen zu können, müssen – gemäß der Gesetzesbegründung – einige Grundvoraussetzungen erfüllt sein:

Sachkunde, Sorgfaltspflicht, Beseitigung von Fehlentwicklungen

1. die erwähnte „Sachkunde“, d. h. ein gegenüber den jeweils vom Institut betriebenen Geschäften als angemessen qualifizierter Wissensstand und somit inhaltliche Beurteilungsmaßstäbe, um die Arbeit des Vorstands verstehen, geschäftspolitische Erfordernisse überprüfen, Mängel aufdecken sowie Risikobewertungen nachvollziehen und hinterfragen zu können,

2. die „Sorgfaltspflicht“, die sowohl bei der Ermittlung und Bewertung der Informationsgrundlagen (bzw. beim kritischen Nachfragen, falls Informationen zur Urteilsbildung fehlen oder nicht verständlich erscheinen) anzuwenden ist, wie auch bei der darauf aufbauenden eigenständigen gewissenhaften Urteilsbildung,

1 Vgl. SpkG NRW § 12 Abs. 1: „Sachkunde bedeutet dabei den Nachweis einer fachlichen Eignung zum Verständnis der wirtschaftlichen und rechtlichen Abläufe im Tagesgeschehen einer Sparkasse.“ Nach dem neuen KWG muss der Bankenaufsicht die Bestellung eines Aufsichtsratsmitglieds „unter Angabe der zur Beurteilung seiner Zuverlässigkeit und Sachkunde erforderlichen Tatsachen“ (§24 Abs. 1 Nr. 15 KWG) unverzüglich angezeigt werden.

3. die Wahrnehmung der persönlichen Verantwortung, bei zu beanstandenden Fehlentwicklungen „alles Erforderliche“ zu deren Beseitigung zu unternehmen.

Die Basis für die Aufgaben und Pflichten jedes Verwaltungsratsmitglieds lässt sich folglich in einem Dreiklang zusammenfassen: Geschäftsverständnis, Sorgfalt bei der Beurteilung der Risiken und ein verantwortungsvolles Eingreifen, um nötigenfalls Änderungen bei der Geschäftsführung durchsetzen.

Verwaltungsratsmitglieder setzen sich bei vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Pflichtverstößen prinzipiell den gleichen zivil- und strafrechtlichen Haftungsrisiken aus wie Vorstandsmitglieder.² Zu diskutieren ist, ob sich aus den neuen Gesetzesformulierungen weitergehende Haftungsgründe ableiten lassen. Unabhängig davon kann die Aufsichtsbehörde eine Abberufung von Verwaltungsratsmitgliedern auch schon dann verlangen, wenn „wesentliche Verstöße des Unternehmens gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung wegen sorgfaltswidriger Ausübung ihrer Überwachungs- und Kontrollfunktion verborgen geblieben sind“.³

Bei der Diskussion im Anhörungsverfahren für das Gesetz zur Stärkung der Finanzaufsicht hatten sowohl der Zentrale Kreditausschuss der kreditwirtschaftlichen Spitzenverbände als auch die Sparkassen- und Genossenschaftsbankenverbände mit Bezug auf diese Formulierung jeweils ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit einer Abberufung eines Mitglieds eines Kontrollgremiums wegen sorgfaltswidriger Ausübung der Kontrolltätigkeit offenbar strengere Anforderungen als an Geschäftsleiter gestellt werden. Während dort die Abberufung eines Geschäftsleiters nur möglich ist, wenn dieser vorsätzlich oder leichtfertig handelt bzw. das Institut nachhaltig gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen verstößt, soll hier die Abberufung bereits wegen sorgfaltswidrigen Handelns möglich sein. Sorgfaltswidrig wäre nach der Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses aber bereits auch jede leichte Fahrlässigkeit.

Der Zentrale Kreditausschuss hatte im erwähnten Anhörungsverfahren darüber hinaus zu bedenken gegeben, dass „die Tragfähigkeit des Geschäftsmodells entscheidend für die Risikolage eines Instituts ist“. Dementsprechend müsse auch jedes Verwaltungsratsmitglied in der Lage sein, die Übereinstimmung von Geschäftsmodell und Risikotragfähigkeit des Instituts zu beurteilen. „Die Anforderungen sind sowohl am jeweiligen Geschäftsmodell als auch unter Berücksichtigung von Art und Komplexität der betriebenen Geschäfte zu definieren.“

Das Risikomanagement rückt nicht erst mit der Finanzmarktkrise in den Fokus. Schon die Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hatte erhöhte Überwachungsanforderungen nicht nur gegenüber der Rechnungslegung definiert, sondern ebenso das Risikomanagement und dabei insbesondere Geschäfte mit Kapitalmarktbezug in den Blick genommen. In Umsetzung dieser EU-Richtlinie empfehlen daraufhin alle im Jahr 2008 novellierten Sparkassengesetze, einen entsprechend qualifizierten Prüfungsausschuss im Verwaltungsrat nicht nur bei Bedarf einzurichten, sondern machen ihn für kapitalmarktorientierte Sparkassen verbindlich. Dort wird neben Sachverstand in Rechnungslegung oder Abschlussprüfung von zumindest einem Verwaltungsratsmitglied Überwachungskompetenz für das Risikomanagement sowie das Interne Kontrollsystem gefordert.⁴

Haftungsrisiken

Stellungnahme der Spitzenverbände

Beurteilung von Geschäftsmodell und Risikotragfähigkeit

² Vgl. SpkG Rheinland-Pfalz § 7 Abs. 3 oder SpkG NRW § 15 Abs. 8. Bereits die organschaftlichen Haftungsvorschriften des Sparkassenrechts begründen eine eigenständige gesetzliche Anspruchsgrundlage gegen Verwaltungsratsmitglieder bei Sorgfaltspflichtverletzungen. Vgl. auch PublicGovernance Sommer 2008, S. 6: „Aufgaben und Verantwortlichkeit der Sparkassenorgane am Beispiel der Zusammenlegung von Sparkassen“ (Autoren: Hans-Gert Vogel, Johannes Helke).

³ Vgl. § 36 KWG.

⁴ Die Novellierung des SpkG NRW (§ 15 Abs. 3) vom November 2008 macht den Prüfungs- genauso wie einen Risikoausschuss für alle Sparkassen obligatorisch: „Der Verwaltungsrat bildet einen Risikoausschuss sowie einen Bilanzprüfungsausschuss [...]. Der Risikoausschuss soll dabei insbesondere die Grundsätze der Risikopolitik und Risikosteuerung der Sparkasse mit dem Vorstand beraten. Der Bilanzprüfungsausschuss ist auch für die Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, der Jahresabschlussprüfung, der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems und des Risikomanagementsystems zuständig.“

Überwachungsfunktion für das Risikomanagement

Dass für die Tätigkeit von Aufsichtsorganen in der Kreditwirtschaft die Beurteilung eines angemessenen und wirksamen Risikomanagements zentral ist, betonen auch die im August 2009 novellierten Mindestanforderungen an das Risikomanagement von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (MaRisk) der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Gerade in Bezug auf das Risikomanagement wird die Überwachungsfunktion des Aufsichtsorgans in ihrer Bedeutung für alle Kreditinstitute – damit gültig für jedes einzelne Verwaltungsratsmitglied – ausdrücklich gestärkt.⁵

Unterschätzte Risiken

Die Betonung der Risikotragfähigkeit als Kern jeglichen Bankgeschäftsmodells trägt einer Grunderkenntnis aus der Finanzmarktkrise Rechnung. Es zeigte sich, dass die Komplexität der Wirkungszusammenhänge zwischen den einzelnen Risikoarten unterschätzt wurde. Daher fordert die BaFin dezidiert eine Kontrolle der Strategie einer risiko- und ertragsorientierten Optimierung auf Gesamtbankebene und damit verbundener Risikosteuerungs- und Controllingprozesse ein.

Risiken bei Sparkassen

Im Zuge der Finanzmarktkrise haben beispielsweise hohe Wertberichtigungen auf Wertpapiergeschäfte bei verschiedenen Sparkassen verdeutlicht, wie risikoreich eine Investition kurz- und mittelfristiger Mittel in strukturierte längerfristige Finanzprodukte sein kann. Dies gilt auch für Sparkassen, die selbst kein kapitalmarktorientiertes Investmentgeschäft betreiben haben. Was sich daraus für die Kontrolltätigkeit von Verwaltungsräten für die Zukunft konkret ableitet, lässt sich an der Fristentransformation verdeutlichen, welche genauso unabdingbar zum Geschäftsmodell jeder Sparkasse gehört wie das klassische Kreditgeschäft. Die Hereinnahme kurzfristiger Einlagen und deren Vergabe zur Finanzierung langfristiger Kredite bringen beispielsweise nicht nur Zinsänderungsrisiken mit sich, sondern es sind neben dem eigentlichen Kreditrisiko genauso Adressenausfallrisiken auf Portfolioebene sowie Liquiditätsrisiken über verschiedene Fristigkeiten zu berücksichtigen.

Kritische Nachfrage notwendig

Grundlegende Aufgabe des Verwaltungsrats ist es, solche komplexen Zusammenhänge aufgrund der Darstellungen des Vorstands nachzuvollziehen, zu hinterfragen und damit auch das Risiko einschätzen zu können. Um zu einem eigenen Urteil zu gelangen, ob die Risikotragfähigkeit der Sparkasse gesichert ist, ob sich Chancen und Risiken in einem akzeptablen Verhältnis befinden und wie sich Ertrags- und Kapitallage längerfristig entwickeln, bedarf es vor allem eines: des Mutes zur kritischen Nachfrage.

Anforderungen an die Zusammensetzung des Verwaltungsrats am Beispiel bayerischer Sparkassen

Das bayerische Sparkassengesetz (Art. 5 SpkG) regelt die Verwaltung der Sparkassen durch den Verwaltungsrat, der die Geschäftsführung (laufende Geschäfte) des Vorstands überwacht sowie Richtlinien und Geschäftsanweisungen für die Geschäftsführung erlässt.

Mit der Novellierung der Sparkassenordnung (SpkO) wurden die Grundsätze der Corporate Governance (§ 11 SpkO) kodifiziert. Vor allem aus den folgenden Regelungen in der SpkO ergeben sich die Grundsätze guter und verantwortlicher Unternehmensführung von Sparkassen. Es handelt sich hierbei insbesondere um Normen zu Aufgaben

⁵ „Im Wege der Arbeitsteilung“ können zwar im Verwaltungsrat auf ausgewählte Mitglieder mit „vertiefter Fachkenntnis“, also beispielsweise auf Mitglieder eines Risiko- oder Bilanzausschusses, inhaltliche Aufgaben übertragen werden. „Die übrigen Mitglieder des Verwaltungs- und Aufsichtsorgans müssen aber über ausreichende Sachkunde verfügen, um die vom jeweiligen Ausschuss für das gesamte Verwaltungs- und Aufsichtsorgan erstellten Berichte nachvollziehen und eigenständig beurteilen zu können.“ Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zum „Gesetzentwurf zur Stärkung der Finanz- und Versicherungsaufsicht“, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/13684, 1.7.2009.

und Zusammenarbeit mit dem Vorstand. Neben einer Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat wird auf der Basis einer Musteranweisung für den Vorstand eine Geschäftsanweisung erlassen. Bei allen bayerischen Sparkassen bestehen damit organisatorische Regelungen für die Zusammenarbeit und eigenverantwortliche Tätigkeit der Organe.

Das Informationsrecht des Verwaltungsratsvorsitzenden gegenüber dem Leiter der Internen Revision (gemäß MaRisk AT 4.4) wird u. a. durch eine aktualisierte Musterdienstanweisung für die Interne Revision umgesetzt. Weitere Anforderungen für eine stärkere Einbindung des Verwaltungsrats in das Risikomanagement der Bank (gemäß MaRisk AT 4.3.2) werden durch Änderung der Geschäftsanweisung umgesetzt.

Informationsrecht des Vorsitzenden

Nach den Bestimmungen der sparkassenrechtlichen Normen unterliegen neben der Verwaltung zentraler Angelegenheiten mit Grundlagenkompetenz bestimmte laufende Geschäfte (z. B. Aufnahme von Handelsgeschäften in Derivaten) und die Vergabe größerer Kredite regelmäßig der Zustimmung des Verwaltungsrats. Diese Zustimmungspflicht geht somit deutlich über eine allgemeine Kontrolle der Geschäftsführung, wie sie grundsätzlich nach dem Aktiengesetz vorgesehen ist, hinaus.

Zustimmungsvorbehalte des Verwaltungsrats

Für die gute Corporate Governance bilden vor allem die personenbezogene und wirtschaftliche Unabhängigkeit (§ 9 SpkG) sowie fachliche Geeignetheit (§ 10 SpkG) die wesentliche Grundlage.

Personenbezogene Unabhängigkeit

Im Rahmen der personenbezogenen Unabhängigkeit sollen Abstimmungen unbeeinflusst von persönlichen Abhängigkeiten vorgenommen werden. Explizit ist im Gesetz das Verbot der Blutsverwandtschaft von Verwaltungsratsmitgliedern zu den Mitgliedern des Vorstands bis zu einem bestimmten Verwandtschaftsgrad geregelt. Per Gesetz sind außerdem bestimmte weitere Personengruppen wegen impliziter unzureichender Unabhängigkeit als Mitglied des Verwaltungsrats ausgeschlossen, z. B. Beamte und Arbeitnehmer des Trägers oder der Sparkasse, Vorstände und Mitarbeiter anderer Banken.

Sonstige Gefährdungen in der Unabhängigkeit werden durch Beachtung der Generalnorm, „der Sorgfalt des ordentlichen Kaufmanns“ (§ 12 SpkO), erfasst.

Die wirtschaftliche Unabhängigkeit bildet einen weiteren Eckpfeiler zur Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrats (§ 9 Abs. 2 SpkG). So führt die wirtschaftliche Notlage eines Verwaltungsratsmitglieds, beispielsweise die Insolvenz oder Verfahrenseinstellung mangels Masse, automatisch zum Ende der Mitgliedschaft im Verwaltungsrat. Bereits bei entsprechenden Vorstufen (z. B. erheblicher Zahlungsrückstand, Problemkredit) kann die Aufsichtsbehörde ein Mitglied vom Amt ausschließen.

Wirtschaftliche Unabhängigkeit

Nach Art. 10 SpkG wird für die fachliche Geeignetheit abstrakt eine besondere Wirtschafts- und Sachkunde für die Bestellung als Mitglied des Verwaltungsrats vorausgesetzt. Für die Mitglieder des Verwaltungsrats vermittelt eine Schulungsveranstaltung des Sparkassenverbands zum Auftakt der Amtszeit wichtige Kenntnisse zur Vorbereitung auf die Überwachungstätigkeit.

Fachliche Geeignetheit

Einen wesentlichen Beitrag für die qualitative Überwachung liefert schließlich die jährliche aufsichtsrechtliche Prüfung durch die Prüfungsstelle des Sparkassenverbands, die insoweit die Überwachungstätigkeit des Verwaltungsrats unterstützt.

Da es in Bayern derzeit keine kapitalmarktorientierten Sparkassen gibt, sind die weitergehenden Anforderungen in der neuen Sparkassenordnung an die Fachkunde und die Einrichtung eines Prüfungsausschusses in der Praxis nicht relevant.

Beurteilung wesentlicher Geschäftsvorfälle

Konkrete Anforderungen an Verwaltungsräte

Als Quintessenz bleibt festzuhalten, dass jedes Mitglied eines Verwaltungsrats zur Erfüllung der gesetzlichen Überwachungsaufgabe grundsätzlich in der Lage sein muss, die für das Unternehmen wesentlichen wirtschaftlichen Zusammenhänge und Geschäftsvorfälle ohne fremde Hilfe zu verstehen und sachgerecht zu beurteilen. Dazu zählen sowohl Kenntnisse über Geschäftsmodell und Branche als auch ein Grundverständnis für Risikomanagement und Bilanzierung. Das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz hat diesbezüglich nochmals klargestellt, dass die Aufgaben eines Verwaltungsrats die Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, des Risikomanagementsystems und der Internen Revision sowie die Überwachung des Abschlussprüfers einschließen.

Erfahrung, Eignung, Fortbildung

Auch wenn sich der erforderliche Kenntnisstand an der Größe, Komplexität und dem Gegenstand des Unternehmens ausrichten hat, ist zu beachten, dass schon die Größe und Komplexität der Sparkasse einer Stadt mittlerer Größenordnung durch die Vielzahl von regulatorischen Anforderungen außerordentliche Anforderungen an deren Beaufsichtigung stellt. Mitglieder eines Verwaltungsrats müssen deshalb wirtschaftliche Erfahrung besitzen und geeignet sein, die Sparkassen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Die Mitglieder haben sich daher regelmäßig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben fortzubilden.

Haftung und Beweislast

Ein Verwaltungsratsmitglied, das seinen Aufgaben und Pflichten zur Beaufsichtigung nicht nachkommt, ist zum Ersatz eines sich daraus ergebenden Schadens verpflichtet. Ist streitig, ob ein Verwaltungsrat seinen Aufgaben und Pflichten zur Beaufsichtigung der Gesellschaft nachgekommen ist, so trifft den Verwaltungsrat hierfür die Beweislast.

Um einen Verwaltungsrat in die Lage zu versetzen, diesen Beweis ggf. zu führen, wird man zukünftig an die Vorbereitung von Sitzungen des Verwaltungsrats und deren Protokollierung wie auch an die Überlassung von Dokumenten neue Anforderungen stellen müssen. Mit den erhöhten Anforderungen an die Aufgaben und Pflichten sowie an die Haftung von kommunalen Vertretern in Aufsichtsorganen von kommunalen Unternehmen wird sich auch die Zusammenarbeit zwischen Vorstand der Sparkassen und dem Verwaltungsrat ändern. ■

Wir danken Herrn Wirtschaftsprüfer und Steuerberater Michael Gah für die Mitwirkung bei der Erstellung dieses Beitrags.

Zukunftsfähige Sparkassen brauchen sachverständige Verwaltungsräte

Für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt da sein – das gilt nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Unternehmen in kommunaler Trägerschaft. An zentraler Stelle steht hier in den Städten und Gemeinden die Sparkasse. In gleichem Maße wie die Gewinnerwirtschaftung obliegt dieser auch die gute Erfüllung des öffentlichen Auftrags. Eine Bankverbindung und entsprechende Dienstleistungen für jedermann am Ort sowie die Kreditversorgung der lokalen Wirtschaft – dies hört sich einfach an. Aber das Bankgeschäft heutiger Tage, selbst ein „nur“ lokales, ist kompliziert und für Außenstehende nur sehr schwer zu verstehen.

Weil deren ehrenamtliche Vertreterinnen und Vertreter über den Verwaltungsrat unmittelbar an den geschäftlichen Entscheidungen beteiligt sind, ist letztlich die Kommune selbst, neben dem Vorstand, verantwortlich für das Wohlergehen der Sparkasse. Gemeinsam sind Geschäftsleitung und Überwachungsorgan dafür zuständig, dass der öffentliche Auftrag erfüllt und Risiken im Geschäftsbetrieb so weit wie möglich begrenzt werden. Es erscheint hierfür unabdingbar, dass die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter einen Überblick über das Geschäft behalten. Dabei dürfte es sicher nur selten zu deren Kernkompetenzen gehören, ein Kreditinstitut zu leiten. Dies ist aber die Hauptaufgabe des Vorstands, der demnach über einen erheblichen Know-how- und Erfahrungsvorsprung verfügt. Eine gemeinsame Verantwortung zweier Gremien, von denen aber nur eines das Geschäft des Unternehmens wirklich versteht und gelernt hat – das kann auf Dauer nicht gut gehen.

Eine Lösung könnte sein, Bankprofis in die Verwaltungsräte zu schicken. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sachverständige Bürgerinnen und Bürger in kleineren Gemeinden nicht in ausreichendem Maße zu finden wären, müsste auf ortsfremde Experten zurückgegriffen werden. Aber wäre das der richtige Weg für ein Kreditinstitut, das ausdrücklich lokale Aufgaben erfüllen soll und örtliche Gegebenheiten berücksichtigen muss? Sicherlich nicht. Dazu kommt, dass nur die ehrenamtlichen Ratsmitglieder und die hauptamtliche Verwaltungsspitze mit dem von den Wahlberechtigten gewählten Bürgermeister und vom Rat gewählten Beigeordneten auch über die notwendige demokratische Legitimation verfügen, die Aufgaben des Trägers wahrzunehmen.

So liegt der Königsweg sicher – wie so oft in der (Kommunal-) Politik – genau in der Mitte. Eine gute Mischung aus Ratsmitgliedern und Mitgliedern der Verwaltungsführung sowie exter-



Heinrich Böckelühr, Bürgermeister der Stadt Schwerte und Vorsitzender des Verwaltungsrats der Sparkasse Schwerte

nen Experten erscheint als sinnvolle Lösung, die Banksachverständigen und lokale Verankerung inklusive der demokratischen Legitimation miteinander verbinden kann.

Das bedeutet für die kommunalen Gremien zweierlei:

Erstens müssen die kommunalen Vertreter im Verwaltungsrat – das gilt sowohl für die von der Stadt entsandten Ratsmitglieder als auch für den Bürgermeister oder für Beigeordnete – bereit sein, sich gründlich in ihre verantwortungsvolle Aufgabe einzuarbeiten. Dafür können fachliche Schulungen eine Voraussetzung sein. Die Stadt Schwerte hat im September 2009 kurz nach der Kommunalwahl eine Einführungsveranstaltung für alle Ratsmitglieder unter Beteiligung von KPMG abgehalten, die allen vor Augen geführt hat, dass im Verwaltungsrat eine verantwortungsvolle Aufgabe auf sie wartet. Wir werden diesen Weg weiter verfolgen.

Zweitens empfehle ich den großen Ratsfraktionen, externe Sachverständige auf ihre Vorschlagslisten für den Verwaltungsrat zu nehmen, um den unabhängigen Blick und den weiteren Erfahrungshorizont von Experten in das Gremium zu bringen.

Beide Maßnahmen können, mit Konsequenz und Augenmaß umgesetzt, der Arbeit unserer Sparkassen neuen Schwung geben und gleichzeitig Risiken begrenzen helfen: im Sinne der Bürgerinnen und Bürger sowie der lokalen Wirtschaft – für die Zukunft unserer Sparkassen. ■

Auswirkungen des Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht auf die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsrat und Vorstand

Als Vorstand einer Sparkasse in kommunaler Trägerschaft haben wir die Diskussionen um das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht verfolgt. Die allgemeine Tendenz zur Stärkung der Professionalität und Verantwortlichkeit von Kontrollorganen, die zuletzt auch Gegenstand des Gesetzes zur Modernisierung des Bilanzrechts war, hat sich hiermit nochmals verfestigt.

Es ist unsere Überzeugung, dass diese Entwicklung ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung und Stärkung des Sparkassen- sowie des gesamten Kreditwesens in Deutschland ist. Die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben stellt eine Herausforderung für die kommunalen Träger, die Mitglieder der Verwaltungsräte und die Sparkassen dar. Die Stadt und die Sparkasse Schwerte haben diese Herausforderung angenommen und nicht nur das Aufsichtsgremium verkleinert, sondern auch direkt nach den Kommunalwahlen im August 2009 alle Stadträte zu einer Informations- und Fortbildungsveranstaltung über die Aufgaben und Pflichten von kommunalen Vertretern in Aufsichtsorganen von Unternehmen eingeladen.

Dass auch die Stadträte die beschriebene Herausforderung annehmen, zeigt die nahezu vollständige Anwesenheit der gewählten Vertreter und deren rege Teilnahme an der Podiumsdiskussion. Ein Schwerpunkt der Diskussionsbeiträge bezog sich auf die praktische Bedeutung der Neuregelungen für die tägliche Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsrat und Vorstand. Eine sachgerechte Erfüllung der gesetzlichen Überwachungsaufgabe erfordert im Lichte der gestiegenen Komplexität des Finanzdienstleistungsgeschäfts, die auch vor den Türen der Sparkassen nicht haltgemacht hat, ein Umdenken. Hier wurden von den Stadträten eine Intensivierung der Vorbereitung von Sitzungen, verbesserte Möglichkeiten wesentliche Materialien vor einer Sitzung einzusehen sowie mehr Zeit für die Auseinandersetzung mit komplexen Themenstellungen in den Sitzungen angemahnt.

Als Vorstand fühlen wir uns verpflichtet, diese berechtigten Interessen zu erfüllen. Mit der Stärkung der Professionalität und der Verantwortlichkeit von kommunalen Kontrollorganen verbinden wir aber auch die Erwartung an eine Versachlichung der Zusammenarbeit. Hierfür praktische Vorgehensmodelle zu schaffen, sehen wir als unsere Aufgabe an. Die frühzeitige Einladung der Verwaltungsräte mit einer detaillierten Agenda und die Übersendung von Unterlagen zur Vorbereitung, verbunden mit der



Ulrich Bartscher, Vorstandsmitglied und Dr. Uwe Trespenberg, Vorstandsvorsitzender der Stadtsparkasse Schwerte (v. l. n. r.)

Möglichkeit vertrauliche Informationen in den Räumlichkeiten der Sparkasse in den Tagen vor einer Sitzung einzusehen, sind Gegenstand erster Überlegungen. Den hiermit verbundenen längeren Sitzungszeiten bzw. häufigeren Sitzungsterminen wollen wir durch die verstärkte Delegation an Ausschüsse, die mit Personen besonderer Sachkompetenz besetzt sind, entgegenwirken.

Für den Nachweis der Erfüllung der gesetzlichen Überwachungsaufgabe wird es erforderlich sein, dass an zentraler Stelle dokumentiert wird, welches Verwaltungsratsmitglied zu welchem Zeitpunkt Unterlagen übergeben bekommen bzw. eingesehen hat und welche An- und Nachfragen gestellt worden sind. Ergänzend hierzu stellen wir uns vor, dass in den Sitzungsprotokollen Beiträge, Fragen und Antworten dokumentiert werden.

Um die Verwaltungsratsmitglieder bei der Sicherung der in den Protokollen enthaltenden vertraulichen Informationen zu unterstützen, prüfen wir gegenwärtig die Einführung einer Datenbank-/Dokumentenmanagementlösung. Es gilt sicherzustellen, dass gegenwärtige und ehemalige Verwaltungsratsmitglieder jederzeit die Möglichkeit haben, den Umfang und Inhalt der von ihnen wahrgenommenen Überwachungstätigkeit nachzuweisen, ohne im häuslichen oder beruflichen Umfeld vertrauliche Dokumente einem möglichen Zugriff durch nicht berechtigte Dritte auszusetzen. Wir gehen davon aus, dass mit der Anpassung unserer Prozesse an die neuen gesetzlichen Anforderungen Aufwand verbunden ist, der bei der Größe unseres Instituts von dem durch eine Stärkung der Professionalität und der Verantwortlichkeit des Verwaltungsrats zu erwartenden Mehrwert übertroffen wird.

Unsere ersten Erfahrungen auf dem eingeschlagenen Weg rechtfertigen diese Erwartung. Ausgelöst durch die Informations- und Fortbildungsveranstaltung ist es gelungen, die Fraktionen und Stadträte zu überzeugen, bei der Benennung der Mitglieder des Verwaltungsrats ausschließlich auf die Sachkunde der zur Auswahl stehenden Stadträte abzustellen. ■

Modell zur Regulierungskostenmessung entwickelt

Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP enthält ein Bekenntnis zur Fortsetzung und Intensivierung des Bürokratieabbaus auf Bundesebene. Der Vertrag hält dabei nicht nur an der Verpflichtung fest, die gemessenen Bürokratiekosten für die Wirtschaft aus bundesrechtlichen Informationspflichten bis zum Jahr 2011 im Vergleich zu 2006 um 25 Prozent netto zu reduzieren, sondern erweitert diese. Mit ihrem Kabinettsbeschluss „Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung“ vom 27.1.2010 hat die Bundesregierung ihre Ziele weiter konkretisiert. In Zukunft soll bei allen neuen Gesetzen der Bundesregierung der Aufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zur Erfüllung der Vorgaben ermittelt werden.

Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung hat KPMG bereits ein Modell zur Messung dieser Erfüllungs- bzw. Regulierungskosten entwickelt. Ergebnis dieser Entwicklung ist das Regulierungskosten-Modell (RKM).

Kosten aus Handlungspflichten sind – vereinfacht gesagt – die Kosten, die einem Unternehmen entstehen, weil dieses zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht eine bestimmte Aktivität ergreifen muss. Im Mittelpunkt der Messung steht immer eine konkrete gesetzliche Handlungspflicht. Das Regulierungskosten-Modell kann damit die häufig als bürokratische Belastung wahrgenommenen Kosten aller Handlungspflichten messen und quantifizierbar machen.

Dies ist eine Erweiterung gegenüber dem in Europa bereits etablierten Standardkosten-Modell (SKM), das lediglich die Kosten aus Informationspflichten (z.B. aus Anträgen oder Erklärungen) gegenüber dem Staat misst und nur einen klei-

nen Teil der Bürokratiekosten erfasst. Das Regulierungskosten-Modell übernimmt vom SKM die Abbildung gesetzlicher Pflichten über Standardaktivitäten. Auch Begriffe und Definitionen werden nicht grundsätzlich neu formuliert, sondern nur, soweit erforderlich, ergänzt. Damit sollen die Kompatibilität mit dem SKM und ein vergleichsweise geringer Einarbeitungsaufwand in die methodischen Grundlagen erreicht werden. Auch können bestehende Ergebnisse aus SKM-Messungen grundsätzlich weiter verwendet werden.

Entwicklung des Regulierungskosten-Modells

Zu Beginn wurde eine internationale Recherche durchgeführt, um Verfahren zu identifizieren, die als Referenz herangezogen werden können. Dabei zeigte sich, dass in verschiedenen europäischen Ländern der Frage nachgegangen wird, welche Pflichten über Informationspflichten hinaus in gesetzlichen Regelungen existieren und wie die Kosten hierdurch



gemessen werden können. In keinem der Länder kam es jedoch zur Entwicklung einer integrierten Methodik, die den Anspruch hat, alle Handlungspflichten bestehender und zukünftiger Gesetze sowohl aus Sicht einzelner Normadressaten (z.B. einzelner Unternehmen) als auch ganzer Gruppen (z.B. Branchen) messen zu können. Diese Lücke will das Regulierungskosten-Modell schließen. Es baut auf dem Standardkosten-Modell auf, erweitert dieses aber um vier wesentliche Aspekte. Betrachtet werden alle Handlungspflichten, sämtliche entstehenden Kosten, subjektive Belastungen und unterschiedliche Messmöglichkeiten.

Die Handlungspflichten, die im Regulierungskosten-Modell unterschieden werden, sind die bereits aus dem SKM bekannten Informationspflichten; zusätzlich werden Zahlungs-, Kooperations-, Überwachungs-, Qualifikations-, Ziel- und sonstige Auflagenerfüllungspflichten einbezogen.

Zu allen Pflichten werden die Personalkosten, die Sachkosten und die finanziellen Kosten erfasst. Die Berechnung der Personalkosten erfolgt, wie auch beim SKM, durch die Erfassung von Zeitaufwand und Multiplikation mit den jeweiligen Tarifen. Die Sachkosten umfassen Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, bezogene Leistungen, Finanzierungskosten, sonstige betriebliche Aufwendungen sowie Abschreibungen. Zu den finanziellen Kosten werden öffentlich-rechtliche

Abgaben, d.h. Geldleistungen mit oder ohne direkte Gegenleistung, die Unternehmen aufgrund von Rechtsvorschriften an den Staat abzuführen haben, gerechnet. Berücksichtigt werden die direkt zurechenbaren Kosten, sodass Gemeinkosten – wie im SKM – nicht erfasst werden. Aus der Summe der Personal-, Sach- und finanziellen Kosten lassen sich die Regulierungskosten I berechnen.

Aus Sicht des Gesetzgebers ist es wichtig zu erkennen, ob er dem Unternehmen zusätzliche Kosten auferlegt oder ob das Unternehmen auch ohne eine gesetzliche Pflicht entsprechend gehandelt hätte. In Fragen des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer werden viele verantwortungsbewusste Unternehmen auch ohne eine konkrete gesetzliche Pflicht tätig. Der Gesetzgeber schreibt hier etwas vor, was die Unternehmen sowieso umsetzen würden.

Die Regulierungskosten I setzen sich damit aus den Sowieso-Kosten und zusätzlichen Kosten zusammen. Diese Sowieso-Kosten können ebenfalls aus Personal- oder Sachkosten (etc.) bestehen und sind von den Regulierungskosten I abzuziehen. Hierdurch erhält man die aus wirtschaftspolitischer Sicht steuerungsrelevanten Regulierungskosten II, d.h. die aus der betreffenden Vorschrift resultierenden zusätzlichen Kosten.

Test des Regulierungskosten-Modells in der Praxis

Anhand dieses Modells wurden bereits Testmessungen durchgeführt. Um möglichst aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, wurden diese bei Unternehmen aus drei Wirtschaftssektoren (Landwirtschaft, Metallerzeugung und -bearbeitung, Gastgewerbe) durchgeführt. Insgesamt wurden 140 Unternehmen aus Berlin und Brandenburg im Rahmen von telefonischen Vorinterviews angesprochen. Ziel war die Identifizierung von Gesetzen und Verordnungen, die aus der Sicht der angesprochenen Unternehmen einen hohen kontinuierlichen Zeitaufwand verursachen oder einen hohen Zeit- oder Ressourcenaufwand im Einzelfall nach sich ziehen. Mit einem Fragebogen wurden in den Interviews die Themenfelder Umwelt, Personal, Steuern sowie ergänzende branchenspezifische Regelungen abgefragt. Dabei wurden die Interviewten innerhalb der genannten Bereiche zunächst ganz allgemein nach regulatorischen Belastungen befragt. So sollten ggf. Pflichten identifiziert werden, die bisher nicht im Fokus von Bürokratiemessungen standen, aber gleichwohl aus Sicht der Unternehmen erhebliche Belastungen darstellen. Nur wenn die Interviewten keine konkreten Angaben machen konnten, wurde ihnen auf Basis einer vorab definierten Liste von typischen Aufgaben bzw. Gesetzen (z.B. Arbeitsschutzmaßnahmen oder

Kostenarten	Informationspflichten	Inhaltliche (Handlungs-) Pflichten
Personalkosten	Zeitaufwand in h x Tarif x Fallzahl	Zeitaufwand in h x Tarif x Fallzahl
+ Sachkosten	z.B. spezielle Software	z.B. Investitionskosten
+ Finanzielle Kosten	z.B. Gebühren für Nachweise	z.B. Steuern und sonstige Abgaben
= Regulierungskosten I		
- Sowieso-Kosten	Kosten, die auch ohne Informationspflicht anfallen	Kosten, die auch ohne inhaltliche Pflicht anfallen
= Regulierungskosten II		
+ Opportunitätskosten	Zusätzliche Ausgaben x Kalkulatorischer Zinssatz	Zusätzliche Ausgaben x Kalkulatorischer Zinssatz
= Regulierungskosten III		

Quelle: eigene Darstellung

Arbeitssicherheitsgesetz) eine Auswahlmöglichkeit von erwarteten Belastungen gegeben.

Im Anschluss an die Vorinterviews wurden die Fragebögen ausgewertet. Nannten die Interviewten einzelne Bereiche oder Aufgaben ohne klare Zuordnung zu einem Gesetz oder einer Verordnung, so erfolgte zunächst eine Gesetzesanalyse. Wurden von den Interviewten direkt einzelne rechtliche Pflichten genannt, so wurden diese Angaben validiert. Diese Auswertung bildete die Grundlage für die Gesetze und Verordnungen, die im Anschluss einer Normenanalyse unterzogen wurden. Alle im Rahmen der Vorinterviews identifizierten Normen wurden auf einzelne Handlungspflichten untersucht. Falls im Gesetzes- oder Verordnungstext eine Handlungspflicht identifiziert wurde, erfolgte eine Klassifizierung entlang der sechs vorgestellten Handlungspflichtentypen des Regulierungskosten-Modells.

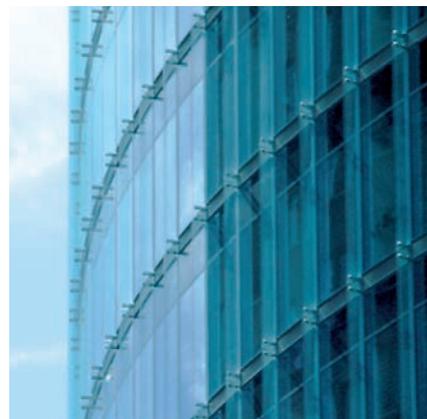
Die Messung der Regulierungskosten erfolgte vor Ort bei ausgewählten Unternehmen der drei Branchen. Die Unternehmen wurden jeweils zu vier bis fünf Handlungspflichten befragt. Anhand eines einfachen Beispiels soll das Vorgehen im Rahmen der Regulierungskostenmessung exemplarisch dargestellt werden: Im Rahmen der Interviews ist der erste Schritt die Aufnahme des Grobprozesses, der von dem Unternehmer zur Befolgung der Pflicht durchgeführt wird. Bei einem Metallbauunternehmen wurde z. B. § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG gemessen. Diese Norm verpflichtet den Arbeitgeber dazu, den Beschäftigten die erforderlichen Mittel zur Sicherstellung des Arbeitsschutzes bereitzustellen. Im Interview wurde gemeinsam mit den Unternehmen der folgende Prozessablauf zur Erfüllung dieser eher einfach gehaltenen Handlungspflicht definiert:

1. Erstellung einer Liste der für die Beschäftigten erforderlichen Arbeitsschutzkleidung
2. Sichtung von Katalogen und Vergleich verschiedener Angebote
3. Terminvereinbarung mit einem Außenvertreter
4. Bestellung der Arbeitsschutzkleidung
5. Überprüfung der gelieferten Ware
6. Verteilung der Kleidung an die Beschäftigten
7. Bezahlung der Rechnung
8. Archivierung von Rechnung, Lieferschein und weiteren Unterlagen

Im beschriebenen Beispiel wurden alle dargestellten Prozessschritte vom Geschäftsführer des kleinen Metallbauunternehmens selbst durchgeführt. Dessen Stundenlohn (Tarif) liegt beispielsweise bei 17,50 Euro. Als Gesamtzeitaufwand für die acht Teilschritte wurde im Rahmen des Interviews ein Zeitaufwand von 840 Minuten bzw. 14 Stunden ermittelt. Mit Abstand den höchsten Zeitaufwand davon, insgesamt 600 Minuten, verwendete der Unternehmer auf die Schritte 1 und 2, die Festlegung der notwendigen Arbeitsschutzkleidung und den Vergleich von Angeboten unterschiedlicher Anbieter. Insgesamt entstanden somit Personalkosten in Höhe von 245 Euro.

Im nächsten Schritt wurden die Sachkosten ermittelt. Im Beispiel hat sich der Unternehmer entschlossen, die Arbeitsschutzkleidung nicht zu kaufen, sondern mit dem Anbieter der Kleidung einen Servicevertrag abzuschließen. Für diesen bezahlte der Metallbauer 3.120 Euro im Jahr. Weitere finanzielle Kosten, z. B. durch Gebührenzahlungen an den Staat, fielen für diese Pflicht nicht an.

Die Regulierungskosten I (Personal-, Sach- und finanzielle Kosten) betragen damit 3.365 Euro im ersten Jahr.



Besondere Bedeutung kommt – wie erwähnt – der Ermittlung der Sowieso-Kosten zu. In dem Beispiel des Metallbauunternehmens gab der Unternehmer an, dass er seine Beschäftigten auch ohne die gesetzliche Pflicht mit einem Großteil der Arbeitskleidung ausstatten würde. Hierfür wurde ein Anteil von 80 Prozent der Berufskleidung respektive der Kosten ermittelt.

Auf der Grundlage dieses Sowieso-Kosten-Anteils von 80 Prozent liegen die zusätzlichen Kosten, also die Kosten, die ausschließlich aufgrund der gesetzlichen Pflicht entstehen (20 Prozent der Regulierungskosten I i. H. v. 3.365 Euro), für den Metallbauer also bei 673 Euro. Diese stellen die Regulierungskosten II dar.

Anhand dieses kurzen Beispiels lässt sich gut zeigen, dass das Regulierungskosten-Modell in der Lage ist, die bei Unternehmen aufgrund gesetzlicher Regelungen verursachten Kosten abzuschätzen. ■

Im Fokus

Verwaltungspolitik: Von der Großen Koalition zu Schwarz-Gelb

Vergleicht man die Aktivitäten der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, so zeigen sich zwischen Bund, Ländern und Kommunen deutliche Unterschiede sowohl was den Umfang als auch die Inhalte betrifft. Verwaltungspolitik wird hier als Versuch aufgefasst, durch Veränderungen der Strukturen des öffentlichen Sektors (Personal, Organisation und Verfahren) das Verwaltungshandeln zu verändern und somit die Ergebnisse in anderen Politikfeldern zu beeinflussen. Im Folgenden werden die Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften kursorisch dargestellt, darauf aufbauend wird ein Rückblick auf die verwaltungspolitischen Aktivitäten der Großen Koalition vorgenommen.

Die kommunale Ebene kann als Vorreiter der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland angesehen werden. So haben fast alle Kommunen unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung seit Anfang der 90er-Jahre zahlreiche Maßnahmen und Projekte unter dem Leitbild des an betriebswirtschaftlichen Konzepten orientierten Neuen Steuerungsmodells (NSM) durchgeführt. Das NSM lässt sich in eine Binnendimension (dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Produktsteuerung, modernes Personalmanagement) und eine Außendimension (Privatisierung, Ausgliederung, Leistungsvergleiche) unterteilen.

Die Maßnahmen der Länder umfassen insbesondere Gebiets-, Struktur- und Funktionalreformen. So wurden Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanzen abgebaut und die Landesaufgaben dahingehend überprüft, ob sie entfallen, privatisiert, kommunalisiert oder aber im Rahmen der gegebenen Strukturen verbessert werden können.

Die Bundesebene gilt als Reformnachzügler auf dem Gebiet der Verwaltungsmodernisierung.¹ Dies liegt vor allem daran, dass die Bundesebene aufgrund der Aufgabenverteilung im föderativen System in erster Linie für die Politikformulierung und nicht für die Implementierung zuständig ist. Somit wirken Reformtreiber wie Bürger- und Serviceorientierung eher indirekt und verzögert. Weiterhin drängte bis Ende der 90er-Jahre die Bewältigung der Wiedervereinigung verwaltungspolitische Themen in den Hintergrund. Verwaltungsreform auf Bundesebene bestand somit zumeist aus Einzelprojekten wie der Digitalisierung der Bundesverwaltung, der Einrichtung von Modellregionen in Zusammenarbeit mit den Ländern sowie dem Umbau der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit. Die Große Koalition hatte sich bereits in ihrem Koalitionsvertrag auf eine „innovative, leistungsfähige und effiziente Verwaltung“ verpflichtet und angekündigt,

¹ Jann, Werner (2004): Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene, in: ders. u.a.: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin, edition sigma.



die Reform der Bundesverwaltung weiter voranzutreiben.

Die Maßnahmen der Großen Koalition sollen daher anhand der drei zentralen Schwerpunkte Bürokratieabbau, Reform der Bundesverwaltung und Verwaltungsmodernisierung im Rahmen der Föderalismusreform analysiert werden. Im Anschluss wird ein Ausblick auf das Handlungsprogramm der neuen schwarz-gelben Bundesregierung gegeben.

Bürokratieabbau

Bürokratieabbau war eines der zentralen Reformfelder der Großen Koalition. Bereits in ihrer Regierungserklärung 2005 erklärte die Bundeskanzlerin: „Am meisten können wir beim Bürokratieabbau leisten (...) Dies wird eine ganz besonders wichtige Aufgabe sein, deren Lösung wir vom Kanzleramt aus steuern werden.“

Im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 wurde bereits festgehalten, dass „beim Bundeskanzleramt (...) ein unabhängiges Gremium von Fachleuten (Normenkontrollrat) eingesetzt [wird], das unter anderem Gesetzesinitiativen der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen auf ihre Erforderlichkeit und die damit verbundenen bürokratischen Kosten hin überprüft. (...) Der Vorsitzende des Rates kann die Auffassungen seines Gremiums dem Bundeskanzler oder – stellvertretend –

dem ChefBK unmittelbar vortragen.“² Ebenfalls wurde im Koalitionsvertrag ein bestimmtes Verfahren zur Messung von Bürokratiekosten festgeschrieben, das die Basis der Arbeit des Normenkontrollrats bilden sollte. Das in den Niederlanden entwickelte „Standardkosten-Modell“ (SKM) sollte benutzt werden, um die mit der Bundesgesetzgebung verbundenen bürokratischen Lasten objektiv zu messen und um „ein konkretes Ziel der Rückführung der Bürokratiekosten bis zum Ende der Legislaturperiode fest[zul]egen“³.

Durch das „Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ vom April 2006 sowie das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats vom 14.8.2006 wurden die Ankündigungen des Koalitionsvertrags in konkrete politische Handlungsprogramme transformiert. Die Bundesregierung verpflichtete sich,

- die mit bestehenden Informationspflichten verbundenen Kosten messbar zu senken,
- neue Informationspflichten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung zu vermeiden,
- Abweichungen hiervon an einen ausdrücklichen Beschluss des Bundeskabinetts zu binden und
- auf europäischer Ebene für die Vermeidung bzw. den Abbau überflüssiger Informationspflichten einzutreten.

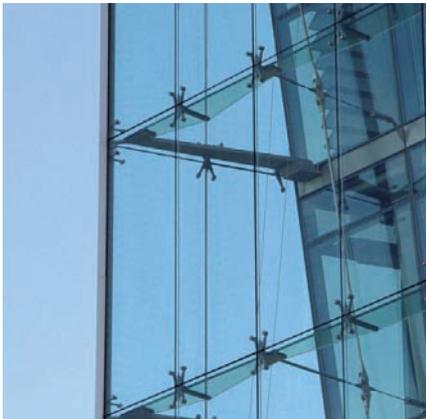
Zur Erreichung dieser Zielsetzung wurde eine Bestandsmessung der Bürokratiekosten aller existierenden Bundesgesetze mit dem SKM durchgeführt (Ex-post-Messung) und auf dieser Basis ein Reduktionsziel von 25 Prozent der Belastungen bis Ende 2010 formuliert. Darüber hinaus müssen die zu erwartenden Bürokratiekosten neuer Gesetze für Unternehmen, Bürger und die Verwaltung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung abgeschätzt und dokumentiert werden (Ex-ante-Abschätzung). Die Abschätzung der Bürokratiekosten wird durch den Normenkontrollrat überprüft.

Im Ergebnis wurden für insgesamt 9.279 Informationspflichten aus Gesetzen und Verordnungen des Bundes Bürokratiekosten für die Wirtschaft in Höhe von jährlich 47,6 Milliarden Euro ermittelt. Nach Angaben der Bundesregierung sind bislang insgesamt 288 Vereinfachungsmaßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von 6,84 Milliarden Euro umgesetzt worden, dies entspricht ca. 14 Prozent der Gesamtbelastung.

Im Bereich der Ex-ante-Abschätzung hat der Normenkontrollrat seit 1.12.2006 922 Regelungsvorhaben abschließend geprüft. Durch die Reduzierung von Informationspflichten konnte nach Angaben des Normenkontrollrats die Belastung der Unternehmen um rund 3,33 Milliarden Euro verringert werden.

² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 74 f.

³ Ebd., S. 74.



Reform der Bundesverwaltung

Die zahlreichen Einzelprojekte zur Modernisierung der Bundesverwaltung wurden durch die Große Koalition im Rahmen des Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ gebündelt und in die vier inhaltlichen Schwerpunkte Personal, Steuerung, Organisation und E-Government gegliedert. Das Regierungsprogramm umfasst insgesamt 57 Projekte. Hervorzuheben sind hierbei die folgenden Elemente:

Dienstrechtsneuordnungsgesetz

Durch die Föderalismusreform wurde die Gesetzgebungskompetenz im öffentlichen Dienstrecht neu geordnet und dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung in Bezug auf die Bundesbeamten zugeordnet. Mit dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz vom 5.2.2009 reagierte der Bund auf die veränderte Gesetzgebungskompetenz. So soll der Wechsel von der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst durch Anerkennung der gesammelten Berufserfahrung attraktiver gemacht werden. Darüber hinaus wird das Senioritätsprinzip zugunsten der beruflichen Erfahrung abgeschafft, und die Laufbahnen werden durch Zusammenlegung der Fachrichtungs- und Regellaufbahnen reduziert.

Behördenrufnummer D115

Die einheitliche Behördenrufnummer 115 wird seit dem 24.3.2009 in einem Pilotbetrieb in Modellregionen, Landes- und Bundesbehörden erprobt. In einem ersten Schritt ist die 115 für rund zehn Millionen Bürger in mehreren Regionen in Nordrhein-Westfalen, Berlin, Hamburg und Hessen sowie der Stadt Oldenburg erreichbar. Nach und nach sollen weitere Kommunen und Behörden hinzukommen. Das Projekt D115 setzt auf bestehenden Strukturen auf, das heißt, es wurde kein zentrales Servicecenter aufgebaut, sondern die bereits vorhandenen telefonischen Servicecenter von Bund,

Ländern und Kommunen wurden miteinander vernetzt. Wer die 115 wählt, erreicht einen Mitarbeiter im geografisch nächstliegenden D115-Servicecenter. Eine erste Auswertung für Mai 2009 ermittelte 170.000 Anrufe, wobei über 80 Prozent der Anfragen innerhalb von 30 Sekunden angenommen wurden und sechs von zehn Anfragen im Erstkontakt beantwortet werden konnten. Die am häufigsten nachgefragten Themenkomplexe umfassten Ausweisangelegenheiten, Führerschein, Elterngeld, Wohngeld, Hundesteuer, Finanzamt, Rente, Schwerbehindertenausweis, Kfz-Wesen und Schweinegrippe.

Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

Das Bundesministerium der Finanzen beschäftigt sich mittlerweile seit knapp drei Jahren mit den beiden Fragestellungen „Modernisierung des Bundeshaushalts“ und „Reform des Haushaltsrechts“. Kritikpunkte am hergebrachten Haushaltsverfahren umfassen insbesondere die unvollständige Abbildung des Ressourcenverbrauchs, die „Titelflut“ mit mittlerweile über 5.500 Ausgabetiteln – wobei 4.000 Kleinsttitel zusammen nur weniger als vier Prozent der Ausgaben abbilden – sowie das Bottom-up-Verfahren der Haushaltsaufstellung.

Der Bund hat daher die verschiedenen Reformmodelle im In- und Ausland geprüft und sich letztendlich für das Konzept einer erweiterten Kameralistik entschieden. Ein entsprechendes Feinkonzept wurde mit Unterstützung von KPMG erarbeitet und im Sommer 2009 veröffentlicht. Ein Produkthaushalt auf kameraler Basis bildet dabei den Schwerpunkt des neuen Haushaltssystems, wobei maximal 1.000 Haushaltsprodukte vorgeesehen sind.

Das Feinkonzept soll im nächsten Schritt bis 2013 mit zwei bis drei Ressorts pilo-

tiert werden. In diesem Zeitraum sollen alle Funktionen vollständig getestet und der gesamte Haushaltskreislauf erprobt werden. Nach erfolgreicher Pilotphase wird das Parlament zu entscheiden haben, ob das neue Haushalts- und Rechnungswesen flächendeckend umgesetzt werden soll.

Einrichtung von Dienstleistungszentren

Alle Bundesministerien und deren Geschäftsbereiche sollen für ihre Querschnittsfunktionen (insbesondere Personalwesen, Haushaltswesen, Beschaffungswesen) Leistungen von Dienstleistungszentren (DLZ) beziehen können. Bislang wurden unterschiedliche Prozess- und Organisationsmodelle und ein entsprechender Umsetzungsplan erarbeitet. Im Rahmen von 17 Pilotprojekten in den Ressorts wird dieser nun schrittweise umgesetzt.

Verwaltungsthemen im Rahmen der Föderalismusreform II

Neben den finanzpolitischen Themen wie der Schuldenbremse befanden sich mit Aufgabenkritik, Entbürokratisierung, IT-Standards und Bündelung fachpolitischer Leistungen auch klassische Themen der Verwaltungsmodernisierung auf der Agenda der Föderalismusreform II. Die Aufnahme verwaltungspolitischer Themenstellungen wurde unter anderem damit begründet, dass die Ausgaben-seite nicht ohne die Aufgabenseite betrachtet werden könne. Das im März 2009 von der „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II) vorgestellte Verhandlungsergebnis umfasste in Bezug auf die Verwaltungsthemen die folgenden Eckpunkte:

- Bund und Länder können zukünftig bei der Planung, der Einrichtung und dem Betrieb ihrer IT-Systeme enger zusammenarbeiten und gemeinsam Stan-

dards und Sicherheitsanforderungen für ihre informationstechnischen Systeme festlegen (Art. 91c GG neu). Die Verantwortung für die Sicherheit der länderübergreifenden IT-Netzinfrastruktur soll künftig beim Bund liegen. Dazu soll der Bund eine Kompetenz für die Errichtung und den Betrieb eines sicheren Verbindungsnetzes erhalten, das die informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder miteinander verbindet. Darüber hinaus wird ein neues System der IT-Steuerung eingerichtet werden, das insbesondere einen IT-Planungsrat von Bund und Ländern vorsieht.

- Das Verhandlungsergebnis in Bezug auf die Reform der Steuerverwaltung sieht keine großen Veränderungen vor. So sollen Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen ohne Veränderungen der Verwaltungskompetenz und somit ohne Änderung des Grundgesetzes erreicht werden.

Folgende Maßnahmen sind vorgesehen:

- personelle Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung
- Verbesserung der Rechtsstellung des Bundeszentralamts für Steuern
- Übermittlung anonymisierter Steuerdaten für Auswertungszwecke an den Bund
- Zielvereinbarungen des Bundes mit den Ländern über operative Ziele und die Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens für beschränkt Steuerpflichtige (§ 50a EStG) beim Bundeszentralamt für Steuern
- Durch Art. 91d GG neu wird eine verfassungsrechtliche Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen geschaffen. Leistungsvergleiche kommen dabei zwischen Landesverwaltungen,

innerhalb der Bundesverwaltung sowie zwischen Bundes- und Landesbehörden in Betracht, wobei die Teilnahme an Leistungsvergleichen freiwillig erfolgt.

Ausblick: Verwaltungspolitik der schwarz-gelben Koalition

Nach dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP soll die Modernisierung der Bundesverwaltung weitergeführt werden, um mehr „Transparenz, Bürgernähe und Servicequalität“ zu gewährleisten. Leistungsvergleiche sollen im Rahmen eines jährlichen Arbeitsprogramms eingeführt werden und die zentrale Behördenrufnummer 115 soll bis Ende 2013 für ganz Deutschland zur Verfügung stehen. Im Bereich Bürokratieabbau soll die Ex-ante-Abschätzung der Kosten von neuen Gesetzen auf alle Handlungspflichten (vgl. Fokus-Artikel S.13 in dieser Ausgabe) ausgeweitet werden. Außerdem sollen Gesetze in Zukunft verstärkt befristet werden.

Die größte Herausforderung stellt jedoch sicherlich die Neuordnung der Administration der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV) dar. Das Bundesverfassungsgericht hatte die bisherige Zusammenarbeit von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen in den Jobcentern für verfassungswidrig erklärt. Die Bundesregierung strebte zunächst eine getrennte Aufgabenwahrnehmung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen an. Die Kooperation zwischen Bundesagentur und Kommunen sollte im Rahmen eines vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales auszuarbeitenden „Mustervertrags“ geregelt werden. Nun ist eine Grundgesetzänderung im Gespräch (vgl. Meldung auf S.23). ■

Standpunkt aus Wissenschaft und Forschung

Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene: Quo vadis?



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

Wahlen und Regierungswechsel sind ein guter Zeitpunkt, um Resümee zu ziehen und sich neuer Herausforderungen bewusst zu werden. Im Hinblick auf die in den letzten Jahren etwas ins Hintertreffen geratene Verwaltungsmodernisierung fällt die Beurteilung der letzten Monate jedoch eher ernüchternd aus.

Weder im Bundestagswahlkampf noch in der aktuellen Koalitionsvereinbarung wurde diesem Thema ein erkennbarer Stellenwert eingeräumt, was angesichts der steigenden Anforderungen an die staatliche Koordinations- und Steuerungskompetenz bemerkenswert erscheint. Einschränkend muss konstatiert werden, dass Verwaltungsmodernisierung auch in der Vergangenheit selten in Koalitionsvereinbarungen Eingang fand; mit Verwaltungspolitik lassen sich nun mal keine Wahlen gewinnen. Außer einem generellen Bekenntnis zu einem „starken Staat“ und der „Schlüsselfunktion“ des öffentlichen Dienstes für die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Staates enthält das aktuelle Regierungsprogramm auf knapp 130 Seiten kaum konkrete Ideen, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Auch das zukünftige Zusammenspiel zwischen Staat und privaten Akteuren bei der Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte, vielfach unter dem Begriff der „Governance“ diskutiert, findet sich in dem gesamten Dokument lediglich einmal und nur in Bezug auf privatwirtschaftliche Unternehmen thematisiert.

Dies ist angesichts der anstehenden Herausforderungen wie demografischer Wandel, Auswirkungen der Finanzkrise,

neue Dialogformen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern sowie der gleichzeitig steigenden Verschuldung staatlicher Haushalte und des in diesem Zusammenhang eingeforderten starken und leistungsfähigen Staates ebenso überraschend wie beunruhigend. Wo sind die konkreten Ansätze, um diesen Anspruch einzulösen? Welche Ressourcen sind dafür vorgesehen?

In der Vergangenheit wurden bereits viele wichtige Initiativen ergriffen und Maßnahmen durchgeführt, auf denen heute aufgebaut werden kann. Im Hinblick auf die verbesserte Steuerungskompetenz des Staates sind hier etwa die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens, ein kürzlich veröffentlichtes neues Regelwerk zur Kontrolle und Steuerung öffentlicher Unternehmen, Überlegungen zur Stärkung der strategischen Kompetenzen in den Behörden oder der verstärkte Einsatz von Zielvereinbarungen zu nennen. Auch im wichtigen Bereich der Personal- und Führungskräfteentwicklung wurden erste Initiativen ergriffen, wie die Einführung leistungsbezogener Bezahlung oder die Entwicklung eines Konzepts zur Führungskräftefortbildung.



Mit solchen Maßnahmen wurden erste wichtige Schritte umgesetzt, wobei die Betonung auf „erste“ liegt. Wer immer sich mit Verwaltungsmodernisierung beschäftigt, muss sich der Langfristigkeit solcher Veränderungsprozesse bewusst sein. Die bestehenden Erfahrungen der Verwaltungspraxis im Umgang mit diesen Ansätzen sind vielfach ernüchternd, es bedarf eines langen Atems und einer konsequenten Weiterentwicklung, bis solche Maßnahmen greifen.

Eine kürzlich von drei Universitäten (Hertie School of Governance, Universität Potsdam und Universität Leipzig) und dem Institut für den öffentlichen Sektor e.V. durchgeführte Führungskräftebefragung¹ liefert in diesem Zusammenhang interessante Erkenntnisse. Zum einen zeigen die Ergebnisse deutlich, dass die Ideen der Verwaltungsmodernisierung auch in der deutschen Ministerialverwaltung zunehmend auf fruchtbaren Boden fallen. So sind heute Ergebnisorientierung, Wirtschaftlichkeitsdenken und proaktives strategisches Handeln zentrale Elemente des Führungsverständnisses im öffentlichen Sektor. Ebenso haben die Führungskräfte die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung und von Maßnahmen zur Förderung der Leistungsorientierung und der Innovationsfähigkeit

der öffentlichen Verwaltung sowie den demografischen Wandel als zentrale Herausforderungen erkannt und messen insbesondere der Führungskräfte- und Personalentwicklung sowie der strategischen Planung eine zentrale Bedeutung bei. Ein Blick auf das Aus- und Weiterbildungsbudget der meisten Gebietskörperschaften in Deutschland fällt hingegen ernüchternd aus. Dass es anders gehen kann, zeigt etwa das Beispiel Dänemark, wo die gegenwärtige Regierung aktuell ein Wahlversprechen einlöst und ca. 25 Millionen Euro in eine gemeinsam von Bund und Kommunen, Universitäten und Gewerkschaften getragene Aus- und Fortbildungsinitiative für den öffentlichen Sektor investiert, um die zukünftigen Herausforderungen bewältigen zu können.

Auch in anderer Hinsicht zeigt die Studie Handlungsbedarf auf. Mit Ausnahme der von den Führungskräften als besonders zweckmäßig erachteten Personal- und Führungskräfteentwicklung, der strategischen Planung und der Ansätze des Projektmanagements besteht weiterhin eine erhebliche Skepsis gegenüber der Zweckmäßigkeit vieler Instrumente der Verwaltungsmodernisierung. Eine ehrliche und systematische Bestandsaufnahme der bisherigen Erfahrungen sowie die konsequente Weiterentwicklung und Fortführung von eingeschätzten befundenen Ansätzen erscheint daher ange-

Die Untersuchung identifiziert auch ein weiteres zentrales Problemfeld: die starke Binnenorientierung der Verwaltung und nur geringe Offenheit zur Auseinandersetzung mit Fragen einer neuen Public Governance und Zusammenarbeit über die Verwaltungsgrenzen hinweg. Die Bedeutung von Kooperationen mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft, eine verstärkte Transparenz und Verantwortlichkeit nach außen oder die Regulierungskompetenz des Staates werden noch nicht als zentrale Herausforderungen aufgefasst und Reformansätze wie bürgerschaftliche Partizipation, neue Formen der Kooperation von Verwaltungen oder die Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten werden noch kritisch gesehen.

Es ist zu hoffen, dass in den nächsten Jahren insbesondere in diese Richtungen neue Impulse und Maßnahmen erfolgen, um die Verwaltungsmodernisierung wieder aus ihrem Schattendasein zu führen. ■

¹ Die Erhebung beruht auf einer schriftlichen Befragung von 351 obersten Führungskräften der Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder (mehrheitlich Abteilungsleiter) und hat zum Ziel, aufbauend auf den persönlichen Erfahrungen der Führungskräfte Anregungen für die Weiterentwicklung der Verwaltungsmodernisierung sowie der Führungskräfteausbildung zu liefern. Die Ergebnisse der Studie werden in dieser Zeitschrift veröffentlicht.

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

Corporate Governance

Erste Berichte zum Public Corporate Governance Kodex des Bundes veröffentlicht

Die ÖPP Deutschland AG hat als eines der ersten Bundesunternehmen einen Corporate Governance-Bericht nach Ziffer 6 des Public Corporate Governance Kodex des Bundes veröffentlicht.

Der Bericht umfasst einzelne Abschnitte zu den Themen Unternehmensverfassung, Führungs- und Kontrollstruktur, Rechnungslegung und Abschlussprüfung, Vergütung und Anteil von Frauen im Aufsichtsrat sowie eine Erklärung zur Entsprechung der Empfehlungen des Public Corporate Governance Kodex des Bundes.

Beispielsweise wurde laut ÖPP Deutschland AG eine D&O-Versicherung für die Vorstandsmitglieder abgeschlossen.

Den Empfehlungen des Kodex wurde in den Bereichen Zielvereinbarung für variable Vergütungskomponenten, Überschreitung der empfohlenen dreijährigen Erstbestellung der Vorstandsmitglieder oder in der bisher noch nicht festgelegten Altersgrenze für das Ausscheiden der Vorstandsmitglieder nicht entsprochen.

Der Bericht steht auf der Homepage des Unternehmens unter www.partnerschaftendeutschland.de/wer-wir-sind/aufbau-der-gesellschaft/corporate-governance zur Verfügung. ■

Anforderungsprofile von Aufsichtsratsmitgliedern – Ergebnisse einer Studie

Die Neufassung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) schreibt erstmals eine bestimmte Berufsqualifikation von Aufsichtsratsmitgliedern vor.

Laut der aktuellen Kienbaum Corporate Governance-Studie 2009/2010 haben unter rund zwei Dritteln der DAX30-Gesellschaften und insgesamt 57 der größten börsennotierten Unternehmen bisher nur 29 Prozent der börsennotierten Aktiengesellschaften Anforderungsprofile für neue Kandidaten definiert. Qualifikationsvorgaben werden in 73 Prozent der Fälle vom Nominierungsausschuss und zu 27 Prozent vom Aufsichtsratsvorsitzenden erstellt.

Nach Aussagen der Autoren erachten jedoch mehr als die Hälfte der DAX-Unternehmen die Dokumentation von konkreten Anforderungsprofilen für alle Aufsichtsratsmitglieder der Kapitalseite als notwendig. 42 Prozent der befragten Unternehmen würden eine Regelung als Empfehlung im Rahmen des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) begrüßen und 14 Prozent als eine gesetzliche Verordnung für angemessen halten.

Bei der Befragung wurden als wichtigste Kriterien unternehmerische Kompetenz und Finanzexpertise (jeweils 93 Prozent) genannt, gefolgt von Branchenkompetenz (82 Prozent), internationaler Kompetenz (77 Prozent) und Personal-Know-how (66 Prozent).

Der durch den Gesetzgeber eingeführten Verlagerung der abschließenden Verantwortung für die Gesamtvergütung der Vorstände in den Gesamtaufsichtsrat stimmen nach Studienangaben 65 Prozent der Unternehmen zu. Ein gutes Drittel hingegen lehnt die neue Vorschrift ab, da Entscheidungsprozesse länger und ineffizienter werden. Eine Verlagerung der Verantwortung weg vom Personalausschuss bedeutet nach Angaben von Kienbaum auch eine Verlagerung der Haftung – die Kompetenz in Vergütungsfragen werde für alle Aufsichtsratsmitglieder zur Mindestqualifikation.

43 Prozent der befragten Unternehmen stimmen der Bekanntmachung der Ergebnisse aus der Effizienzprüfung (vom DCGK bereits vorgeschrieben) zu. Im Hinblick auf zukünftige Regelungen sprechen sich 88 Prozent für den Kodex und gegen weitere Regelungen aus. ■

Verwaltungsmodernisierung

Gesetzentwurf zum Vertrag über die Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Informationstechnik beschlossen

Die Bundesregierung hat am 4.11.2009 den vom Bundesminister des Innern vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über die Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Informationstechnik und die Errichtung des IT-Planungsrates beschlossen. Damit wird die dritte und letzte der von der Föderalismuskommission II im März 2009 beschlossenen Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Informationstechnik umgesetzt: der IT-Staatsvertrag zur Ausführung von Artikel 91c des Grundgesetzes. Mit dem IT-Staatsvertrag, der am 1.4.2010 in Kraft treten soll, wird der IT-Planungsrat als neues Steuerungsgremium der Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik eingerichtet. Der IT-Planungsrat löst die bisherigen Gremien „Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern“ und „Kooperationsausschuss von Bund und Ländern für automatisierte Datenverarbeitung“ sowie deren Untergremien ab und tritt in deren Rechtsnachfolge ein. Der IT-Planungsrat wird ab April 2010 als das zentrale Gremium der IT-Steuerung von Bund und Ländern u. a. die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik koordinieren, fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitätsstandards und IT-Sicherheitsstandards beschließen und E-Government-Projekte steuern. Der IT-

Staatsvertrag sieht vor, dass der IT-Planungsrat IT-Standards auch durch Mehrheitsentscheidung beschließen kann. Solche Beschlüsse werden in allen deutschen Behörden Bindungswirkung entfalten. ■

Neuorganisation der Jobcenter

Die bisherige Zusammenarbeit von Bundesagentur für Arbeit (BA) und Kommunen bei der Verwaltung der Grundversicherung für Arbeitssuchende in den Jobcentern soll nach dem Willen der Unionsparteien durch eine Grundgesetzänderung ausdrücklich ermöglicht werden. Das Bundesverfassungsgericht hatte diese Mischverwaltung in seinem Urteil vom 20.12.2007 (BVerfGE 119, 331) als verfassungswidrig eingestuft, weil für die Bürger nicht mehr erkennbar sei, von welcher Behörde welche Leistung erbracht werde. Die Union rückt damit vom bisherigen Ziel ab, die Zusammenarbeit von BA und Kommunen ohne Verfassungsänderung zu reorganisieren, wie noch in einem Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales angestrebt. Ziel der Union ist es nun, die Grundstruktur der bisherigen 346 regionalen Jobcenter-Arbeitsgemeinschaften („ARGE“) ebenso zu erhalten, wie jene der 69 sogenannten Optionskommunen. Letztere organisieren die Hilfe für Langzeitarbeitslose bisher in Alleinregie im Rahmen eines gesetzlich befristeten Modellversuchs bis Ende 2010. Diese alleinige Aufgabenwahrnehmung soll in Zukunft unbefristet allen Kommunen ermöglicht werden. Darüber hinaus soll die Aufsicht über die Verwaltung der Grundversicherung für Arbeitssuchende durch eine einheitliche Bundesaufsicht geregelt werden, in deren Rahmen die Rechts- und Fachaufsicht über die Jobcenter beim Bund läge. In einer ersten Stellungnahme begrüßten die kommunalen Spitzenverbände die Pläne. ■

EU-Dienstleistungsrichtlinie verstärkt Zusammenarbeit der Verwaltungen

Die Ende 2006 vom Europäischen Parlament und Rat verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG) musste bis zum 28.12.2009 von allen Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. Teil der Richtlinie ist die Einführung des von der EU-Kommission und den Mitgliedsstaaten eingerichteten elektronischen Binnenmarktinformationssystems (Internal Market Information System – IMI).

Derzeit unterstützt das IMI bereits die Anwendung der Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen (2005/36/EG). Nach Aussagen des Bundeswirtschaftsministeriums ist das IMI so konzipiert, dass es für eine Vielzahl von Binnenmarktvorschriften eingesetzt werden kann. Auch eine Nutzung im Rahmen weiterer Rechtsakte sei denkbar.

Das IMI soll die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der 27 EU-Mitgliedsstaaten und der drei am Europäischen Wirtschaftsraum beteiligten EFTA-Staaten erleichtern. Länderübergreifende Organisationsstrukturen sollen durch die elektronische Vernetzung transparenter werden, Formalitäten sollen schneller erledigt und Ansprechpartner in den jeweiligen Behörden gezielter ermittelt werden. Um Verständigungsschwierigkeiten vorzubeugen und Kommunikationsdefizite zwischen den europäischen Verwaltungen abzubauen, stellt das System eine entsprechende Sprachunterstützung für 23 Amtssprachen bereit.

Das IMI und seine Pilotphase wurden bisher mit 1,82 Millionen Euro aus dem IDABC-Programm (Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens) zur Förderung europaweiter elektronischer Behördendienste finanziert. ■



Kommunen bewerten die Arbeit des IKO-Netzes als positiv

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat ihren Bericht über die Arbeit des IKO-Netzes 2009 veröffentlicht.

In ihrem Bericht legte die KGSt das Hauptaugenmerk auf die Kundenzufriedenheit der teilnehmenden Kommunen. In diesem Bereich konnten nach Aussage der KGSt die Tendenzen der letzten Jahre bestätigt und somit der positive Trend fortgesetzt werden. Insgesamt zeigten sich 90,1 Prozent der Befragten zufrieden oder sehr zufrieden mit der Arbeit des Vergleichsnetzes. Diese Ergebnisse stellen die besten nach dem Jahr 2007 dar.

Im IKO-Netz existierten bisher ca. 240 Vergleichsringe, kürzlich kamen neue Vergleichsringe hinzu.

In naher Zukunft soll ferner ein Vergleichsring für Controlling für Kreise entstehen. Dieser Ring richtet sich ausschließlich an Kreise, die bereits ein Controlling-System implementiert haben. ■

Öffentliche Finanzwirtschaft

Optimierungspotenzial beim kommunalen Zins- und Schuldenmanagement

Die Mehrheit der deutschen Kommunen erfasst Finanzrisiken und -chancen im Zusammenhang mit dem Schuldenmanagement nicht systematisch. Zu diesem

Ergebnis kommt die Studie „Kommunales Zins- und Schuldenmanagement“ des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig. Für die Studie wurden 699 Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern bundesweit befragt. Die Rücklaufquote betrug über 32 Prozent.

Mit einem aktiven Schuldenmanagement verfolgen die befragten Kommunen vorrangig das Ziel, die Zinslast zu senken. Die Erhöhung der Kalkulationssicherheit spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Die Frage nach den zum Einsatz kommenden Instrumenten beim Zinsmanagement zeigt, dass am häufigsten Swap-Geschäfte, gefolgt von Forward Rate Agreements genutzt werden.

Verbesserungspotenzial kann vorrangig im Risikomanagement gesehen werden. Neben der eingangs erwähnten fehlenden systematischen Erfassung von Risiken verwendet laut Studie die Mehrzahl der Befragten die Durchschnittsverzinsung zur Beurteilung des Erfolgs bzw. der Güte des Risikomanagements.

Das Schuldenportfolio steuern 117 von 225 antwortenden Kommunen eher einzelkreditorientiert. Die portfolioorientierte Steuerung hat sich damit noch nicht durchgesetzt. Ebenfalls fehlen bei 82 Prozent der befragten Kommunen explizite Verwaltungsrichtlinien und/oder Dienstleistungsrichtlinien zum Risikomanagement. Eine im Jahr 2004 von der Universität Potsdam durchgeführte Umfrage kam zu ähnlichen Ergebnissen, sodass festgehalten werden kann, dass sich bisher in diesem Bereich des Schuldenmanagements kaum Veränderungen ergeben haben.

Die Studie der Universität Leipzig thematisiert ebenfalls den Entwicklungsstand der kommunalen Verschuldung und beinhaltet eine Darstellung von Instrumentarien des Schuldenmanagements. ■

SoFFin schließt erstes Geschäftsjahr mit Einnahmen von einer halben Milliarde Euro ab

Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, die für die Verwaltung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) verantwortlich ist, hat laut Pressemeldungen bislang 513 Millionen Euro an Einnahmen erzielt.

Dem Fonds, der am 17.10.2008 infolge der Finanzkrise durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz geschaffen wurde, stehen insgesamt 400 Milliarden Euro für Garantien sowie 80 Milliarden Euro für Rekapitalisierungen und Risikoübernahme zur Verfügung. Insgesamt wurden bisher Hilfen in Höhe von 155,6 Milliarden Euro in Anspruch genommen, wobei mit 127,7 Milliarden Euro der Großteil auf die Garantien entfällt. Die Stabilisierungsmaßnahmen werden zu marktüblichen Konditionen zur Verfügung gestellt.

Entscheidungen über Stabilisierungshilfen werden durch einen Lenkungsausschuss auf der Grundlage von Vorschlägen des Leitungsausschusses getroffen. ■

Sparkassen-Finanzgruppe

Sparkassen und Landesbanken starten Kreditpooling

Laut einer Pressemitteilung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) haben sich 40 Sparkassen und deren jeweilige Landesbank an der Transaktion beteiligt, die die Risikofähigkeit der teilnehmenden Unternehmen bei großen Engagements für Firmen- und Immobilienkredite vergrößern soll.

Mit einem Volumen von 202,6 Millionen Euro ist dies die bislang größte Kreditpooling-Transaktion in der Sparkassen-Finanzgruppe. Durch die Risikoanteile aus insgesamt 133 Kreditengagements be-

läuft sich das Gesamtvolumen der Kredite auf rund eine Milliarde Euro.

Zentrales Element des Poolings ist die Absicherung unbesicherter Kreditanteile aus großen Kreditengagements der Sparkassen untereinander, was nach Aussage der Sparkassen-Finanzgruppe das Ausfallrisiko verringern soll. Dieses sei „in einer Situation, in der viele Unternehmen eine Verschlechterung der Finanzierungssituation befürchten, ein wichtiges Signal“, sagte der Präsident des DSGV. ■

Stadtwerke, Ver- und Entsorgungswirtschaft

Bundesgerichtshof urteilt über Netzvergabe bei Ende der Betreiberkonzession

Der Bundesgerichtshof hat in seinem Grundsatzurteil (Az. EnZT 14/08 und 15/08) vom 29.9.2009 den Wettbewerb zwischen den Energieversorgern in Bezug auf die Strom- und Gasnetze gestärkt. Folglich müssen die Betreiber der Netze nach Ende der in der Konzession festgeschriebenen Nutzungszeit die Netze zu einem angemessenen Preis veräußern.

Kern des Urteils bildet die Klarstellung der Übereignungspflicht der Netze. So sah sich ein hessischer Netzbetreiber nicht dazu verpflichtet, seine Netze zu veräußern, da im Energiewirtschaftsgesetz von 2005 lediglich festgeschrieben wurde, dass der Betreiber das Netz beim Auslaufen der Betriebskonzession zu überlassen habe, was nach Auslegung des Betreibers auch im Falle einer Verpachtung erfüllt sei.

Diesem Standpunkt widersprach der Gerichtshof mit seinem Urteil, sodass der Wechsel von Netzbetreibern vollständig sein muss, d.h. auch beim Eigentü-

mer eine klare Trennung zwischen altem und neuem Netzbetreiber gewährleistet sein muss. Das Urteil stärke laut dem Vorsitzenden des Bundes der Energieverbraucher die Position der Kommunen und führe dazu, dass Kommunen nun mehr Freiheit bei der Wahl der Anbieter erhielten, was prinzipiell zu mehr Wettbewerb führe und den Kommunen ermöglichte, stellvertretend für die Bürger Verträge mit den Energiekonzernen abzuschließen, die im Interesse der Bürger seien. ■

Kartellbehörden können niedrigere Wasserpreise verlangen

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat mit Urteil vom 2.2.2010 eine Verfügung des hessischen Wirtschaftsministeriums gebilligt, nach der dieses vor drei Jahren verlangt hatte, dass die Preise für Wasser beim Wetzlarer Versorgungsunternehmen enwag um fast 30 Prozent gesenkt werden müssten (PublicGovernance berichtete). Damit hat der BGH in einem Grundsatzurteil die Befugnisse der Landeskartellbehörden gegenüber Wasserversorgern gestärkt.

Nach der Argumentation des Gerichts ermögliche das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen den Kartellbehörden, nach einem Preisvergleich gleichartiger Versorgungsunternehmen Preismissbrauch zu ahnden, dabei unterlägen Wasserversorger einer verschärften Missbrauchsaufsicht. Vergleichsweise höhere Preise müssten vom Versorgungsunternehmen gerechtfertigt werden. Dabei dürften aber weder an die Vergleichbarkeit der in den Vergleich einbezogenen Unternehmen überhöhte Anforderungen gestellt werden, noch dürften die Kartellbehörden rückwirkende Preissenkungen verlangen.

Der Verband kommunaler Unternehmen hat das Urteil kritisiert, der Rechtsrahmen würde regionale Besonderheiten zu wenig berücksichtigen. ■



Öffnung des Schweizer Strommarktes – Swispower bietet Gemeinde- und Stadtwerken Netzwerkkompetenz

Auch auf die Schweiz hat die fortschreitende europaweite Liberalisierung des Strommarktes eine Auswirkung. Ab 2009 haben Großverbraucher mit über 100.000 Kilowattstunden pro Jahr eine freie Wahl bei ihren Lieferanten. Endverbrauchern wird der freie Marktzugang 2013 gewährt.

Das im Jahr 2000 gegründete Energiedienstleistungsunternehmen Swispower AG soll nach eigenen Aussagen den neuen Strukturen und Herausforderungen des sich öffnenden Strommarktes Rechnung tragen. Das Gemeinschaftsunternehmen vereint führende Schweizer Gemeinde- und Stadtwerke zu einem Netzwerk und bietet seinen Partnern Elektrizität, Erdgas, Wärme, Trinkwasser sowie dazugehörige Dienstleistungen aus einer Hand.

Einer der größten der 18 Aktionäre ist das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich, das 29,6 Prozent der Anteile besitzt.

Die Netzwerkteilnehmer bündeln ihre Kompetenzen und unterstützen sich gegenseitig bei der Vorbereitung auf den kommenden Wettbewerb. Während Energieversorgungsunternehmen als Netzwerkpartner die gesamte Angebotspalette in Anspruch nehmen und ihre Eigenständigkeit beibehalten, können Pro-



jektpartner – wie Vertreter aus Deutschland und Österreich – einzelne Leistungen in Anspruch nehmen, ohne dabei dem gesamten Netzwerk verpflichtet zu sein.

Im Unterschied zu Deutschland, wo noch über die Netzgesellschaft und zukünftige Organisationsformen debattiert wird, verfügt die Schweiz bereits seit 2006 auf der Grundlage der EU-Verordnung für den grenzüberschreitenden Stromhandel (Nr. 1228/2003) über die nationale Netzgesellschaft Swisgrid, die das gesamte 6.700 Kilometer lange Höchstspannungsnetz der Schweiz betreibt. ■

Steuerliche Auswirkungen von Rückstellungen für Deponienachsorge

Nach dem Inkrafttreten der TASI-Regelung (Technische Anleitung für Siedlungsabfälle) für Deponien zum 1.6.2005 haben sich für viele kommunale Deponiebetreiber die Rahmenbedingungen für die Abfallablagerung entscheidend geändert. Viele Deponiebetreiber gingen dazu über, ihre Deponien mit Inertabfällen (Schlacken, Glas, Porzellan etc.) zu verfüllen, die vorwiegend von gewerblichen Unternehmen geliefert werden. Dies begründet einen Betrieb gewerblicher Art, dessen anteiliges Einkommen der Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuerpflicht unterliegt. Gleichzeitig werden in den meisten Fällen Rückstellungen für Oberflächenabdichtung, Rekultivierung

und langfristige Nachsorge gebildet. Nach § 6 Abs. 1 Nr. 3a EStG sind Rückstellungen für Verpflichtungen, die voraussichtlich in nicht weniger als zwölf Monaten zu erfüllen sind, mit einem Satz von 5,5 Prozent abzuzinsen.

Die steuerliche Relevanz bezieht sich auf die gewerblichen Anteile der Rückstellungen. Meistens bestehen die Deponien aus verschiedenen Bauabschnitten mit voneinander abweichenden Stilllegungsphasen sowie mit unterschiedlich geplanten Zeiträumen für die Oberflächenabdichtung und Rekultivierung. Aus dem BMF-Schreiben vom 25.7.2005 zur steuerbilanziellen Behandlung von Aufwendungen zur Stilllegung, Rekultivierung und Nachsorge von Deponien geht hervor, dass die Abzinsung für die einzelnen Deponieabschnitte bis zum Zeitpunkt der erstmaligen Inanspruchnahme der Rückstellung begrenzt werden kann. Bei der Bemessung der Rückstellungen ist ein Zeitraum von maximal 30 Jahren für die Deponieklassen eins und zwei zu berücksichtigen. In der handelsrechtlichen Bilanz werden dagegen längere Zeiträume veranschlagt, insbesondere, wenn es sich um Hausmülldeponien handelt, von denen ein Gefährdungspotenzial für die Umwelt ausgeht. ■

Gesundheitswesen

Leitfaden zu PPP im Krankenhaus veröffentlicht

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat in Kooperation mit der Technischen Universität Bergakademie Freiberg den Leitfaden „Umstrukturierung und Erweiterung bestehender Krankenhausstandorte mit Hilfe von Public Private Partnership“ veröffentlicht. Der Leitfaden will praxisnah und an den Entscheidungsträgern ausgerichtet sein.

Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die privaten Partner besonders für die Leistungserbringung in den Bereichen Planung, Krankenhausbau und „gebäude-nahe Dienstleistungen“ infrage kommen. Durch die Einführung der Diagnosebezogenen Fallgruppen (DRGs) seien weitere Rationalisierungsinvestitionen erforderlich. Die notwendigen Maßnahmen müssten nach Auffassung der Autoren in den Krankenhausbedarfsplan aufgenommen werden, um förderfähig zu sein.

Der Leitfaden greift auf Best Practice-Beispiele aus dem französischen Gesundheitssektor zurück und beinhaltet auch eine umfassende Matrix zur Risikoverteilung zwischen privaten und öffentlichen Partnern.

Der Leitfaden steht auf der Homepage des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung unter www.bmvbs.de/Anlage/original_1077376/Leitfaden-Umstrukturierung-und-Erweiterung-bestehender-Krankenhausstandorte-mit-Hilfe-von-PPP.pdf zum Download zur Verfügung. ■

Handlungsbedarf infolge der BDSG-Novelle

Am 1.9.2009 sind Änderungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) in Kraft getreten. Die relevanten Änderungen sind:

1. Stärkerer arbeitsrechtlicher Kündigungsschutz der im Unternehmen beschäftigten Datenschutzbeauftragten (§ 4f Abs. 3 BDSG)
2. Verschärfung der Voraussetzungen für die Auftragsdatenverarbeitung (§ 11 Abs. 2)
3. Regelung des Arbeitnehmerdatenschutzes (§ 32)
4. Informationspflichten bei Datenschutzverstößen gegenüber der Aufsichtsbehörde und den Betroffenen (§ 42a)

Erheblichen Handlungsbedarf dürfte insbesondere die Neuregelung zur Auftragsdatenverarbeitung auslösen. Dies deshalb, da § 11 BDSG nunmehr detaillierte Vorgaben dazu macht, welche Punkte in einer Vereinbarung zur Auftragsdatenverarbeitung schriftlich zu regeln sind. Weiteren Handlungsbedarf dürfte die Regelung des Arbeitnehmerdatenschutzes hinsichtlich von Compliance-Regelungen nach sich ziehen, da § 32 BDSG die Aufklärung von Straftaten zukünftig nur noch bei einem zuvor festgestellten und dokumentierten Anfangsverdacht zulässt. ■

Kooperationen und Privatisierungen

Bundesinvestitionen in die Infrastruktur-PPP trotz Finanzmarktkrise konstant

Die staatlichen Investitionen in Public Private Partnerships (PPP) im Bereich Bundesfernstraßen verlaufen trotz der aktuellen Krisenerscheinungen größtenteils planmäßig.

So decken sich die im Haushaltsplan 2009–2013 veranschlagten Investitionen in das Netz weitgehend mit den Prognosen der Pläne der letzten Jahre. Sollten laut Bundesfinanzplan 2008–2012 insgesamt 4,224 Milliarden Euro über eine Vertragslaufzeit von 15 Jahren in die entsprechenden Projekte fließen, sind es nach dem aktuellen Bundeshaushaltsplan 4,158 Milliarden. Auch die Struktur und Höhe der geplanten und tatsächlichen Ausgaben blieb weitgehend konstant.

Ferner plant der Bund in Zukunft auch verstärkt den Einsatz von A(usbau)- und V(erfügbarkeits)-Modellen, um den PPP-Markt zu fördern. Nach Angaben des Bundes sind PPP vor allem in den Sektoren Bau und Verkehr sowie im Verteidigungssektor in der Umsetzung. ■

Recht und Steuern

Gefährdung von Querverbundsstrukturen aufgrund von variablen Ausgleichszahlungen?

Der Bundesfinanzhof (BFH) versagt in seinem Urteil vom 4.3.2009 die Anerkennung einer ertragsteuerlichen Organschaft, wenn sich die Ausgleichszahlung für den außenstehenden Aktionär an dessen hypothetischem Gewinnanspruch (ohne Organschaft) orientiert (Az. I R 1/08).

Städte und Gemeinden haben oftmals ihre Versorgungs- und Verkehrsbetriebe in städtischen Konzernen privatrechtlich organisiert. Um eine steuerrechtliche Ergebnisverrechnung zu erreichen, werden mit der städtischen Holding Ergebnisabführungsverträge geschlossen. In diesen Querverbundsgestaltungen ist es durchaus üblich, dass sich strategische Investoren mit einer Minderheitsbeteiligung z. B. an einer Stadtwerkegesellschaft beteiligen. Für das Engagement erhält der Investor i. d. R. eine jährliche Ausgleichszahlung, die sich häufig am Gewinn der Gesellschaft orientiert. Im Ergebnis erhalten die Investoren meist den Anteil am Gewinn der Gesellschaft, der ihrer Beteiligung entspricht.

Das o. g. Urteil ist zu einem Fall ergangen, in dem die jährliche Ausgleichszahlung aus einem fest vereinbarten Betrag und einem zusätzlichen variablen Anteil bestand. Bisher wurde diese teilweise variable Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen vonseiten der Finanzverwaltung als zulässig erachtet. Dem widersprach nun der BFH, der eine solche gewinnorientierte Ausgleichszahlung als schädlich für die Anerkennung einer ertragsteuerlichen Organschaft ansieht. Dies gilt, soweit durch die zumindest teilweise Kopplung der Ausgleichszahlung an das Ergebnis der Organgesellschaft vor Gewinnabführung die tatsächliche Durch-

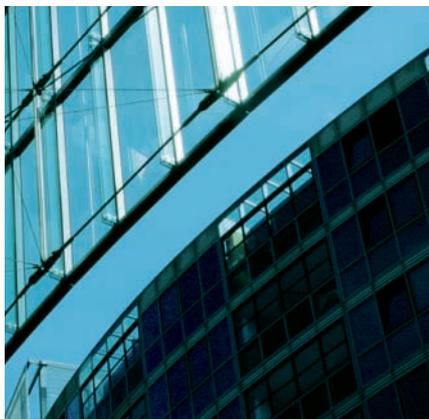


führung der Gewinnabführungsverpflichtung infrage gestellt wird.

Folgt man der Meinung des BFH, kann dies in vielen kommunalen Konzernen die Konsequenz haben, dass Gewinne und Verluste der im kommunalen Querverbund zusammengefassten Unternehmen nicht mehr miteinander verrechenbar wären. Nach mündlichen Auskünften der Finanzverwaltung wird aus Vertrauensschutzgründen derzeit über eine Übergangsregelung zur Anwendung dieses Urteils diskutiert. Trotzdem sollten Vereinbarungen mit strategischen Investoren untersucht und ggf. angepasst werden. Bei neuen Vereinbarungen sollte auf eine entsprechende Gestaltung geachtet werden. ■

Entwurf eines Anwendungsschreibens der Finanzverwaltung zum steuerlichen Querverbund

Der steuerliche Querverbund wurde zum 1.1.2009 im Körperschaftsteuergesetz (KStG) verankert, nachdem die Möglichkeit der Ergebnisverrechnung von Gewinn- und Verlustbetrieben gewerblicher Art und damit die Minderung der Steuerzahllast bei entsprechender Anwendung des Urteils des Bundesfinanzhofs vom 22.8.2007 zu entfallen drohte. Die bisherigen Verwaltungsvorschriften sind nunmehr in § 4 Abs. 6 KStG verankert. Gleichwohl sind einige Fragen offengeblieben. Die Finanzverwaltung hat nunmehr am 6.8.2009 den Verbänden einen Entwurf eines Anwendungsschreibens zu den Regelungen des steuerlichen Querverbundes



im Jahressteuergesetz 2009 zugesandt. Der Entwurf setzt sich intensiv mit den Grundsätzen der Möglichkeiten der Zusammenfassung von Gewinn- und Verlustbetrieben gewerblicher Art auseinander. Gleichzeitig wird die Sicht der Finanzverwaltung zur Spartenrechnung dargelegt. Unter anderem droht danach bei folgenden Regelungen eine Einschränkung der Verlustnutzungsmöglichkeiten:

- Gewinne aus Telekommunikationsbetrieben und Contracting sind nicht der Versorgung zuzurechnen und stehen damit zur Verlustnutzung nicht zur Verfügung.
- Sollten mehrere gleichartige Betriebe gewerblicher Art (BgA) Verluste erwirtschaften und mit einem Gewinn-BgA zusammengefasst werden, gelten die Grundsätze der Zusammenfassung mit jedem einzelnen der defizitären BgA.
- Die Veränderung der in einer Sparte zusammengefassten Tätigkeiten kann zum Untergang der bestehenden Verlustvorträge führen.
- Um Verluste nutzen zu können, muss die öffentliche Hand im Falle der Beteiligung privater Partner den anteiligen Verlust durch Einlagen ausgleichen. Dies gilt auch dann, wenn insgesamt durch die betreffende Gesellschaft ein Gewinn erwirtschaftet wird.

Hervorzuheben ist die weitere Anerkennung von in der Vergangenheit erteilten verbindlichen Auskünften. Auch nach dem Inkrafttreten des Jahressteuergesetzes

2009 und des Anwendungsschreibens sollen diese weiterhin ihre grundsätzliche Gültigkeit behalten. ■

BFH verschärft Auslegung der Regeln zur Umsatzbesteuerung

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat sich in zwei kürzlich veröffentlichten Urteilen erneut zu den Voraussetzungen für die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand selbst bzw. zur Besteuerung Privater bei der Übernahme öffentlicher Aufgaben und den Voraussetzungen der umsatzsteuerlichen Organschaft geäußert. Mit dieser engen Auslegung der Voraussetzungen hat der BFH die Anforderungen an das Bestehen einer umsatzsteuerlichen Organschaft im Bereich der öffentlichen Hand verschärft.

Im Urteil vom 18.6.2009 (Az. V R 4/08) hat der BFH u. a. zur steuerlichen Behandlung der Übernahme von Aufgaben juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch private Unternehmer gegen Entgelt Stellung genommen. Danach soll grundsätzlich von einem steuerbaren Leistungsaustausch ausgegangen werden, wenn ein Unternehmer aufgrund eines gegenseitigen Vertrags Leistungen zur Erfüllung der von ihm übernommenen Aufgaben erbringt. Auf die Art der übernommenen Aufgaben (freiwillige oder Pflichtaufgaben) soll es dabei ebenso wenig ankommen wie darauf, dass der Unternehmer letztlich zum Nutzen der Allgemeinheit tätig wird. Der BFH hat dabei bestätigt, dass die bloße Übertragung der Aufgabe an sich nicht für die Begründung des Leistungsaustausches ausreicht, sondern dass auch die tatsächliche Erfüllung dieser Aufgabe z. B. im Wege einer Geschäftsbesorgung übernommen werden muss. In dem zugrunde liegenden Fall hatte eine städtische GmbH im Wege der Geschäftsbesorgung für die mehrheitlich beteiligte Stadt den Betrieb eines Tierparks, eines Schwimmbades und eines Sportplatzes

gegen Verlustausgleichszahlungen übernommen. Diese Zahlungen waren nach Ansicht des BFH der Umsatzsteuer zu unterwerfen.

Im Urteil vom 20.8.2009 (Az. V R 30/06) legt der BFH die nationalen Regelungen zur Besteuerung von Aktivitäten der öffentlichen Hand unter Berücksichtigung europäischer Vorgaben eng aus. Er grenzt die wirtschaftlichen Tätigkeiten, die der Steuer unterliegen, von den nicht besteuerten Tätigkeiten im Rahmen der öffentlichen Gewalt ab. Eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist wirtschaftlich tätig, wenn sie diese Tätigkeiten unter den gleichen rechtlichen Bedingungen wie private Wirtschaftsteilnehmer ausübt. Dies ist insbesondere bei der Leistungserbringung gegen Entgelt auf privatrechtlicher Grundlage der Fall. Es liegt jedoch die Ausübung öffentlicher Gewalt vor, wenn die juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der eigens für sie geltenden rechtlichen Regelung handelt.

Diese Auslegung entspricht im Grundsatz dem bisherigen Verständnis der Abgrenzung wirtschaftlicher und hoheitlicher Tätigkeiten.

In beiden Urteilen hat der BFH zudem übereinstimmend zu den Voraussetzungen einer umsatzsteuerlichen Organschaft Stellung genommen. Eine nur unentgeltliche Tätigkeit oder die bloße Beistellung von Leistungen durch die juristische Person des öffentlichen Rechts zu den Tätigkeiten der Tochtergesellschaft reichen danach nicht aus, um eine unternehmerische Tätigkeit zu begründen, d. h. die juristische Person des öffentlichen Rechts kann insoweit auch nicht als Organträger fungieren. Dies wurde z. B. für die unentgeltliche Nutzungsüberlassung von Grundstücken entschieden. Weiterhin soll bei nur unentgeltlichem Tätigwerden auch keine wirtschaftliche Eingliederung vorliegen. ■

Interkommunale Zusammenarbeit: EU-Kommission stellt Vertragsverletzungsverfahren ein

Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 9.6.2009 eine Grundsatzentscheidung zur interkommunalen Zusammenarbeit getroffen („Stadtreinigung Hamburg“ C-480/06). Demnach können kommunale Körperschaften untereinander ohne Anwendung des Vergaberechts Dienstleistungsverträge schließen, wenn die vertragliche Zusammenarbeit im Allgemeininteresse liegende Aufgaben wie z. B. die Abfallentsorgung betrifft. Ferner dürfen keine Finanztransfers geleistet werden, die über einen Kostenersatz hinausgehen. Das Gemeinschaftsrecht schreibe nicht vor, dass interkommunale Zusammenarbeit vergabefrei nur über die Gründung gemeinsamer Unternehmen im Wege des In-House-Privilegs durchgeführt werden kann (siehe auch PublicGovernance Frühjahr/Sommer 2009, S. 17).

Die Entscheidung entfaltet jetzt erste Wirkungen in der Rechtspraxis: Am 8.10.2009 stellte die EU-Kommission zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland unter direktem Hinweis auf die „Stadtreinigung Hamburg“-Entscheidung ein.

Das erste Verfahren betraf die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Abfall. Hier hatten rheinland-pfälzische Landkreise und Zweckverbände miteinander Verträge zur Abfallbehandlung und -beseitigung geschlossen.

Die zweite Verfahrenseinstellung belegt dagegen, dass die „Stadtreinigung Hamburg“-Entscheidung nicht nur im Abfallbereich die interkommunale Zusammenarbeit auf vertraglicher Grundlage erleichtert. Dem Verfahren lag eine Vereinbarung zwischen den Städten Bochum und Dortmund zugrunde, in der die beiden Städte vereinbarten, den technischen Betrieb des Meldesystems der Stadt Bochum auf

die Stadt Dortmund zu übertragen. Mit der Verfahrenseinstellung hat die EU-Kommission anerkannt, dass interkommunale Zusammenarbeit auf vertraglicher Grundlage auch im IT-Bereich aus der Anwendung des Vergaberechts fallen kann. ■

Stadt Köln – Verstoß gegen das europäische Vergaberecht

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg kam am 29.10.2009 zu dem Urteil (C-536/07), dass die Stadt Köln beim Bau der vier neuen Messehallen gegen das europäische Vergaberecht verstoßen hat, da kein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren durchgeführt worden war.

Die Stadt Köln hatte 2004 einen Mietvertrag mit einem großen Investor für noch nicht gebaute Messehallen abgeschlossen. Sie verpflichtete sich, die Hallen für 30 Jahre für insgesamt 600 Millionen Euro anzumieten. Die Stadt und das Bundeswirtschaftsministerium betonten, dass es sich bei dem Auftrag um ein Mietverhältnis – nicht um einen klassischen Bauauftrag – gehandelt habe, wodurch eine europaweite Ausschreibung nicht erforderlich war.

Die EU-Kommission wies in ihrer Klage gegen Deutschland beim EuGH darauf hin, dass die Stadt Köln dem Investor bei dem Neubau gezielt Vorgaben gemacht habe und demnach kein einfaches Mietverhältnis bestanden habe.

Der Gerichtshof entschied, dass die Errichtung der neuen Messehallen vorrangiges Ziel des Vertrags zwischen der Stadt und dem Investor gewesen ist. Demnach kommen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge zum Tragen und das Projekt hätte europaweit ausgeschrieben werden müssen.

Die Stadt Köln teilte mit, dass sie das Urteil anerkenne und unverzüglich mit der Europäischen Kommission Kontakt aufnehmen



werde. Die Folgen des Urteils stehen noch aus. Sollte der Rechtsverstoß nicht zur Zufriedenheit der EU-Kommission behoben werden, kann sie die Verhängung eines Zwangsgeldes – nach einer erneuten Verurteilung durch den EuGH – im bis zu dreistelligen Millionenbereich einklagen. ■

Aktuelles zur Finanzberichterstattung

Klage zur Erstattung der Umstellungskosten auf die Doppik zurückgewiesen

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat am 26.11.2009 eine Verfassungsbeschwerde des Landkreises Bad Doberan abgewiesen. Dieser wollte vom Land die Erstattung von Kosten erstreiten, die bei der aktuellen landesweiten Umstellung des kommunalen Haushaltssystems anfallen. Ende 2007 hatte der Landtag ein Gesetz verabschiedet, wonach die Kommunen verpflichtet sind, spätestens ab 2012 ihre Haushalte nach kaufmännischen Grundsätzen aufzustellen und die bisherige kameralistische Buchführung durch die doppelte Buchführung (Doppik) zu ersetzen. Das Landesverfassungsgericht entschied, dass die anfallenden Umstellungskosten nicht auf eine übertragene neue Aufgabe oder Aufgabenmodifizierung zurückzuführen und daher nicht vom Land zu tragen sind. Das Land verwies in dem Rechtsstreit insbesondere darauf, dass das Haushalten einer Kommune zu deren ureigenen Tätigkeiten gehöre und aus den Zuweisungen nach dem kommunalen Finanzausgleich zu finanzieren sei. Die Rechtsauffassung des Landes wurde nun bestätigt. ■

Hannover begibt Stadtanleihe

Die Stadt Hannover hat sich als erste Kommune seit Langem über den Kapitalmarkt refinanziert. Im Rahmen einer Stadtanleihe wurden rund 105 Millionen Euro am Kapitalmarkt eingesammelt. Die Anleihe hat eine Laufzeit von zehn Jahren, verfügt nicht über ein geeignetes Rating und wird von der NordLB begleitet. Der Zinssatz liegt bei 3,645 Prozent. Mit dieser Transaktion betritt die Stadt ungewohntes Terrain. Üblicherweise finanzieren sich Städte und Gemeinden über Kassen- bzw. Kommunalkredite. Zwar hat es auch in der Vergangenheit schon Stadtanleihen gegeben, allerdings liegt dies schon länger zurück.

Ungewöhnliche Wege der Finanzierung hat jüngst auch die Stadt Quickborn beschritten, die insgesamt vier Millionen Euro bei ihren Bürgern zu einem Zinssatz von drei Prozent eingesammelt hat. Dieses Modell des „Bürgerkredits“ wurde jedoch von der BaFin für unzulässig erklärt, da es sich um ein Bankgeschäft handele, das von Kommunen generell nicht getätigt werden dürfe. Die Stadt darf künftig keine neuen Bürgerkredite mehr aufnehmen, muss jedoch die bestehenden Kreditverträge auch nicht rückgängig machen. ■

Sachsen-Anhalt beschließt Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts

Das sachsen-anhaltinische Kabinett hat am 7.7.2009 einen Gesetzentwurf mit Änderungen der Vorschriften zum neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen beschlossen.

Die wesentlichen Änderungen des Entwurfs sind die Verlängerung der Frist zur Aufstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses auf 2016 und eine Möglichkeit für Kommunen, Doppelhaushalte aufzustellen.

Nach Aussage des Innenministers von Sachsen-Anhalt sei dieser Schritt den bisherigen Erfahrungen bei der Umstellung des kameralistischen auf doppische Haushaltsbuchführung geschuldet. Insbesondere die Option des Doppelhaushalts solle die Kommunen entlasten.

Ferner sieht der Entwurf diverse Änderungen vor, die das neue Haushaltsrecht verständlicher machen sollen bzw. ältere, noch auf das kameralistische Buchungssystem bezogene Formulierungen ersetzen. ■

Statistisches Bundesamt stellt Defizit der Kommunen im ersten Halbjahr 2009 fest

Das Statistische Bundesamt teilte am 22.12.2009 mit, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten) in den ersten drei Quartalen 2009 ein kassenmäßiges Finanzierungsdefizit in Höhe von 6,7 Milliarden Euro erwirtschafteten. Im gleichen Zeitraum des Vorjahres wurde ein Finanzierungsüberschuss von 5,6 Milliarden Euro erreicht.

Hauptgrund für die Negativentwicklung sind laut Statistischem Bundesamt die um 13 Prozent zurückgegangenen Steuereinnahmen. Auch seien die Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 5,6 Prozent gestiegen, was jedoch auch auf eine bisherige Verzerrung der Daten nach unten zurückzuführen sei, die durch die Umstellung vieler Kommunen auf das doppelte Rechnungswesen korrigiert wurde.

Ferner sei der Anstieg der Ausgaben auch von außergewöhnlich hohen Zuwächsen beim Erwerb von Beteiligungen und infolge von Kapitalerhöhungen der Landeshauptstädte von Baden-Württemberg und Bayern beeinflusst. ■

Hessen verabschiedet Eröffnungsbilanz

Als erstes Flächen- und zweites Bundesland (nach Hamburg) hat Hessen am 19.11.2009 einen Geschäftsbericht vorgelegt. Die darin enthaltene Eröffnungsbilanz ist von einem Wirtschaftsprüfungunternehmen mit Einschränkung testiert worden und spiegelt laut Aussage des Ministerpräsidenten die Vorreiterrolle Hessens bei der Reform des öffentlichen Rechnungswesens wider. Der Finanzminister betonte den Pioniercharakter der Bilanz, die einen entscheidenden Schritt für einen realitätsnahen Einblick in die Ausgaben des Landes ermögliche.

Die Bilanz weist ein negatives Eigenkapital von 58 Milliarden Euro aus, was allerdings nach Angaben des Geschäftsberichts durch die Vermögensstruktur des Landes bedingt ist. So seien Flächenstaaten prinzipiell in Bezug auf die Vermögensgegenstände benachteiligt, da Lehrer beispielsweise von den Ländern bezahlt würden, die Schulen als Vermögensgegenstände jedoch bei den Kommunen verblieben. Die Konsequenzen der „Personallastigkeit“ zeigten sich in der Bilanz. Auch wies der Finanzminister auf die Unterschiede von Bilanzen privater Unternehmen hin: So sei es nicht Aufgabe der Gebietskörperschaft, Gewinne zu machen, sondern staatliche Aufgaben zu erfüllen. Außerbilanzielle Erfolgsgrößen wie z.B. Innere Sicherheit oder qualitativ hochwertige Bildungsangebote an Schulen und Hochschulen seien dagegen handelsrechtlich kaum zu erfassen.

Auch der hessische Rechnungshofpräsident erklärte, dass seine Institution der Landesregierung freie Hand bei der doppelten Rechnungslegung lassen wolle. Abschließend wies der hessische Finanzminister darauf hin, dass auch das in der Bilanz gezeichnete Bild der Vermögensstruktur des Landes lediglich eine Momentaufnahme darstelle. Ein realistischer Einblick in das Verhältnis von Aktiva und Passiva sowie eine Einschätzung der Vermögens- und Ertragslage eines Landes sei erst mit der größeren Transparenz von jährlich aufgestellten, vergleichbaren Bilanzen möglich. Modernes Haushaltsmanagement sei jedoch für die Steuerungsmöglichkeiten der Politik unumgänglich. ■

International Public Sector Accounting Standards (IPSAS): Neue Standards verabschiedet

Im Rahmen des Dezember-Meetings des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) wurden zahl-



reiche neue Standards verabschiedet. Insgesamt wurden Ende 2009 die folgenden Standards erstmalig veröffentlicht:

- IPSAS 27, Agriculture (Landwirtschaft)
- IPSAS 28, Financial Instruments: Presentation (Finanzinstrumente: Darstellung)
- IPSAS 29, Financial Instruments: Recognition and Measurement (Finanzinstrumente: Ansatz und Bewertung)
- IPSAS 30, Financial Instruments: Disclosures (Finanzinstrumente: Angaben)
- IPSAS 31, Intangible Assets (Immaterielle Vermögenswerte)

Darüber hinaus wurde im Rahmen des Konvergenzprojekts zwischen den IPSAS und den International Financial Reporting Standards (IFRS) eine Vielzahl bereits bestehender Standards überarbeitet. Durch die Entwicklungen bei den IFRS war es notwendig geworden, das Regelwerk der IPSAS zu überarbeiten. In diesem Zusammenhang wurden zumeist redaktionelle Änderungen an IPSAS 1, 3, 7, 8, 10, 16, 17, 25 und 26 vorgenommen. ■

In eigener Sache

Kurt Biedenkopf 80 Jahre

Am 28.1.2010 konnte Prof. Dr. Kurt Biedenkopf seinen 80. Geburtstag feiern. Biedenkopf war zunächst Professor für Handels-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht in Bochum, ehe er als Mitglied der zentralen Geschäftsführung des Henkel-Konzerns in die Wirtschaft wechselte. Durch sein Wirken als Generalsekretär der CDU 1973 bis 1977 und vor allem die zwölfjährige Amtszeit als Ministerpräsident des Freistaates Sachsen ab 1990 gehört Kurt Biedenkopf zu den profiliertesten politischen Persönlichkeiten Deutschlands.

Das Institut für den öffentlichen Sektor ist stolz darauf, dass sich Professor Biedenkopf 2006 bereit erklärte, in den Beirat des Instituts einzutreten und seine umfangreichen Erfahrungen in dessen Arbeit einzubringen. Kurt Biedenkopf tritt regelmäßig als Redner im Rahmen von Veranstaltungen des Instituts auf, so zu-



letzt am 28.10.2009 in Heidelberg mit einem Vortrag zum Thema „Der Aufsichtsrat in der Pflicht – die Bedeutung von Kontrollorganen in Krisenzeiten“.

Das Institut für den öffentlichen Sektor gratuliert Kurt Biedenkopf und wünscht ihm zum neuen Lebensjahrzehnt weiter viel Glück, Gesundheit und Schaffenskraft. ■

„Konzern Stadt“ und Gesamtabschluss – Seminarreihe des Instituts für den öffentlichen Sektor

Nach bisher drei erfolgreichen Veranstaltungen wird das Institut für den öffentlichen Sektor seine Seminarreihe zum Thema „Zukunftsorientierte Steuerung des ‚Konzerns Stadt‘ – der Gesamtabschluss als Ausgangspunkt?“ am 23.2.2010 in Saarbrücken fortsetzen. Bereits zur Auftaktveranstaltung am 4.11.2009 in Darmstadt waren zahlreiche Bürgermeister, Kämmerer und Beteiligungsmanager aus großen und mittelgroßen Städten erschienen.

Den Hintergrund der Seminarreihe bildet die Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik, wobei die bereits doppisch buchenden Gemeindeverwaltungen nach einem Übergangszeit-

raum auch einen kommunalen Gesamtabschluss (Konzernabschluss) einschließlich ihrer Unternehmensbeteiligungen vorlegen müssen.

Der erste Teil des Seminars umfasst die Darstellung der Bedeutung des Gesamtabschlusses und dessen effizienter Erstellung. Der zweite Vortrag zum Thema „Beteiligungsmanagement als Steuerungsinstrument: grundlegende Überlegungen“ knüpft daran an. Die Ist-Situation der Steuerung kommunaler Beteiligungen ist Gegenstand der Vorträge der externen Referenten. In Darmstadt war dies Dr. Michael Ahrend (HEAG Holding AG, Darmstadt). In Stuttgart referierte Jürgen Vaas (Leiter Betriebswirtschaft und Beteiligungen, Landeshauptstadt

Stuttgart) und in Hamburg diskutierten die Teilnehmer mit Dr. Rainer Klemm-Nissen (Amtsleiter Vermögens- und Beteiligungsmanagement, Finanzbehörde Hamburg).

Abgeschlossen wird die Veranstaltung jeweils durch die Vorstellung der aktuellen Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor zum Stand der Umsetzung des kommunalen Gesamtabschlusses.

Weitere Termine in Erfurt, Leipzig und Essen sind in Planung.

Die Studie „Kommunaler Gesamtabschluss – die Gestaltung des ‚Konzerns Kommune‘“ kann unentgeltlich über das Institut für den öffentlichen Sektor e.V. bezogen werden. ■

Publikationen

Mark Fudalla, Gunnar Schwarting Der Rechenschaftsbericht in der kommunalen Doppik

Berlin, Erich Schmidt Verlag 2009



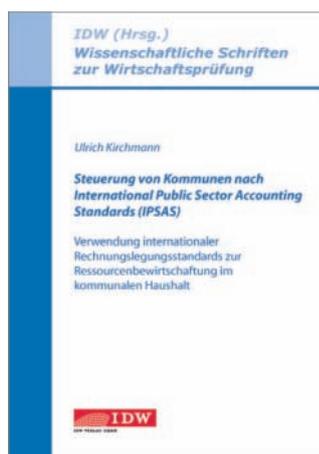
Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Großunternehmen, wo der Lagebericht eine wichtige Informationsquelle zur Beurteilung der Situation und der Zukunftsaussichten des Unternehmens ist, betreten Kommunen mit dem Rechenschaftsbericht als Pflichtbestandteil des doppischen Jahresabschlusses meist Neuland.

Die Autoren geben mit ihrer Abhandlung eine Einführung in die Rechtsgrundlagen des Rechenschaftsberichts (in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein Lagebericht genannt) sowohl auf handelsrechtlicher als auch kommunalrechtlicher Basis. Breiten Raum nimmt die Darstellung der Inhalte des Rechenschaftsberichts ein, wobei sowohl den haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten als auch nicht finanziellen Aspekten Rechnung getragen wird. Weitere Abschnitte sind der Organisation der Berichterstellung sowie der Prüfung des Rechenschaftsberichts gewidmet.

Mit dem Buch wird eine Lücke in der bisherigen Literatur geschlossen. ■

Ulrich Kirchmann Steuerung von Kommunen nach International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)

Düsseldorf, IDW Verlag 2009



Während in Deutschland ein Wechsel von der traditionellen Verwaltungskameralistik hin zur auf dem HGB basierenden Doppik vollzogen wird, ist international eine zunehmende Berücksichtigung der IPSAS bei Ländern, supranationalen Institutionen und Non-Profit-Organisationen festzustellen.

Der Autor analysiert die Eignung der IPSAS (als Steuerungsinstrument) für die Ressourcenbewirtschaftung im kommunalen Haushalt durch Verwaltung, Politik und Wählerschaft (als Steuerungssubjekte). Im Rahmen der Arbeit werden die externe und die interne Steuerungsebene betrachtet. Die externe Steuerung bezieht sich auf die Gestaltung des Staates durch den Wähler. Die interne Steuerung betrifft die operative Umsetzung der zu produzierenden Güter durch Politik und Verwaltung. Dabei steht die Periodisierung des Ressourcenverbrauchs und -aufkommens im Vordergrund. Der Fokus der Analyse liegt auf der Verwendung des öffentlichen Rechnungswesens und den damit verbundenen Verhaltenssteuerungsaspekten zur Erreichung einer verbesserten Wirtschaftlichkeitssteuerung. ■

Björn Raupach, Katrin Stangenberg Doppik in der öffentlichen Verwaltung

Wiesbaden, Gabler Verlag 2009



Trotz der Zurückhaltung des Bundes und der Zersplitterung der Rahmenbedingungen auf Länderebene macht die Umstellung des kameralistischen Rechnungswesens auf die doppelte Buchführung Fortschritte. In der aufwendigen Umsetzungsphase sind jedoch viele Kommunen und einige Länder mit detaillierten handwerklichen Problemstellungen der Bilanzierung und Bewertung konfrontiert.

Darum ermöglichen die Autoren Interessierten und Beteiligten dieses Reformprozesses einen Einblick in Stand und Praxis des aktuellen Rechnungswesens der öffentlichen Hand. Nach einem Überblick über die Thematik und der Abgrenzung zur Kameralistik werden auch „Nicht-Buchhalter“ in die Systematik der Doppik eingeführt. Dabei wird der Fokus auf Buchungstechniken, Bilanzierung und Bewertung gelegt. Erklärungen und Fallbeispiele zu den einzelnen Posten der Vermögens- und Ergebnisrechnung komplettieren diesen nützlichen und anschaulichen Leitfaden. ■

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
Winter 2009/2010

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
www.publicgovernance.de

Vorstand des Instituts:
Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Ansprechpartner:
Dr. Ferdinand Schuster (ViSdP)

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

Redaktion:
Dr. Kai Birkholz
Bastian Jantz
Arndt Krischok
Stefanie KÜchler
Manfred zur Mühlen

An dieser Ausgabe haben mitgewirkt:
Schwerpunktthema – Pflichten und Haftungsrisiken:
Dr. Klaus Schwind, Michael Gah, Swen Poloczec, Klaus Ott,
Wolfgang Otte
Im Fokus – Regulierungskostenmessung: Matthias Schatz,
Markus Schiebold
Im Fokus – Verwaltungspolitik: Bastian Jantz
Meldungen: Gregor Chrobot, Thomas Farack, Stefan Friedrich,
Arne Gniechwitz, Inga Kruse, Annette Scharmach, Martin Schmitz,
Jürgen Voigt

