

# Public Services Newsletter

Informationen für die öffentliche  
Hand und NPOs für Deutschland,  
die Schweiz und Österreich



## Herzlich willkommen

**zum aktuellen Public Services Newsletter für Deutschland,  
die Schweiz und Österreich!**

Wir hoffen, Ihnen mit diesem Newsletter wieder interessante Beiträge bieten zu können und wünschen Ihnen eine angenehme Lektüre.

Wenn Sie Anregungen oder Kommentare haben, freuen wir uns über eine E-Mail an [public.services@de.ey.com](mailto:public.services@de.ey.com).

Mit freundlichen Grüßen

Hans-Peter Busson  
[hans-peter.busson@de.ey.com](mailto:hans-peter.busson@de.ey.com)

Bernadette Koch  
[bernadette.koch@ch.ey.com](mailto:bernadette.koch@ch.ey.com)

Elfriede Baumann  
[elfriede.baumann@at.ey.com](mailto:elfriede.baumann@at.ey.com)

## Tipps & Trends

### Länderübergreifende Themen

- 03 Stadtwerkstudie 2010: Mit System zum Unternehmenserfolg - Controlling in der Energiewirtschaft
- 05 Welchen Nutzen hat Ihre IT? IT-Wertbeitrag: Eines der ungelösten Themen der IT?
- 09 Transparenz öffentlicher Finanzen durch die öffentliche Rechnungslegung?

### Deutschland

- 11 Unsicherheiten hinsichtlich der steuerlichen Anerkennung von Gewinnabführungsverträgen reduziert
- 13 BilMoG: Latente Steuern bei gemeinnützigen Einrichtungen?
- 14 EuGH zur Ausschreibungspflicht für Grundstücksgeschäfte der öffentlichen Hand
- 17 Asset Management: Stadttrendite statt Rendite
- 19 Vorstand einer kirchlichen Stiftung ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt
- 21 Entbehrlichkeit von Doppelausschreibungen in ÖPP-Modellen

### Schweiz

- 23 Auch staatliche Institutionen sind gefordert, entschlossen zu handeln - Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung

### Österreich

- 27 Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung

## Termine

- 30 Veranstaltungen

## Stadtwerkstudie 2010: Mit System zum Unternehmenserfolg - Controlling in der Energiewirtschaft

*Im Frühjahr 2010 haben der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) und Ernst & Young erneut ihre jährliche Expertenbefragung bei lokalen (Stadtwerken) und regionalen Energieversorgungsunternehmen durchgeführt. Es wurden insgesamt 163 Geschäftsführer und Vorstände von Energieversorgungsunternehmen in Deutschland (100), Österreich (17) und der Schweiz (46) im Zeitraum April/Mai 2010 anhand eines standardisierten Fragebogens telefonisch befragt. Themenschwerpunkt war in diesem Jahr das veränderte Umfeld in der Energieversorgung und die daraus resultierenden neuen Anforderungen an die Steuerung der Energieversorger.*

### Neue Herausforderungen für Energieversorger

#### Verändertes Umfeld stellt neue Anforderungen an die Unternehmenssteuerung

Die Rahmenbedingungen für Energieversorgungsunternehmen (EVU) haben sich im vergangenen Jahrzehnt in Deutschland, Österreich und der Schweiz zum Teil grundlegend verändert: Die Stärkung des Wettbewerbs, die Entflechtung des Netzbetriebs von den wettbewerblichen Bereichen und die Einführung der Regulierung sind nur einige Stichworte in diesem Zusammenhang. Auch wenn sich die Veränderungsgeschwindigkeiten in den drei Ländern deutlich unterscheiden, so stehen alle EVU vor der Herausforderung, immer schneller Entscheidungen in einem sich weiter ständig ändernden und zunehmend komplexer werdenden Umfeld zu treffen. Entscheidungen, die sowohl die grundlegende Ausrichtung des Unternehmens als auch deren operative Umsetzung in einzelnen Geschäftsbereichen betreffen können. Hier einige Beispiele:

- ▶ Auf welche Stufen der Wertschöpfungskette soll sich ein EVU konzentrieren?
- ▶ In welchen Bereichen sind Kooperationen notwendig?
- ▶ Welche Synergieeffekte ergeben sich im Rahmen einer konkreten Kooperationsoption?
- ▶ Sollen Kunden außerhalb des eigenen Netzgebiets akquiriert werden? Wenn ja, welche Kundengruppen?
- ▶ Wie kann ein EVU seine Assets im Netzbereich optimal einsetzen, warten und erneuern, um einerseits den Anforderungen der Regulierung gerecht zu werden und andererseits den gegebenen Handlungsspielraum zum wirtschaftlichen Vorteil des Unternehmens auszunutzen?

Moderne Planungs-, Reporting- und Steuerungssysteme schaffen die notwendige Transparenz und Schnelligkeit, um derartige Entscheidungen zu treffen. Wie die Stadtwerkstudie 2010 zeigt, sind solche Systeme jedoch heute in der Regel noch nicht vorhanden: Die Planungs-, Reporting- und Steuerungssysteme in den EVU basieren überwiegend nur auf vergangenheitsorientierten Finanzdaten und liefern nicht die notwendige Transparenz, um den geänderten Anforderungen auf den Energieversorgungsmärkten adäquat zu begegnen.

#### Unser Steuerungsverständnis: Informationen als Grundlage des Unternehmenserfolgs

Die ganzheitliche Unternehmenssteuerung umfasst die Koordination von Informationsflüssen anhand von qualitativen und quantitativen Steuerungsinstrumenten. Dies beinhaltet die konsequente Ausrichtung der Steuerungsgrößen auf die strategischen Zielgrößen in der Planung, die zielgerichtete Darstellung der Ergebnisse in der Berichterstattung (Reporting)

# Tipps und Trends

## Länderübergreifende Themen

sowie die Interpretation der Messergebnisse und Unterstützung der Entscheidungsprozesse des Managements.

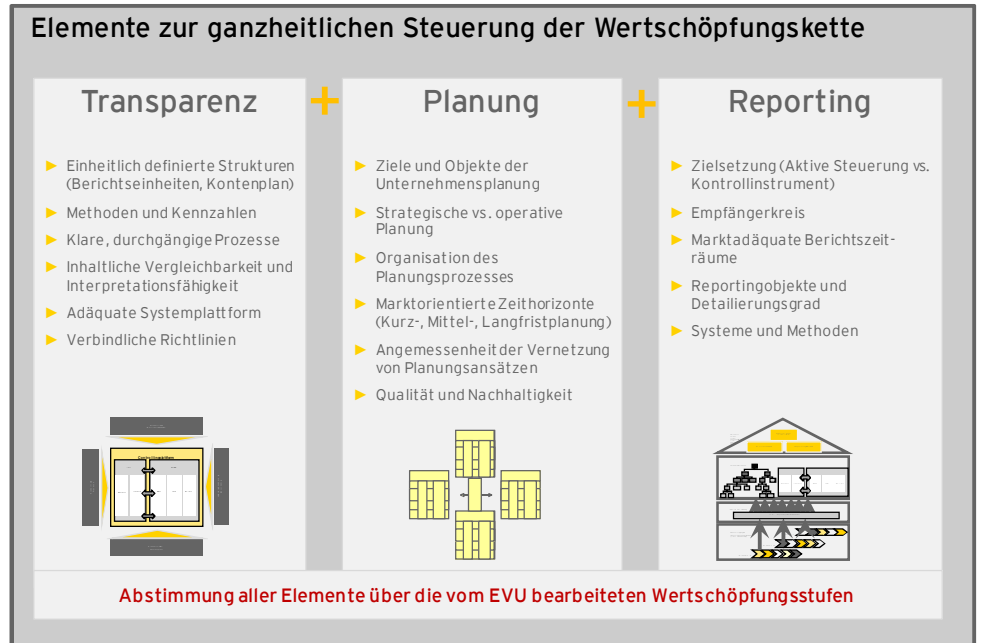


Abb. 1: Elemente zur ganzheitlichen Steuerung der Wertschöpfungskette

Die Unternehmenssteuerung bei Energieversorgern sollte zwei grundlegende Ziele verfolgen:

- ▶ Zum einen gilt es, Strategien betriebswirtschaftlich zu untermauern, um unternehmerische Potenziale langfristig zu steuern.
- ▶ Zum anderen ist die Realisierung dieser Potenziale kurz- und mittelfristig im Rahmen der operativen Steuerung sicher zu stellen. Die operative Leistung ist dabei stringent über alle Wertschöpfungsstufen zu steuern.

*Intakte Steuerung als Maßnahme, um dem steigenden Kostendruck entgegen zu wirken*

Faktoren wie Kundenbedürfnisse, Qualitätssicherung und Servicebereitschaft rücken dabei zunehmend in den Vordergrund der Unternehmenssteuerung. Daneben führen - über längere Sicht - gestiegene Bezugskosten zu einem verstärkten Kostendruck. Gerade bei kleinen und mittleren Energieversorgern reichen die für alle regulatorischen und wettbewerblichen Belange nötige Transparenz der Kostenstrukturen und wesentliche Werthebel häufig nicht aus. Daher ist es notwendig, eine intakte Steuerung von der strategischen bis zur operativen Ebene zu etablieren und dem Kostendruck durch kostenreduzierende Maßnahmen, Optimierung der Beschaffungsstrukturen und ein entsprechendes Kosten- und Erfolgscontrolling gegenzusteuern.

*Neupositionierung der Unternehmenssteuerung bei Energieversorgern ist nötig*

### Erheblicher Handlungsbedarf bei Energieversorgern

Die Stadtwerke-Studie 2010 macht deutlich: Stadtwerke und regionale Energieversorger weisen zurzeit ein eher traditionell geprägtes Steuerungsverständnis auf. Energieversorger steuern derzeit maßgeblich entlang den finanziellen Informationen, die ihnen zu den internen Prozessen vorliegen. Zudem ist aufgrund der eher geringen Prozess- und Systemintegration eine transparente Gesamtunternehmenssteuerung erschwert. Weiter fehlt es an Managementinformationen, welche die finanziellen Kennzahlen weiter qualifizieren und zusätzliche Steuerungsimpulse geben können.

Eine Neupositionierung der Unternehmenssteuerung in der Energiewirtschaft ist erforderlich. Es gilt Managementinformationen stärker einzubinden und die Integration von Prozes-

sen und Systemen voranzutreiben. Das gezielte Ineinandergreifen von Planungsfunktionen, Controlling, Analyse- und Berichtsmethoden sowie Kennzahlensystemen legt dabei das Fundament für eine effektive Steuerung. Dies setzt ein klares Steuerungsmodell voraus, in dem die eigentliche Leistungsbeschreibung und Komponenten der Steuerung festgehalten und beschrieben sind.

Nur so lässt sich eine effektive Steuerung realisieren, welche

- ▶ die Balance zwischen finanziellen und Managementinformationen herstellt, um eine ausgewogene und zukunftsgerichtete Steuerung zu ermöglichen,
- ▶ die Integration der relevanten Systeme und Prozesse nutzt, um den Transparenz- und Steuerungsanforderungen gerecht zu werden, und
- ▶ auf ein nachhaltiges Führungs- bzw. Governancemodell zugreift, um die Steuerung organisatorisch einzubetten und Rollen und Verantwortlichkeiten zu definieren. ■

---

#### Ansprechpartner

Helmut Edelmann  
Ernst & Young Düsseldorf  
Telefon +49 211 9352 11476  
[helmut.edelmann@de.ey.com](mailto:helmut.edelmann@de.ey.com)

---

## Welchen Nutzen hat Ihre IT? IT-Wertbeitrag: Eines der ungelösten Themen der IT?

*„Heute kennt man von allem den Preis, aber von nichts den Wert“. Treffender als mit Oscar Wilde sind die unterschiedlichen Wahrnehmungen der IT innerhalb der Organisationen kaum zu beschreiben.*

*Wertbeitrag der IT ist in vielen Unternehmen noch nicht erkannt worden*

#### Aktuelle Herausforderung der IT

Im Laufe der Jahre hat sich die Bedeutung der IT in den Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung wesentlich verändert. Jedes kleine, mittlere und große Unternehmen sowie jede Verwaltung benötigt für die Aufgabenerfüllung eine IT-Abteilung, die Hardware-, Software- und Personalkosten nach sich zieht. Gerade in der Öffentlichen Verwaltung wurden in den vergangenen Jahren sehr hohe IT-Investitionen getätigt, etwa im Rahmen des IT-Investitionsprogramms. Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Investitionen steht der monetäre Ertrag bei öffentlichen Organisationen meist nicht im Vordergrund. Vielmehr wird hier auf die Schaffung effektiver und effizienter, kundenorientierter Strukturen abgestellt.

Die traditionellen Modelle und Methoden des Controllings können die klassischen Kernfragenstellungen nach den Kosten der IT-Leistung gut beantworten - die Frage nach dem strategischen und operativen Wertbeitrag der IT (bzw. der eingesetzten IT-Investitionen) zum Erfolg der Organisation jedoch meist nicht. Nach einer Studie der Information Systems Audit and Control Association (ISACA) wird die Rolle der IT von 65% der befragten Unternehmen eher als reaktiv und nicht wertschöpfend eingestuft. Zwar sind die internen Kunden der IT mit den Leistungen im täglichen Betrieb zufrieden, Chancen und Potentiale werden jedoch von mehr als 63% der befragten Organisationen in der Strategie nicht berücksichtigt. Der Wertbeitrag der IT für die Organisation scheint daher noch nicht von den Mit-

# Tipps und Trends

## Länderübergreifende Themen

arbeitern erkannt worden zu sein. Gerade vor dem Hintergrund sinkender Haushaltsmittel ist es für die IT-Verantwortlichen essentiell, nicht nur den Preis der IT zu benennen, sondern auch den Wertbeitrag. Dies gelingt nur, wenn der IT-Wertbeitrag effektiv nachgehalten wird, denn „what you can't measure, you can't control“.

### *Bewertung von IT-Investition durch das Ernst & Young Reifegrad-Modell*

#### **Reifegrad-Modell: Vorgehen und Vorteile**

Der IT-Wertbeitrag ist der relative Wert oder die Bedeutung der IT-Investition innerhalb der öffentlichen Verwaltung, wie er von den wesentlichen Beteiligten wahrgenommen wird. Dieser Wert kann als der um die Kosten bereinigte Vorteil über den gesamten Lebenszyklus der IT-Investition verstanden werden, der eine zusätzliche Risikoadjustierung beinhaltet.

In Anlehnung an das Val-IT Modell (ISACA) hat Ernst & Young das IT-Wertbeitrag-Reifegrad-Modell erarbeitet. Es bewertet die Güte der an der (IT-)Investitionsentscheidung beteiligten Prozesse und des daraus generierten IT-Wertbeitrags. Das vorrangige Ziel ist es, den Reifegrad der Verwaltungsstrukturen bzw. der Kontroll- und Steuerungsstrukturen für IT-Investitionen zu evaluieren, um so Aussagen zu treffen, wie der qualitative Nutzen der IT-Investitionen innerhalb der öffentlichen Verwaltung realisiert und nachgehalten wird.

Effiziente Kontroll- und Steuerungsstrukturen für IT-Investitionen innerhalb der öffentlichen Verwaltung erhöhen nachhaltig

- ▶ das Verständnis und die Transparenz der Vorteile, Kosten und Risiken der IT-Investitionen,
- ▶ die Wahrscheinlichkeit, dass die qualitative Rendite der IT-Investition (z.B. beschleunigte Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen nach Einführung eines IT-Systems) erreicht wird und
- ▶ dass Wertverluste von IT-Investitionen (z.B. angeschaffte Software, die nicht mehr benötigt wird) durch Analysen, Überwachungen und Korrekturen vermieden werden.

Da IT-bezogene Investitionen über den gesamten wirtschaftlichen Lebenszyklus immer als Investitionsportfolio gesteuert und deren Nutzen nachhaltig gemessen werden sollte, erfolgt die Evaluierung der Kontroll- und Steuerungsstrukturen mit Hilfe des Reifegrad-Modells anhand der Dimensionen Investitions-, Portfolio- und Nutzenmanagement.

### *Schritte zur Erhöhung des IT-Wertbeitrags*

Um den Reifegrad der Kontroll- und Steuerungsstrukturen für IT-Investitionen zu bewerten und damit die Identifizierung des IT-Wertbeitrags zu ermöglichen, sind folgende Schritte wesentlich:

- ▶ *Identifikation von Prozessen, die im Rahmen von IT-Investitionsentscheidungen ablaufen*  
Hierbei handelt es sich insbesondere um Kernprozesse des Investitions- und Portfoliomanagements sowie des Nutzenmanagements. Die Ausprägung der Prozesse wird anhand von Expertenmeinungen in Form von Befragungen und Checklisten aufgenommen. Dies erfolgt sowohl durch „top-down“ als auch „bottom-up“ geführte Interviews (vgl. Abb. 1, Punkt B).
- ▶ *Bewertung der Prozesse anhand „leading practice“-Benchmarks*  
Um die identifizierten Prozesse nachhaltig zu bewerten, wird dabei auf „leading practice“-Prozesse, insbesondere für öffentliche Organisationen, als belastbare Vergleichsgrößen zurückgegriffen (vgl. Abb. 1, Punkt C). Die klassischen Merkmale „effizienter“ Prozesse sind Wirtschaftlichkeit, kurze Durchlaufzeiten sowie eine hohe Prozessqualität und -sicherheit.

# Tipps und Trends

## Länderübergreifende Themen

- Aufstellung des Reifegradmodells**  
 Hier werden alle Informationen der Befragungen, Checklisten und Benchmarks zusammengeführt, um so die Reifegrade der identifizierten Prozesse zu bestimmen (vgl. Abb. 1, Punkt D). Alle Prozesse lassen sich anhand einer Skala einstufen, so etwa als „rudimentär“, „entwickelnd“, „bewährt“, „fortgeschritten“ und „führend“.
- Ableitung von Handlungs- und Verbesserungspotentialen**  
 Auf Grundlage der erhobenen Informationen, der Bewertung der Prozessgüte und der Benchmarks werden konkrete Handlungs- und Verbesserungspotentiale abgeleitet, die vor dem Hintergrund der Steuerung und der Erhöhung des IT-Wertbeitrags wesentlich sind (vgl. Abb. 1, Punkt E).
- Konzeptionelle Erarbeitung des Soll-Prozessmodells**  
 Um eine nachhaltige Steuerungs- und Kontrollstruktur für den IT-Wertbeitrag organisatorisch zu verankern, wird ein Soll-Prozessmodell erarbeitet, das die zukünftigen Strukturen des Investitions- und Portfoliomanagements sowie des Nutzenmanagements abbildet (vgl. Abb. 1, Punkt F).
- Ableitung eines handhabbaren Vorgehens zur Umsetzung der Soll-Prozesse**  
 Auf Basis des Soll-Prozessmodells wird ein methodisches Vorgehen für die Implementierung der optimierten Prozesse erarbeitet (vgl. Abb. 1, Punkt G). Diese Umsetzungsplanung beschreibt Arbeitspakete, Aktivitäten, Meilensteine und Ressourcenbedarfe für einen definierten Umsetzungszeitraum.
- Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsberechnung („Business Case“) für das Umsetzungsprojekt**  
 Der Zweck des „Business Cases“ ist es nachzuhalten, ob das Umsetzungsprojekt wünschenswert, lohnend und realisierbar ist (und bleibt), um auf dieser Grundlage über die (weiteren) IT-Investitionen im Rahmen des Umsetzungsprojekts zu entscheiden (vgl. Abb. 1, Punkt H).

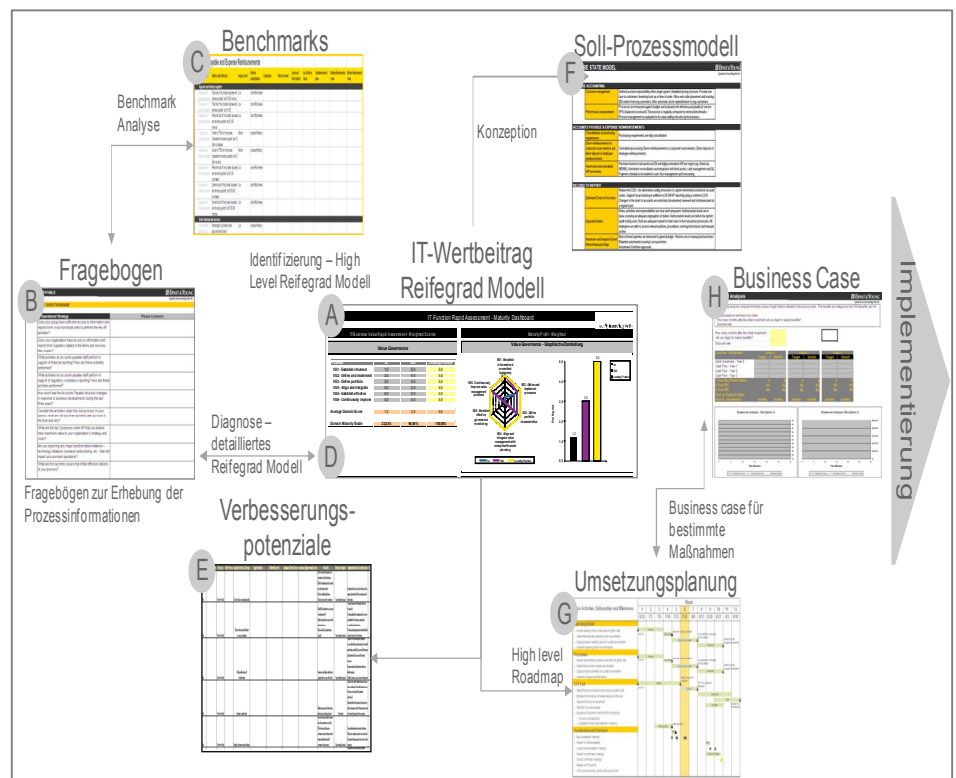


Abb. 1: Schritte auf dem Weg zur Erhöhung des IT-Wertbeitrags

# Tipps und Trends

## Länderübergreifende Themen

*Ein transparenter IT-Wertbeitrag bietet verschiedene Vorteile*

### Nutzen eines transparenten IT-Wertbeitrags

Bei vergleichbaren Projekten in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung lassen sich durch die initiale Bewertung der Kontroll- und Steuerungsstrukturen von IT-Investitionen deutliche Vorteile realisieren, um so den IT-Wertbeitrag in der Organisation transparent zu kommunizieren. Dies sind insbesondere:

- ▶ Darstellung des quantitativen und qualitativen Nutzen der IT-Investitionen
- ▶ Rechtfertigung für IT-Budgetplanungen
- ▶ Unterstützung bei der Entscheidungsfindung vor der Umsetzung von IT-Investitionen
- ▶ Kommunikation des IT-Wertbeitrags gegenüber Haushaltsverantwortlichen und Aufsichtsorganen
- ▶ Möglichkeit zur Messung des Erfolgs von IT-Projekten
- ▶ Konzentration auf wertschöpfende Tätigkeiten und Investitionen in der IT

Um diese Vorteile schnell in die Praxis umzusetzen, enthält das Reifegrad-Modell von Ernst & Young

- ▶ erprobte Leitfäden und Fragenkataloge zur Analyse der internen IT-Investitionsprozesse vor dem Hintergrund des Wertbeitrags,
- ▶ bewährte Vorschläge, um die bewerteten IT-Investitionsprozesse zu verbessern, und
- ▶ unabhängig festgelegte „Benchmarks“, die einen Vergleich von unterschiedlich eingesetzten IT-Investitionen ermöglichen.

*Ernst & Young bietet Ihnen Unterstützung nach Maß*

Gerne begleiten wir Sie als Coach im Hintergrund oder führen Sie und Ihr Team durch die komplexen Aufgabenstellungen der Bewertung des IT-Wertbeitrags. Sie haben die Wahl:

- ▶ Überblicksartige Aufnahme der aktuellen IT-Investitionsprozesse mit Hilfe des Ernst & Young IT-Wertbeitrag-Reifegradmodells
- ▶ Ableitung spezifischer Verbesserungsmöglichkeiten zur Erhöhung der organisationsweiten Transparenz des IT-Wertbeitrags
- ▶ Unterstützung bei der Konzeption und der Implementierung der Soll-Prozesse zur transparenten Kommunikation des IT-Wertbeitrags

Weitere Informationen finden Sie unter: [www.ey.com/publicservices](http://www.ey.com/publicservices). ■

---

#### Ansprechpartner

Jens Körner  
Ernst & Young Eschborn  
Telefon + 49 6196 996 25955  
[jens.koerner@de.ey.com](mailto:jens.koerner@de.ey.com)

Ulrike Van Venrooy  
Ernst & Young Hamburg  
Telefon + 49 40 36132 27651  
[ulrike.van.venrooy@de.ey.com](mailto:ulrike.van.venrooy@de.ey.com)

---



# Transparenz öffentlicher Finanzen durch die öffentliche Rechnungslegung?

## Ergebnisse einer europaweiten Studie zum öffentlichen Rechnungswesen

*Im Nachgang zu einer der größten Finanz- und Wirtschaftskrisen stehen die Themen Rechenschaftslegung ("accountability"), Transparenz ("transparency") und Nachhaltigkeit ("sustainability") wieder weit oben auf den Agenden der internationalen Politik. Mehr und mehr gelangt man in Europa zu der Auffassung, dass der öffentliche Sektor hierzu beständige und insbesondere einheitliche Standards für die öffentliche Rechnungslegung benötigt.*

Im Rahmen der Veröffentlichung "Towards Transparency: A Comparative Study of Governmental Accounting in Europe" (In Richtung Transparenz: Eine vergleichende Studie zum öffentlichen Rechnungswesen in Europa) wurde zum einen der Stand der Reform des öffentlichen Rechnungswesens in 19 Gebietskörperschaften von 17 Ländern untersucht. Zum anderen ging man der Frage nach, inwiefern bei den Reformen die Internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS, International Public Sector Accounting Standards) eine tragende Rolle gespielt haben.

### *Nationale Rechnungslegung wird der Internationalen vorgezogen*

Die Studie hat ergeben, dass über die Hälfte aller befragten Einheiten auf lokaler und nationaler Ebene auf die doppische Rechnungslegung übergegangen sind. Für diejenigen, die noch nicht auf die Doppik umgestellt haben, ist es aber eher eine Frage des „Wann“ und nicht des „Ob“. Die Veröffentlichung macht jedoch auch deutlich, dass die Mehrzahl der Gebietskörperschaften bislang nationale Rechnungslegungsstandards den internationalen Standards vorziehen. Die IPSAS dienen eher als Orientierungshilfe respektive Richtlinie. Nur ausgewählte Teile der IPSAS finden zurzeit Eingang in die nationale öffentliche Rechnungslegung. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die IPSAS sowohl auf der kommunalen, als auch auf der nationalen Ebene zum großen Teil unbekannt sind und deshalb auch bei der Umsetzung in die nationale öffentliche Rechnungslegung keine Rolle spielen.

Die Abhandlung von Ernst & Young zeigt deutlich, dass die Diskussion um den Wechsel vom zahlungsstromorientierten hin zu einem doppischen Rechnungswesen entschieden ist. Dennoch bleibt festzuhalten, dass man in Europa von einem einheitlichen doppischen Rechnungswesen noch weit entfernt ist und die IPSAS bei der Harmonisierung bislang keine bestimmende Rolle spielen. In Bezug auf Deutschland ist zu konstatieren, dass vor dem Hintergrund der europäischen Situation die Fortentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens hin zur Doppik auch für die staatliche Ebene angezeigt ist.

# Tipps und Trends

## Länderübergreifende Themen

### *International einheitliche Standards sind langfristig nötig*

Thomas Müller-Marqués Berger, weltweit verantwortlicher Partner für die Öffentliche Rechnungslegung bei Ernst & Young, zieht aus der Studie folgende Schlussfolgerungen: "Angesichts der weitreichenden Umsetzungsschwierigkeiten bei der Reform der öffentlichen Rechnungslegung erscheint der ausschließliche Rückgriff auf die vertrauten nationalen Rechnungslegungsstandards sicherlich naheliegend. Aus mittel- bis langfristiger Sicht stellt jedoch eine IPSAS-konforme Rechnungslegung den überlegeneren Ansatz dar. Nur auf der Grundlage einheitlicher und Public Sector-spezifischer Rechnungslegungsstandards ist es möglich, Gebietskörperschaften finanziell miteinander zu vergleichen. Diese Problematik haben supranationale Organisationen wie etwa die Europäische Kommission oder die Vereinten Nationen erkannt und stellen deshalb ihre Finanzberichterstattung auf die IPSAS um. Die jüngsten Erfahrungen mit den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise belegen, dass eine verlässliche und Vergleichen standhaltende öffentliche Finanzberichterstattung für abgestimmte Maßnahmen zur Bewältigung der Krise unerlässlich ist. Die gemeinsame Studie des Internationalen Währungsfonds (IMF) und des IPSAS-Boards zu den staatlichen Interventionen im Zuge der Finanzmarktkrise zeigt, dass es einerseits zwar einen großen Bedarf an vergleichbaren Informationen zu den Maßnahmen in der Krise gibt, jener allerdings nur durch umfangreiche Recherchen und vergleichenden Studien seitens IMF bzw. IPSASB befriedigt werden kann. Damit bleibt festzuhalten, dass man nur mit einheitlichen Standards in der Lage ist, den Zielen Rechenschaftslegung, Transparenz und Nachhaltigkeit gerecht zu werden."

Die Studie kann auf der nachfolgenden Internet-Seite heruntergeladen werden:  
<http://www.ey.com/DE/de/Industries/Government---Public-Sector>. ■

---

#### **Ansprechpartner**

Thomas Müller-Marqués Berger  
Ernst & Young Stuttgart  
Telefon +49 711 9881 15844  
[thomas.mueller-marques.berger@de.ey.com](mailto:thomas.mueller-marques.berger@de.ey.com)

Dr. Jens Heiling  
Ernst & Young Stuttgart  
Telefon +49 7119881 14186  
[jens.heiling@de.ey.com](mailto:jens.heiling@de.ey.com)

---

# Unsicherheiten hinsichtlich der steuerlichen Anerkennung von Gewinnabführungsverträgen reduziert

*Ein Organschaftsverhältnis zu einer GmbH wird steuerlich unter anderem nur dann anerkannt, wenn die Verlustübernahme im Gewinnabführungsvertrag entsprechend den Vorschriften des § 302 AktG vereinbart worden ist. In der Vergangenheit hat die Finanzverwaltung die Formulierungen zur Verlustübernahme sehr genau untersucht und Organschaftsverhältnisse wegen Ungenauigkeiten in den Formulierungen zur Verlustübernahme nicht anerkannt. Die Unsicherheiten, die auch bei Organschaftsverhältnissen im Stadtkonzern bestanden, sind durch die neuere Rechtsprechung des BFH und durch ein Schreiben des BMF nun zu einem großen Teil ausgeräumt worden.*

### **Inhalt der Regelungen**

Ein Organschaftsverhältnis zu einer Kapitalgesellschaft in Form einer GmbH wird steuerlich nur dann anerkannt, wenn die Verlustübernahme entsprechend den Vorschriften des § 302 AktG ausdrücklich vereinbart worden ist (§ 17 KStG). Der § 302 AktG besteht in seiner derzeitigen Fassung aus vier Absätzen, von denen die ersten beiden den Ausgleich von Jahresfehlbeträgen während der Vertragsdauer des Gewinnabführungsvertrages regeln. Im dritten Absatz wird der Verzicht auf den Ausgleichsanspruch und im vierten Absatz die Verjährung von Ausgleichsansprüchen geregelt.

*BFH erteilt restriktiver Auslegung der OFD eine Absage*

### **Bisherige Auffassung der Finanzverwaltung und Rechtsprechung**

Die Oberfinanzdirektionen Rheinland und Münster hatten in einer Verfügung vom 12. August 2009 vertragliche Regelungen beurteilt, die in einem 1. Halbsatz den Verlustausgleich „entsprechend § 302 AktG“ vereinbaren und die zusätzlich in einem 2. Halbsatz (nur) den Absatz 1 des § 302 AktG wörtlich wiedergeben. Sie kamen zu dem Schluss, dass damit eine Verlustübernahme nur im Sinne des § 302 Abs. 1 AktG vereinbart worden sei. Die Geltung des § 302 AktG in vollem Umfang wurde jedoch nach Auffassung der Oberfinanzdirektionen nicht vereinbart, so dass in entsprechenden Fällen körperschaftsteuerliche und gewerbsteuerliche Organschaftsverhältnisse nicht anzuerkennen seien.

Der BFH hat mit Beschluss vom 28. Juli 2010 (Az.: I B 27/10) zu der Auffassung der Oberfinanzdirektionen Stellung genommen und der dort vertretenen restriktiven Ansicht eine klare Absage erteilt. Nach Auffassung des BFH sind im zu Grunde liegenden Fall sämtliche Regelungen des § 302 AktG Vertragsinhalt geworden, da im ersten Satz insgesamt auf die Vorschriften des § 302 AktG verwiesen wird.

*BMF revidiert Verwaltungsauffassung*

### **Neue Auffassung der Finanzverwaltung und Rechtsprechung**

Das BMF hat nunmehr mit Schreiben vom 19. Oktober 2010 auf die Rechtsprechung des BFH reagiert und die gewählten Formulierungen anerkannt.

# Tipps und Trends

## Deutschland

Nach der revidierten Verwaltungsauffassung sind die Voraussetzungen des § 17 KStG immer dann erfüllt, wenn die Vertragsklausel zunächst insgesamt auf die Vorschriften des § 302 AktG verweist und darüber hinaus keine weiteren Ausführungen enthält, die die Anwendung einzelner Regelungen des § 302 AktG durch eine entsprechende Formulierung oder konkrete weitere Anhaltspunkte eindeutig einschränken.

Die Unsicherheiten bezüglich der Vertragsformulierung bei Verlustübernahmevereinbarungen sind durch die neue Auffassung von Finanzverwaltung und BFH deutlich reduziert worden. Das Risiko, dass ertragsteuerliche Organschaftsverhältnisse nicht anerkannt werden, ist hierdurch ebenfalls vermindert. Die Diskussionen in Finanzverwaltung und Rechtsprechung zeigen jedoch einmal mehr, wie wichtig es ist, bei Abschluss eines Gewinnabführungsvertrags besonderen Wert auf eine exakte Formulierung der Verlustübernahmevereinbarung und die Überprüfung des Wortlautes aus steuerlicher Sicht zu legen.

### Keine gesetzliche Neuregelung

Eine gesetzliche Vereinfachung wird es darüber hinaus in nächster Zeit nicht geben. Der Bundesrat hatte im Gesetzgebungsverfahren zum Jahressteuergesetz 2010 zwar ange-regt, statt einer ausdrücklichen Vereinbarung einer Verlustübernahme entsprechend § 302 AktG nur noch eine zivilrechtliche Verpflichtung zur Verlustübernahme als Voraussetzung zur Anerkennung des Organschaftsverhältnisses vorzuschreiben. Der Vorschlag wurde jedoch nicht in das Jahressteuergesetz 2010 aufgenommen.

Falls Sie Fragen hinsichtlich der steuerrechtlichen Beurteilung zu Vereinbarungen der Verlustübernahme haben, können Sie sich jederzeit gerne an uns wenden. ■

---

#### **Ansprechpartner**

Gabriele Kirchhof  
Ernst & Young Köln  
Telefon +49 221 2779 25680  
[gabriele.kirchhof@de.ey.com](mailto:gabriele.kirchhof@de.ey.com)

Nicole Lissel  
Ernst & Young Köln  
Telefon +49 221 2779 25553  
[nicole.lissel@de.ey.com](mailto:nicole.lissel@de.ey.com)

---

## BilMoG: Latente Steuern bei gemeinnützigen Einrichtungen?

*Das BilMoG ist die umfassendste Änderung des HGB seit mehr als 20 Jahren. Die Anwendung des BilMoG - verpflichtend für die Abschlüsse aller Jahre, die nach dem 31. Dezember 2009 beginnen - führt dazu, dass für Gesellschaften wie auch Einzelunternehmer keine Einheitsbilanz mehr möglich sein wird. Die Unternehmen werden dazu übergehen müssen, sowohl eine Handelsbilanz als auch eine Steuerbilanz zu erstellen. Die Differenzierung zwischen den handels- und den steuerrechtlichen Wertansätzen macht in vielen Fällen eine Bilanzierung von latenten Steuern notwendig. Gemeinnützigen Einrichtungen, die ebenfalls einen Jahresabschluss zu erstellen haben, stellt sich daher die Frage, ob im Rahmen des üblichen Jahresabschlusses nach HGB auch latente Steuern zu berücksichtigen sind.*

*Auch bei gemeinnützigen Einrichtungen stellt sich die Frage nach latenten Steuern*

Ein pauschales „Nicht relevant!“ ist zwar oftmals die erste Reaktion, die zu hören ist, jedoch ist es damit für gemeinnützige Einrichtungen nicht getan. Auch für diese stellt sich die Frage, ob latente Steuern existieren.

Nahezu jede gemeinnützige Einrichtung, die verpflichtet ist, Bücher zu führen, hat einen ertragsteuerverpflichtigen Bereich. Erstellt sie hierfür bereits eine Steuerbilanz und kann sie die jeweiligen Werte der Handelsbilanz gegenüberstellen, ist eine Ermittlung der latenten Steuern eine übersichtliche Aufgabe. Unsere Erfahrungen zeigen jedoch, dass in der Praxis meist keine eigene Steuerbilanz für die gesamte Einrichtung erstellt wird. Stattdessen werden die Werte des steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs der Buchhaltung bzw. Kostenstellenrechnung entnommen.

In diesem Fall fehlt es regelmäßig an einer exakten Zuordnung der Aufwendungen und Erträge bzw. der Bilanzpositionen. Die Gewinnermittlung erfolgt daher oftmals anhand prozentualer Umlagen oder manuell im Sinne einer Einnahmen-Überschuss-Rechnung, für die einrichtungsspezifische Erfahrungswerte - losgelöst von den tatsächlichen Werten - herangezogen werden. Dies macht eine Aussage zu den latenten Steuern nahezu unmöglich. Dennoch erfordert eine ordnungsgemäße Rechnungslegung zumindest eine Dokumentation darüber, dass die Möglichkeit latenter Steuern geprüft wurde.

Zu Beginn empfiehlt sich die Betrachtung des steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs und dessen prozentualen Anteils am Gesamtumsatz der gemeinnützigen Einrichtung. Dennoch kann die Einrichtung tatsächlich erst nach Betrachtung der relevanten Bilanzpositionen, bei denen Abweichungen zwischen Handels- und Steuerbilanz möglich erscheinen (z.B. Pensionsrückstellungen, langfristige Rückstellungen, Entwicklungsaufwand als immaterieller Vermögensgegenstand etc.), einen definitiven Wert der (passiven) latenten Steuern ermitteln.

# Tipps und Trends

## Deutschland

Im Gegensatz zur dargestellten schwierigen Wertfindung der (passiven) latenten Steuern hinsichtlich der Gewinnermittlung beim steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb sind Verlustvorträge in diesem Bereich unmittelbar mit aktiven latenten Steuern verbunden. Diese sind daher exakt definierbar - es besteht jedoch ein Ansatzwahlrecht in der HGB-Bilanz im Fall eines Überhangs aktiver latenter Steuern über die passiven latenten Steuern. Zu beachten ist, dass dauerhaft verlustträchtige wirtschaftliche Geschäftsbetriebe ein Risiko für den Status der Gemeinnützigkeit der Einrichtung darstellen, sofern hierfür zeitnah zu verwendende Mittel der Einrichtung eingesetzt werden müssen.

Letztendlich offen ist momentan die Frage, ob gemeinnützige Einrichtungen durch die Einführung der generellen Verpflichtung zur Abgabe einer elektronischen Bilanz (E-Bilanz) nach § 5b EStG gegenüber der Finanzverwaltung bereits zur Aufstellung einer Steuerbilanz gezwungen sind. In Fachkreisen wird dieses Thema derzeit diskutiert und über eine Eingabe an das Bundesministerium der Finanzen beraten (wir verweisen insoweit auf einen diesbezüglichen Beitrag in Ausgabe 99 unseres Public Services Newsletters). Die Finanzverwaltung hat sich im Rahmen der bisherigen Veröffentlichungen aber noch nicht zu dieser Thematik geäußert.

### Fazit

Auch bei gemeinnützigen Einrichtungen empfiehlt es sich, zu Dokumentationszwecken eine Wertermittlung der latenten Steuern vorzuhalten. Mit Spannung bleibt in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung des Themas „E-Bilanz bei steuerbefreiten Einrichtungen“ zu beobachten. ■

---

### Ansprechpartner

Sven Riedel  
Ernst & Young Singen  
Telefon +49 7731 9970 35  
[sven.riedel@de.ey.com](mailto:sven.riedel@de.ey.com)

---

## EuGH zur Ausschreibungspflicht für Grundstücksgeschäfte der öffentlichen Hand

*Der EuGH hat mit seinem Urteil vom 25. März 2010 in der Sache „Helmut Müller GmbH gegen die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“ (Az.: C 451/08) klargestellt, unter welchen Voraussetzungen die Veräußerung eines Grundstücks durch die öffentliche Hand als ausschreibungspflichtiger öffentlicher Bauauftrag anzusehen ist. Aufgrund der uneinheitlichen Auffassungen hierzu in der deutschen Rechtsprechung und Gesetzgebung bestand diesbezüglich eine erhebliche Rechtsunsicherheit.*

*Uneinheitliche Rechtslage betreffend die Ausschreibungspflicht der öffentlichen Hand*

### Erhebliche Unsicherheiten betreffend Vergaberecht

Ursächlich hierfür war insbesondere die extrem weite Auslegung des öffentlichen Auftrags in der Rechtsprechung des OLG Düsseldorf (insbesondere der „Ahlhorn“-Beschluss vom 13. Juni 2007). Demnach sollte der Verkauf eines Grundstücks dann eine für die Gemeinde ausschreibungspflichtige Baukonzession darstellen, wenn die Gemeinde den Verkauf mit Vorgaben für die anschließende Errichtung von Bauwerken auf dem Kaufgrundstück ver-

# Tipps und Trends

## Deutschland

band, unabhängig davon, ob diese wesentlich oder nebensächlich waren. Gegen diese Auslegung wandte sich jedoch der deutsche Gesetzgeber und nahm im Rahmen des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts Ergänzungen zur Definition des öffentlichen Auftrags in § 99 GWB vor, die der Auffassung des OLG Düsseldorf widersprachen. Diese Neuregelungen traten im April 2009 in Kraft. So stellte der neue § 99 Abs. 3 GWB klar, dass eine als öffentlicher Auftrag zu klassifizierende Baukonzession stets befristet sein muss. Weiterhin wurde § 99 Abs. 3 GWB dergestalt modifiziert, dass der Verkauf eines Grundstücks durch die öffentliche Hand nur dann einen ausschreibungspflichtigen Bauauftrag darstellt, wenn sich der Käufer zu einer dem Auftraggeber unmittelbar wirtschaftlich zugute kommenden Bauleistung verpflichtet. Diese Gesetzesänderung brachte jedoch nicht die erhoffte Rechtssicherheit. Vielmehr wurde sie vielfach für gemeinschaftsrechtswidrig gehalten, da sie den Wortlaut der maßgeblichen Richtlinie 2004/18/EG einschränkte. Daraus folgte, dass die Neuregelungen wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht nicht anwendbar seien und weiterhin die vom OLG Düsseldorf geprägte weite Definition des öffentlichen Auftrags maßgeblich sei.

### *Weite Definition des öffentlichen Auftrags durch OLG Düsseldorf*

#### **Entscheidung des OLG Düsseldorf**

Vor dem Hintergrund dieser uneinheitlichen Rechtslage hatte das OLG Düsseldorf nun über einen Sachverhalt zu entscheiden, in dem die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben ein in ihrem Eigentum stehendes ehemaliges Kasernengelände in der Gemeinde Wildeshausen an einen privaten Käufer ohne Anwendung des Vergaberechts verkauft hatte. Dabei waren bei der Auswahl des Käufers insbesondere die städtebaulichen Konzepte der Kaufinteressenten für eine zivile Nachnutzung des Grundstücks ausschlaggebend.

Das OLG Düsseldorf tendierte aufgrund seiner bisherigen Rechtsprechung dazu, die Grundstücksveräußerung als öffentlichen Bauauftrag anzusehen, da die Verkäuferin und die Gemeinde als einheitliche Auftraggeber anzusehen seien und durch die Gemeinde städtebauliche Ziele vorgegeben würden, durch die eine Vergabepflicht ausgelöst würde. Zudem habe die Gemeinde bereits bei Abschluss des Kaufvertrags die Zielsetzung gehabt, zur Umsetzung des städtebaulichen Konzeptes in naher Zukunft einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufzustellen und dem Käufer durch den Abschluss eines Durchführungsvertrages einen entsprechenden Bauauftrag zu erteilen.

Gleichwohl sah sich das OLG veranlasst, dem EuGH verschiedene Fragen in Bezug auf die Definition des öffentlichen Auftrags zum Zweck einer möglichst umfassenden Klärung vorzulegen.

### *Klarstellung durch den EuGH*

#### **Klarstellung durch den EuGH**

Der EuGH hat mit seiner Entscheidung vom 25. März 2010 Folgendes klargestellt:

- ▶ Ein öffentlicher Bauauftrag setzt nicht voraus, dass die Bauleistung in einem körperlich gegenständlichen Sinn beschafft wird, wenn sie diesem unmittelbar wirtschaftlich zugutekommt. Für dieses unmittelbare wirtschaftliche Interesse reicht die Ausübung von städtebaulichen Regelungszuständigkeiten durch den öffentlichen Auftraggeber nicht aus, da diese im Allgemeininteresse geschieht.
- ▶ Der Begriff des öffentlichen Bauauftrags erfordert, dass der Auftragnehmer direkt oder indirekt die Verpflichtung zur Erbringung von Bauleistungen, die Gegenstand des Auftrags sind, übernimmt und dass es sich um eine nach dem jeweiligen nationalen Recht einklagbare Verpflichtung handelt.
- ▶ Der öffentliche Auftraggeber muss die geforderten Bauleistungen hinreichend bestimmen. Die in der EU-Richtlinie und entsprechend in § 99 Abs. 3 GWB genannten „Erfordernisse“ des Auftraggebers sind nur erfüllt, wenn der Auftraggeber maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung des Bauvorhabens nimmt.
- ▶ Eine öffentliche Baukonzession liegt nur im Falle einer befristeten Rechtsübertragung vor.

# Tipps und Trends

## Deutschland

- ▶ Eine Ausschreibungspflicht ist nicht gegeben, wenn eine öffentliche Stelle ein Grundstück an ein Unternehmen veräußert, während eine andere öffentliche Stelle beabsichtigt, einen öffentlichen Bauauftrag in Bezug auf dieses Grundstück zu vergeben, auch wenn sie noch nicht formell beschlossen hat, den entsprechenden Auftrag zu erteilen.

### *EuGH bestätigt Neuregelung des § 99 GWB*

Im Ergebnis hat der EuGH somit der weiten Definition des öffentlichen Bauauftrags durch das OLG Düsseldorf eine Absage erteilt und grundsätzlich die Neuregelung des § 99 GWB durch den deutschen Gesetzgeber bestätigt. Das EuGH-Urteil dürfte zu einer Vereinheitlichung der deutschen Rechtsprechung zugunsten der Handlungsfähigkeit der Kommunen führen. Gleichwohl ist auch in Zukunft in jedem konkreten Einzelfall zu untersuchen, ob nach den vom EuGH genannten Kriterien ein öffentlicher Bauauftrag vorliegt.

### **Transparente Wettbewerbe bei Grundstücksverkäufen nötig**

Zu beachten ist auch, dass die Kommunen durch die EuGH-Entscheidung zwar von der Pflicht zur Durchführung von förmlichen Vergabeverfahren entbunden werden. Sie sind aber weiterhin aus kommunal- und europarechtlichen Gründen verpflichtet, bei Grundstücksverkäufen transparente Wettbewerbe durchzuführen. Zudem besteht ohne die Durchführung eines transparenten und diskriminierungsfreien Wettbewerbs vor dem Verkauf eines öffentlichen Grundstückes die Gefahr einer unzulässigen Beihilfe. Eine solche lässt sich nach Ansicht der EU-Kommission lediglich dadurch ausschließen, dass - vorrangig - ein hinreichend publiziertes Bieterverfahren durchgeführt oder zumindest der Marktwert des Grundstückes durch einen unabhängigen Sachverständigen bewertet wird.

Eine Pflicht der öffentlichen Hand zur Ausschreibung der Veräußerung kommunaler Grundstücke ergibt sich aber auch aus dem Kommunalrecht. Nach den Haushaltsgrundsätzen der Gemeinden haben diese die Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam durchzuführen. Vermögensgegenstände der Gemeinde dürfen nicht unter ihrem vollen Wert, mithin dem Verkehrswert, veräußert werden. Dieser Wert ist in der Regel nur im Wettbewerb zu ermitteln. Ergänzend sei auch darauf hingewiesen, dass sich in Wettbewerben oft wirtschaftlichere Konzepte als bei Exklusivverhandlungen ergeben. ■

---

#### **Ansprechpartner**

Harald Horstkotte  
Ernst & Young Law Eschborn  
Telefon +49 6196 996 26611  
[harald.horstkotte@de.ey.com](mailto:harald.horstkotte@de.ey.com)

---



## Asset Management: Stadtrendite statt Rendite

*Die Kassen sind leer. Daher wird die öffentliche Hand in der kommenden Zeit weiter nach zusätzlichen Einnahmequellen suchen. Dabei wird voraussichtlich auch eine Einnahmequelle diskutiert werden, die vor der Finanzkrise bereits eine beachtliche Rolle gespielt hat: Die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände. Damit dürfte auch die Diskussion um die so genannte Stadtrendite Auftrieb erfahren.*

### *Neue Diskussionen um die Stadtrendite*

Mit den wieder auflebenden Privatisierungsbestrebungen wird voraussichtlich auch die Befürchtung wieder aufleben, dass öffentliche Wohnungsverkäufe negative soziale Folgen haben könnten. Eine häufig geäußerte Kritik lautet hier, dass der öffentliche Verkäufer negative soziale Effekte zugunsten des ökonomischen Nutzens in Kauf nimmt. Die dahinterliegende Fragestellung lautet: Wie können neben den finanzwirtschaftlichen Faktoren beispielsweise sozioökonomische und ökologische Aspekte in die Betrachtung öffentlicher Unternehmen einbezogen werden? Unter Begriffen wie „Sozialbilanz“ oder „Sozialrendite“ wird diese Frage seit inzwischen rund fünf Jahrzehnten diskutiert. Mit dem vergleichsweise jungen Begriff der Stadtrendite hat die Diskussion in den letzten fünf Jahren neue Nahrung erhalten.

### **Effizienznachteil zugunsten sozialen Engagements**

Der Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen wird häufig damit begründet, dass öffentliche Unternehmen vermeintlich weniger effizient seien als private. In dieser Diskussion wird ein bedeutender Aspekt jedoch häufig außer Acht gelassen. Kommunale Wohnungsunternehmen sind gemeinnützigen Aufgaben verpflichtet, wodurch ein zusätzlicher (allerdings oft nur schwer monetarisierbarer) Wert geschaffen wird. Zugunsten dieses Mehrwerts werden bei öffentlichen Unternehmen Renditeeinbußen teilweise gebilligt. In Ausnahmefällen wird sogar akzeptiert, dass Unternehmen nicht kostendeckend agieren. Werden also öffentliche und private Wohnungseigentümer allein nach betriebswirtschaftlichen Aspekten wie beispielsweise der Eigenkapitalverzinsung miteinander verglichen, ist dies häufig nur bedingt aussagekräftig.

### *Kommunale Wohnungsunternehmen schaffen zusätzliche Wohlfahrt*

#### **Zusätzliche Wohlfahrt**

Kommunale Eigentümer verwenden einen Teil der Erträge beispielsweise für Quartiersmanagement, Sozialarbeiter, das Erproben innovativer Technologien bei der Versorgung mit Strom und Wärme (meist über erneuerbare Energien) oder für städtebauliche Investitionen, die das Umfeld aufwerten. Da ein solcher gesamtgesellschaftlicher Beitrag – die immobilienwirtschaftliche Forschung spricht von „zusätzlicher Wohlfahrt“ – von privaten Eigentümern oft nicht in gleichem Umfang erbracht wird, müssen diese zusätzlichen Leistungen ökonomisch bewertet werden, um einen objektiven Vergleich von privaten und kommunalen Wohnungsunternehmen zu ermöglichen. Hier setzt das Prinzip der Stadtrendite an.

### **Keine eindeutige Definition**

Das Konzept der Stadtrendite umfasst in der aktuellen Lehre sämtliche sozialen, technologischen und ökologischen Effekte von Wohnungsunternehmen als Beiträge zu einer nachhaltigen Entwicklung der Städte. Die Stadtrendite geht damit deutlich über die rein finanzwirtschaftliche Rendite hinaus. Allerdings gilt: Obwohl der Begriff der Stadtrendite seit Jahren intensiv diskutiert wird, hat sich bislang keine allgemein akzeptierte Definition durchgesetzt. Konsens besteht zumindest darüber, dass die Wohnraumversorgung für sozial schwache Haushalte, soziales Management und Stadtentwicklung Teilaspekte der Stadtrendite sind. Je nach Definition kommen unter anderem ökologische Maßnahmen

# Tipps und Trends

## Deutschland

hinzu, die bei der Bestimmung der Stadttrendite berücksichtigt werden sollten. Auch die Stärkung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sowie beispielsweise das Infrastruktur- und Immobilienmanagement werden teilweise als Komponenten der Stadttrendite gesehen.

### **Betriebswirtschaftliche Rendite nicht immer Teil der Stadttrendite**

Auch für die betriebswirtschaftliche Rendite gilt: Sie wird nicht immer zur Stadttrendite gezählt. Allerdings finden Berechnungsansätze, in denen die Stadttrendite mit der betriebswirtschaftlichen Rendite verknüpft wird, in der immobilienwirtschaftlichen Praxis zumindest bereits teilweise Anwendung. So definiert beispielsweise ein bedeutendes kommunales Wohnungsunternehmen Stadttrendite wie folgt: „Die Leistungen des Unternehmens für betriebswirtschaftlich nicht eindeutig begründbare Stadtprojekte werden als Kosten des Unternehmens quantifiziert. Gleiches gilt für nicht in der Gewinn- und Verlustrechnung erfasste Erträge für die Stadt als Folge von Unternehmensleistungen. Der Saldo wird zum Konzernergebnis addiert, das Ergebnis durch das Eigenkapital (in diesem Fall das von der Stadt eingesetzte Kapital, gemessen an den Opportunitätskosten durch alternative Verwendung des Marktwerts des Unternehmens) dividiert.“

*Stadttrendite ist schwer  
quantifizierbar*

### **Stadttrendite in der Praxis**

Ein grundsätzliches Problem beim Errechnen der Stadttrendite ist, dass nicht alle Maßnahmen belastbar quantifiziert werden können. Häufig wird angeführt, dass zwar beispielsweise die sogenannte Zahlungsbereitschaftsanalyse zum Einsatz kommen kann. Hierbei wird bei (potenziellen) Nutzern in Interviews die Bereitschaft zur Zahlung für konkrete Infrastrukturangebote oder beispielsweise soziale Leistungen abgefragt, um hierdurch einen monetären Ausdruck für die Wertigkeit der Angebote zu erhalten. Allerdings ist die Methode vergleichsweise fehleranfällig. So ist es schwer vorstellbar, dass beispielsweise die Mieter eines kommunalen Wohnungsunternehmens einen realistischen Preis benennen können, den sie für eine eher abstrakte Leistung wie ein Quartiersmanagement oder die Betreuung durch einen Sozialarbeiter zu zahlen bereit wären.

*Soziale und ökologische Aspekte  
werden auch bei privaten  
Wohnungsunternehmen  
zunehmend wichtiger*

### **Stadttrendite und Asset Management**

Kommunale Wohnungsunternehmen sind im Sinne ihres sozialen Auftrags verpflichtet, bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen. Damit soll breiten Bevölkerungsschichten der Zugang zu preiswerten Wohnungen gesichert werden. Die Verpflichtung gilt auch dann, wenn Wohnungen veräußert werden. Die Verkäufe werden daher üblicherweise von einer Sozialcharta flankiert. Die soziale Verantwortung wird damit nicht nur auf den neuen Eigentümer, sondern auch auf dessen Asset Manager übertragen. Die in der Vergangenheit meist ausschließlich rentabilitätsorientierte Ausrichtung im Asset Management weicht damit beim Verkauf kommunaler Bestände zunehmend einer gesamtgesellschaftlichen Betrachtung. Aber auch privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, die nicht über ehemalige öffentliche Bestände verfügen, richten ihr wirtschaftliches Handeln immer häufiger nach sozialen Grundsätzen – der sogenannten Corporate Social Responsibility (CSR) – aus. Der CSR-Ansatz steht für eine verantwortungsvolle, nachhaltige Unternehmensführung, die freiwillig über die gesetzlichen Anforderungen hinausgeht und fester Bestandteil der Unternehmensstrategie ist. Die Unternehmen übernehmen dabei gesellschaftliche Verantwortung und suchen damit bewusst Parallelen zu öffentlichen Wohnungsunternehmen.

#### Fazit

Folglich müssen Asset Manager in beiden Feldern - bei der Privatisierung kommunaler sowie beim Management privater Wohnungsbestände - perspektivisch neben der erforderlichen Renditeorientierung zusätzlich soziale und ökologische Komponenten berücksichtigen. Der Stadttrendite-Ansatz kann dabei eine wertvolle Berechnungshilfe darstellen, um die jeweiligen Leistungen besser vergleichbar zu machen. So lange sich keine einheitliche Berechnungsgrundlage durchgesetzt hat, sollte jedoch die jeweils gewählte Methode dargestellt werden, um die Berechnung nachvollziehbar zu gestalten. Zudem bietet sich an, die einzelnen Komponenten - vor allem die betriebswirtschaftliche Rendite - separat auszuweisen, um die Transparenz weiter zu erhöhen. ■

---

#### Ansprechpartner

Dietmar Fischer  
Ernst & Young Eschborn  
Telefon +49 6196 996 24547  
[dietmar.fischer@de.ey.com](mailto:dietmar.fischer@de.ey.com)

---

## Vorstand einer kirchlichen Stiftung ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt

*Das Sozialgericht (SG) Dresden hat mit Urteil vom 30. März 2010 (Az.: S 39 KR 206/07) entschieden, dass der Vorstand einer kirchlichen Stiftung trotz seiner Leitungsfunktion und seiner weitgehenden Freiheit gegenüber dem Aufsichtsgremium der Stiftung als Beschäftigter im Sinne des § 7 Abs. 1 SGB IV anzusehen ist. Das bedeutet, dass diese Person unter die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Sozialversicherung fällt. In seinem Urteil befasst sich das SG Dresden ausführlich mit der Stellung, den Rechten und den Pflichten des Vorstands sowie mit der Reichweite seines Verantwortungsbereichs.*

#### Sachverhalt

Die Stiftung, die im Verfahren vor dem SG Dresden ebenfalls als Klägerin auftrat, ist eine kirchliche Stiftung bürgerlichen Rechts, die Einrichtungen der Alten-, Behinderten-, Kinder-, Jugend- und Suchtkrankenhilfe betreibt. Die Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und der Vorstand. Der eigentliche Kläger war zunächst Mitglied des Stiftungsrates und wurde dann durch dessen Beschluss im Jahr 2000 zum zweiten Vorstand der Stiftung ernannt. Sein Aufgabengebiet umfasste u.a. die Bereiche Recht, Finanzen, Betriebswirtschaft und Außenrepräsentation. Der Kläger ist gemäß der Stiftungssatzung alleinvertretungsberechtigt und ferner obliegt ihm die Geschäftsführung von Einrichtungen und Gesellschaften, die von der Stiftung unterhalten werden.

Im Jahr 2006 beschied die zuständige Krankenkasse dem Kläger auf dessen Nachfrage hin, dass für ihn eine Versicherungspflicht als Arbeitnehmer bestehe.

# Tipps und Trends

## Deutschland

Hiergegen hat der Kläger nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Klage erhoben. Vor dem SG Dresden hat der Kläger vorgetragen, dass er nicht als Beschäftigter im Sinne des § 7 Abs. 1 SGB IV anzusehen sei. Er sei lediglich dem Stiftungsrat gegenüber verantwortlich, der aber nicht mit einer Gesellschafterversammlung einer GmbH vergleichbar ist, sondern eher mit dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft. Der Stiftungsrat habe lediglich eine kontrollierende und beratende Funktion und sei daher ein Aufsichtsgremium, das nicht aktiv in die laufenden Geschäfte der Stiftung eingreifen dürfte. Dementsprechend habe der Vorstand weitestgehende Handlungsfreiheit und sei dem Stiftungsrat gegenüber nicht so verantwortlich und rechenschaftspflichtig, wie es der Geschäftsführer einer GmbH gegenüber der Gesellschafterversammlung sei. Ferner sei der Kläger zur Alleinvertretung der Stiftung berechtigt und habe größtmögliche Freiheiten in der Gestaltung seiner Arbeit.

### Die Entscheidung des SG Dresden

Das SG Dresden wies die Klagen des Klägers und der ebenfalls klagenden Stiftung ab und bestätigte damit den Bescheid der Krankenkasse, wonach der Kläger als versicherungspflichtiger Beschäftigter anzusehen sei.

*Kriterium für eine versicherungspflichtige Beschäftigung ist die persönliche Abhängigkeit*

Das Gericht stützte seine Entscheidung auf die ständige Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG), wonach eine Person versicherungspflichtig beschäftigt (§ 7 Abs. 1 SGB IV) ist, wenn sie von einem Anderen (zumeist einem Arbeitgeber) persönlich abhängig ist. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn diese Person in den Betrieb bzw. das Unternehmen des Anderen eingebunden ist. Eine selbständige, nicht versicherungspflichtige Tätigkeit liegt demgegenüber vor, wenn die entsprechende Person ein eigenes Unternehmerrisiko trägt und vollkommen frei über die eigene Arbeitskraft disponieren kann, also sich nicht in feste Strukturen begeben muss.

Im Fall des Klägers sah das SG Dresden die Merkmale für eine abhängige Beschäftigung als überwiegend an. Insbesondere stützte sich das SG Dresden darauf, dass der Stiftungsrat nicht nur kontrollierende Funktionen ausübe. Im Gegenteil: Nach der Stiftungssatzung bedürften einige wesentliche Geschäfte der Zustimmung des Stiftungsrats und ferner habe der Stiftungsrat das Recht, festzulegen, dass auch andere Geschäfte seiner Zustimmung bedürften. Also unterliege der Kläger regelmäßig einer umfassenden Aufsicht und Kontrolle des Stiftungsrates, auch wenn dieser dem Kläger keine direkten Anweisungen erteilen könne. Dazu komme, dass der Kläger keinerlei eigenes unternehmerisches Risiko trage und kein eigenes Kapital einsetze.

Insgesamt sei also davon auszugehen, dass der Kläger Beschäftigter der Stiftung sei und damit nach § 7 Abs. 1 SGB IV auch sozialversicherungspflichtig.

*Sozialgerichte tendieren zur Sozialversicherungspflicht von Verbandsvorständen*

### Hintergrund

Mit seiner Argumentation vor dem SG Dresden wollte sich der Kläger mit den Vorstandsmitgliedern einer Aktiengesellschaft vergleichen bzw. vermeiden, wie ein Fremdgeschäftsführer einer GmbH betrachtet zu werden. Der Grund dafür liegt darin, dass Fremdgeschäftsführer von GmbHs ganz einhellig zwar nicht als Arbeitnehmer, aber trotzdem als Beschäftigte im Sinne des § 7 Abs. 1 SGB IV betrachtet werden (siehe nur: BSG, Urteil vom 18. Dezember 2001, Az.: B 12 KR 10/01 R). Dies liegt vor allem daran, dass GmbH-Fremdgeschäftsführer nahezu immer den Weisungen der Gesellschafterversammlung unterworfen sind, deshalb also in einer gewissen Abhängigkeit stehen. Vorstandsmitglieder von Aktiengesellschaften dagegen werden von den Sozialgerichten grundsätzlich nicht als Beschäftigte im Sinne des § 7 Abs. 1 SGB IV angesehen, weil sie in einem freien Dienstverhältnis stehen (BSG, Urteil vom 26. März 1992, Az.: 11 RAr 15/91). Um also von der Sozialversicherungspflicht befreit zu werden, musste der Kläger darlegen und beweisen, dass er von seiner Stellung her mit einem AG-Vorstandsmitglied vergleichbar ist.

# Tipps und Trends

## Deutschland

Dies ist ihm nicht gelungen. Das SG Dresden ist in seiner Entscheidung vielmehr dem BSG gefolgt, das zwar bislang – soweit ersichtlich – nicht grundsätzlich festgestellt hat, dass Vorstandsmitglieder von Körperschaften öffentlichen Rechts (wie z.B. öffentlich-rechtliche Stiftungen), Genossenschaften oder Wohlfahrtsverbänden bzw. -vereinen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sind, aber dahin tendiert, solche Personen unter § 7 Abs. 1 SGB IV zu fassen (siehe z.B. BSG, Urteil vom 19. Juni 2001, Az: B 12 KR 44/00 R).

Das Urteil des SG Dresden bestätigt also einmal mehr die Tendenz, dass Sozialgerichte die Vorstände von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege bzw. die Vorstände von deren Untergliederungen (den Leistungserbringern im sozialversicherungsrechtlichen Dreiecksverhältnis) als Beschäftigte mit Sozialversicherungspflicht ansehen. ■

---

### Ansprechpartner

Dr. Karsten Umnuss  
Ernst & Young Law München  
Telefon +49 89 14331 22220  
[karsten.umnuss@de.ey.com](mailto:karsten.umnuss@de.ey.com)

Martina Buhr  
Ernst & Young Law Düsseldorf  
Telefon +49 211 9352 28164  
[martina.buhr@de.ey.com](mailto:martina.buhr@de.ey.com)

---

## Entbehrlichkeit von Doppelausschreibungen in ÖPP-Modellen

*Ein doppeltes Vergabeverfahren zur Auswahl eines privaten Partners für eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft einerseits und für die (nachfolgende) öffentliche Beauftragung dieser Gesellschaft andererseits ist nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 15. Oktober 2009 (Rs. C-1906/08, „Acoset“) aus Gründen der Verfahrensökonomie nicht erforderlich.*

### Sachverhalt

Eine zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand stehende, für die Wasserversorgung in einem Gebiet in Italien zuständige Einrichtung sollte teilprivatisiert werden. Zu diesem Zweck wurde im Rahmen einer europaweit bekannt gemachten Vergabe ein privater Partner als Minderheitsgesellschafter gesucht. Er sollte die Wasserversorgung übernehmen und mit einer Konzession für deren Verwaltung betraut werden. Vor der Zuschlagserteilung hob die ausschreibende Stelle das Vergabeverfahren auf, da sie zwischenzeitlich die Vereinbarkeit des Verfahrens mit dem Vergaberecht bezweifelte.

Der nicht zum Zuge gekommene Bieter verklagte die ausschreibende Stelle daraufhin auf Schadensersatz. Das für den Schadensersatzprozess zuständige nationale Gericht legte dem EuGH die Frage vor, ob für die Beauftragung der Gesellschaft ein erneutes Vergabeverfahren erforderlich sei.

### Der EuGH zu den Voraussetzungen einer Dienstleistungskonzession

Nach der Entscheidung des EuGH in dieser Sache soll eine Dienstleistungskonzession vorliegen. Auch wenn eine solche nicht dem europäischen Vergaberecht unterfällt, erfordert deren Beauftragung grundsätzlich ein vorheriges, transparentes Auswahlverfahren, von dem nur bei Einhaltung der Inhouse-Kriterien abgesehen werden kann. Da die Konzession vorliegend einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft erteilt werden sollte, war davon nicht auszugehen.

# Tipps und Trends

## Deutschland

### **Keine Pflicht zu „doppelten“ Vergabeverfahren**

Ungeachtet dessen hält der EuGH jedenfalls die Pflicht zu einem „doppelten“ Vergabeverfahren (bzw. vorliegend zu einem „doppelten“ Auswahlverfahren) für nicht gegeben. Dies sei mit dem Grundsatz der Verfahrensökonomie kaum zu vereinbaren. Ziel müsse es sein, die Auswahl des privaten Partners sowie die anschließende Beauftragung der gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft mit einer Konzession in ein und demselben Verfahren zu verbinden. Sofern die EG-Freiheiten und die genannten Grundsätze bei der Auswahl des privaten Gesellschafters sowie auch die Festlegung der Kriterien für seine Eignung eingehalten wurden, bestehe keine Verpflichtung mehr, in einem weiteren Verfahren die Konzessionserteilung vorzunehmen.

Diese interessante Entscheidung des EuGH eröffnet neue Spielräume bei der Vornahme von ÖPP-Modellen. ■

---

#### **Ansprechpartner**

Susanne Müller-Kabisch  
Ernst & Young Law Eschborn  
Telefon +49 6196 996 29517  
[susanne.mueller-kabisch@de.ey.com](mailto:susanne.mueller-kabisch@de.ey.com)

---

## **Auch staatliche Institutionen sind gefordert, entschlossen zu handeln**

### **Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung**

#### **Interview mit Anne Schwöbel, Transparency International Schweiz**

*Die weltweite Korruption ist nach Ansicht von Transparency International unverändert beunruhigend. In den westlichen Staaten hat sich die Lage gemäß dem Ende Oktober veröffentlichten Korruptions-Index sogar verschlechtert. Als Geschäftsführerin von Transparency International Schweiz setzt sich die Juristin Anne Schwöbel für die Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Schweiz ein.*

**Frau Schwöbel, welche Entwicklungen in Bezug auf Korruption in öffentlichen Verwaltungen konnten Sie in den vergangenen drei Jahren feststellen?**

*Zahlreiche Gesetze zur Eindämmung des Korruptionsrisikos wurden erlassen*

In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Gesetze im Verwaltungsbereich erlassen, mit dem Ziel das Korruptionsrisiko einzudämmen. Dieser Prozess begann schon früher als vor drei Jahren, nämlich im Jahre 2000 mit der Einführung des Bestechungsverbots von ausländischen Amtsträgern. Im Jahre 2001 folgte dann die Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern.

Ein weiterer maßgeblicher Schritt war die Einführung des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (EDÖB) im Juli 2006. Der Wechsel vom Grundsatz zur Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip erleichtert den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Mit dieser Gesetzgebung kann jede Person Einsicht in amtliche Dokumente verlangen, ohne ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen. Es fördert die Transparenz der Verwaltung und soll damit das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen stärken.

Weiterhin ist positiv zu vermerken, dass sich öffentliche Finanzkontrollen in vielen Kantonen erheblich verbessert haben. Dies heißt jedoch nicht, dass die Kontrollen ausreichend sind. Ordnungsmäßigkeit und Effizienz müssen verstärkt angehoben werden, besonders in den Kantonen, die hinsichtlich dieser Entwicklung nicht sehr stark fortgeschritten sind.

**Wie erklären Sie sich diese Entwicklungen? Sind (eindeutige) Ursachen erkennbar?**

Die Schweiz hat in den letzten Jahren die Bekämpfung der Korruption kontinuierlich durch die Ratifikation internationaler Konventionen verstärkt. Instrumente, wie die OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger oder das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates, sehen ein Monitoring durch wechselseitige Länderexamen vor, um zu prüfen, ob die Konventionen in den Mitgliedstaaten tatsächlich umgesetzt werden. Aufgrund von Fragebögen und Besuchen vor Ort durch Experten aus anderen Mitgliedstaaten werden die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung überprüft.

# Tipps und Trends

Schweiz

Die daraufhin erscheinenden Berichte über die jeweiligen Länderexamen enthalten Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Diese Kontrollinstrumente dienen dazu, dass Korruptionsbekämpfung nicht nur ein formalistischer Schritt bleibt, sondern tatsächlich auch ihre Anwendung findet.

## Welchen Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskrise und dieser Entwicklung können Sie ableiten?

*Vertrauen der Bürger in staatliche und wirtschaftliche Unternehmen hat abgenommen*

Die Entwicklung zu mehr Transparenz hat schon vor der Wirtschaftskrise begonnen. Durch die Wirtschaftskrise hat das Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in staatliche und nicht staatliche Unternehmen abgenommen. Der Global Corruption Barometer 2010 von Transparency International, der am 9. Dezember 2010 veröffentlicht wurde, misst die Wahrnehmung der Bevölkerung innerhalb eines Landes in Bezug auf Korruption. Unter anderem zeigt er auf, dass aus Sicht der Bürger und Bürgerinnen die Korruption in den letzten drei Jahren zugenommen hat. In der Schweiz sind mehr als die Hälfte der Befragten (53%) der Meinung, dass Korruption in diesem Zeitraum vermehrt aufgetreten ist. In Europa vertreten sogar 67% diese Ansicht. Die Wirtschaftskrise und ihre Folgen haben sicherlich die Meinung über Korruption beeinflusst. Nicht nur Unternehmen, sondern auch staatliche Institutionen sind nun gefordert, entschlossen zu handeln, um das Vertrauen in ihr Wirken wiederherzustellen.

## Wie schätzen Sie die Sensibilisierung von öffentlichen Verwaltungen/Behörden zum Thema Korruption ein?

Aufgrund der erläuterten Entwicklungen wurden praktische Maßnahmen ergriffen, welche die Sensibilisierung der Mitarbeiter in den Verwaltungen sicher begünstigt haben. Departemente legen zunehmend ein Augenmerk auf den Umgang mit Geschenken oder anderen ungebührlichen Vorteilen und regulieren diese Bereiche. Einhergehend werden Sensibilisierungsmaßnahmen ergriffen. Konkret werden auf Bundes- und auf kantonaler Ebene Schulungen für Verwaltungsmitarbeiter zu den Themen Korruption und Ethik durchgeführt. Auf justiziabler Ebene werden ebenfalls Tagungen durchgeführt. Die Bundeskriminalpolizei organisierte den ersten Polizeikongress zum Thema Korruptionsbekämpfung. Alle diese Maßnahmen zeigen, dass vermehrt an einer Sensibilisierung der Verwaltung gearbeitet wird. Wichtig ist, dass dieser Prozess nicht ins Stocken gerät, sondern weitergeführt und kontinuierlich ausgebaut wird.

## Welches sind aktuell die größten spezifischen Risiken für öffentliche Verwaltungen - die sogenannten Red Flags -, welche es gilt zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren?

*Ungeregelter Ämterwechsel sowie öffentliche Beschaffung bieten große Korruptionsrisiken*

Ein Problem stellt der unregelmäßige Ämterwechsel vom öffentlichen in den privaten Sektor dar. Aus einem solchen Wechsel können Interessenskonflikte entstehen, die dem Prinzip des fairen Wettbewerbs entgegenstehen. Eine Regulierung, die eine Karenzzeit für Beamte oder Regierungsmitglieder vorsieht, könnte Klarheit schaffen und Interessenskonflikten entgegensteuern, wenn während einer Zeitspanne von zwei bis fünf Jahren ehemalige Beamte oder Regierungsmitglieder kein Mandat in der Privatwirtschaft annehmen dürfen, sofern dieses im Zusammenhang mit ihrer vorherigen Tätigkeit steht. Eine solche Karenzzeit oder „cooling off period“ sieht übrigens auch die UNO-Konvention gegen Korruption vor.



# Tipps und Trends

Schweiz

Der Bereich der öffentlichen Beschaffung ist aufgrund seines Volumens - er absorbiert 25% der Haushaltsgelder - einem besonderen Korruptionsrisiko ausgesetzt. Eine vermehrte Gewichtung auf Prävention in diesem Bereich kann die Beschaffungsabläufe transparenter gestalten und das Risiko der Korruption eindämmen. Die Integritätsklausel, bei der alle Teilnehmer des Beschaffungsprozesses sich verpflichten, keine Bestechungsgelder zu zahlen bzw. anzunehmen, ist ein wirkungsvolles und einfach umsetzbares Instrument dazu.

Auf kantonaler Ebene sind Anti-Korruptionsmaßnahmen nur zum Teil anzutreffen. So verfügen zum Beispiel nur einzelne Kantone und Städte über Ombudsstellen, an die sich Whistleblower wenden können. Transparency International Schweiz führt selbst eine eigene Hotline für Personen, die eine Unregelmäßigkeit oder einen Gesetzesverstoß melden möchten. Über diese Hotline erhalten wir immer wieder Meldungen, die wir mangels kantonaler Ombudsstellen nicht weiterleiten können. Hier fehlt es noch an flächendeckenden Anlaufstellen für Whistleblower.

Eine umfassende und effiziente Korruptionsbekämpfung in der Schweiz bedingt, dass nicht nur ein paar, sondern alle Kantone am gleichen Strick ziehen und das Thema Korruption und Ethik in ihren Verwaltungen auf ihre Agenda setzen und gleichermaßen Verhaltensgrundsätze, Regelwerke und Meldestellen einführen sowie ihre Angestellten im Umgang damit schulen. Ein umfangreicher Ausbau dieser Grundlagen würde die Transparenz in öffentlichen Verwaltungen erheblich erhöhen.

## **Welche Unterschiede erkennen Sie in Deutschland, Schweiz, Österreich und anderen Ländern in Bezug auf das Thema Korruption in öffentlichen Verwaltungen/Behörden?**

*Übereinstimmungen bei den Forderungen von Deutschland und Schweiz*

Interessant ist, dass sich unser Forderungskatalog mit demjenigen von Deutschland zum Teil deckt:

Korruption tritt in der deutschen Verwaltung in erheblichem Umfang auf. Nach dem Bundeslagebild des Bundeskriminalamtes ist die allgemeine öffentliche Verwaltung zu rund 79% und damit mit großem Abstand Hauptzielbereich der Korruption. Zwei Drittel aller Korruptionsfälle betreffen die Vergabe öffentlicher Aufträge - vor allem Bauvorhaben. Wie Transparency International Schweiz fordert Transparency International Deutschland deshalb eine verstärkte Korruptionsprävention bei öffentlichen Auftragsvergaben und schlägt als praktische Hilfestellung die Anwendung eines Integritätspaktes vor. Außerdem verlangt das deutsche Chapter die Verankerung eines Informationsfreiheitsgesetzes für Bund und Länder zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns. Der Trend in Richtung von Transparenz ist eindeutig positiv, auch wenn der Wirkungsgrad der Korruptionsbekämpfung sich bisher noch nicht erüieren lässt.

Zu beobachten ist, dass die Anzeigebereitschaft in Deutschen Verwaltungen generell hoch ist. Ob die Schweiz dieser Praxis folgen wird, wird die Einführung der Meldepflicht für Bundesangestellte zeigen. Denn ab 1. Januar 2011 sind diese verpflichtet, alle von Amts wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, anzuzeigen.

## **Was sind die wesentlichen Maßnahmen, die Verwaltungen im Kampf gegen Korruption treffen sollten?**

*Langfristig ausgerichtete Anti-Korruptionsstrategie ist nötig*

Zu den bereits vorgeschlagenen Maßnahmen (siehe dazu die Antwort zur Frage der Red Flags) sollte die Verwaltung über eine langfristig ausgerichtete Anti-Korruptionsstrategie verfügen. Diese sollte die Stoßrichtung der Schweiz im Bereich Korruptionsbekämpfung und Prävention innerhalb der Verwaltung in den nächsten Jahren vorgeben. Unter Einbindung eines auf allen Ebenen abgesprochenen Handlungskonzeptes könnten sich alle Bundes- und kantonale Stellen, Verwaltungs- und Gerichtsbehörden an diese Richtschnur hal-

# Tipps und Trends

Schweiz

ten. Dies würde nicht nur das Vorgehen klar definieren, sondern auch eine Überprüfung der Anti-Korruptionsbemühungen vereinfachen.

Transparency International Schweiz begrüßt, dass eine Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung geschaffen wurde, die unter dem Vorsitz des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) alle betroffenen Bundesämter, Vertreter der Kantone und der Zivilgesellschaft umfasst. Diese Gruppe trifft sich regelmäßig, organisiert Themenworkshops und erstattet dem Bundesrat über ihre Arbeit regelmäßig Bericht, um bei Bedarf Empfehlungen zu Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vorzugeben.

## Immer wieder hören wir von Megatrends 2020 – welche Trends zeichnen sich ab in Bezug auf Korruption im öffentlichen Bereich?

*Korruption ist heutzutage ein Thema von breitem öffentlichen Interesse*

Allgemein kann festgehalten werden, dass Korruption in unserer Zeit ein viel diskutiertes Phänomen geworden ist. Was noch vor 15 Jahren als Kavaliersdelikt galt, wird heute strafrechtlich geahndet und ist für die betroffenen Institutionen und Unternehmungen mit erheblichem Reputationsschaden verbunden. Auch die Kontrollmaßnahmen haben sich verschärft. Es ist nicht mehr so einfach, illegitime Handlungen hinter verschlossenen Türen durchzuführen, ohne dass diese ans Licht der Öffentlichkeit gelangen. Hinzu kommt, dass moderne Medien und Kommunikationsmittel die Verbreitung von Informationen erheblich erleichtern. Dies führt nicht nur in Unternehmungen zu einem zusätzlichen Transparenzdruck. Neben öffentlichen Institutionen stehen selbst Hilfswerke, NGOs und internationale Sportorganisationen immer stärker unter dem Druck, Rechenschaft über ihre Aktivitäten und die eingesetzten Mittel abliefern zu müssen. Auch die politischen Parteien, deren Finanzierung in der Schweiz bis heute ein ungeregelter und intransparenter Bereich des politischen Geschehens ist, werden sich diesem Trend auf Dauer nicht entziehen können.

Gleichzeitig haben Bürgerinnen und Bürger nur noch ein geringes Vertrauen in Regierung, Verwaltung und Wirtschaft. Um dies wiederherzustellen, muss insbesondere der öffentliche Sektor offen und ehrlich über sein Wirken Bericht erstatten. Denn obwohl korruptes Handeln heute nicht mehr geduldet wird, verzeiht die Öffentlichkeit korrupte Handlungen, welche man zu verschleiern versucht, schon gar nicht mehr.

Das Interview führte Sonja Stirnimann, Fraud Investigation & Dispute Services, Ernst & Young Zürich. ■

---

### Ansprechpartner

Sonja Stirnimann  
Ernst & Young Zürich  
Telefon + 41 58 286 3142  
[sonja.stirnimann@ch.ey.com](mailto:sonja.stirnimann@ch.ey.com)

---

## Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung

*„Bundesländer haben kein Risikomanagement“ - so titelte zuletzt eine renommierte österreichische Tageszeitung im Wirtschaftsteil (Die Presse, 10. Dezember 2010). Anlass waren die veröffentlichten Ergebnisse einer Rechnungshofprüfung des Schuldenmanagements der Bundesländer in Österreich. Und obwohl der Rechnungshof festhält, dass die überprüften Gebietskörperschaften keine katastrophalen Fehlinvestitionen getätigt haben, übt er scharfe Kritik. Er bemängelt, dass zum Teil „keine durchgängige Risikobewertung des Schuldenportfolios durchgeführt wurde“ bzw. auch, dass Gebietskörperschaften „nicht ausreichend über das bestehende Risiko ihrer Finanzierungen informiert waren“.*

### Wirkungsvolles Risikomanagement bei öffentlichen Einrichtungen dringend nötig

Die Prüfer des Rechnungshofs fordern nun Konsequenzen. Empfohlen wird die Installation eines Risikomanagements wie bei Banken (z.B. die Berechnung eines „Value at Risk“). Vor allem Risiken von Fremdwährungsfinanzierungen seien streng zu limitieren. Ebenso fehlen im Zusammenhang mit Veranlagungen klare Richtlinien. Weiterhin wird eine Aufzählung der zulässigen Finanzinstrumente verlangt. Darüber hinaus sollten Benchmarks festgelegt werden und Performanceberechnungen erfolgen.

Die Themen Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS) sind nicht zuletzt aufgrund der allorts noch spürbaren Auswirkungen der Finanzkrise zurzeit Inhalt intensiver Auseinandersetzungen und angeregter Diskussionen in der breiten Öffentlichkeit. Vor dem Hintergrund folgenschwerer Skandale bzw. Fälle von Wirtschaftskriminalität auch bei öffentlichen Einrichtungen wird dringender Handlungsbedarf bei der Überwachung und Kontrolle aufgezeigt und somit die Notwendigkeit eines wirkungsvollen Risikomanagement- und Internen Kontrollsystems deutlich.

Die international gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen führen zu einer stärkeren Regulierung der Finanzmärkte und somit zu einem stärkeren Fokus auf Normenwerke, Regelungen und Gesetze. Die öffentliche Verwaltung, NPOs und Körperschaften öffentlichen Rechts können sich dieser Herausforderung nicht entziehen. Darüber hinaus kann im Rahmen der Prüfung durch Kontrollämter und den Rechnungshof eine angemessene Umsetzung und Dokumentation des Risikomanagement- und Internen Kontrollsystems gefordert werden.

Risikomanagement und IKS dienen der strategischen Steuerung, der laufenden Überprüfung organisatorischer Prozesse und der Beherrschung möglicher Risiken. Auch Reputationsrisiken können durch angemessene interne Kontrollinstrumente vermieden werden.

### Grundlagen und Standards

Mit der zuletzt im Jahr 2004 überarbeiteten Richtlinie der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) wurde eine Rahmenempfehlung für die Implementierung und Überprüfung des IKS im öffentlichen Sektor geschaffen. INTOSAI-Richtlinien dienen als interne Kontrollnorm für den öffentlichen Bereich und zielen auf die Verhinderung von Ineffizienz, Korruption und Betrug ab. Diese Richtlinien werden als lebendes Dokument verstanden, das im Laufe der Zeit angepasst wird, um Entwicklungen wie etwa dem ebenfalls international anwendbaren COSO-Rahmenwerk zum Enterprise Risk Management Rechnung zu tragen. Diese Richtlinien basieren auf allgemein anerkannten Standards für Interne Kontrollsysteme und wurden für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung adaptiert.

Definition des Internen  
Kontrollsystems

**Kurzbeschreibung eines Internen Kontrollsystems**

Das Interne Kontrollsystem umfasst den Organisationsplan, die Einrichtungen und Instrumentarien sowie die Gesamtheit aller aufeinander abgestimmten innerorganisatorischen Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen, die angewendet werden, um

- ▶ die Sicherstellung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe,
- ▶ die Erfüllung der Rechenschaftspflicht,
- ▶ die Einhaltung der Gesetze und Normen sowie
- ▶ die Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden zu garantieren.

Im Sinne einer weiten Interpretation des Begriffs „Internes Kontrollsystems“ kann darunter auch das Risikomanagement bzw. auch prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen wie etwa eine interne Revisionsfunktion verstanden werden.

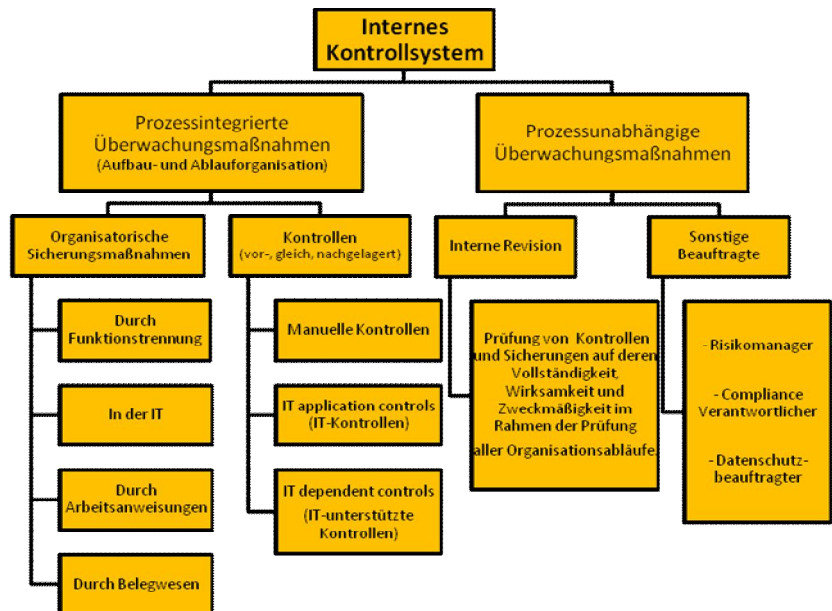


Abb.1 : Das Interne Kontrollsystem

Interne Kontrolle ist nicht  
gleich Controlling

**Abgrenzung des IKS zum Controlling**

Interne Kontrolle dient als Bindeglied zu nachfolgenden Planungs-, Entscheidungs- und Durchsetzungsprozessen. Wesentlich ist auch der enge Zusammenhang zwischen Planung (im Sinne von Sollvorgaben, Richtlinien etc.) und der Kontrolle (Überprüfung, ob die Vorgaben auch eingehalten werden). Kontrolle zählt somit neben der Planung zu den Hauptaufgaben des Managements, unterscheidet sich jedoch wesentlich von klassischen Controlling-Aufgaben. Während durch das Controlling hauptsächlich Soll-Ist-Vergleiche vorgenommen werden, die den Führungskräften eine Unternehmenssteuerung ermöglichen sollen, werden durch das IKS in den Prozessen risikoorientiert notwendige Kontrollen durchgeführt und entsprechend dokumentiert.

**Evaluierung des Status Quo und Aufzeigen von Verbesserungsmaßnahmen durch unabhängige Experten**

Im Zuge einer Analyse des Internen Kontrollsystems wird eine Grundaussage über das vorhandene IKS getroffen und aufgezeigt, welche Bereiche Verbesserungspotenziale zeigen und gegebenenfalls im Detail geprüft werden sollten.

# Tipps und Trends

## Österreich

Im Rahmen eines Assessments wird ein Benchmarking des Risikomanagement- und des Internen Kontrollsystems mit der Leading Practice, unter Berücksichtigung der organisati-  
onsspezifischen Besonderheiten, durchgeführt.

Beispielsweise beurteilen wir, ob

- ▶ der Prozess der Risikoidentifikation angemessen ist,
- ▶ eine Risikobewertung gemäß der üblichen Standards durchgeführt wird,
- ▶ ausreichende Funktionstrennung in operativen Prozessen gegeben ist,
- ▶ vorhandene IT-Kontrollen effizient eingesetzt werden,
- ▶ die vorhandenen Kontrollspannen angemessen sind,
- ▶ das „Vier-Augen-Prinzip“ in wesentlichen Bereichen gegeben ist.

*Ernst & Young als weltweiter  
Marktführer im Bereich  
Risikomanagement und  
Kontrollsysteme*

### **Ernst & Young „Advisory Services“**

Als weltweiter Marktführer im Bereich Internes Kontrollsystem (IKS), Risikomanagement (RMS) und Interne Revision (IR) bieten wir unsere Beratungsleistung mit einem spezialisiertem Beratungsteam an und dürfen eine Reihe von Organisationen aus dem Public Sector zu unseren Klienten zählen. ■

---

#### **Ansprechpartner**

Elfriede Baumann Mag.  
Ernst & Young Wien  
Tel. +43 1 211 70 1141  
[elfriede.baumann@at.ey.com](mailto:elfriede.baumann@at.ey.com)

Markus Hölzl  
Ernst & Young Wien  
Tel. +43 1 211 70 1182  
[markus.hoelzl@at.ey.com](mailto:markus.hoelzl@at.ey.com)

---

## Termine



### **Lohnsteuer Aktuell 2011, 4. Februar 2011, Düsseldorf**

Kaum eine andere Steuerart bietet Jahr für Jahr so viele Änderungen und Neuerungen zum Jahreswechsel wie die Lohnsteuer. Die entscheidenden Neuerungen für das Jahr 2011 finden sich in den Lohnsteuer-Änderungsrichtlinien 2011.

Informieren Sie sich und Ihre Mitarbeiter aus den Bereichen Personal, Steuern und Rechnungswesen kompakt und kompetent über die wesentlichen Änderungen in unserer gebührenfreien Seminarveranstaltung „Lohnsteuer Aktuell 2011“.

Wir stellen Ihnen die wichtigsten Änderungen im Bereich der Arbeitnehmerbesteuerung durch die neuen Lohnsteuerrichtlinien 2011 vor. Daneben besprechen wir diejenigen Entscheidungen der Finanzrechtsprechung und Verwaltungsanweisungen, die Sie für das nächste Lohnsteuerjahr unbedingt kennen müssen. Aber auch sozialversicherungsrechtliche Themen, wie z.B. die Versicherungsfreiheit in der Krankenversicherung ab dem 1. Januar 2011 sowie Zusatzbeitrag und Solidarausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung, möchten wir gerne mit Ihnen diskutieren.

**Weitere Informationen und Anmeldung:**

[bettina.kleine@de.ey.com](mailto:bettina.kleine@de.ey.com)

### **Gemeinnützigkeitsrecht für Fortgeschrittene, 25. März 2011, Frankfurt a.M.**

Auch gemeinnützige Unternehmen stehen im Wettbewerb mit anderen Organisationen und Unternehmen. Betriebswirtschaftlich motivierte Umstrukturierungen, z. B. durch Outsourcing von Servicebereichen, können die Finanzverwaltung auf den Plan rufen und schlimmstenfalls zur Aberkennung der Gemeinnützigkeit führen. In diesem Workshop erfahren Sie, wie Sie trotz der komplexen Materie des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts sowie des allgemeinen Steuerrechts Ihre Organisation steuerlich optimal aufstellen und so steuerlichen Fallstricken aus dem Weg gehen. Ein Schwerpunkt wird der überarbeitete Anwendungserlass zur Abgabenordnung sein (AEAO). Referent ist Dr. Thomas Fritz aus den Niederlassungen Eschborn/Frankfurt a.M. und München der Ernst & Young GmbH.

**Weitere Informationen und Anmeldung:**

<http://www.haufe-akademie.de/index.asp?bnr=92.88>

### **Kongress Kommunale Unternehmen 2011, 13. und 14. April 2011, Essen**

Das Management von Unternehmen der öffentlichen Hand bewegt sich in einem komplexen Spannungsfeld. Öffentliche Beteiligungen sollen zwar wie privatwirtschaftliche Unternehmen organisiert sein und betriebswirtschaftliche Instrumente nutzen. Aber ihr Handeln soll sich nicht nur an der Maxime betriebswirtschaftlicher Effizienz orientieren, sondern auch das Gemeinwohl mehren. Dabei geraten die Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand unter zunehmenden Wettbewerbs- und Kostendruck. Bund, Länder und Kommunen sind auf der Suche nach neuen Wegen, die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge kostengünstiger und nutzerfreundlicher zu machen. Die Frage, ob dies mittels „Eigenrealisierung“ oder durch „Privatisierung“ geschehen soll, stellt sich unter dem Druck leerer Kassen dringlicher als je zuvor.

Der 1½-tägige Kongress dient als einzigartige Netzwerkplattform dem direkten Erfahrungsaustausch zwischen Finanzentscheidern aus öffentlichen Unternehmen sowie Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen, Politikern, Experten aus der Privatwirtschaft und Finanzwissenschaftlern. Durch das Zusammenspiel von Vertretern der öffentlichen Hand und ihrer Unternehmen einerseits sowie Vertretern von privatwirtschaftlichen Unternehmen andererseits entsteht ein hocheffizienter Marktplatz für unternehmerische Ideen und Lösungsansätze.

**Weitere Informationen und Anmeldung:**

[birgit.neubert@de.ey.com](mailto:birgit.neubert@de.ey.com)

# Ansprechpartner

## Deutschland

### Wirtschaftsprüfung

Hans-Peter Busson  
Eschborn/Frankfurt am Main  
Telefon +49 6196 996 25271  
[hans-peter.busson@de.ey.com](mailto:hans-peter.busson@de.ey.com)

### Steuerberatung

Gabriele Kirchhof  
Köln  
Telefon +49 221 2779 25680  
[gabriele.kirchhof@de.ey.com](mailto:gabriele.kirchhof@de.ey.com)

### Real Estate

Michael Janetschek  
Eschborn/Frankfurt am Main  
Telefon +49 6196 996 24540  
[michael.janetschek@de.ey.com](mailto:michael.janetschek@de.ey.com)

### Organisationsberatung für die öffentliche Verwaltung und NPOs

Lars Andersen  
Berlin  
Telefon +49 30 25471 25697  
[lars.d.andersen@de.ey.com](mailto:lars.d.andersen@de.ey.com)

## Schweiz

### Wirtschaftsprüfung

Bernadette Koch  
Bern  
Telefon +41 58 286 77 52  
[bernadette.koch@ch.ey.com](mailto:bernadette.koch@ch.ey.com)

### Beratung öffentliche Hand

Christian Sauter  
Zürich  
Telefon +41 58 286 43 08  
[christian.sauter@ch.ey.com](mailto:christian.sauter@ch.ey.com)

## Österreich

### Elfriede Baumann

Wien  
Telefon +43 1 211 70 1141  
[elfriede.baumann@at.ey.com](mailto:elfriede.baumann@at.ey.com)

## Redaktionelle Gesamtverantwortung

Gabriele Kirchhof  
Köln  
Telefon +49 221 2779 25680  
[gabriele.kirchhof@de.ey.com](mailto:gabriele.kirchhof@de.ey.com)

Wenn Sie unseren Newsletter nicht mehr erhalten möchten, schreiben Sie uns an [public.services@de.ey.com](mailto:public.services@de.ey.com)

Anmeldungen zum Bezug des Public Services Newsletters können Sie unter folgenden Homepages vornehmen:

Deutschland: [www.ps-ey.de](http://www.ps-ey.de)  
Schweiz: <http://ch.ps-ey.de>  
Österreich: <http://at.ps-ey.de>

Alle bisherigen Ausgaben des Public Services Newsletters können ebenfalls unter den oben genannten Homepages abgerufen werden.

## Ernst & Young

Assurance | Tax | Transactions | Advisory

### Die internationale Ernst & Young-Organisation im Überblick

Die internationale Ernst & Young-Organisation ist einer der Marktführer in der Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung und Transaktionsberatung sowie in den Advisory Services. Ihr Ziel ist es, das Potenzial ihrer Mitarbeiter und Mandanten zu erkennen und zu entfalten. Die rund 144.000 Mitarbeiter sind durch gemeinsame Werte und einen hohen Qualitätsanspruch verbunden.

Die internationale Ernst & Young-Organisation besteht aus den Mitgliedsunternehmen von Ernst & Young Global Limited (EYG). Jedes EYG-Mitgliedsunternehmen ist rechtlich selbstständig und unabhängig und haftet nicht für das Handeln und Unterlassen der jeweils anderen Mitgliedsunternehmen. Ernst & Young Global Limited ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung nach britischem Recht und erbringt keine Leistungen für Mandanten. Weitere Informationen finden Sie unter [www.de.ey.com](http://www.de.ey.com)

In Deutschland ist Ernst & Young mit rund 7.100 Mitarbeitern an 22 Standorten präsent. „Ernst & Young“ und „wir“ beziehen sich in dieser Publikation auf alle deutschen Mitgliedsunternehmen von Ernst & Young Global Limited.

© 2011  
Ernst & Young GmbH  
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft  
All Rights Reserved.

Diese Publikation ist lediglich als allgemeine, unverbindliche Information gedacht und kann daher nicht als Ersatz für eine detaillierte Recherche oder eine fachkundige Beratung oder Auskunft dienen. Obwohl sie mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurde, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität; insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt damit in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung seitens der Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und/oder anderer Mitgliedsunternehmen der internationalen Ernst & Young-Organisation wird