



# Wege aufzeigen

## FOKUS PUBLIC SECTOR

Informationen für Entscheider in Verwaltung, Unternehmen und Politik

Ausgabe: Oktober 2018 – [www.roedl.de](http://www.roedl.de)

### > Inhalt

#### Verwaltung

- > Zukunftsfähigkeit stärken: Agiles Arbeiten mit Change-Management einführen und umsetzen 2
- > Straßenverkehrsämter als Aushängeschilder von Städten und Landkreisen 5

#### Finanzen

- > Das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – Mehr Flexibilität und weniger Vergleichbarkeit? 6
- > Kommunalen Vermögensaufbau für zukünftige Pensionszahlungen vorantreiben – Neuer Erlass zur kommunalen Geldanlage in Hessen 8

#### Jugend und Soziales

- > Wirkung, Qualität und Nachhaltigkeit von Jugendhilfemaßnahmen messen 10

#### Vergaberecht

- > Die Schätzung des Auftragswerts im Vergabeverfahren 12

#### Energiewirtschaft

- > Kommunale Wege- und Straßenbeleuchtung – Modernisierungskonzepte realisieren 14
- > Kleine oder große Netzgesellschaft? Analyse der unterschiedlichen Netzbetreibermodelle in Deutschland 16

#### IT/Datenschutz

- > EGovernment in Behörden: Wie das ISIS12® Modell für Informationssicherheit sorgt 20

#### Rödl & Partner intern

- > Veranstaltungshinweise 22
- > Messen 23

### Liebe Leserin, lieber Leser,

Der Ruf nach agilem Arbeiten wird auch in öffentlichen Verwaltungen zunehmend lauter, bietet es doch die Möglichkeit, schnell und wirksam zu ersten Lösungen zu gelangen. Lesen Sie zum Auftakt unserer neuen Ausgabe, welche Voraussetzungen erforderlich sind, um agiles Arbeiten mit Change-Management einzuführen und umzusetzen.

Straßenverkehrsämter sind mit steigenden Herausforderungen konfrontiert, die notwendige Anpassung von Strukturen und Prozessen bleibt jedoch häufig auf der Strecke. Mithilfe von Organisationsuntersuchungen können Schwachstellen identifiziert und Maßnahmen abgeleitet werden. Wir berichten in unserem Praxisbeitrag, wie die Untersuchung im Straßenverkehrsamt der StädteRegion Aachen die Situation verbessert hat.

Im Juni hat die Landesregierung NRW das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz veröffentlicht. In unserem Artikel haben wir die wichtigsten Punkte für Sie zusammengefasst.

1,5 Millionen Beschäftigte im öffentlichen Dienst werden bis 2030 in den Ruhestand gehen. Die Kommunen sind daher umso mehr gefordert, Vermögen für zukünftige Pensionsverpflichtungen aufzubauen. Bei der praktischen Umsetzung bleiben jedoch viele Fragen offen. Einige davon haben wir in unserer aktuellen Ausgabe für Sie aufgegriffen.

Mit der nächsten Haushaltsplanung werden auch wieder die Jugendhilfeausgaben auf den Prüfstand gestellt. Knappe Spielräume und steigende Ausgaben werden erneut für Diskussionen sorgen. Bei der Steuerung der Jugendhilfe ist es daher zwingend erforderlich, Entscheidungen aufgrund der drei Säulen Wirkung, Qualität und Finanzen zu treffen. Mit QuARZ haben wir eine bequeme, transparente und hochentwickelte Lösung. Erfahren Sie unserem Artikel, wie Sie mit dem neuen Modul „Wirkungsanalyse“ die drei Säulen zur Steuerung der Jugendhilfe in Einklang bringen.

Lesen Sie außerdem in unserer Ausgabe mehr zur Schätzung des Auftragswerts im Vergabeverfahren, wie Sie Modernisierungskonzepte für Ihre kommunale Wege- und Straßenbeleuchtung realisieren, um hohe Energiekosten und teure Wartungsverträge zu vermeiden und welche unterschiedlichen Netzbetreibermodelle in Deutschland möglich sind. Abschließend berichten wie Sie mit dem ISIS12® Modell für Informationssicherheit sorgen.

Viel Freude beim Lesen wünschen Ihnen

Martin Wambach  
Geschäftsführender Partner

Heiko Pech  
Partner



Beziehen Sie  
den Newsletter  
per E-Mail!

## Verwaltung

### > Zukunftsfähigkeit stärken: Agiles Arbeiten mit Change-Management einführen und umsetzen

Von Claudia Lübbert

Zum Suchwort „agil arbeiten“ wirft Google innerhalb von 30 Sekunden fast sechs Millionen Treffer aus – und täglich werden es mehr. Auch aus den Führungsetagen im öffentlichen Sektor schallt diese Forderung immer häufiger und klingt für einige wie ein neues Versprechen: raus aus bürokratischer Schwerfälligkeit und schnell wirksame Ergebnisse erzielen. Das ist dringend notwendig – stehen doch viele Anforderungen vor der Tür – von der Digitalisierung bis zum demografischen Wandel – die mit Schwung umgesetzt werden müssen. Wie hilft „agiles Arbeiten“ dabei?

Flexibel, schnell, wirksam – das wird häufig mit „agiler Projektarbeit“ verbunden. Neben verschiedenen Methoden setzt „agiles Arbeiten“ aber vor allem auf ein verändertes Team-Verständnis. Der agile Ansatz stammt ursprünglich aus dem Umfeld der Software-Entwicklung und wurde 2001 im „Agilen Manifest“ konkretisiert. Unabhängig vom Bereich der Software-Entwicklung orientiert sich „agiles Management“ an einigen übergreifenden Kriterien:

- > Die Zufriedenheit der Kunden steht im Mittelpunkt,
- > Ergebnisse werden regelmäßig innerhalb kurzer Zeitspannen (meist wenige Wochen oder Monate) geliefert,
- > alle Beteiligten eines Projektes arbeiten täglich kooperativ,
- > die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Ressourcen werden von der Führung bereitgestellt,
- > Informationen werden möglichst in direkten Gesprächen ausgetauscht,
- > wichtigstes Kriterium für den Fortschritt eines Projekts ist die Funktionsfähigkeit des Produktes,
- > Einfachheit ist essenziell und
- > die Teams reflektieren selbst ihr Verhalten und ihre Organisation.

#### Agile Methoden

In den letzten Jahren hat sich der Ansatz weit verbreitet – vor allem in der Projektarbeit – und inzwischen ist auch die agile Methodenliste gut gefüllt. Darin findet sich beispielsweise das Arbeiten

- > in selbstorganisierten Teams – hier werden Aufgaben der Führung auf die Teammitglieder nach deren individuellen Fähigkeiten verteilt. Die Führungskraft selbst übernimmt in solchen Teams die Aufgabe, Strategien zu entwickeln, die notwendigen Rahmenbedingungen für das Team zu schaffen und bereitzustellen sowie die individuelle Weiterentwicklung der Teammitglieder zu fördern.
- > nach Scrum – einem Rahmenwerk zur Entwicklung und Wartung komplexer Produkte und Prozesse

- > mit der KANBAN-Methode zur Visualisierung der Prozessabläufe auf einer KANBAN-Wand mit z.B. drei Feldern „Aufgaben, die anstehen“, „in Bearbeitung“ und „erledigt“
- > mit sogenannten Micro-Methoden wie einer „Pentagenda“, um ein gemeinsames Verständnis über Sinn und Zweck, Ergebnisse von Projekten und Arbeitsanlässen herzustellen oder
- > „Kill a stupid rule“ – eine Methode aus der Teamentwicklung, um Prozesse zu überprüfen und hinderliche (auch informelle) Regeln zu erkennen.

#### Ist agiles Arbeiten in öffentlichen Verwaltungen sinnvoll und möglich?

Der öffentliche Sektor neigt bei notwendigen und gewünschten Veränderungen dazu, zunächst langwierige Problemanalysen vorzunehmen und daraus allumfassende Komplettlösungen abzuleiten. Je nach Themenstellung kann dies notwendig und wichtig sein, denn im Verwaltungshandeln müssen Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit und Gleichheit eingehalten werden. Gerade dies stellt in demokratisch verfassten Systemen sicher, dass es nicht zu willkürlichen Akten kommt. Doch längst nicht für jedes Thema und nicht in jedem Verwaltungsbereich müssen diese Prinzipien gesetzt werden – so lässt sich beispielsweise in Projekten zur Gestaltung der internen Kommunikation und auch zur Beschleunigung von Stellenbesetzungsverfahren gut mit agilen Herangehensweisen arbeiten, um zu überprüfen, zu verbessern und zu verändern.

Besonders wichtig dabei: Keine Suche nach 100-Prozent-Lösungen, sondern in verschiedenen Teilschritten möglicherweise nur 60 bis 80 Prozent der Fälle oder Anlässe abdecken. Tenor ist: machbare Lösungen schaffen. Diese werden dann getestet, weitere Nutzer geben Feedback, wie und was verbessert werden sollte und dann geht es in die nächste Ausarbeitungsphase. Beschäftigte, die so vorgehen können, erleben schnell erste Erfolge und sind motiviert, das Projekt weiter zu bearbeiten. Und die vom Projekt Betroffenen erfahren zügig erste Veränderungen und Verbesserungen. Das kommt als Erfolg an.

Aber in öffentlichen Verwaltungen trifft man immer wieder auf einige Besonderheiten, die agiles Arbeiten auch einschränken – dazu gehören beispielsweise Haushaltsplanungen, Ausschreibungspflichten und Berichtsanforderungen übergeordneter Behörden. Das muss jedoch nicht das Ende für den Einsatz agiler Projektmethoden bedeuten, meint Professorin Dr. Silke Schönert von der Rheinischen Fachhochschule Köln. Sie plädiert für einen Lösungsansatz, der sich „hybrides Projektmanagement“ nennt. Dabei wird das klassische Projektmanagement als Rahmen beibehalten, sodass Stabilität und Sicherheit in der Projektarbeit gewährleistet sind. Ergänzt wird dieser Rahmen mit agilen Projektmanagement-Elementen. Und Heiko Pech, verantwortlicher Partner für den öffentlichen Sektor, ergänzt: „Wenn die Methode selbst zum Problem für wirksame Entwicklungen wird, empfehlen wir, sie anzupassen – beispielsweise auch mit agilen Vorgehensweisen.“

## Agiles Arbeiten erfordert Kulturwandel

Zu den wichtigen Voraussetzungen für solche Vorgehensweisen gehören: Die Führungskräfte bis hin zur Verwaltungsspitze fördern und unterstützen die Idee, „machbare Teillösungen“ zu entwickeln und suchen nicht das Haar in der Suppe. Beschäftigte beteiligen sich eigenverantwortlich und engagiert an den Prozessen, um in kurzen Zeitabständen ihre Entwicklungen transparent vorzustellen und überprüfbar zu machen. Sie sind bereit, Rückmeldungen aufzugreifen und wieder einzuarbeiten, damit das Projekt oder Produkt weiter verbessert werden kann. Damit wird in Organisationen auch ein konstruktiver Umgang mit „Fehlern“ gefördert.

Agiles Arbeiten ist also auch in öffentlichen Verwaltungen möglich, ja sogar notwendig. Dieses Fazit zieht Sylke Selzer in ihrer im April 2018 veröffentlichten wissenschaftlichen Untersuchung „Der öffentliche Dienst im Wandel: Zukunftsfähigkeit erreichen durch die Einführung agiler Organisationsstrukturen“. Dort sagt sie: „Die Einführung agiler Methoden kann eine Möglichkeit sein, den Veränderungen zu begegnen und so den öffentlichen Dienst zu modernisieren.“ Selzer untersuchte in ihrer Studie vier Organisationen, die in verschiedenen Projekten mit agilen Methoden arbeiten: die niedersächsische Stadt Laatzen, die schwedische Stadt Ängelholm, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie den Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg“.

Auch unser Mandant, der Landkreis Wesel, setzt zurzeit mit allen Führungskräften bereichsübergreifend ein partizipativ gestaltetes Handlungsprogramm „Veränderung gemeinsam gestalten“ um. Dabei werden fünf Handlungsfelder bearbeitet und um zu schnell wirksamen Schritten zu kommen, setzen die Projektgruppen auch auf agiles Arbeiten. „Wir haben damit Neuland betreten und tasten uns in diese Vorgehensweise schrittweise hinein“, berichtet Landrat Dr. Ansgar Müller. Sein Eindruck nach den ersten Monaten: „Dieses Engagement lohnt sich, wir erzielen an einigen Stellen bereits jetzt sichtbare erste

Erfolge und spüren, dass dies zum einen die Mitarbeitenden in den Projektgruppen motiviert und zum anderen unser Handlungsprogramm so stetig in die Umsetzung kommt.“

Aber agile Arbeitsweisen sind neu und sie erfordern gerade für den öffentlichen Sektor neue Herangehensweisen, Haltungen und ein verändertes Miteinander. Es ist bekannt, dass solche Veränderungsschritte nicht einfach von selbst gelingen. Führungskräfte müssen vorbereitet, Mitarbeiter mitgenommen werden – und dies systematisch und gut aufeinander abgestimmt. Rödl & Partner – bestens vertraut mit den Bedingungen im öffentlichen Sektor – setzt dafür seinen multidimensionalen Change-Management-Ansatz ein.

In Selzers Studienarbeit heißt es dazu: „Es konnte nachgewiesen werden, dass auch das Fehlen von Change-Management-Ansätzen zum Scheitern von Veränderungsvorhaben im öffentlichen Dienst führte“ und auch sie plädiert dafür: „Bei der Umwandlung zu agilen Organisationsstrukturen und der Einführung agiler Methoden müssen daher unbedingt Change-Management-Methoden angewendet werden, damit nicht ein weiterer Reformversuch scheitern wird.“

## Kontakt für weitere Informationen:



### Claudia Lübbert

Kommunikationsberaterin, Diplom-Journalistin

Tel.: +49 (2 21) 94 9 909-230

E-Mail: [claudia.luebbert@roedl.com](mailto:claudia.luebbert@roedl.com)

## Change-Management im öffentlichen Sektor intensivieren

Wirksame Veränderungsprozesse benötigen nicht nur eine gute und fundierte Sachebene, sondern vor allem motivierte und engagierte Beschäftigte, die die Veränderung auch umsetzen. Dafür gilt: Beschäftigte frühzeitig in das Veränderungsvorhaben einbinden und mitnehmen sowie umfassend geplant und ehrlich kommunizieren. Das braucht gerade heutzutage der öffentliche Sektor, der vor zahlreichen Anforderungen steht – von der Digitalisierung bis zur Personalgewinnung. Unser multidimensionaler Change-Management-Ansatz ist eine erfolgreiche Methode, um hierbei systematisch und zielorientiert vorzugehen.

Rödl & Partner unterstützt seine Mandanten auf diesem Weg jetzt noch intensiver: Der Bereich Public Management Consulting in der Niederlassung Köln wird seit Anfang September mit der bisherigen Kooperationspartnerin Claudia Lübbert von CL-ARTEXT verstärkt. Die 56-jährige Diplom-Journalistin und langjährige Kommunikations- und Change-Beraterin wird Kunden im Rahmen von Organisationsentwicklungen begleiten – mit besonderem Schwerpunkt in den Feldern „Kommunikation“ und „Change-Management“.

Dafür kann sie auf ihre vielfältigen beruflichen Erfahrungen zurückgreifen. Nach ihrer Arbeit für den öffentlich-rechtlichen Hörfunk beim WDR und Deutschlandfunk entwickelte und leitete sie den Radio-Bereich in der bundesweit tätigen PR-Agentur „Kohtes & Klewes“ in Düsseldorf. 1999 wechselte sie zur Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in Köln und baute dort Presse- und Öffentlichkeitsarbeit auf. Im Jahr 2001 ergriff sie die Chance, bei der Stadt Köln „Risikokommunikation“ zu initiieren und umzusetzen.

Seit 2007 war Claudia Lübbert wieder in der Beratung aktiv: Bei der Kölner Managementberatung „S/E/Strategie und Ergebnisse“ verantwortete sie die strategische Kommunikationsberatung für Kunden aus dem öffentlichen Sektor. Anfang 2017 gründete sie ihre Beratung „CL-ARTEXT – Kommunikation und Change-Management“, die sie mit Angeboten zum systemischen Coaching ergänzte.

„In dieser Zeit haben wir erfolgreich mit ihr in verschiedenen Projekten aus den Bereichen „Kommunikation“ und „Change-Management“ kooperiert“, so Heiko Pech, verantwortlicher Partner für den öffentlichen Sektor. „Mein Team – um Thomas Seitz und Christian Griesbach – und ich, wir freuen uns, dass Claudia Lübbert sich ab jetzt mit voller Kraft bei uns und für unsere Mandanten engagiert.“



### Interessiert?

Noch mehr Informationen zum Thema Change Management finden Sie in der Broschüre **„Endlich wirksam! Mit multidimensionalem Ansatz öffentliche Verwaltungen erfolgreich entwickeln“**, die Sie kostenfrei per Mail anfordern können bei [peggy.kretschmer@roedl.com](mailto:peggy.kretschmer@roedl.com).

## Verwaltung

### > Straßenverkehrsämter als Aushängeschilder von Städten und Landkreisen

Von Nicolai Kumpmann

Straßenverkehrsämter sind konfrontiert mit steigenden Fallzahlen, einem steigenden Dienstleistungsanspruch der Bürger und veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen. Häufig führt demografiebedingte Fluktuation zu Erfahrungsverlusten und dadurch bedingten qualitativen und quantitativen Problemen in der Fallbearbeitung. Gleichzeitig stellen Straßenverkehrsämter ein Aushängeschild einer Kommune dar, da nahezu jeder Bürger irgendwann Kontakt mit dieser Behörde hat.

In den seltensten Fällen haben die Veränderungen in den letzten Jahren zu einer Anpassung der Strukturen und Prozesse sowie einer Überprüfung der Angemessenheit des Personalbestandes geführt.

Diese Situation führt häufig zu langen Wartezeiten, Unzufriedenheit bei den Mitarbeitern sowie Bürgerbeschwerden in Richtung Verwaltung und Politik.

Dass es eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, die Situation zu verbessern, hat die Organisationsuntersuchung von Rödl & Partner im Straßenverkehrsamt der StädteRegion Aachen gezeigt. Im Laufe eines mehrmonatigen Prozesses wurden gemeinsam mit den Mitarbeitern Schwachstellen identifiziert, Personalkapazitäten geprüft und Maßnahmen zur Stabilisierung der Organisation erarbeitet. Hierbei standen die folgenden Aspekte im Vordergrund:

- > Personalausstattung und -qualifikation
- > IT-Unterstützung
- > Aufbauorganisation
- > Verfahrensvorgaben
- > Standards in der Aufgabenerfüllung
- > Definition von Service-Levels

Das Projekt zielte bewusst auf eine enge Einbindung der rund 80 Mitarbeiter im Straßenverkehrsamt ab, da diese als Experten des Alltags das entscheidende Wissen über den derzeitigen Stand der Organisation mitbrachten. In intensiven Workshopsequenzen wurde angeregt und kontrovers diskutiert. Dieser Ansatz führte dazu, dass im Ergebnis ein von Verwaltung und Berater gemeinsam getragenes Ergebnis stand.

Mithilfe eines umfangreichen Maßnahmenkatalogs sowie einer nachvollziehbaren und fortschreibungsfähigen Personalbemessung, konnten die bestehenden Vollzugsdefizite für die politischen Entscheidungsträger transparent gemacht und für die anschließende Phase der Umsetzung aufbereitet werden. Die Ergebnisse führten zu weitreichenden Beschlüssen, um die Empfehlungen von Rödl & Partner umzusetzen.

Die Umsetzung ist noch nicht abgeschlossen, aber Maßnahmen wie Online-Terminvereinbarung und die Einrichtung eines Call-Centers führen bereits jetzt zu einer spürbaren Steigerung der Bürgerfreundlichkeit.

Andere Verwaltungen haben die Ergebnisse des Projektes in der StädteRegion Aachen wahrgenommen und Rödl & Partner ebenfalls mit der Untersuchung ihrer Straßenverkehrsämter beauftragt. Auch in diesen Projekten konnten die Ergebnisse dazu beitragen, dass Stellenplandiskussionen versachlicht und Änderungsmaßnahmen beschlossen wurden.

Gerne informieren wir Sie ausführlich über unser Projektangebot für Organisationsuntersuchungen in Straßenverkehrsämtern.

#### Kontakt für weitere Informationen:



**Nicolai Kumpmann**

M.A. Politikwissenschaft

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 34

E-Mail: [nicolai.kumpmann@roedl.com](mailto:nicolai.kumpmann@roedl.com)

## Finanzen

### > Das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – Mehr Flexibilität und weniger Vergleichbarkeit?

Von Patrick Preußner und Timo Cordes

Die Landesregierung NRW hat am 21. Juni 2018 einen Entwurf für das 2. NKFVG NRW veröffentlicht. Mit dem Ziel, „neue Handlungsspielräume für das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ zu schaffen, wurden u.a. die nachfolgenden, teils tiefgreifenden Veränderungen an den bestehenden Rechnungslegungsvorschriften der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) vorgenommen.

#### Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Um die Fähigkeit zum Haushaltsausgleich zu stärken, wurden die stringenten Vorgaben in Bezug auf die Ausgleichsrücklage deutlich „gelockert“.

Bisher durften Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage maximal bis zu einer Höhe von einem Drittel des Eigenkapitals zugeführt werden. Durch die Änderung des § 75 (3) S.2 GO NRW erhält die Ausgleichsrücklage den Charakter einer Gewinnrücklage im handelsrechtlichen Sinne. Zukünftig soll es möglich sein, Jahresüberschüsse in „unbeschränkter“ Höhe der Ausgleichsrücklage zuzuführen, vorausgesetzt die Allgemeine Rücklage misst wenigstens 3 Prozent der Bilanzsumme des jeweiligen Jahresabschlusses.

Diese neue Flexibilität des Haushaltsausgleiches birgt jedoch Gefahren. Die Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage und die Aufstellung eines genehmigungspflichtigen Haushaltssicherungskonzeptes erfolgen erst so spät, dass daraufhin eingeleitete Konsolidierungsbemühungen ggf. nicht mehr greifen und die Überschuldung der Kommune nicht mehr abzuwenden ist.

Aus unserer Sicht sollten die Kommunen einen höheren Prozentsatz als Puffer für die Allgemeine Rücklage wählen. Gerade bei kleinen und mittleren Kommunen können die Jahresfehlbeträge weniger Jahre die Allgemeine Rücklage um deutlich mehr als 3 Prozent der Bilanzsumme reduzieren.

Der Gesetzesentwurf sieht außerdem die Möglichkeit einer pauschalen Kürzung der ordentlichen Aufwendungen von bis zu einem Prozent vor. Hierdurch gelten Defizite von bis zu einem Prozent der ordentlichen Aufwendungen als ausgeglichener Haushalt. Dies hat nicht nur einen schleichenden Verzehr des Eigenkapitals zur Folge, sondern widerspricht auch dem Gedanken der Generationengerechtigkeit (§ 75 (2) GO NRW).

#### Rückstellungen

Mit der Änderung des § 88 GO NRW wird erstmals der Rückstellungstatbestand der „hinsichtlich ihrer Höhe oder des Zeit-

punktes ihres Eintritts unbestimmten Aufwendungen“ in das Gesetz aufgenommen.

Damit erhalten Kommunen die Möglichkeit, Aufwandsrückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten aus steuerkraftabhängigen Umlagen zu bilden.

Diese in anderen Bundesländern etablierte Praxis der Rückstellungsbildung soll vorwiegend zu einer Verstetigung der kommunalen Haushaltswirtschaft beitragen. So können in Haushaltsjahren, in denen überdurchschnittlich hohe Erträge aus Steuern erzielt werden, Rückstellungen für in den Folgejahren höhere steuerkraftabhängige Umlagen gebildet werden.

In der Praxis stellt die Berechnung solcher Rückstellungen viele Kommunen vor große Probleme. Hier ist es unseres Erachtens zwingend geboten, den Kommunen entsprechende Hilfestellungen – bspw. in Form von Musterberechnungen – zur Verfügung zu stellen, um ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Zudem bedarf es aus unserer Sicht einer weiteren Konkretisierung des § 88 GO NRW. Obwohl mit dem Gesetzesentwurf eine Anpassung an den Regelungsinhalt des § 249 HGB beabsichtigt wurde, ist das Gegenteil der Fall. Während handelsrechtlich – mit Ausnahme der Rückstellung für im Geschäftsjahr unterlassene Instandhaltungsaufwendungen – ein Verbot für die Bildung von Aufwandsrückstellungen besteht, wird den Kommunen die Bildung eben solcher Aufwandsrückstellungen ermöglicht. Dabei öffnet die Verwendung des Begriffes der „unbestimmten Aufwendungen“ im Gesetzesentwurf ein weites Feld für die Bildung von Aufwandsrückstellungen jeglicher Art.

#### „Wirklichkeitsgetreue Bewertung“

Mit der Neuregelung des § 91 (4) S.2 Nr.3 GO NRW vollzieht der Gesetzgeber eine deutliche Abkehr vom bisher geltenden handelsrechtlichen „Vorsichtsprinzip“ hin zur wirklichkeitsgetreuen Bewertung. Grund hierfür sind die unterschiedlichen Rechnungslegungszwecke der öffentlichen Verwaltung und der privatrechtlichen Unternehmen. Während die Vorschriften des HGB vorrangig auf die Bedürfnisse der Gläubiger und deren

Schutz ausgelegt sind, dient die kommunale Rechnungslegung primär der Sicherung der kommunalen Aufgabenerfüllung.

Auf den ersten Blick hat die Abkehr vom Vorsichtsprinzip sicherlich ihren Reiz. So wird den Kommunen zukünftig die Möglichkeit der partiellen Aktivierung von „Instandhaltungs- bzw. Erhaltungsaufwendungen“ geboten, was zugleich eine Abkehr vom Anschaffungskostenprinzip bedeutet.

Bis dato werden Investitionen in die Unterhaltung bzw. Erhaltung des gemeindlichen Anlagevermögens oft aufgrund finanzieller Engpässe gestreckt oder verschoben. Zudem belasten sie in der derzeitigen Ausführung des NKF das kommunale Jahresergebnis, da sie direkt als Aufwand zu verbuchen sind.

Mit dem 2. NKFVG werden derartige Maßnahmen als Investitionen deklariert. Dadurch wird das kommunale Jahresergebnis entlastet, da lediglich die höheren Abschreibungen in das Jahresergebnis einfließen. Darüber hinaus eröffnen sich den Kommunen neue Möglichkeiten der Gegenfinanzierung solcher Maßnahmen, bspw. durch die Aufnahme von Investitionskrediten.

Bei genauerer Betrachtung beinhaltet der Wechsel aber auch gravierende Defizite. So distanziert sich die kommunale Rechnungslegung nicht nur von den handelsrechtlichen Vorgaben, sondern im Vorgriff auf European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) – bei deren Entwicklung das Bundesministerium für Finanzen sowie weitere deutsche Behörden sich intensiv für die Integration des Vorsichtsprinzip eingesetzt haben – auch von den europäischen Bewertungsgrundsätzen.

Ferner bedarf es einer detaillierten Definition des „Wirklichkeitsprinzips“, die keine großen Ermessensspielräume zulässt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die gebotenen Spielräume je nach Kassenlage oder Jahresergebnis ausgelegt werden, was zu unterschiedlichen Bewertungen in den Bereichen des kommunalen Vermögens bzw. der Schulden führen kann. Schließlich muss die „wirklichkeitsgetreue“ Bewertung zwangsläufig sowohl auf der Aktiv- als auch auf der Passivseite Anwendung finden.

Insgesamt besteht die Gefahr, dass bei unzureichender Konkretisierung des Wirklichkeitsbegriffes die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen – selbst innerhalb von NRW – erheblich beeinträchtigt wird.

## Größenabhängige Befreiungen für den Gesamtabchluss

Nach Auffassung des Gesetzgebers bleibt das Konstrukt des Gesamtabchlusses hinter den Erwartungen in Sachen Transparenz zurück. Häufig fehlt es den Kommunen an den nötigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen, um der Verpflichtung zur Aufstellung der Gesamtabchlüsse fristgerecht nachzukommen. Aus diesem Grund wurde in § 116a (1) Nr.1-3 GO NRW erstmals eine größenabhängige Befreiungsre-

gelung – analog zum Konzernbilanzrecht des HGB – aufgenommen. Sollten die dort genannten Wertgrenzen tatsächlich für die Gesamtabchlüsse ab dem Haushaltsjahr 2018 Anwendung finden, würden die meisten kreisangehörigen Städte und Landkreise sowie rund ein Fünftel der kreisfreien Städte in NRW von der Aufstellungspflicht befreit. Diese Städte und Kreise wären lediglich zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes im Sinne des § 117 GO NRW verpflichtet.

Das führt aus unserer Sicht gerade bei Kommunen mit einem hohen Auslagerungsgrad an kommunalem Vermögen auf selbstständige Bereiche zu einem deutlichen Erkenntnisverlust in Bezug auf die Vermögenslage und die Leistungsfähigkeit der „Kernkommune“. Zudem wird der interkommunale Vergleich, bezogen auf die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Kommunen, weiter erschwert.

Im Hinblick auf die Einführung von EPSAS – die eine verpflichtende Aufstellung eines Konzern- bzw. Gesamtabchlusses vorsehen – sollte der Gesetzgeber unseres Erachtens die hohen Wertgrenzen überdenken und nicht die Mehrzahl der Kommunen, sondern lediglich kleinere Städte und Gemeinden von der Aufstellungspflicht befreien.

Es bleibt festzuhalten, dass die teilweise erheblichen Änderungen an den bestehenden Rechnungslegungsvorschriften sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich bringen und die Entwicklung mit Sicherheit noch nicht abgeschlossen ist. Sofern es neue Erkenntnisse zur Umsetzung des Gesetzentwurfes gibt, werden wir in den nächsten Ausgaben des Fokus Public Sector darüber berichten.

## Kontakt für weitere Informationen:



**Patrick Preußer, M. Sc.**

Steuerberater

Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-223

E-Mail: [patrick.preusser@roedl.com](mailto:patrick.preusser@roedl.com)



**Timo Cordes**

B.A. Betriebswirtschaft & Management

Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-262

E-Mail: [timo.cordes@roedl.com](mailto:timo.cordes@roedl.com)



## Finanzen

### > Kommunalen Vermögensaufbau für zukünftige Pensionszahlungen vorantreiben – Neuer Erlass zur kommunalen Geldanlage in Hessen

Von Alexander Etterer

Kommunen mit Weitblick bilden für die künftig zu erwartenden Pensionsverpflichtungen ihres Personals Rücklagen. Grundlage dafür ist eine professionell organisierte Vermögensverwaltung, wozu Anlagerichtlinie, Vermögensausschreibung und die Sicherstellung einer sachgerechten Kontrolle und Überwachung gehören – auch, um damit verbundene Sorgfaltspflichten einzuhalten.

Die Zahlen lügen nicht: 1,5 Millionen Beschäftigte im öffentlichen Dienst werden bis 2030 in den Ruhestand gehen. Das führt zu enormen finanziellen Belastungen, wie aktuelle Zahlen des Bundes zeigen. Rund 64 Milliarden Euro gab der deutsche Staat 2016 für Pensionen aus, zehn Jahre zuvor waren es noch rund 45 Milliarden Euro, berichtet FOCUS-Online Anfang 2018. Damit ist der Trend deutlich zu erkennen – es wird erheblich teurer.

Aber auch Kommunen sind angehalten ihren Beitrag zu leisten und für die künftig zu erwartenden Pensionsverpflichtungen ihrer Beamten Vorsorgerücklagen zu bilden. Einige wenige in Deutschland, wie beispielsweise die Alte Hansestadt Lemgo um Kämmerer Dirk Tolkemitt oder der Landesverband Lippe um Kämmerer Peter Gröne, zeigen den nötigen Weitblick und treiben schon längst den Vermögensaufbau für spätere Pensionsverpflichtungen voran.

Viele andere Kämmerer befassen sich gerade damit und sind mit Fragestellungen der praktischen Umsetzung konfrontiert, wie beispielsweise:

- > In welche Anlageklassen und Anlageinstrumente soll das zur Verfügung gestellte Kapital investiert werden?
- > Welche Risikotragfähigkeit ist damit verbunden und welcher angemessene Ertrag, v.a. vor dem Hintergrund der weiter anhaltenden Niedrigzinsen?
- > Wie kann eine ausreichende Sicherheit mit Blick auf den definierten Anlagehorizont sichergestellt werden und wie die rechtzeitige Verfügbarkeit?
- > Was ist durch den Wegfall der Einlagensicherung zu beachten?
- > Inwieweit sollte das Portfolio nachhaltig, also nach sozialen, ethischen und ökologischen (ESG-)Kriterien ausgerichtet werden?

- > Welches Anlagevehikel ist für die Bewirtschaftung des Kapitals optimal?
- > Wie lassen sich geeignete Umsetzungspartner (Verwalter, KVG und Verwahrstelle) finden und welche Kosten sind damit verbunden?
- > Wie können sich die Verantwortlichen in der Kämmerei vor Haftungsrisiken schützen?

Erste Antworten liefern beispielsweise die jeweiligen Regelungen zur kommunalen Geldanlage der Innenministerien – sofern sich diese darüber Gedanken gemacht haben. Zu den aktuellsten Regelungen zählen die „Hinweise des Hessischen Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung“ vom 29. Mai 2018 für Gemeinden, Städte und Landkreise. Darin heißt es beispielsweise, dass

- > durch eine bedarfsgerechte und vorausschauende Liquiditätsplanung zu gewährleisten ist, dass die angelegten Mittel bei Bedarf zur Verfügung stehen
- > der Grundsatz Sicherheit vor Ertrag auch in Zeiten von Niedrig- und Negativzinsen gilt und für Geldanlagen deshalb folgende Grundsätze in der Reihenfolge: 1) Sicherung des Kapitalstocks, 2) Sicherheit des erwirtschafteten Ertrags und 3) Angemessenheit des Ertrags gelten
- > vorstehende Grundsätze und der Haushaltsgrundsatz der stetigen Aufgabensicherung Spekulationsgeschäfte ausschließen
- > die Kommune die Mittel in eigener Verantwortung bewirtschaftet und sich die Kommune bei längerfristigen und komplexen Anlagen fachkundig beraten lassen soll. Die Beratung ist zu dokumentieren. Eine eigenverantwortliche Verwaltung durch Dritte ist ausgeschlossen
- > Anlagen nur in Euro zulässig sind

- > sich die Kommune im Falle von Anlagen bei Kreditinstituten, die keinem Einlagensicherungs- oder Institutsschutz unterliegen, besonders sorgfältig zu unterrichten hat. Insbesondere soll das Rating des Kreditinstituts als Orientierungshilfe herangezogen werden
- > kurzfristige Geldanlagen unter der Berücksichtigung von Sicherheit und Verfügbarkeit, trotz eines negativen Zinsniveaus, auf Konten der Deutschen Bundesbank in Betracht gezogen werden sollen, sofern keine langfristige Geldanlage möglich ist
- > eine langfristige Geldanlage nur dann in Bezug auf den Grundsatz der Verfügbarkeit der Mittel zulässig ist, wenn die Mittel innerhalb des Finanzplanungszeitraumes zur Deckung von Auszahlungen des Finanzhaushalts und zur Bildung einer Liquiditätsrücklage (sog. Liquiditätspuffer, § 106 Abs. 1 HGO, ab 1. Januar 2019) nicht benötigt werden
- > nach vorstehender Bestimmung verfügbare Mittel in Anteilen an Investmentfonds im Sinne des Investmentmodernisierungsgesetzes angelegt werden können. Die Investmentfonds (Publikums- und Spezialfonds) dürfen:
  - > Nur von Investmentgesellschaften mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union verwaltet werden und
  - > nur auf Euro lautende und von Emittenten mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgegebene Investmentanteile,
  - > nur Standardwerte in angemessener Streuung und Mischung,
  - > keine Wandel- und Optionsanleihen sowie
  - > höchstens 30 Prozent Anlagen in Aktien, Aktienfonds und offenen Immobilienfonds, bezogen auf den einzelnen Investmentfonds, enthalten
- > die Kommune für die Geldanlage vor der Einlage Anlagerichtlinien, die die Sicherheitsanforderungen (inkl. des erforderlichen Ratings der Gesamt- und Einzelanlage), die Verwaltung der Geldanlagen durch die Kommune und regelmäßige Berichtspflichten regeln, zu erlassen hat
- > weder die Anlagerichtlinien noch die einzelnen Einlagen der Kommune aufgrund der Richtlinie der Genehmigung der Aufsichtsbehörde unterliegen. Der Aufsichtsbehörde sind die Anlagerichtlinien zur Kenntnis zu geben

- > Reporting
- > Controlling
- > Dokumentation
- > Kommunikation

- > Organisation
- > Anlagerichtlinie
- > Vertragswerke

**Werkzeuge zur  
Erkennung, Analyse,  
Bewertung, Kontrolle  
und Überwachung**

- > Portfolioanalyse
- > Vermögensausschreibung

Risikomanagement i.S.d.  
„Corporate Governance“  
für eine ordnungsgemäße  
Bewirtschaftung  
kommunalen Vermögens

keit beauftragter Dritter [...]. Es ist dabei nicht ausreichend, die Kontrolle und Überwachung nur einmal jährlich vorzunehmen“. Ebenso wurde geregelt, dass bei den Kapitalanlagen die möglichen Risiken bekannt, begrenzt und beherrschbar sein müssen und die örtlichen Anlageentscheidungen ausreichend zu dokumentieren sind.

Insofern sind Kämmerer dementsprechend aufgefordert, Vermögens- und Risikomanagement dauerhaft zu kombinieren.

Geringe Personal-Ressourcen, zeitliche Engpässe, fehlendes Fachwissen und mangelnde Informationstiefe sind dabei häufige Hemmnisse. Für eine fachkundige Beratung, wie sie vom Hessischen Innenministerium gefordert wird, insbesondere mit Blick auf die Erkennung, Analyse, Bewertung, Kontrolle und Überwachung der Risiken, empfiehlt sich ein neutraler Dritter. Beispielsweise sorgt eine sich darauf spezialisierte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit ausgefeilten Werkzeugen für mehr Orientierung und Sicherheit bei der Bewirtschaftung kommunalen Vermögens.

Nur so können Kommunen ihr Vorhaben, Vermögen für zukünftige Pensionsverpflichtungen aufzubauen, mit Erfolg und der nötigen Haftungssicherheit in die Tat umsetzen, so wie das Beispiel der Alten Hansestadt Lemgo zeigt (vgl. Artikel aus der Ausgabe Juli 2018 „Kommunale Geldanlage mit Transparenzbericht: Vertrauen der Beteiligten herstellen“).

## Kontakt für weitere Informationen:



**Alexander Etterer**

Diplom-Betriebswirt (FH)

Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-600

E-Mail: alexander.etterer@roedl.com

Leider lässt das Hessische Innenministerium klare Regelungen zur Vermeidung von Haftungsrisiken vermissen. Für deutlich mehr Fürsorge gegenüber den Kämmerern hat sich das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen im Runderlass zur Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom 19. Dezember 2017 empfohlen. Dort heißt es: „Die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft erfordert eine sachgerechte Kontrolle und Überwachung der Anlage von Kapital sowie auch der Tätig-

## Jugend und Soziales

### > Wirkung, Qualität und Nachhaltigkeit von Jugendhilfemaßnahmen messen

Von Stefan Düll

Die zielgerichtete Steuerung der Jugendhilfe ist zu jeder Zeit darauf angewiesen, Entscheidungen aufgrund von Wirkung, Qualität und Finanzen zu treffen. Unser Auswertungssystem QuARZ hilft Ihnen dabei.

Spätestens mit der Haushaltsplanung ist es soweit: Die Jugendhilfeausgaben kommen auf den Prüfstand. Bei stets knappen Spielräumen in den kommunalen Haushalten sorgen steigende Jugendhilfeausgaben für Diskussionen zwischen Fach- und Finanzverwaltung. Erklärt werden diese oft mit steigenden Fallzahlen in den Erziehungshilfen und einem besorgniserregenden Zuwachs von multidimensionalen Problemfällen.

Aber auch die Implementierung zahlreicher präventiver Instrumente schlägt zu Buche. Nach dem Grundsatz „Prävention vor Reparatur“ verspricht sich die Jugendhilfe langfristig die Vermeidung von Fällen und damit auch die Senkung der Ausgaben. Meist ist es die Finanzverwaltung, die skeptisch bleibt. Aber nicht nur die. In einigen Jahren werden sich die Jugendhilfeverwaltungen die Frage nach der Wirkung der erbrachten Leistungen, dem „Was hat es denn gebracht?“ stellen müssen. Um dabei den fachlichen Überblick zu behalten und das Verwaltungshandeln an den gewünschten Wirkungen auszurichten, bedarf es der kontinuierlichen Erhebung und Evaluation von Informationen aus dem Einzelfall.

Traditionell funktioniert die Steuerung in der Jugendhilfe, genauso wie im Rest der Verwaltung, über die Ressourcen Finanz Ausstattung und Personal. Mit diesem Steuerungsgedanken kann effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung nicht honoriert werden. Im Zuge der Wirkungsorientierung prägen nicht mehr die zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern die angestrebten Wirkungen der erbrachten Leistungen für Familien, Kinder und Jugendliche die Ausgestaltung des Verwaltungshandelns.

Die meisten Jugendhilfeverwaltungen haben mittlerweile verstanden, dass die Überprüfung der von ihnen erbrachten Leistungen auf ihre Nachhaltigkeit hin wichtige Steuerungsinformationen beinhaltet. Doch kann man Nachhaltigkeit überhaupt messen?

Ja, man kann. Einige Anstrengungen sind dafür jedoch vonnöten. Das Messen von „Wirkung“ setzt voraus, dass es für

Angebote, Hilfen und Leistungen der Jugendhilfe definierte Wirkungsziele gibt. Setzt man Wirkung mit der Erreichung der Hilfeplanziele gleich, entstehen für die Formulierung von Hilfeplanziele wichtige Ansprüche. Im Hilfeplanprozess ist die Formulierung von Zielen daher eines der wesentlichen operativen Steuerungsinstrumente. Ohne konkret formulierte Ziele (SMART<sup>1</sup>) kann keine Überprüfung bzw. Messung der Zielerreichung stattfinden.

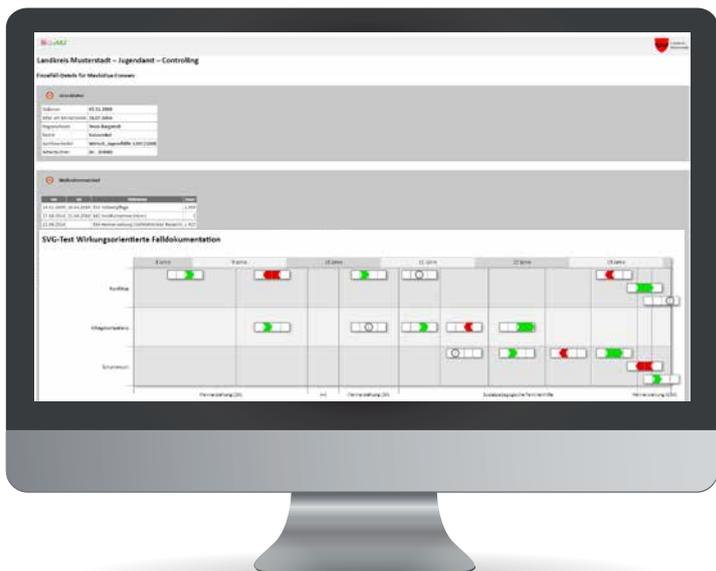
Die Auswahl einer ambulanten, teilstationären oder stationären Maßnahme stellt eine erste kostenrelevante Entscheidung innerhalb eines Einzelfalls durch die ASD-Mitarbeiter dar.

Die Konkretisierung der Hilfeerbringung erfolgt im Anschluss an die Auswahl des Trägers im Rahmen des Hilfeplanverfahrens gem. § 36 SGB VIII. Teil dieses Verfahrens ist es, regelmäßig zu prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Um dieser gesetzlich formulierten Aufgabe gerecht werden zu können, ist es notwendig, die Ziele so zu formulieren, dass ohne Interpretationsspielraum eine Zielerreichung intersubjektiv nachvollziehbar wird. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung muss durch die einzelnen ASD-Mitarbeiter das Wissen über die Inhalte und deren Zielerreichung konserviert werden. Das Festhalten der Inhalte und Zielerreichung jedes Einzelfalls in jeder einzelnen Hilfeplansequenz versetzt das Controlling in die Lage, wirkungsorientierte Aussagen über den Gesamtfallbestand zu erarbeiten.

Neben der Auswertung von Fallzahlen, Laufzeiten, Einzelfalllisten, Haushaltsprognosen und vielem mehr kann QuARZ, das Auswertungs- und Informationssystem für die Jugendhilfe, nun auch wirkungsorientierte Aussagen zu Hilfemaßnahmen und eingesetzten Trägern treffen.

Der ASD-Mitarbeiter und die Jugendamtsleitung können in der Auswertungsdarstellung zum Einzelfall in QuARZ nun Wirkung, Qualität und Finanzdaten in einer einzigartigen Oberfläche einsehen.

<sup>1</sup> Spezifisch, Messbar, Attraktiv, Realistisch, Terminiert



Auf einen Blick werden die Maßnahmenhistorie mitsamt den zugehörigen Kosten und die vereinbarten und erreichten Ziele der Hilfeplanfortschreibung des jungen Menschen sichtbar.

Der Datenbestand aus dem Fachverfahren wird mit den Daten aus den Hilfeplangesprächen zu einem wahren Schatz an (Steuerungs-)Information.



Mit dem neuen QuARZ-Modul „Wirkungsanalyse“ können Controlling und Jugendamtsleitung ad hoc, mit wenigen Klicks und immer aktuell, folgende Fragen beantworten:

- > Welchen konkreten Nutzen haben präventive Angebote bezogen auf die gewährten Jugendhilfeleistungen?
- > Welcher Träger ist der Richtige bezogen auf Kosten, Laufzeiten und Handlungsfeldkompetenzen?
- > In welchen Bereichen können Träger gezielt weiterentwickelt werden?
- > In welchem Sozialraum fehlen konkrete Jugendhilfeangebote?
- > Werden die eigens gesetzten Standards bei der Hilfeplanung eingehalten?
- > Wie gestaltet sich der qualitative Verlauf der Jugendhilfeleistung?

Mit QuARZ und dem neuen Modul „Wirkungsanalyse“ hat das Jugendamt alle Möglichkeiten, um die drei Säulen Wirkung, Qualität und Finanzen zur Steuerung der Jugendhilfe in Einklang zu bringen.

#### Kontakt für weitere Informationen:



**Stefan Düll**

B.Sc. Wirtschaftsinformatik

Tel.: +49 (9 11) 91 93-36 41

E-Mail: stefan.duell@roedl.com

## Interessiert? – Lernen Sie QuARZ unverbindlich kennen!

Nehmen Sie an einem **Webcast** teil!  
Regelmäßige Termine  
finden Sie unter  
[www.roedl.de/seminare](http://www.roedl.de/seminare)



Nehmen Sie an unserem **kostenfreien Anwendertag am 15.11. Köln** teil  
weitere Informationen und Anmeldung  
finden Sie unter  
[www.roedl.de/seminare](http://www.roedl.de/seminare)



Testen Sie die kostenfreie **Demoversion!**

Registrieren Sie sich unter <https://www.roedl.de/wen-wir-beraten/oeffentlicher-sektor/jugend-soziales/jugendhilfe-software-quarz-demo> und starten Sie die Demoversion.



## Vergaberecht

### > Die Schätzung des Auftragswerts im Vergabeverfahren

Dr. Julia Müller

Vor Einleitung eines Vergabeverfahrens muss der öffentliche Auftraggeber entscheiden, nach welchen Rechtsvorschriften seine Ausschreibung durchzuführen ist. Um festzustellen, ob der Schwellenwert für eine EU-weite Ausschreibung erreicht bzw. überschritten ist, muss eine ordnungsgemäße Auftragswertschätzung erfolgen. Hierbei hat der Auftraggeber – je nachdem, ob er eine Bau- oder Liefer- bzw. Dienstleistung vergibt – unterschiedliche gesetzliche Vorgaben zu beachten. Die Auftragswertschätzung ist nicht zuletzt auch für eine etwaige Aufhebung des Verfahrens wegen Unwirtschaftlichkeit von Bedeutung.

Das deutsche Vergaberecht ist zweigeteilt: Das nationale Vergaberecht, das sich nach den Vorgaben des jeweiligen Bundeslandes richtet, steht der EU-weiten Ausschreibung nach den Regelungen des GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) gegenüber. Entscheidend für die Anwendung der passenden Rechtsvorschriften sind die sogenannten EU-Schwellenwerte. Aktuell liegt der Schwellenwert für Bauleistungen bei 5,548 Millionen Euro/netto, für Liefer- und Dienstleistungen bei 221.000 Euro/netto. Ab Erreichen dieser Beträge ist eine EU-weite Ausschreibung erforderlich. Der öffentliche Auftraggeber muss daher stets eine Auftragswertschätzung vornehmen, um zu entscheiden, wie die Vergabe ausgestaltet werden kann.

#### Ausgangslage

Gesetzliche Grundlage für die Auftragswertschätzung ist § 3 VgV (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – Vergabeverordnung). Die Vorschrift ist sowohl für Bau-, als auch für Liefer- und Dienstleistungen anwendbar. Im Falle eines Nachprüfungsverfahrens vor der Vergabekammer prüft diese ihre Zuständigkeit und damit das Erreichen der Schwellenwerte von Amts wegen.

Die Auftragswertschätzung ist im Wege einer objektiven Prognose zu erstellen. Der öffentliche Auftraggeber hat sich sorgfältig und ernsthaft zu bemühen und alle wesentlichen Erkennt-

nisquellen heranzuziehen. Er darf sich insbesondere nicht auf veraltete Quellen verlassen, sondern muss alles Zumutbare unternehmen, um an verlässliche Informationen zu gelangen. Ist die Auftragswertschätzung ordnungsgemäß erfolgt, ist keine Korrektur des Verfahrens notwendig, falls die Angebote wider Erwarten doch über dem einschlägigen Schwellenwert liegen. Umgekehrt hat der Auftraggeber sein Verfahren jedoch nach den Regelungen des GWB abzuschließen, auch wenn die Angebote entgegen seiner Annahmen unterhalb des Schwellenwertes verbleiben.

Im Falle einer nicht ordnungsgemäßen Auftragswertschätzung ist das Verfahren hingegen angreifbar, wenn die eingereichten Angebote – abweichend von der Schätzung – über dem Schwellenwert liegen. Eine rechtmäßige Aufhebung wegen Unwirtschaftlichkeit ist dann nicht möglich. Es liegt kein „anderer schwerwiegender Grund“ vor, der die Aufhebung rechtfertigen könnte. Den Bietern stehen möglicherweise Schadensersatzansprüche zu.

#### Grundsätze der Auftragswertschätzung

Im Rahmen ihrer Auftragswertschätzung hat die ausschreibende Stelle die Gesamtvergütung, sämtliche Optionen, Vertragsverlängerungsmöglichkeiten, Prämien und Zahlungen an den Bieter sowie auch Leistungen Dritter einzubeziehen. Eine gezielt niedrige Schätzung des Auftragswerts ist unzulässig.

Ein Vertrag darf zudem nicht in der Absicht aufgeteilt werden, dass der EU-Schwellenwert mit den einzelnen Vertragsteilen nicht unterschritten würde. Mithilfe einer seriösen Begründung kann der Auftraggeber eine solche Aufteilung hingegen legitimieren. Eine Rechtfertigung kommt beispielsweise über das Haushaltsrecht, die Mittelstandsförderung, technische Gründe oder selbstständige Zuständigkeiten innerhalb einer Organisationseinheit in Betracht.

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Auftragswertschätzung ist der Tag der Einleitung des Vergabeverfahrens. Dies ist jedenfalls die Absendung der Bekanntmachung bzw. die Kontaktaufnahme mit den Unternehmen, falls eine Bekanntmachung fehlt.

Teilt die ausschreibende Stelle ihren Auftrag in Lose auf, so sind alle Lose bei der Auftragswertschätzung zu berücksichtigen. Eine Addition der Lose ist im EU-weiten Verfahren dann nicht erforderlich, wenn

- > jedes einzelne Los kleiner als 1 Million Euro bei Bauaufträgen bzw. kleiner als 80.000 Euro bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ist und
- > die Summe der Nettowerte dieser Lose nicht mehr als 20 Prozent des Gesamtwerts aller Lose ausmacht.

80 Prozent des Gesamtauftrages sind demzufolge immer nach den Regelungen des GWB auszuschreiben, 20 Prozent können nach nationalem Recht vergeben werden. Für die oben beschriebene Zuordnung gibt es keine zeitlichen Vorgaben. Die einmal getroffene Zuordnung ist jedoch bindend. Der Auftraggeber hat seine Entscheidung über die Anwendung des jeweiligen Rechts zu dokumentieren.

Bei Aufträgen über Liefer- und Dienstleistungen, für die kein Gesamtwert angegeben wird, ist maximal der 48-fache Monatswert heranzuziehen. Dies betrifft vor allem Dauerschuldverhältnisse. Damit sollen Kleinaufträge auch bei längerer Laufzeit aus dem Kartellvergaberecht ausgenommen werden. Anders ist dies bei Konzessionen: Hier ist immer die gesamte Laufzeit der Konzession entscheidend.

## Auftragswertschätzung bei Bauleistungen

Für die Auftragswertschätzung einer Bauleistung ist der Gesamtwert aller Aufträge für die Bauleistung oder das Bauwerk maßgeblich, einschließlich aller vom Auftraggeber gestellten Liefer- und Dienstleistungsaufträge, die mit der Bauleistung zusammenhängen. Entscheidend ist also das Gesamtprojekt, wobei sowohl die sachlich-funktionalen als auch die zeitlichen und räumlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind. Zum Auftragswert gehören damit beispielsweise die Baustelleneinrichtung, sämtliche Stoffe und Bauteile, alle Bauleistungen sowie die Baukosten. Nicht zum Auftragswert zu rechnen sind hingegen etwa die Grundstückskosten, die Kosten für die Bereitstellung des Grundstücks, öffentliche Erschließungskosten, Vermessungskosten sowie Kosten für bewegliche Ausstattung und Einrichtung.

Die nachstehenden Beispiele sind aus der Rechtsprechung zur Auftragswertschätzung bei Bauleistungen hervorgegangen:

- > Der Einbau einer Essensausgabeanlage im Rahmen des Umbaus einer Mensa ist Teil des gesamten Umbau umfassenden Bauvorhabens.
- > Ausbaggerungsarbeiten an einer Wasserstraße bilden dann keine Einheit mit späteren Ausbauarbeiten an derselben Wasserstraße, wenn die Ausbaggerung als laufende Unterhaltungsmaßnahme durchgeführt wird und keine Vorarbeit für den eigentlichen Ausbau darstellt.
- > Die abschnittsweise vergebenen Bauleistungen für eine Ortsumgehung sind immer dann als eine einheitliche Leistung anzusehen, wenn sie auf einer einheitlichen Planung beruhen. Besteht hingegen zwischen den Bauabschnitten kein zwingender technischer und praktischer Zusammenhang, weil jeder Bauabschnitt für sich in verkehrstechnischer Sicht eine sachgerechte Nutzung ermöglicht, können die Abschnitte getrennt voneinander betrachtet werden.
- > Das Einfügen von Akustikplatten im Deckenbereich eines Opernhauses bildet nicht nur eine Einheit mit der vorherigen Anhebung der Stuckdecke, sondern mit der gesamten Sanierung des Opernhauses.

## Kontakt für weitere Informationen:



**Dr. Julia Müller**

Rechtsanwältin

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 66

E-Mail: [julia.mueller@roedl.com](mailto:julia.mueller@roedl.com)

**Veranstaltungshinweis**

## Interessiert?

### 16. Nürnberger Vergaberechtstag am 6. Dezember 2018

#### Folgende Themen erwarten Sie:

- > Die neuen bayerischen Vergabegrundsätze für kommunale Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte
- > Die „verspätete“ Bauvergabe und ihre Vertragsfolgen
- > Der Datenschutz im öffentlichen Auftragswesen – Erste Erfahrungen mit der DSGVO
- > Planungswettbewerbe für Architekten- und Ingenieurleistungen
- > Die Rettungsdienstvergabe im Freistaat Bayern – Bereichsausnahme und Direktvergabe

Weitere Informationen finden Sie unter [www.roedl.de/seminare](http://www.roedl.de/seminare).



## Energiewirtschaft

### > Kommunale Wege- und Straßenbeleuchtung – Modernisierungskonzepte realisieren

Von Michael Eckl

In vielen Gemeinden fristet die Straßenbeleuchtung bislang eher ein Schattendasein. Ungeklärte Eigentumsverhältnisse, hohe Energiekosten, teure Wartungsverträge und ein veralteter Anlagenbestand sind keine Seltenheit.

Bei genauerer Betrachtung bieten sich vor diesem Hintergrund oftmals erhebliche Optimierungs- und Einsparpotenziale. Anlass zu einer Überprüfung der Situation vor Ort kann das Auslaufen der Straßenbeleuchtungsverträge – historisch bedingt häufig zeitgleich mit dem Stromkonzessionsvertrag – bieten. Eine gemeinsame Neuvergabe beider Verträge ist aufgrund der Entwicklungen im Energiewirtschaftsrecht nicht mehr möglich.

Somit bietet sich den Kommunen die Chance, die Modernisierung der Wege- und Straßenbeleuchtung als eigenständiges Projekt nach ihren Vorstellungen zu realisieren.

Moderne Wege- und Straßenbeleuchtungskonzepte bieten folgende Vorteile:

- > Sicherstellung der Beleuchtungs- und Verkehrssicherungspflicht

- > Einsparpotenzial bei den Energiekosten von bis zu 80 Prozent
- > Einsparpotenzial bei Wartungs- und Instandhaltungskosten
- > Bedarfsgerechte Bereitstellung von Licht
- > Beleuchtungsinfrastruktur als Basis für moderne Informationstechnik (WLAN, Parkleitsysteme, Erfassung der Luftqualität, etc.)
- > Positiver Effekt auf Atmosphäre und Stadtmarketing

Für die erfolgreiche Umsetzung der Modernisierung der kommunalen Wege- und Straßenbeleuchtung ist eine schrittweise Vorgehensweise unter Berücksichtigung der individuellen Ausgangssituation sinnvoll.

In einem ersten Schritt sollte im Rahmen einer Bestandsaufnahme der aktuelle Status Quo der Wege- und Straßenbeleuchtung hinsichtlich bestehender Vertragsverhältnisse und der technischen Situation vor Ort erfasst werden.

Auf Basis einer Analyse der Bestandsverträge sowie einer Bewertung des Anlagenbestands lassen sich im nächsten Schritt bereits erste Einschätzungen zum Wert des Anlagenbestands (z.B. im Falle eines geplanten Eigentumserwerbs durch die Kommune) bzw. zu der Höhe der Wartungs- und Betriebskosten treffen. Als wichtiger Meilenstein kann hier bereits eine Abschätzung des möglichen Einsparpotenzials erfolgen.

Nach einer Prüfung von Technologieoptionen und Fördermöglichkeiten sowie der Darstellung rechtlicher, steuerlicher und betriebswirtschaftlicher Aspekte kann anhand dieser Kriterien eine Bewertung verschiedener Handlungsoptionen erfolgen und eine Handlungsempfehlung ausgesprochen werden.

Anschließend gilt es, das gewählte Modell umzusetzen. Kommunen und ihre Stadtwerke als Energieexperten können bei der Realisierung solcher Konzepte eine zentrale Rolle einnehmen und beide von moderner Beleuchtung in kommunalem Eigentum profitieren. Hier sollten die Spielräume, die sich im Rahmen der Modernisierung des Vergaberechts für Kommunen und kommunale Unternehmen eröffnet haben, genutzt werden.

Das Spektrum der Aufgaben von der Idee über die planerische Gestaltung bis zur Realisierung einer vollständigen Modernisierung der Straßenbeleuchtung ist umfassend. Wesentlicher Erfolgsfaktor ist nicht nur das passende Konzept, sondern auch die professionelle Steuerung des Gesamtprozesses im Rahmen der Planung und Umsetzung sowie das Management des laufenden Betriebs. Gerade hier können sich Kommunen mit ihren Unternehmen hervorragend einbringen.

Seitens der Bundesregierung werden hierfür durch zahlreiche Förderprogramme Umsetzungsanreize geschaffen. Kommunen können – meistens in Abhängigkeit der erzielbaren CO<sub>2</sub>-Einsparung – von attraktiven Förderkonditionen profitieren.

Als Rödl & Partner unterstützen wir Sie in allen Phasen der Modernisierung Ihrer Wege- und Straßenbeleuchtung!

Unser Leistungsspektrum reicht dabei von der Bestandsaufnahme bis zur Umsetzungsbegleitung bei Ihnen vor Ort. Unser interdisziplinäres Team beantwortet gerne alle Ihre Fragen – rechtlich, wirtschaftlich und technisch – rund um das Thema moderne Wege- und Straßenbeleuchtung und begleitet Sie z.B. bei Fördermitteln, der Sachzeitwertermittlung der Anlagen, bei Vergabeverfahren bis hin zur technischen Vorplanung und Bauüberwachung. Sprechen Sie uns an!

## Kontakt für weitere Informationen:



**Michael Eckl**

Diplom-Energiewirt (FH)

Tel.: +49 (9 11) 91 93-36 08

E-Mail: michael.eckl@roedl.com

„Die ganze Mannigfaltigkeit, der ganze Reiz und die ganze Schönheit des Lebens setzen sich aus Licht und Schatten zusammen.“

Leo Tolstoi

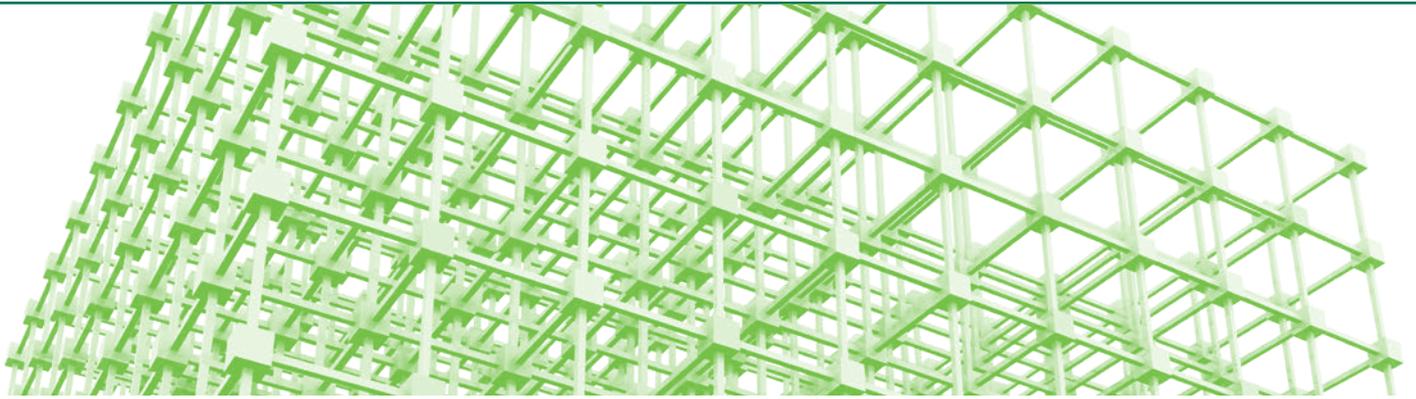
**BCi BUILD. ING** PROFESSIONAL INNOVATORS Rödl & Partner

**Ihr Weg zu einer modernen Wege- und Straßenbeleuchtung**

## Interessiert?

Einen Überblick zu unseren Leistungen finden Sie in unserem Flyer, den wir Ihnen gerne kostenlos zuschicken.

Schreiben Sie eine E-Mail an:  
**patrick.marschner@roedl.com**



## Energiewirtschaft

### > Kleine oder große Netzgesellschaft? Analyse der unterschiedlichen Netzbetreibermodelle in Deutschland

Von Dr. Matthias Koch und Christoph Spier

Vertikal integrierte Energieversorgungsunternehmen sind ab einer Kundenzahl von 100.000 grundsätzlich verpflichtet, den Netzbetreiber von Strom- und Gasnetzen rechtlich zu unbündeln. Die Unternehmen haben in der Vergangenheit unterschiedlich auf diese Anforderungen reagiert. Übliche Netzbetreibermodelle sind „schlanke Netzgesellschaft“ (ohne Personal, ohne Netzeigentum), „große Netzgesellschaft“ (mit Personal, mit Netzeigentum) aber auch Netzgesellschaft mit Personal/ohne Netzeigentum und Netzgesellschaft ohne Personal/mit Netzeigentum.

Die organisatorische und vermögensseitige Strukturierung zwischen Konzernmutter und Netzgesellschaft hat wesentliche Auswirkungen auf die anererkennungsfähigen Kosten und die genehmigte Erlösobergrenze. Wir werden zunächst die regulatorischen Aspekte aufzeigen, die für Netzbetreiber mit/ohne Personal bzw. mit/ohne Netzeigentum eine übergeordnete Rolle spielen. Anschließend erfolgt eine Analyse der Jahresabschlüsse, der Netzstrukturdaten sowie der nach § 31 ARegV durch die Regulierungsbehörde veröffentlichten Daten für über 170 Netzgesellschaften in Deutschland. Auf Basis dieser Untersuchung werden die betrachteten Unternehmen in die unterschiedlichen Netzbetreibermodelle eingeordnet, um einen Überblick über die vorliegenden Strukturen zu gewinnen.

Von den 889 Strom- und 731 Gasnetzbetreibern in Deutschland sind über 170 Netzbetreiber nicht-integrierte Energieversorgungsunternehmen, die die Anforderungen des rechtlichen Unbundlings gem. § 7 EnWG erfüllen oder aus anderen Gründen eine gesellschaftsrechtliche Trennung zwischen Netzbetreiber und anderen Versorgungsaktivitäten vornehmen.

Unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung (insbesondere OLG Düsseldorf 3 Kart 82/15 (V) vom 4. Juli 2018) sollten die möglichen negativen regulatorischen Effekte überprüft werden. In Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung der Strukturierung zwischen Netzgesellschaft und Konzernmutter können sich diese Effekte letztendlich in der Ergebnisentwicklung des Netzbetreibers bzw. des Netzeigentümers widerspie-

geln. Insbesondere die nachstehenden Effekte können in einem Pachtmodell im Vergleich zu einem Netzbetreibermodell zu einer niedrigeren Erlösobergrenze führen.

#### Negatives Eigenkapital:

Im Rahmen der Kostenprüfung werden Verpächter und Pächter regelmäßig gesondert von der Regulierungsbehörde betrachtet und das jeweilige Vermögen in dem Pächter- bzw. Verpächterbogen erfasst. Wenn das Netzeigentum nicht beim Netzbetreiber sondern bei der Konzernmutter liegt, kann es aus regulatorischer Sicht aufgrund eines niedrigen Anlagevermögens, eines regulatorisch gedeckelten Umlaufvermögens sowie eines die Aktivseite übersteigenden Bestands an Abzugskapital und verzinslichem Fremdkapital beim Pächter zu negativem Eigenkapital führen. Das ermittelte negative Eigenkapital wird in der weiteren Betrachtung mit dem auf das betriebsnotwendige Eigenkapital, das auf Neuanlagen entfällt, anzuwendenden Eigenkapitalzinssatz verzinst. Dahingegen wird das überschüssige Eigenkapital bei dem Verpächter mit dem entsprechend niedrigeren Zinssatz für den die Eigenkapitalquote übersteigenden Anteil des Eigenkapitals verzinst. Die Ungleichbehandlung von negativem Eigenkapital beim Pächter und überschüssigem Eigenkapital beim Verpächter führt im Ergebnis zu einer Reduktion der Eigenkapitalverzinsung im Pachtmodell. Die nachstehende Abbildung stellt vereinfacht einen Vergleich zwischen der Ermittlung der Eigenkapitalverzinsung im Netzbetreiber- und Pachtmodell dar.

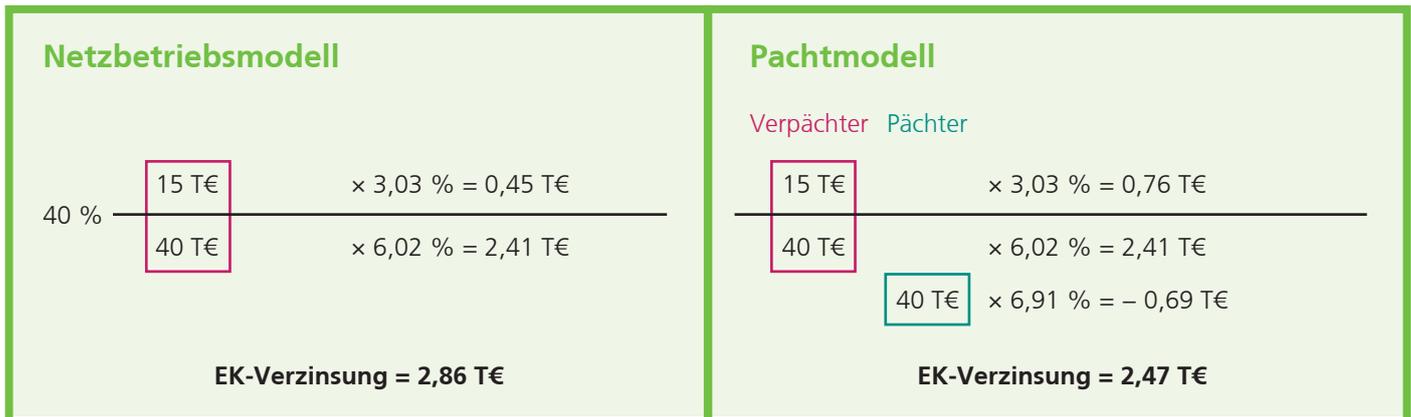


Abbildung 1: Vergleich der Eigenkapitalverzinsung im Netzbetriebsmodell (Netzbetreiber mit Netzeigentum) im Vergleich zum Pachtmodell (Netzbetreiber ohne Netzeigentum)

Sofern die zuständige Regulierungsbehörde im Rahmen der Kostenprüfung die nicht aufgelösten Baukostenzuschüsse sowohl im Abzugskapital der Pächterin als auch im Abzugskapital der Verpächterin berücksichtigt, führt dies zu einer weiteren Reduktion der Eigenkapitalverzinsung. Dies setzt voraus, dass im Pachtverhältnis eine Weiterreichung der vereinnahmten Baukostenzuschüsse von dem Pächter an den Verpächter vereinbart ist.

### Personalzusatzkosten:

In der Vergangenheit wurden Personalzusatzkosten im Sinne des § 11 Abs. 2 S.1 Nr. 9 ARegV ausschließlich als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten betrachtet, wenn der entsprechende Mitarbeiter auf Grundlage eines Arbeitsvertrages direkt bei der Netzgesellschaft tätig ist und sich die Kosten für den Netzbetreiber selbst als Kosten aus Lohnzusatz- oder Versorgungsleistungen darstellten. Gemäß dem Beschluss des Bundesgerichtshofes vom 17. Oktober 2017 (EnVR 23/16) liegt der erforderliche Zusammenhang zwischen einer betrieblichen oder tarifvertraglichen Vereinbarung und einer Kostenbelastung des Netzbetreibers auch dann vor, wenn der Netzbetreiber die Kosten aufgrund eines Arbeitnehmerüberlassungs- oder Personalüberleitungsvertrags zu tragen hat. Sofern die vom Bundesgerichtshof aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllt werden, können sich in einem Pachtmodell jedoch weiterhin die nachstehenden Nachteile ergeben.

Sollte sich ein Großteil des Personals bei dem Verpächter befinden, führt dies entsprechend zu einem niedrigeren Anteil an dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten. Die Personalzusatzkosten des Verpächters, die dem Netzbetrieb zuzurechnen sind, werden dem Pächter oftmals als Dienstleistungsentgelt in Rechnung gestellt und sind folglich Bestandteil der beeinflussbaren bzw. vorübergehend nicht beeinflussbaren Kosten. Grundsätzlich können dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten durch unternehmerisches Handeln nicht beeinflusst werden und unterliegen keinen Effizienzvorgaben, sodass ein Pachtverhältnis bei einem Effizienzwert kleiner 100 Prozent unter den gesetzten

Prämissen zum Abschmelzen der Personalzusatzkosten des Verpächters führt.

Im Folgenden wird analysiert:

- > in welchem Umfang sich das Sachanlagevermögen (Strom- und Gasverteilnetze) im Eigentum der Netzgesellschaft befindet oder von der Konzernmutter an die Netzgesellschaft verpachtet wird;
- > ob Personal für den operativen Betrieb in der Netzgesellschaft angestellt ist oder die erforderlichen Leistungen über Dienstleistungsverträge von der Konzernmutter bzw. von Dritten erbracht werden.

### Auf Basis der Jahresabschlüsse wurden die folgenden Kennzahlen gebildet:

#### Spezifischer Personalkostenanteil

Ob und in welchem Umfang Personal in der Netzgesellschaft angesiedelt ist, kann grundsätzlich durch das Verhältnis der Personalkosten zum Gesamtaufwand abgeschätzt werden. Allerdings ist der Materialaufwand wesentlich durch EEG-Einspeisevergütungen und durch KWK-Zuschläge beeinflusst, die mit den operativen Kostenstrukturen des Netzbetreibers nicht im Zusammenhang stehen und das Verhältnis Personalkosten zum Gesamtaufwand wesentlich beeinflussen könnten. Daher hat sich in dieser Auswertung das Verhältnis von Personalkosten zu Gesamtaufwand (abzgl. Materialaufwand) als belastbarere Kennzahl erwiesen. Im Folgenden wird also diese Kennzahl als Indikator verwendet, ob eine Netzgesellschaft ohne Personal (niedriger Quotient) oder mit Personal (hoher Quotient) ausgestattet ist.

#### Anteil Sachanlagevermögen

Das Verhältnis von Sachanlagevermögen zur Bilanzsumme ist nicht erkennbar von sachfremden Aspekten beeinflusst, so dieses für die Auswertung der Bilanzierung des Sachanlagevermögens hier Anwendung findet.

Diese beiden Kennzahlen werden mittels Clusteranalyse ausgewertet und es werden jeweils die folgenden 4 Cluster gebildet:

1. schlanke Netzgesellschaft (ohne Personal, ohne Netzeigentum)
2. Netzgesellschaft mit Personal, ohne Netzeigentum

3. Netzgesellschaft ohne Personal, mit Netzeigentum
4. große Netzgesellschaft (mit Personal, mit Netzeigentum)

Im Folgenden sind die vier Cluster für die verschiedenen Typen von Netzgesellschaften jeweils für Strom- und Gasnetzbetreiber dargestellt:

Clusteranalyse der Stromnetzgesellschaften

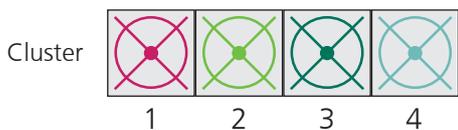
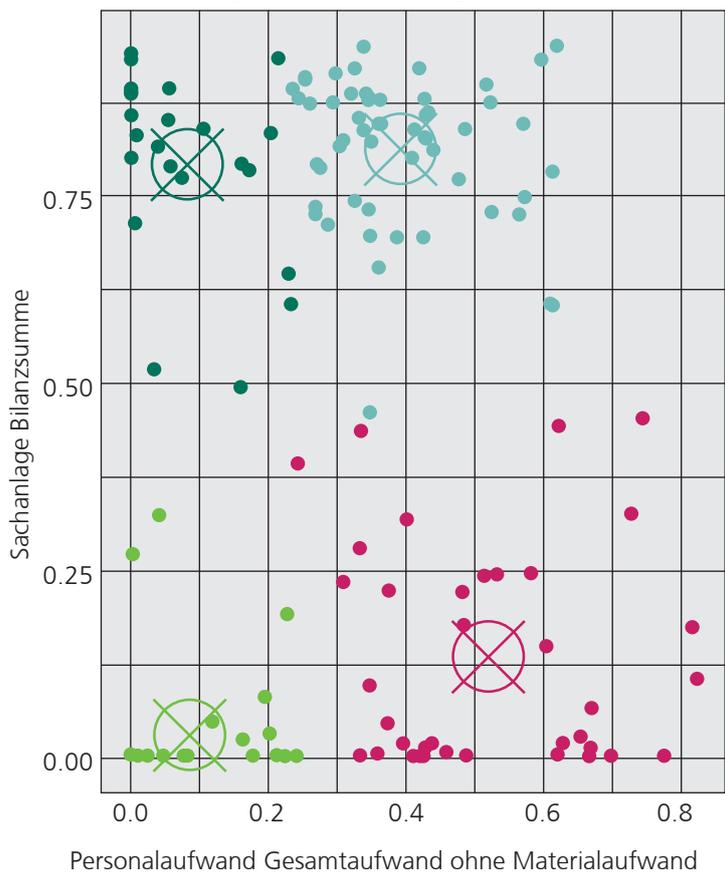


Abbildung 2: Clusteranalyse der Stromnetzgesellschaften

Clusteranalyse der Gasnetzgesellschaften

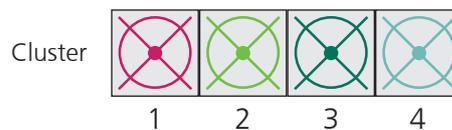
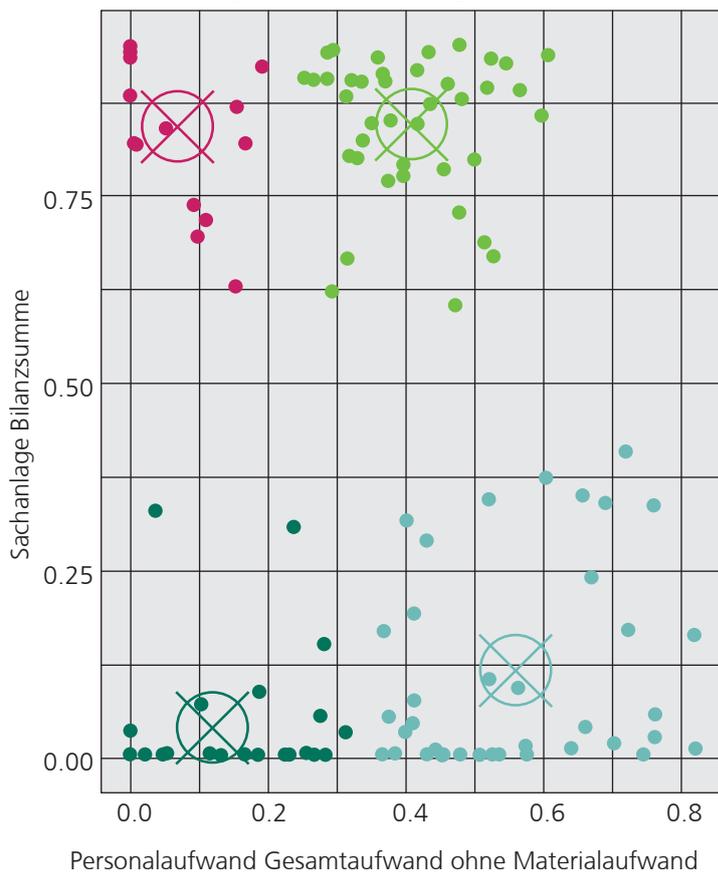


Abbildung 3: Clusteranalyse der Gasnetzgesellschaften

Bei 36 Prozent der Netzgesellschaften Strom und bei 33 Prozent der Netzgesellschaften Gas ist bereits sowohl Personal als auch das Sachanlagevermögen in den Netzgesellschaften angesiedelt. Allerdings gilt für 50 Prozent der Netzgesellschaften Strom und 56 Prozent der Netzgesellschaften Gas, dass das Sachanlagevermögen nicht in der Netzgesellschaft bilanziert wird, sondern in der Konzernmutter bzw. in einer anderen Konzerngesellschaft.

Beim Vergleich der Netzlängen für die jeweiligen Cluster fällt auf, dass tendenziell auf die kleineren Netzgesellschaften mit geringeren Netzlängen kein Personal und kein Sachanlagevermögen übertragen wurde.

## Fazit

Die meist aus rechtlichen Gründen ausgegliederten Netzgesellschaften wurden in der Vergangenheit oft als kleine Netzgesellschaften ohne Personal und ohne Sachanlagevermögen gegründet. Nur etwa 30 Prozent der hier analysierten Unternehmen lässt erkennen, dass der operative Netzbetrieb überwiegend mit eigenem Personal und mit Sachanlagevermögen in der eigenen Bilanz ausgestattet wurde. Die regulatorischen Effekte im Zusammenhang mit der Anerkennung von Personalzusatzkosten und der Risiken bzgl. negativem Eigenkapital und doppelter Berücksichtigung von Abzugskapital sollten im Lichte der aktuellen Rechtsprechung gegenüber anderen wirtschaftlichen Effekten erneut abgewogen werden. Aufgrund der komplexen steuerlichen und arbeitsrechtlichen Anforderungen sollte eine Umstrukturierung rechtzeitig geprüft werden, um für das nächste Fotojahr Gas 2020 und Strom 2021 die optimierten Strukturen für die nächste Kostenprüfung zugrunde legen zu können.

## Kontakt für weitere Informationen:



### Dr. Matthias Koch

Dr.-Ingenieur, MBA, CVA

Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-216

E-Mail: [matthias.koch@roedl.com](mailto:matthias.koch@roedl.com)



### Christoph Spier

Diplom-Volkswirt

Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-218

E-Mail: [christoph.spier@roedl.com](mailto:christoph.spier@roedl.com)

## IT/Datenschutz

### > E-Government in Behörden: Wie das ISIS12® Modell für Informationssicherheit sorgt

Von Hannes Hahn, Jonas Dikau und Bastian Schönnenbeck

Auch Behörden und öffentliche Einrichtungen müssen sich um die Digitalisierung ihrer IT- und Informationssysteme kümmern. So wird zum Beispiel im Bayerischen E-Government-Gesetz (BayEGovG) gefordert, dass ein „Nachweisbares, dauerhaft geplantes Vorgehen zur Informationssicherheit“ als Konzept vorliegt. Gerade im öffentlichen Sektor stellen die Anforderungen eines „Information Security Management System“ (ISMS) nach ISO/IEC 27001 oder IT-Grundschutz eine große Hürde dar. Hier bestehen die Schwierigkeiten insbesondere bei der hohen Komplexität der Anforderungen, die meist von kleinen IT-Abteilungen neben dem täglichen Geschäft gestemmt werden sollen. Viele der Anforderungen dieser Konzepte, wie beispielsweise die weitreichende Risikoanalyse und die Umsetzung von konkreten Maßnahmen, stellen den öffentlichen Sektor vor unlösbare Aufgaben. Aus diesem Grund wurde das ISIS12® Modell entwickelt. Rödl & Partner ist zertifizierter Berater für die Einführung des ISIS12® Modells und kann auf Projekterfahrung in einigen Ämtern, Städten, Kommunen und Gemeinden zurückgreifen.

#### Was ist das ISIS12® Modell?

Das ISIS12® Modell muss als klassischer Top-Down-Ansatz betrachtet werden. Das bedeutet, das Management trägt die Verantwortung für die Informationssicherheit, veranlasst den dafür notwendigen Sicherheitsprozess und stellt hierfür die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung. Ohne dieses Fundament sind die weiteren Schritte nicht erfolgreich umzusetzen. In 12 festgelegten Clustern gilt es sich „Step by Step“ dem vollständigen ISMS zu nähern.

So dient der erste Schritt der Erstellung einer Leitlinie zur Informationssicherheit, die von der Verwaltungsspitze als zentrales Strategiepapier erlassen wird. Hierbei werden die Informationssicherheitsziele sowie die daraus abgeleitete Strategie fixiert. Außerdem sollte in diesem Rahmen der Geltungsbereich (Eigenbetriebe, Außenstellen, kommunale Einrichtungen etc.) je Verwaltung festgelegt werden.

Der zweite Schritt der Initialisierungsphase betrifft die Mitarbeiter und Führungskräfte der Verwaltung. Die Erfordernisse des Projekts müssen auf allen Organisationsebenen hinreichend kommuniziert und die Mitarbeiter laufend sensibilisiert werden. Neben der belastbaren Verteilung der Leitlinie für Informationssicherheit stellen wir uns vor, dass ggf. Datenschutzschulungen oder andere Seminarleistungen mit dem Kern der Informationssicherheitsanforderungen angereichert bzw. solche Seminarleistungen entwickelt werden.

In den weiteren Schritten werden unter anderem kritische Anwendungen (also Software und Programme, die auf den Servern und Clients betrieben werden) analysiert und hinsichtlich ihrer Vertraulichkeit, Integrität und Mindestausfalltoleranz bewertet. Die letzten Schritte des ISIS12® Modells beschäftigen sich mit der „Fehlerbehebung“. Wobei damit gemeint ist, dass die aufgedeckten Lücken des IST-Zustands mit einem SOLL-Zustand gespiegelt werden. Das erkennbare Delta wird mit Maßnahme geschlossen. Dabei ist der zuständige ISIS12®-Berater stets in engem Austausch mit der jeweiligen Stelle.

#### Immer mehr Länder und Kreise setzen auf die Einführung von ISIS12®

Hinsichtlich des IT-Sicherheitsmanagementsystems können zwar die wenigsten der 294 deutschen Landkreise konkrete Umsetzungen melden. Es ist jedoch spürbar, dass sich die Landratsämter und die jeweiligen IT- und/oder Sicherheitsbeauftragten sowie die Datenschutzbeauftragten intensiv mit der Thematik beschäftigen. Auch die Länder bemühen sich, diese Entwicklung mit entsprechenden Fördergeldern zu beschleunigen. Das Bayerische Innenministerium fördert Kommunen, die ISIS12® einführen, mit bis zu 50 Prozent der Kosten. Auch die Saarländische Landesregierung will ihre Kommunen bei der Einführung eines ISMS finanziell unterstützen. Das Finanzministerium spricht von einem Fonds, der entsprechende Gelder bereithält. Man wolle die 52 Städte und Gemeinden des Landes so auf ein vergleichbares und vor allem zertifiziertes Sicherheitsniveau heben.

## Wie geht es weiter?

Rödl & Partner baute in den letzten Monaten seine Expertise im Rahmen der Begleitung bzw. Beratung bei der Einführung von ISMS weiter aus. Aktuell arbeiten wir mit mehreren Landkreisen erfolgreich am ISIS12® Modell. Dabei stellen wir vor allem fest, dass die mediale Aufmerksamkeit bei Themen wie „Datenschutz“ oder „Informationssicherheit“ zu einer breiten Akzeptanz geführt hat. Auch die Mitarbeiter – sei es nun in einer größeren Stadt oder die dörflich geprägte Kleingemeinde – erkennen in der breiten Masse den Mehrwert von ISIS12®. Auch stellen wir fest, dass – vor allem seit der unmittelbaren Anwendung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) – bereits einige wichtige Themen in „Eigenregie“ umgesetzt wurden. Der Schutz von personenbezogenen Daten genießt einen hohen Stellenwert und ist damit die beste Voraussetzung zur professionellen Einführung eines ISMS.



**Jonas Dikau**

B.Sc. Informationsmanagement  
Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-424  
E-Mail: jonas.dikau@roedl.com



**Bastian Schönnebeck**

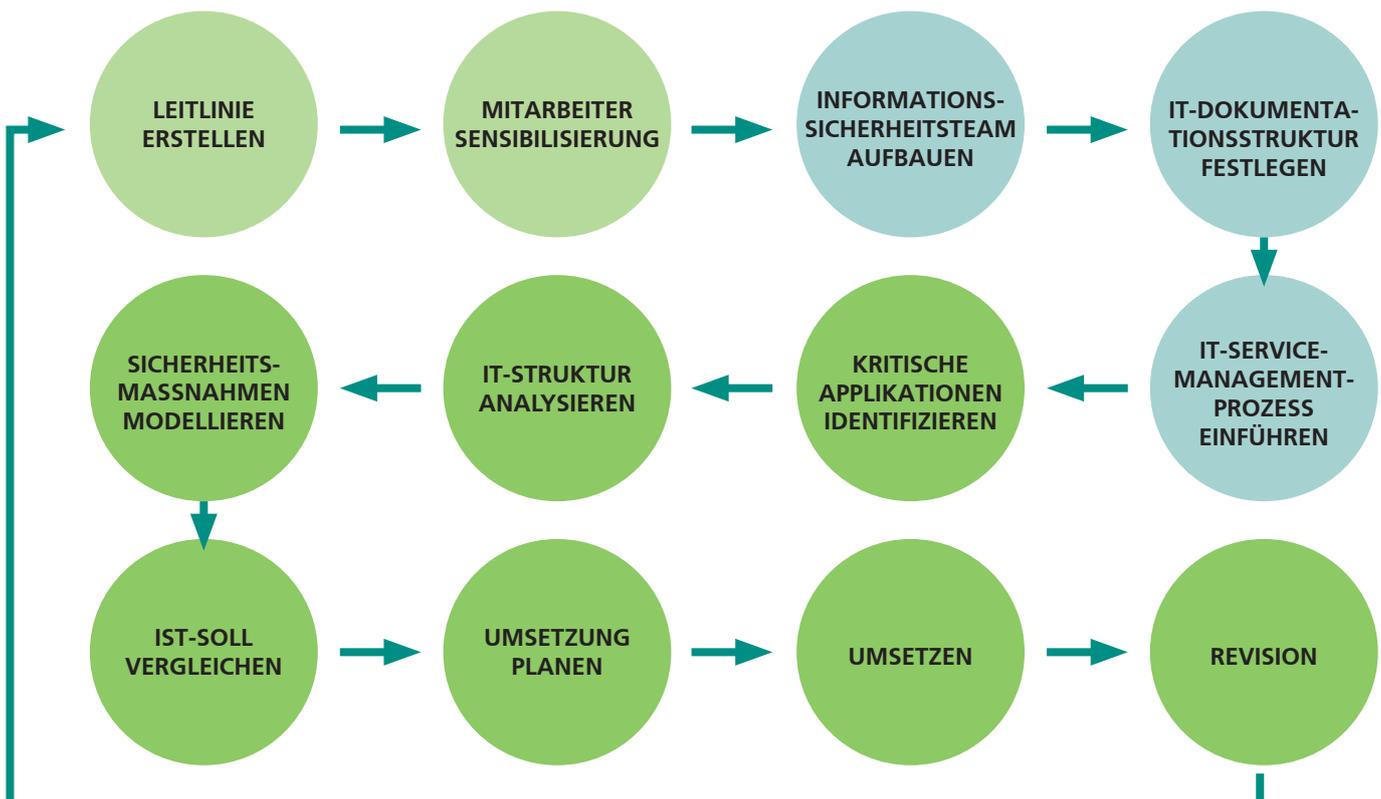
B. Sc. Betriebswirtschaft  
Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-426  
E-Mail: bastian.schoennenbeck@roedl.com

## Kontakt für weitere Informationen:



**Hannes Hahn**

CISA, CSP, DSB, IT-Auditor IDW  
Tel.: +49 (2 21) 94 99 09-200  
E-Mail: hannes.hahn@roedl.com



## Rödl & Partner intern

### > Veranstaltungshinweise

<b>Thema</b>	<b>Werkstattgespräche zum ÖPNV – Schwerpunkt Smart Mobility On Demand-Verkehre als neue Gestaltungsmöglichkeiten für kommunale Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen</b>
<b>Termin / Ort</b>	8. November 2018 / Köln 13. November 2018 / Berlin 15. November 2018 / Hamburg 20. November 2018 / Eschborn 22. November 2018 / Stuttgart 11. Dezember 2018 / Nürnberg

<b>Thema</b>	<b>Prämierte Transparenz für Publikums- und Spezialfonds – Verleihung des Transparenten Bullen</b>
<b>Termin / Ort</b>	13. November 2018 / Köln

<b>Thema</b>	<b>QuARZ Anwendertag</b>
<b>Termin / Ort</b>	15. November 2018 / Köln

<b>Thema</b>	<b>16. Nürnberger Vergaberechtstag</b>
<b>Termin / Ort</b>	6. Dezember 2018 / Nürnberg

Alle Informationen zu unseren Seminaren finden Sie direkt im Internet unter: [www.roedl.de/seminare](http://www.roedl.de/seminare).

#### Kontakt für weitere Informationen:



**Peggy Kretschmer**

B.Sc. Wirtschaftswissenschaften

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 02

E-Mail: [peggy.kretschmer@roedl.com](mailto:peggy.kretschmer@roedl.com)

## Benchmarking in der Wasserversorgung:

10 Jahre Landesprojekt Nordrhein-Westfalen – Mehr als ein Kennzahlenvergleich



Das Benchmarking der Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen ist der erfolgreichste Kennzahlenvergleich in der deutschen Wasserwirtschaft. Im Jahr 2018 feierte das Landesprojekt mit 10 Projektrunden den ersten runden Geburtstag – ein guter Grund zum Feiern und um das zweite Jahrzehnt von Kennzahlenvergleichen in der Wasserversorgung des bevölkerungsreichsten Bundeslandes einzuläuten.



Teilnehmerstimmen und  
Impressionen unter  
<http://bit.ly/benchmarking-wasser>

## Rödl & Partner intern

> Messen



### Einzigartig vielfältig.

20. Fachmesse und  
Kongress des Sozialmarktes

07. – 08. November 2018  
Messezentrum Nürnberg

BESUCHEN  
SIE UNS:

Halle 3A –  
Stand 3A-214

# NEUES DESIGN

Das neue Corporate Design von Rödl & Partner wird sich auch in unseren Newslettern widerspiegeln. Die nächste Ausgabe unseres Fokus Public Sector im kommenden Januar wird daher online wie offline in einer neuen Aufmachung erscheinen.

## Wege aufzeigen

*„Wenn man Bahnbrechendes erschaffen will, muss man sich von Gewohntem lösen und immer wieder neue Wege gehen.“*

*Rödl & Partner*

*„Jeder Schritt will wohlüberlegt sein, wenn ein Castell entsteht. Nur so schaffen wir es bis an die Spitze. Eine Position einzunehmen, sich voll darauf zu konzentrieren: Das muss einfach gegeben sein – anders funktionieren unsere Menschentürme nicht.“*

*Castellers de Barcelona*



„Jeder Einzelne zählt“ – bei den Castellers und bei uns.

Menschentürme symbolisieren in einzigartiger Weise die Unternehmenskultur von Rödl & Partner. Sie verkörpern unsere Philosophie von Zusammenhalt, Gleichgewicht, Mut und Mannschaftsgeist. Sie veranschaulichen das Wachstum aus eigener Kraft, das Rödl & Partner zu dem gemacht hat, was es heute ist.

„Força, Equilibri, Valor i Seny“ (Kraft, Balance, Mut und Verstand) ist der katalanische Wahlspruch aller Castellers und beschreibt deren Grundwerte sehr pointiert. Das gefällt uns und entspricht unserer Mentalität. Deshalb ist Rödl & Partner eine Kooperation mit Repräsentanten dieser langen Tradition der Menschentürme, den Castellers de Barcelona, im Mai 2011 eingegangen. Der Verein aus Barcelona verkörpert neben vielen anderen dieses immaterielle Kulturerbe.

## Impressum Fokus Public Sector

Herausgeber: **Rödl & Partner GbR**  
Äußere Sulzbacher Str. 100 | 90491 Nürnberg  
Tel.: +49 (9 11) 91 93–35 03 | [pmc@roedl.de](mailto:pmc@roedl.de)

Verantwortlich  
für den Inhalt: **Martin Wambach** – [martin.wambach@roedl.com](mailto:martin.wambach@roedl.com)  
Kranhaus 1, Im Zollhafen 18 | 50678 Köln  
**Heiko Pech** – [heiko.pech@roedl.com](mailto:heiko.pech@roedl.com)  
Äußere Sulzbacher Str. 100 | 90491 Nürnberg

Layout/Satz: **Andrea Kurz** – [andrea.kurz@roedl.de](mailto:andrea.kurz@roedl.de)  
Äußere Sulzbacher Str. 100 | 90491 Nürnberg

Dieser Newsletter ist ein unverbindliches Informationsangebot und dient allgemeinen Informationszwecken. Es handelt sich dabei weder um eine rechtliche, steuerrechtliche oder betriebswirtschaftliche Beratung, noch kann es eine individuelle Beratung ersetzen. Bei der Erstellung des Newsletters und der darin enthaltenen Informationen ist Rödl & Partner stets um größtmögliche Sorgfalt bemüht, jedoch haftet Rödl & Partner nicht für die Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der Informationen. Die enthaltenen Informationen sind nicht auf einen speziellen Sachverhalt einer Einzelperson oder einer juristischen Person bezogen, daher sollte im konkreten Einzelfall stets fachlicher Rat eingeholt werden. Rödl & Partner übernimmt keine Verantwortung für Entscheidungen, die der Leser aufgrund dieses Newsletters trifft. Unsere Ansprechpartner stehen gerne für Sie zur Verfügung.

Der gesamte Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet ist geistiges Eigentum von Rödl & Partner und steht unter Urheberrechtsschutz. Nutzer dürfen den Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet nur für den eigenen Bedarf laden, ausdrucken oder kopieren. Jegliche Veränderungen, Vervielfältigung, Verbreitung oder öffentliche Wiedergabe des Inhalts oder von Teilen hiervon, egal ob on- oder offline, bedürfen der vorherigen schriftlichen Genehmigung von Rödl & Partner.