

Schwerpunkt: 1. Deutscher Kämmerertag

Votum für Äquivalenz

Vorschlag für eine faire und praktikable Kommunalsteuer

Die Reform der Kommunal Finanzen ist ein Dauerbrenner. Der Reichsverband der Deutschen Industrie meinte schon 1929 in einer Denkschrift, die Abschaffung der Gewerbesteuer stünde kurz bevor. 76 Jahre später steht das Thema immer noch auf der Tagesordnung (DNK vom 1. April 2005).

Von Professor Dr. Georg Milbradt

Bevor man sich Gedanken darüber macht, wie faire und praktikable Kommunalsteuern aussehen können, muss man die Frage beantworten, welche Rolle die Finanzautonomie der Gemeinden künftig spielen soll. Entweder nur eine Ausgabeautonomie, dann kann man sich mit einem bundesweiten, ausgabenorientierten Zuweisungssystem begnügen, das verfassungsrechtlich garantiert ist. Dann braucht man über Kommunalsteuern allerdings auch nicht mehr zu reden. Oder man hält – wie ich – die finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden, auch auf der Einnahmenseite für zentral. Dann muss man dafür sorgen, dass die Gemeinden über effektive Hebesatzautonomie sowie geeignete Steuerquellen verfügen.

Was macht eine gute Steuer aus?

Diese Steuerquellen müssen eine Reihe von Kriterien erfüllen. Sie müssen erstens auf dem Äquivalenzprinzip beruhen, also an die Nutzung der von der Gemeinde bereitgestellten Leistungen anknüpfen. Das kommunale Leistungsangebot ermöglicht – vereinfacht gesagt – Wohnen und Wirtschaften. Die kommunale Besteuerung muss also an diesen beiden Tatbeständen anknüpfen. Diese Äquivalenzsteuern müssen zweitens breit streuen, d.h. von allen Nutzern der kommunalen Leistungen gezahlt werden und nicht nur von einigen wenigen wie bei der heutigen Gewerbe-

steuer. Sie müssen drittens fühlbar sein, d.h., eine Gemeinde, die mehr leistet und deshalb mehr ausgibt als andere, muss auch höhere Steuersätze haben. Viertens müssen diese Steuern wenig konjunkturanfällig sein, der Gemeinde also ein stetiges Steueraufkommen garantieren, und fünftens sollten sie auch wachstumsregibel sein, d.h. zunehmende Wertentwicklungen widerspiegeln, anders als es z.B.

sich auf eine Steuer, die ein Umverteilungsinstrument ist und deshalb mit dem Äquivalenzprinzip ebenfalls nichts zu tun hat. Wegen der Progression und weiterer Elemente wie dem Familienleistungsausgleich schwankt das Aufkommen der Einkommensteuer stark zwischen den Gemeinden, je nach Höhe der Arbeitslosigkeit, des Anteils der Rentner, der Zahl der Familien mit Kindern usw.

Das Vier-Säulen-Modell

Die Stiftung Marktwirtschaft schlägt ein Vier-Säulen-Modell vor, das zumindest teilweise auf dem Äquivalenzprinzip beruht. Eine reformierte Grundsteuer sowie eine Bürgersteuer sollen das Wohnen besteuern. Die Ausgestaltung der Bürgersteuer ist allerdings noch unklar; sollte es sich dabei um ein Hebesatzrecht auf die heutige staatliche Einkommensteuer han-

ernst, dann braucht man eine eigenständige kommunale Einkommensteuer sowie eine Steuer mit eigenem Hebesatzrecht der Gemeinden auf die Wertschöpfung. Dabei müssen alle Einkommen möglichst ohne Progression und andere Umverteilungselemente herangezogen werden. Im Gegenzug müssten die Umverteilungselemente der Einkommensteuer von Bund und Ländern ausgebaut werden, wenn denn sozialpolitische Ziele weiterhin über das Steuerrecht verwirklicht werden sollen.

Das Gleiche gilt für die Wertschöpfungssteuer: Alle ortsansässigen Gewerbe müssen zur Finanzierung der kommunalen Leistungen beitragen, auch die Freiberufler und die öffentliche Hand. Die Basis der Gewerbesteuer muss umfassend sein und alle Wertschöpfungskomponenten eines Unternehmens – einschließlich Löhnen, Zinsen, Mieten und Pachten – einbeziehen. Ausnahmen darf es nicht geben, sonst erodiert die Steuerbasis wieder, und am Ende haben wir eine Gewerbesteuer unter anderem Namen. Zum Ausgleich kann ggf. die staatliche Mehrwertsteuer entsprechend gesenkt werden, da sie eine ähnliche Bemessungsgrundlage wie die neue kommunale Wertschöpfungssteuer hat, um Belastungsverschiebungen zu korrigieren.

Ein solches faires und praktikables Kommunalsteuersystem sollte aber zugleich ein Element einer großen Steuerreform sein, die auch die Steuern von Bund und Ländern neu ordnet, sowie einer Reform der Sozialsysteme, die im Augenblick Aufgaben übernehmen, die eigentlich aus dem Staatshaushalt zu bezahlen wären. Das ist eine Jahrhundertaufgabe, von der zu hoffen ist, dass sie vor dem 100. Jahrestag der RDI-Denkschrift von 1929 vollbracht ist.



Ernst Schneider, Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt, Thomas Northoff und Prof. Dr. Paul Kirchhof diskutierten auf dem Kämmerertag.



Foto: Frank Heubner

bei der heutigen Grundsteuer der Fall ist. Schließlich sollte die Streuung der Steuerbasis zwischen gleichartigen Gemeinden gering sein. Das heißt, Überlegungen, die bei staatlichen Steuern angestellt werden, wie Leistungsfähigkeit, Progression, Umverteilung sind einem kommunalen Steuersystem fremd. Sie müssen innerhalb des gesamtstaatlichen Steuersystems, von den Steuern, die der oberen Ebene zufließen, erfüllt werden.

Die gegenwärtigen Einnahmequellen der Gemeinden erfüllen diese Kriterien nicht. Die Grundsteuer entspricht – auch wegen der veralteten Einheitswerte – nur eingeschränkt dem Äquivalenzprinzip, hat mit den Leistungen der Kommune als Ort des Wohnens also nur bedingt etwas zu tun. Das zeigt sich auch darin, dass die Grundsteuer heutzutage von untergeordneter fiskalischer Bedeutung ist. Der kommunale Einkommensteueranteil bezieht

Die Gewerbesteuer ist extrem konjunkturtauglich, bezieht sich fast ausschließlich auf den Gewinn und nicht auf die Wertschöpfung und wird nicht von der gesamten ortsansässigen Wirtschaft entrichtet. Sie entspricht damit weder dem Äquivalenzprinzip, noch ist sie nach den anderen Kriterien kommunal geeignet, mit Ausnahme der Hebesatzautonomie.

Ganz ähnliche Einwände muss man gegen die Reformmodelle der letzten Jahre vorbringen, die vom BDI/VCI und der Stiftung Marktwirtschaft vorgelegt worden sind. Ersteres will die Gewerbesteuer abschaffen und durch kommunale Steuerzuschläge ersetzen. Die beziehen sich aber auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Beide Steuern haben mit den Leistungen der Gemeinde nichts zu tun und sind unter Äquivalenzgesichtspunkten von vornherein ungeeignet, zumal ihre Basis viel zu schmal ist.

den, wäre sie kommunal ungeeignet. Der Tatsache, dass die Gemeinde Wertschöpfung ermöglicht, soll durch eine kommunale Unternehmensteuer mit Hebesatzrecht sowie eine kommunale Betriebslohnsteuer Rechnung getragen werden. Bei der Unternehmensteuer handelt es sich aber offenbar um eine umbenannte Gewerbesteuer, also eine gewinnbezogene Steuer. Die Betriebslohnsteuer ist eigentlich nichts anderes als ein Vorwegabzug von der Lohnsteuer, der an die Betriebsgemeinde entrichtet wird, allerdings ohne eigenes Hebesatzrecht der Gemeinden. Damit würde die finanzielle Autonomie der Gemeinden im Vergleich zum Status quo sogar geschwächt.

Faires Kommunalsteuersystem

Grundsätzlich geht dieses Vier-Säulen-Modell aber in die richtige Richtung. Nimmt man die kommunale Autonomie

Professor Dr. Georg Milbradt ist Ministerpräsident des Freistaats Sachsen.

Koalitionsversprechen

Regierung plant Abbau von unnötiger Bürokratie und Detailvorgaben im Bundesrecht

Die große Koalition will im Zusammenhang mit der Reform der Unternehmensbesteuerung auch die Kommunal Finanzen reformieren. Einnahmenseitig plant sie neben einer vereinfachten Grundsteuer vor allem eine wirtschaftskraftbezogene kommunale Unternehmensbesteuerung mit eigenem Hebesatzrecht. Neue Handlungsfreiräume versprechen die Koalitionspartner aber insbesondere über Maßnahmen auf der Ausgabenseite.

Von Peter Götz

Das Ziel der unionsgeführten großen Koalition ist es, die Elementarkräfte der Metropolregionen und die Entwicklungspotenziale der ländlichen Räume wieder für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands nutzbar zu machen. Wir wollen den Menschen in unseren Gemeinden, unseren Städten und Kreisen die Chancen und Möglichkeiten zurückgeben, damit sie ihre Heimat wieder selbst gestalten können. Aus kommunalpolitischer Sicht ist der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD als Erfolg zu bewerten. Er enthält zahlreiche Handlungsrichtlinien, die sich in den Städten, Gemeinden und Landkreisen positiv auswirken werden. Die Kommunen müssen wieder in die Lage versetzt werden, ihre Verwaltungshaushalte auszugleichen, aufgelaufene Kassenkredite zurückzuführen, ihren Investitionsstau zu durchbrechen und Gestaltungsspielräume für eine kommunale Selbstverwaltung zurückzugewinnen. Dazu bedarf es einerseits eines finanziell verlässlichen und ausreichenden Rahmens für jede

Kommune in Deutschland und andererseits der Befreiung der Kommunen von unnötiger Bevormundung.

Dabei ist klar, dass der enorme Konsolidierungsbedarf nicht kurzfristig zu bewältigen ist. Schließlich befinden sich die öffentlichen Haushalte derzeit in einer außerordentlich ernsten Lage. Die laufenden Ausgaben liegen zum Teil dramatisch über den regelmäßig fließenden Einnahmen.

Ziele der großen Koalition

Als strukturelles Ziel verfolgt die Große Koalition, neben der Vereinfachung der Grundsteuer, eine wirtschaftskraftbezogene kommunale Unternehmensbesteuerung mit eigenem Hebesatzrecht. Diese muss administrativ handhabbar sein, den Kommunen insgesamt ein stetiges Aufkommen sichern, die interkommunale Gerechtigkeit wahren und darf keine Verschiebung der Finanzierung zu Lasten der Arbeitnehmer beinhalten. Grundsätzlich gilt, dass die Gewerbesteuer nur ersetzt wird, wenn für eine Alternative hinreichend genaue Kenntnisse über die Verteilungsfolgen vorliegen.

Um auch kurzfristig Planungssicherheit herzustellen, ist es für die Kommunen wichtig, dass die zugesagte Entlastung um bundesweit 2,5 Milliarden Euro im Rahmen der Hartz-IV-Reform tatsächlich erfolgt. Deshalb wird die Bundesregierung das eingeleitete Revisionsverfahren, mit dem die Höhe der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft festgelegt wird, auf der Grundlage einer validen Datenbasis in Abstimmung mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden durchführen und zügig abschließen.

Entlastung der Ausgabenseite

Neue Handlungsfreiräume werden die Kommunen in erster Linie über eine Entlastung auf der Ausgabenseite erfahren. Dazu wollen wir unnötige Bürokratie und Detailvorgaben (Standards) im Bundesrecht für die Durchführung kommunaler Aufgaben abbauen. Die neue Bundesregierung wird die Handlungsfähigkeit der nach dem SGB III verantwortlichen Kommunen stärken, um die Gestaltungsspielräume für Prävention und ambulante Maßnahmen zu erweitern.

Die Koalitionspartner vereinbarten außerdem, die durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) geänderten Bestimmungen des SGB VIII nach Ablauf des Jahres 2006 zeitnah zu evaluieren und, wo dies nötig ist, erneute Anpassungen vorzunehmen. Konkret geht es um die Vermeidung von Fehlsteuerungen.

In diesem Zusammenhang wird die Weiterentwicklung des SGB VIII, insbesondere in den kostenintensiven Regelungsbereichen, einer gründlichen Prüfung unterzogen. Auch im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) stehen den Kommunen mit jährlich 1,5 Milliarden Euro enorme Kosten ins Haus. CDU/CSU und SPD stellen deshalb sicher, dass die Kommunen den Ausbau der Kinderbetreuung bewältigen können.

Notwendige Städtebauprogramme

Neben einer Vereinfachung und Beschleunigung des Planungsrechts sind in diesem Sinne gleichfalls die existierenden und notwendigen Städtebau- bzw. Investitionsprogramme inhaltlich zu bündeln, flexib-

ler zu gestalten, stärker zu verzahnen und zu vereinfachen.

Die städtebaulichen und wirtschaftsstrukturellen Folgen von Bevölkerungswanderung, Bevölkerungsalterung und sinkenden Einwohnerzahlen werden für die Entwicklung der Kommunen einer der Schwerpunkte der kommenden Jahre sein. Die Entwicklungen in Frankreich zeigen eindringlich, dass zur langfristigen Stabilisierung des sozialen Friedens, der inneren Sicherheit und der Schaffung eines lebens- und investitionsfreundlichen Klimas besonders die Integration von Zuwanderern in unsere Gesellschaft gehört. Auch in

„Dem Bund ist es untersagt, unter Umgehung der Länder, den Gemeinden Aufgaben zu übertragen.“

Deutschland führen schwer wiegende soziale und ökonomische Missstände in Problemgebieten in immer mehr Kommunen zu stark unterschiedlichen Entwicklungen von Stadtteilen.

Integration ist eine Querschnittsaufgabe vieler Politikbereiche, die letztlich nur lokal bzw. regional und vor Ort bewältigt werden kann. Die Bundespolitik muss die Kommunen bei dieser schwierigen und komplexen gesamtgesellschaftlichen Aufgabe unterstützen.

Deshalb haben sich Union und SPD im Koalitionsvertrag auf die nachhaltige Überwindung von Parallelgesellschaften verständigt und die wirksame Integration von Ausländern und Aussiedlern in die

deutsche Gesellschaft zu einem Schwerpunkt der Politik der neuen Bundesregierung erklärt.

Mit dem Bundesprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ wurde ein nutzbarer Ansatz entwickelt, der die Voraussetzungen für ressortübergreifendes Handeln sowie für die Bündelung der Ressourcen geschaffen hat. Vor allem sollen Maßnahmen zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsbedingungen sowie zur Schaffung und zum Erhalt stabiler Bewohnerstrukturen unterstützt werden. Wir werden dieses Programm sinnvoll weiterentwickeln und effektiver gestalten.

Das Subsidiaritätsprinzip und der Vorrang für kleine Einheiten leiten unser Gesellschafts- und Staatsverständnis. Verfassungsrechtlich stellen wir deshalb nachhaltig sicher, dass es dem Bund künftig untersagt ist, unter Umgehung der Länder, den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen.

Damit wird eine der zentralen Erwartungen der Kommunen an die neue Bundesregierung voll und ganz erfüllt. Die Koalition wird sich auch auf europäischer Ebene für dezentrale Strukturen einsetzen. Wir wollen unseren Einfluss und unsere Mitgestaltungsmöglichkeiten in EU-Kommission und Ministerrat aktiv dazu nutzen, Fehlentwicklungen, wie unnötige Bürokratien, frühzeitig zu unterbinden.

Peter Götz, MdB, ist Kommunalpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in Berlin.
peter.goetz@bundestag.de

Schwerpunkt: 1. Deutscher Kämmerertag

In aller Freundschaft

Wie Bayern seinen Kommunen unter die Arme greift

Finanziell stehen die bayerischen Kommunen im bundesweiten Durchschnitt weiterhin gut da. Das liegt vor allem daran, dass das Land Bayern den kommunalen Finanzausgleich ernst nimmt.

Von Franz Meyer

Gerade in Zeiten knapper Finanzen ist ein gewiefter Kämmerer, der sich exzellent auskennt, eine wahre Gottesgabe. Er kann so manche Ausgabe ersparen und – mit Fantasie – manche zusätzliche Finanzquelle auftun. Gleichzeitig muss er natürlich die Nachhaltigkeit der Finanzentwicklung seiner Kommune im Auge haben und diese auch notfalls – und hoffentlich mit Erfolg – gegenüber den Wünschen des Stadt- oder Gemeinderats verteidigen.

„Beim kommunalen Finanzierungssystem besteht weiterhin Reformbedarf hinsichtlich der Berechenbarkeit und Stetigkeit der Einnahmen.“

Ein beherrschendes Thema für die Kämmerer ist zurzeit die Frage nach der Einführung des doppischen Rechnungswesens. Die Innenministerkonferenz hatte den Ländern einen Regelungskorridor empfohlen, der Einheitlichkeit gewährleistet und gleichzeitig für landesspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede Raum lässt. Bayern hat sich für ein längerfristiges Optionsmodell entschieden, wonach die Kommunen selbst entscheiden können, ob sie auf die Doppik umsteigen oder es bei der bisherigen Ka-

meralistik belassen wollen. Ein deutlicher Umstiegszweck ist bei den bayerischen Landkreisen zu verzeichnen. Die kreisangehörigen Gemeinden reagieren eher zurückhaltend. Dabei ist zu bedenken, dass wir in Bayern mit 2.056 Gemeinden eine relativ kleinteilige Kommunalstruktur haben. Da stellt sich insbesondere bei den kleinen Kommunen schon manchmal die Frage, ob sich der Aufwand einer Umstellung wirklich lohnt.

Einnahmenezuflüsse

Wichtiger als die Art der Darstellung ist jedoch, dass es tatsächlich etwas zu erfassen gibt. Bei der Finanzsituation der Kommunen gibt es dabei wieder Positives zu berichten, denn die kommunalen Steuereinnahmen wachsen. Für 2004 hat sich bundesweit ein durchschnittlicher Zuwachs der Steuereinnahmen aller Städte und Gemeinden von 9,4 Prozent ergeben. Maßgeblichen Einfluss auf diese Entwicklung hatte der sprunghafte Anstieg des Gewerbesteueraufkommens, das 2004 letztlich bundesweit um 17,5 Prozent auf 28,4 Milliarden Euro gewachsen ist und damit erstmals wieder das Niveau des Jahres 2000 übertroffen hat. Dieser positive Trend setzt sich fort. In Bayern beliefen sich die kommunalen Steuereinnahmen im ersten Halbjahr 2005 bereits auf über 4 Milliarden Euro und lagen damit 11 Prozent über dem Ergebnis des entsprechenden Vorjahreszeitraumes.

Das kommunale Finanzierungssystem ist allerdings nach wie vor reformbedürftig, vor allem, was die Berechenbarkeit und die Stetigkeit der Einnahmen angeht. Trotz der steuerlichen Änderungen in der Vergangenheit ist das Aufkommen der Gewerbesteuer nach wie vor konjunkturenabhängig. Deshalb steht eine Reform der Gemeindefinanzen auf der Agenda.



Franz Meyer, bayerischer Finanzstaatssekretär

Schutz vor kostenträchtiger Aufgabenübertragung

Über das Wohl und Wehe der Kommunalfinanzen entscheidet aber nicht nur die Einnahmenseite, sondern vor allem auch die Ausgabenseite. Noch so hohe Steuereinnahmen nützen nichts, wenn steigende Ausgaben die Finanzpotenziale wieder aufzehren. Die Verwaltungshaushalte der Kommunen leiden unter der viel zu steilen Entwicklung der laufenden Ausgaben. Insbesondere die Kostenentwicklung in der Sozial- und Jugendhilfe ist für die Kommunen kaum mehr zu bewältigen. Viele dieser Kosten beruhen auf bundesrechtlichen Leistungsgesetzen.

Die große Koalition will wesentliche Ergebnisse der Föderalismuskommission in Gesetzesform umsetzen. Für die Kommunen ist dabei von entscheidender Bedeutung, dass diese künftig vor der Über-

tragung kostenträchtiger Aufgaben durch den Bund geschützt werden. In Art. 84 und 85 des Grundgesetzes soll jeweils eingefügt werden, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen werden dürfen.

Danach liegt künftig die Entscheidung, ob eine bundesgesetzlich geregelte Aufgabe von Landesbehörden oder von kommunalen Stellen erledigt werden soll, alleine bei den Ländern. Bei finanziell belastenden Aufgabenzuweisungen von den Ländern an die Kommunen würden jedoch die Schutzmechanismen in den Landesverfassungen, d.h. die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen, greifen. Bayern hat das strikte Konnexitätsprinzip bereits seit 1. Januar 2004 in seiner Verfassung verankert.

Das Ergebnis ist also ein umfassender Schutz der Kommunen vor zusätzlichen Lasten infolge Aufgabenübertragungen durch den Bund. Ein Gesetzentwurf, der die notwendigen Verfassungsänderungen umsetzt, soll nach Unterzeichnung des Koalitionsvertrages und Regierungsneubildung zügig in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden.

Verteilung zu Gunsten der Kommunen

Klar ist aber, dass wir uns nicht der Illusion hingeben dürfen, künftig könnten sich wieder größere finanzielle Spielräume ergeben. Umso wichtiger ist es daher, das Vorhandene innerhalb der öffentlichen Hand gerecht aufzuteilen. Bayern hat dabei in schwierigster Zeit die Verteilungssymmetrie nicht zu Lasten der Kommunen, sondern zu ihren Gunsten und damit zu Lasten des Staatshaushalts verschoben. Im Jahr 2005 liegt die Steigerungsrate der gesamten Finanzausgleichsleistungen mit 3,3 Prozent deutlich über der Steigerungs-

rate des Gesamthaushalts von 1,5 Prozent. Der Freistaat kommt also seiner Verpflichtung, den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten, umfassend nach, damit diese ihre Funktion erfüllen können und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit erhalten bleibt.

Zuwachs bei den Schlüsselzuweisungen

In der Vergangenheit konnte stets ein Konsens mit den bayerischen kommunalen Spitzenverbänden über die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs erreicht werden. Gemeinsames Anliegen in den Finanzausgleichsverhandlungen der vergangenen Jahre war es, im Interesse der finanzschwächeren Gemeinden die kommunalen Verwaltungshaushalte zu entlasten. Dazu wurden in den Jahren 2003 und 2004 Rückgänge bei den Schlüsselzuweisungen durch Stützungsmaßnahmen von Freistaat und Kommunen verhindert. Im Jahr 2005 ergibt sich durch die Erhöhung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuerverbund von 11,54 Prozent auf 11,6 Prozent und durch den allgemeinen Anstieg der Schlüsselmasse sogar ein Zuwachs bei den Schlüsselzuweisungen um 38,9 Millionen Euro. Die Gesamtbilanz für die Kommunen verbesserte sich gegenüber 2004 von 4,76 Milliarden Euro auf 5,182 Milliarden Euro. Das ist ein Plus von 8,9 Prozent.

Auch generell gilt, dass das System des kommunalen Finanzausgleichs moderat und ausgeglichen ist. Bayern bleibt dabei auch in Zukunft ein verlässlicher Partner seiner Kommunen.

Franz Meyer ist Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen. staatssekretaer@stmf.bayern.de

Fit fürs Finanzmanagement

Kommunen kommen an einem professionellen Treasury nicht vorbei

Kämmerer müssen nicht nur Finanzierungslücken schließen und Investitionen finanzieren. Sie müssen auch jederzeit die Zahlungsfähigkeit sicherstellen. Dabei gleichen diese Herausforderungen denen eines Finanzvorstandes. Wie können die Kämmerer ihr Know-how aufrüsten?

Von Dr. Rainer Eichholz und Dr. Jörg Hopfe

Von Kämmerern wird erwartet, dass sie die beschränkten finanziellen Ressourcen und die Finanzrisiken bei komplexen städtischen Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen zielgerichtet und effizient steuern. Nicht weniger komplex sind die zu analysierenden Lösungsansätze, die sich der Stadt bieten. Sie beinhalten die folgenden Fragen:

- Welche Modelle zur Finanzierung notwendiger Projekte (PPP, Leasingtransaktionen),
- welche Formen der Aufgabenwahrnehmung (Outsourcing, Privatisierung, Teilprivatisierung),
- welche Instrumente zur Optimierung der Finanzwirtschaft (Derivate, Asset- und Schuldenmanagementansätze) sollen zur Problemlösung herangezogen werden?

Die Beantwortung dieser Fragen ist sehr komplex und erfordert betriebs- und finanzwirtschaftliche Expertise. Zudem muss die jeweilige finanzielle Situation der Gebietskörperschaft für Dritte transparent sein. Gerade diese Transparenz – sowohl extern als auch intern – ist von wesentlicher Bedeutung. Es besteht nämlich ein Zusammenhang zwischen dem politisch gewollten und rechtlich erforderlichen

Handeln, der Finanzierung, dem Management des aus der Finanzierung resultierenden Risikos, den internen Kontrollmechanismen sowie einer transparenten Berichterstattung.

Nicht auf fremdes Know-how verlassen

Wollen die Kämmerer die Umsetzung der Ziele der Gebietskörperschaften aktiv gestalten, müssen sie über eine klar definierte Finanzierungsstrategie verfügen. Diese muss innerhalb der rechtlich vorgegebenen Organisationsstruktur Prozesse effizient und kontrolliert gestalten können. Grundvoraussetzung ist die Entwicklung einer Professionalität, die den Kämmerern Sicherheit gibt, bei komplexen betriebs-

„Kontroll- und Dokumentationsmechanismen steigern die Effizienz.“

wirtschaftlichen Lösungen ohne Friktion im Spannungsfeld zwischen Banken/Beratern, dem Gemeinderat/Kreistag sowie der Kommunalaufsicht zu agieren.

Sichergestellt werden sollte, dass grundsätzlich nur diejenigen Instrumente bzw. Produkte zum Finanzmanagement eingesetzt werden, die in allen Aspekten durch die Gebietskörperschaft abgebildet und beurteilt werden können. Die rechtliche Möglichkeit, Kreditinstitute oder Berater wegen fehlerhafter Beratung gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen, ist zum Schutz der Betroffenen nicht ausreichend. Um beispielsweise den Kämmerern das Chancen-Risiko-Profil eines Produktes im kommunalen Treasury verständlich zu ma-



Dr. Rainer Eichholz (links) und Dr. Jörg Hopfe (rechts) diskutierten mit den Workshopteilnehmern auf dem 1. Deutschen Kämmerertag über neueste Trends im kommunalen Finanzmanagement.

chen, bedarf es natürlich einer klar nachvollziehbaren Produktbeschreibung durch das Kreditinstitut. Daneben sollten jedoch die Kämmerer über ein Instrumentarium verfügen, damit die Chancen und Risiken, die aus diesem Produkt fließen, erkannt werden. Außerdem sollte der Kämmerer in der Lage sein, diese Chancen und Risiken auf Basis der eigenen Erkenntnisse zu bewerten und zu dokumentieren.

Vorbild Kreditinstitute

Gesetzliche Regelungen, wonach Teilnehmer am Wirtschaftsleben über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation verfügen müssen, sind unter anderem im Aktienrecht und Bankenaufsichtsrecht enthalten. So verpflichtet etwa § 91 Abs. 2 AktG den Vorstand einer AG dazu, geeignete Maßnahmen zu treffen. Dazu zählt insbesondere die Einrichtung eines Überwachungssystems, damit Entwicklungen früh erkannt werden, die den Fortbestand

der Gesellschaft gefährden. In der Ausgestaltung und Präzisierung gehen die Organisationspflichten der nach dem Kreditwesengesetz beaufsichtigten Institute deutlich über die allgemeinen aktienrechtlichen Anforderungen hinaus. Gemäß § 25 a Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 KWG müssen Institute über geeignete Regelungen zur Steuerung, Überwachung und Kontrolle der Risiken und der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen verfügen. Weiterhin sollte sich mit Hilfe von Leitlinien die finanzielle Lage des Instituts mit hinreichender Genauigkeit bestimmen lassen. Die Institute müssen ferner über eine angemessene Geschäftsorganisation, über ein angemessenes internes Kontrollverfahren sowie über angemessene Sicherheitsvorkehrungen für den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung verfügen. Außerdem sollten sie dafür sorgen, dass die Aufzeichnung über die ausgeführten Geschäfte eine lückenlose Überwachung durch die Finanzaufsicht

gewährleistet. Zu Teilbereichen der organisatorischen Anforderungen hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht die organisatorischen Pflichten präzisiert. Deshalb könnte die Überlegung gerechtfertigt sein, einzelne Ausschnitte des kommunalen Finanzwesens in Anlehnung an bankenaufsichtsrechtliche Vorstellungen zu organisieren. Durch die Implementierung der bei Kreditinstituten seit Jahren üblichen und bewährten Organisations-, Kontroll- und Dokumentationsmechanismen kann die Effizienz der Haushaltssteuerung sowie der Risikobewertung weiter gesteigert werden. So würde auch die Entscheidungsbasis der Verantwortungsträger verbreitert.

Eine bedeutende Rolle wird in diesem Zusammenhang die elektronische Datenverarbeitung spielen. Aufgaben, die häufig wiederholt werden, wie Transaktionserfassung, Geschäftsbestätigungen, interne Verrechnungen, Banksaldenabstimmung, elektronischer Zahlungsverkehr oder Positionsüberwachungen im Zins- und Liquiditätsmanagement, können standardisiert abgearbeitet werden. Dabei ist selbstverständlich der Besonderheit öffentlicher Haushalte Rechnung zu tragen. Bei einer mit Augenmaß vorgenommenen Adaption der für weite Teile der Wirtschaft geltenden Mechanismen kann die Entwicklung vom Kämmerer zum „Finanzvorstand“ fortschreiten.

Dr. Rainer Eichholz ist Rechtsanwalt in der Sozietät Nörr Stiefenhofer Lutz, Dr. Jörg Hopfe ist Leiter Kundenbetreuung Öffentliche Kunden der NRW.Bank. Rainer.Eichholz@noerr.com Joerg.Hopfe@nwbank.de

Schwerpunkt: 1. Deutscher Kämmerertag

Neue Ufer

Mezzanine für kommunale Unternehmen?

Auch für kommunale Unternehmen wird die Fremdfinanzierung teurer, wenn Eigenkapitalquote und Bonität niedrig sind. Mit Mezzanine-Kapital können Bilanzrelationen und Bonität verbessert werden. Ein Überblick über die wichtigsten Produkte dieses Finanzierungsinstrumentes.

Von Ralf Josten

Im Beteiligungsvermögen der Kämmerer befinden sich viele Gesellschaften, die für die Kommune eine strategische Bedeutung haben. Darunter fallen zum Beispiel Stadtwerke, Wohnungsbaugesellschaften, Krankenhäuser, Wasser- und Abwassergesellschaften. Zur Erhaltung des Unternehmenszwecks, aber auch des Unternehmenswertes dieser Gesellschaften, sind Wachstums- oder Ersatzinvestitionen erforderlich, die bisher meist fremdfinanziert wurden. Dabei wird die Darlehensfinanzierung überwiegend durch eine von der jeweiligen Kommune unterlegte Bürgerschaft sichergestellt.

Heute stoßen jedoch viele Kommunen mit ihrer Bürgerschaftspolitik an Grenzen. Denn auch die Bonität einer Kommune wird durch bankinterne Ratingverfahren, künftig möglicherweise auch durch externe Ratingagenturen bestimmt. Damit erhält die Eigenbonität der kommunalen Gesellschaft eine viel größere Bedeutung als bisher. Kreditvergabe und Verzinsung werden sich immer stärker nach der Eigenbonität und damit der Eigenkapitalquote der kommunalen Gesellschaft richten.

Viele kommunale Gesellschaften müssen sich daher – wie jedes andere mittelständische gewerbliche Unternehmen auch – dem Kapitalmarkt stellen.

In diesem Zusammenhang rückt die so genannte „Mezzanine-Finanzierung“ auch für kommunale Unternehmen als Finanzierungsinstrument immer stärker in den Vordergrund. Damit ist eine Verbesserung der Eigenkapitalquote des Unternehmens möglich, die die zukünftige unternehmerische Handlungsfreiheit erhält. Weiterhin

folgt ebenso wie beim Nachrangdarlehen zum Nennwert nach Ablauf der vertraglich vereinbarten Laufzeit. Auf Grund des Rangrücktritts wird im Rahmen der Bilanzanalyse eine stille Beteiligung zum wirtschaftlichen Eigenkapital gezählt und verbessert somit die Eigenkapitalquote des Unternehmens. Die Abgrenzung zwischen typisch und atypisch stiller Beteiligung erfolgt im Steuerrecht über den Mitunternehmerbegriff. Mitunternehmerschaft liegt vor, wenn der nicht an der Unternehmensführung beteiligte stille Gesellschafter am laufenden Gewinn und Verlust teilnimmt und bei Auflösung der Gesellschaft auch einen Anteil an den Wertsteigerungen des Betriebsvermögens erhalten soll. Von der direkten Beteiligung unterscheidet sich die atypisch stille Beteiligung dadurch, dass Gesellschafterrechte nicht vorliegen und dass sie am Ende der vereinbarten Laufzeit zurückgezahlt werden muss.

Breitere Investorenbasis

Als klassisches Nachrangprodukt gehört der Genussschein zur Gruppe des Mezzanine-Kapitals. Auf Grund einer fehlenden Legaldefinition kann der Genussschein individuell verhandelt werden. Dabei kann er sowohl als Eigenkapital- als auch als Fremdkapitalgenussschein konzipiert werden. Im Falle der Strukturierung als Eigenkapitalgenussschein verbrieft er eine Beteiligung am Gewinn und Verlust des Unternehmens. Wichtigster Unterschied zur Aktie bzw. zu einem Gesellschaftsanteil ist, dass der Genussschein keine Gesellschafter-, sondern lediglich Gläubigerrechte gewährt. Damit sind z.B. Stimmrechte in der Gesellschafterversammlung ausgeschlossen. Die meisten Genussscheine sind mit einer festen Grundverzinsung und einer Rückzahlungsvereinbarung ausgestattet. Ihre Laufzeit beträgt dabei meistens zwischen fünf und sieben Jahren. In Abgrenzung zur stillen Beteiligung wird der Genussschein in Nominalkapitaltranchen begeben, die auch einer Vielzahl von Investoren oder auch Mitarbeitern des Unternehmens angeboten werden können.

Vorteile von Mezzanine

Gerade für kommunale Unternehmen können Mezzanine-Produkte eine sinnvolle gesellschaftsrechtliche und ökonomische Ergänzung zu klassischen Finanzierungen darstellen, insbesondere, wenn eine Eigenkapitalerhöhung nicht darstellbar ist. Mezzanine hilft, die Bilanzrelationen und damit die Bonität des Unternehmens zu verbessern.

Weitere Darlehen können damit zu verbesserten Konditionen aufgenommen werden. Mezzanine verändert nicht die Gesellschafterstruktur und gewährt keine Mitspracherechte. Ein weiterer interessanter Aspekt ist die Möglichkeit der Beteiligung von Mitarbeitern am Erfolg des Unternehmens durch Ausgabe von Genussscheinen. Und mit der Bilanzierung nach HGB ergibt sich neben der handelsrechtlichen Eigenkapitalgestaltung auch die Möglichkeit der Strukturierung des Mezzanines als steuerliche Betriebsausgabe. Damit dürfte auch für kommunale Unternehmen die Aufnahme von Mezzanine-Kapital eine interessante Finanzierungsergänzung sein.

Ralf Josten ist Direktor des Geschäftsbereichs Corporate Finance/Equity Investments der WestLB AG.
ralf_josten@westlb.de

Klarheit schaffen

Asset-/Debt-Management und aktive Beteiligungsverwaltung

Um den Haushalt zu konsolidieren, sollten Kommunen in einem ersten Schritt ihre Aufgaben auf den Prüfstand stellen. Die Government-Performance-Map ermöglicht eine strukturierte Annäherung an alle Aspekte der Haushaltskonsolidierung.

Von Thomas Northoff

Die Krise der öffentlichen Haushalte bei Bund, Ländern und Kommunen wird sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen. Neben konjunkturellen Ursachen der vergangenen Jahre machen sich die strukturellen Wirkungen der veränderten Bevölkerungspyramide in immer weiter steigenden Ausgaben für die Systeme der sozialen Sicherung zunehmend bemerkbar.

Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung erfordern deshalb innovative Konzepte hinsichtlich konjunkturlebender Maßnahmen, sowohl der Ertrags- als auch der Aufwandsseite. Dies setzt zunächst eine Analyse der Aufgaben, der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Prozesse, des zur Durchführung der Prozesse notwendigen Personals und der Sachmittel voraus.

Government-Performance-Map

Eine strukturierte Annäherung an alle Aspekte der Haushaltskonsolidierung ermöglicht die von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Deloitte entwickelte Government-Performance-Map. Ausgangspunkt der Haushaltskonsolidierung sollte dem-

nach die Aufgabenkritik, d.h. die systematische Erfassung und Bewertung öffentlicher Aufgaben sein. Insbesondere im Bereich der freiwilligen Aufgaben schließt diese die politische Entscheidung über Art und Umfang öffentlicher Leistungserbringung ein. Die fundierte politische Entscheidungsfindung setzt die Kenntnis öffentlicher, prozeduraler und monetärer Informationen voraus. Diese lassen sich schlagwortartig zusammenfassen:

- Einnahmoptimierung (z.B. Gewerbeneuansiedlung; Einführung von Entgelten für Leistungen, Nutzung von Gebühren-/Abgabenspielflächen)
- Prozessoptimierung (z.B. ITK-Konzept und E-Government-Lösungen, PPP, In-/Outsourcing)
- Personaloptimierung (z.B. leistungsbezogene Bezahlung, Incentivierungssysteme)
- Beschaffungsoptimierung und Assetmanagement (z.B. Liegenschafts-/Facility-Management, Verkauf nicht mehr betriebsnotwendigen Vermögens)
- Portfoliooptimierung (z.B. Beteiligungsmanagement)
- Finanzierungsmanagement (z.B. Debtmanagement)

Wesentliche Teile dieser Informationen liegen nach Einführung doppischer Systeme und von Kosten- und Leistungsrechnungen vor bzw. lassen sich für Planungs- und Szenariozwecke generieren.

Staatsrat Dr. Heller zeigte im Rahmen des Workshops „Haushaltskonsolidierung“ beim 1. Deutschen Kämmerertag

am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg die praktische Bedeutung einer solchen Herangehensweise im Bereich der Portfoliostrukturierung auf. Zu Beginn des Prozesses stand in Hamburg das politische Bekenntnis zu „Hamburg als wachsender Stadt“. Auf dieser Grundlage bewertete die Finanzbehörde strukturiert ihre Beteiligungen im Hinblick auf deren Bedeutung für die Freie und Hansestadt. Nach Kategorisierung der Beteiligungsunternehmen, z.B. nach den Kriterien Bedeutung des Unternehmens für die Entwicklung und infrastrukturelle Bedeutung, ergaben sich unterschiedliche Herangehensweisen.

Hamburg konsolidiert

So traf die Bürgerschaft die Entscheidung, die Landesbetriebe Krankenhäuser Hamburg (LBK) mit ihren 12.000 Mitarbeitern in sieben Kliniken gemeinsam mit einem strategischen Investor fortzuentwickeln und einen Verwertungsprozess für Immobilien anzustoßen. Den öffentlichen Personennahverkehr will Hamburg zunächst aber in eigener Verantwortung durch die Hamburger Hochbahn betreiben. Als Nächstes prüft die Hamburger Finanzbehörde Beteiligungsoptionen für die Hamburger Hafen- und Lagerhaus AG (HHLA).

Thomas Northoff ist Partner und Leiter des Geschäftsbereichs Public Sector bei Deloitte.
northoff@deloitte.de

Haushalten ohne Schulden?

Die Bürokratie muss weiter abgebaut werden

Finden die Kommunen durch die Veräußerung unwirtschaftlicher Beteiligungen, Subventionsabbau und Benchmarking aus dem Spendierschmelz?

Von Marius Nieland

Da die Kommunen chronisch unterfinanziert sind, dürfen Bund und Länder nicht aus ihren Pflichten entlassen werden. Schließlich haben sie durch Gesetze und Aufgabenübertragungen an die Kommunen dafür gesorgt, dass die kommunale Finanzlage sich weiter so dramatisch darstellt. Bund und Länder könnten Gesetze abbauen und die Kommunen damit von Aufgaben entlasten. Stattdessen entstehen immer mehr Schulden und damit Hypotheken für die Zukunft unserer Kinder! Wer sich für sozial hält oder es sein möchte, der darf sich nicht auf Kosten künftiger Generationen verschulden.

Vorgeschlagen wird ein Weg des Subventionsabbaus z.B. bei öffentlichen Einrichtungen wie Freibädern, Grünanlagen, Kultur- und Sporteinrichtungen, Bibliotheken und Theatern. Eine Eintrittskarte fürs Theater wird durchschnittlich mit mehr als 100 Euro subventioniert. So betragen die Kostendeckungsgrade kommunaler Einrichtungen wie Musikschulen 34 Prozent, Bädern 24 Prozent, Theatern 11 Prozent, Kindergärten 11 Prozent, Büchereien 5 Prozent und Museen nur 1 Prozent. Erstellt man ein kommunales „Subventionskataster“, wird dem Bürger deutlich, welche Leistungen eine Kommune aus allgemeinen Haushaltsmitteln erbringt. Eines wird damit immer noch nicht deutlich: Die Kommunen spendieren mit Kassenkrediten zu Lasten unserer Kinder.

Strukturelle Probleme sind nicht durch einmalige Veräußerung von Tafelsilber zu lösen, gleichwohl ist unwirtschaftliches Vermögen, das keinen Beitrag zur Haushaltssanierung leistet, zur rechten Zeit zu veräußern. Unwirtschaftliche Beteiligungen sind solche, bei denen die ausgeschütteten Dividenden niedriger sind als der Zinssatz für Kommunalkredite und Darle-

hen. Das bezieht sich auf Gesellschaften, aus denen man Gewinnausschüttungen erwarten darf. Ansonsten würde eine Stadt aus finanzwirtschaftlicher Sicht das eingesetzte Kapital besser zur Entschuldung verwenden. Eine Veräußerung dieser Vermögenswerte würde die Schuldenlast und damit einen Teil des strukturellen Defizits, nämlich die Zinslast, senken. Entsprechend wird eine gute Portfoliosteuerung versuchen, dann zu verkaufen, wenn der Marktpreis am höchsten ist.

Sich an anderen messen

Eine weitere Verbesserung der Steuerungsfähigkeit in den Kommunen kann durch konsequente Produktorientierung und Steuerung über Ziele und Kennzahlen erfolgen. Das ermöglicht eine notwendige Benchmark kommunaler Leistungen innerhalb der Kernverwaltung. Eine Produktstückkostenrechnung ermöglicht den Vergleich nicht nur in der Kernverwaltung, sondern auch im „Konzern Stadt“. Damit geht eine Erweiterung des Berufsbildes des Stadtkämmerers vom Finanzsteuerer der Verwaltung hin zum Konzernfinanzvorstand des Konzerns Stadt einher. Die Gemeindeordnungen sollten daher dem Kämmerer mehr Rechte einräumen; z.B. den Pflichtplatz im Verwaltungsrat der kommunalen Sparkasse.

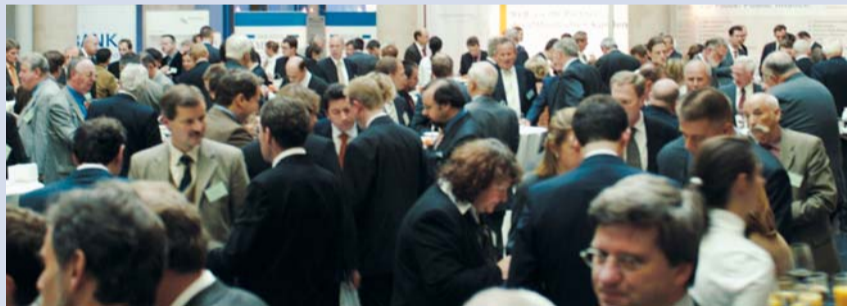
Die Personalkosten haben einen hohen Anteil an den Gesamtkosten. Kostenentlastungen sind schwer durchsetzbar, denn die Beamten leisten mit der 41-Stunden-Woche bereits einen Konsolidierungsbeitrag; gäbe es diese Wirtschaftsschwäche auch, wenn in der Privatwirtschaft 41 Stunden gearbeitet werden würden?

Eine Untersuchung von Professor Dr. M. Junkernheinrich stellt dar, dass die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet auf Grund des hohen Ausfalls an Zuweisungen sogar um 3,1 Prozent zurückgehen. Nur sechs von 18 untersuchten Kommunen weisen einen Einnahmewachstum auf. So konnten im Land NRW im Jahre 2004 179 Gemeinden ihren Haushalt nicht ausgleichen, 102 Städte, Gemeinden oder

Kreise verfügten über ein von der Kommunalaufsicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (HSK), und 77 Städte und Gemeinden befanden sich ohne ein genehmigtes HSK in der vorläufigen Haushaltswirtschaft, dem so genannten „Nothaushaltsrecht“. In den ständigen Konsolidierungsbemühungen der Kommunen darf es nicht immer wieder zu Einflüssen von Bund und Land kommen: „Wir Kommunen werden unseren Konsolidierungsbeitrag leisten, wenn wir spüren, dass es sich lohnt zu sparen, und ein Haushaltsausgleich möglich erscheint.“ Ein Appell an die Bundespolitiker! Wenn – wie vom Bundeskabinett beschlossen – die Beteiligung an den Unterkunftskosten von 29,1 Prozent auf 0 Prozent gesetzt werden sollte, würde dies in einer Stadt wie Essen zu einer Mehrbelastung von fast 50 Millionen Euro pro Jahr führen; keine Stadt kann eine derart hohe kurzfristig wirksame Belastung durch strukturelle Maßnahmen einsparen.

Wir Kämmerer fordern von der neuen Bundesregierung kurzfristig verbesserte Rahmenbedingungen für mehr Wachstum, die Arbeitsmarktreform, die Reform des Föderalismus und eine Gemeindefinanzreform im Rahmen der Neuordnung der Unternehmensteuern. Es gibt zu viele Gesetze, Verordnungen und Erlasse, die hohe Standards diktieren, die nicht mehr zu finanzieren sind. Im Zweifel muss der Grundsatz gelten: Vorrang für Arbeitsplätze und Verzicht auf die Regelung. Erforderlich sind Experimentalregionen, in denen die Kommunen in Abstimmung mit den Institutionen der Wirtschaft auf überflüssige Bürokratie verzichten dürfen: „Ich schlage dazu das Ruhrgebiet als Experimentalregion vor“.

Marius Nieland ist Stadtkämmerer der Stadt Essen und Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Finanz-, Kassen- und Rechnungsbeamten.
nieland@essen.de



Rund 230 Vertreter des öffentlichen Sektors nahmen am 1. Deutschen Kämmerertag in München teil.

kann auch der weitere Zugang zu marktgerechtem „klassischem Fremdkapital“, gerade auch unter Berücksichtigung von Ratingverfahren, gesichert werden.

Der Begriff Mezzanine (italienisch Zwischengeschoss) macht deutlich, dass es sich um eine Finanzierungsform handelt, die hinsichtlich ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Merkmale zwischen Eigen- und Fremdkapital angesiedelt ist. Der Begriff deckt im Wesentlichen die nachfolgenden Finanzierungsarten ab, wobei auch weitere Formen individuell strukturiert werden können.

Eigenkapitalquote erhöhen

Stille Beteiligungen sind gesetzlich nach §§ 230 ff. HGB geregelt. Sie werden wie Nachrangdarlehen mit einem Rangrücktritt ausgestattet, haben aber eine stärkere gesellschaftsrechtliche Komponente. Der stille Gesellschafter erhält neben einer gewinnunabhängigen Grundvergütung meist auch eine gewinnabhängige Vergütungskomponente. Dabei wird der Gewinnanteil des stillen Gesellschafters in der Regel auf einen bestimmten Prozentsatz der stillen Einlage begrenzt. Im Unterschied zu einem am Nominalkapital beteiligten Gesellschafter kann die Beteiligung am Verlust des Unternehmens ganz oder teilweise vertraglich ausgeschlossen werden. Die Rückzahlung der stillen Beteiligung er-

Schwerpunkt: 1. Deutscher Kämmerertag

Raus aus dem Trott

Aufbruchstimmung in den Kämmergeien

Das Amt des Kämmerers verlangt viel Kreativität. Sonst versinken die Kommunen unter gewaltigen Schulden.

Von Thomas Grotowski

Gerade in Zeiten leerer Kassen brauchen die Kommunen pfiffige Ideen. Im Arbeitskreis der Hypo-Vereinsbank diskutierten die Kämmerer auf dem 1. Deutschen Kämmerertag, welche Maßnahmen geeignet sein könnten, um den Schuldenstand ihrer Kommunen zu bekämpfen. Referenten des Arbeitskreises waren die Stadtkämmerer Ernst Schneider (Solingen), Albert Wittmann (Ingolstadt), Dr. Helmut Georg Müller (Wiesbaden), Frank Oran (Saarbrücken) und der Oberbürgermeister aus Düsseldorf, Joachim Erwin. Sie zeigten verschiedene Wege aus den roten Zahlen auf. So haben z.B. die Städte Ingolstadt und Solingen ihre Anteile an den Stadtwerken verkauft, den Verkaufserlös jedoch unterschiedlich verwendet. Hier mussten die Verwaltungen lokalen Faktoren, wie Ländergesetzen, die unterschiedliche Vorgehensweisen bedingen, Rechnung tragen. Die Stadt Solingen errechnete, dass eine Geldanlage mehr bringt als eine Schuldentilgung. Daher legte sie den Verkaufserlös in Fonds an. Einen völlig anderen Weg beschritt Ingolstadt. Hier tilgte die Stadt mit dem Verkaufserlös einen Teil der Schulden und investierte in die Infrastruktur.

Ob der Verkauf des kommunalen „Tafelsilbers“ sinnvoll ist, muss jede Kommune individuell entscheiden. „Vermögen muss mobilisiert werden“, forderte hier der Düsseldorfer Oberbürgermeister Joa-

chim Erwin: „Wozu ist das Tafelsilber gut, wenn es nur im Schrank liegt?“ Düsseldorf verkaufte Teile des kommunalen Besitzes. Seit dem Amtsantritt von Joachim Erwin konnten die Schulden der Stadt um fast 50 Prozent zurückgeführt werden. Bis 2009 soll Düsseldorf schuldenfrei sein.

Wege der Konsolidierung

Solingen geht hier einen anderen Weg. Es lässt das Fondsvermögen „arbeiten“, verzichtet auf Ausschüttungen, um das Vermögen zu steigern und dann aus dem erhöhten Vermögensvolumen nach einigen Jahren höhere Ausschüttungen vornehmen zu können. Auch in Wiesbaden wurde die Verschuldung seit 2003 kontinuierlich reduziert. Erfolgsfaktor ist hier das Konsolidierungsprogramm – mit einem Gesamtvolumen von über 240 Millionen Euro. Die Stadt realisiert ihre Einsparungen insbesondere mittels Effizienzsteigerungen, aus der Neuorganisation von städtischen Beteiligungsstrukturen und dem Zins- und Forderungsmanagement.

Neben Beteiligungsverkäufen setzt Saarbrücken zunehmend auf PPP. Es ist nicht nötig, alle öffentlichen Leistungen durch die öffentliche Hand erstellen zu lassen, wenn eine privatrechtliche Realisierung effizienter ist. Einig waren sich alle Referenten, dass das Potenzial bei PPP lange noch nicht ausgeschöpft ist. Allerdings sollte hier nicht blind einem Trend nachgelaufen werden. Da in Deutschland im Gegensatz zu England noch keine historischen Daten zur Verfügung stehen, steht der Beweis, dass PPP günstiger ist, noch aus. Jede Krise markiert einen Aufbruch. Das demonstrierte der Arbeitskreis

eindrucksvoll. Aus Städten werden Unternehmen, der Kämmerer wird zum Finanzvorstand – eine Trendwende, die viele Kommunen bereits vollzogen haben.

Vier Themen bestimmen zurzeit die öffentliche Debatte: die Steuerpolitik, die Umstellung des kommunalen Rechnungswesens, PPP sowie das Rating. Hier hat Düsseldorf ein Zeichen gesetzt. Viele Kommunen stehen dem Thema Rating noch kritisch gegenüber. Solange für sie die AAA-Bewertung der Bundesrepublik gilt, halten sie ein externes Rating für überflüssig.

Paradigmenwechsel bei den Banken

Aber wie gehen die Banken mit dem Thema kommunales Finanzmanagement um? Auf Bankenseite zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab, weg von der Immobilien- und Kommunalfinanzierung, hin zu einer Unternehmensfinanzierung. Die diskutierten Lösungswege, Verkauf von kommunalem Vermögen, Kapitalanlage, Einsatz von Derivaten, Rating, erfordern, dass sich das Tätigkeitsfeld einer Bank mit öffentlichen Kunden künftig ändert. Daher wird das in Deutschland seit über 100 Jahren eingeführte Kommunaldarlehen weiter Bestandteil des Bankenangebots sein. Es wird jedoch um andere Instrumente, wie Derivate und Kapitalanlagen und Beratungsleistungen zu Kreditmanagement und Rating, ergänzt werden.

Thomas Grotowski ist Abteilungsleiter Öffentliche Kunden bei der HypoVereinsbank.
Thomas.Grotowski@HVB.de

Kommunales Rating

Wie gehe ich damit um?

Die kommunale Leistungsfähigkeit soll quantifiziert werden: Wie läuft der Ratingprozess und wie bereiten sich Kommunen und Länder am besten vor?

Von Dr. Dirk Jandura

Die Eingabe in eine Onlinesuchmaschine macht es deutlich: Unter dem Begriff „Rating“ erhält man fast 100 Millionen Einträge. Ratingthemen sind aus der heutigen Finanzwelt nicht mehr wegzudenken: Durch die Verpflichtung von Banken zur risikoadäquaten Eigenmittelunterlegung von Krediten und der entsprechenden Verknüpfung mit der Bonität eines Kreditnehmers (Basel II) wird die Bedeutung von Ratings gestärkt. Gleichzeitig treten Schuldner zunehmend über eigene Emissionen direkt an den Kapitalmarkt heran und ersetzen dadurch die Kreditfinanzierung durch Banken. Dies macht die Bonitätsbewertung durch Ratingagenturen unerlässlich, um den Transparenzanforderungen des Marktes gerecht zu werden.

„In Italien haben 75 Städte, Regionen und Provinzen ein externes Rating.“

Von dieser Entwicklung werden nicht nur Unternehmen, sondern zunehmend auch der öffentliche Sektor erfasst. In den vergangenen Jahren war daher in Europa ein stetiges Wachstum der Zahl kommunaler Ratings zu verzeichnen, wobei sich diese innerhalb Europas ungleich verteilen: Während in Italien bereits 75 Städte, Regionen und Provinzen über ein externes Rating verfügen, wurden in der Schweiz bislang nur Genf, Lausanne und Luzern und in Österreich die Stadt Wien geratet. Auch in Deutschland steht die Vergabe von Ratings an Städte erst in den Startlöchern. Pionier war die Stadt Düsseldorf, der durch Moody's im Juni 2005 ein Rating von Aa1 erteilt wurde.

Zwar macht die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) bei der Umsetzung von Basel II von der nationalen Ausnahmeregelung Gebrauch, so dass Banken Kredite deutscher Länder und Kommunen nicht mit Eigenkapital unterlegen und somit bei der Preisgestaltung keine Kosten für regulatorisches Eigenkapital berücksichtigen müssen. Diese Gleichbehandlung in Bezug auf die Risikogewichtung bedeutet jedoch nicht, dass alle deutschen Länder und Kommunen auch die gleiche Kreditwürdigkeit aufweisen. Die Verantwortlichen in den deutschen Kommunen werden sich daher bereits in naher Zukunft intensiv mit Sinn und Zweck eines Ratings auseinandersetzen müssen. Dabei stellt sich zunächst die grundsätzliche Frage, was genau ein Rating ist und wie man es erhält.

Was ist Rating?

Generell versteht man unter einem Rating eine aussagekräftige Bewertung der Fähigkeit eines Schuldners, seinen finanziellen Verpflichtungen vollständig und fristgerecht nachkommen zu können. Ein Rating ist ein weltweit akzeptiertes Maß der Kreditwürdigkeit, das einen Schuldner auf dem Radarschirm nationaler und internationaler Investoren erscheinen lässt und viele Chancen eröffnet: Da einige Investoren keinerlei Investitionen in Anleihen von Emittenten ohne Rating bzw. unterhalb des Investment-Grade-Ratings tätigen, können durch ein Rating neue Anlegerkreise erschlossen werden, wodurch die Abhängigkeit von Banken sinkt. Die Kapitalkosten können verringert und die finanzielle Flexibilität erhöht werden, z.B. weil in längeren Laufzeiten emittiert werden kann. Jedoch gilt es zu beachten, dass das Ausstellen und die jährliche Erneuerung eines Ratings durch eine Ratingagentur mit Kosten verbunden sind und ein Ratingprozess umfangreiche personelle Ressourcen bindet.

Der Ratingprozess

Der Ablauf eines Ratingprozesses gestaltet sich zwar nicht immer einheitlich, jedoch bestehen wesentliche Gemeinsamkeiten in einem typischen Ratingprozess.

Zentrales Informationsmedium für die Ratingagentur ist das so genannte Rating-Book, eine Präsentationsunterlage, in der alle notwendigen Informationen kompakt und strukturiert dargestellt sind. Darunter fallen qualitative und quantitative Faktoren wie z.B. sozioökonomisches Profil, demographische Entwicklung, Haushaltsstruktur, Liquiditäts- und Verschuldungssituation. Das Rating-Book wird der Ratingagentur im Rahmen einer Präsentation vorgestellt. Nach Auswertung der bereitgestellten Informationen vergibt die Ratingagentur eine Bonitätseinstufung in Form eines Ratingsymbols.

Der Zeitbedarf für ein Erstrating beträgt etwa drei bis vier Monate. Zur optimalen Vorbereitung eines Ratings kann die Unterstützung durch einen Ratingberater sinnvoll sein. Dieser ist in alle zeitintensiven Aufgaben eingebunden und entlastet dadurch Ressourcen. Durch seine Erfahrung können viele Arbeiten zielgerichteter und effizienter ausgeführt werden. Neben der Auswahl der adäquaten Ratingagentur und der Einschätzung des möglichen Ratingergebnisses zählen auch die Auswahl und die Aufbereitung aller relevanten Informationen sowie die Erstellung des Rating-Books zu seinen Aufgaben. Die DEPFA BANK verfügt über ein ausgereiftes internes Ratingmodell, mit dem kontinuierlich die Bonität von ca. 4.000 Schuldnern des öffentlichen Sektors in über 40 Ländern beurteilt wird, darunter etwa 400 deutsche Länder, Kreise und Kommunen. Die DEPFA BANK stellt ihre Expertise im Bereich der Kreditrisikoanalyse sowie ihre Kenntnis über den Ratingprozess und die Methodik der Ratingagenturen gerne als Ratingberater zur Verfügung.

Das Rating deutscher Kommunen dürfte sich generell am Rating der Bundesländer orientieren und keine großen Überraschungen bereithalten. Vorteilhaft werden sich vor allem die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland auswirken; zu nennen sind hier die Verpflichtung der Länder, die Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanziell adäquat auszustatten (Artikel 28 GG), die Überwachung der kommunalen Finanzen durch die Länder, der übergemeindliche Finanzausgleich sowie die finanzielle „Autonomie“ der deutschen Kommunen (Recht zur Erhebung lokaler Steuern wie GewSt/GrSt). Jedoch lässt sich die Frage nach der Notwendigkeit und dem Nutzen eines Ratings für eine deutsche Kommune nicht pauschal beantworten. Der deutsche Finanzmarkt unterliegt ständigen Veränderungen, die in naher Zukunft zu einer Kreditverknappung auch für den öffentlichen Sektor führen können. So ist bei den privaten Geschäftsbanken der Konsolidierungsprozess in vollem Gange, während der Sparkassensektor den Verlust der Gewährträgerhaftung und die damit einhergehende Ratingabsenkung verkraften muss. Dies wird nicht ohne Auswirkungen auf die deutschen Kommunen bleiben. An die Stelle der Kreditfinanzierung können schon bald Anleihen treten, wie im Bereich der Unternehmensfinanzierung schon seit längerem zu beobachten ist. Vor diesem Hintergrund kann ein Rating deutscher Kommunen durch die höhere Visibilität an den Finanzmärkten zu einer deutlich verbreiterten Investorenbasis verhelfen, die Abhängigkeit von Banken verringern und auf diese Weise niedrige Finanzierungskosten sichern. Insbesondere Schuldner, die einen hohen (Re-)Finanzierungsbedarf haben, sollten den Zugang zum nationalen und internationalen Kapitalmarkt über ein Rating erwägen.

Dr. Dirk Jandura ist Associate Director bei der DEPFA BANK plc.
dirk.jandura@depfa.com

Mit uns können Sie rechnen!

Die Krise der öffentlichen Haushalte bei Bund, Ländern und Kommunen verschärft sich. Konjunkturelle Schwäche, Lasten der Vergangenheit und weiter steigende Ausgaben für die soziale Sicherung schränken Spielräume ein.

Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung erfordern innovative Konzepte – sowohl zur Verbesserung der wirtschaftlichen Attraktivität des jeweiligen Standortes als auch der Ertrags- und der Aufwandsseite.

Mit unserer Government Performance Map steht ein Instrument zur Leistungssteigerung von Verwaltungen zur Verfügung, das eine strukturierte Analyse der öffentlichen Aufgaben und politischen Festlegungen, der zur Durchführung erforderlichen Prozesse sowie des notwendigen Personals und der Sachmittel bietet.

Ihr Exemplar der Government Performance Map übersenden wir Ihnen gern. Sprechen Sie uns an.

Kontakt:
Thomas Northhoff
tnorthhoff@deloitte.de
Tel +49 89 29036-8566

Deloitte

Wirtschaftsprüfung • Steuerberatung • Consulting • Corporate Finance •

Rosenheimer Platz 4, 81669 München, Tel +49 89 29036-0, Fax +49 89 29036-8108,
www.deloitte.com/de

© 2005 Deloitte & Touche GmbH