

Der Neue Kämmerer

Zeitung für öffentliches Haushalts-, Beteiligungs- und Prozessmanagement

Ausgabe 01, April 2005

7,50 Euro

Konvergenz

Öffentliches und privates Finanzmanagement nähern sich an: WestLB-Vorstand Dr. Norbert Emmerich im Interview

Seite 3



Virtuelles Rathaus

Wirtschaftsinformatiker der Universität Münster schaffen Standards im E-Government

Seite 4

Effizienz durch Zentralisierung

Sachsens Finanzminister Dr. Horst Metz über Herausforderungen beim Immobilien- und Baumanagement

Seite 8

PPP-Jahrbuch 2005

Am 26. April erscheint anlässlich der 4. Jahrestagung PPP des Konferenzveranstalters ConVent das in Kooperation mit dem DNK herausgegebene 2. Jahrbuch PPP. Interessenten wenden sich bitte an: s.nell@faz-institut.de

Ist die Gewerbesteuer ersetzbar?

Diskussion um stärkste Kommunalsteuer hält an

Die Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer im vergangenen Jahr haben Städte und Gemeinden aufatmen lassen. Konjunkturelle Impulse und die Wirkung von Steuerrechtsänderungen ließen die Einnahmen aus der Kommunalsteuer in die Höhe schnellen. CDU/CSU und die FDP fordern jedoch weiter ihre Abschaffung.

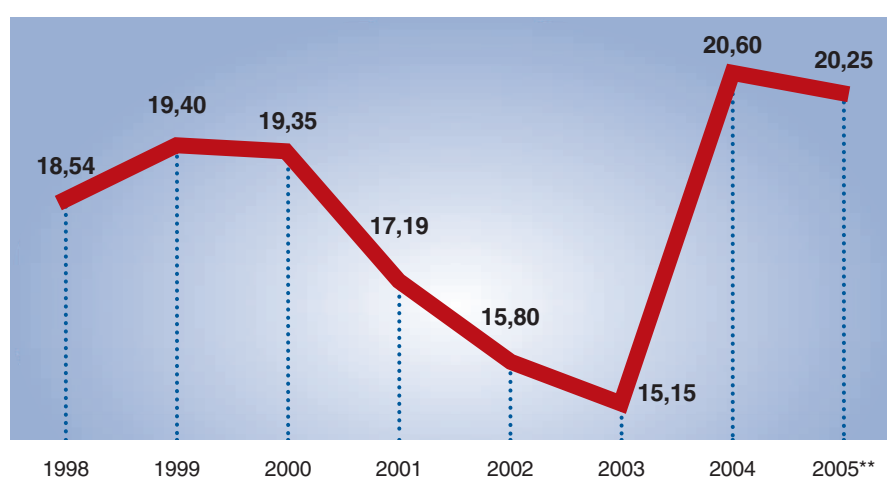
Von Vanessa Keppler

Die kommunalen Haushalte haben 2004 im Vergleich zum Vorjahr ihr Finanzierungsdefizit von 8,5 auf 4,1 Milliarden Euro mehr als halbieren können. Insbesondere die umstrittene Gewerbesteuer trug laut Aussage des Städte- und Gemeindebundes mit netto 20,6 Milliarden Euro einen erheblichen Teil dazu bei. Sie brachte 36 Prozent mehr ein als im vergangenen Jahr.

Dennoch kein Grund zum Jubeln: Schon für das laufende Jahr prognostiziert der Deutsche Städte- und Gemeindebund mit 20,25 Milliarden Euro leicht sinkende Einnahmen aus der Gewerbesteuer und ein Gesamtdefizit von 7 Milliarden Euro. Konjunkturelle Impulse, die Absenkung der Umlage auf Bund und Länder sowie Nachzahlungen für Vorjahre hatten den Einnahmenfluss aus der Gewerbesteuer zuletzt verstärkt. Das Wachstum wird sich jedoch nicht fortsetzen, die Einmaleffekte kommen nicht wieder. Der Rest wird nicht genügen, um die zusätzlichen kommunalen Kosten aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe aufzufangen.

Um Unternehmer zu entlasten, fordern CDU/CSU und FDP die Abschaffung

Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Gemeinden* (in Milliarden Euro)



* Exklusive Stadtstaaten • GewSt netto = GewSt brutto minus an Bund und Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage • ** 2005 Schätzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Quelle: DStGB mit Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Der Deutscher Städte- und Gemeindebund protestieren: Ohne einen adäquaten Ausgleich könne die Gewerbesteuer nicht zur Disposition stehen. Die Parteien diskutieren den Ersatz durch Zuschlagsrechte auf Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Hamburgs Finanzsenator Dr. Wolfgang Peiner kann die Abschaffung der Gewerbesteuer im Zusammenhang mit der Besteuerung von Unternehmen am Standort Deutschland nachvollziehen, betont aber: „Die Kommunen brauchen eine verlässliche, an die Wirtschaftskraft anknüpfende Steuerquelle.“ Um die Gewerbesteuer korrekt zu bewerten, sei es wichtig zu beachten, dass das auf Dauer angelegte Interessenband zwischen ört-

licher Wirtschaft und Stadt gestärkt werde. „Der fiskalische Anreiz, Wirtschaftsbetriebe in den Städten zu halten und neu anzusiedeln, darf nicht zu Gunsten des Faktors eines Wohnsitz-Einwohners geschwächt werden“, warnt Peiner.

Der Deutsche Städtetag gibt weiter zu bedenken: Finanzieren sich Städte und Gemeinden nicht mehr über die Gewerbesteuer, sondern vermehrt über die Einkommensteuer, so müssten Bürger der großen Städte mehr belastet werden. „Die Kernstädte sind in hohem Maße gewerbesteuerfinanziert. Ihre Einnahmeausfälle müssen sie über entsprechende hohe Zuschlagssätze kompensieren, was den Abwanderungsdruck ins Umland verstärkt“, erklärt Peiner. „Das

wäre eine erhebliche Verschärfung der Stadt-Umland-Probleme der Kernstädte zur Folge“, bestätigt ein Sprecher des Deutschen Städtetags. Die Einführung eines Zuschlagssystems verursache außerdem zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Für die Kommunen würde sich der Aufwand zwar verringern, auf die Unternehmen und die Finanzverwaltungen der Länder käme jedoch zusätzliche Arbeit zu. Ein Unternehmen müsste den von der jeweiligen Wohnsitzgemeinde der Arbeitnehmer erhobenen Gemeindefinanzzuschlag ermitteln und diesen getrennt nach Wohnsitzgemeinden anmelden.

Ein sehr großer Bierdeckel

In Zeiten, in denen Politiker davon träumen, eine Steuererklärung auf einem Bierdeckel unterzubringen, erscheint diese Lösung abwegig. „Es gibt im Moment keine Alternative zur Gewerbesteuer“, fasst Timm Fuchs, Referatsleiter Finanzen beim Deutschen Städte- und Gemeindebund, zusammen. Die Arbeit der 2003 gescheiterten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen habe gezeigt, dass die finanziellen Umverteilungswirkungen aller Alternativen quantifiziert und ihre Administrierbarkeit sichergestellt werden müssten. Daran sei das Modell der Wirtschaft, das sich in Teilen im Programm von CDU/CSU und dem der FDP wiederfinde, gescheitert. Voraussetzung für eine Reform der Gewerbesteuer sei eine quantitative und qualitative Verbesserung der finanziellen Grundlagen für die kommunale Aufgabenerfüllung.

v.keppler@derneuekaemmerer.de

KOMMENTAR/EDITORIAL

Raum für Phantasie

Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer im vergangenen Jahr waren wie ein warmer Regen für die kommunalen Haushalte. Nicht nur die Impulse aus der leicht anziehenden Konjunktur, auch die längst überfällige Senkung der Umlage auf Bund und Länder um 10 Prozentpunkte hatten dieses Wachstum ermöglicht. Die Kommunen konnten erste Löcher stopfen, ihre finanzielle Situation bleibt aber angespannt.

Dennoch werden CDU/CSU und FDP nicht müde, die Abschaffung der wichtigsten Kommunalsteuer zu fordern – auch wenn den Parteien die Finanzkrise der Kommunen bekannt ist. Die ordnungspolitischen Argumente der Gewerbesteuergegner sind nicht ganz haltlos: Soziale Leistungen und Infrastrukturinvestitionen kommen den Unternehmen wie auch den Bürgern der Stadt zugute. Zieht man zur Ausgestaltung der Kommunalsteuer nicht nur das Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern auch das Äquivalenzprinzip heran, so scheint sich die Sonderbelastung gewerblicher Unternehmen kaum rechtfertigen zu lassen. Auch die Tatsache, dass die Gewerbesteuer lediglich an gewerbliche und nicht an unternehmerische Tätigkeit anknüpft, ist diskussionswürdig.

Dem widersprechen auch die kommunalen Finanzentscheider nicht. Ihr Protest gilt nicht der Idee, eine Alternative für die Gewerbesteuer zu suchen. Sie wehren sich gegen eine übereilte Abschaffung – ohne einen adäquaten Ersatz zu bieten. Die Phantasie der Fachleute bleibt also gefragt.

Dass die Diskussion um die steuerliche Sonderbehandlung gewerblicher Tätigkeiten ein Zukunftsthema darstellt, ist unstrittig. Ende Mai wählt Nordrhein-Westfalen als einwohnerstärkstes Bundesland einen neuen Landtag. Sollte es zu einem Regierungswechsel kommen, könnte schon kurzfristig das Thema Gewerbesteuer an Brisanz gewinnen.

v.keppler@derneuekaemmerer.de

Die Stadt der Zukunft

Wandel erfordert integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Management

Von Hartmut Thielen

Die Städte in Deutschland stehen vor schwierigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen. Mit dem Leitbild zur „Stadt der Zukunft“ hat der Deutsche Städtetag deutlich Position für starke Städte, für eine zukunftsorientierte Reform der Gemeindefinanzierung und für die Nutzung der Chancen einer leistungsfähigen kommunalen Selbstverwaltung bezogen. Die kommunale Selbstverwaltung, einer der Grundpfeiler unserer föderalen Demokratie, ist jedoch zu Beginn des 21. Jahrhunderts akut bedroht:

> **Finanziell** wird sie durch den Verfall der Gewerbesteuer und die strukturellen und konjunkturellen Krisen in vielen Branchen und Regionen ausgehöhlt. Kaum eine deutsche Großstadt kann gegenwärtig einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Investitionen, Personal und freiwillige Leistungen wurden bereits in den letzten Jahren dramatisch reduziert.

> **Politisch** leidet die kommunale Selbstverwaltung an Legitimationsdefiziten durch sinkende Wahlbeteiligung und durch das schwindende, oft eher auf eigene Interessen beschränkte Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger. Private Akteure – Interessengruppen, In-

vestoren, Projektentwickler usw. mit eher globaler als lokaler Orientierung – spielen eine immer größere Rolle bei der Formulierung von Prioritäten der Stadtentwicklung.

> **Sozial und kulturell** gerät die Kommunalpolitik mehr und mehr in eine Zangenbewegung zwischen einer pluralistischen, in ihren Lebensstilen immer stärker ausdifferenzierten Stadtgesellschaft und abnehmenden Ressourcen für Konfliktmanagement und Daseinsvorsorge.

> Angesichts des sozialen und demographischen Wandels, des vielerorts dramatischen Einwohnerrückgangs und knapper Finanzmittel helfen keine reaktiven Einzelmaßnahmen mehr. Vielmehr erfordert die Situation strategisches und integriertes Denken sowie aktives Gestalten. Wirksame Strategien der Stadtentwicklung können dabei nur in Kooperation mit Bürgerinnen und Bürgern sowie mit der örtlichen Wirtschaft entstehen. Zur Umsetzung bedarf es eines systematischen **Stadtentwicklungsmanagements**.

Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement finden in vielfältigen Akteurskonstellationen statt. Klassische öffentlich-private Partnerschaften, aber verstärkt auch die Rahmensetzung und Moderation für rein

private Projekte sowie rein öffentliche Kooperationen mit regionalen, staatlichen oder europäischen Verwaltungsebenen bestimmen schon seit einigen Jahren die Arbeitsformen der Stadtentwicklungsplanung.

Vertragsförmige oder gesellschaftsrechtliche Regelungen (Kooperationsverträge, gemeinsame öffentlich-private Projektgesellschaften, städtebauliche Verträge) und die vorausgehenden Aushandlungsprozesse werden neben öffentlich-rechtlichen Instrumenten (z.B. Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Baugenehmigung, Umlegung) weiter an Bedeutung gewinnen, ohne jedoch Letztere ersetzen zu können. Vielmehr geht es künftig um Regelungssysteme, die aufeinander bezogen und flexibel sind, aber gleichwohl die Durchsetzung von Gemeinwohlinteressen sichern, und dem Gleichbehandlungsgrundsatz genügen.

Entsprechend sind kooperatives Prozess- und Projektmanagement innerhalb der Verwaltung und mit privaten Partnern sowie frühzeitige Informations- und Beteiligungsangebote an Stadtteilgremien, Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen und interessierte Öffentlichkeit wesentliche Instrumente einer umsetzungsorientierten Stadtentwicklungsplanung. Wichtige Erfolgsfaktoren einer

kooperativen Stadtentwicklung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren sind dabei u.a.:

- > ein klares Leitbild und politisch verbindliche Leitlinien und Konzepte der Stadtentwicklung, die längerfristige Planungssicherheit für Investoren geben und eine sachgerechte Koordination von Einzelprojekten erlauben;
- > ein hohes Maß an Konsens im Stadtrat und in der städtischen Gesellschaft über die grundsätzlichen Ziele und Verfahrensweisen einer sozial und ökologisch verantwortlichen und wirtschaftlich tragfähigen Stadtentwicklung;
- > ein transparentes und einheitliches Verfahren zum Interessenausgleich zwischen Stadt und privaten Partnern und zum Umgang miteinander;
- > eine große Dialogbereitschaft und Abbau von Berührungängsten und Feindbildern auf beiden Seiten;
- > eine regelmäßige Erfolgskontrolle, die grundsätzliche Bereitschaft zum kontrollierten Experiment sowie zu notwendigen Korrekturen an Leitlinien, Konzepten und Verfahrensweisen.

Schließlich können gerade kooperative Planungsprozesse zwischen Verwaltung und Eigentümern, Projektentwicklern und Investoren nur dann zu einem

Fortsetzung auf Seite 12 ►

INHALT

Haushaltsmanagement	S. 2
Berlin zentralisiert Personalüberhang	
Prozessmanagement	S. 4
Beschleunigtes Baugenehmigungsverfahren in Gießen	
PPP • Privatisierung	S. 7
Abwasserunternehmen und Privatwirtschaft im Team	
Beteiligungsmanagement	S. 9
Ergebnisorientierte Führung in der Verwaltung	
Recht & Steuern	S. 11
Kommunales Sale and Leaseback bleibt umstritten	
Personen & Positionen	S. 12
Modell Offenbach: Oberbürgermeister Gerhard Grandke im Interview	

Haushaltsmanagement

Personal managen

Land Berlin als Vorreiter in Deutschland

Hohe Personalausgaben engen den ohnehin geringen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand ein, können aber auf Grund der restriktiven Bestimmungen von öffentlichem Dienstrecht und Kündigungsschutz kaum reduziert werden. Einzuspärende Stellen werden mit dem „k.w.-Vermerk“ versehen, die betroffenen Mitarbeiter aber nur mehr oder weniger effizient weiterbeschäftigt – eine Verschwendung finanzieller und personeller Ressourcen.

Von Friederike Wehnert

Das Bundesland Berlin ist beim Thema öffentliche Finanzen bislang kaum positiv aufgefallen. In einem Teilbereich hat sich das Anfang 2004 geändert: Berlin hat als erstes Bundesland eine zentrale Stelle eingerichtet, die sich um den Personalüberhang kümmert: das „Zentrale Personalüberhangmanagement“ (ZeP).

In Deutschland ist die Zentralisierung des Personalüberhangs auf Landesebene bislang einmalig. Auch wenn das Konzept nicht vollständig auf andere Bundesländer – vor allem nicht auf Flächenstaaten – übertragbar ist, weckt das Berliner Modell Interesse. Immer häufiger informieren sich Vertreter anderer Bundesländer vor Ort über Aufgaben, Aufbau und Funktionsweise des ZeP.

Berlin hat historisch bedingt mit einem besonders großen Personalüberhang zu kämpfen: Bei der Vereinigung von Ost und West traf zwei aufgebäumte Verwaltungen aufeinander; ähnliches geschah 2001 bei der Zusammenlegung von Bezirken. Bis zum Jahr 2007 sollen landesweit ca. 13.000 Stellen den „k.w.-Vermerk“ erhalten. Die meisten betroffenen Mitarbeiter werden den Stellenpool durch natürliche Fluktuation oder einen behördeninternen Wechsel auf ausfinanzierte Stellen verlassen. Für etwa 4.000 bis 5.000 Überhangkräfte wird das ZeP eine Lösung suchen.

Zwar stießen Befürworter eines zentralen Stellenpools zunächst auf heftigen Widerstand – besonders bei Gewerkschaften und dem Hauptpersonalrat. Aber vor allem eine klare Politik hat schließlich zur Zentralisierung des Überhangmanagements geführt: „Treibende Kraft für die Einsetzung der Behörde war Finanzsenator Dr. Thilo Sarrazin, der von Anfang an eine klare Vorstellung vom Konzept des ZeP als

Unterbehörde der Senatsverwaltung für Finanzen hatte und konsequent an seiner Durchsetzung gearbeitet hat“, berichtet Peter Buschmann, Direktor des ZeP.

Funktionsweise des ZeP

Während der Personalüberhang bis Ende 2003 in den fast 50 Personalhoheiten dezentral verwaltet wurde, stellt das ZeP seitdem die landesweite Transparenz von verfügbaren Personalkapazitäten und offenen Stellen sicher. Informationen und Know-how werden zusammengeführt, was zu höherer Effizienz der Vermittlungsprozesse beiträgt.

Damit das ZeP unmittelbar auf Personalüberhangkräfte zugreifen kann, werden sämtliche Überhangkräfte des Landes Berlin in das ZeP versetzt. Anfang dieses Jahres betraf dies 3.120 Personen.



Das Brandenburger Tor ist ein Wahrzeichen Berlins.

Die zum ZeP versetzten Dienstkräfte werden in der Regel zunächst für eine Übergangszeit in ihre alte Dienststelle rückabgeordnet. Sie warten also nicht etwa zu Hause auf einen neuen Einsatzort, sondern sind weiter in den Arbeitsprozess eingebunden. Um die Flexibilität der Mitarbeiter sicherzustellen oder sie auf einen möglichen Wechsel der Dienststelle vorzubereiten, finden „Überkreuzabordnungen“ statt. Ziel ist es, die Dauer der Rückabordnung auf maximal drei Monate zu begrenzen. In dieser Zeit macht sich das Vermittlungsteam des ZeP (ein Vermittler für rund 150 Überhangkräfte) ein Bild vom Qualifikationsprofil der Dienstkräfte und leitet bei Bedarf Qualifizierungsmaßnahmen ein. Für Weiterbildungs- und falls notwendig Umschulungsmaßnah-

men steht etwa 1 Million Euro zur Verfügung.

Natürlich gibt es auch in einer überbesetzten Verwaltung freie Stellen – gegenwärtig im Land Berlin ca. 1.200, davon etwa zwei Drittel unbefristet. Alle Behörden sind verpflichtet, diese Stellen an das ZeP zu melden oder bei Bedarf Übergangseinsätze zu beantragen. Der potenziell aufnehmenden Behörde werden vom ZeP geeignete Kandidaten vorgestellt. Das Auswahlverfahren führt die Behörde aber selbst durch. Im Fall von Übergangseinsätzen hat das ZeP das Zuweisungsrecht und kann Mitarbeiter direkt zuordnen. Aktuelles Beispiel für einen Sondereinsatz ist die Einführung von Hartz IV, für dessen konkrete Umsetzung das ZeP Mitarbeiter zur Verfügung stellt. Daneben werden Überhangkräfte für externe Einsätze an freie Träger vermittelt. Hierfür zahlt das ZeP Personalkostenzuschüsse, die je nach Gehaltsstufe des Mitarbeiters und Profil der Stelle ausgehandelt werden.

„Das Besetzungsverfahren läuft vor allem in der allgemeinen Verwaltung sehr gut“, resümiert Norbert Schepp, der für die Vermittlung zuständige Referatsleiter des ZeP. „Spezielle Ausbildungsfälle, wie z.B. im medizinischen Bereich, sind hingegen schwieriger zu vermitteln.“ Unter dem Strich sind die ersten Erfahrungen mit dem ZeP durchweg positiv. Eine landesweite Bündelung führt zu einem effizienten Personalüberhangmanagement und trägt zur Entlastung des Landeshaushalts bei.

Gestaltungsbehörde

Natürlich ist das ZeP auf Zeit angelegt, denn mit dem vollständigen Abbau des Personalüberhangs wird es seine Existenzberechtigung verlieren. Dessen sind sich Peter Buschmann und seine Vermittler bewusst. „Der Erfolg unserer Arbeit wird in den nächsten fünf Jahren zu messen sein“, stellt Buschmann fest, der sein Haus als „Gestaltungs- statt Verwaltungsbehörde“ beschreibt. Gelingt es dem ZeP, sich als Personaldienstleister für die öffentliche Verwaltung zu positionieren, wird es aber auch anschließend genügend Aufgaben geben. Vielleicht wird es mittelfristig auch Neueinstellungen vornehmen können. Oder es erhält im Falle einer Fusion der Länder Berlin und Brandenburg neue Aufgaben als Stellenpool.

f.wehnert@derneuekaemmerer.de

Doppik gefragt

Neues kommunales Haushaltsrecht – aktuelle Entwicklungen

Dem Ruf nach einer betriebswirtschaftlich ausgerichteten Rechnungslegung sind bislang erst Hessen und Nordrhein-Westfalen gefolgt. Andere Bundesländer stecken noch in den Startlöchern.

Von Peter Heine

Hessen und Nordrhein-Westfalen sind mittlerweile der Forderung nach einer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung bei der Führung öffentlicher Haushalte nachgekommen. Die beiden Bundesländer haben das Gemeindehaushaltsrecht entsprechend geändert, die Regelungen sind bereits in Kraft getreten. Ab dem 1. Januar 2008 bzw. 2009 sind die neuen Regelungen im Rahmen von Übergangsvorschriften umzusetzen. In den meisten anderen Bundesländern sind die – im Entwurf vorliegenden – neuen Gemeindeordnungen samt verbundener Rechtsvorschriften noch nicht in Kraft getreten. Nur in Ausnahmefällen besteht auf Landesebene noch kein klares Meinungsbild in puncto künftiger Neuregelungen. Daher kann man davon ausgehen, dass wohl alle Städte und Gemeinden ihr Rechnungswesen spätestens bis zum Jahr 2010 bzw. 2011 umstellen müssen.

Die Bundesländer sehen einheitlich eine Umstellung des Haushaltsplans und -vollzugs auf das so genannte Dreikomponenten-Modell vor – ein doppisches System aus Vermögens- und Ergebnisrechnung, ergänzt durch eine Finanz-/Geldflussrechnung. In einigen Ländern besteht die Möglichkeit einer erweiterten Kameralistik, das heißt einer Annäherung an die Doppik in Form einer ergänzenden Darstellung des Ressourcenverbrauchs. Spätestens mit der ebenfalls vorgesehenen konsolidierten Rechnungslegung, in die verbundene kommunale privatwirtschaftliche Unternehmen und Gesellschaften einbezogen werden, dürfte ein vollständiger Übergang zur Doppik erfolgen.

Die einzelnen landesrechtlichen Bestimmungen offenbaren auch inhaltliche Unterschiede im kommunalen Haushaltsrecht der Bundesländer. Diese betreffen die Wertansätze in den Eröffnungsbilanzen und in den Folgebilanzen. Berührt ist unter anderem die Nettoposition Eigenkapital. Durch die Umstellung wird das Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz verringert auf Grund der bisher noch nicht veranschlagten Fehl-

beträge und Rückstellungen – inklusive Pensionsrückstellungen.

Diese unterschiedliche Handhabung der Länder steht der Kodifizierung bundeseinheitlicher Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung der Körperschaften des öffentlichen Rechts (GOB-KÖR) entgegen, für die sich in Streitfällen oder für Zwecke der Rechtsfortbildung eine bundeseinheitliche Rechtsprechung entwickeln könnte.

Anschluss an internationale Entwicklungen

Es wäre sinnvoll, wenn sich die Bundesrepublik Deutschland möglichst schnell dazu entschließen würde, die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) zu adaptieren, um wieder an internationale Entwicklungen Anschluss

„Deutschland muss wieder Anschluss an die internationalen Entwicklungen finden.“

zu finden. Unabhängig davon führen die unterschiedlichen länderspezifischen Ausgangslagen innerhalb Deutschlands auch zu einem erhöhten finanziellen Aufwand. Die Unterschiede treten verstärkt in Erscheinung, wenn die verbundenen kommunalen (privat-)wirtschaftlichen Unternehmen und Gesellschaften in eine konsolidierte Gesamtbilanz der Stadt oder des Gemeindekonzerns einbezogen werden müssen.

Auch eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Rechnungslegung samt Berichtswesen und Controlling auf Basis einer Haushalts- und Produktplanung führt freilich nicht zu einer verbesserten Finanzsituation. Doch trotz berechtigter Kritik und Skepsis: Der Ausweis des gesamten Vermögens und aller Schulden in einem konsolidierten jährlichen kommunalen Gesamtabschluss berechtigt zur Hoffnung, dass Verwaltung, Politik und Bürger erkennen, dass nur ein erhöhter persönlicher Arbeitseinsatz und ein hohes Maß an Verzicht auf die Inanspruchnahme öffentlicher Ressourcen – z.B. öffentlicher Einrichtungen wie Schwimmbäder und anderer Standards – den allgemeinen privaten Wohlstand erhalten können.

Peter Heine ist Magistrat des Kassen- und Steueramts der Stadt Frankfurt am Main.

pole position



Die Sozietät

Nörr Stiefenhofer Lutz gehört zu den profiliertesten Akteuren im europäischen Rechtsmarkt. Wir sind international und multidisziplinär aufgestellt, unsere Beratungskompetenz erstreckt sich über alle Bereiche des Wirtschaftsrechts bis hin zu Financial Advice und Consulting Services.

Mit über 300 Berufsträgern in insgesamt elf eigenen Büros sind wir in den wichtigsten Wirtschaftszentren Deutschlands, Mittel- und Osteuropas präsent. In Westeuropa und den Vereinigten Staaten können wir uns auf langjährige Best Friends Beziehungen verlassen. Außerdem sind wir Mitglied von Lex Mundi, dem weltweit führenden Netzwerk unabhängiger Rechtsanwaltskanzleien.

Fokus Vergaberecht

Unsere Experten im Vergaberecht begleiten seit vielen Jahren Auftraggeber und Bieter bei Ausschreibungs- und Vergabeverfahren. Sie kennen die Belange beider Seiten: Für Auftraggeber ist eine rechtssichere Ausschreibung entscheidend. Bietern kommt es darauf an, Chancen, die sich durch das Vergaberecht ergeben, zu nutzen und erfolgreich durchzusetzen.

Als große wirtschaftsberatende Sozietät können wir unseren Mandanten viele Vorteile bieten: Sie finden bei uns hoch spezialisierte Vergaberechtsexpertise und haben gleichzeitig Zugriff auf das gesamte Know-how der Fachgruppe Immobilienrecht, Privates Baurecht und Öffentliches Recht. Neben fundiertem juristischem Fachwissen bringen unsere Experten auch außergewöhnlich gute Branchenkenntnisse mit. Bitte sprechen Sie uns an.

Ausführliche Informationen über unsere Sozietät finden Sie im Internet. Besuchen Sie uns unter www.noerr.de

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ

RECHTSANWÄLTE STEUERBERATER WIRTSCHAFTSPRÜFER • PARTNERSCHAFT

BERLIN DRESDEN DÜSSELDORF FRANKFURT AM MAIN MÜNCHEN
BRATISLAVA BUDAPEST BUKAREST MOSKAU PRAG WARSCHAU

Berlin

RA Dr. Jan Kehrberg
Charlottenstraße 57
10117 Berlin
Tel. +49-(0)30-2094-2000
Fax +49-(0)30-2094-2094
E-Mail: jan.kehrberg@noerr.de

Dresden

RA Dr. Tobias Hänsel
Louis-Braille-Straße 5
01099 Dresden
Tel. +49-(0)351-81 660-0
Fax +49-(0)351-81 660-81
E-Mail: tobias.haensel@noerr.de

Düsseldorf

RA Gregor Barbers, LL.M.
Victoriaplatz 2
40477 Düsseldorf
Tel. +49-(0)211-49986-0
Fax +49-(0)211-49986-100
E-Mail: gregor.barbers@noerr.de

Frankfurt am Main

RA Dr. Thomas Bergmann
Friedrichstraße 2-6
60323 Frankfurt am Main
Tel. +49-(0)69-971477-0
Fax +49-(0)69-971477-100
E-Mail: thomas.bergmann@noerr.de

München

RA Uwe-Carsten Voellink
Briener Straße 28
80333 München
Tel. +49-(0)89-28 628-0
Fax +49-(0)89-28 0110
E-Mail: uwe-carsten.voellink@noerr.de

MEMBER
LEX MUNDI
THE WORLD'S LEADING ASSOCIATION
OF INDEPENDENT LAW FIRMS

Finanzmanagement

Kommunal forfaitieren

Königsweg für kleinere PPP-Projekte?

Der Kommunalkredit ist unschlagbar, argumentieren PPP-Gegner. Dabei vergessen sie, dass die meisten deutschen Kommunen ihre PPP-Projekte über eine kommunale Forfaitierung finanziert haben.

Von Thomas Grotowski

PPPs stehen für mehr Effizienz bei der Realisierung von Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand. Die Grundidee von PPP geht einher mit der Übertragung von Risiken vom öffentlichen Auftraggeber auf den privaten Anbieter. Kernidee ist, dass derjenige das Risiko übernimmt, der es besser managen kann. Das Risiko bezieht sich dabei auf den gesamten Lebenszyklus der Investition und umfasst die Bereiche Planung, Bauerstellung, Betrieb und Finanzierung. Dieser Effizienzvorteil soll mit geringeren Kosten für die öffentliche Hand einhergehen. Den geringeren Bau- und Betreiberkosten stehen jedoch gewöhnlich höhere Finanzierungskosten aus der Projektfinanzierung gegenüber. Denn die Konditionen eines Kommunalkredits sind in der Regel unschlagbar. Die Bauindustrie muss sich weitaus teurer refinanzieren. In der Theorie der PPP übersteigen die Vorteile aus effizientem Bau und Betrieb und der Risikoverlagerung auf den privaten Ersteller/Betreiber die höheren Finanzierungskosten. Unter dem Strich soll PPP also dennoch die wirtschaftlichste Lösung sein.

Insbesondere bei kleineren Projekten muss die Projektfinanzierung aber nicht die vorteilhafteste Lösung darstellen. Denn das Angebot einer Projektfinanzierung ist für die Bank aufwendig und damit teuer. Bei einem kleinen Investi-

tionsvolumen von beispielsweise 5 Millionen Euro ist die standardisierte kommunale Forfaitierung in aller Regel kostengünstiger. Über diese Finanzierungsform hat die Kommune die Möglichkeit, die Effizienzgewinne aus PPP mit den Finanzierungsbedingungen einer konventionellen Beschaffung zu kombinieren.

Zwei Projektphasen

Für die Finanzierung eines PPP-Projektes sind zwei Phasen zu unterscheiden: In der Bauphase wird die Projektgesellschaft, die das Objekt erstellt, finanziert. Dabei stellt die Bank auf das Risiko der Projektgesellschaft ab. Aus Sicht des Finanzinstituts handelt es sich dabei um einen Firmenkredit.

Nach der Erstellung des Objektes beginnt die Nutzungsphase. Hier kann die Kommune das Projekt über eine Forfaitierung mit kommunalem Risiko finanzieren. Die Konditionen sind wesentlich günstiger als bei einem Firmenkredit. Die Vorgehensweise ist wie folgt:

Einem Unternehmen entstehen auf Grund eines vertraglichen Leistungsverhältnisses, zum Beispiel für die Errichtung eines Gebäudes oder das Betreiben einer Anlage, Entgeltansprüche gegenüber der öffentlichen Hand.

Die Bank kauft diese Entgeltansprüche an. Der Forderungskaufpreis errechnet sich als abgezinster Barwert der angekauften Entgelte.

Seitens der öffentlichen Hand erhält die Bank einen „relativen Einredeverzicht“. „Relativ“ bedeutet hier, dass lediglich der Bank gegenüber auf Einrede und Einwendung verzichtet wird. Forderungen der Kommune gegenüber der Projektgesellschaft, zum Beispiel wegen Mängeln am Objekt, bleiben bestehen.

Voraussetzung für eine kommunale Forfaitierung ist also stets die Einbindung der öffentlichen Hand in den Liquiditätsfluss des Projektes, der durch die Bank angekauft werden kann. Es muss ein Anspruch aus einer Forderung gegenüber einem öffentlichen Kunden bestehen. Die Forfaitierung ist eine Variante der Off-Balance-Finanzierung, die eine Liquiditätsbeschaffung ohne Kreditaufnahme zu günstigen Konditionen ermöglicht. Die kommunale Forfaitierung ist demnach ein kommunaldarlehensnahes Finanzierungsinstrument. Die Konditionen sind mit denen eines Kommunaldarlehens vergleichbar. Dabei gibt es grundsätzlich keine Mindestgrenze für das Finanzierungsvolumen. Es müssen dabei keine dinglichen Sicherheiten bestellt werden. Darüber hinaus kann sich die Kommune, gerade in sensiblen Bereichen, alle Einflussmöglichkeiten, zum Beispiel hinsichtlich der Gestaltung des Objektes, sichern.

Meistgenutzter Weg

Auf Grund dieser Vorteile sind die meisten deutschen Projekte in dieser Finanzierungsform realisiert worden. Künftig wird sich der Markt für PPP-Finanzierungen wahrscheinlich zweifachen: Kleinere Projekte werden tendenziell eher durch eine standardisierte kommunale Forfaitierung finanziert werden. Bei Investitionen von 50 Millionen Euro und mehr kann aber unter Umständen nur eine maßgeschneiderte Projektfinanzierung den Spezifika des Projektes Rechnung tragen.

Thomas Grotowski ist Abteilungsleiter Öffentliche Kunden bei der HypoVereinsbank.

Konvergenz

„Öffentliches und privates Finanzmanagement nähern sich an“ – Der DNK im Gespräch mit Dr. Norbert Emmerich, Vorstand WestLB AG

Am 1. März fand in Düsseldorf die 1. Fachkonferenz „Haushaltskonsolidierung“ statt. Der Deutschland-ableger der Financial Times und der Kongressveranstalter ConVent hatten unter dieser Überschrift verschiedene Fachleute aufgerufen, die Zukunft der Finanzierung öffentlicher Leistungen zu diskutieren. Am Rande der Konferenz stellte sich Dr. Norbert Emmerich, Vorstand der WestLB AG, den Fragen des DNK.



Dr. Norbert Emmerich, Vorstand der WestLB AG.

Herr Dr. Emmerich, Kommunen nehmen Aufgaben des Allgemeinwohls wahr, aber das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen fordert verstärkt unternehmerisches Handeln. Letzteres stellt ja eigentlich auf die Erzielung von Gewinnen ab. Wie werden Kommunen diesen Widerspruch auflösen?

Dr. Emmerich: Sie haben Recht. Im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen wird sich künftig eine Menge ändern. In der bisher geltenden klassischen Kameralistik als Finanzrechnungssystem der reinen Einnahmen-/Ausgabenrechnung wurde eine Bilanz für die Kommune bislang nicht erstellt. Eine vollständige und transparente Ermittlung der Kosten des Verwaltungshandelns war so nicht möglich. Die tatsächlichen Kostenstrukturen öffentlicher Investitionen mit ihren Folgekosten waren demzufolge nicht erkennbar.

Der Druck auf die Kommunen wächst aber: Die Steuerbasis ist nicht mehr so ergiebig, die Verschuldungsfähigkeit stößt an ihre Grenzen...

Dr. Emmerich: Auch richtig. Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts wird die Strukturen der bisherigen Finanzrechnung durch ein Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKF) ersetzen. Damit wird für die Kommunen unternehmerisches Handeln und Denken nicht nur möglich, sondern auch zwingend erforderlich.

Aber wie lässt sich denn unternehmerisches Handeln mit politischen Zielen unter einen Hut bringen?

Dr. Emmerich: Der Politik muss daran gelegen sein, dass mit den vorhandenen Mitteln gut und effizient gewirtschaftet wird. Darum geht es, nicht um Profit, sondern um Effizienz. Das ist der gemeinsame Nenner von Allgemeinwohl und unternehmerischem Handeln.

Was ist das Hauptziel der Reform?

Dr. Emmerich: Im Vordergrund steht, die strategische Steuerung in den Kommunen nach Zielen für die Aufgaben des Allgemeinwohls zu ermöglichen. Wir stecken heute noch im Prinzip der so genannten Inputsteuerung. Wir befassen uns verwaltungsintern mit der Ermächtigung von Ausgaben aus dem vorhandenen Budget – unabhängig von den damit verfolgten Zielen. Vielleicht konnte man sich das früher einmal leisten. In Zeiten knapper Finanzen ist die Abkehr von einer reinen Inputsteuerung unerlässlich.

Was bedeutet das konkret?

Dr. Emmerich: Künftig wird die gemeindliche Wirtschaft nach den Kriterien der Outputsteuerung geführt. Die

Kommunen werden in der Outputsteuerung ihre Leistungen als Produkte definieren, z.B. die Führung einer Bibliothek. Und sie werden Ziele definieren, wie den Grad der Kundenerreichung oder der Wirtschaftlichkeit. Die konkrete Steuerung erfolgt dann über Kennzahlen wie z.B. das angestrebte Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Kommunen werden künftig als „Konzern“ betrachtet: d.h., neben dem Kernhaushalt werden auch die übrigen Haushalte wie etwa die Beteiligungsunternehmen der Kommune in einem Gesamtabschluss dargestellt. Was bringt das?

Dr. Emmerich: Kurzfristig kommt hier auf die Kommunen zunächst einmal ein erhöhter Aufwand zu. Auf mittlere Sicht wird sich das aber auszahlen: Durch diese kaufmännische Herangehensweise werden verbesserte Erkenntnisse über die kommunale Vermögenssituation vorliegen und Handlungsfelder der Kommunen schneller und deutlicher identifizierbar. Das Handeln des öffentlichen Sektors wird nachvollziehbarer und letztlich auch besser kontrolliert.

Die Eigentumsverhältnisse der WestLB haben sich geändert. Der Druck des EU-Wettbewerbsrechts hat das Thema „öffentliche Förderung“ ja aus Ihrem Geschäftsmodell herausgedrängt. Ist die WestLB AG noch der richtige Ansprechpartner für die Kommunen?

Dr. Emmerich: Die Kommunen bleiben auch in der WestLB AG und dem neuen Geschäftsmodell strategische Zielkundengruppe. Für die Betreuung öffentlicher Haushalte und deren Unternehmen gibt es dazu einen eigenen Geschäftsbereich.

Was kann Ihr Haus, was andere nicht können?

Dr. Emmerich: Die WestLB hat zusammen mit den Sparkassen vor allem in NRW und Brandenburg aus ihrer Funktion als Kommunalkreditbank langjährige Erfahrung mit den Bedürfnissen der öffentlichen Hand. Wir verfügen über eine breite Produktpalette für kommunale Unternehmen, die sich auch aus unserer Expertise als internationale Geschäftsbank für Firmenkunden ergibt. Diese Produkte werden künftig auch für Kommunen wichtig, wenn sie Bilanzen nach dem Vorbild der Firmenkunden aufstellen. Die Bedürfnisse von Kommunen werden gerade durch die intensive Zusammenarbeit von uns erkannt. Wie in der Vergangenheit bieten wir den Kommunen auch künftig maßgeschneiderte Lösungen für diese Bedürfnisse an.

Können Sie uns Beispiele nennen?

Dr. Emmerich: Wir beraten kommunale Kunden erfolgreich in Fragen der Beteiligungsoptimierung. Beispielsweise haben wir den Kreis Kleve bei der Emission einer Umtauschanleihe unterstützt. Dies zeigt, wie mit intelligenten Produkten kommunales Vermögen – in jenem Fall in Form von RWE-Aktien – zur Generierung zinsgünstiger Finanzierungen genutzt werden kann. Ein weiteres Beispiel ist das Management der kommunalen Schulden: Wir bieten hier Optimierungsmöglichkeiten für bestehende und künftige Zinspositionen. Auch das M&A-Angebot unseres Hauses bietet Lösungen, die auch im öffentlichen Sektor erfolgreich umgesetzt wurden. Die Zukunft der Kommunalfinanzierung ist im Prinzip von jener der Privatwirtschaft nicht mehr zu unterscheiden: Die beiden konvergieren. In beiden Welten wird man künftig alle Instrumente des modernen Financial Engineering ausschöpfen, um effizienter mit dem eingesetzten Kapital zu wirtschaften.

Herr Dr. Emmerich, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Die Fragen stellte André Hülsbömer.

a.huelsboemer@derneuekaemmerer.de

Im Westen viel Neues

Förderbank für NRW-Kommunen mit neuen Programmen und Produkten

Als größte Landesförderbank hat die NRW.BANK den gesetzlichen Auftrag, die Kommunen in Nordrhein-Westfalen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Wie funktioniert das Institut nach der Abspaltung von der WestLB?

Von Monika Voß und Dr. Jörg Hopfe

Die NRW.BANK steht für die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen von Kommunen und kommunalen Einrichtungen sowie von kommunalen Haushalten in Nordrhein-Westfalen. Angesichts der angespannten Haushaltslage der öffentlichen Hand ist der Finanzierungsbedarf derzeit besonders hoch. Kreditwirtschaftliches Know-how, gekoppelt mit jahrzehntelanger Erfahrung in Sachen Förderung, wird daher immer wichtiger.

Hier setzt die NRW.BANK an: Als zentrale Förderplattform Nordrhein-Westfalens ist die Bank in die Abwicklung der wichtigsten Förderprodukte des Landes und des Bundes für Infrastrukturmaßnahmen eingebunden. Dazu zählen wirtschaftsnahe Infrastrukturprogramme ebenso wie Maßnahmen in den Bereichen Umweltschutz, Städtebau, Bildung und Soziales.

Verschiedene Finanzierungsprogramme

Die wesentlichen Programme für Kommunen und kommunale Gesellschaften:

- > **Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm (RWP):** gibt einen Zuschuss von bis zu 80 Prozent der förderbaren Ausgaben; das Spektrum reicht von der Förderung eines Bio-medizinparks in Bochum bis zu Umbauten in einem Gründerzentrum.
- > **Initiative ökologische und nachhaltige Wasserwirtschaft:** fördert Maß-

nahmen im Abwasserbereich mit bis 50 Prozent (max. 5 Millionen Euro) als zinsgünstige Darlehen; förderfähig sind die Sanierung von Kanalnetzen oder der Neu- oder Umbau von Abwasserbehandlungsanlagen.

> **KfW-Infrastrukturprogramm:** gibt Darlehen für Investitionen in die kommunale Infrastruktur; im Bankenverfahren laufen lediglich Anträge kommunaler Unternehmen, die keine 100-prozentige Kommunalebürgerschaft erhalten.

> **KfW-Umweltprogramm:** stellt Darlehen für Maßnahmen im Umweltbereich bereit, die von kommunalen Unternehmen durchgeführt werden – maximal 75 Prozent bis zu 5 Millionen Euro.

> **KfW-Programm „Erneuerbare Energien“:** fördert mit Darlehen Maßnahmen unter anderem im Bereich Biomasse-, Wasserkraft- und Geothermieanlagen mit maximal 5 Millionen Euro.

In der Kommunalfinanzierung stellt das Institut den Kommunen in Nordrhein-Westfalen Beratung und Strukturierung sowie bedarfsgerechte Finanzprodukte für die Zins- und Liquiditätssteuerung zur Verfügung.

Moderne Produktpalette

Bei den Finanzierungen bietet die Förderbank zum Beispiel Kommunaldarlehen mit Laufzeiten von bis zu 40 Jahren und ein Liquiditätsmanagement über Geldmarkt- und Roll-over-Kredite an. Bei der weiteren Ausrichtung des Geschäftsfeldes werden das Finanzmanagement, die Analyse und der Einsatz von Sicherungsinstrumenten im Zusammenhang insbesondere mit Förderprodukten eine bedeutendere Rolle einnehmen. Neben den „klassischen“ Finanzierungsformen hat das Förderinstitut deshalb im letzten Jahr auch Zins-

sicherungsinstrumente in die Beratung einbezogen – in Kombination mit Förderinstrumenten.

PPP in NRW

Zusätzlich bietet die Bank im Rahmen der Infrastrukturfinanzierung die Strukturierung und Finanzierung von Public-Private-Partnership-Transaktionen (PPPs) an. Das Land Nordrhein-Westfalen hat für die Entwicklung von PPP-Modellen eigens eine Task-Force beim Finanzministerium eingerichtet, deren Arbeit von der Bank unterstützt wird. Sie war die erste öffentliche Arbeitsgruppe dieser Art in Deutschland. Die NRW.BANK wird das Land und die Kommunen dabei unterstützen, mögliche PPP-Projekte zu identifizieren und umzusetzen. Zu den Aufgaben gehört dabei auch, Konzepte zur Finanzierung öffentlicher Investitionen zu entwickeln und eine zentrale Förder- und Projektberatung für öffentliche Auftraggeber bereitzustellen – insbesondere in den Bereichen öffentliche Infrastruktur und Krankenhäuser. Abgerundet wird das Angebot der NRW.BANK für die öffentliche Hand durch Produkte, die helfen, das kommunale Vermögen aktiv zu nutzen.

Neues Kundenmanagement

Um die Betreuung der nordrhein-westfälischen Kommunen weiter zu intensivieren, hat Ende vergangenen Jahres ein Beratungsteam für öffentliche Kunden seine Arbeit aufgenommen. Ziel ist es, die Kommunen und kommunalen Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen in den Bereichen Finanzierung, Förderung und Strukturierung von Projekten zu begleiten.

Dr. Jörg Hopfe und Monika Voß sind Berater für Öffentliche Kunden der NRW.BANK in Westfalen-Lippe und im Rheinland.

Prozessmanagement • E-Government

Schneller, höher, weiter

Mit „GIS“ steigert Gießens Bauverwaltung Effizienz und Tempo

Die Stadt Gießen will mit einem neuen Workflow-Konzept Bauanträge schneller genehmigen.

Von Horst-Friedhelm Skib

Kurze Entscheidungsfristen und unbürokratische Wege zum Bauen sind Forderungen an Kommunen, deren Erfüllung nicht zuletzt im Wettkampf um Investoren und Einwohner über die Zukunft von Städten und Gemeinden entscheiden. Der Gesetzgeber hat die Bauordnungen mit dem Ziel eines schnelleren Verfahrensablaufs bereits geändert. Jetzt sind insbesondere die Kommunen am Zug.

Denn im Ergebnis wurden nicht die materiellen Bedingungen geändert, sondern die Verantwortung wurde auf den privaten Dienstleister und den Bauherrn verlagert. Für Kommunen, die ihre Kontrollfunktion in modifizierter Form behalten und ihre Planungshoheit verantwortungsbewusst wahrnehmen wollen, bleibt dabei nur ein Weg: eine beschleunigte, nachvollziehbare Verwaltungsarbeit.

Ingenieure profitieren

Die Universitätsstadt Gießen hat sich vor vielen Jahren bereits auf diesen Weg begeben. In den Neunzigerjahren wurde ein umfassendes, Ämter übergreifendes, integriertes geographisches Informationssystem (GIS) konzipiert und reali-

„Aus Imagegründen kann sich eine Kommune dem technischen Fortschritt auf Dauer nicht entziehen.“

siert. Seit dem Jahr 2000 kann damit jeder autorisierte Mitarbeiter der Verwaltung auf alle im GIS verfügbaren Informationen zugreifen.

Hier soll nun im Bereich Bauen durch weitere Optimierung der vorhandenen



Auch bei Behörden ist der Kunde neuerdings König. Mit einem beschleunigten Baugenehmigungsverfahren hat sich die Stadt Gießen für die Zukunft gerüstet.

Ressourcen die Verwaltungseffizienz massiv gesteigert werden. Im Ergebnis wird die angestrebte medienbruchfreie elektronische Abwicklung des Baugenehmigungsverfahrens zu schnelleren Entscheidungen führen, ohne dass die juristische Entscheidungssicherheit gefährdet wird.

Vor allem die privaten Dienstleister, also Architekten und Ingenieurbüros, werden sich darüber freuen. Schon seit Jahren fordern sie Planungsgrundlagen in digitaler Form an, um ihre Arbeiten

ebenfalls EDV-gestützt zu erledigen. Sie werden in den Genuss eines verbesserten Kundenservices kommen.

In Gießen wurde deshalb auf Basis des GIS im Jahr 2001 ein umfassendes Workflow-Konzept für das Baugenehmigungsverfahren erarbeitet. Der angestrebte Leistungsumfang im Endausbau soll zum einen ermöglichen, dass zugangsberechtigte Kunden (Planer) die Planungsgrundlagen selbst abrufen und Bauanträge digital über die öffentlichen Kommunikationsnetze stellen können.

Zum anderen werden verwaltungsinterne Prüfvorgänge und die Kommunikation der beteiligten Behörden unterstützt. Außerdem ist in jeder Phase des Verfahrens ein Abruf des Verfahrensstandes gewährleistet. Der Verfahrensablauf wird dokumentiert und archiviert.

Schrittweise Umsetzung

Für die Realisierung des Konzeptes kann im Wesentlichen auf Standardprodukte des Marktes zurückgegriffen werden. Das vorhandene GIS ist webfähig

und hat Schnittstellen zu den Office-Produkten. Für die Modulation und Dokumentation des Verfahrensablaufes, den Formularserver sowie die elektronische Signatur sind ebenfalls Produkte am Markt verfügbar.

Für die verfahrensorientierte Zusammenführung der Standardprodukte stehen aber immer noch genügend Aufgaben an, die erledigt werden müssen. Die Finanzlage erlaubt nur eine stufenweise Umsetzung des Workflows für das Baugenehmigungsverfahren. In der ersten Stufe wird der verwaltungsinterne Verfahrensablauf optimiert. In einem zweiten Schritt sollen schließlich die Kunden der Verwaltung eingebunden werden.

Image polieren

Mit GIS und einer effizienteren Verwaltung hat sich die Stadt Gießen für die Zukunft gerüstet. Vermutlich sieht zwar der Verwalter der Finanzen mit dieser Entwicklung eher das Potenzial zur Reduzierung der Personalkosten. Dem gegenüber steht jedoch die Imageaufwertung, die für eine Kommune immer wichtiger wird. Für Bürger und mehr noch für Investoren sind heute zeitnahe Entscheidungen von großer Bedeutung. Dabei darf die Entscheidungssicherheit aber nicht leiden, denn bei jeder hoheitlichen Entscheidung ist zu berücksichtigen, dass sie einer juristischen Prüfung standhalten muss.

Unter Imagegesichtspunkten kann sich eine Kommune dem technischen Fortschritt auf Dauer in keinem Fall entziehen. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung in Richtung E-Government und vermutlich auch E-Commerce unumkehrbar.

Horst-Friedhelm Skib ist Leiter des Stadtvermessungsamts der Universitätsstadt Gießen und Projektverantwortlicher für den Aufbau des geographischen Informationssystems der Stadt.

Wildwuchs gestoppt

Wirtschaftsinformatiker der Universität Münster schaffen Standards für virtuelle Rathäuser

Das neue Informationssystem O.S.I.R.I.S. optimiert die Struktur von kommunalen Websites. Verwaltungen, Hersteller und Bürger finden sich besser zurecht.

Von Prof. Dr. Jörg Becker und Lars Algermissen

E-Government soll dem Bürger Verwaltungsdienstleistungen auf elektronischem Wege einfacher zugänglich machen. Neben der prozessorientierten Analyse und Optimierung von Verwaltungsabläufen wird dieses Vorhaben auf kommunaler Ebene durch das so genannte virtuelle Rathaus ermöglicht. Im virtuellen Rathaus können Bürger jederzeit und überall Informations-, Kommunikations- und Transaktionsdienstleistungen der Verwaltung nutzen.

Standards vermisst

Gemeinde-, Stadt- und Kreisverwaltungen sollten ihr Dienstleistungsangebot transparent und jederzeit zugänglich präsentieren, um den Bürgern die Vorbereitung des Verwaltungsbesuchs zu erleichtern. Auf den Internetseiten der großen Kommunalverwaltungen lässt sich dieser Trend beobachten. Allerdings erschweren die Vielseitigkeit der sich bereits im Einsatz befindlichen Lösungen sowie fehlende Standardisierungen, virtuelle Rathäuser zu entwickeln und aufzubauen. Des Weiteren sind in vielen kleinen und mittelgroßen Verwaltungen oft wenig oder überhaupt keine personellen und finanziellen Ressourcen zur Einführung virtueller Rathäuser vorhanden. Diesem Problem haben sich zwölf Studentinnen und Studenten der Wirt-



Das virtuelle Rathaus – Standard im Münsterland.

schaftsinformatik in Münster in einem halbjährigen Forschungsprojekt unter der Leitung von Prof. Dr. Jörg Becker angenommen. Gemeinsam mit der Citeq, dem kommunalem Rechenzentrum der Stadt Münster, wurde in einem ersten Schritt eine Anforderungsanalyse des virtuellen Rathauses durchgeführt. Um eine hohe Qualität und Funktionalität sowohl für den Bürger als Nutzer als auch für die Verwaltung als Betreiber und Nutzer gewährleisten zu können, erstellten die Studenten einen umfassenden, herstellerunabhängigen Anforderungskatalog. Die öffentlich zugäng-

„O.S.I.R.I.S. kann in existierende Internetauftritte problemlos integriert werden.“

lichen Ergebnisse sollen sowohl Herstellern bei der Entwicklung als auch Verwaltungen bei der Auswahl von virtuellen Rathäusern als Orientierungshilfe dienen.

Prototyp O.S.I.R.I.S.

Um den Verwaltungen eine sofort umsetzbare praktische Hilfestellung zu geben, entwickelte das Team im weiteren Projektverlauf einen Prototyp für ein virtuelles Rathaus mit dem Namen „O.S.I.R.I.S.“. Der Prototyp baut auf dem Open-Source-basierten Content-Management-System „Typo3“ auf und wurde in enger Zusammenarbeit mit der Kreisverwaltung Warendorf und dem kommunalen Rechenzentrum Citeq implementiert. Der Praxiseinsatz in weiten

Teilen des Münsterlandes ist bereits über die Citeq realisiert. Die von der Universität Münster entwickelte Software inklusive technischer Dokumentation, Handbuch und Entwicklungsanleitung wurde als Forschungsanfertigung an die Citeq übergeben. Die Citeq leistet bereits für mehr als 15 Verwaltungen in den Kreisen Warendorf und Coesfeld das Hosting sowie die technische Weiterentwicklung und stellt die Infrastruktur, um auch weitere Verwaltungen anzubinden.

Exportfähig – von Warendorf bis Brasilien

O.S.I.R.I.S. bietet für die gesamte Verwaltung eine einheitliche Präsentation, eine klare Abgrenzung der Inhalte und Verweise, die Kennzeichnung von online durchführbaren Dienstleistungen sowie alternative Navigationsmöglichkeiten. Informationen zum Download in verschiedenen Formaten werden ebenfalls angeboten. Insgesamt stellt O.S.I.R.I.S. mehrere hundert Dienstleistungen bereit. Durch die ständige Verfügbarkeit aller wichtigen Informationen, die aktualisiert und benutzerfreundlich im WWW verfügbar sind, erhöht sich für den Bürger die Qualität von Dienstleistungen der Kommunalverwaltung. Die Mandantenfähigkeit erlaubt eine organisatorische Integration von verbundenen Verwaltungen und Gemeinden in einem System. O.S.I.R.I.S. ist SAGA-konform, barrierefrei (BITV-konform), komplett mit Open-Source-Produkten realisierbar und hat bereits die Schnittstellen, um OSCI-Nachrichten auszutauschen und neue Technologien wie virtuelle Poststelle und Portal-

server etc. einzubinden bzw. um eingebunden zu werden.

Im Kreis-Warendorf und den angeschlossenen Gemeinden hat sich O.S.I.R.I.S. bereits als Quasistandard etabliert. Mehr und mehr Verwaltungen

„Im Kreis-Warendorf und den angeschlossenen Gemeinden hat sich O.S.I.R.I.S. bereits als Quasistandard etabliert.“

springen auf. Auf Grund der offenen Architektur des Systems und der vorhandenen Strukturanalogien haben sogar schon brasilianische Kommunen Interesse signalisiert: in 291 Gemeinden in der brasilianischen Region Santa Catharina soll O.S.I.R.I.S. eingeführt werden. Das System ist als Basiskomponente für kommunale Internetauftritte konzipiert und kann auch in existierende Internetauftritte problemlos integriert werden.

Kostenloser Download

Der Prototyp von O.S.I.R.I.S. steht als Erweiterung für Typo3 kostenlos zum Download auf der Typo3-Homepage zur Verfügung (www.typo3.orf – Extension Civersv). Die Handbücher und technischen Beschreibungen sind über die Internetseite www.Regio-KomM.de ebenfalls öffentlich verfügbar.

Professor Dr. Jörg Becker lehrt am Institut für Wirtschaftsinformatik und Informationsmanagement der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Lars Algermissen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl.

Das Förderteam.



427 Kommunen in NRW bieten 18 Millionen Einwohnern eine hochentwickelte Infrastruktur: Von 462 Krankenhauseinrichtungen bis hin zu einem Straßenstreckennetz von knapp 30.000 Kilometern. Die NRW.BANK, die Förderbank Nordrhein-Westfalens, unterstützt Kommunen zielgerichtet bei neuen Herausforderungen. Gefördert werden Ihre Projekte von einer starken Mannschaft, die durch Einbindung der Kapitalmärkte schnell, marktnah und flexibel auf Ihren Bedarf reagiert.

Fragen Sie nach uns in unseren Beratungszentren Rheinland 0211 826-4600 und Westfalen 0251 412-4600.

www.nrwbank.de



Public Private Partnership

Doppik-Einführung fördert PPP

Erfolgsfaktoren und Hindernisse aus Sicht öffentlicher Finanzentscheider

Öffentliche Finanzentscheider erwarten durch die Nutzung von Public Private Partnerships (PPPs), mehr Effizienz und geringere Kosten. Die Einführung der Doppik und der Kosten- und Leistungsrechnung würden aus ihrer Sicht Effizienz- und Kostenvergleiche zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor aber weiter erleichtern – und damit den Erfolg von PPPs fördern. Das ergab eine aktuelle Umfrage unter öffentlichen Finanzentscheidern.

Von Vanessa Keppler

Mehr als drei Viertel von 600 im Rahmen der FINANCE-Studie „PPP: Ein Stimmungsbarometer“ befragten Finanzverantwortlichen von Bund, Ländern, Kommunen und aus der EU halten eine private Leistungserbringung öffentlicher Aufgaben für sinnvoll und versprechen sich davon Effizienzvorteile. Der Handlungsdruck ist stark: Mehr als 80 Prozent der Studienteilnehmer fühlen sich auf Grund von Haushaltskürzungen bezüglich der Durchführung von Infrastruktur- oder Investitionsprojekten in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt.

Alternative Realisierungsmöglichkeiten, die niedrigere Kosten versprechen, sind daher besonders willkommen. Doch hilft ihnen PPP weiter? Bislang gehen die Meinungen darüber auseinander, ob PPP-Projekte wirtschaftlicher sind als herkömmliche. Obschon es den meisten Befragten an eigener Erfahrung und eindeutiger Faktenlage mangelt, gibt es deutliche Einstellungsunterschiede.

So lassen sich die Studienteilnehmer in zwei etwa gleich große Gruppen unterteilen: die „Skeptiker“ und die „Pioniere“. Während die „Pioniere“ bei einer Investitionsentscheidung grundsätzlich einen Effizienzvorsprung der PPP-Variante sehen, halten die „Skeptiker“ von solchen Wirtschaftlichkeitsrechnungen nichts. Sie misstrauen den eigenen Zahlen aus der Kameralistik. „Ohne eine Leistungs- und Kostenrechnung machen Kostenvergleiche keinen Sinn“, sagt der Kämmerer einer kleineren Ruhrgebietsstadt.

„PPPs sind definitiv kein Allheilmittel für jedes Infrastrukturproblem und vor allem kein Weg, Infrastruktur zum Nulltarif finanzieren zu können. Gleichwohl zeigt die Umfrage, dass es bei PPP für die öffentliche Hand um weit mehr

geht als um das Schließen finanzieller Lücken: Eine moderne Infrastruktur wird zunehmend als entscheidender Faktor im weltweiten Standortwettbewerb gesehen“, sagt Dr. Steffen Wagner, Partner bei der KPMG.

Ein Hindernis auf dem Weg zum Erfolg von PPP ist die Angst vor der Komplexität der für ein PPP-Projekt notwendigen Verträge und Verfahren – knapp die Hälfte der Befragten fürchtet sie. Dr. Jan Endler, PPP-Experte der Kanzlei Linklaters Oppenhoff & Rädler, begegnet diesen Bedenken in der täglichen Arbeit: „Dabei kann PPP heute sehr transparent und übersichtlich strukturiert werden. Auch wenn jedes Projekt individuell angegangen werden muss, haben sich doch in der Erfahrung aus den bisherigen Projekten erste Standards und Beispielmuster entwickelt, die genutzt werden können. Es hat sich gezeigt: Über den Projekterfolg entscheidet in erster Linie eine gute Vorbereitung.“

„Die Konditionen des Kommunalkredits sind unschlagbar“, betonen die öffentlichen Finanzentscheider. Die Privatwirtschaft hingegen müsse sich teuer refinanzieren. Die Vorteile aus einer erhöhten Effizienz und einer optimierten Risikoverteilung reichten nicht aus, um diesen Nachteil zu kompensieren. Tatsächlich werden die meisten deutschen PPP-Projekte aber über eine kommunale Forfaitierung finanziert: „Auf diesem Weg können die Kommunen ihre vorteilhaften Konditionen am Geldmarkt auch für PPP nutzbar machen“, erklärt Thomas Grotowski, Zielgruppenmanager der HypoVereinsbank für die öffentlichen Kunden in Deutschland.

v.keppler@derneuekaemmerer.de



Viele Kommunen können sich Bau, Betrieb oder Sanierung eines Schwimmbads nicht mehr leisten.

Mit PPP schwimmen Kommunen sich frei

Freizeit- und Kongressimmobilien kosten in Zeiten leerer Kassen zu viel Geld – PPP soll helfen

Freizeit- und Kongressimmobilien kosten viel Geld. Immer weniger Kommunen können sich diese Angebote leisten. Doch gleichzeitig handelt es sich hierbei um ein Stück Daseinsvorsorge. Beim Bau, der Erhaltung oder letzten Endes gar Schließung einer solchen Einrichtung entscheiden daher nicht allein die nackten Zahlen.

Von Petra Pfeifer

Die Stadt Hof steht vor dem Problem, dass ihre Freiheitshalle mit insgesamt 4.000 Sitzplätzen stark sanierungsbedürftig ist. Doch die Verwaltung hat seit zwei Jahren keinen genehmigten Haushalt. „Es handelt sich hier um eine lieb gewonnene Einrichtung, die wir nicht einfach schließen können“, erklärt Bürgermeister Hans Pechstein, zuständig für Kultur und Sport. So befindet sich die Stadt in einem Spannungsfeld zwischen Sanierung, Haushalt und Politik und hat sich entschlossen, einen privaten Partner mit ins Boot zu nehmen.

Standortwahl

Die Situation der Stadt Regensburg ist die einer aufstrebenden Industriestadt. „Ein Kongresszentrum ist für uns eine wichtige Maßnahme“, erklärt Dieter Daming, Leiter des Amtes Wirtschaftsförderung. Daher wurden Teams aus privaten Investoren, Architekten und Hotelbetreibern aufgefordert, ihre Projektentwürfe abzugeben – vorgegeben waren lediglich vier verschiedene Standorte. Fatal war jedoch, dass sich die Bewerber nur für zwei Standorte begeistern konnten. Diese beiden waren aber ausgerechnet im Rahmen eines Bürgerentscheides abgelehnt worden. Zumindest können die Stadtväter nun ein Ranking vornehmen, müssen aber noch „unter rechtlichen Gesichtspunkten abklären, wie es weitergeht“, erklärt Daming.

Hoffnungsträger PPP

So wie die Städte Hof und Regensburg entscheiden sich immer mehr Städte und Gemeinden für eine Partnerschaft mit Privaten (PPP), wenn es um Bau, Betrieb oder Sanierung von öffentlichen Einrichtungen geht. Neben Kultur- und Kongressimmobilien, für deren ertragreichen Betrieb die Fachleute vor allem eine Kooperation mit Hotelunternehmen empfehlen, rückten in den vergangenen Jahren vermehrt Schwimmbäder ins Visier der Verwaltungen. Denn diese städtischen Betriebe sind stets mit Verlusten verbunden.

Mathias Oberndörfer von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young warnt daher: „PPP ist keine Eierlegende Wollmilchsau“. Vor jedem Projekt, über das nachgedacht werde, müsse sehr sorgfältig die Ausgangssituation geprüft werden. Hierfür empfehle sich

ein PPP-Eignungstest, der zum Beispiel bei der Task Force Nordrhein-Westfalen angeboten wird. „Auf diese Weise gewinnt die Kommune eine realistische Einschätzung der Machbarkeit“, erklärt Oberndörfer.

Der Fantasie sind keine Grenzen gesetzt

Als erfolgreich hätten sich bisher die Konzepte erwiesen, bei denen ein privater Betreiber das öffentliche Bad übernommen und ein Freizeitbad dazugebaut habe. Auf diese Weise können die Bedürfnisse von Schulen und Vereinen auf der einen sowie von wellness- oder thermalbegeisterten Schwimmern auf der anderen Seite mit nur einer Einrichtung abgedeckt werden. „Für ein realistisches Umfeld empfiehlt es sich für die Kommune, die Zuschüsse, die sie bisher an das Bad leistete, an den Betreiber weiterhin zu zahlen“, erklärt Dr. Alexander von Erdély, Niederlassungsleiter in Stuttgart bei Ernst & Young.

Eine solche Umgestaltung wurde in der Stadt Offenbach schon vor einiger Zeit vollzogen. „Wir waren im Rahmen unserer Haushaltssanierung gezwungen, insgesamt drei stadteigene Schwimmstandorte zu schließen, besitzen jedoch noch ein vereinsbetriebenes Bad“, berichtet Oberbürgermeister Gerhard Grandke. Dabei handele es sich um das Vereinsschwimmbad des Ersten Offenbacher Schwimmclubs. Der Verein stand kurz vor dem Konkurs. Statt den Schwimmclub zu schließen, schlug die Stadt einen Kompromiss vor: „Wir stellen euch finanziell glatt und bezuschussen Euch soweit, dass ihr das Bad betreiben könnt – als Verein mit sehr viel ehrenamtlichem Engagement“, so Grandke. Auf diese Weise habe Offenbach vermutlich eines der preiswertesten Ganzjahresschwimmbäder.

Mangelnde Risikobereitschaft bei den Investoren

„Private Betreiber und Vereine ergänzen sich ganz gut“, sagt von Erdély. Außerdem gebe es bereits viele Bauwillige, Planer und Betreiber im Schwimmbadsektor, allein: „Noch gibt es in Deutschland zu wenig Investoren, die das Risiko mit tragen. Das ist bei den Angelsachsen schon ganz anders“. Grundsätzlich hält der Ingenieur Bäder besser für PPPs geeignet als Schulen.

„PPP ist weder ein Grund, ‚Hurra‘ zu rufen noch ‚Finger weg‘“, schließt sich Bürgermeister Pechstein den Beratern an. Dies sei lediglich ein neuer, aber noch unbefestigter Weg, der eine Lösung für die finanziellen Probleme einer Kommune bringen könne. „Wir müssen davon ausgehen, dass die Gemeinde der Zukunft sich nicht mehr alles leisten kann“, so Pechstein.

p.pfeifer@derneuekaemmerer.de

FINANCE-Studien
Reihe im FAZ-Institut

PPP: Ein Stimmungsbarometer
Public Private Partnership – Erfolgsfaktoren und Hindernisse aus Sicht öffentlicher Finanzentscheider

„PPP: Ein Stimmungsbarometer“ gibt Antworten auf die Frage, weshalb PPP in Deutschland vergleichsweise schwer anläuft. Die Studie wurde herausgegeben von FINANCE-Research, Linklaters Oppenhoff & Rädler, KPMG und HVB und ist im März 2005 erschienen.
Kontakt: s.nell@faz-institut.de

Ausgezeichnete Lösungen.

Linklaters Oppenhoff & Rädler

Bund, Länder und Kommunen wollen politische Ziele erreichen. Sie sollen dabei kostenorientiert handeln. Den nötigen Spielraum bringt oft erst die Kooperation mit Wirtschaftsunternehmen und Investoren. Die dabei in privat-öffentlichen Verhältnissen entstehenden komplexen Strukturen erfordern innovative Lösungen in rechtlicher, steuerlicher und betriebswirtschaftlicher Hinsicht. Dies gilt für die Anfangskonzeption von Risikoverteilung, Laufzeit und Ertragsverteilung ebenso wie für ihre spätere Anpassung an sich ändernde politische oder wirtschaftliche Bedingungen.

Wir beraten sowohl öffentliche Stellen als auch nationale und internationale Unternehmen und Investoren bei wichtigen Projekten im Bereich der Public Private Partnerships (z.B. zu Fragen der Vertragsgestaltung, des Vergaberechts, des Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Kartellrechts und des Steuerrechts).

Mit unserer multidisziplinären Kompetenz in allen relevanten Rechtsgebieten zielen wir auf höchste Servicestandards und garantieren so optimale Lösungen.

www.linklaters.com

Public Private Partnership • Privatisierung

Wassermannschaften

Abwasserunternehmen und Privatwirtschaft im Team

Der Städte- und Gemeindebund rechnet für die nächsten 10 Jahre mit Investitionen in Wasser und Abwasser in Höhe von 75 Milliarden Euro. Wie sollte ein Abwasserunternehmen organisiert sein, um den Sanierungsbedarf zu bewältigen?

Von Evelyn Wiesmann

Während noch im Jahr 1997 der Regiebetrieb die häufigste Organisationsform der öffentlichen Abwasserentsorgung war, ist dies nach einer Befragung des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) und der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (ATV-DVWK) im Jahr 2003 mit nur noch 19,7 Prozent der angeschlossenen Einwohner nicht mehr der Fall. Eigenständige Rechtsformen wie der Eigenbetrieb, die Anstalt öffentlichen Rechts, der Zweckverband und privatrechtliche Rechtsformen wie Eigenesellschaften und Kooperationsmodelle haben hingegen deutlich zugenommen. Hinter der Vielzahl der Änderungen bei der Organisationsform steht insbesondere der Wille der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die Abwasserentsorgung wirtschaftlich effizient zu gestalten.

Privates Know-how gefragt

Von besonderem Interesse bei den Überlegungen sind Kooperationsmodelle mit privaten Partnern. Nach ersten erfolgreichen überregionalen Kooperationsmodellen sind insbesondere in den vergangenen zwei Jahren weitere Kooperationsmodelle umgesetzt worden – zuletzt in Dresden. Darüber hinaus ist es in den letzten Jahren im Rahmen von Stadtwerke-Privatisierungen auch zu Beteiligungen privater Partner an der teilweise im Querverbund organisierten Abwasserentsorgung gekommen, z.B. Weißwasser und Görlitz. Beweggründe



Die öffentliche Hand will in Zusammenarbeit mit Partnern aus der Privatwirtschaft ihre Abwasserentsorgung künftig effizienter gestalten.

für die Umsetzung eines Kooperationsmodells sind insbesondere der erwartete Effizienzgewinn durch die Einbringung privatwirtschaftlichen Know-hows und von Ressourcen sowie die höhere Planungssicherheit bei der Gebührentwicklung. Daneben konnten die Kommunen aus den vergangenen Teilprivatisierungen erhebliche Zahlungszuflüsse realisieren. Darüber hinaus erfolgt die Finanzierung der zukünftigen Investitionen durch die gemischtwirtschaftliche Gesellschaft, die hierbei auch den Vorsteuerabzug geltend machen kann. Der verbleibende Nachteil aus der Umsatzsteuerpflicht wird regelmäßig durch Effizienzgewinne ausgeglichen. Die Ausgestaltung von Kooperationsmodellen ist sowohl als Betriebsführungsmodell

oder bei Übertragung des Anlagevermögens als Betreibermodell möglich.

Bei der Umsetzung eines Kooperationsmodells wird zunächst die Aufgabenerfüllung an eine neu zu gründende Gesellschaft übertragen, an der der Private wiederum Anteile von der Kommune gegen Zahlung eines Kaufpreises erwirbt. Die gegründete Gesellschaft erwirbt im Betreibermodell das wirtschaftliche Eigentum an dem notwendigen Abwasservermögen. Darüber hinaus wird grundsätzlich das zur Aufgabenerfüllung notwendige Personal auf die gemischtwirtschaftliche Gesellschaft überleitet. Die Besitzstandswahrung wird dabei regelmäßig zugesichert.

Grundlage eines langfristig erfolgreichen Kooperationsmodells ist die Aus-

gestaltung des Leistungsvertrages, mit dem die Aufgabenerfüllung auf die gemischtwirtschaftliche Gesellschaft übertragen wird. In dem Leistungsvertrag muss eine klare Abgrenzung zwischen den zu privatisierenden Aufgaben und den Aufgaben, die bei dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verbleiben sollen, getroffen werden. Wesentliche Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist in jedem Fall die Wahrnehmung der Auftraggeberfunktion, die das Controlling des im Zusammenhang mit dem Kooperationsmodell entstehenden, umfangreichen Vertragswerkes beinhaltet.

Risikoverteilung

Leitlinien bei der Ausgestaltung des Leistungsvertrages sind darüber hinaus die angemessene Verteilung der Risiken zwischen Kommune und privatem Partner, die jederzeitige Sicherstellung der Abwasserentsorgung und des dafür notwendigen Zugriffs der Kommune auf das Anlagevermögen sowie die Substanzerhaltung des Anlagevermögens. Bei einem Kooperationsmodell ist zu beachten, dass die Auswahl des privaten Partners durch eine EU-weite Ausschreibung erfolgen muss, da der zu Grunde liegende Leistungsvertrag einen ausschreibungspflichtigen öffentlichen Auftrag darstellt.

Viele Kommunen diskutieren derzeit Kooperationsmodelle für ihre Abwasserentsorgung, so dass davon auszugehen ist, in den nächsten Jahren vermehrt entsprechende Modelle zu sehen. Diese Entwicklung wird durch eine mögliche Gleichstellung bei der Umsatzsteuer für privatwirtschaftliche Unternehmen deutlich voranschreiten.

Evelyn Wiesmann ist Associate Director im Bereich Corporate Finance der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG in Frankfurt am Main.



PORTRAIT – DER NEUE KÄMMERER

Rainer Stratmann

Rainer Stratmann ist Kreisdirektor und Kämmerer des Kreises Unna und dabei ein waschechter Westfale: So schnell scheint ihn nichts aus der Ruhe zu bringen, weder das bundesweit erste echte PPP-Projekt noch ein verschwitzter Termin. Seine Sekretärin klärt ihn auf, dass der Pfarrer einer Gemeinde vor der Tür warte. Sie möge ihm eine Tasse Kaffee anbieten, er sei gleich bei ihm, sagt Stratmann. Er führt seinen Gedanken zu Ende und entschuldigt sich dann. Den Termin habe er völlig vergessen. Wenige Minuten später ist Stratmann zurück. Das Thema Kirchenasyl war dem Finanzchef und zuständigen Ordnungsdezernenten der Kreisverwaltung nicht fremd und damit schnell besprochen. Nun widmet er sich wieder öffentlich-privaten Partnerschaften.

Abenteuer PPP

Gemeinsam mit dem Baudezernenten Dr. Detlef Timpe hat sich Stratmann 2002 dem Abenteuer PPP gestellt. Auf dem betriebswirtschaftlichen Symposium Bau an der Bauhaus-Universität Weimar hatten sie von dem neuen Modell gehört. Etwa zeitgleich schlug die Bauaufsichtsbehörde der Stadt Unna Alarm. Seit etwa vier Jahren hatte sie brandschutztechnische Mängel beim alten Kreishaus angemahnt. Weiteren Aufschub akzeptierte die Behörde nicht. PPP schien eine reizvolle Alternative zur Sanierung in Eigenregie zu sein. Der Kreistag bestellte Stratmann zum Vorsitzenden der Baukommission, und er stellte sich der Herausforderung – nichtsahnend, welchen Prozess er damit auslöste. „Bis an die körperliche Schmerzgrenze sind die Verhandlungen gegangen“, erinnert sich der Kämmerer. Er lacht und wirkt nicht so, als sei er zu irgendeinem Zeitpunkt mit der Situation überfordert gewesen. Stratmann ist kein Einzelkämpfer. Gemeinsam mit Timpe und anderen „kritisch-konstruktiven“ Mitarbeitern hat er das Projekt zum Erfolg gebracht und einen voraussichtlichen Effizienzvorteil von 6 Prozent erreicht. Mit der Realisierung des bundesweit ersten echten PPP-Projektes im öffentlichen Hochbau sind Stratmann und Timpe in das Rampenlicht der Branchenexperten und Fachmedien gerückt. Ihre westfälische Bodenständigkeit haben sie nicht eingebüßt – Starallüren sind ihnen fremd.

Experimentierfreudig

Seit knapp 30 Jahren ist Rainer Stratmann im öffentlichen Dienst tätig. Der Vater von zwei Kindern ist Volljurist. Nach einem Abstecker in eine Anwaltskanzlei begann er 1978 als Dezernent bei der Bezirksregierung Arnsberg. Der öffentliche Dienst hat ihn nicht träge gemacht. Er mag Experimente – und PPP ist nicht sein einziges. 1990 hat er die bundesweit ersten Gesundheitshäuser in Unna und Lünen auf den Weg gebracht. Aus der Tatsache, dass nicht jedes Experiment erfolgreich verlief, macht er keinen Hehl – im Gegenteil. Timpe und Stratmann lachen über so manche überzogene Umweltaktion in der Vergangenheit. Stillstand gab es im Kreis Unna aber nie.

v.keppeler@derneuekaemmerer.de

SERIE – HEIMATKUNDE: PPP IN NRW

Gesiebte Luft wird privat

Neun Pilotprojekte setzen PPPs um

Großbritannien und die Niederlande sind Vorbilder für den PPP-Prozess in Nordrhein-Westfalen. Bereits Ende 2001 gründete die Landesregierung eine PPP-Initiative. Daraus entstand im April 2002 die PPP-Task Force NRW. Das Bundesland wurde damit zum Vorreiter der Republik.

Von Doris Hülsbömer

Selbst die dicksten Zellentüren können PPPs nicht aufhalten. Als eines der ersten Pilotprojekte wird in Nordrhein-Westfalen (NRW) der Neubau und Betrieb der Justizvollzugsanstalt in Ratingen realisiert. Ausgeschrieben ist nicht nur der reine Neubau und das gesamte Facility-Management, des Weiteren werden auch Dienstleistungen wie Buchhaltung, Besucherkontrolle, Küche oder Lagerverwaltung in private Hände gelegt. Für Anfang 2006 ist der erste Spatenstich vorgesehen.

PPP in NRW: Bedingt durch den massiven Investitionsstau im öffentlichen Sektor wird in diesem Bundesland für PPPs ein großzügiger Rahmen geschaffen. Eine Finanzierungsalternative ist eine PPP auch in NRW nicht. „PPP kann keine neuen Geldquellen erschließen, sondern kommt nur für solche Projekte in Betracht, die der öffentliche Auftraggeber auch in Eigenregie durchführen würde oder müsste“, umreißt Frank Littwin,

Leiter der PPP-Task Force in NRW, den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand. Tatsächlich müssen die öffentlichen Gelder bereits zu Beginn des Ausschreibungsverfahrens abgesichert sein.

In Nordrhein-Westfalen werden alle PPP-Projekte unter zwei Aspekten ausgesucht. Erstens müssen sie sich für Anschlussprojekte eignen. Zweitens ist eine Kostenersparnis gegenüber der öffentlich finanzierten Lösung zu realisieren, wobei bei Qualität und Quantität keine Abstriche gemacht werden sollen.

Pilotprojekte in NRW

Schwerpunkt in NRW ist der Schulbereich – dort sind die Nöte am größten. Bereits vor einigen Jahren bezeichnete der Verband Bildung und Erziehung NRW den baulichen Zustand der Schulen als ein „unkalkulierbares Gesundheitsrisiko für Lehrer und Schüler“. Mittlerweile beläuft sich der Investitionsstau auf 7 Milliarden Euro. Fünf Pilotprojekte sollen Abhilfe schaffen.

Pilotprojekt Monheim: Alle 13 städtischen Schulen (inkl. Sporthallen) werden sukzessive saniert. Die PCB-Kontamination erforderte zusätzlichen Handlungsbedarf. Kostenvorteil: 3,75 Millionen Euro. Den Zuschlag erhielt die Herrmann Kirchner Projektgesellschaft mbH.

Pilotprojekt Frechen: Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Sonder-

schule mit Sporthalle. Kostenersparnis: 1,72 Millionen Euro. Der Zuschlag ging an ein Konsortium unter Federführung der Bauunternehmung Müller-Altwater.

Pilotprojekt Witten: Sanierung und Erweiterung von zwei Schulen. Kostenvorteil: 1,21 Millionen Euro. Die Bietergemeinschaft des Strabag-Konzerns bekam den Zuschlag.

In Meschede wird die Sanierung von 15 Schulen und Sporthallen demnächst ausgeschrieben. Das gesamte Sanierungsprogramm umfasst rund 22 Millionen Euro, eine erste Grobschätzung hatte lediglich 7 Millionen Euro veranschlagt.

In Leverkusen reichen derzeit die Anbieter ihre Angebote für die Sanierung des Berufsschulzentrums ein.

Einen ähnlich hohen Bedarf wie bei den Schulen gibt es im Bereich der Hochschulkliniken und der kommunalen Krankenhäuser. Das erste kommunale Krankenhaus-Pilotprojekt ist das „Arztelhaus Medico“ des Klinikums Leverkusen. Hierbei liegt der Schwerpunkt der Zusammenarbeit bei den medizinischen Prozessen. Im Arztelhaus sollen niedergelassene Ärzte optimal mit dem Klinikum vernetzt werden.

Für die Sanierung und den Betrieb des Universitätsklinikums Münster sind innovative Lösungsansätze gefordert. Hintergrund des Anforderungsprofils sind die Gesundheitsreform und die demographische Entwicklung, die in dem Masterplan berücksichtigt werden müssen.

In der öffentlichen Verwaltung wurden in Gladbeck und im Kreis Unna zwei Pilotprojekte ausgewählt. In Glad-

beck sollen zwei Bürotürme am städtischen Rathaus abgerissen und neu gebaut werden. Das Investitionsvolumen beläuft sich hier auf 20 Millionen Euro. Im Kreis Unna ist neben der Sanierung des Kreishauses auch gleich das „Umzugsmanagement“ mit ausgeschrieben worden, denn die Bauzeit von 18 Monaten erfordert eine Auslagerung aller Verwaltungsbereiche.

Digitales Ruhrgebiet

Gleichfalls in der Verwaltung ist das Projekt „Digitales Ruhrgebiet“ angesiedelt. Vorgesehen ist in diesem Pilotprojekt die kostengünstige Zusammenführung von sinnvollen zentralen Infrastrukturen bzw. Anwendungen. Dazu zählen die Bereitstellung einer IT-Infrastruktur, der Aufbau eines interkommunalen E-Government-Portals sowie die Implementierung von Anwendungen wie z.B. virtuelles Rathaus oder elektronische Melderegisterauskunft.

Betreut werden die Pilotprojekte von der PPP-Task Force. Sie setzt sich zusammen aus internen Verwaltungskräften des Finanzministeriums sowie aus externen Mitarbeitern aus dem Bankbereich und von Universitäten. Als zentrale Ansprechpartner für die öffentliche Hand und den privaten Sektor initiiert und begleitet sie Pilotprojekte, finanziert Beratungsleistungen aus einem eigenen Budget und entwickelt Leitlinien und Standards. Nach dem bisherigen Schwerpunkt PPP im Hochbau will sich die Task Force künftig PPP-Landesprojekten zuwenden.

d.huelsboemer@derneuekaemmerer.de



Immobilienmanagement

Effizienz durch Zentralisierung

Portrait des Staatsbetriebs Sächsisches Immobilien- und Baumanagement

Beim Immobilien- und Baumanagement kämpft der Freistaat Sachsen nicht nur mit schwierigen Marktbedingungen und demographischem Wandel. Neue Visionen über die Gestaltung des Zusammenlebens der Menschen sind weitere Herausforderungen.

Von Dr. Horst Metz

Zu den Aufgaben des Freistaats Sachsen gehören nicht zuletzt die Bereitstellung der Infrastruktur und die Unterhaltung von Einrichtungen für die Verwaltung der Immobilien. Den landeseigenen Immobilienbestand verwaltet seit dem 1. Januar 2003 der Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB).

Der Staatsbetrieb ist aus der klassischen Vermögens- und Hochbauverwaltung des Landes hervorgegangen, seine Zentrale ist in Dresden ansässig. Zusammen mit acht Niederlassungen im ganzen Bundesland kümmert sich der Betrieb um die Ressortverwaltungen, die Belange des Bundes und weiterer staatlicher Einrichtungen. Für die Entwicklung zu einem modernen und effizienten Staatsbetrieb war es notwendig, leistungsfähige Prozesse zu schaffen bzw. bestehende Strukturen zu optimieren. Das Rechnungswesen und die Kostenrechnung wurden durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente transparenter. Damit wurden gleichzeitig An-



Dr. Horst Metz ist Sächsischer Staatsminister der Finanzen.

haltspunkte für Einsparungen sichtbar. Das SIB ist ein wesentlicher Eckpfeiler der Verwaltungsmodernisierung des Landes. Die Verwaltung des landeseigenen Immobilienvermögens erfolgt zentral: Dadurch sind die effiziente Betreuung sowie eine kostengünstigere Bewirtschaftung der Immobilienbestände möglich. Die staatlichen Dienststellen

haben mit dem Staatsbetrieb einen kompetenten Ansprechpartner, der ihre Bedürfnisse und Funktionalität kennt und bewerten kann. Neben der Beratung und Unterstützung garantiert das SIB die Qualität und die Wirtschaftlichkeit von Unterbringungslösungen und wirkt damit der Verschwendung von öffentlichen Mitteln entgegen.

Darüber hinaus sind für das SIB in seiner Funktion als öffentlicher Bauherr die Pflege des kulturellen Erbes, die Förderung der Baukultur sowie nachhaltiges, ökologisches und wirtschaftliches Bauen der Maßstab.

Rund 1.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steuern den gesamten Lebenszyklus aller Immobilien im Eigentum des Freistaats Sachsen und optimieren den Bestand und die Nutzungsstruktur der staatlichen Liegenschaften. Das umfasst die Standortsuche, die Planung und Durchführung von Bauprojekten,

„Das SIB ist ein wesentlicher Eckpfeiler der Verwaltungsmodernisierung des Landes. Die zentrale Verwaltung des landeseigenen Immobilienvermögens ermöglicht eine effiziente Betreuung sowie eine kostengünstigere Bewirtschaftung der Immobilienbestände.“

die An- und Vermietung, den Betrieb, die Verwaltung und die Bewirtschaftung sowie den Ankauf von benötigten und den Verkauf von nicht mehr benötigten Liegenschaften.

Das SIB nimmt dabei die Eigentümerfunktion und -befugnis für den Freistaat Sachsen wahr. Weiter ist das SIB für die Sicherung des Landesvermögens

(Vermögenszuordnung, Bodenreform) und für das Management der Fiskalerbschaften zuständig.

Für den Bund und Dritte erledigt das SIB Aufträge im Baumanagement.

Als rechtlich unselbstständiger, organisatorisch abgesonderter Teil der Staatsverwaltung ist das SIB gemäß der sächsischen Haushaltsordnung zur kaufmännischen doppelten Buchführung und zur Erstellung eines Jahresabschlusses verpflichtet. Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen übt mit Hilfe des Beteiligungscontrollings die Dienst- und Fachaufsicht aus. Als Aufsichtsgremium wurde ein Verwaltungsrat gebildet.

Der Freistaat Sachsen hat in einem Ländervergleich nach Bayern und Nordrhein-Westfalen das drittgrößte staatliche Bauvolumen umgesetzt. In Sachsen werden pro Beschäftigten im staatlichen Baubereich die höchsten Bauinvestitionen realisiert.

Zukünftig muss das SIB mit weniger Personal ein ungefähr gleich bleibendes Aufgabenvolumen bewältigen. Mit qualifizierten Geschäftsprozessen, neuen Modellen in den Bereichen Bau, Bewirtschaftung, Verwertung und Finanzierung wird der Staatsbetrieb dieser Schwierigkeit als professioneller Dienstleister trotzdem gerecht werden.

Dr. Horst Metz ist Sächsischer Staatsminister der Finanzen



Wenn Risiken gut diversifiziert sind, entstehen stabile Strukturen.

Langfristig denken

Studie: Immobilienmanagement der öffentlichen Hand

Das Immobilienmanagement der öffentlichen Hand steht unter Innovationszwang. Knappe Haushaltsmittel schränken den Spielraum und die Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Kommunen stark ein. Trotzdem drängen Modernisierungs-, Sanierungs- und Verschönerungsarbeiten an öffentlichen Einrichtungen – geschätztes Investitionsvolumen: knapp 1.500 Milliarden Euro.

Von Prof. Dr. Hanspeter Gondring und Paul Jörg Feldhoff

Gleichzeitig erlauben die laufenden Bewirtschaftungskosten des öffentlichen Immobilienbestandes Einsparungen bis zu 150 Milliarden Euro. In den Gemeinden steht jedoch derzeit noch weniger das strategische als vielmehr das operative Immobilienmanagement im Vordergrund. Letzteres orientiert sich meist an kurzfristigen, fiskalischen Zielen, da die meisten Kommunen das Immobilienmanagement nach wie vor kameralistisch betreiben. Es gibt aber erste

Anzeichen dafür, dass die Entwicklung langfristiger Strategien an Bedeutung gewinnt.

Die Akademie der Immobilienwirtschaft hat gemeinsam mit dem Institut der deutschen Immobilienwirtschaft und dem F.A.Z.-Institut die im vergangenen Jahr erschienene Studie „Immobilienmanagement der öffentlichen Hand“ erarbeitet. 1.107 Kommunen und Landkreise wurden befragt. 180 Antworten sind in die Analyse mit eingeflossen. Auf Basis dieser Daten analysiert die Studie die Qualität des Immobilienmanagements von Kommunen sowie den derzeitigen Stand der Umsetzung von modernen Managementansätzen in diesem Bereich.

Das sind die wesentlichen Ergebnisse

Das Thema kommunales Immobilienmanagement wird maßgeblich auf der mittleren Führungsebene in den Kommunen bestimmt. In Zukunft muss es Chefsache sein. Nur dann werden die Entscheidungen im Hinblick auf Immo-

bilien in einen Gesamtzusammenhang gestellt und mit der notwendigen Stringenz auch durchgesetzt. Die kommunalen Spitzenverbände sind für die Kommunen wichtiger Informationslieferant. Die Informationsbeschaffung beschränkt sich in vielen Fällen auf wenige Kanäle, wenn sie nicht sogar in Teilen monopolisiert ist. Insbesondere Kommunen mit sehr hohen Haushaltsdefiziten machen sich weitestgehend von den Spitzenverbänden abhängig. Dagegen nutzen Gemeinden mit einem ausgeglichenen oder sogar überschüssigen Haushalt auch Seminare, Kongresse und Tagungen externer Anbieter. Die Schulungen pro Mitarbeiter liegen durchschnittlich bei bis zu zwei Tagen im Jahr.

Neben den Finanzierungsproblemen erweisen sich insbesondere die Feststellung der Bewirtschaftungskosten und des Sanierungsbedarfs und, daraus abgeleitet, die Entwicklung einer Optimierungsstrategie als dringlich. Darüber hinaus scheint es an effizienten Erfassungs- und Berechnungssystemen für die öffentliche Hand zu fehlen.

Nahezu alle Kommunen sehen die Bewirtschaftung ihres Immobilienbestandes als Teil ihres öffentlichen Auftrags an und sind deshalb gegenüber einer Vergabe des Liegenschaftsmanagements an private Dienstleister sehr zurückhaltend eingestellt. Begründen lässt sich dies mit Ressortegoismus und der Befürchtung, Kompetenzen abzugeben und sich damit selbst „einzusparen“. Hinzu kommen Probleme mit der Personalvertretung und die Auseinandersetzung mit der öffentlichen Meinung. Stark ausgeprägt sind zudem die Skepsis gegenüber dem Vertragspartner und das Misstrauen bezüglich einer kompetenten und verlässlichen Zusammenarbeit, zumal Entscheidungsgewalt abgegeben werden muss.

Etwa ein Drittel der Kommunen hat zumindest in Teilbereichen die Bewirtschaftungskosten ihrer Immobilien exakt ermittelt. Dies bedeutet aber, dass die überwiegende Zahl der Kommunen über keine solide Datenbasis zu Flächen und Kosten ihrer Immobilien verfügt.

Die ermittelten und geschätzten Bewirtschaftungskosten der Kommunen liegen zwischen 5 und 10 Prozent des Haushaltsbudgets. Die Kommunen greifen überwiegend auf bekannte und einfach zugängliche Finanzierungsinstrumente zurück. Fast 80 Prozent bevorzugen den Kredit bei einem öffentlich-rechtlichen Institut. Innovative Finanzierungsformen sind auf Grund der rechtlichen Komplexität, der unbekannteren Abläufe und der langwierigen Vorbereitung bisher wenig gefragt.

Die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie ist für die Mehrheit der Kommunen ein wichtiges Instrument bei der Verwirklichung umstrittener Immobilienprojekte. Jedoch ist diese Einsicht noch nicht überall vorhanden. Und selbst wenn, ist die Umsetzung in die Praxis nicht überall gewährleistet, da im Besonderen kleinere Kommunen keine Kommunikationsspezialisten in ihrer Verwaltung beschäftigen und keine Budgets für externe Spezialisten vorhanden sind.

Nach wie vor lehnt etwa die Hälfte der Kommunen eine Zusammenarbeit mit externen Beratern ab. Der Ablehnungsgrad korreliert mit der Einwohnerzahl: Je kleiner die Kommunen, desto höher die Ablehnung. Kommunen mit Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit externen Beratern bewerten diese oft als mittelmäßig bis negativ. Bemängelt wer-

den das fehlende Verständnis der Berater für die Problemlage und die politischen Abläufe der jeweiligen Kommune und die eher unzureichende Problemlösung. Der größte Nutzen in der Zusammenarbeit liegt in der Informationsbeschaffung.

Die Finanzierung eines umfassenden und professionellen Immobilienmanagements ist in vielen Fällen nicht sichergestellt. Konkret spiegelt sich die Schwierigkeit darin wider, dass die Kommunen meist haushaltstechnisch nicht in der Lage sind, ein Budget für die Entwicklung eines effektiven Immobilienmanagements bereitzustellen. Darüber hinaus hat die Studie ergeben, dass Finanzierungsprobleme nicht allein mit der Wahl eines passenden Instrumentes gelöst werden können. Vielmehr muss die politische und haushaltsrechtliche Dimension berücksichtigt werden. Deshalb ist es umso wichtiger, dass das Thema auf der Chefetage der Kommunen angesiedelt wird. Nicht, weil der Entscheider dort über ein höheres Budget verfügt wird, sondern weil dort die Diskussion über die Notwendigkeit eines professionellen Immobilienmanagements forciert und gesteuert werden kann. Es hat sich gezeigt, dass sich der Verwaltungsapparat im operativen Geschäft von den politischen Entscheidungsträgern oftmals alleine gelassen fühlt.

Ergebnis der Studie ist, dass es in den Kommunen an grundlegenden Strukturen mangelt, nämlich am Aufbau eines professionellen Immobilienmanagements für die Bewirtschaftung des Immobilienbestandes. Als Hindernisse erweisen sich insbesondere die ungeklärten und überlappenden Zuständigkeiten, die interne Widerstände mit sich bringen und die Umsetzung erschweren. Hinzu kommen die Finanzierungsprobleme. Der überwiegende Teil der Kommunen wird sich deshalb eine kostspielige Rechts- und Managementberatung nicht leisten können; Honorare von mehreren Zehntausend Euro sind für die meisten Kommunen nicht darstellbar.

Prof. Dr. Hanspeter Gondring FRICS ist Wissenschaftlicher Leiter der ADI – Akademie der Immobilienwirtschaft Stuttgart-Leipzig-Hamburg-Paris. Paul Jörg Feldhoff ist Geschäftsführender Gesellschafter der Strategieberatung Feldhoff Management Services Stuttgart-Frankfurt am Main.

Beteiligungsmanagement

Stadtkonzern

Beteiligungscontrolling – mehr als nur Kontrolle

Die Verwaltung muss wirtschaftlich handeln – auch im eigenen Haus genauso wie bei ihren Unternehmensbeteiligungen. Um hier den Überblick zu bewahren, investieren Kommunen in ein gut strukturiertes Beteiligungscontrolling.

Von Dr. Constantin Alsheimer

Planen, Steuern und Überprüfen – das sind die immer wichtiger werdenden Aufgaben der Träger öffentlicher Unternehmen. Ein effizientes Beteiligungscontrolling setzt aber zunächst einmal ein schlüssiges Zielsystem voraus. Nur so kann der Controller den jeweiligen Zielerreichungsgrad im Zeitablauf messen.

Nur, wer klare Ziele hat, kann erfolgreich bewerten

Welche wirtschaftlichen Ziele etwa sollen Beteiligungsunternehmen verfolgen, um unbeschadet des Wirtschaftlichkeitsstrebens den im Vordergrund stehenden öffentlichen Zweck nicht zu vernachlässigen? Aufgabe des strategischen Beteiligungscontrollings ist es, die von Beteiligungsunternehmen langfristig zu erreichenden Ziele klar zu formulieren. Da bestimmte Interessengruppen jedoch kurzfristig Einfluss nehmen, gelingt diese Maßnahme häufig nur unzureichend. Das hat einen einfachen Grund: Eine schwammig formulierte Zielbestimmung erscheint gelegentlich für Teile der Politik und der Verwaltung, aber auch für manchen Geschäftsführer vorteilhaft: Erfolg oder Misserfolg sind

dann nicht leicht ablesbar – das Risiko des Scheiterns wird für die verantwortlichen Personen geringer. Der Erfolg ist nicht so leicht messbar. Setzen sich jedoch klar formulierte Zielvorgaben des strategischen Controllings durch, diszipliniert dies die Beteiligungsunternehmen und unterstützt Politik und Verwaltung.

Drei Phasen des Controllings führen zum Erfolg

Ob es sich nun um das zuvor genannte strategische Controlling oder um die kurzfristige Steuerung der Unterneh-

„Setzen sich klar formulierte Zielvorgaben des strategischen Controllings durch, diszipliniert dies die Beteiligungsunternehmen und unterstützt Politik und Verwaltung. Setzt sich das strategische Beteiligungscontrolling mit klar formulierten Zielen durch, verringert sich das Risiko des Scheiterns deutlich.“

mensaktivitäten (operatives Beteiligungscontrolling) handelt: Das Vorgehen ist grundsätzlich in drei aufeinander folgenden Phasen zu organisieren.

In einer ersten Phase ermittelt der Controller die erforderlichen Informationen (Datengewinnung).

In einer zweiten Phase (Datenanalyse) prüft er die erhobenen Daten und be-



Das strategische Controlling muss nicht nur langfristige Ziele klar formulieren, sondern auch den Fortschritt der Beteiligungsunternehmen im Blick behalten.

wertet sie, um sie in einer dritten Phase (Ergebnisberichte) so aufzubereiten, dass sie für Steuerungsentscheidungen nutzbar sind.

„Konzernweit“ vergleichbare Daten

Für die am Beginn des Controllingprozesses stehende Datengewinnung greift die Verwaltung unter anderem auf die Berichte und Rechenwerke zurück, welche die Beteiligungsunternehmen ohnehin von Gesetzes wegen erstellen müssen: die Daten einer ordnungsgemäßen Buchführung, den handelsrechtlichen Jahresabschluss und die Steuerbilanz. Art und Umfang der darüber hinausgehenden Berichterstattung bestimmt der Beteiligungscontroller.

Ziel ist es, von allen Konzernunternehmen gleichartige und damit vergleichbare Daten zu erheben. Die bedarfsgerecht erhobenen Daten wertet der Controller vornehmlich durch Vergleichen (Abweichungsanalyse) und Hinterfragen aus. Seine Erkenntnisse reicht er an die Entscheidungsträger weiter. Deren Interesse muss darauf gerichtet sein, regelmäßig, zeitnah und ausschließlich mit relevanten Informationen versorgt zu werden. Außergewöhnliche Umstände müssen als solche deutlich gekennzeichnet sein.

In der Praxis des Beteiligungscontrollings werden drei Arten von Ergebnisberichten unterschieden:

- > Standardberichte, die in festgelegten Abständen vorgelegt werden.
- > Abweichungsberichte, die immer dann erstellt werden, wenn vorher festgelegte Toleranzgrößen überschritten werden (z.B. erheblicher Rückgang der Erträge, Überschreitung geplanter Kosten).
- > Schließlich gibt es Sonderberichte, die nur auf gesonderte Anforderung des Entscheidungsträgers erstellt werden, wenn dieser für anstehende

Entscheidungen besonderer Information bedarf.

Investitionen erforderlich

Für die Oberbürgermeister und Kämmerer ist der regelmäßige Blick auf die in Beteiligungsunternehmen vorhandenen Ressourcen in Zeiten defizitärer Haushalte mehr denn je geboten. Das Ziel, die vorhandenen Mittel an der zweckmäßigsten Stelle einzusetzen und einen wirtschaftlichen Umgang sicherzustellen, wird nämlich durch ein wirksames Beteiligungscontrolling unterstützt. Die Verwaltungen müssen hierzu qualifizierte Controllerstellen schaffen – ein Vorhaben, dessen Durchsetzung in Zeiten knapper Kassen häufig genug schwer fällt.

Dr. Constantin Alsheimer ist Leiter des Büros des Stadtkämmerers der Stadt Frankfurt am Main.

HypoVereinsbank
Firmenkunden Zentralbereich
Öffentliche Kunden
Thomas Grotowski
Telefon 089 378-46247
Fax 089 378-20056
thomas.grotowski@hvb.de

Was heißt eigentlich Öffentlich?

Öffentliche Kunden befinden sich in einem dynamischen Entwicklungsprozeß. Ob Kommunen, Stiftungen, Kirchen oder Krankenhäuser. Themen wie Liberalisierung der Märkte, Kostensenkungen oder Privatisierung rücken immer mehr in den Vordergrund.

Die Anforderungen steigen. Ob komplexe Zahlungsverkehrslösungen, professionelle Anlageformen oder die

Strukturierung von Finanzierungen. Mit unserem Know-How begleiten wir Sie umfassend. Präsenz vor Ort und Kenntnis der jeweiligen Landes- und Kommunalgesetze versteht sich.

Fordern Sie uns.

HypoVereinsbank

Recht & Steuern

„Was hat eigentlich der Sponsor davon?“

Ertragsteuerliche Fallstricke beim Sponsoring

Der öffentlichen Hand ist die finanzielle Beteiligung von Unternehmen oft recht und billig, um das eigene Budget zu entlasten oder bestimmte Aufgaben überhaupt in Angriff zu nehmen.

Von Andreas Brückner

Die steuerlichen Auswirkungen dieser Zuwendungen können jedoch beträchtlich sein und sowohl beim Empfänger als auch beim Sponsor für böse Überraschungen sorgen. Die Praxis zeigt, dass diejenigen am erfolgreichsten Sponsoring einwerben, die auch die Auswirkungen beim Sponsor kennen und darauf eingehen.

Der Fiskus definiert Sponsoring als „die Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen durch Unternehmen

„Am erfolgreichsten werben die Kommunen Sponsoring ein, die auch die Auswirkungen beim Sponsor kennen.“

zur Förderung von Personen, Gruppen und/oder Organisationen in sportlichen, kulturellen, kirchlichen, wissenschaftlichen, sozialen, ökologischen oder ähnlich bedeutsamen gesellschaftspolitischen Bereichen“ (BMF 18.02.1998). Selbstverständlich verfolgen die Unternehmen dabei auch eigennützige Ziele.

Entscheidend für die steuerlichen Auswirkungen von Sponsoringvereinbarungen ist der Inhalt der Vereinbarungen und nicht, wie der Vertrag oder darin

enthaltene Leistungen genannt werden (Sponsoring, Spenden, Zuwendungen o.Ä.).

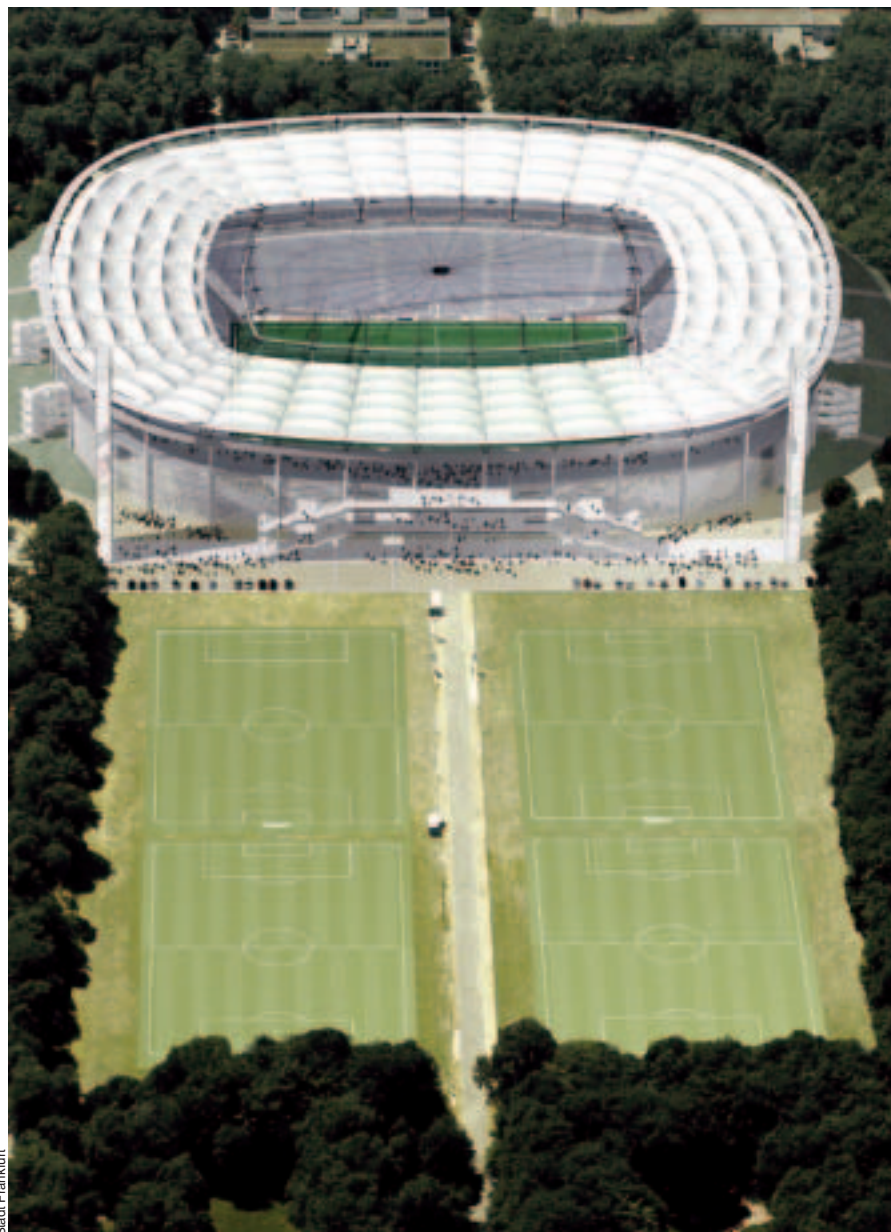
Aus Sicht der Finanzverwaltung können Zahlungen eines Sponsors (a) Betriebsausgaben, (b) Spenden oder (c) Kosten der privaten Lebensführung bzw. bei Kapitalgesellschaften verdeckte Gewinnausschüttungen sein.

(a) Wenn der Sponsor durch den Sponsoringvertrag konkrete wirtschaftliche Vorteile anstrebt, z.B. die Sicherung oder die Erhöhung seines unternehmerischen Ansehens oder Werbung für die Produkte seines Unternehmens, dann sind seine Aufwendungen Betriebsausgaben.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Gesponserte auf Plakaten, in Veranstaltungshinweisen, in Ausstellungskatalogen, auf von ihm benutzten Fahrzeugen oder anderen Gegenständen auf das Unternehmen oder auf die Produkte des Sponsors werbewirksam hinweist. Ein wirtschaftlicher Vorteil kann auch dadurch entstehen, dass der Sponsor in die öffentlichkeitswirksame Berichterstattung über den Gesponserten eingebunden wird, wenn er z.B. an Pressekonferenzen mitwirkt oder eigene Erklärungen über sein Unternehmen oder seine Produkte abgeben kann.

Grundsätzlich wird nicht bewertet, ob die Leistungen des Sponsors und die erstrebten Werbeziele für das Unternehmen gleichwertig sind. Es kommt auch nicht darauf an, ob die Leistungen notwendig, üblich oder zweckmäßig sind, damit sie als Betriebsausgaben berücksichtigt werden können.

Der Abzug als Betriebsausgabe ist also in vollem Umfang möglich und min-



Ein Beispiel für kommunales Sponsoring: das neue Waldstadion in Frankfurt – die Commerzbank-Arena.

dert den steuerpflichtigen Gewinn des Sponsors.

(b) Handelt es sich bei den Leistungen des Sponsors um freigiebige Zuwendungen ohne Gegenleistung und werden diese Leistungen gegenüber einer steuerbegünstigten, juristischen Person zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke erbracht, so ist beim Sponsor nur ein beschränkter Abzug vom zu versteuernden Einkommen möglich.

Die Höhe der Beschränkung richtet sich nach dem Zuwendungszweck und der Rechtsform des Zuwendungsempfängers. Es ist möglich, dass der Sponsor entweder – wegen der Höchstgrenzen – nicht die gesamte Zuwendung steuerlich abziehen kann oder, z.B. in Verlustjahren, überhaupt keine steuermindernde Wirkung erzielt.

(c) Handelt es sich bei den Zuwendungen des Sponsors weder um Betriebsausgaben noch um Spenden, liegen nicht abziehbare Zuwendungen des Sponsors vor. Ist der Sponsor eine juristische Person, besteht die Gefahr einer verdeckten Gewinnausschüttung, z.B. wenn eine Kapitalgesellschaft für deren Gesellschafter Aufwendungen übernimmt.

Ein Sponsor dürfte damit eine Vereinbarung bevorzugen, die ihm einen unbeschränkten Betriebsausgabenabzug ermöglicht. Allerdings sollte auch der Gesponserte etwaige steuerliche Auswirkungen beachten – sowohl ertrag- als z.B. auch umsatzsteuerlich.

Andreas Brückner ist Wirtschaftsprüfer und Steuerberater bei der Anwaltskanzlei Nörr Stiefenhofer Lutz in Dresden.



Bank der Kommunen – wir finanzieren und beraten

Finanzkonzepte für öffentliche Haushalte verlangen nicht nur innovative, sondern auch nachhaltige Ideen. Für beides hat die WestLB die entscheidende Expertise: Erfahrung und Nähe zu kommunalen Fragen und die zeitgemäßen Instrumente einer international tätigen Geschäftsbank.

Engagement auf das Sie zählen können.

 WestLB

www.westlb.de/oeffentliche-kunden

Mehr Wettbewerb

EuGH erschwert Inhouse-Vergaben an öffentliche Unternehmen

Wenn Kommunen Aufträge an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen vergeben, an dem neben der öffentlichen Hand auch ein privates Unternehmen beteiligt ist, unterliegen sie dem Vergaberecht. Das hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) klargestellt. Die Folge: Viele gemischtwirtschaftliche Stadtwerke und ähnliche Unternehmen befinden sich in einem echten Wettbewerb.

Von Dr. Jan Endler

Zahlreiche deutsche Kommunen und Verbände hielten bislang Inhouse-Vergaben an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen auch ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens für zulässig. Daher vergaben sie Aufträge häufig an Unternehmen, an denen sie selbst mehrheitlich beteiligt waren. Auch das Bundeswirtschaftsministerium hatte in einem Arbeitsentwurf zur Änderung des Vergaberechts zunächst vorgeschlagen, Inhouse-Vergaben an einen von der öffentlichen Hand beherrschten Auftragnehmer grundsätzlich zuzulassen, wenn dieser mind. 80 Prozent seines Umsatzes durch Geschäfte mit der öffentlichen Hand erwirtschaftet. Nach der EuGH-Entscheidung ist dies nicht mehr aufrechtzuerhalten, unabhängig vom Umsatzanteil und dem Anteil des Privaten am Gemeinschaftsunternehmen. Ausnahmen gibt es nur in den gesondert geregelten Bereichen Trinkwasser-, Energieversorgung und Verkehr.

Privatisierung rückgängig machen Kommunen, die in den vergangenen Jahren gemischtwirtschaftliche Stadtwerke ohne Vergabeverfahren mit langfristigen Entsorgungsverträgen beauftragt haben, droht nun die Gefahr, diese Verträge beenden und die Privatisierung rückgängig machen zu müssen. Denn nach der Rechtsprechung des EuGH bleiben vergaberechtswidrig abge-

schlossene Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Bietern bis zu ihrer endgültigen Beendigung gemeinschaftswidrig. Die EU-Kommission hat daraus in mehreren Fällen gefolgert, die öffentliche Hand sei verpflichtet, solche Verträge zu beenden.

Künftig bleiben den Kommunen zwei Wege: Sie können ein privates Unternehmen beteiligen, müssen das Stadtwerk aber dann wie jeden anderen privaten Wettbewerber bei der Auftragsvergabe behandeln. Ordnungspolitisch wäre dies ein Schritt in die richtige Richtung. Kommunen werden daher eher bereit sein, auch eine Mehrheit an ihrem Unternehmen zu verkaufen oder es vollständig zu privatisieren. Die Einschränkung des Anwendungsbereichs des Inhouse-Geschäftes durch den EuGH könnte damit zu einer Liberalisierung insbesondere der Entsorgungsmärkte durch die vergaberechtliche Hintertür führen. Die zweite Möglichkeit: Die öffentliche Hand verzichtet auf die Einbindung eines privaten Investors. Zunehmend wird auf eine interkommunale Kooperation gesetzt: Das öffentliche Unternehmen einer Gemeinde oder diese selbst übernimmt dann auch die Aufträge anderer Kommunen. Das Vergaberecht begrenzt jedoch auch solche Kooperationen. Der EuGH hat gerade erst in einem gegen Spanien gerichteten Vertragsverletzungsverfahren entschieden, dass auch vertragliche Beziehungen zwischen Kommunen und öffentlichen Unternehmen grundsätzlich die Regeln des Vergaberechts einzuhalten haben. Kommunen, die ihre Leistungen nicht durch eigene öffentliche Unternehmen erfüllen lassen wollen, müssen danach die zu vergebenden Aufträge grundsätzlich ausschreiben und können sie nicht einfach an andere Kommunen oder deren öffentliche Unternehmen vergeben.

Dr. Jan Endler ist Rechtsanwalt im Berliner Büro von Linklaters Oppenhoff & Rädler.

Sale and Leaseback

Zulässigkeit kommunaler Sale and Leaseback-Transaktionen ist umstritten

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht kann es für die öffentliche Hand sinnvoll sein, vorhandene Vermögensgegenstände zu verkaufen und diese anschließend zurückzumieten („Sale and Leaseback“). Die damit aus der Kapitalbindung freigesetzten Mittel können Kommunen zur Herabsetzung der Verbindlichkeiten einsetzen (Bilanzielle Aktiv-Passiv-Minderung).

Von Marius Nieland,
Thomas Semelka und
Gerhard Grabenkamp

Die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen sieht Sale and Leaseback-Verträge unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten bislang als grundsätzlich nicht zulässig an. In anderen Bundesländern hingegen ist der Abschluss solcher Verträge trotz inhaltsgleicher haushaltsrechtlicher Vorschriften üblich. So hat das Land Hessen im November 2004 das Landesbehördenzentrum in Frankfurt an einen Investor verkauft und wieder zurückgemietet. Im Jahr 1997 hat Schleswig-Holstein die nach eigener Auffassung unentbehrliche landeseigene Telekommunikationsanlage verkauft und zurückgemietet.

Haushaltsrechtliche Verfügungsbeschränkungen für Gemeinden in NRW

Als Ausfluss der allgemeinen Verpflichtung der öffentlichen Hand zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung darf eine Gemeinde gemäß § 90 Abs. 3 GO NRW Vermögensgegenstände veräußern, welche sie in absehbarer Zeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigt.

Die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden wird durch den Runderlass zur Kreditwirtschaft der Gemeinden des Innenministers von Nordrhein-Westfalen vom 23. Juni 1989 jedoch entscheidend begrenzt. Hiernach sind unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten Sale and Leaseback-Verträge nicht zulässig, da auf Grund der Rückmietung der zuvor veräußerten Vermögensgegenstände deutlich wird, dass diese zur kommunalen Aufgabenerfüllung benötigt werden.

Der Runderlass erkennt hierbei, dass die Gemeinde hinsichtlich der Prüfung des Bedarfs bzw. der Entbehrlichkeit über eine Einschätzungsprärogative für die sachgerechte Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben verfügt. Dabei muss sie sich von nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsabwägungen leiten lassen, die auch zu einem Verkaufsgebot führen können.

Im Bereich des Immobilienvermögens hat die Gemeinde keinen Bedarf am Eigentum, sondern vielmehr am

Nutzungsbesitz einer Liegenschaft. Die Verwaltung und Bewirtschaftung städtischer Liegenschaften gehört nicht zu den Kernaufgaben einer Gemeinde. Die Aufgabenerfüllung zur Daseinsvorsorge setzt lediglich die Verfügbarkeit notwendiger Liegenschaften, die nur eine der Aufgabenerfüllung dienende Funktion haben, voraus.

Keine Kreditverpflichtung bei Sale and Leaseback

Des Weiteren legt der Runderlass fest, dass es sich bei Sale and Leaseback-Verträgen um kreditähnliche Rechtsgeschäfte handeln soll, „bei denen eine Investition und damit ein Wertzuwachs für die Gemeinde nicht erfolgt“. Dies führt dazu, dass der Verkauf und die Rückmietung wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommend eingeschätzt werden. Diese Verträge unterliegen daher den Grenzen des § 86 Abs. 1 GO NRW, wonach Kredite außerhalb der Investitions- und Umschuldungsfinanzierung untersagt sind.

Eine Kreditverpflichtung liegt bei Sale and Leaseback-Verträgen aber gerade nicht vor. Es handelt sich letztendlich um zwei Rechtsgeschäfte (Verkauf und Anmietung). Der Gemeinde fließt durch den Verkauf ein Veräußerungserlös zu. Der zu leistende Mietzins ist keine Vergütung für eine Kapitalüberlassung, sondern eine Vergütung für die Gebrauchsüberlassung der angemieteten Liegenschaft.

Wirtschaftlichkeit sollte entscheiden

Der Verkauf und die (Rück-)Anmietung städtischer Vermögensgegenstände, insbesondere der von kommunalen Liegenschaften, dürfte nach unserer Auslegung des § 90 Abs. 3 GO NRW als Ausfluss

Der Runderlass schränkt Sale and Leaseback-Verträge unzulässigerweise ein und überspannt die rechtliche Auslegung der gesetzlichen Vorschriften.

der kommunalen Selbstverwaltung zulässig sein. Der Runderlass schränkt Sale and Leaseback-Verträge unzulässigerweise ein und überspannt die rechtliche Auslegung der gesetzlichen Vorschriften. Entscheidend sollte aus unserer Sicht lediglich das Ergebnis einer nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsabwägung sein.

Marius Nieland ist Stadtkämmerer, Thomas Semelka ist Geschäftsbereichscontroller Finanzen und Gerhard Grabenkamp ist Referent des Stadtkämmerers der Stadt Essen.



Finanzwirtschaftliche Argumente sprechen dafür, dass die Kommunen einen Teil ihres Immobilienbesitzes verkaufen und anschließend zurückmieten.

Einstieg in das Vergaberecht

Deutscher Städte- und Gemeindebund bringt Transparenz ins Dickicht

Insgesamt vergeben Bund, Länder und Gemeinden jährlich Aufträge mit einem Wert von etwa 300 Milliarden Euro. Etwa zwei Drittel des Auftragsvolumens kommen von Seiten der Kommunen. Doch die Verantwortlichen in den Städten und Gemeinden stöhnen über die Komplexität und Überfrachtung des Vergaberechts. „Die Formalien sind erdrückend“, heißt es häufig, andererseits solle der Kuchen aber gerecht verteilt werden.

Von Petra Pfeifer

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich in der Vergangenheit in seiner Dokumentationsreihe des Themengebiets „Vergabe“ mehrfach angenommen. „Es ist sehr komplex geworden. Daher wollten wir mit unseren Veröffentlichungen Transparenz schaffen“, erklärt Verfasser Norbert Portz, als Beigeordneter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zuständig für Bauen und Umwelt. Entstanden ist eine gut lesbare Übersicht, die gleichzeitig Neueinsteigern eine Zusammenfassung bietet. Den Anfang der Reihe machte 1998 die Dokumentation Nr. 4 mit dem

Titel „Fragen, Antworten und Handlungsempfehlungen zum Vergaberecht“. Mitte 2001 kam die Dokumentation Nr. 18 „Vergabe kommunaler Entsorgungsleistungen – Verfahren, aktuelle Probleme und Antworten“ heraus. In der Broschüre Nr. 21 „E-Vergabe öffentlicher Aufträge“, die Ende des gleichen Jahres erschien, werden Chancen, Verfahren und Lösungen der elektronischen Auftragsvergabe erläutert. Da bei dieser Form der Vergabe Kosteneinsparungen von etwa 10 Prozent zu erzielen sind, sie noch dazu effizient und schnell ist, wird sie vom Deutschen Städte- und Gemeindebund besonders empfohlen.

E-Vergabe spart Zeit und Geld

„Die E-Vergabe muss zwar noch optimiert werden, ist aber im Grunde einfacher anzuwenden als das normale Vergabeverfahren“, erklärt Uwe Zimmermann, stellvertretender Pressesprecher des DStGB. Besondere Chancen der E-Vergabe seien die Erreichung eines größeren Bieterkreises sowie die Verkürzung des Verfahrens wegen Wegfalls der Postlaufzeiten und aufwendiger Verwaltungsvorgänge.

Auf das heikle, aber stets aktuelle Thema „Korruptionsprävention bei der

öffentlichen Auftragsvergabe“ wird in der Dokumentation Nr. 31 eingegangen, die 2003 entstand. Neben zahlreichen Präventionsvorschlägen gibt es in der Zusammenfassung einen 10-Punkte-Katalog, der unter anderem auf Sensibilisierung und Verhaltenskodex, Personalrotation, Ausgestaltung des Submissionsverfahrens und die strikte Einhaltung des „Mehr-Augen-Prinzips“ hinweist.

Die Dokumentation Nr. 36, die auf die „Kommunale Auftragsvergabe“ eingeht, stammt aus dem Jahr 2004. Inhalt sind deren Grundlagen, das Vergabeverfahren und der Rechtsschutz, nachdem sich dieses Rechtsgebiet in der Vergangenheit sehr intensiv fortentwickelt hat. Sie knüpft an die erste Dokumentation „Fragen, Antworten und Handlungsempfehlungen zum Vergaberecht“ an und behandelt die Grundlagen des Vergaberechts auf Basis der aktuellen Rechtsentwicklung.

Eine Auflistung aller bisher erschienenen Dokumentationen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes findet sich unter: <http://www.stadt-und-gemeinde.de/magazin/doku.html>.

p.pfeifer@derneuekaemmerer.de

Medienpartner:

FINANCIAL TIMES
DEUTSCHLAND

IMMOBILIEN ZEITUNG
EINGEGITTUNG FÜR DIE IMMOBILIENWIRTSCHAFT

Mediensponsor:

DER NEUE
KÄMMERER
Zeitung für öffentliche Haushalte,
Immobilien, Beteiligungs- und
Personenmanagement

Veranstalter:

CONVENT

4. Jahrestagung Public-Private-Partnership

26. April 2005

Römer (Rathaus)

Frankfurt am Main

Informationen unter: Telefon 0 69 / 79 40 95 25 · www.convent.de

Die Themen:

- ▶ PPP im Hochbau:
 - Stand und Ausblick
 - Die neuesten Projekte im Vergleich – Verwaltungsgebäude
 - Die Aufgaben und Erfahrungen der Kompetenzzentren in Bund und Ländern
- ▶ PPP im Gesundheitswesen
- ▶ PPP bei Kommunalen Straßen
- ▶ Entwicklung des Vergaberechts für PPP-Projekte
- ▶ „Lessons Learned“ für Schul-PPPs
- ▶ PPP für Spezialimmobilien am Beispiel Gefängnisse und Krankenhäuser
- ▶ PPP bei Bädern und Sportstätten
- ▶ PPP im Hochbau: Die Instrumente
- ▶ Wie Sie das Ende Ihrer Private-Public-Partnership optimal gestalten
- ▶ PPP-Finanzierung
- ▶ PPP bei kleinen und großen Projekten

Freier Eintritt für Vertreter der Öffentlichen Hand

Mitveranstalter:

BILFINGER BERGER
BOT GmbH

CLIFFORD
CHANCE

Deloitte

HOCHTIEF
PPP SOLUTIONS

HypoVereinsbank

Linklaters Oppenhoff & Rädler

Personen & Positionen

INTERVIEW

Modell Offenbach

Beschleunigte Genehmigungsverfahren locken Unternehmen



Gerhard Grandke war bis zu seiner Wahl zum Stadtkämmerer 1990 Unternehmensberater. Drei Jahre später wurde er Offenbachs Oberbürgermeister und ist seither außerdem Kämmerer und Kulturdezernent in Personalunion.

Nach Ende seiner zweiten Amtszeit wird er sich nicht zur Wiederwahl stellen, sondern zum 1. Februar 2006 in die Geschäftsführung der OFB Projektentwicklungs GmbH wechseln. Bei der Tochter der Landesbank Hessen-Thüringen soll Grandke das Geschäftsfeld „PPP“ verantworten. Die umfangreichen Restrukturierungsmaßnahmen in seiner Amtszeit sind unter dem Namen „Modell Offenbach“ bekannt geworden.

Herr Grandke, was ist unter dem „Modell Offenbach“ zu verstehen?

Um Offenbach aus der Finanzkrise zu führen, war ein integriertes Konzept notwendig, das aus drei Grundelementen besteht: Verwaltungsmodernisierung,

Haushaltssanierung und Stadtbau. Diese Elemente basieren auf vier Bausteinen. Unser Ziel war es, als Stadt mit einem sehr hohen Sozialhilfetrasfer neue Einkommens- und Bevölkerungsanteile zu gewinnen, ohne andere zu verdrängen.

Hierfür haben wir mit einem integrierten Konzept gearbeitet – Wohnungsbau für mittlere und höhere Einkommenschichten, koordiniert mit Beschäftigungsmaßnahmen für einkommensschwache Bürger.

Der zweite Baustein war, viele Arbeitsplätze neu zu schaffen. Für dieses Ziel war es wichtig, das Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen. Das ist uns gelungen, denn mittlerweile ist Offenbach die Stadt mit den schnellsten Baugenehmigungszeiten im Vergleich mit unseren Wettbewerbern. Sofern die Antragsteller vollständige Unterlagen einreichen, garantieren wir ihnen Baugenehmigungen innerhalb von weniger als drei Monaten.

Die nächste Überlegung war, in welchen Segmenten wir wachsen können. Wir begannen mit Unternehmensakquise und entschieden uns für die Backoffices von Dienstleistungsunternehmen, also IT, Controlling, Personalabteilung etc. Es ist uns gelungen die Hessische Landesbank und Cap Gemini in Offenbach anzusiedeln. Außerdem ist die Eurozentrale von Hyundai vertraglich unter Dach und Fach.

In der zweiten Phase haben wir eine neue Einzelhandelsstrategie gefahren. Diese war vorher immer auf den Innenstadtbereich konzentriert. Mittlerweile

ist sie auf die Cityrandlage ausgeweitet. Dadurch hat Offenbach mehr als 1.000 Arbeitsplätze hinzugewonnen. Insgesamt haben diese Maßnahmen dazu geführt, dass wir inzwischen 17.000 bis 18.000 neue Arbeitsplätze in der Stadt angesiedelt haben.

Welche Maßnahmen haben Sie bei der Verwaltungsmodernisierung ergriffen?

Wir konzentrierten uns auf eine Hoheits- und Leistungsverwaltung und gliederten alles in Geschäftseinheiten aus. Damit hatten wir automatisch den Übergang von der Kameralistik in die Doppik und gingen dann dazu über, die Veränderungsprozesse zu veredeln.

Einen Teil haben wir privatisiert – zum Beispiel Energieversorgung, Straßenreinigung, Grünpflege. Die Wohnungsbeständeder Stadt Offenbach haben wir an eine Baugesellschaft übertragen. Das ist deren Kerngeschäft. Nicht nur das Management läuft jetzt besser, wir konnten auf diese Weise auch mehr als 30 Prozent der Belegschaft abbauen – und das ohne betriebsbedingte Kündigungen. In Zahlen: Vor Beginn der Restrukturierungsmaßnahmen hatten wir 2.500 Beschäftigte in der Rathausverwaltung. Inzwischen haben wir davon 1.100 Arbeitsplätze ausgegliedert in die Business-Units. Von den 1.400 gebliebenen Arbeitsplätzen haben wir weitere 500 abgebaut – durch flachere Hierarchiestufen und optimierte Geschäftsprozesse.

Wie haben Sie den Personalabbau innerhalb der Verwaltung aufgefangen?

Wir hatten ein Grundlinienspiel, das wir bis heute durchgehalten haben: Weniger Leute müssen mehr arbeiten, sollen dafür aber auch mehr verdienen können. Daraus resultiert, dass wir besondere Formen von Leistungszulagen eingeführt haben. Das war damals ein absolutes Novum. Bestandteile des neuen Tarifrechts im öffentlichen Dienst auf Bundesebene setzen wir in Offenbach bereits seit zehn Jahren um.

Die Zulagen stammen aus einem einfachen Modell: Drei Leute machen einen Job, einer scheidet aus, dann entscheiden die beiden Verbleibenden, ob sie den mit übernehmen. Wenn ja, bekommen sie 30 Prozent der eingesparten Personalsumme ausbezahlt. Sollten sie aber über einen bestimmten Zeitraum feststellen, dass ihnen die Belastung zu viel wird, besetzen wir die Stelle neu. Dafür fällt dann aber die Zulage wieder weg.

Das ist ein anpassungsfähiges Modell, das sich in all den Jahren entwickelt hat und inzwischen viele Varianten und Facetten hat. Unterlegt haben wir das Ganze mit Geschäftsprozessoptimierung. Offenbach wird in diesem Jahr die erste Stadt in der Bundesrepublik sein, die komplett nach ISO 9000 zertifiziert sein wird.

Die Innenstadtstruktur hat sich klar zum Besseren gewandelt. Welche Projekte waren dem Stadtbild besonders zuträglich?

Es war die Mischung aus Marktanalyse und Stadtentwicklungskonzept. Wir haben uns für den Bau der S-Bahn ent-

schieden und damit den „Offenbacher Dreisprung“ entwickelt: Eine hoch verdichtete Bebauung – Wohnen und Arbeiten entlang der S-Bahn-Stationen. Im Innenstadtbereich haben wir das Kulturkarree aufgebaut mit der Volkshochschule, dem Haus der Stadtgeschichte, dem Klingspormuseum, der Stadtbibliothek sowie der Kinder- und Jugendbibliothek. Als Nächstes wollen wir mit der Eröffnung des Büsingparks die grüne Lunge Offenbachs beleben.

Wie finanzieren sich die Investitionen?

Dass wir jetzt im 15. Jahr ohne Netto-neuverschuldung im investiven Bereich fahren, war nicht ganz leicht. Das wurde durch enge Kooperationen mit Investoren möglich. Diese hatten Grundstücke, und wir sind ihnen im Baurecht entgegengekommen. Das beste Beispiel ist Hyundai. Ein wichtiger Parameter der Entscheidung war: Hyundai möchte als Hauptsponsor der Fußballweltmeisterschaft einen Tag vor Beginn der Meisterschaft eröffnen. Das ist Mitte 2006.

Unsere nachgewiesene Glaubwürdigkeit war hier ein wichtiger Faktor: Wir sind in der Lage, in kürzester Zeit ein Baurecht zu schaffen. Das haben wir dem koreanischen Management garantiert, und das hat sich gleichzeitig erkundigt: Hält der Grandke sein Versprechen? Und unsere Verwaltung hält es etwas. Bis jetzt halten wir den versprochenen Zeitplan.

Die Fragen stellte Petra Pfeifer.

p.pfeifer@derneuekaemmerer.de

© 2005 KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, deutsches Mitgliedsunternehmen von KPMG International, einer Genossenschaft schweizerischer Rechts. Alle Rechte vorbehalten.

Ein solides
Fundament.

Tragfähige
Verbindungen

Zukunftsweisende
Lösungen.

Public Private Partnership ist ein innovatives Organisations- und Finanzierungsmodell für viele öffentliche Infrastrukturaufgaben. KPMG analysiert mit Ihnen die Einbindungsmöglichkeiten privater Partner und begleitet Sie bei der Vorbereitung und Umsetzung von Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Trägern. Profitieren Sie von unserem fundiertem Know-how und der Erfahrung eines hierauf spezialisierten Teams. Für weitere Informationen: Dr. Steffen Wagner, Tel. (069) 9587-1507, steffen.wagner@kpmg.com; Leif Zierz, Tel. (069) 9587-1559, Lzierz@kpmg.com

www.kpmg.de

AUDIT ■ TAX ■ ADVISORY

◀ Fortsetzung von Seite 1

Die Stadt der Zukunft: Wandel erfordert integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Management

Erfolg führen, wenn sie in eine umfassende Planungskultur in der Stadt eingebettet sind. Dazu zählen auf der fachlichen Ebene etwa die Entwicklung städtebaulicher Projekte in konkurrierenden Verfahren (Wettbewerbe, Workshops, Gutachten) und auf der gesellschaftlichen Ebene eine frühzeitige und breite Information mit entsprechend abgestuften Beteiligungsangeboten für die Bürgerinnen und Bürger sowie die örtlichen Bürgervertretungen. Die unterschiedlichen Ziele, Erwartungen und Handlungsformen der Akteure müssen vor dem Hintergrund einer offenen Darstellung der Rahmenbedingungen frühzeitig gemeinsam von der Stadt und den privaten Kooperationspartnern auf der Eigentümer- und Investorensseite aufgegriffen und mit dem Ziel verträglicher Kompromisse bearbeitet werden.

Stadtentwicklungsplanung versteht sich heute als ein „Management von Interdependenzen“. Es geht um die sys-

tematische Entwicklung von Innovationen und um die Sicherung des sozialräumlichen Gleichgewichts in den Städten. Nur mit einer langfristig orientierten, ressortübergreifenden und umsetzungsorientierten Stadtentwicklungsplanung können die Chancen und Risiken der Stadtentwicklung erkannt und die Kräfte der lokalen und regionalen, der öffentlichen und privaten Akteure zielorientiert miteinander vernetzt werden.

Nur mit einer selbstbewussten, starken kommunalen Selbstverwaltung und mit einer verbindlichen interkommunalen Zusammenarbeit in den Stadtregionen besteht eine Chance, die aktuellen Herausforderungen der Stadtentwicklungspolitik erfolgreich zu bestehen. Integrierte Stadtentwicklungsstrategien sind die geeigneten Werkzeuge dafür.

Hartmut Thielen ist Stadtentwicklungsplaner beim Deutschen Städtetag.

IMPRESSUM

Verlag
Financial Gates GmbH
c/o F.A.Z.-Institut
Mainzer Landstraße 199
60326 Frankfurt am Main
Geschäftsführung: Volker Sach, Peter Steinke
Objektleitung: Dr. André Hülsbömer
verlag@derneuekaemmerer.de

Anzeigen: Sylvia Daun
Telefon: (069) 75 91 - 14 82
Telefax: (069) 75 91 - 24 95

Redaktion: Ludwigstraße 25, 61169 Friedberg
Vanessa Keppler (verantw.), Petra Gessner
(Büro Köln), Doris Hülsbömer, Iris Meinking,
Petra Pfeifer, Friederike Wehnert (Büro Berlin)
Telefon: (06031) 73 86 - 13
Telefax: (06031) 73 86 - 20
E-Mail: redaktion@derneuekaemmerer.de

Aboservice: Stéphanie Nell
Telefon: (069) 75 91 - 21 29
Telefax: (069) 75 91 - 19 66
E-Mail: aboservice@derneuekaemmerer.de

Jahresabonnement: Inland: 24,- Euro inkl. MwSt. und Porto für vier Ausgaben.
Einzelpreis: 7,50 Euro inkl. MwSt. und Porto.
Ausland: auf Anfrage

Freiabonnement: www.derneuekaemmerer.de

Haftungsausschluss: Alle Angaben wurden sorgfältig recherchiert und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts der Zeitung Der Neue Kämmerer übernehmen Verlag und Redaktion keine Gewähr. Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Fotografien oder Grafiken wird keine Haftung übernommen. Es gelten die Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die auf der Homepage (siehe „Freiabonnement“) hinterlegt sind.

Druck: Boschen Offsetdruck GmbH, Frankfurt/Main

Grafik: Nicole Laubach (Konzept); Daniela Seidel, F.A.Z.-Institut

ISSN: 1860-7292

DER NEUE
KÄMMERER

Zeitung für öffentliches Haushalts-,
Immobilien-, Beteiligungs- und
Prozessmanagement