

# Der Neue Kämmerer

Zeitung für öffentliches Haushalts-, Beteiligungs- und Prozessmanagement

Ausgabe 02, Juli 2005

7,50 Euro

## Negatives Eigenkapital

Salzgitter legt Eröffnungsbilanz vor: Stadtkämmerer Ekkehard Grunwald im Interview

Seite 2

## Das Berliner Modell

Ist das Tabu Sparkassenprivatisierung durchbrochen?

Seite 5



## Wenig Spielarten

Kommunalaufsicht zögert bei alternativen Finanzierungsmodellen

Seite 9

## Schwerpunkt Krankensektor

Kommunale Krankenträger müssen sich etwas einfallen lassen. Die Alternativen von Privatisierung über Kooperationen bis PPP auf den Seiten S-1 bis S-4.

# Benchmarking im Rathaus

## Bertelsmann-Tochter steigt als Dienstleister in britische Kreisverwaltung ein

**Während in Deutschland noch endlose Diskussionen um notwendige Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung geführt werden, arbeitet Großbritannien bereits mit strikten Kontrollmechanismen an mehr Wirtschaftlichkeit.**

Von Vanessa Keppler

Mit einem umfangreichen Benchmarkingsystem misst das Land die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und macht sie vergleichbar. Die Kommunen werden regelmäßig auf den Prüfstand gestellt, die Ergebnisse werden veröffentlicht. Wer gut abschneidet, bildet Reputationskapital und kann dieses einsetzen, um beispielsweise in regierungsfinanzierte Programme wie E-Government-Initiativen aufgenommen zu werden. Wer schlecht wirtschaftet, verliert seine Autonomie: Die Regierung droht ineffizienten Verwaltungen, schlimmstenfalls das Management auszuwechseln.

Das Rad neu erfinden muss niemand. Kommunen, die im eigenen Haus kein Steigerungspotenzial sehen, können sich helfen lassen und private Dienstleister hinzuziehen, um das „Rating“ zu heben. Marktführer ist der britische Dienstleister Capita. Mit Arvato, einer Tochter der Bertelsmann AG, ist nun aber auch ein deutsches Unternehmen in den Markt eingetreten. Im Juli dieses Jahres übernimmt Arvato im englischen East Riding in der Grafschaft Yorkshire einen Teil der Verwaltungsgeschäfte. Der deutsche Dienstleister

setzte sich bei der europaweiten Ausschreibung durch und unterschrieb im Februar den Vertrag: Künftig übernimmt Arvato in East Riding Backoffice-Dienstleistungen (wie z.B. IT und Personalabrechnung) sowie Frontoffice-Dienstleistungen (z.B. Bürgerbüro oder die Bearbeitung und den Einzug kommunaler Steuern). „Andere Kommunen schreiben auch Teile des Straßenbauamtes oder den Bestand an Mietwohnungen aus, der im kommunalen Eigentum steht“, erklärt Rainer Majcen, General Manager bei arvato government services (ERYC). Es gebe auch Tätigkeiten, die nicht an private Dienstleister vergeben werden dürfen. Wie die zu charakterisieren sind, sei ihm aber nicht bekannt.

East Riding werde keine signifikanten Einsparungen über Arvato erzielen können, sagt Majcen. „Mit einem existierenden Budget werden wir aber bessere Dienstleistungen anbieten“, so der Arvato-

Manager. Hinzu kommt, dass Arvato in der 310.000 Einwohner zählenden Grafschaft zusätzliche Arbeitsplätze schaffen will und ein Joint Venture eingeht, welches Umsatz für die Verwaltung generiert. Einen direkten Stellenabbau werde es auf Seiten der Verwaltung nicht geben, betont Majcen. Im Rahmen des Betriebsübergangs übernimmt Arvato etwa 500 Vollzeitangestellte. Das Team für die Bereiche General Management, Finanzen, Personal und Projektmanagement baut Arvato aus eigenen Leuten auf.

Die Bertelsmann-Tochter hat in Großbritannien Großes vor: „Aufbauend auf unseren ‚Showcase‘ in East Riding streben wir an, Marktführer im Bereich Public Sector Services in Großbritannien zu werden.“ Mit dieser Form von PPP seien Effizienzsteigerungen ohne zusätzliche Kosten möglich. „Im Falle einer ‚schlechten‘ Verwaltungen schaffen wir den Wirt-

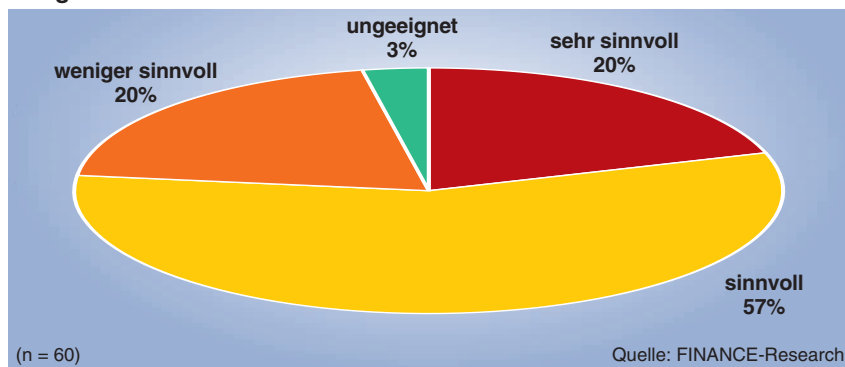
schaftlichkeitsvorteil durch die Implementierung von State-of-the-Art-Lösungen im Bereich Technologie und Personalmanagement. Im Falle einer ‚guten‘ Verwaltung durch die Bündelung der Kompetenz beider Organisationen“, erklärt Majcen. Weiter gebe es Potenzial für regionale Service Center, die von privaten Organisationen betrieben werden und für mehrere Verwaltungen z.B. in den Bereichen Personalabrechnung, Steuerverwaltung und IT arbeiten könnten.

### Interesse am deutschen Markt

Auch den deutschen Markt beobachtet Arvato: „Unser Interesse endet nicht an den Küsten der Britischen Inseln“, sagt Majcen. „Wir würden gerne einen ähnlichen Ansatz in Deutschland realisieren.“

Das Interesse auf Seiten deutscher Finanzentscheider im öffentlichen Sektor scheint vorhanden zu sein. So ergab die FINANCE-Studie „PPP: Ein Stimmensbarometer“, dass 77 Prozent der 600 befragten Entscheider von Kommunen, Ländern, Bund und EU eine private Leistungserbringung öffentlicher Aufgaben als sinnvoll oder sehr sinnvoll erachten. 85 Prozent halten die private Leistungserbringung im Vergleich zur Leistungserbringung durch die öffentliche Hand für zuverlässig, nur 12 Prozent für weniger zuverlässig. Die Studie wurde im ersten Quartal 2005 gemeinsam mit der Kanzlei Linklaters, der KPMG sowie der HypoVereinsbank herausgegeben.

### Was halten Sie von einer privaten Leistungserbringung öffentlicher Aufgaben?



v.keppler@derneuekaemmerer.de

## KOMMENTAR/EDITORIAL

# Zwang zur Freiheit

Was lange hoheitlich war, wird endlich gut? PPP im öffentlichen Hochbau ist ein erster Spross dieser Entwicklung. Der Bau, die Sanierung und der Betrieb von öffentlichen Gebäuden – diese Leistungen haben in Deutschland ihr „Amtsiegel“ verloren. Nicht nur die Bundes- und Landesregierungen sprechen sich für diese Form von öffentlich-privaten Partnerschaften aus. Die Befürworter von PPP argumentieren, die Verwaltung solle sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren. Gebäudemanagement zählt nicht dazu.

### Was ist hoheitlich?

Was aber sind hoheitliche Aufgaben, die in der Hand von Beamten oder Angestellten des öffentlichen Dienstes bleiben müssen? Großbritannien hat diese Bereiche auf einige wenige reduziert. Alles, was nicht dazugehört, steht zur freien Disposition. Die Kommunen können also entscheiden, ob sie sich selbst mit der IT, den Personalabrechnungen, dem Bürgerbüro und mit dem Eintreiben kommunaler Steuern beschäftigen wollen, oder ob sie es lieber und vor allem effizienter an einen privaten Dienstleister abtreten. Maggie Thatcher gab den britischen Kommunen diese Freiheit bereits in den Achtzigerjahren. Heute erntet das Land die Frucht dieser Freiheit. Ihrem Stil entsprechend zwang die „Eiserne Lady“ damit ihre kommunalen Finanzentscheider zu mehr Wirtschaftlichkeit. In Deutschland fehlen derzeit noch die Rahmenbedingungen für derart radikale Schritte. Während die britische Regierung erst im vergangenen Jahr signifikante Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotenziale über zwei Studien, den „Gershon Report“ und den „Lyons Report“, festgestellt und Kommunen auf die Realisierung von dergleichen verpflichtet hat, wird in Deutschland viel geredet. Ein Umschwung erfordert Mut. Mutige vor!

v.keppler@derneuekaemmerer.de

# Die Krise als Chance nutzen

## Die Landeshauptstadt Wiesbaden setzt auf mehr Betriebswirtschaft

**Die Debatten um die öffentlichen Haushalte gleichen sich sehr: Zu wenig Einnahmen, die Ausgaben laufen davon. Ob Sparen eine Lösung sein kann ist fraglich, denn vollmundige Absichtserklärungen werden oft nicht umgesetzt. Wiesbaden geht einen anderen Weg: mehr Effizienz durch mehr betriebswirtschaftliches Denken – mehr aus den vorhandenen Ressourcen machen.**

Von Dr. Helmut Georg Müller

Befürchtungen vor einer „Über-Ökonomisierung“, der alles zum Opfer fallen könnte, hörten die Vertreter der Landeshauptstadt nicht selten – eine völlig falsche Fragestellung, es geht nicht um die Alternative Betriebswirtschaft – Soziales oder Ähnliches, sondern darum, wie Ressourcen vernünftig und rational eingesetzt werden.

Ein Redakteur der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Winand von Petersdorff, formulierte das Kernanliegen der Ökonomie so: „...nicht die Ökonomisierung der Welt, sondern die Knappheit ist so schwer erträglich“. Genau das ist die Aufgabe moderner Ökonomie in den Kommunen:

nicht die Kapitulation vor der Knappheit, keine Flucht in Ideologie oder Heilslehren, sondern vernünftige Verfahren für den Umgang mit Knappheit zu finden. Wenn wir schon eine Krise haben, müssen wir auch etwas daraus machen, denn gerade dann sind Maßnahmen möglich, die sonst wahrscheinlich nicht zu realisieren wären. Die Fragestellung lautet also: Wie werden wir effizient, wie können wir mit den vorhandenen Ressourcen möglichst viel erreichen?

### „Deutschland darf nicht vor der Knappheit kapitulieren“

Es mag richtig sein, dass diese Erkenntnisse in den Zeiten des Überflusses etwas zurücktraten. Wenn Milch und Honig bei uns üppig fließen, fragt niemand nach der Rechnung. Aber diese Zeiten sind erkennbar vorbei, und das ist für jeden beobachtbar. Aus meiner täglichen Arbeit weiß ich, dass die Reaktion darauf häufig mit „sparen müssen“ verwechselt wird. Aber eigentlich geht es überhaupt nicht darum. Die Folgerung daraus heißt nichts anderes

als die klare Ansage, dass wir uns auf das „in-Ordnung-bringen“ der ökonomischen Grundlagen konzentrieren müssen.

Wiesbaden ist dabei, dies anzuwenden, wie die kleine Auswahl der folgenden Beispiele zeigen soll:

Vor einiger Zeit drohte zum wiederholten Male einem Pflegeheim die Insolvenz. Bisherige Rettungsansätze waren dadurch gekennzeichnet, dass die Stadt Geld in die Hand nahm, um eine akute Überschuldung zu verhindern. Gravierende Probleme wurden aber so nicht verbessert. Mit jedem Kredit oder sonstiger Subvention wurde vermieden, dass sich die Strukturen, die für die missliche Lage verantwortlich waren, änderten. Erst, als die Insolvenz ganz unmittelbar bevorstand, sind alle Beteiligten ernsthaft zusammengerückt und haben eine Lösung gefunden: freiwillige Mehrarbeit zum Abbau einer Überstundenrücklage, effizientere Organisation aller Randbereiche wie Küche, Wäscherei, in größere zusammengefasste Einheiten und durch Vergabe an Dritte. Vielen ist dieser Einschnitt schwer gefallen, weil es der Abschied von einem romantischen, aber verklärten Bild war.

Die ineffiziente Verwendung der Ressourcen hatte dazu geführt, dass konti-

nuerlich an Schwachstellen Kosmetik betrieben wurde, anstatt sie zu beseitigen. Das Personal musste sich auf das Nebensächliche konzentrieren, z.B. auf die pünktliche Zubereitung der Mahlzeiten oder den perfekten Waschvorgang. Vernachlässigt wird leicht die eigentliche Aufgabe: die besondere Zuwendung und Fürsorge für die Pflegebedürftigen.

Daraus folgt: erst effizientes Wirtschaften eröffnet die Chance für eine größere Fürsorge, größere Freiräume, eine intensivere Zuwendung zu den Menschen. Die ökonomische Basis muss stimmen, dann gewinnen wir neue Spielräume, dann ist das „Humanum“ kein Lippenbekenntnis, sondern leistungsfähig.

Es gibt weitere Beispiele, wie die Stadt Wiesbaden übt, trotz schwindender Ressourcen mehr Bürgernähe zu schaffen: So haben die Ortsverwaltungen die Öffnungszeiten ihrer Bürgerbüros ausgeweitet. Wiesbadener können nun auch freitags oder samstags Personalausweise verlängern oder Ummeldungen vornehmen. Gleichzeitig wurde die Zahl der Öffnungszeiten über die Woche reduziert. Diese Beispiele beschreiben die Kernfrage: „Wie

Fortsetzung auf Seite 10 ►

## INHALT

<b>Haushaltsmanagement</b>	<b>S. 2</b>
Uelzen bucht doppisch	
<b>Finanzmanagement</b>	<b>S. 3</b>
Treasury: Zwischen Kostenminimierung und Budgetsicherheit	
<b>Beteiligungsmanagement • Privatisierung</b>	<b>S. 5</b>
Aufholjagd: Kommunen erobern den Strommarkt zurück	
<b>Immobilienmanagement</b>	<b>S. 8</b>
Privat und trotzdem sozial	
<b>Recht &amp; Steuern</b>	<b>S. 9</b>
Das PPP-Beschleunigungsgesetz	
<b>Personen &amp; Positionen</b>	<b>S. 10</b>
Münchens Sozialdezernent Friedrich Graffe über die Umsetzung von Hartz IV	

## Haushaltsmanagement

## Negatives Eigenkapital

## Salzgitter legt Eröffnungsbilanz vor – Was lernt man daraus?



PORTRAIT –  
DER NEUE KÄMMERER

## Ekkehard Grunwald

Ekkehard Grunwald ist Kämmerer der Stadt Salzgitter – Finanzchef wäre eigentlich die bessere Beschreibung. Denn schon seit mehr als drei Jahren engagiert sich der Jurist als Kämmerer für die Abschaffung der Kameralistik. Ein Meilenstein auf seinem Weg: Als erster Kämmerer einer deutschen Großstadt hat er Ende März dieses Jahres nach Einführung der Doppik eine Eröffnungsbilanz flächendeckend für die Verwaltung vorgelegt. Das Ergebnis war für viele erschreckend. Die Stadt ist pleite – mit einem negativen Eigenkapital von mehr als 4 Millionen Euro. Grunwald hatte damit gerechnet. Hinter seinem Schreibtisch hängt ein Bild, das einen Mann zeigt, dessen Taschen leer sind. Diese Situation ist für Salzgitter nicht neu, denn der Stadt fehlt die kommunale Grundausstattung. Was Grunwald mehr zu schaffen macht, sind die Ineffizienzen in der öffentlichen Finanzierung: „Hier wurde seit Julius Caesar nichts mehr gemacht“, schimpft er. Um die Kasse zu entlasten, hat Grunwald ein neues Zins- und Schuldenmanagement eingeführt. Das Ergebnis in 2004: 1,4 Millionen Euro Zinslast weniger als im Vorjahr. Als nächstes will Grunwald 37 Schulen über PPP sanieren und betreiben. Der Finanzchef hat ein Ziel: „Der kommende Haushalt soll ausgeglichen sein – die folgenden Haushalte auch.“

v.keppler@derneuekaemmerer.de

Herr Grunwald, was hat Sie dazu getrieben, als erster Kämmerer einer deutschen Großstadt flächendeckend die Doppik einzuführen?

Als ich im Jahr 2000 das Amt des Kämmerers in Salzgitter übernahm, gab es ein Problem: Das Neue Steuermodell hatte in der Stadtverwaltung seine Blüten getrieben. Nach Monaten fand ich heraus, dass viele Fachtermini des Modells anders als üblich gebraucht wurden. Die Strukturen waren sehr unübersichtlich. Der Umstieg auf die Doppik schien mir eine gute Lösung zu sein, um Transparenz zu schaffen und den Nebel der Kameralistik zu vertreiben.

Viele Ihrer Amtskollegen fürchten den mit der Einführung der Doppik verbundenen Aufwand. Wie schnell konnten Sie Ihre neuen Kollegen von der Idee überzeugen?

Der im Jahr 2001 neu gewählte Oberbürgermeister Helmut Knebel teilte meine Meinung von Anfang an. Schon im April 2002 gab es einen Grundsatzbeschluss der Stadt Salzgitter für die Doppik. Bezüglich des erforderlichen Aufwands wird viel übertrieben. Als Pilotprojekt hatten wir sicherlich mehr zu tun, als unsere Nachfolger haben werden. Diese werden beispielsweise erstmalig kein Handbuch für die Immobilienbewertung, erstmalig kein Pflichtenheft für die Software und keine weiteren Leitfäden schreiben müssen, sondern können auf unsere Unterlagen und auch auf die anderer zurückgreifen. Trotzdem konnten wir die Eröffnungsbilanz in überschaubarer Zeit erstellen. Wir haben am 1. November 2002 mit dem Projekt begonnen. Am 31. März 2005 haben wir rückwirkend zum 1. Januar unsere Eröffnungsbilanz aufgestellt.

Entscheidend dabei war der Teamgeist unter allen Beteiligten. Es haben Kollegen aus unterschiedlichsten Bereichen erstmalig zusammengearbeitet. Um dieses Team zu formen und zu festigen, haben wir vier auswärtige Klausurtagungen, an denen der OB teilnahm, durchgeführt. Das kann ich nur weiterempfehlen. Diese Investition hat sich gelohnt – das Doppik-Team hat hervorragend gearbeitet.

Die Einführung der Doppik gilt als ein besonders personal- und damit kostenintensives Projekt. Wie konnten Sie dieses stemmen – trotz der seit langem angespannten Haushaltslage der Stadt Salzgitter?

Für die Umsetzung des Projektes haben wir nur zwei zusätzliche Stellen geschaffen: Einen freigestellten Projektkoordinator und eine Kraft für die Anlagenbuchhaltung und Bewertung. Das Projektmanagement und -controlling sowie die Qualitätssicherung haben wir an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Wibera übergeben. Wissenschaftlich begleitet hat uns ein Mitarbeiter des Lehrstuhls für Controlling und Unternehmensrechnung der TU Braunschweig. Seine Aufgabe war es, alles am Ende zusammenzuführen, was von verschiedenen Seiten geliefert wurde. Diese Stelle wurde durch Drittmittel finanziert. Das Land Niedersachsen, die Wibera AG, die Deutsche Bank AG und die Stadt Salzgitter haben jeweils 20.000 Euro über 3 Jahre gezahlt. Weitere Kosten entstanden durch die Anschaffung einer neuen Software. EDV ist nie billig, unsere alte Software hat aber mehr gekostet als die neue und viel weniger geleistet. Allerdings hätten wir höchstwahrscheinlich noch vier bis sechs Jahre mit der alten Software arbeiten können. Nun mussten wir die Investition in die IT vorziehen.

Warum gibt es in Niedersachsen mit Uelzen und Salzgitter zwei Pilotprojekte?

Uelzen war schneller als wir und wurde Pilotprojekt in Niedersachsen. Als kreisangehörige Stadt mit nur 35.000 Einwohnern kann Uelzen aber nicht repräsentativ für das Land Niedersachsen sein. Wir mussten ein wenig Überzeugungsarbeit leisten, wurden dann aber als zweites Pilotprojekt durch die Staatskanzlei gefördert.

Was unterscheidet Salzgitter von Uelzen bei der Einführung der Doppik?

Die Stadt Uelzen sieht anders als wir eine Vermögensspaltung vor und unterscheidet somit nach veräußerbarem und nicht veräußerbarem Vermögen. Außerdem verwendet sie ein anderes Bewertungssystem. Uelzen bilanziert nach An-

schaffungswerten, wir bilanzieren nach Wiederbeschaffungszeitwerten. Nach Anschaffungswerten hätten wir nicht bilanzieren können, weil wir darüber keine Informationen mehr haben. Uelzen hingegen hat ein seit 1946 geführtes Vermögenssachbuch – Anschaffungs-/Herstellungswerte waren daher unproblematisch. Das ist aber ein Einzelfall.

In kreisfreien Städten haben wir eine andere Situation. Im Normalfall sind keine belastbaren Informationen über Anschaffungs-/Herstellungswerte vorhanden. Das ist aber auch unproblematisch. Wir sind mit unserer Bewertungsmethode äußerst zufrieden. Die Bewertung erfolgt sehr einfach nach der Wertermittlungsverordnung und den Richtlinien Normalherstellungskosten 2000. An einer Immobilie, deren historischer Anschaffungswert uns ausnahmsweise vorliegt, konnten wir die Qualität der Bewertung nach Wiederbeschaffungszeitwerten prüfen. Das Ergebnis spricht für sich: Die Abweichungen zwischen historischem Anschaffungswert und dem aus dem Wiederbeschaffungszeitwert rückinduzierten fiktiven Anschaffungswert lagen im einstelligen Tausenderbereich – mal darüber und mal darunter.

Das Ergebnis Ihrer Eröffnungsbilanz hat viel Aufmerksamkeit erregt. Wären Sie ein Unternehmen, müssten Sie mit einem negativen Eigenkapital von 4,37 Millionen Euro Insolvenz anmelden. Hat Sie dieses Ergebnis überrascht?

Ich glaube, alle Realisten haben ein negatives Eigenkapital erwartet. Das Ergebnis ist auch leicht zu erklären. Es resultiert aus der historisch bedingten Benachteiligung in der erst 1942 gegründeten Stadt Salzgitter. Wir besitzen so gut wie kein Grundstücksvermögen. Eigentümer der für die Stadtgründung vorgesehenen Flächen wurden die Hermann-Göring-Stadtwerke und dann später die entsprechenden Rechtsnachfolger: Heutiger Eigentümer ist letztlich die TUI AG. Während wir also früher die für die Stadtentwicklung erforderlichen Flächen vom Bund für vergleichsweise wenig Geld erwerben konn-

ten, verkauft nun die TUI an uns. Als Aktiengesellschaft muss sie an ihre Aktionäre denken, argumentiert über den Shareholder Value und verkauft die Flächen für Marktpreise an die Stadt. Uns fehlt also einfach die kommunale Grundausstattung in Ländereien. Vom Bund haben wir damals Flächen noch sehr günstig bekommen. Heute geht das nicht mehr. Was wirklich Unbehagen bereitet, ist die Tatsache, dass der ungehinderte Verbrauch von Vermögenswerten durch die Kameralistik vernebelt wird. Über die Doppik müssen wir heute die Vermögensveräußerungen und sonstigen Ressourcenverbrauch umfassend darstellen: in der Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und in der Bilanz.

Sie haben das Projekt Doppik abgeschlossen und rechnen trotzdem noch kameralistisch. Warum?

Bis 2007 lassen wir Doppik und Kameralistik parallel laufen, weil der Haushaltsplan einen dreijährigen Betrachtungszeitraum vorsieht. Ich würde diese Vorgehensweise jeder Stadt empfehlen.

Warum stehen die öffentlichen Finanzentscheider häufig noch so kritisch gegenüber der Einführung der Doppik?

Viele Städte zögern die Einführung hinaus, weil es angenehmer ist, wenn das Geld aus Vermögensveräußerungen „in den Konsum“ fließt. Vermutlich werden Haushalte, die heute ausgeglichen sind, nach Einführung der Doppik nicht mehr ausgeglichen sein, z.B. weil flächendeckende Abschreibungen nicht berücksichtigt wurden. All das ist nicht unbedingt bequem. Nach Beschluss der Innenministerkonferenz sollen die Kommunen aber bis spätestens 2011 auf die kaufmännische Buchführung umgestellt haben. Auf Landesebene wird das länger dauern. Bislang haben erst Hamburg, Bremen und Hessen umgestellt. Der Bund ist noch meilenweit davon entfernt. Zudem ist die Konnexität hier nicht einführbar, weil es für diese Grundgesetzänderung keine Zwei-Drittel-Mehrheit gibt.

Die Fragen stellte Vanessa Keppler

### TEIL 1: DAS UELZENER MODELL

## Uelzen bucht doppisch

### Doppik dient als Fundament für die spätere Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung

Die Stadt Uelzen hat erfolgreich die Doppik eingeführt und damit den Grundstein gelegt für ein modernes, transparentes und aussagekräftigeres Haushalts- und Rechnungswesen.

Von Torsten Arends

Mit der Einführung der Doppik in der Kommunalverwaltung hält nun endlich Einzug, was sich bereits seit mehr als 800 Jahren in der privaten Wirtschaft bewährt hat: die doppelte Buchführung.

Die althergebrachte Kameralistik kann die aus den Kommunen gewachsenen Dienstleistungsunternehmen nicht oder nur unzureichend mit den notwendigen Informationen versorgen. Das war auch nie ihre Aufgabe. Ursprünglich diente die Kameralistik nur der Dokumentation des Geldverbrauchs. Sie sollte einen Überblick verschaffen über Einnahmen und Ausgaben und die rechtmäßige Verwendung der staatlich zugewiesenen Mittel.

Die Kommunen benötigen jedoch für eine wirtschaftliche Steuerung darüber hinaus weitere Informationen über Kosten und Leistungen. Die zusätzliche Bereitstellung von entscheidenden Informationen durch das neue Buchführungssystem ist heute für eine wirtschaftliche Steuerung der Kommunen unerlässlich.

#### Integriert buchen

Bei der Stadt Uelzen werden mit einer doppischen Buchung sämtliche drei Komponentenrechnungen, bestehend aus Ergebnis-, Vermögens- und Finanzrechnung, sowie die Kostenrechnung integriert bucht. Fehleranfällige Schnittstellen kann die Verwaltung auf diese Weise vermeiden. Der Gesamtressourcenverbrauch und das -aufkommen sowie das Vermögen der Kommune werden durch die Bilanz dargestellt. Jeder Bürger kann seitdem leichter nachvollziehen, wie seine Steuergelder

„Die Doppik verschafft auch den Bürgern einen besseren Einblick in die kommunale Haushaltslage“

verwendet werden, und sich ein Bild von der wirtschaftlichen Situation seiner Kommune machen. Über die Finanzrechnung, welche mit der Cashflowrechnung verglichen werden kann, ist die Doppik zudem in der Lage, kassenwirksame Vorgänge (Einzahlungen und Auszahlungen) in einer eigenständigen Teilrechnung abzubilden. Mit der Konzernbilanz werden die Zahlen und Ergebnisse sichtbar. So entsteht ein Komplettbild der jeweiligen

Kommune. Die bisher in vielen Kommunen vorhandene Zweiteilung des Rechnungswesens durch Auslagerung von bestimmten Aufgaben in Betriebe wird aufgehoben und wieder zusammengeführt. Hierdurch kann die Kommune Kosten sparen: Know-how und Software benötigt sie nur noch auf einer Seite.

#### Internationale Erfahrungen

Die Umstellung der öffentlichen Haushalte ist keinesfalls eine nationale Angelegenheit. Bereits Anfang der Achtzigerjahre haben viele Länder wie Neuseeland, die Schweiz oder die Niederlande die Defizite des kameralen Buchungsstils erkannt und den Wechsel zur Doppik vollzogen. Deutschland ist im internationalen Vergleich Nachzügler bei der Umstellung des Rechnungswesens. Interessant ist auch, dass kein anderes Land in Europa ein Optionsmodell zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik kennt. Es kann daher nur ratsam sein, dass die Kommunen sich eine spätere zweite Umstellung ersparen und gleich im ersten Schritt zur Doppik wechseln. Der Reformdruck in Deutschland und insbesondere auch von europäischer Ebene wird weiter zunehmen. Niemand wird glaubhaft vermitteln können, dass die deutschen Kommunen im internationalen Vergleich ein gespaltenes

Rechnungswesen und alle hierdurch auftretenden Schwierigkeiten wie unzureichende interkommunale Vergleichbarkeit und Vorhalten von unterschiedlichen Statistikanforderungen auf lange Sicht durchhalten werden.

Es muss allerdings auch vor übertriebener Euphorie gewarnt werden. Die Umstellung des Rechnungswesens ist richtig und notwendig, darf jedoch nur als ein Baustein zum Ziel gesehen werden. Das doppische Rechnungswesen ist allein Mittel zum Zweck. Die hierdurch entstehende Transparenz sollte Entscheidungsgremien helfen, das Unternehmen Kommune sinnvoll und wirtschaftlich zu steuern. Die alleinige Umstellung wird den Kommunen nicht mehr Geld in die Kassen spülen. Ihre Aufgabe ist es, die Datenbasis für spätere Entscheidungen zu liefern.

#### Kosten- und Leistungsrechnung gleicht einer Revolution

Die Doppik dient als besseres Fundament für die spätere Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung. Die Kosten- und Leistungsrechnung und deren spätere Auswirkungen durch die transparente Vergleichbarkeit von Verwaltungsleistungen werden die eigentliche Revolution in der Kommunalverwaltung. Durch die Offenlegung von Leistungspreisen werden neue Märkte

entstehen. Annähernd alle bisherigen von der Verwaltung erbrachten Leistungen können auch nichtöffentliche Anbieter wahrnehmen. Die Kommunalverwaltung wird sich auf vielen Sektoren dem Wettbewerb stellen müssen.

#### Kontrollinstanzen

Insbesondere die internen Servicedienstleistungen wie z.B. Kasse, Personalamt, Kämmererei, EDV-Amt, Druckerei und Poststelle müssen belegen können, dass sie ihre Dienstleistungen qualitativ hochwertig, aber auch zu marktüblichen und konkurrenzfähigen Preisen anbieten.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wird hierzu die entsprechenden Informationen liefern und Schwachstellen transparent machen. Stellen wir uns also, ausgelöst durch die Doppik, auf einen hochinteressanten Wettbewerb ein, die größte Reform, die es jemals in der öffentlichen Verwaltung gegeben hat.

#### In der nächsten Ausgabe: Teil 2: Erfahrungen mit der Umsetzung

Torsten Arends ist Mitarbeiter des Projekt- und Beratungsteams der Stadt Uelzen.  
Torsten.Arends@Stadt.Uelzen.de

## Finanzmanagement

# Von großen Unternehmen lernen

## Das Treasury als zentrales Organ des Risikomanagements

**Im Treasury laufen alle Werteflüsse einer Kommune zusammen. Wie ein funktionierendes Herz für einen Organismus die Lebensfähigkeit sicherstellt, so gewährleistet das Treasury die Zahlungsfähigkeit.**

Von Willibald Schmeiser

Das Treasury managt ein existenzielles Risiko der Kommune: das Liquiditätsrisiko. Aufgabe des Treasurers ist es abzusichern, dass verpflichtende, geplante oder mit Erfolgsaussichten behaftete Auszahlungen jederzeit möglich sind und nicht auf Grund zu geringer liquider Mittel ausbleiben. Darüber hinaus handhabt er einen signifikanten Teil der Währungs- und Zinsrisiken. Eine der zentralen Rollen, die das Treasury erfüllt, ist also das Management des überwiegenden Teils der direkten Finanzrisiken, denen eine Stadtkasse ausgesetzt ist.

Es verfolgt das Ziel, Liquiditätsreserven optimal zu nutzen, um so die Sensitivität der Kommune gegenüber Finanzrisiken zu verringern. Es adressiert Risiken, die sich im unmittelbaren Vorfeld von Finanzrisiken verbergen. Andererseits sind dem Management und der Steuerung der Werteflüsse aus dem Treasury heraus auch operative Risiken inhärent. Das Treasury steht also vor der Herausforderung, eine Infrastruktur zu generieren, die sämtliche Werteflüsse der Kommune abbildet.

Der natürliche Ansatz für das Treasury ist die Risikominimierung. Im Gegensatz

zur bewussten Aufnahme von finanziellen Risiken trachtet es danach, Risiken zu erkennen und abzusichern. Mit dem seit einigen Jahren bestehenden Trend, das Treasury als Profit Center zu positionieren, geben große Städte ihrem Treasury die Möglichkeit, innerhalb strenger Grenzen Risiken offen zu lassen, um so auch Chancen nutzen zu können.

Aus Risikogesichtspunkten sollte das Treasury innerhalb einer Verwaltung zentralisiert werden. Neben den personellen Synergien schafft eine Zentralisierung Transparenz. Die zentrale Steuerung von Kreditzusagen und Bankverbindungen ist eine wichtige Voraussetzung für das Treasury, um Kreditlinien und das Kreditrisiko reduzieren zu können. Ein zentrales Treasury bildet im Idealfall die Schnittstelle zwischen Verwaltungseinheiten und dem Finanzmarkt. Es stellt als Kompetenzzentrum und infrastrukturell eine Inhouse Bank dar. Das Treasury formuliert den zentralen Einheiten per Richtlinien Vorgaben zu Sicherungsgeschäften und Mindestsicherungsgraden.

Die traditionelle Teilung des Treasury in Cash Management, Währungs-, Zins- und Liquiditätsmanagement spiegelt die wichtigsten Risikoarten wider, mit denen das Treasury konfrontiert ist.

Da sich alle unternehmerischen Risiken letztendlich in finanziellen Risiken niederschlagen, kommt dem Cash Management und dem Treasury die zentrale Aufgabe zu, alle unternehmerischen und finanzwirtschaftlichen Risiken der Kommune zu

identifizieren, zu bewerten und durch entsprechende Maßnahmen und Reserven so abzusichern, dass die jederzeitige Zahlungs- und die Finanzierungsfähigkeit und damit die Existenz nachhaltig gesichert ist.

### Risiken identifizieren

Um alle Risiken zu erfassen und einheitlich zu bewerten, sind zunächst klare Vorgaben und Richtlinien hinsichtlich der Identifikation aller Risiken erforderlich. Nur so können die vollständige Erfassung und die Bewertung der Risiken nach den gleichen Kriterien sichergestellt werden und das Treasury eine konsolidierte Gesamtsicht aller finanzwirtschaftlichen Risiken für die Kommune aufzeigen.

Das Cash Management hat die Aufgabe, aus Liquidität resultierende Risikopositionen möglichst frühzeitig zu identifizieren und zu erfassen, um dem Treasury eine tagesaktuelle und konsolidierte Sicht der Finanz-, Währungs- und Risikopositionen der Kommune bereitzustellen, so dass unerwartet finanzwirtschaftliche Risiken möglichst gar nicht erst entstehen können. Dem Treasury kommt aufbauend auf den vom Cash Management bereitgestellten Informationen die Aufgabe zu, die finanzwirtschaftlichen Risiken unter Berücksichtigung von Kosten- und Ertragsaspekten möglichst effizient abzusichern. Die Grundpfeiler dieses Ansatzes sind in einem mehrstufigen Konzept zugrunde gelegt:

► Risiken und Positionen aus unternehmerischen Tätigkeiten, die sich noch nicht

bilanziell niederschlagen, müssen durch entsprechende Sicherungen finanzwirtschaftlich „sichtbar“ gemacht werden.

► Alle verwaltungsinternen Risiken und Positionen zwischen unterschiedlichen Einheiten werden herauskonsolidiert.

► Alle gegenläufigen externen Risiken und Positionen werden per Hedge gegeneinander abgesichert.

► Die verbleibenden Risiken und Positionen werden im Treasury zusammengeführt und durch entsprechende Positionen oder Maßnahmen am Markt abgesichert.

### Achtung, Fallstricke!

In der Praxis stellt die Umsetzung dieses Konzeptes eine anspruchsvolle Aufgabe dar, wie folgende Beispiele zeigen:

► Finanzierungs-, Zins- und Währungsrisiken entstehen bereits mit der Abgabe eines verbindlichen Vertragsangebotes. Die besondere Schwierigkeit der Absicherung solcher Risiken liegt darin, dass mit der Herausgabe eines verbindlichen Angebotes nicht sichergestellt ist, dass das Angebot überhaupt oder in dieser Form angenommen wird. Für eine Absicherung bieten sich deshalb zumeist nur Optionsgeschäfte zur Begrenzung der Risiken an.

► Nach Annahme des Angebotes ist die Absicherung zwar prinzipiell einfacher, hinsichtlich eines bilanziellen Risikoausweises ergibt sich nun aber die Schwierigkeit, dass sich das Grundgeschäft bilanziell noch nicht niedergeschlagen hat, während das Sicherungsgeschäft bereits bilanzwirksam auszuweisen ist.

► Erst mit Buchung von Rechnungen wird auch das Grundgeschäft voll bilanzwirksam. Je nach Bilanzierungsmethode können aber auf Grund unterschiedlicher Ausweis- und Bewertungsmethoden bilanzielle Differenzen entstehen, obwohl das Absicherungsgeschäft das wirtschaftliche und finanzielle Risiko absichert.

► Mit der Buchung von Rechnungen entsteht damit die zusätzliche Anforderung, nicht nur das finanzwirtschaftliche Risiko abzusichern, sondern möglichst auch bilanzielle Ungleichgewichte zwischen Forderungen und Verbindlichkeiten und den zugehörigen Sicherungen zu vermeiden.

► Ein effizientes Management muss deshalb alle finanzwirtschaftlichen Risiken aus unternehmerischem Handeln frühzeitig intern absichern und damit einem umfassenden Hedging und einer externen Sicherung durch das Treasury zugänglich machen. In der Praxis empfiehlt sich zur Umsetzung einer solchen Strategie das In-House-Banking-Konzept. Dieser Aufwand wird sich gewiss nur in wenigen Kommunen rechtfertigen lassen. Doch auch mit geringerem Aufwand lassen sich per professionelles Treasury-Management Finanzierungsreserven heben und Risiken mindern.

Willibald Schmeiser ist Leiter Cash Management Solutions im Geschäftsgebiet Treasury & Financial Services bei Siemens Financial Services. willibald.schmeiser@siemens.com

# Sind 10 Prozent vom BIP viel?

## Debt-Management zwischen Kostenminimierung und Budgetsicherheit

**Ob Kämmerer oder Finanzminister – die Frage nach dem Ziel im Management der Schulden beantworten wohl beide unisono: „Die Kosten der Schuld langfristig minimieren!“ Weniger einhellig ist die Frage zu beantworten, warum das dann „keiner“ tut.**

Von Utz Greiner

Schwabe, Ley & Greiner hat simuliert, was gewesen wäre, wenn Österreich sich von 1976 bis 2004 einerseits immer mit einer Zinsbindung an den 12-Monate-Geldmarktsatz oder andererseits immer mit zehnjährigen festverzinslichen Anleihen finanziert hätte. Die Differenz im Ergebnis der beiden Finanzierungsstrategien – ausgedrückt im Schuldenstand per Ende 2004 – entspricht knapp 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts! Für Deutschland würde das Ergebnis ähnlich ausfallen. Die Finanzminister haben natürlich weder die eine noch die andere Strategie gewählt. Die traditionelle Finanzierungsstrategie von Gemeinden, sofern sich diese noch außerhalb der Kassenkredite bewegen können, dürfte jedoch der kostenmaximierenden Variante mit zehnjährigen festverzinslichen Anleihen eher entsprechen als der kostenminimierenden Alternative.

Das unausgesprochene, tatsächlich vorrangige Ziel der Verantwortlichen ist offensichtlich nicht die Kostenminimierung sondern die Budgetsicherheit. Die simulierte Extremfinanzierung mit ausschließlicher Bindung an einen Geldmarktsatz birgt natürlich erhebliche Budgetunsicherheit. Von 2000 auf 2001 wäre der Zinsaufwand um fast 1 Prozent des BIP explodiert. Die Geldmarktzinsen lagen 2000 um rund 1,5 Prozent über dem Niveau von 1999 – die budgetären Auswirkungen zeigen sich in der kameralistischen Rechnung jeweils ein Jahr später.

Extremlösungen sind entweder langfristig oder kurzfristig untragbar. Es gilt also, eine Finanzierungsstrategie zu entwickeln, die den zwei konkurrierenden

Zielen – Kostenminimierung hier und Planbarkeit dort – gleichzeitig ausreichend gerecht wird. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass es zwar den Festsatzkredit gibt, nicht aber das Festsatzportefeuille. Durch die Neuverschuldung auf dem jeweils aktuellen Zinsniveau ändert sich die durchschnittliche Verzinsung der Schulden bzw. folgt diese der Zinsentwicklung. Es ist also nicht die Frage „fix oder variabel?“, sondern nur: „Wie variabel darf es sein?“

Auf dem Weg zum „besseren“ Schuldenportefeuille empfiehlt sich die Entwicklung eines Regelwerkes unter Einbindung der Politik. Als Beispiel sei eine deutsche Großstadt mit relativ solider Finanzlage genannt, die kürzlich mit den Finanzreferenten beider Großparteien und dem Verantwortlichen für das Schulden-

management bei einem zweitägigen Seminar zum Thema „Finanzschuldenmanagement für die öffentliche Hand“ vertreten war.

### Bausteine eines soliden Regelwerkes

Ein solides Regelwerk setzt sich aus den drei Bausteinen „Finanzverfassung“, „Strategie“ und „Operation“ zusammen. Die Verfassung findet ihren Ausdruck in einer knappen Formulierung von Zielen und Grundsätzen, die vom Parlament oder Gemeinderat abgesegnet werden. Die Ziele wurden schon eingangs genannt; denkbare Grundsätze unter mehreren sind „kein Risiko ohne Limit“ und „nur bewertbare Instrumente“. Wann hat sich zuletzt ein Parlament oder Gemeinderat – Schweden ausgenommen – mit solchen Themen auseinander gesetzt? Auf Basis der Finanzverfassung verabschiedet die Regierung eine „Finanzstrategie“ mit Bausteinen wie Risiko- und Erfolgsmaßstäben, Limitarchitektur, Zuständigkeiten und Kompe-

tenzen sowie Berichtswesen. Damit ist die Grundlage für den dritten Baustein, die operativen Richtlinien zur Durchführung von Transaktionen, gelegt.

Zur Festlegung des Leistungsmaßstabs als Kern einer Finanzierungsstrategie lohnt sich der Blick auf die „andere Bilanzseite“, das Asset Management, bzw. auf den Prozess zur Festlegung einer Benchmark. Entsprechend ist ein langfristig ausgerichtetes Normfinanzierungsportefeuille zu entwickeln. Welche Zinsbindungsstruktur erscheint ex ante geeignet, die Kosten bei Einhaltung eines maximalen „Überraschungspotenzials“ zu minimieren? An dieser Struktur müssen sich taktische Abweichungen – sei es durch Wahl anderer Zinsbindungen, Laufzeiten oder Währungen – messen.

Ist das BIP als Risikomaßstab für den Bund durch den Vertrag von Maastricht definiert, so ist dieser für alle anderen Schuldner individuell zu definieren. Wenig geeignet erscheint die Festlegung eines Limits relativ zum Volumen der Schuld. Eine steigende Verschuldung würde eine höhere Risikotragfähigkeit implizieren – ein „kontraintuitives“ Resultat. Mangels Referenzgrößen wie sie im Unternehmen üblich sind – nämlich Gewinn und Eigenkapital – dürften die jährlichen Einnahmen eine zweckmäßige, aber bestimmt nicht die einzige Referenzgröße darstellen. Welcher Prozentsatz der Einnahmen steht für ungeplante Änderungen in den Gesamtkosten der Schuld zur Verfügung?

### Gezielte Steuerung der Portefeuillestruktur

Die operative Umsetzung der Strategie erfolgt durch eine gezielte Steuerung der Portefeuillestruktur – in erster Linie mittels Entscheidungen zur Zinsbindung. Ein zentrales Instrument ist hier wie in der klassischen Vermögensverwaltung die Diversifizierung – nämlich die „Verteilung“ auslaufender Zinsbindungsfristen und Zinsbindungstypen wie Euribor oder Constant-Maturity-Swaps. Risikokapazität,

-toleranz und -transparenz vorausgesetzt, können auch Finanzierungen in Währungen wie Japanischem Yen und Schweizer Franken durchaus zweckmäßige Beimischungen zur Optimierung darstellen. Diese dürfen jedoch nur mit „langem Atem“ und deshalb in entsprechend geringer Dosis eingesetzt werden. Nur über lange Laufzeiten entwickeln derartige Positionen ein attraktives Verhältnis von exponentiell wachsenden Zinsvorteilen relativ zu einer verflachenden Kursrisikokurve.

**Die Frage ist nicht „fix oder variabel“, sondern: „Wie variabel darf es sein?“**

Eine wichtige Rolle in der Steuerung des Schuldenportefeuilles kommt den klassischen Zinsswaps zu, die sich jederzeit und rasch zu transparenten Marktpreisen kontrahieren und wieder auflösen lassen. Große Nachdenklichkeit ist dagegen bei allen strukturierten Instrumenten, insbesondere bei Optionen, und hier speziell bei geschriebenen Optionen, angesagt. Die vereinnahmte Prämie ist immer nur der wahrscheinlichkeitsgewichtete Barwert der Auszahlungen des „Stillhalters“ an den Käufer. Bei fair bewerteten Optionen wird langfristig das Wahrscheinliche und nicht das Unwahrscheinliche passieren – Prämien werden den Auszahlungen entsprechen: ein Nullsummenspiel also.

10 Prozent vom BIP sind viel! Das Schuldenmanagement verdient deshalb eine systematische Herangehensweise. Und diese beginnt nicht mit Einsatz oder Verzicht auf derivative Instrumente.

Utz Greiner ist Partner bei Schwabe, Ley & Greiner, einem spezialisierten Treasury-Beratungsunternehmen mit Sitz in Wien. ug@slg.co.at



Goldene Regel: Schuldenmanagement verdient eine systematische Herangehensweise.

## Prozessmanagement • E-Government

# Verwaltung erfolgreich reformieren

## Management und Führung professionalisieren

**Grundlegende Managementfehler vermeiden. Die Kultur des öffentlichen Dienstes berücksichtigen. Die Führungs- und Kooperationsgewohnheiten der Beschäftigten ins Zentrum der Reform stellen. Einen dreiphasigen Changemanagementprozess durchführen. Sensibilisieren, Provozieren, Qualifizieren, Kontrollieren. Penetranz setzt sich durch.**

Von Frank Schäfer

Es ist gegenwärtig gesellschaftlicher Konsens, dass die Anspruchshaltungen der Bürger im Hinblick auf Versorgungsleistungen zurückgeschraubt werden und die schwindenden finanziellen Ressourcen des Staates besser verwaltet und effizienter eingesetzt werden müssen. Dem steht allerdings gegenüber, dass die gegenwärtige Arbeits- und Leistungskultur in vielen öffentlichen Verwaltungen kaum geeignet ist, die dafür notwendigen Lösungsstrategien aus sich selbst heraus zu generieren.

### Mentalität beeinflussen

Sowohl die Mentalität als auch die Qualität der Führung und Zusammenarbeit in den Behörden müssen radikal reformiert werden. Andernfalls verhindern die kulturell verankerten psychosozialen Beharrungskräfte in öffentlichen Verwaltungen jeden noch so gut gemeinten strategischen, strukturellen oder betriebswirtschaftlich

notwendigen Veränderungsschritt durch bloßes Aufrechterhalten der eingespielten innerorganisatorischen Arbeits-, Führungs- und Kooperationsgewohnheiten. Was also ist zu tun?

### Gewohnheiten aufbrechen

Die Reform von Verwaltungsorganisationen hängt entscheidend von der Professionalisierung der Führungs- und Kooperationsgewohnheiten im Arbeitsalltag ab. Diese Professionalisierung steht und fällt mit der Frage, ob die vorhandenen Gewohnheitsmuster der Beschäftigten aufgebrochen und modifiziert werden können. Die Antwort auf diese Frage, lautet: ja.

Wenn der öffentliche Dienst seinen inneren Reformstau auflösen möchte, so benötigt er dafür weder primär neue noch motiviertere Mitarbeiter, noch andere Strukturen, sondern ein grundsätzlich anderes Verständnis der psychosozialen Steuerung seiner Beschäftigten und deren Kompetenzaufbau. Wie müssen Arbeitsgewohnheiten wahrgenommen, verändert und auf höherem Niveau erneut stabilisiert werden, um effizientere Führungs- und Kooperationsprozesse zu etablieren?

Als Antwort auf diese Frage habe ich in den vergangenen zehn Jahren einen dreiphasigen Changemanagementansatz entwickelt, der die kulturellen Besonderheiten des öffentlichen Dienstes wie Beamtentum und seinen Einfluss auf die Arbeitsmentalität der Beschäftigten oder die geringe personelle Fluktuation in vielen

Verwaltungseinheiten und deren Konsequenzen für das psychosoziale Gefüge konsequent bearbeitet.

### Führungskompetenzen aufbauen

Um die Grundlagen für eine erfolgreiche Professionalisierung der Führungs- und Zusammenarbeit in Stadtverwaltungen zu legen, empfehle ich die Fokussierung auf den Aufbau methodischer Führungskompetenzen, die intensive Arbeit am Führungsselbstverständnis der mittleren Führungsebenen, die konsequente Außerkräftsetzung sozialer Konflikte, die Einführung von Führungsinstrumenten wie Projektmanagement, Zielvereinbarungsgesprächen und so genannten Schnittstellenzirkeln, die insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Abteilungen und Geschäftsbereichen systematisch optimieren, sowie Beratungsstrategien, die gezielt hierarchische Macht und durchsetzungsorientierte Steuerungsstrategien beinhalten. In meinem Buch „Changemanagement für den öffentlichen Dienst“ wird neben den theoretischen Grundlagen der Veränderungsarbeit an einem konkreten Reformbeispiel aus der Praxis detailliert erläutert, wie dieser Prozess Schritt für Schritt gestaltet werden muss.

Frank Schäfer ist Autor des Buches „Changemanagement für den öffentlichen Dienst“, herausgegeben vom Murmann Verlag in Hamburg.

# Networking

## Bürger können online shoppen

**Die Landeshauptstadt Schwerin präsentiert sich mit einem vollständig überarbeiteten Auftritt im Netz.**

Von Frank Czerwonka

Für die mecklenburg-vorpommerische Landeshauptstadt beginnt ein neues Zeitalter im Internet. Ab sofort arbeiten die Fachbereiche der Stadtverwaltung wesentlich selbstständiger bei der Aktualisierung ihrer Inhalte. Das komme den Bürgern zugute, sagt Dorit Frank, Internetbeauftragte der Landeshauptstadt. Die Stadt Schwerin will über ihre neue Internetpräsenz den Dialog mit ihren Bürgern fördern.

Die neue Präsenz wurde mit einem Content Management System (CMS) der Firma flying dog software aus dem norddeutschen Quassel hergestellt. Dorit Frank hält den Relaunch für gelungen: „Unsere Vorstellungen von einem noch bürgerfreundlicheren Stadtportal konnten wir gut und vor allem schnell umsetzen.“

### Bearbeitungsstand des Personalausweises abfragen

Die Konzeption und Umsetzung des Relaunches realisierte die EDV-Abteilung der Stadtverwaltung innerhalb von fünf Monaten. Schwerin überarbeitete die Navigation, die Konzeption, die inhaltliche Aufbereitung und das Webdesign. Überarbeitet wurde auch der „Bürgershop“. Die Schweriner können die Produkte ihrer Stadt nun über einen Warenkorb elektronisch bestellen. Darüber hinaus können sie ab jetzt den Bearbeitungsstand ihres beantragten Personalausweises oder Reisepasses elektronisch abfragen.

In den kommenden Wochen werden weitere Funktionen sowohl für Besucher als auch für potenzielle Investoren integriert. Ziel ist es, wichtige Inhalte in englischer Sprache zur Verfügung zu stellen und einen geschlossenen Bereich für Investoren anzubieten.

### Bürger aktiv einbinden

Weiter ist geplant, bis Ende dieses Jahres das Bürgerinformationssystem (BIS) für das Internet freizuschalten. Mit dem BIS hat jeder Bürger Zugriff auf Beschlussvorlagen, Anträge, Sitzungskalender sowie Protokolle der politischen Gremien der Landeshauptstadt.

**„Über ein neues Content Management System können die Fachbereiche der Stadt Schwerin ihre Inhalte selbstständig ins Netz stellen“**

Die Stadt arbeitet daran, ihre Webseite, [www.schwerin.de](http://www.schwerin.de), auch für Menschen mit Behinderungen lesbar und bedienbar zu machen. Mittelfristig will die Stadt einen Chat anbieten. In diesem virtuellen Gesprächsraum sollen sich interessierte Bürger aktiv an den Vorhaben der Stadt beteiligen können. Die Verwaltungsspitze steht im Chatroom Rede und Antwort.

Frank Czerwonka ist Pressesprecher der Landeshauptstadt Schwerin. [fczerwonka@schwerin.de](mailto:fczerwonka@schwerin.de)



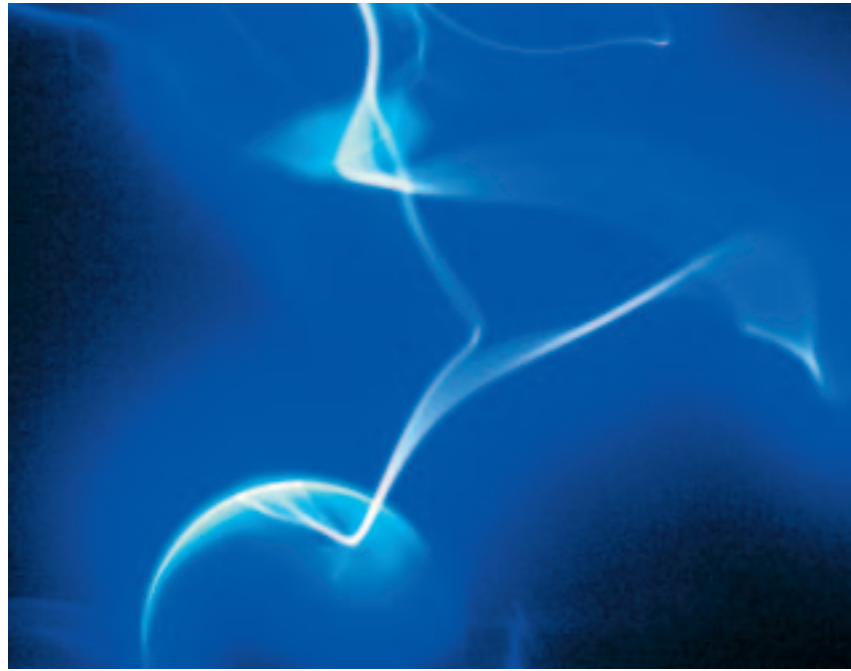
**Europäische  
Investitionsbank**

[www.eib.org](http://www.eib.org)

# Ihr Finanzpartner für ›Infrastrukturinvestitionen

maßgeschneiderte Finanzierungen - vorteilhafte Konditionen - europaweite Erfahrung mit PPPs

# Beteiligungsmanagement • Privatisierung



Bewegung auf dem Strommarkt: Kommunale Unternehmen kooperieren immer häufiger miteinander.

## Aufholjagd

### Stadtwerke – unverzichtbar für Bürger und Wettbewerb

**Auch im siebten Jahr nach der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte in Deutschland können die Stadtwerke zuversichtlich in die Zukunft sehen: Trotz aller Unkenrufe, die einen schnellen Tod der meisten kommunalen Unternehmen prophezeiten, haben sich diese im Wettbewerb gut behaupten können.**

Von Wolfgang Prangenberg

Durch Kundenorientierung, Kostensenkung und Kooperationen haben Stadtwerke in Deutschland ihren Anteil an der Stromversorgung (ca. 53 Prozent) und an der Gasversorgung (ca. 52 Prozent) sogar noch ausbauen können. Nur 2 bis 3 Prozent der Stadtwerke-Haushaltskunden haben ihren Lieferanten in dieser Zeit gewechselt, und die ohnehin starke Kundenbindung hat sich noch weiter verbessern können.

Trotz dieser positiven Bewertung und Positionierung der kommunalen Unternehmen – oder auch gerade deshalb – ha-

des RWE-Konzerns zurückgekauft. Nicht nur hier zeigt sich das verstärkte Selbstbewusstsein der kommunalen Unternehmen, sondern auch bei dem ungebrochenen Trend zu Kooperationen. In etwa 50 Zusammenschlüssen organisieren mehrere hundert Stadtwerke heute bereits den gemeinsamen Stromeinkauf, Handel oder Vertrieb, betreiben ein gemeinsames Rechnungswesen oder kooperieren in anderen Bereichen.

Im Sommer dieses Jahres wird das neue Energiewirtschaftsgesetz in Kraft treten, das weitere gravierende Veränderungen für alle Energieversorgungsunternehmen mit sich bringen wird. Die Konditionen für die Netznutzung und Netzentgelte werden künftig von einer Regulierungsbehörde kontrolliert. Die Unternehmen müssen eine Vielzahl von Daten sammeln und bereitstellen, was einen enormen Bürokratieaufwand mit sich bringen wird. Hohe Kosten verursacht auch die Trennung des Netzbetriebs vom übrigen Unternehmen, wodurch bestehende Synergieeffekte vielfach wieder aufgehoben werden.

#### Erweiterte Ausschreibungspflichten?

Für Unsicherheit sorgt auf der europäischen Ebene die intensiv geführte Diskussion über den Umgang mit den öffentlichen Dienstleistungen, darunter auch den kommunalen Diensten. Die EU-Kommission scheint bestrebt, die Ausschreibungspflichten zu erweitern und letztlich einen Ausschreibungszwang für alle kommunalen Infrastrukturbereiche durchzusetzen. In eine ähnliche Richtung gehen aktuelle EuGH-Entscheidungen zum Vergaberecht. Diese Entwicklungen schränken die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen und ihrer Unternehmen bedrohlich ein. Für die kommunale Wasserversorgung, die Liberalisierungsversuche bislang politisch erfolgreich abgewehrt hat, würde dies eine Entkommunalisierung durch die Hintertür bringen.

Die Stadtwerke stehen also erneut vor großen Veränderungen. Sie müssen sich den neuen Gegebenheiten anpassen. Sie müssen sich verändern, um das zu bleiben, was sie sind: ein Garant für den Pluralismus in der Ver- und Entsorgungswirtschaft. Auch die Verbandstagung Ende September in Dresden wird aufzeigen, dass die Stadtwerke diese Veränderungen gut bewältigen werden und dass sie ein Beweis dafür sind, dass kleine Schnellboote oftmals wendiger und flexibler sind als so manch großer Tanker.

#### Mehr Selbstbewusstsein

Doch erfreulicherweise kommt es auch zu Gegenbewegungen zu diesem vermeintlichen Trend. Die Firmen Bayerngas und Gelsenwasser wurden von Stadtwerken übernommen, und die Stadt Leipzig hat vor einigen Jahren den 40-Prozent-Anteil

Wolfgang Prangenberg ist Leiter der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit beim Verband kommunaler Unternehmen e.V. in Köln. prangenberg@vku.de

# Tabu Sparkassenprivatisierung gebrochen?

## Von der stillen Beteiligung zum „Berliner Modell“

**Spätestens seit dem am Ende vergeblichen Versuch der Stralsunder Stadtväter, ihre Sparkasse an Private zu veräußern, ist die Beteiligung Privater an Sparkassen in aller Munde. Viele Sparkasseneigner fragen sich angesichts leerer Kassen, wie sie aus ihren Beteiligungen frisches Kapital für ihre Städte und Gemeinden gewinnen können.**

Von Dr. Torsten Fett

Das Recht der Sparkassen ist Landesrecht und damit vielfältig. Den meisten Gesetzen ist jedoch gemein, dass die Sparkassen wegen ihrer Rechtsform als „Anstalten öffentlichen Rechts“ keine „Gesellschafter“, sondern „Träger“ haben, die gleichzeitig ihre alleinigen Eigner sind. Als Anstaltsträger sind in den Landesgesetzen ausschließlich Gemeinden, Kreise oder kommunale Zweckverbände, nicht aber Private zugelassen. Nur wenn auch Private die Trägerstellung übernehmen können, lassen sich die Vermögensanteile an der Sparkasse veräußern. Etwa die Hälfte der Landesgesetze gestattet dessen ungeachtet Beteiligungen Privater am Kapital der Sparkasse in Form von Genussrechten oder als stille Beteiligung. Daran zeigt sich freilich, dass den Privaten lediglich die Rolle der Kapitalgeber zugeordnet wird, ein Mitspracherecht jedoch unerwünscht ist. Ohne Mitspracherechte sind derartige Investments aber wenig attraktiv. Das Land Berlin hat schon in der

Vergangenheit einen radikaleren Weg beschritten. Mitte der Neunzigerjahre hat es seine Bankenbeteiligungen in der Bankgesellschaft Berlin zusammengeführt und dabei die Landesbank mitsamt Sparkasse über einen Unternehmensvertrag in den Konzern der „Bankgesellschaft Berlin AG“ eingegliedert. Die Aktien der Bankgesellschaft konnte das Land Berlin über den Kapitalmarkt veräußern – auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorgaben zur Begrenzung des Einflusses Privater und Wahrnehmung seiner Kontrollaufgaben allerdings nur bis zu 49 Prozent. Wegen der bekannten Probleme des Konzerns und des daraus resultierenden Kapitalbedarfs, waren neue Denksätze zur möglichst vollständigen Privatisierung gefragt. Mit der kürzlich in einen Gesetzesentwurf gegossenen neuen Struktur will das Land Berlin genau das erreichen: Die Landesbank, die bislang das Sparkassengeschäft in einer „Abteilung“ führt, wird von der Rechtsform der Anstalt in die einer AG formgewechselt. Anschließend wird sie durch einen „Beleihungsakt“ mit der Trägerschaft der nunmehr zur „Anstalt“ umstrukturierten Sparkasse beliehen. Diese Beleihung, der man im Alltag etwa beim TÜV, bei Wertpapierbörsen, aber auch Schornsteinfegern begegnet, macht aus dem Privaten einen „verlängerten Arm der Verwaltung“. Der Private wird hoheitlich tätig und staatlich überwacht. Das Land Berlin macht den Privaten (die Landesbank AG) durch die Beleihung zum Träger

und damit zu seinem „verlängerten Arm“. Es kann so seinen herrschenden Einfluss in der Bankgesellschaft (und Landesbank) aufgeben und sämtliche Aktien veräußern, weil es den verfassungsrechtlich gebotenen Einfluss auf die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben der Sparkasse nunmehr über die Staatsaufsicht wahrnimmt. Das Land Berlin hat den anderen Bundesländern vorgeführt, dass die Sparkassen in ihrer öffentlich-rechtlichen Rechtsform der Anstalt fortbestehen, das heißt weiterhin ihren öffentlichen Aufgaben nachgehen, und trotzdem „mittelbar“ privatisiert werden können. Je größer der finanzielle Druck auf die Kommunen wird, ihre Unternehmensbeteiligungen zu veräußern, desto intensiver wird deren Druck auf die Landesregierungen werden, ihnen diese Möglichkeit zu eröffnen. Auch für die Sparkassen selbst sind Beteiligungen finanzkräftiger Investoren wegen des Wegfalls der Gewährträgerhaftung und der Eigenkapitalanforderungen nach „Basel II“ vorteilhaft. Ob es aber tatsächlich zu einer Vermischung des öffentlichen und des privaten Sektors kommen wird, ist völlig offen. Zu häufig schon hat man in der Vergangenheit den marktstarken öffentlichen Sektor und seine schlagkräftigen Verbände unterschätzt.

Dr. Torsten Fett ist Rechtsanwalt bei Nörr Stiefenhofer Lutz in Berlin. Torsten.Fett@noerr.de



Angesichts der leeren Staatskassen kommt heute kaum noch eine deutsche Kommune am Thema Privatisierung vorbei. Kooperationsmodelle wie PPP zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft werden immer populärer. Der neue Newsletter „P“, herausgegeben von CMS Hasche Sigle und dem F.A.Z.-Institut, informiert Sie aktuell und praxisbezogen rund um die Themen PPP (Public Private Partnership), Privatisierung und PFI (Private Finance Initiative). Erfahren Sie von Experten, welche aktuellen Rechtsänderungen für Sie relevant sind. Ausführliche Hintergrundberichte informieren Sie, worauf Sie bei öffentlicher Zusammenarbeit besonders achten sollten. Und lernen Sie nicht zuletzt, wie es andere machen: Praktiker berichten, welche Probleme sie gemeistert haben.

#### Aus dem Inhalt:

- PPP-Standards sparen Zeit und Geld
- Erfolgsgeschichte: Bildungszentrum Ostend
- Umsatzsteuer bei F-Modellen
- Vergaberechtliche Grenzen für „Inhouse-Vergaben“



Herausgegeben von CMS Hasche Sigle in Kooperation mit der F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen GmbH, 12 Seiten (deutsch – englisch).

#### Sie möchten zukünftig den kostenlosen Newsletter erhalten?

Bestellung per Fax an: (0 69) 75 91-24 95  
Bestellung per E-Mail an: p-newsletter@faz-institut.de

Name, Vorname \_\_\_\_\_

Unternehmen, Abteilung \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

PLZ, Ort \_\_\_\_\_

Telefon, Fax \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen GmbH  
Mainzer Landstraße 199, 60326 Frankfurt am Main  
Telefon: (0 69) 75 91-22 19, Telefax: (0 69) 75 91-19 66  
E-Mail: branchen@faz-institut.de, www.branchendienste.de

C/M/S Hasche Sigle  
Rechtsanwälte Steuerberater

F.A.Z.-INSTITUT  
FÜR MANAGEMENT-, MARKT- UND MEDIENINFORMATIONEN GMBH

## Public Private Partnership

SERIE – „HEIMATKUNDE“: PPP IN HESSEN

## „Mieten statt selbst bauen“

## Neue Wege in der staatlichen Hochbaupolitik

**In Hessen sollen Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb öffentlicher Gebäude in die Hände privater Unternehmen wechseln. Der hessische Landkreis Offenbach legte bereits mit einer PPP für 88 kreiseigene Schulen ein international beachtetes Großprojekt auf. Vier weitere PPP-Projekte im Immobiliensektor sollen folgen.**

Von Doris Hülsbömer

In Hessen steht ein Paradigmenwechsel an: „Unsere öffentliche Verwaltung soll nicht mehr bauen, sondern mieten“; beschreibt der hessische Staatssekretär Walter Arnold die Wegmarke der Zukunft. Die staatliche Hochbaupolitik steht im Mittelpunkt der hessischen PPP-Anstrengungen. Alle vier neuen PPP-Projekte sind im Hochbau angesiedelt. In Wiesbaden entsteht ein großes Behördenzentrum für 60 Millionen Euro, am Kasseler Altmarkt das neue Finanzzentrum für 35 Millionen Euro. Für das öffentliche Bodenmanagement errichtet das Land zwei weitere Häuser im Wert von je 18 Millionen Euro.

Das Land Hessen gründete bereits im Jahr 2000 den Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement, um in der Hochbaupolitik neue Wege zu gehen (siehe auch S. 8). Alle Landesimmobilien wurden sukzessive in diese Gesellschaft zur Verwaltung übertragen. Ein weiterer Schritt umfasste die Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung zum hessi-

schen Baumanagement, das nun als technischer Dienstleister zur Verfügung steht.

Im Mittelpunkt der heutigen PPP-Anstrengungen steht das im März dieses Jahres gegründete PPP-Kompetenzzentrum. Es dient den Kommunen als Ansprechpartner in Form von Beratungen und Schulungen. Die Erfahrungen aus den Landesprojekten werden somit den hessischen Landkreisen und Städten zur Verfügung gestellt. Gesammelt und ausgewertet werden Erfahrungen bezüglich

- ▶ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- ▶ Projektablauf und -organisation und
- ▶ des Vergaberechts.

Das Interesse der Kommunen wächst lebhaft. Im Mittelpunkt des Interesses stehen PPP-Projekte für Schulen und Freibäder. Darüber hinaus erstellt das PPP-Kompetenzzentrum Leitfäden. Die Ansiedlung im Finanzministerium ermöglicht einen ressortübergreifenden Kontakt bis zur Landesregierung.

„Zwischen den verschiedenen Initiativen auf Bundes- und Landesebene gibt es einen regen Austausch.“ erklärt Olaf Reinelt, Berater im PPP-Kompetenzzentrum. „Aus der Vielzahl von Informationen, die uns zur Verfügung stehen, müssen die richtigen möglichst schnell herausgefiltert werden.“ Dazu dienen auch die Arbeitstreffen der mit PPP-Aufgaben befassten Behörden.

Der Beirat des PPP-Kompetenzzentrums konzentriert sich auf aktuelle Fragen zum Thema PPP im öffentlichen Hochbau. Die Anpassung rechtlicher Rahmenbedin-

gungen werden von der Landes AG PPP vorbereitet. Rechtliche Schwerpunkte sind hierbei das Vergabe-, Steuer- und Haushaltsrecht. Einschränkungen in Bundesgesetzen wird die Arbeitsgruppe in die zuständigen Fachgremien zur Novellierung einbringen. Noch in der Konzeptphase befindet sich die Plattform für Dritte. Sie kann von Kommunen, Verbänden und allen Interessierten genutzt werden.



Innerhalb dieses verwaltungstechnischen Rahmens werden vier Pilotprojekte betreut. Die Projekte wurden von der Arbeitsgruppe im Hessischen Ministerium der Finanzen (HMdF) ausgewählt. Der finanzielle Rahmen liegt zwischen 8 und 100 Millionen Euro.

**Behördenzentrum Wiesbaden**

An der Mainzer Straße in Wiesbaden ist die Errichtung eines Zentralen Verwaltungsstandortes für die städtische Verwaltung und die Justizgebäude des Landes geplant. Das Land Hessen wird die Räumlichkeiten (36.000 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche) ausschließlich mieten. Insgesamt werden rund 500 Landesbedienstete in dem Neubau untergebracht.

**Kasseler Altmarkt**

Am Kasseler Altmarkt soll für 731 Bedienstete der Neubau eines Finanzzentrums entstehen mit einer Hauptnutzfläche von 11.400 m<sup>2</sup>. Nächster Schritt ist die europaweite Bekanntmachung der Ausschreibung sowie die Aufstellung der Ausschreibungsunterlagen. Mehrere Finanzämter werden in dem Neubau zusammengeführt. Für das Jahr 2007 ist der Baubeginn geplant.

**Polizeipräsidium Südosthessen**

Unter einem Dach, dem Polizeipräsidium Südosthessen, sollen die zersplitterten Standorte der Polizeieinheiten zusammengeführt werden. Der Neubau mit einer Hauptnutzfläche von 25.000 m<sup>2</sup> soll 750 Bedienstete beherbergen. Zurzeit befindet sich das Projekt in der Bedarfs- und Grundstücksklärung.

**Ämter für Bodenmanagement**

Einer Neuregelung sehen die Kataster- und Flurbereinigungsbehörden sowie die Grundbuchämter entgegen. Das Liegen-

schaftskataster und das Grundbuch – bisher noch als zwei autarke, technisch unterschiedliche Grundstücksregister geführt – werden aus ihren Behörden ausgegliedert und in die neuen Ämter für Bodenmanagement integriert. Vorgesehen ist die Neuaufteilung von bisher 57 Verwaltungseinheiten der Kataster- und Flurbereinigungsbehörden an 45 Standorten auf nur noch sieben Standorte mit fünf Außenstellen. Damit lässt sich der gesamte Flächenbedarf erheblich reduzieren. In Limburg, Büdingen und Korbach sollen bis Ende 2007 Neubauten mit einer Hauptnutzfläche von 9.990 m<sup>2</sup> realisiert werden.

**Projekt Offenbach**

Bereits in der Durchführungsphase befindet sich ein PPP-Projekt im Landkreis Offenbach. Um einen Sanierungsstau von mehreren hundert Millionen Euro aufzulösen, legte der Landkreis die Sanierung und die Bewirtschaftung von 88 kreiseigenen Schulen in private Hände. Für die teilprivatisierte Justizvollzugsanstalt Hünfeld wurde im Sommer 2004 der Grundstein gelegt. Rund 40 Prozent der Leistungen innerhalb der Anstalt, so der Hessische Justizminister Christian Wagner, sollen in private Hände gelegt werden. Die private Wirtschaft baut nicht nur schneller, sondern auch kostengünstiger: In der JVA Weiterstadt wurde ein Haftplatz mit 250.000 Euro veranschlagt. In Hünfeld reichen 100.000 Euro.

d.huelsboemer@derneuekaemmerer.de

## 4. PPP-Kongress

## Schwerpunkt Hochbau

Über 500 Gäste nahmen am 26. April 2005 am PPP-Kongress im Frankfurter Römer teil, den Convent zum vierten Mal veranstaltete. „Davon waren 38 Prozent Vertreter der öffentlichen Hand – das ist ein enorm hoher Schnitt“, sagt Detlef Knop, Direktor der Bilfinger Berger GmbH, der das Konzept und die Gestaltung der Tagung verantwortete.

Entscheidend für diese erfreulichen Zahlen sei der hohe Anteil praxisbezogener Informationen. „Bei den thematisch breit gestreuten Foren und Workshops, die parallel stattfanden, konnte jeder sein eigenes Päckchen schnüren“, resümiert Knop.

Zur ersten Etappe zählten die Foren „PPP im Hochbau: Die neuesten Projekte im Vergleich – Verwaltungsgebäude“ und „Entwicklung des Vergaberechts für PPP-Projekte“, die Workshops „PPP im Gesundheitswesen“ sowie „PPP bei kommunalen Straßen“. Es folgten Themen wie Kompetenzzentren, Schul-PPPs, Gefängnisse und Krankenhäuser sowie PPP bei Bädern und Sportstätten. Im abschließenden Drittel des Kongresses wurden in den Workshops die Aspekte PPP-Instrumente und -Finanzierung diskutiert, „PPP bei kleinen und großen Projekten“ sowie Antworten gegeben auf die Frage „Wie Sie das Ende Ihrer PPP optimal gestalten“.

Es habe sich als richtiger Schritt erwiesen, der relevanten Zielgruppe des Kongresses, den Vertretern der öffentlichen Hand, freien Eintritt zu gewähren. Auch für die Zukunft wolle man an den Räumlichkeiten im Frankfurter Römer festhalten. Zwar seien sich die Veranstalter einiger Unzulänglichkeiten in den historischen Hallen bewusst, doch „es herrscht hier nun einmal ein einzigartiges Flair“.

Weitere Infos unter [www.convent.de](http://www.convent.de)

p.peifer@derneuekaemmerer.de

## PPP: Deutschlands Nachteil ein Vorteil?

## Beschleunigungsgesetz könnte Initialzündung werden

**Sechs Experten aus Großbritannien und Deutschland empfehlen dem PPP-Spätstarter Deutschland, die Erfahrungen der Vorreiter zu nutzen, und sehen Potenzial für eine zügige Aufholjagd.**

Von Friederike Wehnert

Passender konnte der Tagungsort des PPP-Seminars der Anwaltskanzleien Gleiss Lutz und Herbert Smith and Stibbe Anfang Juni nicht sein: Die Veranstaltung fand in der britischen Botschaft in Berlin, dem ersten Hochbauprojekt in Deutschland, das als PPP erstellt wurde, statt.

**Spätstarter Deutschland**

Tenor der Veranstaltung war die Forderung, in Deutschland angesichts des hohen Investitionsstaus – 700 Milliarden Euro für die nächsten fünf bis sechs Jahre – endlich die Durchführung von PPP-Projekten zu fördern und sich dabei auf die Erfahrungen der Länder zu stützen, in denen PPP bereits zum Alltag der öffentlichen Hand gehört.

Der Nachholbedarf Deutschlands zeigt sich vor allem im Vergleich mit Großbritannien, wo seit über zwölf Jahren Erfahrungen mit PPP-Projekten gesammelt werden. James Slessenger, Partner der Kanzlei Herbert Smith, zog eine positive Bilanz: Weit über 600 Projekte mit einem Wert von insgesamt über 60 Milliarden Euro wurden durchgeführt. Über 80 Prozent der Projekte wurden rechtzeitig fertig gestellt, während bei etwa 70 Prozent der öffentlich erstellten Projekte Zeitverzögerungen auftreten. Nur 20 bis 25 Prozent der PPP-Projekte überschreiten die geplanten Kosten – gegenüber 70 Prozent bei eigenestellten Projekten der öffentlichen Hand. Ein wesentlicher Baustein dieser briti-

schen Erfolgsstory ist die Standardisierung von PPP-Verträgen, hatte Ian Worthington, „Head of Trade and Investment“ der britischen Botschaft in Berlin, zu berichten. Der Standardvertrag „SOPC 3“ und branchenspezifische Vertragsmuster werden von Zeit zu Zeit modifiziert, um die jeweilige „Best-Practice“ widerzuspiegeln und weiterzugeben.

Auch hinsichtlich der Finanzierung ist Großbritannien Deutschland weit voraus. Philipp Hall von der Royal Bank of Scotland stellte innovative Finanzinstrumente dar, die speziell für PPP-Projekte entwickelt wurden. Dabei hob er hervor, dass die Pipeline für PPP-Projekte in Deutschland eine der größten in Europa sei. Liquidität zur Umsetzung stünde bei den Banken zur Verfügung, die nur auf Erfolg versprechende Projekte warteten. Da die Projektgesellschaften oft als relativ sichere Schuldner gelten, seien die Zinssätze vergleichsweise niedrig. Aus deutscher Perspektive erläuterte Thomas Kind von der Landesbank Baden-Württemberg die Unterschiede zwischen klassischer Kommunalfinanzierung und Projektfinanzierung für die öffentliche Hand. Fazit hier: Die Projektfinanzierung eröffnet breitere Möglichkeiten der Strukturierung von Risikoverteilung und Sicherungskonzept.

Dr. Michael Bürsch (MdB und Sprecher der Arbeitsgruppe „Öffentlich Private Partnerschaften“ der Regierungsfractionen) berichtete über den Entwurf zum „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“. Er forderte, „das Thema ÖPP zu entmystifizieren“ und Dynamik in die Entwicklung hineinzubringen. Das Gesetz leiste hierzu einen wichtigen Beitrag, indem es erstens mit 25 Einzelvorschlägen rechtliche Hürden im Gebühren-, Vergabe-, Haushalts- und Steuerrecht sowie im Investmentgesetz be-

seitige, zweitens den Aufbau bundesweiter Kompetenznetzwerke fördere und drittens – unter Einbeziehung öffentlicher Förderinstitute – auf eine verbesserte Ausstattung der Projektgesellschaften mit Eigenmitteln ziele. Diese Maßnahmen zur Vereinfachung der Projektablaufe könnten vor allem PPP-Projekten auf kommunaler Ebene den Weg ebnen. Bislang kommt eher den überregionalen Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen eine Pilotfunktion bei PPP-Projekten in Deutschland zu. Wie Prof. Dr. Michael Uechritz, Fachanwalt für Verwaltungsrecht bei Gleiss Lutz, erläuterte, zeigten Beispiele wie die Warnow-Querung bei Rostock allerdings, dass diese Modelle noch nicht ausgereift seien. Er forderte, positive Erfahrungen aus den bereits durchgeführten bzw. eingeleiteten Infrastrukturmaßnahmen soweit möglich auf kommunale PPP-Projekte zu übertragen und aus Fehlern zu lernen.

**Stolpersteine**

Die Teilnehmer diskutierten angeregt über rechtliche Unklarheiten. Dazu zählen zum Beispiel die umsatzsteuerliche Diskriminierung der PPP gegenüber der Eigenerstellung durch die öffentliche Hand sowie die Frage, inwieweit auch Projektgesellschaften in den Genuss von öffentlichen Zuschüssen und Fördermitteln kommen können. Als wesentliches Hemmnis wurde von den Vertretern der Kommunen die Komplexität der PPP-Projekte genannt. Einem oftmals aus Lehrern und Landwirten zusammengesetzten Stadtrat seien die juristischen und finanziellen Transaktionsstrukturen oft nur schwer zu vermitteln, berichtete ein Teilnehmer aus eigener Erfahrung.

f.wehnert@derneuekaemmerer.de

## EIB fördert Projekt Offenbach

Die Europäische Investitionsbank (EIB) fördert das PPP-Projekt des Kreises Offenbach und stellt für die Finanzierung 160 Millionen Euro zur Verfügung. Aus dieser Förderung ergeben sich für den Kreis Zinsgewinne in Millionenhöhe.

Schon vor drei Jahren hatte Peter Walter, Landrat des Kreises Offenbach, mit Wolfgang Roth, Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank in Luxemburg, über eine mögliche Förderung des Projektes gesprochen. „Zwar liegt Offenbach außerhalb jeder Förderzone, trotzdem gab die EIB uns grünes Licht“, sagte Walter auf einer Pressekonferenz in Dietzenbach, die anlässlich der Vertragsratifizierung Ende April stattfand. Die EIB will im Bildungssektor einen neuen Schwerpunkt set-

„EIB setzt Schwerpunkt im Bildungssektor“

zen. „Von einer Bank für Beton, Stahl und große Infrastruktur wollen wir uns zur Bank für Wissen entwickeln“, erklärte Roth auf der Veranstaltung. „Autobahnen haben wir genug in Deutschland“, so der Vizepräsident. Wichtig sei jetzt, dass Europa im Bildungsbereich wieder wettbewerbsfähig werde. Dafür müsse das Lernumfeld stimmen.

Das Auftragsvolumen des Projektes, bei dem 88 Schulen des Kreises Offenbach von privaten Unternehmen saniert, in Stand gehalten und betrieben werden, beträgt 780 Millionen Euro und ist damit das bislang größte PPP-Projekt in Deutschland. Der Pioniercharakter des Projektes überzeugte die Gremien der EIB bei ihrer Prüfung über die Förderwürdigkeit.

v.keppeler@derneuekaemmerer.de

## Das Förderteam.



427 Kommunen in NRW bieten 18 Millionen Einwohnern eine hochentwickelte Infrastruktur: Von 462 Krankeneinrichtungen 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](http://www.nrwbank.de)



**NRW.BANK**  
Wir fördern Ideen

## Immobilienmanagement

## Privat und trotzdem sozial

## Positive Erfahrungen mit der Veräußerung kommunaler Wohnungsbestände in Bonn

Die meisten Städte und Kommunen in Deutschland besitzen viele Wohnungen. Der Vorteil: Sozial Schwächere können günstiger wohnen. Der Nachteil: Die öffentliche Hand muss den Bestand verwalten und erhalten – in Zeiten leerer Kassen eine schwere Last. Eine Privatisierung mit detaillierten Auflagen für den Käufer kann die Kommune entlasten und gleichzeitig den sozialen Anforderungen gerecht werden.

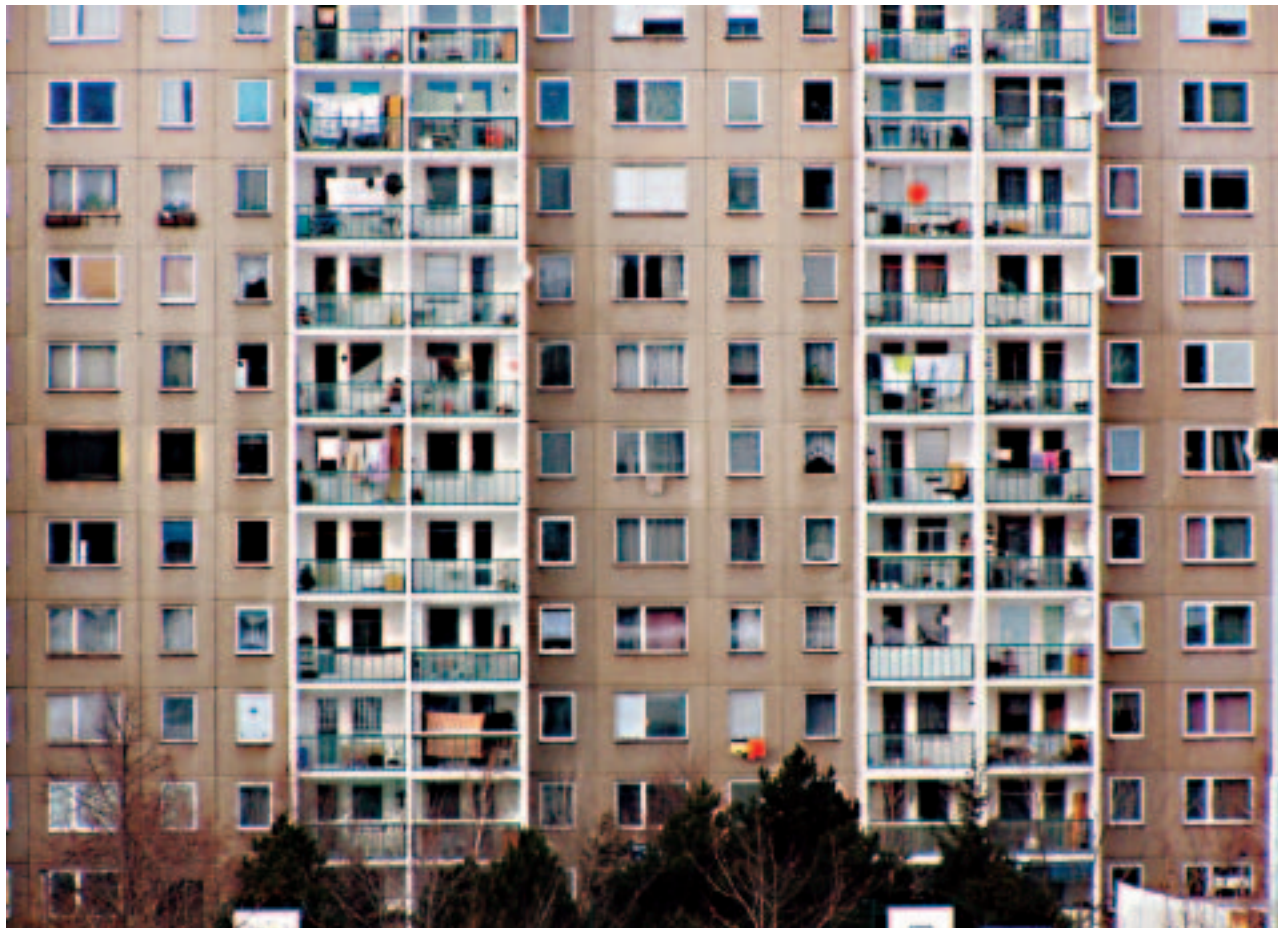
Von Martin Krämer

**S**anierungs- und Modernisierungsrückstände, teilweise Unbewohnbarkeit frei gewordener Wohnungen, Haushalts- und Finanzprobleme: Wer kennt nicht die Not der Städte, die in ihrem Eigentum stehenden Gebäude vernünftig zu bewirtschaften.

Diese Ausgangslage führte auch in Bonn bereits vor mehreren Jahren zu der Fragestellung, ob und unter welchen Voraussetzungen die rund 2.500 Wohnungen, die noch im Rahmen des kamerale städtischen Gesamthaushaltssystems von ihr gehalten und bewirtschaftet wurden, veräußert werden könnten. Heftige politische Diskussionen beschäftigten den Stadtrat und um den Fragenkreis, ob und wie viel eigenes kommunales Engagement kom-

**„Wer kennt nicht die Not der Städte, die in ihrem Eigentum stehenden Gebäude vernünftig zu bewirtschaften?“**

munal bereitgestellt werden muss (und kann), um insbesondere für die sozial schwächere Bevölkerungsstruktur einen vernünftigen und bezahlbaren Wohnungsbestand vorzuhalten und anbieten zu können. Rund 1.800 der insgesamt in die Verkaufsüberlegungen einbezogenen Wohnungen waren dabei dem „sozialen Wohnungsbestand“ zuzuordnen.



Auch nach dem Verkauf von Wohnungen kann die Kommune ihren Fürsorgeauftrag erfüllen.

Vom Beschluss des Rates im März 2001, eine Vermarktung dieses Wohnungsbestandes im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung unter bestimmten sozialen Rahmenbedingungen anzugehen, dauerte es eine vergleichsweise kurze Zeit von nur anderthalb Jahren, bis im September 2002 der Rat schließlich den Verkauf an ein mittelständisches Wohnungsunternehmen beschloss.

Erleichtert wurde die Entscheidung der Stadt Bonn, sich von diesen Immobilien zu trennen, besonders unter folgenden Aspekten: Es existiert (nach wie vor) daneben eine fast ausschließlich in städtischem Besitz befindliche Wohnungsbaugesellschaft, die ihrerseits rund 8.000 Wohneinheiten

hält. Auf deren Belegung behält die Stadtverwaltung unmittelbar oder mittelbar einen Zugriff.

Mit dem Käufer wurde ein Unternehmen gefunden, das sich als Bestandhalter vertraglich dazu verpflichtet hat, die übernommenen Wohnungen nicht nur langfristig zu halten, sondern umfangreiche, näher definierte Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen. Die vom Rat der Stadt vorgegebenen, über die gesetzlichen Mieterschutzbestimmungen weit hinausgehenden Sozialbindungen wurden in einem umfangreichen Vertragswerk mit dem Verkäufer festgeschrieben.

Der vom Rat der Stadt letztlich mit breiter Mehrheit getroffene Verkaufsbe-

schluss war dennoch sicher eine seiner schwierigsten Entscheidungen, bei der sich gleich eine ganze Reihe von komplexen Fragestellungen stellten: Wie wird sich angesichts des kommunalen Wohnungsfürsorgeauftrages die möglicherweise künftig am Markt nicht zu befriedigende Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum für Leute, die sich hier nicht selbst helfen können, entwickeln? Wie ist der heutige Zugriff der Wohnungsverwaltung auf bestimmte Wohnungen hinsichtlich der Belegungs- und Besetzungsrechtsausübung, und wie wird sich dies zukünftig entwickeln? Werden nach durchgeführten Sanierungen dennoch Mietsteigerungen im verkauften Bestand eintreten, und

führt dies eventuell zu Mieterverdrängungen und/oder steigenden Belastungen im Bereich der Wohngeldzahlungen oder der Gewährung von Sozialhilfeleistungen? Welche Alternativen zum Verkauf stellen sich angesichts leerer kommunaler Kassen und eines Sanierungsrückbaus, der sich extern gutachterlich ermittelt etwa auf ein Drittel des Betrages belief, der letztlich als Kaufpreis vereinbart wurde?

#### Alles vertraglich abgesichert

Die Stadt Bonn hat in einer Gesamtabwägung letztlich nach meiner Auffassung mit der Entscheidung über den Verkauf des Wohnungspaketes an einen Bestandhalter mit einem Bündel von sozialen Verpflichtungen zu Lasten des Unternehmens in einem komplexen Vertragswerk für die Lösung ihrer Probleme in dieser Situation die richtige Antwort gegeben.

Das Unternehmen hat mit der Realisierung eines umfangreichen Ausbau- und Sanierungsprogramms begonnen; große Teile ehemaliger Sozialwohnungsbestände, die größtenteils noch kohleofenbefeuert waren, sind bereits saniert; die Mieter, denen die sanierten Wohnungen wieder angeboten wurden, sind überwiegend zufrieden. Begleitet wurden und werden die Umbau- und Sanierungsmaßnahmen durch ein aktives soziales Quartiersmanagement, das bereits aus Personalkostengründen seinerzeit bei der Bestandhaltung der Wohnung in städtischer Regie nicht aufgebaut werden konnte.

Mein Fazit zweieinhalb Jahre nach der Veräußerung unseres kommunalen Wohnungsbestandes in Bonn würde ich wie folgt beschreiben: Bei den komplexen Problemen und Fragestellungen gibt es keinen Königsweg; jede Stadt muss ihre eigene Antwort auf die sich ihr stellenden Fragen finden. Ich denke, dass wir in Bonn den richtigen Weg gefunden haben.

Martin Krämer ist Leiter des Liegenschaftsamtes der Bundesstadt Bonn. martin.kraemer@bonn.de

## Kompetentes Gebäudemanagement

## Nach vier Jahren zieht der Landesbetrieb „Hessisches Immobilienmanagement“ Bilanz

Qualität steigern, Kosten senken – gebündeltes Know-how für die Hessische Landesverwaltung, Kompatibilität mit dem privaten Markt. Diese Philosophie steht hinter den Aufgaben und Zielen des Hessischen Immobilienmanagements (HI).

Von Bernd Zahn

Die Zentrale des Hessischen Immobilienmanagements ist in Wiesbaden. Landesweit sieben Niederlassungen sind für das operative Geschäft vor Ort verantwortlich und immer nah beim Kunden.



Quelle: Hessisches Immobilienmanagement

**M**it der Gründung des Landesbetriebes Hessisches Immobilienmanagement zum 1. Oktober 2000 hatte die Hessische Landesregierung einen Paradigmenwechsel eingeleitet. Sukzessive wurde und wird die zentrale Zuständigkeit für den überwiegenden Teil der landeseigenen Immobilien auf das HI verlagert. Das Gebäudemanagement macht den Hauptanteil am Kerngeschäft aus. Im Jahr 2001 mit 530.000 Quadratmetern Nettogrundfläche (NGF) gestartet, verwaltet das HI heute 1,6 Millionen Quadratmeter NGF. 2007 soll mit ca. 2,5 Millionen Quadratmetern in rund 850 Objekten der Endausbau erreicht werden.

#### Fläche ist Kostenfaktor Nr. 1

Ein ganzheitliches, systematisch-ökonomisches Gebäudemanagement ist die Grundlage des betrieblichen Handelns. Die Gebäudeflächen werden im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells an die Landesdienststellen vermietet. Im Zuge der Übertragung des Immobilieneigentums hat das HI auch die Bauherren- und Planungsaufgaben übernommen. Mit Bauunterhaltungs- und Neubaumaßnahmen, Umbauten und umfangreichen Sanierungen beauftragt es den Landesbetrieb Hessisches Baumanagement. Im Unterschied zu anderen Bundesländern hat Hessen Immobilien- und Baumanagement nicht in einem Betrieb zusammengefasst.

Fläche ist in der Immobilienbewirtschaftung der Kostenfaktor Nummer eins.

Überhöhter Flächenbedarf der Nutzer verursacht unnötige Miet- und Mietnebenkosten und belastet den Landeshaushalt.

Deshalb sind eine nachhaltige Flächenreduzierung und die Vermeidung von Leerstand wichtige Aufgaben für die nächsten Jahre. Innovative Unterbringungskonzepte leisten hier einen entscheidenden Beitrag. Sie berücksichtigen dabei moderne Bürokonzepte, die zeitgemäße Arbeitsformen wie Projekt- und Teamarbeit, Telearbeit oder vielfältige Teilzeitmodelle unterstützen.

Im Rahmen von lokalen Standortmanagements entwickelt das HI an einzelnen Standorten neue Unterbringungskonzepte für möglichst viele Landesbehörden vor Ort. So wurden z.B. an den großen Behördenstandorten Kassel und Gießen Standortmanagementprojekte durchgeführt. Bei der Optimierung der Unterbringung ist die Wirtschaftlichkeit entscheidend.

Als Ergebnis des Standortmanagements Kassel wird dort u.a. ein neues Finanzzentrum im Rahmen eines PPP-Projektes gebaut. Das HI hat die Projektleitung übernommen.

Auch der Verkauf landeseigener Grundstücke obliegt dem HI. Die zum Verkauf stehenden Objekte werden öffentlich ausbezogen. Bei der immer wichtiger werdenden Platzierung im Internet kooperiert das HI mit der in Kassel ansässigen Immobilienplattform Immopool. In Kürze werden erstmalig Objekte auch versteigert.

#### Höhere Qualität bei niedrigeren Kosten

In den gut vier Jahren seines Bestehens konnte das HI die Kosten für das Immobilienmanagement erheblich senken. Trotz jährlicher Ausgabenreduzierung in zweistelliger Millionenhöhe gegenüber der alten Verwaltung hat das HI die Qualität im Gebäudemanagement erheblich gesteigert. Dies bestätigt auch eine zweite, von Forsa Ende 2004 durchgeführte Kundenbefragung, die wieder hohe Zufriedenheitswerte von über 80 Prozent mit der Dienstleistung des HI ergab.

Den Mitarbeitern des HI ist der Kontakt zu anderen Vertretern der Branche sehr wichtig. Die Mitarbeit in Fachverbänden ist genauso selbstverständlich wie die Kooperation mit Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen. Der ständige Dialog mit der privaten Wirtschaft und ein regelmäßiger Austausch mit den immobilienwirtschaftlichen Betrieben der anderen Bundesländer geben neue Impulse für die Weiterentwicklung des Betriebes.

Die Aufbauphase des Hessischen Immobilienmanagements wird Ende 2007 abgeschlossen sein. Der Fokus wird künftig auf einer verstärkten betriebswirtschaftlichen Entwicklung und der weiteren Reduzierung des Aufwandes liegen.

Bernd Zahn ist Direktor des Landesbetriebes Hessisches Immobilienmanagement.

## Recht &amp; Steuern

# Vorsicht Haftung

## Chancen und Risiken neuer Finanzierungsmodelle

**Immer mehr Kommunen bedienen sich neuer Finanzierungsmodelle wie Leasing, Sale-and-lease-back und Derivate. Eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu erhalten ist aber nicht immer einfach. Denn laut einem neuen BGH-Urteil trägt die Aufsichtsbehörde das Haftungsrisiko – in den meisten Fällen aber nur ungern!**

Von Björn Reinhardt

Die kommunalen Aufsichtsbehörden in Deutschland stehen vor neuen rechtlichen Herausforderungen. In Zeiten knapper Kassen sind haushaltswirtschaftlich umfangreichere Investitionen der Kommunen aus Eigenmitteln kaum noch möglich, Kommunalkredite oft ausgereizt. Die Kommunen setzen darum verstärkt auf neue Finanzierungsmodelle, insbesondere das „klassische“ Leasing, Sale-and-lease-back sowie den Einsatz von Derivaten. Diese weichen in ihrer Struktur jedoch teils erheblich von der Eigen- bzw. Kommunalkreditfinanzierung ab und bergen neben Chancen auch Risiken für die Kommune.

### Neue Finanzierungsmodelle

Beim Leasing realisiert die Kommune Investitionen durch die Anmietung einer Immobilie von einem Privaten. Obwohl sie hierbei die Stellung eines langfristigen Mieters einnimmt, trägt sie in der Regel die mit der Immobilie verbundenen Eigentümerisiken (Beschädigung, Verlust) und muss gegebenenfalls das Verwertungsrisiko am Ende der Vertragslaufzeit übernehmen.

Sale-and-lease-back Transaktionen dienen hingegen meist der kommunalen Liquiditätsbeschaffung. Hier verkauft eine Kommune eine in ihrem Eigentum stehende Immobilie an einen privaten Investor

und mietet diese sofort wieder langfristig zurück. In jüngster Zeit sind jedoch auch Finanzierungen entwickelt worden, bei denen der Investor nicht nur das Objekt übernimmt, sondern vor Rückvermietung an die Kommune für die Sanierung des Objekts Sorge trägt. Bei der Rückmieteung gelten dann meist die Konditionen eines klassischen Leasingvertrages.

Durch den Einsatz von Derivaten (z.B. Caps, Floors und Zinsswaps) sichert die Kommune Risiken ihrer Kreditaufnahme ab oder steuert diese gezielt. Für den Fall der Spekulation mit Derivaten ohne konkreten Bezug zu einer kommunalen Kreditaufnahme besteht jedoch ein erhebliches Verlustrisiko.

### Modelle müssen sich an Verfassung messen lassen

All diese Modelle müssen sich an den bundesweit weitgehend identischen Zulässigkeitsvoraussetzungen der einschlägigen Kommunalverfassungen messen lassen. Mit Ausnahme des Einsatzes von Derivaten müssen sie in der Regel von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

Beim Leasing sind insbesondere die Kriterien der Sicherung der dauernden

**„Die Aufsichtsbehörden halten sich mit der Genehmigung neuer kommunaler Finanzierungen zurück“**

Leistungsfähigkeit (Kommunalkreditaufnahmegrenze) zu beachten sowie Spar- und Wirtschaftlichkeitskriterien. Letztere werden in den Ländern leicht



Kämmerern bleibt wenig Spielraum. Mit Argusaugen beobachten die Aufsichtsbehörden alternative Finanzierungsmodelle.

unterschiedlich ausgelegt – teilweise muss das Modell die wirtschaftlichste Finanzierungsform sein, teilweise reicht es, wenn es ebenso günstig ist. Gelegentlich wird auch eine besondere Risikoabsicherung der Kommune verlangt.

Bei Sale-and-lease-back-Transaktionen gehen die aufsichtsrechtlichen Meinungen hingegen auseinander. Einige Kommunalaufsichtsbehörden bestreiten deren Zulässigkeit mit dem Argument, diese verstie-

ßen gegen das kommunale Veräußerungsverbot – danach darf eine Kommune Vermögensgegenstände nicht veräußern, wenn sie diese in absehbarer Zeit für die Erfüllung ihrer Aufgaben braucht. Nach anderer Ansicht sind Sale-and-lease-back-Transaktionen zulässig, wenn sie mit einer Investition in den Leasinggegenstand verbunden sind, da das Geschäft dann nur eine andere Form der Kreditfinanzierung darstelle.

Der Abschluss von Derivatgeschäften, losgelöst von konkreten Kreditgeschäften, oder gar die Geldanlage in Derivaten sind auf Grund des aus der kommunalen Aufgabenstellung abgeleiteten Spekulationsverbotes nicht statthaft.

Bei der rechtlichen Analyse ihrer Finanzierungsentscheidungen sollten Kommunen nicht nur die Finanzierungsrechnung, sondern insbesondere die Risikoübernahmen der Kommune überprüfen. Hierbei sind durchaus Vertragsgestaltungen denkbar, bei denen sich trotz der Übernahme rechtlicher Risiken für die Kommune in der Gesamtschau eine Wirtschaftlichkeit des Finanzierungsmodells ergibt und die Risikoübernahme folglich auch kommunalhaushaltsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

### Neues Urteil des Bundesgerichtshofes

Einige Aufsichtsbehörden halten sich jedoch mit der Genehmigung neuartiger kommunaler Finanzierungen verstärkt zurück. Sie wollen das Haftungsrisiko verringern, das sich aus einem neuen Urteil des Bundesgerichtshofes ergibt: Danach können Kommunalaufsichtsbehörden für fehlerhafte Genehmigungen gegenüber der beaufsichtigten Kommune haften („Oderwitz-Urteil“). Umso mehr sollten Kommune und Aufsichtsbehörde ihre Zusammenarbeit offen und sorgfältig strukturieren. Unter Umständen kann das Haftungsrisiko der Aufsichtsbehörde faktisch ausgeschaltet und der Kommune die gewünschte Finanzierung ermöglicht werden.

Björn Reinhardt ist Rechtsanwalt im Frankfurter Büro der Sozietät Linklaters Oppenhoff & Rädler. [bjorn.reinhardt@linklaters.com](mailto:bjorn.reinhardt@linklaters.com)

# Das PPP-Beschleunigungsgesetz

## Bundesregierung arbeitet an steuerlichen Rahmenbedingungen

**Die politische Debatte um neue Investitionsanreize für die Wirtschaft reißt nicht ab. Die Wirtschaft ist gefordert, aber auch die öffentliche Hand. Das PPP-Beschleunigungsgesetz soll ein Stimulus für Innovation und Investitionen im öffentlichen Bereich sein.**

Von Dr. Rolf Böhme

Die Ausgaben der öffentlichen Investitionen 1970–2002 zeigen nach der Finanzstatistik einen Rückgang der investiven öffentlichen Ausgaben. Betrug dieser Anteil 1970 noch 24,5 Prozent, so hat er sich nunmehr auf 12,5 Prozent halbiert. Bei den Sachinvestitionen fiel der Anteil sogar von 16,4 Prozent im Jahr 1970 auf 6,5 Prozent in 2002, und die Tendenz ist weiter fallend.

Der größte Investor im öffentlichen Bereich sind die Städte und Gemeinden. Über 80 Prozent aller öffentlichen Investitionen stammen aus den Kommunen. Es liegt daher nahe, auf dieser Ebene anzusetzen und die Investitionstätigkeit der Kommunen anzukurbeln. Tatsächlich sind deren Kassen genauso leer wie die des Bundes und der Länder. Ein Ausweg könnte sein, privates Kapital zu mobilisieren, um mit öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) notwendige Projekte zu finanzieren. Diesen Weg gehen inzwischen die Angelsachsen. Britische Kommunen finanzieren und betreiben gut 20 Prozent ihrer öffentlichen Investitionen über PPP. In Deutschland geht der Deutsche Städtetag von einem Potenzial von 8 Milliarden Euro jährlich aus. Aber diese Zahlen könnten noch höher sein; denn PPP stehen hierzulande noch Skepsis und vor allem objektive

Hemmnisse entgegen. Diese finden sich im Vergabe-, Zuschuss- und Haushaltsrecht, das auf die herkömmliche Kommunalfinanzierung durch die Bereitstellung von Mitteln im Gemeindehaushalt ausgerichtet ist. PPP bringt dagegen neue Finanzierungs- und Managementformen, für die das bisherige Recht überprüft werden muss. Dasselbe gilt für das Steuerrecht und für Finanzierungen durch Investmentfonds.

Viele Länder haben eigene Mechanismen zur Unterstützung von PPP entwickelt. Ein Beispiel: Wenn eine Stadt investiert, ist sie von der Mehrwertsteuer befreit. Wird die gleiche Aufgabe im Auftrag der Stadt von einem privaten Investor durchgeführt, muss er Mehrwertsteuer zahlen, in Deutschland 16 Prozent. In Großbritannien ist die Versteuerung ebenso, aber es gibt ein Refund-System, wonach ein PPP-Investor die Mehrwertsteuer vom Staat zurückerhält.

### Beschleunigungsgesetz zur Förderung von PPP

Dieser Blick über unsere Grenzen ist kein akademischer Vergleich, sondern hat handfeste Konsequenzen. Das Beispiel zeigt, dass die Standortbedingungen innerhalb der EU für Investitionen von Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich sind. Deutschland hat erheblichen Nachholbedarf, sollen Städte und Gemeinden gleiche Standortbedingungen haben. Daher hat schon vor der Jahreswende in Berlin eine Projektgruppe der Regierungsfractionen begonnen, ein so genanntes PPP-Beschleunigungsgesetz vorzubereiten. Am 16. Juni 2005 fand die erste Lesung des PPP-Beschleunigungsgesetzes im Deut-

schon Bundestag statt. Die Tendenz war positiv. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Gesetz mit großer Mehrheit von Koalition und Union noch vor den vorgezogenen Bundestagswahlen durchkommt.

Die Wirkung von PPP geht im Übrigen weit über eine bloße Finanzierung hinaus und betrifft inhaltliche Formen der Verwaltung. Dies macht eine einfache Fragestellung deutlich: Was ist mit den Beamten und Angestellten z.B. im Hochbauamt, in der Kämmerei und im Liegenschaftsamt der Stadt X, der Heerschar der Hausmeister und Reinemachefrauen, die bei herkömmlicher Investition und Bewirtschaftung die Gebäude verwalten und instand halten? Dieses bisherige Gebäudemanagement kann und braucht bei PPP nicht parallel weiterzulaufen. Seine Kosten können eingespart werden, da der PPP-Investor diese Arbeiten selbst durchführen kann. Das auf diesem Gebiet bisher tätige Personal kann vom PPP-Investor übernommen oder von der Stadt anderweitig eingesetzt werden. PPP ist eben nicht nur eine neue Finanzierungsart, sondern unterstützt inhaltliche Verwaltungsänderungen, positiver gesagt: Verwaltungsreformen. Die Verwaltung kann sich bei PPP auf inhaltlich-planerische Vorgaben und deren Kontrolle zurückziehen. Die Entwicklung zu einer Gewährleistungsgemeinde, die nicht mehr selbst über ihre Ämter plant und ausführt, sondern nur noch die Inhalte bestimmt und ihre Gewährleistung gegenüber der Bürgerschaft überwacht, ist vorgezeichnet.

Es lohnt sich somit aus vielen Gründen, für Investitionen durch PPP die Hemmnisse zu überprüfen. Welchen Tiefgang diese Fragen haben, zeigt das obige Bei-

spiel eines Refunds der Mehrwertsteuer. Wer soll in unserem föderalen Staat den Refund bezahlen? Im Zweifel zieht das jeweilige Bundesland diese Leistungen im kommunalen Finanzausgleich wieder anderen Städten und Gemeinden ab.

Deshalb hat der Deutsche Städtetag den Vorschlag eines Refunds strikt abgelehnt. Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Grundsteuer. Auch hier ist die Gemeinde bei ihren Liegenschaften von der Grundsteuer befreit, während der private Investor die Grundsteuer zahlen muss. Diese Frage ist deshalb besonders wichtig, weil PPP sich nicht nur auf die Investition beschränkt, sondern den „Lebenszyklus“ eines Projektes umfassen kann, also die Bewirtschaftung und laufende Instandsetzung einbezieht. Auf dieser Zeitachse ist die Grundsteuer eine erhebliche Kostenbe-

**„Die Frage der Grundsteuer muss geklärt werden“**

lastung. Noch ein Beispiel aus dem Vergaberecht: Die Abgrenzung zwischen Vergaben nach der VOB/A und nach der VOL/A bei gemischten Verträgen erfolgt in Deutschland nach der so genannten „Schwerpunkttheorie“, wonach es darauf ankommt, auf welchen Elementen des gemischten Vertrages der Schwerpunkt liegt. Nicht abschließend geklärt ist die Frage, wie der Schwerpunkt ermittelt wird: anhand des Wertes der Leistungsanteile oder nach dem Hauptgegenstand. In Deutschland wird zudem davon ausgegangen, dass die Schwerpunkttheorie nicht herangezogen werden kann zur Klärung, ob überhaupt eine Ausschreibung zu erfolgen hat. Für den Auftraggeber entstehen hierdurch Unsicherheiten bezüglich der zutreffenden Gestaltung des Vergabeverfahrens.

gen werden kann zur Klärung, ob überhaupt eine Ausschreibung zu erfolgen hat. Für den Auftraggeber entstehen hierdurch Unsicherheiten bezüglich der zutreffenden Gestaltung des Vergabeverfahrens.

### Flaschenhals Mindestzuführung

Von großer Bedeutung ist schließlich für Städte und Gemeinden die Frage, ob sie die jährlichen Leistungen zur Finanzierung von PPP aus dem Verwaltungshaushalt oder dem Vermögenshaushalt zahlen. Im Verwaltungshaushalt müssen sie die Mindestzuführung erwirtschaften, die dem Vermögenshaushalt die Mittel für die Investitionen bereitstellt. Hierfür hat der Gesetzgeber den Städten und Gemeinden bestimmte Mindestbeträge auferlegt. In der jetzigen Finanzmisere wird aber sehr oft diese Mindestzuführung verfehlt.

Daran scheitert dann die Genehmigungsfähigkeit des ganzen Haushaltes. Die Mindestzuführung ist deshalb ein Flaschenhals für kommunale Investitionen. Die Städte und Gemeinden sind daher interessiert, die Mindestzuführungsrate zu entlasten und die jeweiligen PPP-Raten gleich im Vermögenshaushalt auszuweisen.

Das PPP-Beschleunigungsgesetz soll ein Stimulus für Innovation und Investitionen im öffentlichen Bereich sein. Im Beratungsgang werden sicher noch Änderungen vorgenommen. Im ersten Schritt liegt der ganze Weg, und der ist bei PPP richtig.

Dr. Rolf Böhme ist Rechtsanwalt bei der Anwaltskanzlei Graf von Westphalen Bappert & Modest, Freiburg i.Br. [rolf.boehme@westphalen-law.com](mailto:rolf.boehme@westphalen-law.com)

## Personen &amp; Positionen

## Hartz IV in München

## 90 Prozent der ehemaligen Sozialhilfeempfänger bekommen nun Arbeitslosengeld II



**Friedrich Graffe** ist seit 1993 Sozialreferent in der Landeshauptstadt München. Außerdem ist er als Mitglied im Sozialausschuss des Bayerischen und des Deutschen Städtetages sowie in Gremien des Deutschen Vereins in Frankfurt tätig. Das Motto des Juristen: „Die solidarische Stadtgemeinschaft ist meine Vision, die Erhöhung sozialer Gerechtigkeit mein Anspruch.“

Wie wurde Hartz IV in München umgesetzt?

Das Sozialgesetzbuch (SGB) II wird in München von der Arbeitsgemeinschaft für Beschäftigung München GmbH (Arge) umgesetzt, in der 500 städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und 160 Dienstkräfte der Agentur für Arbeit zusammenarbeiten. Sie betreuen 41.000 Münchner Arbeitslosengeldempfänger (ALG-II-Haushalte) dezentral in den städtischen Sozialbürgerhäusern, wo gebündelt unter einem Dach in einer Region neben der Arbeitsvermittlung und der finanziellen Grundversicherung noch 54 weitere soziale Dienstleistungen geboten werden. Diese Bündelung

ist Basis für das Fallmanagement, das im SGB II eine entscheidende Rolle spielt.

Beherrschendes Thema in den ersten Wochen und Monaten waren die „Ein-Euro-Jobs“ bei denen der Mehraufwand wie Fahrgeld etc. entschädigt wird. Die Arge will in diesem Jahr 3.000 dieser Jobs anbieten, davon werden 1.200 neu geschaffen. Diese Jobs dürfen aber nur zusätzlich sein und keine regulären Arbeitsplätze verdrängen.

*Gab es Anlaufschwierigkeiten, und wie konnten sie bisher bewältigt werden? Gab es wesentliche außerplanmäßige Ereignisse? Welche waren das?*

34.000 Haushalte hatten zu Jahresbeginn ihren Antrag auf Arbeitslosengeld II gestellt und auch pünktlich ihr Geld bekommen. Allerdings steigt die Fallzahl Woche für Woche an. Heute sind es 41.000 Haushalte, so dass die Mitarbeiter mit Neuanträgen mehr als eingedeckt sind. Probleme bereitet nach wie vor die EDV. Das Softwareprogramm A2 LL ist unvollkommen und beeinträchtigt eine kundenfreundliche Sachbearbeitung. Dies war auch Thema bei einem Besuch von Bundesminister Wolfgang Clement in München, der daraufhin anbot, ein Münchener Mitarbeiter könne nach Nürnberg kommen und bei der Weiterentwicklung der Software mithelfen.

Insgesamt wird sich der Erfolg der Arge daran messen lassen, wie viele Menschen den Weg zurück in den Arbeitsmarkt finden und welche Perspektiven sich für die Hilfeberechtigten ergeben, die jünger als 25 Jahre sind („U-25“). Ziel der Mün-

chener Arge ist es, alle „U-25“ bis Ende des Jahres in die Ausbildung, in den ersten Arbeitsmarkt oder in eine Qualifizierungsmaßnahme zu vermitteln. Doch alle notwendigen Stellen sind erst Mitte des Jahres besetzt, derzeit werden 75 neue Arbeitsvermittler eingestellt. Im Kooperationsvertrag ist festgeschrieben, dass ein Ansprechpartner 85 Haushalte betreut und ein Arbeitsvermittler 225 Haushalte qualifiziert fort- oder ausbildet.

### „Arbeitslosengeld II muss armutsfest gemacht werden“

*Wie laufen Abstimmung und Abgrenzung mit anderen Leistungsträgern (Sozialhilfe, Versicherungsansprüche etc.)?*

Den Kommunen wurden Anfang des Jahres massive Vorwürfe gemacht, sie würden sich auf Kosten des Bundes entlasten und alle ehemaligen Sozialhilfeempfänger zu SGB-II-Beziehern machen. München hat in Vorbereitung des Gesetzes überprüft, ob die bisherigen Sozialhilfeberechtigten mindestens drei Stunden am Tag erwerbstätig sein können. Wenn nicht, erhalten sie weiterhin Sozialhilfe nach dem SGB XII. Wer mindestens drei Stunden täglich arbeiten kann, bekommt Arbeitslosengeld II. In München sind dies etwa 90 Prozent der ehemaligen Sozialhilfeempfänger. Dies ist auch deshalb plausibel, weil bei den bisherigen Sozialhilfeempfängern Langzeitarbeitslosigkeit der Grund für den Hilfebezug war. Strittig waren 120 Fälle von insgesamt 41.000 Haus-

halten. Selbstverständlich haben wir uns mit den Krankenkassen über diese 120 Haushalte geeinigt, bei denen die Erwerbsfähigkeit strittig war. Verneint der medizinische Dienst oder der Gesundheitsdienst der Stadt die Erwerbsfähigkeit, übernimmt die Stadt die Empfänger in die Sozialhilfe nach dem SGB XII.

*Wie läuft die finanzielle Umsetzung ab? Inwieweit kommen Planung und Ist-Werte hier budgetär zur Deckung?*

Die Forderung der Städte, von den ständig steigenden Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit entlastet zu werden, hat die Reform von Anfang an begleitet. Der Bund hat sich im letzten Jahr gesetzlich verpflichtet, die Kommunen um insgesamt 2,5 Milliarden Euro zu entlasten. Bis jetzt beteiligt sich der Bund wie versprochen an den Kosten für die Unterkunft mit 29,1 Prozent. Die für März 2005 geplante Revision wurde auf Oktober verschoben, da die bisher vorliegenden Daten nicht aussagekräftig waren. Unzureichend ist die finanzielle Erstattung des Bundes für Personal- und Verwaltungskosten, da sie auf hochgerechneten Zahlen aus dem Jahr 2002 beruht. Die Fallzahlen sind enorm gestiegen, ohne dass dies bei der Kostenerstattung berücksichtigt wurde. Aus heutiger Sicht ist auch das Geld unzureichend, das der Bund den Arbeitsgemeinschaften für die Eingliederungsmaßnahmen zur Verfügung stellt. Wenn die Arbeitsvermittlung läuft, wird das Eingliederungsbudget der Arge München in Höhe von 58 Millionen Euro nicht reichen. Schon vor Hartz IV hatte die kommunal aufgebaute Struktur zur Förde-

rung von Langzeitarbeitslosen insgesamt 87 Millionen Euro zur Verfügung. Dies kann nur erhalten werden, wenn sich die Stadt unverändert mit eigenen Mitteln beteiligt – entgegen dem Ziel des Gesetzes, die Kommunen von den Kosten der Hilfe zur Arbeit zu entlasten.

*Wie schätzen Sie die Wirksamkeit im Sinne des Gesetzgebers ein? Wo sollte man gegebenenfalls nach Ihrer Einschätzung gesetzgeberisch nachjustieren, um den Sinn der neuen Regelung zu unterstützen?*

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für langzeitarbeitslose Menschen ist sinnvoll. Eine durchschlagende Wirkung wird die Reform erst haben, wenn sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt so gebessert hat, dass aus den erwerbsfähigen auch erwerbstätige Personen werden können. Das Arbeitslosengeld II muss armutsfest gemacht werden. Die politische Forderung, die Grenzen des Zuverdienstes zu erhöhen, wurde bereits beschlossen und gilt ab Oktober. In München bemühen sich Stadt und Agentur, das Beste aus dem Gesetz zu machen. Allerdings brauchen beide Partner immer wieder die politisch viel versprochene gleiche Augenhöhe. Die Arbeitsgemeinschaften vor Ort brauchen Handlungsfreiheiten, um ihr Know-how bei der sozialen Beratung und der Arbeitsvermittlung für die Menschen nach regionalen Gegebenheiten umsetzen zu können.

Die Fragen stellte Petra Pfeifer.

p.pfeifer@derneuekaemmerer.de

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 fundierten Know-how und der Erfahrung eines hierauf spezialisierten Teams. Für weitere Informationen: Dr. Steffen Wagner, Telefon (069) 9587-1507, steffenwagner@kpmg.com, Leif Zierz, Telefon (069) 9587-1559, lzierz@kpmg.com

[www.kpmg.de](http://www.kpmg.de)

**AUDIT ■ TAX ■ ADVISORY**

◀ Fortsetzung von Seite 1

## Die Krise als Chance nutzen: Die Landeshauptstadt Wiesbaden setzt auf mehr Betriebswirtschaft

gehen wir mit ökonomischen Ressourcen um?“ Es macht dabei einen sehr großen Unterschied, mit welcher Haltung man an solche Probleme herangeht. Geht man davon aus, man habe Anspruch auf etwas? Oder fragt man sich: Wie kann ich das Problem mit meinen Möglichkeiten lösen? Im öffentlichen Sektor wird die Bereitschaft, in der Welt der vorhandenen Ressourcen zu denken und zu handeln und so auf Probleme zuzugehen, immer größer. Das gilt vor allem in Bereichen, in denen eine (betriebs-) wirtschaftliche Ausbildung Standard ist, z. B. beim Einsatz von Derivaten beim Zins- und Risikomanagement oder bei der sehr komplexen Einführung der Doppik im städtischen Haushalt.

Die stille Revolution in den öffentlichen Verwaltungen hat bereits begonnen. Ein extrem komplexer Organismus muss nach betriebswirtschaftlichen Gesetzen

geführt werden, d.h. eine Stadt mit mehr als 3.500 Mitarbeitern in der Kernverwaltung und mindestens noch einmal so vielen in den Tochtergesellschaften und Eigenbetrieben. Die ideale Organisationsstruktur für solch ein Unternehmen ist das „Modell Nordpol“: Niemandem wird etwas vorgeschrieben, alle genießen große Autonomie und große Freiheitsräume. Aber jeder weiß zu jedem Zeitpunkt und an jeder Stelle, wie das Ziel aussieht. Für dieses Modell gibt es in der Umsetzung zwar keine Musterlösung. Aber wenn diese „Denke“ Einzug in die Verwaltungen hält, haben wir für die Zukunft bessere Chance unser Ziel „weniger Verwaltung – mehr Bürgerservice“ zu realisieren.

Dr. Helmut Georg Müller ist Kämmerer der Stadt Wiesbaden. dezernat.III@wiesbaden.de

### 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 für Vertreter der öffentlichen Hand:** [www.derneuekaemmerer.de](http://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