

Der Neue Kämmerer

Zeitung für öffentliches Haushalts-, Beteiligungs- und Prozessmanagement

Ausgabe 04, Dezember 2005

7,50 Euro

Private einbeziehen

Stadtkämmerer Frank Oran spricht über die Saarbrücker Haushaltssanierung

Seite 2

Steuern sparen

Wie Kommunen Tätigkeiten in einer Anstalt des öffentlichen Rechts bündeln

Seite 10



Votum für Äquivalenz

Prof. Milbradts Vorschlag für eine faire und praktikable Kommunalsteuer

Seite S-1

Schwerpunkt Kämmerertag

Am 23. November 2005 fand der 1. Deutsche Kämmerertag in München statt. Die Referenten berichten über ihre Themen auf den Sonderseiten S-1 bis S-4.

Das Kartenhaus wackelt

Hessens Nettoneuverschuldung steigt 2006 auf 1,67 Milliarden Euro / S&P reagiert

Die Herabstufung des Schuldners Hes- sen durch Standard & Poor's ist kein Beinbruch, aber ein wichtiger Hinweis.

Von Dr. André Hülsbömer

Der neue hessische Landeshaushalt für 2006 war für professionelle Beobachter des öffentlichen Sektors ein Schock. Finanzminister Weimar rechtfertigte im November 2005 die um etwa 40 Prozent drastisch erhöhte Nettoneuverschuldung im Haushaltsplan 2006 in Höhe von 1.675,5 Millionen Euro mit hessischen Leistungen an den kommunalen und den Länderfinanzausgleich. Fast 10 Prozent des laufenden Landeshaushalts in Hessen werden damit aus neuen Krediten bestritten, der Schuldenberg liegt inzwischen bei über 200 Prozent der laufenden Einnahmen. Und der größte Teil der demographisch bedingten Belastungen bis hin zu Pensionen kommt ja erst noch.

Übersetzt in die Unternehmenswelt, bedeutet Hessens Haushalt 2006: Das Land finanziert seinen „negativen Cashflow“ seit Jahren und auf absehbare Zeit mit Krediten. Ein Unternehmen mit diesem Ausblick würde längst alles Vertrauen seiner Investoren verloren und in die Ratingkategorie „Junk“ abgestiegen sein, zumal die Neuverschuldung über der Summe aller Investitionen liegt. Weitere Kredite wären sehr teuer. Ein privater Haushalt wäre nicht mehr kreditwürdig.

Herabstufung ohne Wirkung?

Dies ist bis heute bei öffentlichen Schuldnern aus Deutschland anders. Als die international angesehene Ratingagentur Standard & Poor's Ende November als Antwort auf die enttäuschende Budgetvorlage mitteilte, dass sie das langfristige Emittentenrating für das Bundesland Hessen von „AA+“ um eine weitere Stufe auf „AA“ gesenkt habe, blieb das auf den Kapitalmärkten nach kurzer Irritation ohne weitere Folgen. Normalerweise führt ein so genanntes „Downgrading“ zu vorhersagbaren Aufschlägen auf die aktuellen Finanzierungskosten, die das mutmaßlich erhöhte Ausfallrisiko reflektieren. Nicht so in diesem Fall. Ist also ein Rating für Länder und – im Gefolge dessen – auch für Kommunen unnötig?

Laut Standard & Poor's spiegelt sich in der Herabstufung der erwartete Schuldenanstieg bis zum Jahresende 2006 wider: „Wir sind der Auffassung, dass das Land trotz höherer Steuereinnahmen nicht in der Lage sein wird, seine Schuldenquote unter 200 Prozent der laufenden Einnahmen zu senken“, sagte Harald Sperlein, Ratinganalyst bei Standard & Poor's. „Die Schuldenquote (ohne Mietverpflichtungen) von 210 Prozent der laufenden Einnahmen zum Jahresende 2005 wird 2006 noch etwas ansteigen“, erläuterte Standard & Poor's. Das Risiko wieder steigender Zinsen ist hier noch nicht berücksichtigt. Dennoch sei der Ausblick nach der erfolgten

Abwertung stabil. Man gehe von einer mittelfristigen Stabilisierung der Verschuldungsquote aus.

Die umfangreiche wechselseitige finanzielle Verpflichtung des öffentlichen Sektors ist der Hauptgrund dafür, dass auch ein einzelnes Bundesland oder eine finanziell schwache Kommune von den Finanzdienstleistern und Kapitalmärkten nicht schlechter behandelt wird als der öffentliche Schuldner Deutschland als Ganzer. So lange die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Banken davon befreit, öffentliche Schulden mit Eigenkapital unterlegen zu müssen, werden die Konditionen von Kommunaldarlehen und Staatsanleihen auch weiterhin dazu einladen, die billigen Kredite aufzunehmen. Die Bonität der Kommunen wird wiederum nachhaltig durch Artikel 28 im Grundgesetz geschützt, der es den Bundesländern auferlegt, die Kommunen zahlungsfähig zu erhalten.

Bundesländer in Sandwichposition

Auch aus Sicht des Bundes sind es die Länder, die möglicherweise die sprichwörtlich Letzten sind, die „vom Hund gebissen“ werden. Derzeit sind drei Klagen am Bundesverfassungsgericht anhängig, die von Berlin, Bremen und dem Saarland eingereicht wurden. Sie wollen die Bundesregierung zwingen, die finanziellen Zuwendungen aufzustocken. Das Urteil zur Klage Berlins wird in Kürze erwartet.

Das Ergebnis ist offen. Eine rechtliche Norm zum Unterhalt der Länder durch den Bund ist jedenfalls – anders als bei den Kommunen – nirgends eindeutig festgehalten.

Öffentlicher Konkurs möglich?

Sollte es zu dem aus heutiger Sicht überraschenden Ergebnis kommen, dass der Bund ein Land auch fallen lassen kann, kann sich die Bedeutung von Länderratings schnell wandeln. Die Bundesregierung hatte in einem „Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Ministerium der Finanzen“ vom April 2005 kaum verklausuliert damit gedroht, ein Land in Konkurs gehen zu lassen, um dessen Gläubiger an der Sanierung des Haushalts zu beteiligen.

Sollte dieses Szenario in den Bereich des Möglichen gelangen, werden Banken und Kapitalmärkte sowie die BaFin schnell dazu übergehen, Risiken zu messen und einzupreisen. So kann schon heute ein Rating – neben der Doppik – dazu beitragen, sich gegen künftige Strukturveränderungen der öffentlichen Finanzen abzusichern bzw. sich von den Risiken anderer Körperschaften rechtzeitig zu entkoppeln. Dass man Banken damit vorzeitig Argumente gibt, die Konditionen zu verschlechtern, ist in der gegenwärtigen Wettbewerbssituation nicht zu erwarten.

redaktion@derneuekaemmerer.de

KOMMENTAR

Steuerwarr-warr

Zu Wahlkampfzeiten haben Wissenschaftler, Politiker und Bürger über die radikale Steuerreform eines „Heidelberger Professors“ diskutiert. Eine hässliche, von Falschmeldungen getragene Diskussion darüber und die Angst vor dem großen Wurf ersticken die Idee im Keim. Die neu gewählte Bundesregierung arbeitet nun in kleineren Schritten. Eine Reform der Kommunalfinanzen findet nur im Zusammenhang mit der Reform der Unternehmensbesteuerung statt. Die große Koalition will die Grundsteuer vereinfachen und eine wirtschaftskraftbezogene kommunale Unternehmensbesteuerung mit eigenem Hebesatzrecht einführen.

Die Maßnahmen klingen sinnvoll, nur klingen sie nicht nach einer echten Reform. Professor Dr. Kirchhof wies in seinem Vortrag auf dem 1. Deutschen Kämmerertag auf Missstände in unserem demokratischen System hin. Gemäß dem Grundgedanken der Demokratie entscheide der Steuerzahler selbst durch seinen Abgeordneten über Art und Höhe der Besteuerung. Dies gewährleiste eine maßvolle und gleichmäßige Steuerlast. Tatsächlich aber bestimmten hierzulande gut organisierte und argumentationsfreudige Gruppen die Entwicklung des Steuerrechts.

Sachsens Ministerpräsident Professor Dr. Milbradt setzt sich für die kommunale Autonomie und die Einhaltung des Äquivalenzprinzips ein (vgl. S. S-1). Alle Bürger und ortsansässigen Unternehmen sollen gemeinsam die kommunalen Leistungen tragen. Kommunen, die mehr anbieten und damit höhere Kosten haben, können höhere Steuersätze verlangen. Dass Leistung ihren Preis hat, könnte auf diese Weise in die Köpfe zurückgerufen werden. Umverteilung sollte allein Aufgabe von Bund und Ländern sein.

v.keppler@derneuekaemmerer.de

Die Reifeprüfung

Experten diskutieren das Für und Wider des Vier-Säulen-Modells

Frau Andreae, die Finanzlage der Kommunen hat sich 2004 nicht zuletzt auf Grund zusätzlicher Einnahmen aus der Gewerbesteuer besser entwickelt, als allgemein erwartet wurde. Ist das der richtige Zeitpunkt, um über die Abschaffung der Gewerbesteuer zu diskutieren, oder halten Sie eine Reform der Kommunalfinanzen mit Gewerbesteuer für möglich?

Kerstin Andreae: Richtig ist: Die Einnahmen der Kommunen – auch durch die Gewerbesteuer – stabilisieren sich. Ich sehe aber durchaus auch die Kritikpunkte an der Gewerbesteuer – ihre Konjunkturanfälligkeit und die Tatsache, dass nicht alle Wirtschaftsbetriebe Gewerbesteuer entrichten. Wir waren und sind dem Modell,

welches die kommunalen Spitzenverbände entwickelt hatten, sehr nah: Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer zu verbreitern und dann die Sätze zu senken halte ich nach wie vor für einen denkbaren Ansatz. Die politische Großwetterlage ging aber leider nicht in diese Richtung. Deshalb will ich mich auch mit anderen Modellen auseinander setzen. Schließlich ist die Finanzlage der Kommunen nach wie vor prekär.

Grundsätzlich bin ich aber der Meinung, dass die Kommunen eher ein Ausgaben- als ein Einnahmenproblem haben, weil die Einnahmen tatsächlich steigen, trotzdem aber die kommunalen Haushalte nicht ausgewogen sind. Dies ist strukturell bedingt, die Probleme liegen also eher ausgabenseitig – insbesondere bei den Sozialausgaben. Deshalb setzen wir Grünen auf beide Seiten den Fokus. Auf der Einnahmenseite bleibt nach wie vor Reformbedarf, man muss sich aber auch vor allem die Ausgaben anschauen.

Herr Prof. Eilfort, welche Erfolgsfaktoren und welche Probleme beinhaltet die Vier-Säulen-Lösung der Stiftung Marktwirtschaft?

Prof. Dr. Michael Eilfort: Wir wollen künftig einen Lohnsteueranteil an die Kommunen geben. Das heißt, dass die

Kommunen, in denen es viele Arbeitsplätze gibt, belohnt werden. Damit entschärfen wir das Stadt-Umland-Problem, indem wir dem Zentralitätsgesichtspunkt Rechnung tragen. Eine große Stadt, in der viele Pendler arbeiten, aber nicht wohnen, erhielte demnach Einnahmen unmittelbar bemessen nach der örtlichen Lohnsumme aus den Lohnsteuern, die in der Stadt des Arbeitgebers anfallen. Die Nutzung der städtischen Infrastruktur durch Einpendler würde entsprechend honoriert.

Dieser Lohnsteueranteil würde von den Arbeitgebern mit ihrer Lohnsteuerschuld verrechnet. Es handelt sich also um eine Verteilungsfunktion. Die Kritik des Städtetages daran kann ich ein Stück weit nachvollziehen. Es fehlt in gewisser Weise an Vertrauen in den Bund und die Länder. Um dem zu begegnen, könnte man z.B. die versprochenen Leistungen vorher verfassungsrechtlich festschreiben.

Insgesamt stimme ich Frau Andreae in starkem Maße zu – auch was die Ausgabenverantwortung betrifft. Nur die Gewerbesteuer abzuschaffen vereinfacht zwar ganz enorm das Steuersystem und ist sehr hilfreich für die Wirtschaft. Aus Sicht der Kommunen genügt das aber nicht.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist für mich die Bürgersteuer. Hierbei handelt es sich um keine Mehrbelastung für die Arbeitnehmer, sondern es wird lediglich der



Prof. Dr. Michael Eilfort ist Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft in Berlin und Honorarprofessor an der Universität Tübingen.

Foto: Kay Henschelmann

bisherige 15-prozentige Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer offen ausgewiesen, den die Kommunen ohnehin schon bekommen. Es sollte eben entsprechend transparent werden, dass 15 Prozent an die Stadt gehen. Steht nun der Bau einer großen Halle an, kann der Oberbürgermeister durch ein Hebesatzrecht auch mehr verlangen. Oder wenn er besonders gut gewirtschaftet hat, kann er entsprechend weniger einfordern.

Herr Prof. Eilfort, gemäß den Rechnungen aus Rheinland-Pfalz gingen aus einer Kommunalsteuerreform nach der Vier-Säulen-Lösung zahlreiche Gewinner, aber

Kerstin Andreae, MdB, ist kommunalpolitische Sprecherin der Grünen-Fraktion sowie Obfrau und Mitglied des Finanzausschusses.

Fortsetzung auf Seite 11 ►

Haushaltsmanagement

Saarbrücken saniert sich

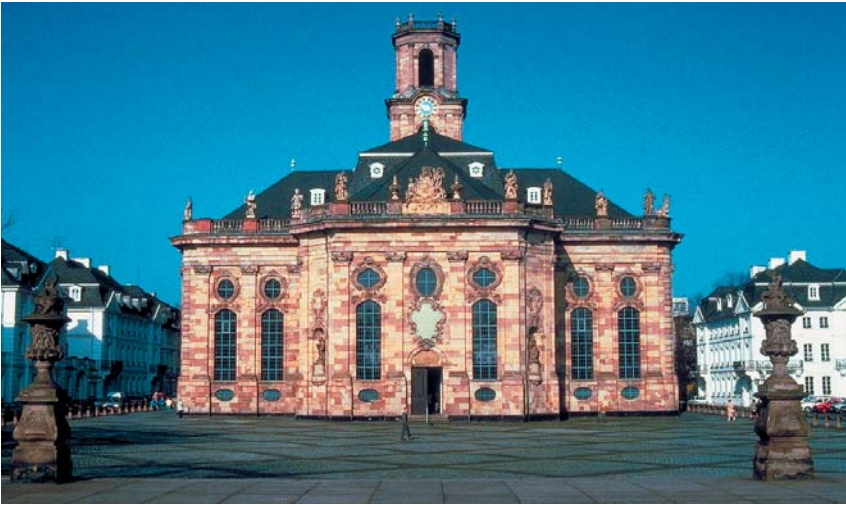
Interview: Frank Oran will Know-how der Privatwirtschaft nutzen

Welches ist die größte Baustelle, an der die Saarbrücker Stadtkämmerei arbeitet?

Das ist die Reduzierung unseres Haushaltsdefizits. Wir haben ein aufgelaufenes Defizit von 540 Millionen Euro und werden 2006 ein jahresbezogenes Defizit von voraussichtlich 56 Millionen Euro verzeichnen. Die Kommunalaufsicht hat uns ein Sparpaket von 10 Millionen Euro im laufenden und 5 Millionen Euro im nächsten Jahr zur Auflage für die Genehmigung des Haushaltes gemacht. Diese Beträge darzustellen war und ist ein enormer Kraftakt. Leider hat sich gezeigt, dass viele Maßnahmen politisch nicht umsetzbar sind. Als wir z.B. eine hoch defizitäre Schwimmhalle schließen wollten, kamen Bürger mit Transparenten in die öffentliche Sitzung. Die notwendigen Entscheidungen wurden daraufhin vom Stadtrat nicht getroffen. Die Schwimmhalle kostet uns also weiterhin viel Geld.

Wie wollen Sie dann die anhaltende Finanznot in den Griff bekommen?

Wir wollen unseren Haushalt sowohl über die Einnahmen- als auch über die Ausgabenseite konsolidieren. Auf der Einnahmenseite haben wir versucht, die Gewerbe- und Grundsteuer zu erhöhen. Auch diese Maßnahme lehnte der Stadtrat ab. Wir haben aber auch unsere Gebühren auf den Prüfstand gestellt. Eine systematische Bestandsaufnahme und Überprüfung hatte bis zu diesem Zeitpunkt gefehlt. So hatten wir beispielsweise seit 1990 die Hallennutzungsgebühren nicht erhöht. Auch die Eintrittspreise für die Schwimmbäder, Mieten für Grabeland und Mieten für Bür-



Die Ludwigskirche gilt als Wahrzeichen der Stadt Saarbrücken.

gerhäuser konnten wir erhöhen. Offensichtlich hatte fehlende Konfliktfähigkeit in der Vergangenheit dazu geführt, dass diese Maßnahmen viel zu lange aufgeschoben wurden. Ausgabenseitig fahren wir mit Stellenabbau fort. Von 1.800 Stellen haben wir im vergangenen Jahr 50 Stellen abgebaut und dieses Jahr weitere 26 Stellen. Wir haben die Verwaltung reorganisiert. Durch die Neuaufteilung der Dezernate konnten wir Amtsleiter einsparen, und die natürliche Fluktuation schuf die Möglichkeit für die weitere Reduktion des Personalaufwands. Weiterhin können viele Kostensenkungsmodelle aus der Privatwirtschaft auf die Verwaltung übertragen werden. Uns interessieren unter anderem die Themen Flottenmanagement sowie die Zentralisierung von Leistungen, insbesondere im Versicherungs- und Einkaufsbe-

reich. Darüber hinaus steht eine permanente Aufgabenkritik auf dem Programm.

Was halten Sie von PPP?

Für unsere Bäderlandschaft haben wir ein PPP-Gutachten erstellen lassen. Zwei Bäder befinden sich schon jetzt im Eigentum einer Bäderbetriebsgesellschaft, andere in deren Geschäftsbesorgung. Als nächsten Schritt wollen wir auch Private hinzuziehen. Auch im Schulbereich könnte ich mir PPP langfristig als Alternative vorstellen. Prädestiniert für PPP ist meines Erachtens der Beteiligungsbereich. Hier haben wir mit privaten Partnern schon gute Erfahrungen gemacht. Deshalb möchte ich Kooperationsmodelle und Teilprivatisierungen weiter vorantreiben.

Haben Sie schon Erfahrungen mit Sale and Leaseback gemacht?

Wir denken darüber nach, die Immobilie unserer Stadtbücherei an einen Investor zu verkaufen und zurückzumieten. Würden wir innerhalb der Bibliothek noch etwas umstrukturieren und z.B. das Lesecafé an einen anderen Platz verlegen, brächte uns das weitere Einsparungen in Höhe von 30.000 Euro. Obwohl sich diese Maßnahmen für die Bürger nicht negativ auswirken würden, gibt es in der Fachverwaltung und den Fraktionen Widerstände gegen eine solche Transaktion. Besitzstandswahrung und mangelnder Reformwille sind Hindernisse für dieses Instrument.

Arbeiten Sie mit alternativen Finanzierungsinstrumenten?

Wir haben Kassenkredite mit einem Volumen von 520 Millionen Euro – aufgeteilt auf 17 Einzelkredite. Im Tages- und Monatsbereich haben wir etwa 180 Millionen Euro, im Jahresbereich 100 Millionen Euro und bei langfristigen Krediten mit einer Laufzeit von über einem Jahr ca. 240 Millionen Euro. Wir arbeiten mit strukturierten Produkten: Ein Kredit läuft mit jährlichem Gläubigerkündigungsrecht der Bank, ein Kredit mit Bindung an 12-Monats-Euribor, einer mit Bindung an 12-Monats-SFR-Libor und einer mit Bindung an 12-Monats-Euribor mit Zinsunter- und Zinsobergrenze. Das Debt-Management haben wir vor anderthalb Jahren ausgeschrieben. Wir haben unser Portfolio untersuchen lassen und haben optimiert. Mit Derivaten arbeiten wir nicht. Wir dürften sie einsetzen. Das haben wir mit unserem Stadtrat und der Kommunalaufsicht abgestimmt, aber unter den jetzigen Konditionen sind wir nicht interessiert.

Wie ist das Beteiligungscontrolling der Stadt Saarbrücken aufgebaut?

Unser Beteiligungscontrolling haben wir in einem Eigenbetrieb organisiert, der von einem Werkleiter geführt wird. Wir beschäftigen uns mit grundsätzlichen strategischen Fragen und mit dem operativen Geschäft unserer Unternehmen. Wir lassen uns auch regelmäßig reporten. Unsere Beteiligungsgesellschaften müssen Quartalsberichte vorlegen – mit Risikoberichten, Plan-Ist-Vergleichen und Kennzahlenbetrachtungen. Bei großen Betrieben wollen wir die Berichterstattung auf Monatszah-

len umstellen. Wir sind dabei, sämtliche Geschäftsordnungen anzugleichen. Die Standardisierung bringt gleiche Rechte und Pflichten für alle Betriebe. Mit der Struktur unseres Beteiligungsmanagements bin ich weit gehend zufrieden. Im vergangenen Jahr haben aber das Tagesgeschäft und die Bewältigung von Unternehmenskrisen die Abläufe dominiert. 2006 müssen wir verstärkt präventiv tätig werden. Ein wichtiger Punkt ist eine Zieldefinition für die einzelnen Unternehmen. Diese Maßnahmen sollen über Quartalsberichte hinausgehen. Auch möchte ich bei der Stadt Saarbrücken ein Konzern-Clearing installieren, um günstigere Finanzierungen darzustellen.

Wie stehen Sie zum Thema Public Corporate Governance?

Ich habe einen Finanzbeirat als unabhängiges Beratungsgremium gegründet, in dem vier Mitglieder aus der Privatwirtschaft sitzen – lokale Wirtschaftsprüfer, Banker und Unternehmensberater. Dort diskutieren wir schon seit einiger Zeit über die Einführung eines Corporate-Governance-Kodexes im Konzern Stadt. Eine erste öffentliche Stellungnahme des Finanzbeirats vor anderthalb Jahren wurde von den Fraktionen leider nicht mitgetragen. Dabei ging es u.a. um die Besetzung der Aufsichtsräte durch sachkundige Dritte, die erfolgsabhängige Bezahlung von Geschäftsführern und Vorständen sowie die Reduzierung der Laufzeiten der Managementverträge auf drei Jahre.

Corporate Governance wird immer wichtiger. Deshalb wird dies für mich ein wichtiges Schwerpunktthema im Jahr 2006 sein. Insgesamt hätte ich gerne, wie schon gesagt, mehr Private in den Beteiligungen. Neben Geld bringen diese Gesellschafter auch wertvolles Management-Know-how zur Optimierung mit. Politisch ist das leider nur schwer durchsetzbar, weil mit dem Verkauf von Anteilen immer ein Einflussverlust einhergeht. Wahrscheinlich muss der Leidensdruck noch weiter wachsen.

„Ein Konzern-Clearing soll günstigere Finanzierungen ermöglichen.“

Wie bringen Sie den „Stadtrat“ auf Ihre Seite?

Das funktioniert nur mit Hilfe von Transparenz. Ich führe regelmäßige Gespräche mit den Fraktionsvorsitzenden, informiere diese frühzeitig über anstehende Entscheidungen und erarbeite gemeinsam mit ihnen die Sachverhalte. Dennoch stoße ich regelmäßig an meine Grenzen. Man braucht Ausdauer, um zu überzeugen. Kleine Veränderungen habe ich bereits bewirkt. An den großen arbeite ich noch.

Wie begegnet die Landeshauptstadt Saarbrücken der Hartz-IV-Problematik?

Hartz IV haben wir bisher gut bewältigt. Wir haben unser Personal an den Kreis übergeben und haben die Kosten in Höhe von 4,2 Millionen Euro heute nicht mehr auf der Pay-Roll. Dafür wird uns aber die höhere Umlage mit zeitlicher Verzögerung treffen. Die frei gewordenen Verwaltungsgebäude konnten wir teilweise als Außenstellen der ArGe nutzen und damit die Mietbelastung kompensieren. In der Zentralstadt haben wir jedoch massive Leerstände des Sozialamts. Zwar erzeugen diese keinen kassenmäßigen Nachteil im Vergleich zur ursprünglichen Situation. Dennoch sind die Leerkosten sehr ärgerlich. Beim Wohngeld sind wir sicherlich benachteiligt. Das Saarland hat seine Zuschüsse auf 10 Millionen Euro gedeckelt. Das wird aber sicherlich nicht reichen.

Die Fragen stellte Vanessa Keppler.

v.keppler@derneuekaemmerer.de

PORTRAIT – DER NEUE KÄMMERER

Frank Oran

Frank Oran war bei seinem Amtsantritt als Beigeordneter und Dezernent für Finanzen und Beteiligungen im Jahr 2002 mit damals 36 Jahren der jüngste Kämmerer einer deutschen Landeshauptstadt. Nach einer Banklehre und anschließendem Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Saarbrücken arbeitete Oran bei einer internationalen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und später bei einer Unternehmensberatung. Parallel engagierte er sich in der saarländischen CDU. Die Politik führte Oran schließlich in die Saarbrücker Stadtkämmerei. Trotz Parteibuch hat er aber keine Hemmungen, seinen Parteifreunden zu widersprechen. Wenn sie mit seinen Plänen nicht einverstanden sind, gibt er nicht auf, sondern versucht zu überzeugen. Der lange Atem eines Halbmarathonläufers kommt Oran dabei zugute.

v.keppler@derneuekaemmerer.de

newsletter ppp privatisierung pfi

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 im Staatsstraßenbau: Ortsumgehungen Miltenberg
- PPP und Recht: Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz
- PPP in der Wasserwirtschaft: EU setzt Rahmenbedingungen

C/M'S Hasche Sigle
Rechtsanwälte Steuerberater

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



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

Haushaltsmanagement

DER NEUE KÄMMERER IST OFFIZIELLES ORGAN DER BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN FINANZ-, KASSEN- UND RECHNUNGSBEAMTEN

Kontrovers

Sparkassen sollten in der kommunalen Eröffnungsbilanz angesetzt werden

Die Kommunen in NRW müssen bis 2009 den ersten Jahresabschluss vorlegen. Schon heute streiten Experten über die Aktivierung von Vermögensgegenständen. Besonders brisant ist die Frage, ob Sparkassen aktivierungsfähig sind. Die Stadt Essen antwortet mit einem entschiedenen Ja!

Von Marius Nieland, Andreas Dörschell, Norbert Meier und Thomas Semelka

Im November 2004 hat der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen das Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden (NKFG NRW) verabschiedet. Die Rechnungslegung muss sich nun an kaufmännischen Grundsätzen orientieren, der erste Jahresabschluss spätestens zum 31. 12.2009 vorliegen. Der künftige Jahresabschluss soll nach § 95 GO NRW ausdrücklich – unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) – ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln. Ohne den in § 91 Abs. 1 GO geforderten vollständigen und richtigen Ausweis des Vermögens und der Schulden kann dieses zentrale Reformziel nicht erreicht werden. Alle (1) Vermögensgegenstände, die (2) im wirtschaftlichen Eigentum der Kommune stehen, müssen aktiviert werden. Ob ein vollständiger Ausweis des kommunalen Vermögens in der

gemeindlichen NKF-Bilanz auch die Einbeziehung der kommunalen Sparkassen erfordert, ist bis heute nicht abschließend geklärt.

Bilanziell richtig erfassen

Ein aktivierungspflichtiger Vermögensgegenstand liegt nach den GoB nur vor, wenn der betreffende Vermögenswert zumindest selbstständig abstrakt verkehrsfähig – wenn eine Verwertung nicht im Wege der Veräußerung, sondern etwa durch Nutzungsüberlassung an Dritte erfolgen kann – einzeln verwertbar ist. Es handelt sich also bereits dann um einen Vermögensgegenstand im Sinne des Gesetzes, wenn dieser unter Berücksichtigung einer wirtschaftlichen Betrachtung einzeln veräußert werden könnte, wobei eine tatsächliche Veräußerung im Rechtssinn nicht erforderlich ist. Ein Vermögensgegenstand ist gem. § 33 Abs. 1 GemHVO NRW dann in die kommunale Eröffnungsbilanz aufzunehmen, wenn die Kommune wirtschaftlicher Eigentümer ist. Hier handelt es sich um ein Zurechnungskriterium, das sich an die Rechnungslegung der privaten Unternehmen anlehnt. Unter Beachtung der GoB ist wirtschaftlicher Eigentümer, wem dauerhaft Besitz, Gefahr, Nutzungen und Lasten aus dem Vermögensgegenstand zustehen.

Wirtschaftliches Eigentum ist somit bereits anzunehmen, wenn der nach bürgerlichem Recht Berechtigte auf Dauer von der Nutzung des Vermögensgegenstands rechtlich oder wirtschaftlich ausgeschlossen werden kann. Die Güterzurechnung geht insoweit über die reine zivilrechtliche Zuordnung hinaus. Werden Vermögensgegenstände, die im wirtschaftlichen Eigentum der Gemeinde stehen, nicht bilanziert, liegt somit ein Verstoß gegen das Vollständigkeitsgebot vor.

Sparkassen sind bilanzierungsfähig

Bei Sparkassen handelt es sich unzweifelhaft um zumindest abstrakt verkehrsfähige Vermögensgegenstände. Ihrer Art nach ist grundsätzlich eine selbstständige Übertragung möglich, unabhängig von der Möglichkeit einer rechtlichen Veräußerung. Nach § 3 Abs. 1 SpkG NRW handelt es sich bei der Sparkasse um ein gemeindliches Wirtschaftsunternehmen. Die Sparkassen sind von den Gemeinden durch Gründungsakt errichtet worden und stellen Sondervermögen der Gemeinde dar. Veräußerungs- und Verfügungsbeschränkungen sind für den Begriff des wirtschaftlichen Eigentums unbeachtlich, solange das Gut bei der Unternehmensfortführung zur Erzielung von Erfolgsbei-

trägen oder im öffentlichen Bereich auch für die Erfüllung öffentlicher Zwecke genutzt werden kann. Dem widerspricht nicht, dass eine Kommune nach § 90 Abs. 3 GO NRW Vermögensgegenstände nur dann veräußern darf, wenn sie diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht benötigt. Hier handelt es sich um eine gesetzliche Verfügungsbeschränkung, die aber nicht der o.g. Definition des Vermögensgegenstandes entgegensteht. Andernfalls wären weite Teile des kommunalen Sachanlagevermögens, z.B. Straßen oder Verwaltungsgebäude, nicht bilanzierungsfähig. Darüber hinaus können Sparkassen durch eventuelle Veräußerungserlöse oder ausgekehrte Jahresergebnisse für die Gemeinde einen wirtschaftlichen Wert darstellen. Das hat die Privatisierungsdiskussion um die Veräußerung der Sparkasse der Hansestadt Stralsund deutlich gemacht. Dass erhaltene Überschüsse unter Berücksichtigung des § 28 SpkG NRW dabei nur für gemeinnützige Zwecke i.S.d. Steuerrechts verwendet werden dürfen, ist aus bilanzieller Sicht unerheblich. Keine Gegenargumente Gegen die Einbeziehung von Sparkassen in die gemeindliche Bilanz wird vorgebracht, dass sie nicht als eigener Aufgabenbereich der Gemeinden verstanden werden können („öffentlicher Auftrag“, „öffentliche Trägerschaft“, „Regionalprinzip“ etc.). Dagegen spricht aber, dass Sparkassen bereits auf Grund sparkassen-

gesetzlicher Regelungen öffentliche Aufgaben übernehmen. Auch die im SpkG NRW normierten organisatorischen, personellen und haftungsrechtlichen Verknüpfungen zwischen der Gemeinde und der Sparkasse stützen die Annahme einer eigentümerähnlichen Rechtsposition der Kommune in diesem Bereich. Der Gemeinde stehen ferner einem Eigentümer vergleichbare Befugnisse in maßgeblichen Fragen der Willensbildung und Entscheidung zu. Im Ergebnis stellen Sparkassen nach dem Gesamtbild des sparkassenrechtlichen und wirtschaftlichen Rahmens wirtschaftliches Eigentum der Gemeinde dar. Entscheidend ist hier, dass der Kommune wirtschaftliche Erfolgsbeiträge zustehen und die Sparkassen für die Erfüllung öffentlicher Zwecke der Kommune genutzt werden. Es besteht somit für die Kommune die Verpflichtung, die Sparkasse in der NKF-Eröffnungsbilanz anzusetzen. So wird – im Rahmen der GoB – ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Kommune vermittelt. Marius Nieland, Stadtkämmerer der Stadt Essen und Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Finanz-, Kassen- und Rechnungsbeamten; Andreas Dörschell, Vorstandsmitglied der IVC Independent Valuation & Consulting AG; Norbert Meier und Thomas Semelka, Stadt Essen.

Lernen

Tipps zur Doppik

Kommunen können von anderen Kommunen lernen. Das Internetportal www.verwaltungsdoppik.de bietet Haushaltsreformern Raum für den Erfahrungsaustausch.

Mit der Einführung der Doppik bewegen sich die deutschen Kommunen auf völlig neuem Terrain. Während die ersten Städte ihre Vorbereitungen bereits abgeschlossen haben, stehen andere noch ganz am Anfang. Manche haben noch nicht einmal entschieden, ob sie die Kameeralistik durch die kaufmännische Rechnung ersetzen wollen. Unter der Adresse www.verwaltungsdoppik.de hat Markus van der Zee, NKF-Projektleiter im nordrhein-westfälischen Marienheide, gemeinsam mit seinem Bruder Frank van der Zee eine Webseite zum Thema Haushaltsreform geschaffen. Auf der Webseite befinden sich Beiträge rund um das Thema Einführung der Doppik. Die Liste der hinterlegten Dokumente reicht von „Allgemeine Fragen zur Haushaltsreform“ bis zur „Neuorganisation von Kämmerei und Kasse“.

Unter den Dokumentationen sind zum Beispiel das Doppiklexikon der Stadt Bitterfeld, die Eröffnungsbilanz der niedersächsischen Kommune Katlenburg-Lindau mit Dokumentation oder der Überblick über das Gesamtkonzept der Doppikeinführung der Stadtverwaltung Gelsenkirchen verlinkt. Auch einzelne Fachleute unterstützen die Idee, die hinter dem Informationsportal steht, mit spezifischen Beiträgen. Die „van der Zee“-Brüder möchten sich nicht als Unternehmensberater verstanden wissen: „Wir sind lediglich Moderatoren, die die Kommunikationsplattform zur Verfügung stellen“. Das Angebot ist daher nicht nur kosten-, sondern auch werbefrei.

Ideen

Wettbewerb für NRW-Kommunen

„Wir fördern Ideen“ lautet das Credo der Ideenoffensive der NRW.Bank. Nun soll die Kreativität der Verwaltungen auch im Rahmen eines Wettbewerbs prämiert werden.

Nordrhein-westfälische Kommunen können zeigen, was in ihnen steckt. Denn seit dem 5. Dezember 2005 läuft der Ideenwettbewerb der NRW.Bank. Die Landesförderbank prämiert innovative Beiträge zur Entwicklung Nordrhein-Westfalens. Kommunen und deren Bürger können ökonomische, ökologische, soziale oder kulturelle Innovationen vorstellen.

„Kreative Kommunen gewinnen einen Kreativworkshop.“

Der Wettbewerb teilt sich auf in vier Kategorien: Neue Wege in den kommunalen Serviceleistungen, Innovative Wirtschafts- und Standortförderung, Strukturwandel und demographischer Wandel, Innovationsideen aus der kommunalen Verwaltung. Jede Kommune kann zwei Projekte präsentieren, die nicht älter als zwei Jahre sind oder sich bereits im konkreten Planungsstadium befinden. Die NRW.-Bank prämiert die Gewinner ihres Wettbewerbs mit Kreativworkshops für das jeweilige Siegerteam. Schirmherr des kommunalen Ideenwettbewerbs ist der nordrhein-westfälische Innenminister, Dr. Ingo Wolf. Bewerber können ihre Unterlagen bis zum 30. April 2006 bei der NRW.Bank in Düsseldorf unter dem Stichwort „Ideenwettbewerb einreichen. Informationen zum Wettbewerb bietet die Webseite: www.wirfoerdernideen.de.

© 2004 KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft, deutsches Mitgliedsunternehmen von KPMG International, einer Causasensenschaft schweizerischen Rechts. Alle Rechte vorbehalten.

Erfolg ist keine Frage des Zufalls,

sondern der richtigen Entscheidungen.

Privatisierungen können helfen, öffentliche Aufgaben effizienter zu erfüllen und Haushalte zu entlasten. KPMG analysiert mit Ihnen Einbindungsmöglichkeiten privater Partner und begleitet Sie bei der Vorbereitung und Umsetzung der Vorhaben. Profitieren Sie von unserem fundierten Know-how und der Erfahrung eines hierauf spezialisierten Teams. Für weitere Informationen: Leif Zierz, Tel. (069) 9587-1559, lzierz@kpmg.com; Dr. Steffen Wagner, Tel. (069) 9587-1507, steffenwagner@kpmg.com

www.kpmg.de

AUDIT ■ TAX ■ ADVISORY

KPMG

Finanzmanagement

Gut jongliert

Salzgitter spart durch Zins- und Schuldenmanagement 1,4 Millionen Euro

Im April 2003 beschloss der Rat der Stadt Salzgitter in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bank die Einführung eines portfoliobezogenen Zins- und Schuldenmanagements (ZIMA). Bereits 2004 realisierte Salzgitter Zinsminderausgaben von 1,28 Millionen Euro.

Von Ekkehard Grunwald

Wie wichtig ein prognosefreies und regelgebundenes Risikomanagement ist, zeigt sich in Verbindung mit Zinsmeinungen. Alle Zinsauguren sind seit Jahren vor jeder EZB-Sitzung von steigenden Zinsen ausgegangen. Die Kämmererei der Stadt Salzgitter teilte diese Meinung nicht, sondern ging von gleich bleibenden Zinsen aus. Die andauernde Seitwärtsbewegung der Geldmarktzinsen wurde auch tatsächlich erst seit Ende Oktober nach oben durchbrochen. Wir wurden somit wie nachstehend beschrieben belohnt. Durch das implementierte Risikomanagement können wir unsere Marktmeinung zu Zinsoptimierungszwecken einsetzen und

werden bei Marktveränderungen informiert, um gegensteuern zu können.

14 aus der Zinsbindung gekommene Kommunalkredite mit einem Gesamtvolumen von 61,2 Millionen Euro wurden nicht langfristig, sondern zwischen einem und drei Monaten „prolongiert“. Der erzielte Einspareffekt beläuft sich hochgerechnet für 2005 auf 1,4 Millionen Euro. Einen Betrag in Höhe von 20 Millionen Euro haben wir neben einer Finanzierung im 3-Monats-Euribor-Bereich mit einem Zinsswap über zehn Jahre abgesichert und gleichzeitig diverse Vorteilen generiert:

- Bei der Trennung von Zinsentscheidung und Liquiditätsbeschaffung sind vielfältige Varianten der Derivatstrukturen nutzbar,
- bei sich ändernden Markt- und Finanzsituationen kann flexibel reagiert werden, da eine jederzeitige Auflösung des Swaps ohne Aufhebungsentgelt möglich ist und eine Kapitalkostenminimierung erreicht werden kann.

Der Erfolg des Salzgitteraner ZIMA lässt sich auch an einem Vergleich der Zins-Einnahme-Quote mit und ohne ZIMA be-

legen. Die Quote sank kontinuierlich. Wir gehen davon aus, dass zum Ende 2005 die Quote sich in Richtung 4 Prozent bewegt.

Selbstverständlich optimal?

Das Zins- und Schuldenmanagement ist heute ein unverzichtbares Instrument. In der Situation schnell ansteigender Kassenkredite und des hohen Bestands an Kommunalkrediten sollte es selbstverständlich sein, dass Kommunen bzw. ihre Kämmerinnen und Kämmerer ihren Zinsaufwand für die kommunalen Kredite optimieren. Die Optimierung des Zinsaufwandes muss ein ständiges Geschäft sein. Es reicht nicht mehr aus, dass man im Zeitpunkt des Liquiditätsbedarfs – egal ob als Kommunal- oder als Kassenkredit – den Zinsaufwand über Marktabfragen ermittelt und den Kredit dann für die Dauer der Laufzeit „in die Schublade steckt“. Es genügt auch nicht, sich mal gelegentlich für eine konkrete Finanzierungssituation darum zu kümmern. Heute müssen die Finanzverantwortlichen mehr verlangen. Nach Laotse, einem chinesischen Philosophen, der im 3. und 4. Jahrhundert vor Christi lebte, gibt es nämlich auch eine Verantwortlichkeit für das eigene Unterlassen gebotener Handlungen: „Verantwortlich ist man nicht nur für das, was man tut, sondern auch für das, was man nicht tut“. Es gibt Zinsoptimierungsstrategien, die die Finanzverantwortlichen zu berücksichtigen haben oder berücksichtigen sollten.

Ekkehard Grunwald ist Kämmerer der Stadt Salzgitter.
ekkehard.grunwald@stadt.salzgitter.de

Zu bescheiden?

Wie kommunale Finanzmanager trotz strenger Anlagevorschriften die Rendite steigern können

Der Kämmerer hat es schwer. Er darf nur konservativ investieren und muss mit schmalen Renditen Haushaltslöcher stopfen. Wer kreativ ist und auf Wertsicherungskonzepte setzt, kann auch ohne Verletzung der Anlagerichtlinien hohe Renditen erzielen.

Von Reiner Beutler

Wenn es um Kapitalanlagen geht, sehen sich kommunale Entscheider grundsätzlich mit denselben Herausforderungen konfrontiert wie jeder andere institutionelle Investor auch. Häufig müssen zunächst geeignete interne Prozesse und Organisationsstrukturen geschaffen werden, um Investmentziele und -richtlinien zu definieren, externe Manager auszuwählen und den Anlageerfolg wirksam zu kontrollieren und aussagekräftig zu dokumentieren. Dabei sind Renditeerwartungen mit der gegebenen (meist kurzfristigen) Risikotoleranz in Einklang zu bringen, was die Definition von geeigneten Benchmarkindizes und die Interpretation von allerlei fast beliebig komplizierten Risikokennzahlen erfordert.

Enger Spielraum

Es gibt jedoch einen wesentlichen Unterschied, der das Leben des Kämmerers in dieser Hinsicht zumindest kurzfristig erleichtert, letztlich aber erschwert: Die öffentliche Herkunft der Mittel stellt extrem hohe Anforderungen an Transparenz und Sicherheit der Investments. So schreiben die Gemeindehaushaltsverordnungen (GemHVO) der Bundesländer z.B. in ähnlicher Weise den Ausschluss von Währungsrisiken und die Beschränkung auf breit gestreute Standardtitel vor. Für einzelne Assetklassen wie Aktien oder offene Immobilienfonds werden strenge Höchstgrenzen definiert. Andere, etwa Wandel- oder Optionsanleihen, werden kategorisch ausgeschlossen. Darüber hinaus muss jede betroffene Gemeinde Richtlinien erlassen, um strenge Sicherheitsanforderungen und Dokumentationspflichten zu erfüllen. Als Folge realisieren die Kommunen häufig geldnahe Anlageformen mit vernachlässigbarem Schwankungsrisiko, dafür aber mit äußerst mageren Renditen.

Vordergründig vereinfachen die Selbstbeschränkungen die Anlageentscheidung für den kommunalen Manager. Aber letztlich wird die wachsende Kluft zwischen leeren Kassen und drängenden kommunalen Aufgaben manchen Kämmerer zur Suche nach kreativen Lösungen mit höheren Ertragserwartungen drängen. Hier gibt es eine ganze Reihe von Ansätzen. Dabei sollte man sich nicht auf die Betrachtung der Risikocharakteristika einzelner Anlageklassen beschränken, sondern den Blick auf das Gesamtportfolio richten. Dann lässt sich durch den Diversifikationseffekt und die dynamische Anpassung der Portfoliostruktur in aller Regel eine Verbesserung der Gesamtrendite erzielen, ohne die Risikotoleranz erhöhen zu müssen.

Erträge steigern

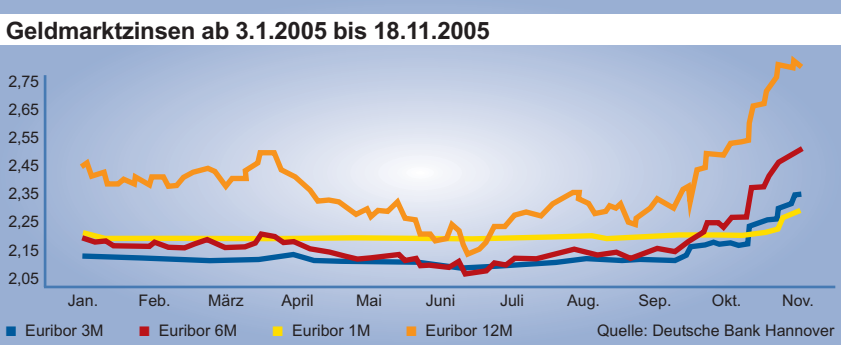
Bei so genannten Wertsicherungskonzepten erwirbt der Anleger eine „Versicherung“, die unterschiedlich ausgestaltet sein kann: Erhalt des eingesetzten Kapitals oder auch eine definierte Maximalabweichung von einer vorgegebenen Benchmark, etwa einem Geldmarktsatz. Durch den Einsatz von Derivaten oder dynamischer Portfolioanpassung entsteht dabei ein wachsender Ertragspuffer, der die zunehmende Beimischung stärker schwankender, aber langfristig eben auch besser performender Investments erlaubt. Zum Beispiel liefern gerade Wandelanleihen wegen ihrer günstigen Korrelationseigenschaften einen wertvollen Beitrag zum Gesamterfolg. Natürlich gibt es Sicherheit nicht kostenlos, der Anleger bezahlt eine „Prämie“. Sie besteht aber lediglich in Renditechancen, die ohne die Einschränk-

kungen der Sicherungsgarantie realisiert werden könnten. Dennoch sind Ertragsziele von über 5 Prozent bei Sicherung des eingesetzten Kapitals durchaus realistisch. Ob sie erreicht werden, hängt von der Güte der eingesetzten Prozesse und Modelle ab. Ausgereifte innovative Konzepte kommen weitestgehend ohne Prognosen aus, um der Volatilität menschlichen Entscheidungsverhaltens möglichst wenig Raum zu bieten. Sie verfügen über automatische Kontrollinstanzen und erlauben rasche Reaktionen auf Marktereignisse oder Veränderungen des Risikolimits. Beim Produktvergleich sollten aber zwei Aspekte berücksichtigt werden: die Kostenbelastung und das systembedingte Chancenprofil. Optionsgesicherte Wertsicherungsstrategien sind im Vergleich zu dynamisch gesicherten Portfolios teuer, ihre Prämien sind permanent zu bezahlen. Der zweite Punkt betrifft das Risiko, durch Marktschwankungen ausgestoppt zu werden und am folgenden Aufschwung nicht mehr teilzuhaben. Eine mehrjährige Investmentperiode etwa, die oft angewandt wird und sich auch in vielen Garantieprodukten für Privatkunden findet, bedingt die Gefahr, am Ende eben nicht mehr als nur die Garantie zu bekommen. Garantieprodukte sollten als Produkte aber als Konzepte verstanden werden, die den Wert eines Portfolios garantieren, und zwar in jedem Fall und nicht nur bei fallenden Kursen.

Neue Managementkonzepte

Ein besonders viel versprechender Weg liegt in der Verknüpfung einer Wertsicherungsstrategie mit einem Anlagekonzept, das die Handlungsoptionen großer Spezialfonds auch für kleinere Anlagebeträge zugänglich macht. Das Mittel der Wahl kann ein geeignetes Multimanagerkonzept sein. Aber nicht alles, was mit dem Präfix „Multi“ versehen angeboten wird, geht über ein traditionelles gemischtes Mandat hinaus. Insbesondere Manager-of-Managers-Konzepte bieten im breiten Spektrum des „Multimanagements“ ein weit reichendes, komplexes Dienstleistungspaket. Sie erlauben bei hoher Transparenz und Konsistenz des Risikomanagements flexible Reaktionen auf ein sich rasch veränderndes Marktumfeld. Steuerung und Koordination des Anlageprozesses liegen beim Manager of Managers: Er wählt die geeigneten Experten für die Segmente aus und sorgt dafür, dass die Gesamtstrategie konsistent umgesetzt wird. Die Verbindung von zentralem Vermögensmanagement und dezentraler Umsetzung bietet ein Höchstmaß an Prozesseffizienz, laufendes Monitoring schafft lückenlose Transparenz. Der Diversifikationseffekt umfasst Assetklassen, Manager und Investmentstile, die drei Ebenen ermöglichen eine optimale Risikostreuung und Ertragsstabilisierung. Als Teil einer Wertsicherungsstrategie verringert die besonders breite Diversifikation eines Multimanagerportfolios die Gefahr, wegen zu sensibler Stopp-Loss-Vorgaben zum falschen Zeitpunkt aus dem Markt gedrängt zu werden. Zudem lassen sich über die Bündelung der Anlagevolumina die Gesamtkosten für den Investor günstig beeinflussen. Hier sollte der Anleger darauf achten, ob die einzelnen Fondsbausteine zu institutionellen Konditionen angeboten werden oder einfach existierende Publikumsfonds samt ihrer Kostenstruktur übernommen wurden. Es gibt also viel Spielraum für innovative maßgeschneiderte Lösungen, die dem Bürger und seinem kommunalen Finanzmanager in zweierlei Hinsicht zugute kommen: Die Anlagesicherheit beruhigt den Steuerzahler, und der Renditezuwachs freut den Nutznießer kommunaler Leistungen.

Reiner Beutler ist Leiter institutionelle Kundenbetreuung Investment Management bei Siemens Financial Services.
reiner.beutler@sfs.siemens.de



CORPORATE BANKING

INVESTMENT BANKING

ASSET MANAGEMENT

PRIVATE BANKING

Weil wir nicht an Wunder glauben: Finanzlösungen für die öffentliche Hand.

FINANZLÖSUNGEN BASIEREN AUF WISSEN, NICHT AUF GLÜCK. Gut, dass sich die öffentliche Hand bei Finanzentscheidungen auf die langjährig gewachsene Partnerschaft mit der WestLB verlassen kann. Dank des tiefen Verständnisses für die Bedürfnisse der öffentlichen Hand bieten wir unseren Kunden ein vielfältiges Spektrum an individuellen Finanzprodukten. Welche wundervollen Handlungsspielräume Sie dadurch bekommen, lesen Sie hier: www.westlb.de/oeffentliche-kunden

WestLB

Bank der neuen Antworten

PARTNER DER SPARKASSEN

Prozessmanagement

Zürich baut auf seine Straßen

Wie die Schweizer ihr Stadtstraßennetz nachhaltig in Schuss halten

Die Stadt Zürich erhält ihre Straßen und Brücken auf der Basis des „Grundmodells Werterhaltung“. Das Züricher Tiefbauamt zählt dafür zu den Preisträgern des 7. Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerbs.

Von Martin Bürgi

Das Straßennetz der Stadt Zürich umfasst 740 km Straßen und rund 600 Kunstbautenobjekte. Es hat einen Wiederbeschaffungswert von etwa 3 Milliarden Franken. Für den Erhaltungsauftrag dieser Bausubstanz formulierte die Stadt vier Ziele:

- Die jährliche Summe der realisierten Maßnahmen zur Werterhaltung ist in Franken (Kosten) und Flächen (Leistung) ausgewiesen.
- Der durchschnittliche jährliche Wertverlust am Straßennetz aus betrieblicher Sicht ist ausgewiesen.
- Die Zustandsentwicklung des gesamten Straßennetzes über die Zeit (Wirkung) ist aufgezeigt.
- Die Stadt zeigt auf, wie der Erhaltungsauftrag nachhaltig wahrgenommen wird (intergenerative Gerechtigkeit).

Das Grundmodell fordert eine nachhaltige Erhaltung des städtischen Straßennetzes. Der durchschnittliche jährliche Wertverlust und die Summe der realisierten Erhaltungsmaßnahmen müssen langfristig im Gleichgewicht stehen. Die Projektsicht ist die klassische Sicht der Erhaltung. Sie gründet auf der Zustandsbeurteilung der einzelnen Straßenabschnitte und Kunst-

bauten. Daraus leiten wir eine Planung für die Erhaltungsmaßnahmen ab. Es folgt die Koordination mit den Maßnahmen der anderen Teilsysteme der Infrastruktur. So gelangen schließlich koordinierte Maßnahmen zur Realisierung. Die Netzsicht geht vom Inventar aller Anlagen aus. Aus Wiederbeschaffungswert und Lebensdauer ermittelt das Tiefbauamt den durchschnittlichen jährlichen Wertverlust für das ganze Netz. Der mittlere Zustandsindex über alle Abschnitte oder Objekte bildet die Zustandsentwicklung im Verlaufe der Zeit ab. Er ist der Indikator, der die Wirkung der Erhaltungsmaßnahmen im Netz misst.

Managementorientierung

Zentrale Innovation ist die konsequente Managementorientierung. Es gibt Ansätze, die entweder daten-, technikk-, buchhaltungsorientiert oder projektbezogen sind. Wir achten hier aber darauf, dass mit möglichst wenig Aufwand geeignete Schlüsselindikatoren bereitgestellt werden, mit denen wir den Werterhaltungsauftrag steuern (keine Datenfriedhöfe). Das Tiefbauamt stellt dem jährlichen Wertverlust (Netzsicht) die Summe der realisierten Maßnahmen (Projektsicht) gegenüber und führt die Überprüfung mit der langfristigen Zustandsentwicklung (Grundmodell Werterhaltung) durch. In der Netzsicht bewertet es die vorhandene Substanz zum Wiederbeschaffungswert. Dies hat aus Managementsicht Vorteile: Die Ermittlung eines Zeitwertes entfällt, denn Zeitwertbestimmungen sind aufwändig und haben einen sehr großen Interpretationsspielraum. Entsprechend unscharf sind die daraus ge-

wonnenen Führungsinformationen. Der aus dem Wiederbeschaffungswert gewonnene jährliche Wertverlust lässt sich im Grundmodell Werterhaltung direkt den jährlich realisierten Maßnahmen gegenüberstellen. Netzbewertung (Wertverlust) und realisierte Maßnahmen sind automatisch auf gleichem Kostenniveau. Wir bilden einen nach Flächen gemittelten Zustandsindex für das Gesamtinventar. Die verwendeten Normen geben nur an, wie der Zustandsindex für ein einzelnes Objekt oder für einen Abschnitt zu ermitteln ist. Eine systematische Maßnahmenplanung führten wir neu ein.

Die Abschnittsbildung erfolgt nicht in einem fixen Raster (z.B. alle 50 Meter), sondern maßnahmenorientiert. Die Erfassung der Straßen erfolgt mit Flächen- statt mit Achssystemen. So haben wir über ein geographisches Informationssystem die Straßendaten vom Stadtgeometer übernommen. Die Maßnahmenplanung umfasst nur vier Maßnahmengrundtypen. Wir überprüfen die Projektkredite mit Hilfe von Kennzahlen (Franken pro Quadratmeter). Damit setzt der Besteller die Kostenoptimierung in der Projektierungsphase durch. Straßen und Kunstbauten sind systematisch nach Quartieren, Verkehrslastklasse und Eigentümer strukturiert.

Unterscheidung nach Teilnetzen

Dies ermöglicht erstmals getrennte Aussagen zu den zwei Teilnetzen kommunal und überkommunal. Die Unterscheidung ist wichtig, da beide Teilnetze unterschiedlich finanziert werden. Die realisierten Maßnahmen messen wir in der Projektsicht.

Projekte erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre. Kosten und Leistungen werden für jedes Projekt einmal bei Projektabschluss festgehalten. Damit entfallen aufwändige und fehleranfällige Abgrenzungen beim jährlichen Buchhaltungsabschluss. Die vollständig integrierte Sicht geschieht über die laufende Rechnung und Investitionsrechnung. Aus Sicht der Straße ist es unerheblich, aus welcher Quelle Maßnahmen finanziert werden.

Entscheidend ist vielmehr, wie die Maßnahmen wirken (managementorientierte Sicht). Wir haben die Rolle des Bewirtschafters eingeführt. Er hat eine konsequent eigentümerorientierte Sicht (nicht projektorientiert) über das gesamte Inventar. Er tritt (auch intern) als Besteller auf und verfügt über die Budgets. Die Aufbauorganisation passten wir entsprechend an. Zur Steuerung verwenden wir für Straßen und Kunstbauten die gleichen Instrumente. Die Managementorientierung überwindet fachliche Verschiedenheiten und erlaubt eine ganzheitliche Sicht auf das Straßennetz, das aus verschiedenen Komponenten besteht.

Prognose zählt

Damit ist auch gezeigt, dass eine Ausweitung auf andere Infrastrukturen ohne weiteres möglich ist. Neu ist eine Prognose-sicht, die sich an der Lebensdauer der Komponenten des Straßennetzes ausrichtet. Sie ermöglicht zu sehen, ob die Erhaltung nachhaltig ist. Im Tiefbauamt wickeln wir die Projekte nach dem Phasenmodell des SIA (Leistungsmodell 112, branchenüblicher Standard) ab. Damit

sprechen Mitarbeiter des Tiefbauamts, Planer, Unternehmer und beteiligte Werke die gleiche Sprache.

Nutzen steigt im Zeitverlauf

Zürich ist mit Hilfe dieses Ansatzes in der Lage, in absoluten Zahlen anzugeben, wie es die Erhaltung des Straßennetzes nachhaltig gewährleisten kann. In der Schweiz treten der Bund, 26 Kantone und rund 3.000 Gemeinden als Straßen- und Infrastruktureigentümer auf. Sie alle können diesen Ansatz anwenden. Er ist auch übertragbar auf Eisenbahninfrastrukturen und Immobilienbestände. Der Ansatz selber ist nachhaltig, weil er auch in zehn oder 20 Jahren noch Gültigkeit haben wird. Sein Nutzen wird sich bei kontinuierlicher Anwendung noch steigern, weil sich die Inputdaten (Alterungsverhalten, Wertverzehr) durch die Auswertung der Zeitreihen stetig verbessern. Der Ansatz liefert transparente Entscheidungsgrundlagen für die Politik zur Steuerung des Werterhaltungsauftrags. Er optimiert Kosten, Leistung und Wirkung langfristig. Die Verwaltung zeigt damit der Politik alternative Handlungsweisen mit ihren Konsequenzen transparent auf und tritt damit in einen Dialog. Dieser ist von besonderer Bedeutung, weil gerade im Unterhaltsbereich die Kostentransparenz oft fehlt und damit die Versuchung für die Politik groß ist, Lasten auf künftige Generationen abzuschieben.

Martin Bürgi ist Leiter des Geschäftsbereichs Werterhaltung des Tiefbauamtes der Stadt Zürich.

Umdenken

Neue Studie: Strategien zur Verwaltungsmodernisierung

Die öffentliche Hand optimiert ihr Leistungsangebot. Eine aktuelle Studie zeigt auf, worin sie ihre künftigen Handlungsschwerpunkte sieht.

Von Petra Pfeifer

Die Modernisierungsbestrebungen der Kommunen ziehen große Veränderungsprozesse nach sich. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation haben von August bis Oktober 2005 gemeinsam mit der Deutschen Post eine Untersuchung aktueller Strategien zur Verwaltungsmodernisierung in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern und Landkreisen mit mehr als 150.000 Einwohnern durchgeführt. Die Studie zeigt, mit welchen Strategien die Kommunen ihre Herausforderungen angehen und wie weit sie auf diesem Wege vorangeschritten sind.

Ausgangspunkt war die Erhebung, in welchen Handlungsfeldern die Kommunen die meisten Einsparungspotenziale oder die größten Möglichkeiten zur Qualitätssteigerung sehen. Dem Handlungsfeld „Druckerei“ schreiben 87,3 Prozent der befragten Kommunen das höchste Kosten-senkungspotenzial zu. Im Bereich der „Institutionellen Kulturangebote“ gibt es kein klares Votum der Befragten. Während ein Drittel sein Leistungsangebot reduzieren will, planen 15 Prozent der Kommunen, dieses Tätigkeitsfeld auszubauen.

„Am meisten hat uns überrascht, dass nur 39 Prozent der Kommunen die Wirtschaftlichkeit von E-Government-Maßnahmen ermitteln“, sagt Achim Gözl vom Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation. Immerhin erhofft sich die Mehrheit der Studienteilnehmer dadurch positive Ergebnisse. Denn mit Hilfe von Informations- und Kommunikations-

techniken soll die Abwicklung von Verwaltungs- und Regierungsprozessen wirtschaftlicher gestaltet werden.

Prozesskosten ermitteln

Schon jetzt könnten die Kommunen über die Kosten- und Leistungsrechnung detaillierte Informationen über ihre Prozesskosten ermitteln. „Diese Daten werden jedoch kaum beachtet und damit die Möglichkeit, mit der Prozessabwicklung verbundene Kosten zu ermitteln, bisher noch wenig genutzt“, so Dr. Patrick Lehmann, Leiter des Programmbereichs Organisationsmanagement bei der KGSt. Immerhin zeigen die Studienergebnisse aber, dass die Kommunen beginnen umzudenken. Als ein Beispiel der Optimierung zeigt die Studie, dass heute schon über 80 Prozent der Kommunen im Handlungsfeld „Bürger-services“ E-Government-Leistungen an-

„Kommunen beachten ihre Prozesskosten noch wenig.“

bieten. Das Angebot soll künftig weiter wachsen. Auch verfügen bereits etwa 87 Prozent der Kommunen über Outsourcing-erfahrungen, die sich jedoch auf einige wenige Handlungsfelder konzentrieren. Bezüglich der Immobilienreinigung, der Abfallentsorgung und der Wirtschafts- und Tourismusförderung geben allerdings über 50 Prozent der Kommunen an, solche Projekte durchgeführt zu haben.

Die Studie unter dem Titel „Verwaltung im Umbruch – Strategien zur Verwaltungsmodernisierung“ ist am Fraunhofer-Institut erhältlich.

Kontakt: achim.goelz@iao.fhg.de.

p.pfeifer@derneuekaemmerer.de

LUTHER

Luther Rechtsanwalts-gesellschaft mbH



ERNST & YOUNG

Ausgewogene Interessen.

PPP optimiert Ihre Chancen, künftige Investitionsstaus zu vermeiden, ausgewogene Verhältnisse wieder herzustellen und neue Potenziale zu aktivieren. Mit Hilfe eines privaten Partners schaffen Sie wettbewerbsfähige Verwaltungsstrukturen, sparen Kosten in signifikanter Höhe und entlasten so Ihren Haushalt. Bei allen PPP-Projekten, Privatisierungs- und Restrukturierungs-vorhaben stehen Ihnen die hochspezialisierten Teams von Ernst & Young und von der Luther Rechtsanwalts-gesellschaft zur Seite: Wirtschaftsprüfer, die Ihnen helfen, maßgeschneiderte Konzepte in die Realität umzusetzen. Architekten- und Immobilienberater, die mit innovativen Ideen den Wert Ihrer Immobilie mobilisieren. Rechts- und Steuerberater, die alle relevanten Fragen bereits im Vorfeld klären, damit Sie keine Risiken eingehen.

Sprechen Sie mit uns und profitieren Sie von multidisziplinären Beratungsleistungen aus einer Hand! Luther Rechtsanwalts-gesellschaft mbH: Tobias Lüpke, Telefon +49 (6196) 996 27048, tobias.luepke@luther-lawfirm.com; Ernst & Young AG: Michael Janetschek, Telefon +49 (6196) 996 24540, michael.janetschek@de.ey.com

Berlin, Dresden, Düsseldorf, Essen, Eschborn/Frankfurt a. M., Hamburg, Hannover, Köln, Leipzig, Mannheim, München, Nürnberg, Stuttgart

www.luther-lawfirm.com

Beteiligungsmanagement • Immobilienmanagement

Miteinander statt gegeneinander

Flensburger Beteiligungscontroller von Stadtwerken und Stadt arbeiten Hand in Hand

Nach fünf Jahren erwarten die Controller der Stadtwerke Flensburg von ihren Beteiligungen den Eintritt in die Gewinnzone. Durchschnittlich soll das investierte Kapital eine Rendite von mindestens 10 Prozent erzielen.

Von Axel Kostrzewa

Die Stadtwerke Flensburg GmbH wurde 1983 als Nachfolger des Eigenbetriebs der Stadt gegründet und nimmt seitdem kommunale Versorgungsaufgaben wahr. Das von den Stadtwerken betriebene Kraftwerk speist nach dem Prinzip der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) eines der größten Fernwärmenetze in Deutschland. Die Anschlussdichte im Versorgungsgebiet liegt bei 95 Prozent und umfasst sogar anliegende Gemeinden in Dänemark.

Die Anteile der Stadtwerke Flensburg werden von der 86.000 Einwohner zählenden Stadt Flensburg gehalten. Zu den hundertprozentigen Tochtergesellschaften zählen der städtische Nahverkehrsbetrieb, die Aktiv-Bus GmbH sowie die Dienstleistungsunternehmen TRIGIS GmbH, IT-Power und semeco GmbH sowie sieben weitere Betriebe aus den Bereichen Verkehr, Ver- und Entsorgung. Die Flensburger Förde Energie GmbH (FFE) dient seit 2005 als Plattform für die Umsetzung der Beteiligungsstrategie des Unternehmens. Sie ist eine reine Beteiligungsgesellschaft.

Beteiligungsstrategie

Ziele von Beteiligungen liegen rund um den Energiemarkt in regionalen Engagements und in strategischen Beteiligungen entlang der Wertschöpfungskette. Dabei fokussiert die FFE Wachstums- und Turn-



Foto: Stadtwerke Flensburg GmbH

Das Kraftwerk der Stadtwerke Flensburg speist eines der größten Fernwärmenetze in Deutschland.

around-Finanzierungen in bestehenden Klein- und mittelständischen Unternehmen. Den Break-even-Punkt einer Beteiligung erwartet das Beteiligungscontrolling nach fünf Jahren.

Danach sollte eine Beteiligung eine durchschnittliche Rendite auf das investierte Kapital von mindestens 10 Prozent erzielen. Das Engagement der FFE kann sowohl durch Eigenkapital- als auch Fremdkapitalvergabe erfolgen. Dabei unterscheidet sie zwischen reinen Finanzbeteiligungen, bei denen kein unternehmerischer Einfluss genommen wird, und Beteiligungen, bei denen die Rolle des Unternehmers aktiv mitgestaltet wird.

Das Beteiligungscontrolling umfasst zu einem erheblichen Umfang die Beurteilung potenzieller Engagements. Mögliche Beteiligungen unterwirft es einer Due Diligence, die neben der üblichen Analyse und Bewertung der wirtschaftlichen Lage auch eine Einschätzung des Managements umfasst.

Bewertungsmethoden

Unabhängig davon, ob die FFE eine vollständige Übernahme, eine Mehrheits- oder eine Minderheitsbeteiligung anstrebt, bewertet sie die Projekte nach der Methode des „Discounted Cashflows“. Als wesentlichen Einflussfaktor ermittelt das Controlling dabei einen gewichteten Zinssatz in Abhängigkeit von der tatsächlichen Kapitalstruktur und den Fremdkapitalzinsen und verwendet diesen über die gesamte Projektlaufzeit zur Abzinsung der Mittelrückflüsse (WACC-Methode).

Bei Beteiligungen unter 50 Prozent behandeln wir Ausschüttungserwartungen (in der Regel 10 Prozent auf das eingesetzte Kapital) bereits wie Auszahlungen und rücken so die freien Mittel für die Gesellschaft in den Fokus.

Politische Vorgaben

Das Beteiligungscontrolling im öffentlichen Sektor steht in einem anderen Handlungsrahmen als in der privaten Wirt-

schaft. Neben der betriebswirtschaftlichen Optimierung muss es politische Vorgaben berücksichtigen, die sich zum Beispiel in der Akzeptanz eines defizitären Hafen- und Flughafenbetriebs, in einer hohen Zahl an Auszubildenden niederschlagen oder in dem Anspruch, ein großer Arbeitgeber in der Region zu sein. Besonderen Einfluss hat die Geltung kommunalrechtlicher Rechnungslegungs- und Prüfungsvorschriften, die durch die Stadtwerke und ihre Töchter einzuhalten sind. Verbindungen mit rein privaten Unternehmen erfordern hier einen Ausgleich der verschiedenen Kulturen. Dennoch sind die Stadtwerke im Land ein gesuchter Partner und werden dieses Feld intensiver bestellen.

Eng verzahnt

Die Stadt Flensburg hat neben dem Beteiligungscontrolling der Stadtwerke ein eigenes Beteiligungscontrolling etabliert. Beide ergänzen sich insofern, als der Beteiligungscontroller der Stadtwerke die Informationen der Stadtwerke-Töchter gebündelt an die Stadt kommuniziert und auch umgekehrt die Vorgaben der Stadt in Bezug auf die Töchter aufbereitet und deren Einhaltung sicherstellt. Sichtbares Ergebnis ist der jährliche Beteiligungsbericht der Stadt Flensburg, der in weiten Teilen auf Informationen der Stadtwerke beruht. Darüber hinaus haben die Beteiligungscontroller einen fachlichen Austausch und regelmäßige Konsultationen etabliert, der weitere Funktionen auf beiden Seiten einbezieht. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der politisch besetzte Aufsichtsrat der Stadtwerke satzungsgemäß wichtige Entscheidungen billigen muss. Im Portfolio der Beteiligungen setzt das Controlling die Stabilität des

Unternehmens und die Wettbewerbsintensität des Marktes zueinander in Beziehung. Es ergeben sich drei Arten des Controllings: das buchhalterisch-retrograde Controlling mit niedrigem Handlungsdruck für stabile und risikoarme Unternehmen, das aktionsorientierte, zeitnah kontrollierende Controlling für den mittleren Bereich und das proaktiv-steuernde Controlling mit hohem Handlungsdruck für Unternehmen, die (noch) instabil in wettbewerbsintensiven Märkten agieren. Das Beteiligungscontrolling versorgt die Führung der Stadtwerke regelmäßig mit Informationen aus den Tochtergesellschaften. Einerseits führt es monatliche Abschlüsse zusammen und berichtet. Dabei beschränkt sich die Routine auf die Mehrheitsbeteiligungen. Andererseits werden in Beteiligungsgesprächen zwischen dem Controller und den Geschäftsführungen der Töchter die Ergebnisse, aber auch Defizite, geplante Maßnahmen und notwendige Entscheidungen diskutiert und dokumentiert. Im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanung koordiniert der Controller die Planungen der Tochtergesellschaften und die Beschlussfassung im Aufsichtsrat der Stadtwerke. Neben den klassischen Plan-Ist-Vergleich und den statischen Jahresvergleich treten mehr und mehr Ansätze des „Beyond Budgeting“ im Sinne der Formulierung relativer, am Ist orientierter Ziele. Dieser Prozess steht noch am Anfang, wird jedoch diskutiert.

Axel Kostrzewa ist Beteiligungscontroller der Stadtwerke Flensburg GmbH.
Axel.Kostrzewa@Stadtwerke-Flensburg.de

Rein ins Pflegeheim

Erfahrungen kommunaler Träger mit dem privatisierten Gesundheitsmarkt

Der demographische Wandel hinterlässt seine Spuren. Die Bevölkerung altert – und mit ihr die Zahl der Pflegebedürftigen. Das Problem: Kommunen können auf Grund leerer, öffentlicher Kassen keine bedarfsgerechte Versorgung anbieten. Private Investoren nutzen in diesem Umfeld ihre Chancen.

Von Prof. Dr. h.c. Frank André Audilet

Die Zahlen sprechen für sich: Mitte dieses Jahrhunderts werden in Deutschland nach einer Studie der DB Research rund 9 Millionen Menschen älter als 80 Jahre sein – etwa zweieinhalbmal so viele wie heute. Mit der Steigerung des Alters erhöht sich gleichzeitig allerdings auch die Zahl der Pflegebedürftigen. Denn je älter die Menschen werden, desto stärker steigt das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Und da immer weniger Menschen zu

von 2 bis 3 Prozent pro Jahr. Nicht zuletzt auf Grund dieser Marktsituation wird die DB Real Estate Management GmbH den ersten offenen Immobilien-Spezialfonds mit Pflegeheimen und einem Investitionsvolumen von 300 Millionen Euro für institutionelle Anleger auflegen. Die Mutter, die Deutsche Bank Gruppe, wird wohl Schützenhilfe leisten. Nach vielen Jahren ist dies die erste große „Bewegung“ in Deutschland in diesem interessanten Markt. Beim Deutsche Bank Fonds wird auf eine enge Zusammenarbeit mit den Kommunen gesetzt, was der sich bietenden Situation entspricht. Das ein oder andere Not leidende Haus dürfte damit auch einen neuen Besitzer erhalten.

Großes Nachholpotenzial

Doch auch andere private Anbieter arbeiten inzwischen mit den Kommunen zusammen. Denn der Bedarf ist hoch und das Nachholpotenzial ebenso. So ist das Gros der heutigen Einrichtungen, gerade im Pflegebereich, weitestgehend ersatz- und sanierungsbedürftig. Die öffentlichen Kassen sind leer, die Kommunen sind zu einer bedarfsgerechten Versorgung im Bereich der Pflege älterer und bedürftiger Menschen kaum oder nicht mehr in der Lage.

Die Vergangenheit zeigt, dass es im Gesundheitsmarkt und hier insbesondere im Bereich der Seniorenversorgung auf Professionalität ankommt. Das Pflegeheim ist eine „Managementimmobilie“ und sollte nur von dem betrieben werden, der das Geschäft auch versteht. Zu Recht berichteten die Medien Ende der Neunzigerjahre über marode Strukturen und Liquiditätsprobleme bei Seniorenimmobilien. Auch diese Altlasten haben sicherlich dazu beigetragen, dass Pflegeimmobilien in der jüngeren Vergangenheit bestenfalls vereinzelt in Fonds integriert wurden und

reine Pflegeheim-Fonds unbestrittenes Neuland sind.

Sozialer Anspruch

Letztendlich geht es bei Pflegeeinrichtungen darum, dem sozialen Anspruch, der an sie gestellt werden kann, zu entsprechen. Nur dann ist eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit einer Kommune oder Gemeinde möglich. Folglich hat die Branche genau an diesem Punkt reagiert. Neben der medizinisch-therapeutischen Versorgung sind die Themen Wirtschaftlichkeit und Quali-



Foto: Photocase

Flucht in die Natur: Das Gros der heutigen Pflegeheime ist ersatz- und sanierungsbedürftig.

tät gerade bei den erfolgreichen Einrichtungen in den Vordergrund gerückt. Die entscheidenden Parameter in ihrer Gesamtheit zu bewerten ist jedoch komplex.

Dieses nötige Spezialwissen wird wohl dafür sorgen, dass die Zahl der Anbieter überschaubar bleibt. Denn nur wenige Kreditinstitute und Anbieter von klassischen geschlossenen Fonds besitzen das Fachwissen im operativen Geschäft. Hier gilt es, nicht nur zu bewerten, sondern auch zu beherrschen. Schließlich muss die Immobilie primär unter Ertragswertge-

sichtspunkten betrachtet werden. Dieser Wert steht und fällt mit dem operativen Betrieb und der Konzeption.

Spezialfonds suchen sich Expertise aus dem Pflegesektor

Deshalb wird bei der Konzipierung der neuen Spezialfonds auf eine Kombination von internem Fondsmanagement und externem Berater- und Betriebswissen aus dem Bereich Pflegeheime und Krankenhäuser gesetzt werden müssen. Das heißt, die Prüfung, die Bewertung und die Aus-

den. Eine Kommerzialisierung des Pflegegedankens findet dabei nicht statt, wohl aber eine Berücksichtigung der realen Situation.

Zwischen Anspruchsdenken und Realität

Eine ganz andere Situation ist die der öffentlichen Organträger: Diese stehen zwischen dem Anspruchsdenken der Bevölkerung, die sie vertreten, und der wirtschaftlichen Realität. „Für Kommunen bietet die Zusammenarbeit mit einem privaten Leistungsträger eine interessante Alternative“, sagt der Bürgermeister einer nordbayerischen Gemeinde, der aus politischen Erwägungen namentlich nicht genannt werden möchte. Er hat sich für eine Kooperation mit einem privaten Anbieter entschieden. So können Gemeinden davon profitieren, dass private Träger und Pflegeheimbetreiber oftmals effizienter wirtschaften können als viele der klassischen Häuser in kommunaler oder gemeinnütziger Trägerschaft. Der private Initiator eines solchen Projektes ist nämlich alleine auf Grund seiner Verantwortung gegenüber den Anlegern in der Verpflichtung, ein wirtschaftlich tragfähiges Konzept umzusetzen.

Bleibt festzuhalten: Der Gesundheitsmarkt lockt, und Pflegeeinrichtungen bieten auf Grund der demographischen Veränderung der Bevölkerungsstruktur eine Chance auch für private Investoren. Mit dem Aufbrechen der alten Strukturen eröffnet sich ein Investitionsmarkt, bei dem in erster Linie Professionalität gefragt ist.

Prof. Dr. h.c. (Univ. del Golfo) Frank André Audilet ist Fachmann für private Pflegeeinrichtungen und Vorstandsvorsitzender der Global Real Estate AG.

„Bis zum Jahr 2050 müsste die Anzahl an Pflegebetten verdoppelt werden, um eine ausreichende Versorgung sicherzustellen.“

Hause betreut werden können, nimmt der Bedarf an Pflegeplätzen stetig zu. Auch dies ist ein Zeichen der Veränderung der Familienstrukturen in Deutschland. Eine solche Entwicklung belegt auch eine aktuelle Studie der Unternehmensberatung AT Kearney: Die Zahl von derzeit rund 700.000 Pflegebetten in Deutschland müsste sich bis 2050 ebenfalls verdoppeln, um eine ausreichende Versorgung sicherzustellen. Dies entspräche einem Zuwachs



2038: Verkehrsdezernent.

Die NRW.BANK hat die Ideen der Kommunen im Blick. Als kompetenter Partner wissen wir um die Herausforderungen in den Kommunen. Und haben die passende Antwort – ob mit intelligenten Förderprogrammen oder strukturierten Finanzierungslösungen. Wir reagieren schnell auf Ihren Bedarf. Mit Kapital. Mit Engagement. Und einer starken Mannschaft. Damit Ideen spielend Wirklichkeit werden.

Haben Sie auch Ideen? Dann fragen Sie nach uns – bei Ihrer Bank, Sparkasse oder in unseren Beratungszentren Rheinland 0211 826-4600 und Westfalen 0251 412-4600.

www.nrwbank.de



NRW.BANK
Wir fördern Ideen

PPP • Privatisierung

SERIE – HEIMATKUNDE: PPP IN SACHSEN-ANHALT

Mutig und motiviert
Sachsen-Anhalt: erstes kommunales Bundespilotprojekt

Seit März 2005 läuft das PPP-Projekt der Stadt Halle als erstes kommunales Bundespilotprojekt. Damit hat Sachsen-Anhalt ein Vorzeigemodell geschaffen. Zwischen dem letzten Federstrich unter das Vergabeverfahren und der Fertigstellung des gesamten Projektes sollen nur vier Jahre liegen. Das Bauvolumen umfasst 50 Millionen Euro.

Von Doris Hülsbömer

Ein Kind lacht auf den Fotos von der Kita „Sonnenschein“. Auch die Sonne scheint sich an diesem Wintertag lieber vom Ort des Geschehens fern zu halten. Jens Rauschenbach, Wirtschaftsprüfer beim 3P Beraterverbund Mitteldeutschland, demonstriert mit den Fotos der Kita Sonnenschein auf einem PPP-Workshop in Magdeburg, wie ein Investitionsstau aussieht: Herabbröckelnder Putz an den Außenwänden gibt den Blick auf weiße Betonsteine frei, von den Fensterrahmen splittert der Lack ab, und ein vernageltes Fenster rundet das Bild von der ungepflegten Tristesse ab. Dem Gebäude scheint sich seit Jahrzehnten kein Maler mehr genähert zu haben.

In Halle hat sich das Blatt zu Gunsten von PPP gewendet. Während PPP-Projek-

te auf Landesebene noch auf Vorbehalte stoßen, beginnt derzeit in Halle das Vergabeverfahren für die Sanierung von acht Schulen und sechs Kitas. Alle Baumaßnahmen sollen bis zum März 2010 abgeschlossen sein.

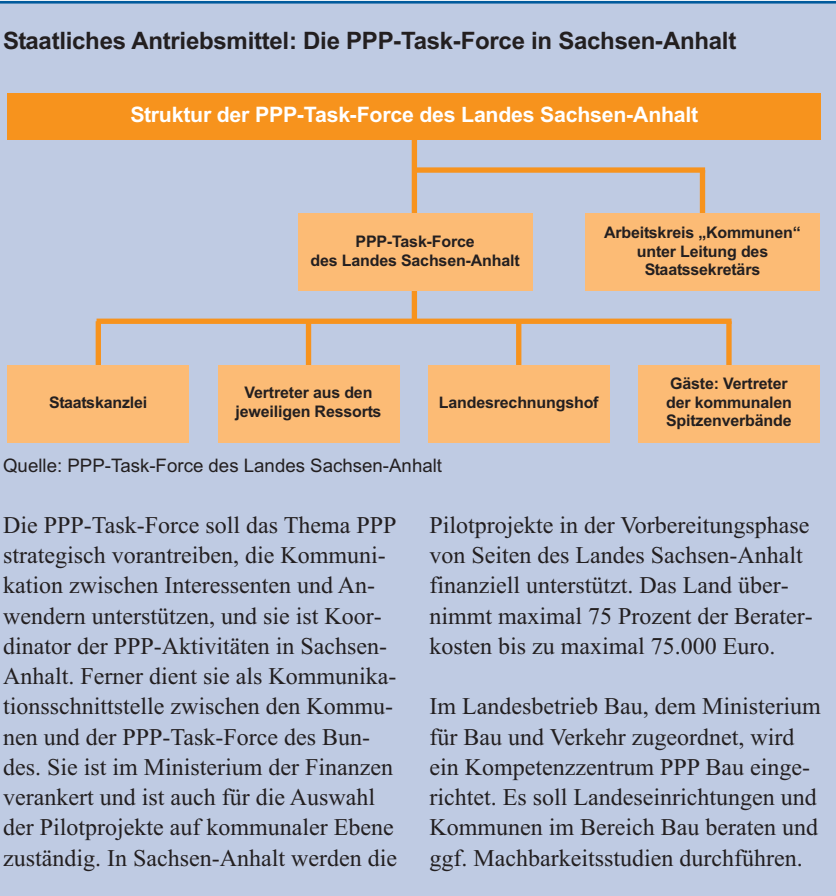
Projektrisiken auf Private übertragen
Die Stadt Halle konnte durch Effizienzgewinne und Kostenvorteile von den Vorteilen einer PPP-Herangehensweise überzeugt werden. Sie sollen zwischen 10 und 15 Prozent betragen. Wesentliche Projektrisiken wie die bei Planung, Bau, Finanzierung und Unterhalt werden auf den Privatbereich übertragen. Der Löwenanteil liegt bei den Schulen. Auf sie entfallen 40 der insgesamt 50 Millionen Euro Bauvolu-

JVA Burg als Landesprojekt
Etwa 30 km von Magdeburg entfernt soll ab 2007 die Justizvollzugsanstalt Burg/Madel errichtet werden. Privatisiert werden baubezogene Leistungen wie Gebäudeinstandhaltung, Betrieb technischer Anlagen, Energie- und Medienversorgung oder Hausmeisterdienste. Eine Teilprivatisierung findet beispielsweise beim Botendienst, der Wäscherei, der Küche und der Cafeteria oder der ärztlichen Versorgung statt. Das Eigentum an der JVA verbleibt beim Land. Der Betriebsbeginn ist für Herbst 2009 geplant.

men. Geplant sind Teil- und Komplett-sanierungen oder Ersatzneubauten von acht Schulkomplexen inklusive Turnhallen. Bei den sechs Kindertageseinrichtungen im Innenstadtbereich von Halle werden insgesamt rund 10 Millionen Euro in die Sanierung, die teilweise Erweiterung oder den Umbau bzw. Ersatzneubau investiert. Im November 2004 wurde das Projekt der Bundes-Task-Force vorgestellt. Seit März 2005 fungiert das Projekt als erstes kommunales Bundespilotprojekt.

Kreisgebietsreform kippt Schulsanierung
Im Landkreis Anhalt-Zerbst wurde 2004 eine Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, betreffend Sanierung, bauliche Unterhaltung und Bewirtschaftung von fünf sanierungs- und modernisierungsbedürftigen Schulstandorten (Schulgebäude einschließlich Sport- und Turnhallen), durchgeführt. Aus der Untersuchung ergab sich eine Kostenersparnis bei der PPP-Variante in Höhe von rund 15 Prozent über die Gesamtlaufzeit des Projektes. Im Frühjahr 2005 beschloss der Kreistag des Landkreises die Weiterführung des PPP-Projektes, vorausgesetzt, die Kommunalaufsicht gäbe ein deutliches Signal zur Genehmigungsfähigkeit des Projektes. In Sachsen-Anhalt müssen PPP-Projekte durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden. Diese Hürde konnte das Projekt nicht nehmen.

Wesentlicher Hinderungsgrund war die bevorstehende Kreisgebietsreform. Da-



raus ergab sich, dass der Landkreis Anhalt-Zerbst dreigeteilt werden soll. Die Schulen unterstehen daher zukünftig unterschiedlichen Gebietskörperschaften.

Zwar signalisierten die Beamten der betroffenen Gebietskörperschaften Zustimmung, entsprechende Kreistagsbeschlüsse – wie von der Kommunalaufsicht gefordert – will der Landkreis Anhalt-Zerbst im Hinblick auf deren Gebiets- und Finanzhoheit allerdings nicht einfordern. Darauf folgte der Beschluss des Kreistages des Landkreises Anhalt-Zerbst, das PPP-Projekt nicht durchzuführen.

Magdeburg: 20 Schulen für PPP-Modell ausgewählt
Auch in der Landeshauptstadt Magdeburg gibt es Probleme bzgl. der Genehmigungspflicht. Eine Analyse der Schulsituation ergab ein massives Gefahrenpotenzial:

- mangelhafter Brandschutz
- alle elektrischen Anlagen haben Gefahrenpotenzial
- Gefahrenpotenzial in der Wärmeversorgung
- Wasserschäden und Schimmelpilzbelastung

Daraufhin wurden 20 Schulen mit Bestandssicherheit für ein PPP-Modell ausgewählt. Da eine Reihe von Schulen bald geschlossen wird, könnten diese im Falle einer schnellen Realisierung des Projektes vorübergehend noch als Ausweichquartiere zur Verfügung stehen. Auch ergab der Wirtschaftlichkeitsvergleich die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante. Da die Landeshauptstadt aber durch das Konsolidierungskonzept einen „Nothaushalt“ führt, gelten außerordentliche Regeln und besondere Genehmigungsvorbehalte seitens der Kommunalaufsicht. Damit wird der gesamte Prozess weiter verzögert. Substanzverlust und Sanierungsbedarf der Schulen schreiten unvermindert weiter fort.

d.huelsboemer@derneuekaemmerer.de

„Die Stadt Halle plant acht Schulen und sechs Kitas über PPP zu sanieren. Das Vergabeverfahren läuft. Bauvolumen: 50 Millionen Euro.“

Enttäuscht resümiert der stellvertretende Landrat des Landkreises Anhalt-Zerbst, Klaus Hajek: „Das Verfahren der Genehmigung von öffentlichen Investitionen sollte umgekehrt laufen. Es dürften nur Investitionen in Eigenregie (der Kommunen, Anmerkung d. Red.) genehmigt werden, wenn die Prüfung ergeben hätte, dass eine PPP-Variante keine Vorteile für diese Maßnahme ergibt.“

Forschungsprojekt Halle (Saale): Leitfäden PPP-Schulen für Kommunen
In fünf Arbeitspaketen werden in dieser Studie bis zum 30.06.2006 handhabbare Praxisleitfäden PPP-Schulen für Kommunen erstellt. Ziel der Studie ist es, in einem ersten Schritt die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von PPP-Modellen unter den besonderen Verhältnissen der ostdeutschen Kommunen zu prüfen. Insbesondere Schulen gelten als ein effizienter Anwendungsbereich für PPP. Ein zweiter Schritt soll daher einen Schwerpunkt auf PPP in Schulen unter besonderer Berücksichtigung der Spezifika in den neuen Bundesländern setzen. Mit Hilfe der Leitfäden soll der Beschaffungsprozess standardisiert werden. Einheitliche, gut strukturierte Muster sollen den Aufwand in der Vorbereitungsphase minimieren. Bestehende Rechts- und Handlungsunsicherheiten der Akteure gilt es durch eine Standardisierung der Vergabe- und Vertragsverfahren abzubauen. Die Praxisleitfäden werden in fünf Schwerpunkte gegliedert:

- Untersuchung „Chancen und Hemmnisse PPP-Ost“ nach Sektoren und räumlichen Kategorien
- PPP-Eignungstest Schulen: Entwicklung eines Kriterienkatalogs
- Ausschreibungsunterlagen PPP-Schulen: Muster, Beispiele, Sanierung und Neubau
- Wirtschaftlichkeitsvergleich PPP-Schulen: Berechnungsschema, Muster und Beispiele
- Musterverträge PPP-Schulen: Vertragsgrundstrukturen, Muster und Beispiele.

Die Praxisleitfäden wurden vom 3P Beraterverbund Mitteldeutschland erstellt.

Auftraggeber der Studie ist die Bundes-Task-Force. Einheitliche, gut strukturierte Muster sollen den Aufwand in der Vorbereitungsphase minimieren.

Linklaters Oppenhoff & Rädler berät seit vielen Jahren bei Transaktionen und anderen Projekten des öffentlichen Sektors. Neben der Beratung von Privatisierungen haben wir uns auf die rechtliche und steuerliche Betreuung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften sowie die Strukturierung und Begleitung großer Beschaffungsprojekte spezialisiert. Unser Fokus liegt auf den Branchen Hochbau und Verkehrsinfrastruktur, der Informationstechnologie, dem Schienenverkehr/ÖPNV, den Wasser- und Entsorgungsmärkten sowie den öffentlichen Banken und dem Gesundheitssektor.

Fragen beantworten Ihnen gerne unsere Berliner Partner Dr. Detlev Schuster und Dr. Jan Endler.

(+49 30) 2 14 96-0
detlev.schuster@linklaters.com
jan.endler@linklaters.com

PPP • Privatisierung

Lichtblicke

Öffentliche Straßenbeleuchtung mit privatem Partner



Foto: S&K

Helle Wege sind nicht mehr selbstverständlich.

Dunkle Straßen in der Nacht? Dieses Phänomen ist hierzulande keine Seltenheit. In vielen deutschen Städten und Gemeinden gehen aus Kostengründen immer früher die Straßenlaternen aus. Um dennoch ihrer öffentlich-rechtlichen Pflicht zur Aufrechterhaltung der Sicherheit nachzukommen, können Kommunen auf privates Know-how zurückgreifen.

Von Tobias Lüpke und Janina Kroll

Angesichts leerer Kassen verzichten Gemeinden immer häufiger auf die nächtliche Straßenbeleuchtung. Wie aber verträgt sich das mit ihrer Pflicht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung? Zu dieser Verpflichtung gehört es auch, für eine ausreichende Beleuchtung der öffentlichen Straßen zu sorgen. Es muss keine Illusion sein, dass die Kommunen Kosten senken, zugleich die Straßenbeleuchtung

effizienter gestalten und trotzdem ihre rechtlichen Verpflichtungen erfüllen. Ob durch den Verkauf der Beleuchtungsanlagen nach einem Vergabeverfahren oder im Rahmen eines In-house-Geschäfts, ob durch Public Private Partnership (PPP) oder mittels Contracting – oftmals ergeben sich Optimierungspotenziale, die zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung durch die Kommunen führen.

Vergabeverfahren und In-house-Geschäft

Anders als bei der Vergabe der Straßenbeleuchtung an einen externen privaten Betreiber können Gemeinden ihre Straßenbeleuchtungsanlagen auch an ein Unternehmen verkaufen, an dem sie selbst beteiligt sind (so genanntes In-house-Geschäft). Viele Kommunen sind sich allerdings unsicher, unter welchen Voraussetzungen sie von ihnen kontrollierte private Unternehmen ohne ein förmliches Vergabeverfahren mit der Erbringung von Dienstleistungen im Zuge eines In-house-Geschäfts beauftragen oder eine Konzession an diese vergeben dürfen.

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 13. Oktober 2005 (C-458/03) erneut klar gestellt: Ein vergabefreies In-house-Geschäft kommt nur noch bei Eigengesellschaften, also bei einer hundertprozentigen Beteiligung der öffentlichen Hand an der privatrechtlichen Gesellschaft, in Betracht. Denn nur dort kann die Gemeinde „eine ähnliche Kontrolle wie über eigene Dienststellen“ ausüben, und die Gesellschaft verrichtet die Tätigkeit „im Wesentlichen“ für die Ge-

meinde als öffentlichen Auftraggeber. Trotz der damit geforderten restriktiven Auslegung fanden bislang noch sämtliche Veräußerungen kommunaler Straßenbeleuchtungsanlagen im Rahmen von In-house-Geschäften oder Konzessionsverträgen statt. Dies nicht zuletzt, weil daraus eine erhebliche Kostenreduzierung für die Kommune resultieren kann.

„Der Contractor refinanziert sich durch reduzierte Energiekosten.“

Public Private Partnerships

Eine spürbare Entlastung des öffentlichen Haushalts bei der Neuordnung der öffentlichen Straßenbeleuchtung bietet aber auch eine PPP: Der Betrieb, die Unterhaltung, die Erneuerung, die Erweiterung und die Neuanlage von Straßenbeleuchtungsanlagen werden auf eine Projektgesellschaft übertragen. An diesem Special Purpose Vehicle hält die Gemeinde einen Zwerganteil. Sie kann ihre Einfluss- und Kontrollmöglichkeit in der Projektgesellschaft hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung sichern. PPP schon die Liquidität der öffentlichen Hand, da der private Partner die Finanzierung „mitbringt“. Die Folge: nicht unerhebliche, bislang nicht ausgeschöpfte Einsparpotenziale und eine bessere Nutzung von spezifischer Fachkompetenz. Bei vielen Hochbauprojekten, die sich bereits in der Umsetzungsphase befinden, konnten durch PPP-Strukturen nennenswerte Ein-

sparpotenziale zwischen fünf und 20 Prozent generiert werden.

Neue Impulse für die Umsetzung von PPP-Projekten wird das ÖPP-Beschleunigungsgesetz geben. Obwohl die Realisierung von PPP im Bereich der kommunalen Straßenbeleuchtung in Deutschland nahezu einzigartig wäre, lohnt es sich, das Thema näher zu beleuchten.

Contracting

Eine Alternative zu den vorgeschriebenen Wegen könnte das Finanzierungs- und Betreibermodell „Contracting“ darstellen. Ein per Vertrag (Contract) eingeschalteter Dienstleister, der Contractor, plant, errichtet, finanziert und/oder betreibt Energieeinsparmaßnahmen für den Auftraggeber (Contracting-Nehmer). Der Contractor übernimmt dabei das Risiko der energetischen Anlagenbewirtschaftung und erschließt Effizienzpotenziale, wobei er sich vertraglich zu einer Mindesteinsparung oder zu planbaren Energiekosten gegenüber der Gemeinde verpflichtet. Refinanziert werden die getätigten Investitionen des Contractors durch die reduzierten Energiekosten über eine vertraglich festgelegte Laufzeit.

Soweit die Einsparungen nicht zur Refinanzierung benötigt werden, kommen sie der Gemeinde zugute. Der Contractor kann auf Grund seines Know-hows und seiner größeren Flexibilität in der Regel ein höheres Kosteneinsparpotenzial realisieren als der Auftraggeber. Der Vorteil für den Auftraggeber: Obwohl er weder investieren muss noch ein Risiko trägt, ist er gleichwohl am Erfolg der Einsparmaßnah-

me beteiligt. Somit profitieren bei entsprechender Vertragsgestaltung beide Seiten von einem Contracting-Projekt. Grundlagen für die Realisierung eines solchen Projekts sind die Erhebung und die Analyse der notwendigen Daten sowie die Ausarbeitung eines Energiekonzepts und eines Contracting-Vertrages. Während in Österreich bereits zahlreiche Contracting-Projekte in Sachen Straßenbeleuchtung erfolgreich abgeschlossen worden sind, zögern deutsche Gemeinden bislang, ihre Straßen mit Hilfe des Contractings wieder ins rechte Licht zu rücken.

Im Fokus all dieser Betrachtungen sollte stets die Möglichkeit der Gemeinde stehen, Kosteneinsparpotenziale zu erschließen, Energieeffizienzprogramme zu etablieren und bestimmte, genau zu definierende Risiken auf einen Dritten zu übertragen.

Damit die öffentliche Aufgabenerfüllung auch im Bereich der Straßenbeleuchtung nachhaltig gewährleistet und effizienter gestaltet werden kann, müssen der anhaltende Investitionsstau gelöst sowie private Kapitalressourcen und privates Know-how zu Gunsten der Gemeinde nutzbar gemacht werden. Dann könnten Städte und Gemeinden auch ihrer Straßenninfrastruktur nicht nur nächtlichen Glanz verleihen.

Tobias Lüpke, Rechtsanwalt/Fachanwalt für Steuerrecht & Partner, und Janina Kroll, Rechtsanwältin, beide Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main.
tobias.luepke@luther-lawfirm.com

Eigeninitiative

Bürger sanieren eigenständig ihr Schwimmbad

Es gibt unzählige Formen der Privatisierung. Die Bürger der hessischen Ortschaft Dalherda haben ein besonderes Verständnis davon. Mit privatem Einsatz verhinderten sie die Schließung ihres Schwimmbads.

Von Petra Pfeifer

Leere Kassen zwingen viele Gemeinden, auf ihr Schwimmbad zu verzichten. Auch das Schwimmbad der Ortschaft Dalherda in der Rhön stand zeitweilig zur Disposition. Als Dalherda 1995 im Zuge der Gemeindegebietsreform in die Stadt Gersfeld eingegliedert wurde, drohte dem Schwimmbad das Aus. Doch die Bürger des 450-Seelen-Dorfs sahen nicht tatenlos zu, sondern reagierten mit ihrer Art der „Privatisierung“: 15 Bürger gründeten gemeinsam den „Verein zur Förderung des Schwimmbades“. „Gersfeld hatte schon zwei Schwimmbäder, und das Gesundheitsamt forderte Sanierungsmaßnahmen, die Gersfeld nicht leisten konnte“, erinnert sich Regina Birkholz, Gründungsmitglied und Vorsitzende des Schwimmbadvereins.

Durch die Mobilisierung der Bevölkerung und politischer Gruppierungen erreichte die Gemeinschaft, dass die Stadt Gersfeld die notwendigen Sanierungen finanzierte. Seither kümmern sich die 300 Vereinsmitglieder mit eigenen Kräften in ihrer Freizeit um den Erhalt des Bades. Die Gesamtkosten für die Sanierungsarbeiten hätten andernfalls etwa 300.000 Mark betragen. Die Stadt bezuschusste das Projekt jedoch mit lediglich 38.000 Mark.

Steigende Besucherzahlen

Seither entwickelte sich das Bad zu einem Kleinod, das sogar Besucher aus Fulda und von weiter her anzieht. Zu Spitzenzeiten besuchen bis zu 1.000 Gäste pro Tag das Schwimmbad. In den vergangenen Jahren arbeiteten die Vereinsmitglieder weiter engagiert an der Erhaltung des

Schwimmbads. So wurden die Terrasse überdacht, das Sprungbrett mit neuer Unterkonstruktion wieder aufgestellt, eine Windschutzmauer verschalt und Pflasterarbeiten durchgeführt. Etwa 700 Arbeitsstunden wandten die Dalherderer auf, um einen Wasserspielplatz zu bauen. Die Materialkosten in Höhe von 8.000 Euro übernahm der Verein. Mit der Zeit eigneten sich vier Mitglieder des Vereins sogar Kenntnisse bzgl. der schwimmbadeigenen Technik an, und seit zwei Jahren kümmern sie sich um den Winterdienst. Um den Lohn für den Bademeister zu sparen, machten einige Vereinsmitglieder den DLRG-Rettungsschein. Und sie werden nicht müde, das Schwimmbad attraktiver zu gestalten. Allein in der saisonalen Pause 2004/2005 erneuerten sie die Durchschreitebecken, montierten neue Außenduschen, strichen das Becken, reparierten sie sanitäre Anlagen und führten allgemeine Malerarbeiten durch.

Geringes Defizit

„Wir arbeiten gut und eng mit der Stadt Gersfeld zusammen, die uns bei unseren Vorhaben und Planungen unterstützt und entgegenkommt“, so Birkholz. Viel Hilfe hätten sie dabei auch immer durch die Bürgermeisterin Margit Trittin (SPD) erhalten. Durch Mitgliedsbeiträge, Spenden, das alle zwei Jahre stattfindende Schwimmbadfest und durch die Sponsoren war es möglich, dass die Stadt Gersfeld im Jahr 2004 lediglich ein Defizit von 30.000 Euro tragen musste. Damit dies so bleibt, ist der Verein bei jeder Haushalts-sitzung in Gersfeld besonders stark vertreten. „Von uns kommen immer 50 bis 100 Leute, damit wir nicht einfach so übersehen werden“, erzählt Birkholz. Und damit allen Anwesenden klar ist, worum es ihnen geht, haben sie immer Schwimmreifen und Plakate dabei.

p.pfeifer@derneuekaemmerer.de

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

Was heißt eigentlich Öffentlich?

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

Die Anforderungen steigen. Ob komplexe Zahlungsverkehrslösung,

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

Fordern Sie uns.

HypoVereinsbank

Ein Mitglied der HVB Group

Recht & Steuern

Gut in Form?

Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist eine steuerrechtlich attraktive kommunale Rechtsform

Kommunen suchen angesichts der angespannten Haushaltslage nach neuen Organisationsformen für ihre Aktivitäten. Neben Eigen- oder Regiebetrieben wurde bisher oft auf private Rechtsformen zurückgegriffen. Jetzt können sie ihre (nicht) wirtschaftlichen Tätigkeiten auch in einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) bündeln. Welche Besonderheiten gibt es bei der Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer?

Von Martin Schmitz und Tino Lesche

Kommunen können in Bayern bereits seit mehr als zehn Jahren die Rechtsform der AöR wählen, neuerdings auch in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Auch die Errichtung und der Betrieb einer AöR durch zwei oder mehrere Kommunen werden in den Gesetzen zugelassen. Da diese

„Kommunen sollten die AöR in den Rechtsformvergleich einbeziehen.“

Rechtsform nicht nur den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, sondern allen öffentlichen Dienstleistungen zur Verfügung steht, können künftig auch Teilbereiche der Daseinsvorsorge rechtlich verselbstständigt werden. Daher sollten die Kommunen bei der Entscheidung, bestimmte Aktivitäten auszulagern, die AöR in den Rechtsformvergleich einbeziehen. Dabei spielt die steuerliche Behandlung der AöR eine wichtige Rolle, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Steuergesetze die AöR als unmittelbaren Adressaten steuerlicher Pflichten und Rechte nicht kennen. Für die maßgebliche laufende Besteuerung mit Ertrag- und Um-

satzsteuern gilt daher keine Steuerpflicht kraft Rechtsform, wie sie beispielsweise bei den privatrechtlichen Kapitalgesellschaften vorgesehen ist. Um dennoch ein wettbewerbsneutrales Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anbietern zu gewährleisten, hat man bereits 1925 die Besteuerung der öffentlichen Hand im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) vorgesehen. Soweit der Staat sich wirtschaftlich betätigt, tritt er in ein potenzielles Wettbewerbsverhältnis mit seinen Bürgern. Ohne die Besteuerung der erzielten Erträge würde dem Staat ein nicht zu rechtfertigender Wettbewerbsvorteil eingeräumt. Diese würde den Wertungen des Grundgesetzes widersprechen.

Was ist steuerrelevant?

Sowohl die Körperschaftsteuer als auch die Umsatzsteuer knüpfen für die Steuerpflicht einer AöR an das Bestehen eines BgA an. BgA sind grundsätzlich alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dienen und die sich wirtschaftlich herausheben, wobei eine Gewinnerzielungsabsicht nicht erforderlich ist. Betriebe, die der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen, sind als sog. Hoheitsbetriebe nicht steuerrelevant.

Dies bedeutet im Ergebnis, dass eine AöR ebenso wie die Kommune als juristische Person des öffentlichen Rechts über eine steuerrelevante und eine steuerlich unbeachtliche Sphäre verfügt. Festzuhalten ist, dass die Abgren-

zung der einzelnen Sphären für die Steuerarten unterschiedlich verlaufen kann. Zurzeit erkennt die Finanzverwaltung die steuerliche Relevanz eines BgA erst ab einem Jahresumsatz von mehr als 30.768 Euro zu. Der Bundesrechnungshof hat dies in seinem Bericht vom 2. November 2004 allerdings kritisiert. Daher bleibt abzuwarten, ob diese Abgrenzung aufrechterhalten werden kann.

Gewerbsteuer adé

Die jeweiligen BgA der AöR unterliegen grundsätzlich der Körperschaftsteuer-



pfllicht. Die Besteuerung der AöR ist mit der Besteuerung einer Kapitalgesellschaft vergleichbar. Es gelten die bekannten Besteuerungsgrundsätze sowie die gleichen Steuersätze. Auch das Verhältnis zwischen Trägerkörperschaft (der AöR) zum BgA wird grundsätzlich dem des Alleingesellschafters zu seiner Kapitalgesellschaft gleichgestellt. Aktueller Streitpunkt, der gegenwärtig dem Bundesfinanzhof zur Entscheidung vorliegt, ist die Anwendung der verdeckten Gewinnausschüttung auf defizitäre BgA (Beschluss vom 25. Januar 2005 – I R 8/04). Kontrovers diskutieren hierzu die verschiedenen Lager, ob dies aus der Systematik des Körperschaftsteuergesetzes überhaupt zulässig sei bzw., wie weit die Gleichstellung mit den Kapitalgesellschaften gehen dürfe.

Ein Unternehmen unterliegt der Gewerbesteuer, wenn es beabsichtigt, Gewinne zu erzielen, und sich am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr beteiligt. Wegen der für einen BgA ausreichenden Absicht, Einnahmen – nicht Gewinne – zu erzielen, können BgA der AöR zwar der Körperschaftsteuer, nicht jedoch der Gewerbesteuer unterworfen sein. Je nach Einzelfall kann sich hieraus ein Vorteil im steuerlichen Belastungsvergleich zur Kapitalgesellschaft ergeben. Dies sollte in jedem Fall unter Liquiditätsgesichtspunkten beachtet werden. Umsatzsteuerlich bildet die Summe aller BgA das Unternehmen. Diese natio-

nale Rechtsauffassung erscheint jedoch angesichts der Kriterien der 6. EU-Richtlinie zur Mehrwertsteuer zunehmend zweifelhaft. Europarechtlich unterliegen auch Tätigkeiten, die einem potenziellen Wettbewerb zugänglich sind, der Umsatzsteuer, auch wenn es sich um hoheitliche Tätigkeiten handelt. Hieraus folgt, dass der Zuschnitt des Unternehmens für umsatzsteuerliche Zwecke anders sein kann als

„Die Besteuerung der AöR ist mit der Besteuerung einer Kapitalgesellschaft vergleichbar.“

ertragsteuerlich. Ein Vorsteuerabzug kann beansprucht werden, sofern die eingekauften Lieferungen und Leistungen innerhalb des BgA zur Ausführung steuerpflichtiger Umsätze – zumindest teilweise – verwandt werden. Allerdings sind steuerrelevante Lieferungen und Leistungen auch innerhalb der AöR, nämlich zwischen dem BgA und einem hoheitlichen Bereich, möglich. Soweit diese unentgeltlich erfolgen, greifen die umsatzsteuerlichen Ersatztatbestände, nach denen wiederum eine Gleichstellung mit entgeltlichen Lieferungen und Leistungen in bestimmten Fällen erfolgt, jedoch die Bemessungsgrundlagen durchaus günstiger sein können.

Soweit die AöR mit ihrem BgA der Ertrags- und Umsatzbesteuerung unterliegt, kann sie auch als Organträgerin einer von ihr gehaltenen Kapitalgesellschaft in Betracht kommen. Damit ist es denkbar, dass auch unterhalb der AöR privatrechtliche Konzernstrukturen im Bedarfsfall ausgebaut werden können.

StB Martin Schmitz ist KPMG Tax Partner, RA/StB Tino Lesche ist KPMG Tax Manager. MartinSchmitz@kpmg.com

Klüngel adé

Ausschreibung von Dienstleistungskonzessionen muss geregelt werden

Dienstleistungskonzessionen waren bislang vom Vergaberecht nicht erfasst – häufig zu Lasten des Wettbewerbs. Der Europäische Gerichtshof und die EU-Kommission treten dem nun zunehmend entgegen. Die Bundesregierung sollte die anstehende Neuregelung des Vergaberechts daher nutzen, um auch Dienstleistungskonzessionen zu regeln.

Von Dr. Jan Endler

In der Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe wird die Vergabe einer Dienstleistungskonzession bislang vielfach als geeignetes Mittel gesehen, die als lästig empfundenen Fesseln des Vergaberechts abzustreifen. Zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren belegen, wie millionenschwere Dienstleistungskonzessionen ohne jede Bekanntmachung und ohne Durchführung eines Auswahlverfahrens direkt vergeben wurden.

„Rechtssicherheit bei der Vergabe von Konzessionen fördert private Investitionen in öffentliche Vorhaben.“

Dabei nutzen die Auftraggeber eine nur historisch zu erklärende Regelungslücke: Vom Vergaberecht ausgenommen sind Verträge, bei denen die Gegenleistung überwiegend im Recht zur Nutzung der Dienstleistung liegt. Letztlich zahlen hier also die Nutzer die Dienstleistung, nicht

der öffentliche Auftraggeber. Typische Beispiele finden sich im Entsorgungs- und Verkehrsbereich oder bei öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP).

Faires Auswahlverfahren

Jüngste Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und eine Mitteilung der EU-Kommission vom 15. November 2005 (KOM (2005) 569) treten dieser Praxis nunmehr ausdrücklich entgegen. Danach hat auch die Konzessionsvergabe allgemeine Verfahrensregeln, insbesondere die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, zu beachten. Sie verpflichten die öffentliche Hand zu Transparenz, Öffentlichkeit und einem fairen Auswahlverfahren.

Ausdrücklich hat der EuGH nun klar gestellt, dass „zu Gunsten der potenziellen Bieter ein angemessener Grad von Öffentlichkeit sicherzustellen ist, der die Dienstleistungskonzession dem Wettbewerb öffnet und die Nachprüfung ermöglicht, ob die Vergabeverfahren unparteiisch geführt worden sind“ (EuGH, Urt. v. 13. Oktober 2005 „Parking Brixen“). Der Abschluss eines Vertrages ohne Ausschreibung ist damit nicht zu vereinbaren. Die Mitgliedsstaaten dürfen dementsprechend keine nationale Regelung fortgelten lassen, die eine Vergabe öffentlicher Dienstleistungskonzessionen ohne Ausschreibung ermöglicht. Im konkreten Fall wurde der Betrieb eines städtischen gebührenpflichtigen Parkplatzes direkt auf die Stadtwerke der beauftragenden Gemeinde übertragen. Der EuGH stellte fest, dass dieser Vorgang

eine Dienstleistungskonzession darstellt, die nicht ohne Ausschreibung vergeben werden durfte.

Mit ihrer neuen Mitteilung stößt die EU-Kommission in das gleiche Horn. Im Anschluss an die durch das Grünbuch zu ÖPP angestoßene Diskussion soll dem festgestellten Bedarf an Rechtssicherheit nunmehr mit einer gemeinschaftsweiten gesetzgeberischen Regelung entgegengetreten werden. Damit sollen verbindliche Vorgaben für die Vergabe von Bau- und Dienstleistungskonzessionen geschaffen werden.

Der EuGH äußerte sich bisher vor allem zum Zugang potenzieller Interessenten zu der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen. Die EU-Kommission nimmt in ihrer Mitteilung hingegen ausdrücklich auch den Rechtsschutz dieser Investoren in den Blick. Sie weist darauf hin, dass mit der gemeinschaftsweiten Einführung bindender Rechtsvorschriften für Konzessionen auch die Gemeinschaftsrichtlinien über Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge anwendbar werden. Dies bedeutet nichts anderes als die Einräumung von vor den Gerichten einklagbaren subjektiven Rechten der Mitbewerber um die Dienstleistungskonzession. Die EU-Kommission spricht von einem „Qualitätssprung für den Bieterschutz“.

Regelung im GWB wäre einfach

Die gegenwärtig unregelte und häufig wettbewerbsfeindliche Praxis der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen bleibt

jedoch für alle Beteiligten wenig erfreulich. Die neuen Entscheidungen des EuGH sollte der deutsche Gesetzgeber dementsprechend zum Anlass nehmen, in die anstehende Reform des Vergaberechts nunmehr auch die Dienstleistungskonzessionen einzubeziehen. Eine Regelung im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wäre denkbar einfach: Die öffentlichen Auftraggeber wären danach zu verpflichten, bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen den Transparenz- und Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. Deren Einhaltung könnte gegebenenfalls im vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahren überwacht werden.

Das hätte gleich mehrere Vorteile: Zunächst wäre ausdrücklich geregelt, dass ein Recht auf Durchführung und Überprüfung eines Vergabeverfahrens auch bei Dienstleistungskonzessionen besteht. Die EU-Kommission hat festgestellt, dass Unternehmen auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen sind, nationale Gerichte mit der Nachprüfung von Konzessionsvergaben zu befassen. Das gilt auch für deutsche Gerichte, und zwar insbesondere dann, wenn sich die Kläger auf gemeinschaftsrechtliche Grundsätze stützen wollten.

Des Weiteren würden die vergaberechtlichen Nachprüfungsinstanzen auch für die Nachprüfung der Konzessionsvergabe zuständig. Auf Grund enger Entscheidungsfristen und Sonderregeln, die Wettbewerb und Geheimenschutz zum Ausgleich bringen können, sind sie dazu auch besonders geeignet. Ähnlich wie vor der Einführung des Kartellvergaberechts besteht ge-

genwärtig hohe Unsicherheit über den zu wählenden Rechtsweg. Sowohl Zivil- als auch Verwaltungsgerichte haben sich in der Vergangenheit für eine Überprüfung von Dienstleistungskonzessionen für zuständig erklärt.

Mehr Rechtssicherheit

Schließlich würde eine vergaberechtliche Regelung die Rechtssicherheit fördern. Unterschiedliche Auslegungen zur konkreten Ausgestaltung von Transparenz, Öffentlichkeit und fairem Auswahlverfahren könnten durch die Vergabesenate in einem vergaberechtlich erprobten Verfahren in vergleichsweise kurzer Zeit geklärt werden. Die Regelung der Dienstleistungskonzession bedeutet dabei nicht zunehmende Bürokratisierung oder fehlende Flexibilität.

Die EU-Kommission erkennt an, dass für Konzessionen Verhandlungen zumeist sinnvoll und erforderlich sind. Ihre Konsultationen zum Grünbuch ÖPP ergaben, dass Rechtssicherheit bei der Vergabe von Konzessionen und ÖPP die Transaktionskosten verringern, den Wettbewerb fördern und zu mehr privaten Investitionen in öffentliche Vorhaben führen kann. Die Aufnahme der Dienstleistungskonzession in das GWB würde Deutschland diesen Zielen näher bringen.

Dr. Jan Endler ist Rechtsanwalt und Partner im Berliner Büro von Linklaters Oppenhoff & Rädler. jan.endler@linklaters.com

Recht & Steuern

◀ Fortsetzung von Seite 1

Die Reifeprüfung Experten diskutieren das Für und Wider des Vier-Säulen-Modells

auch einige Verlierer hervor. Wie wollen Sie die Verlierer auffangen?

Prof. Dr. Michael Eilfort: Die Zahlen aus dem Finanzministerium Rheinland-Pfalz wurden unter anderen Grundannahmen gerechnet als diejenigen der Kommission und sind damit vom Ansatz her nicht ganz korrekt. Tendenziell ist das Ergebnis aber richtig. Es wird relativ viele Gewinner und relativ wenige Verlierer geben. Für die Verlierer müsste man für einige Jahre einen Ausgleichsfonds einrichten – beispielsweise aus dem jetzigen Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer. Langfristig sollte dieser Anteil an der Umsatzsteuer zu Bund und Ländern zurück, damit dort mehr Steuerklarheit herrscht und die Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird. Ausgleichsmöglichkeiten können also relativ einfach eingerichtet werden.

Frau Andreae, was halten Sie von der Vier-Säulen-Lösung?

Kerstin Andreae: Ich finde es grundsätzlich sinnvoll, dass sich die Kommission noch einmal intensiv des Themas Kommunalfinanzen angenommen hat. Das Modell nimmt viele unserer Punkte auf und bietet Lösungsansätze. Eine Reform der Grundsteuer halte ich für sehr wichtig. Positiv ist auch, dass die Kommission die Stadt-Umland-Problematik aufgenommen hat und versucht, sie über den Anteil an der Lohnsteuer zu lösen, allerdings sehe ich noch nicht abschließend, dass damit das Problem gelöst ist. Ich kann mich auch mit einer Bürgersteuer anfreunden, weil tatsächlich der Äquivalenzgedanke, das Transpa-

renzprinzip und die größere Teilhabe zumindest theoretisch durchdringen. Das finde ich positiv.

Trotzdem habe ich viele offene Fragen. Die beziehen sich größtenteils auf die Verteilungswirkung. Wenn Sie, Herr Prof. Eilfort, sagen, dass es viele Gewinner und wenige Verlierer gibt, klingt das natürlich gut, und die Modelle dokumentieren das in der Theorie ja auch. Aber ich würde doch gerne genauer wissen, wo die Gewinner und wo die Verlierer sind und wie die Verteilungswirkung eben gerade zwischen Stadt und Land ausfällt. Vor allem interessiert mich, wie die Bürger belastet werden. Mit ihrem Modell werden die Unternehmen nicht mehr mit 25 Milliarden Euro belastet – dies entspricht in etwa dem Aufkommen durch die Gewerbesteuer –, sondern nur noch mit deutlich weniger. Irgendwer muss diese Differenz aber ausgleichen. Die Bürger? Eine Bürgersteuer von 3 Prozent wirkt doch als Flat-Tax und würde die unteren Einkommen prozentual mehr belasten als die höheren Einkommen. Es gibt also einige offene Fragen.

Prof. Dr. Michael Eilfort: Also, eine Flat-Tax wollen wir nicht. Die 3 Prozent Bürgersteuer sind auch grob gerundet und etwas weniger in der Realität. Wir wollen letztendlich so umrechnen, dass der Anteil, den die Bürger jetzt über ihre Einkommensteuer an die Kommune zahlen, nicht steigt, aber direkt beim Bürger auf dem Steuerbescheid ausgewiesen wird. Das heißt umgekehrt nicht, dass diejenigen, die bislang keine Einkommensteuer gezahlt haben, weil sie zu wenig verdient haben, nun plötzlich Bürgersteuer zahlen sollen. Also, ausdrücklich: Wichtig ist, dass es

sich um keine neue Steuer handelt. Die Bürgersteuer ist für niemanden eine neue oder zusätzliche Steuer, sondern sie macht nur sichtbar, was gezahlt wird, damit die Leute wissen, was an die Gemeinde geht.

Kerstin Andreae: Für mich sind die Faktoren Transparenz und Bürgerbeteiligung durchaus positiv zu bewerten. Aber das Modell bedingt hohe Steuerausfälle bei Bund und Ländern. Wie wollen sie diese kompensieren?

Prof. Dr. Michael Eilfort: Wir haben uns noch nicht auf Zahlen festgelegt. Wir wollen die Unternehmen durch zwei Dinge entlasten. Das eine ist die Vereinfachung. Denn die zukünftige allgemeine Unternehmensteuer als Nachfolgerin der Körperschaftsteuer und die kommunale Unternehmensteuer werden anders als heute Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer auf der gleichen Bemessungsgrundlage ermittelt – also einheitlich.

Kerstin Andreae: Ist das denn verfassungsgemäß? Ist es nicht so, dass man auf eine Berechnungsgrundlage nicht zwei Steuerarten legen darf?

Prof. Dr. Michael Eilfort: Das ist verfassungsrechtlich keine Frage. Und es ist eine starke Vereinfachung, weil derzeit nach zwei Systemen gerechnet wird. Es hätte für die Kommunen einen weiteren großen Vorteil, denn alle Nutzer der kommunalen Infrastruktur würden einbezogen – auch die Freiberufler. Im Moment ist die Gewerbesteuer ja eine alleinige Großbetriebsteuer – auch wenn sie momentan eine Scheinblüte hat, ändert das daran nichts. Im Zuge des internationalen Steuerwettbewerbs müssten wir die Steuern für die Unternehmen noch ein Stück weit senken. Das heißt, die Summe, die mit der Gewerbesteuer wegfiel, könnten wir nicht ganz

auf die anderen Steuern aufschlagen. Und richtig ist, dass dieses Modell vorsieht, dass wir die Kommunen unter dem Strich eher besser stellen wollen, um auch diese Reform möglich zu machen. Bei Bund und Ländern wird es in der Anfangsphase Verluste geben. Die wollen wir begrenzen. Dafür gibt es verschiedene Stellschrauben. Es bleibt aber anfangs ein gewisser Investitionsbedarf. Die Länder wissen auch, dass sie für die Kommunen mehr tun müssen. Deswegen sind bei uns einige Länderfinanzminister engagiert, obwohl ihnen klar ist, dass die Maßnahmen am Ende Geld kosten. Auf der anderen Seite muss mit diesen Impulsen auch Wachstum geschaffen werden. Eine Steuerreform ohne Wachstum funktioniert nicht. Wir müssen die Bedingungen für Unternehmen verbessern. Das sind kurzfristige Einnahmeverluste bei Bund und Ländern. Wir sind aber auch ziemlich zuversichtlich, dass das Geld nach kurzer Zeit wieder reinkommt, wenn dann in Deutschland auch mehr versteuert wird.

Was halten Sie von den im Koalitionsvertrag beschriebenen Maßnahmen?

Kerstin Andreae: Im Koalitionsvertrag steht Zweierlei: Die Regierung will die Gewerbesteuer weiterentwickeln. Sollte sie die Gewerbesteuer abschaffen, muss die Regierung diese und jene Kriterien für die kommunale Finanzlage erfüllen.

Das zeigt, welchen Kampf CDU und SPD schon an dieser Stelle ausgetragen haben. Ich glaube, dass die Auseinandersetzung mit der Steuerpolitik zwischen den beiden Koalitionären noch sehr hart geführt wird. Viele Fragen sind auf 2007 geschoben – wie z.B. das Thema Unternehmensbesteuerung – und das steht dann natürlich in direktem Zusammenhang. Insofern glaube ich, ist da erst mal Kräfte-messen angesagt. Was ich mit Bedauern

sage. Allerdings sage ich ganz klar: Die Abschaffung der Gewerbesteuer kommt nur in Frage, wenn für die Kommunen ein adäquater Ersatz gegeben ist und die Verteilungswirkungen gerecht sind.

Prof. Dr. Michael Eilfort: Für Gerechtigkeit bin ich auch immer, aber bitte im Aggregat und insgesamt betrachtet. Mit dem bisherigen Motto „Es muss etwas passieren, aber nichts darf sich ändern“ gehen wir alle unter. Ich wünsche mir, dass die Kommunen nach einer Reform insgesamt besser dastehen. Aber niemand kann garantieren, dass Veränderungen allen gefallen. Wer nur Gewinner fordert, macht alle zu Verlierern. Wir versuchen jedenfalls, in der Sache zu überzeugen. Alle Maßnahmen müssen gleichzeitig gestartet werden: Einkommensteuervereinfachung, Unternehmensbesteuerung und Gewerbesteuer. Ich teile jeden Punkt an der Kritik der Gewerbesteuer von Frau Andreae. Zusätzlich halte ich das Systemdenken für Quatsch, eine Steuer zu erheben, die bei anderen Steuern angerechnet wird.

Die Gewerbesteuer ist also vollkommen überholt, und es wird nun schon seit Jahrzehnten über die Abschaffung diskutiert. Sie passt nicht ins System. Natürlich war 2004 ein Rekordjahr. Die Kommunen könnten also deswegen auf der Gewerbesteuer bestehen wollen. Sie können aber auch anerkennen, dass sie porös und konjunkturanfällig ist, dass sie nur noch von Großbetrieben gezahlt wird und zudem durch eine vor dem Bundesverfassungsgericht anhängige Klage bedroht ist. Mit dem Ergebnis 2004 haben die Kommunen die optimale Verhandlungsbasis, wenn es um die Nachfolge geht. Man kann es ja auch positiv sehen.

Die Fragen stellte Vanessa Keppler.

v.keppler@derneuekaemmerer.de

Guter Wille

Neue Bundesregierung will PPP stärker fördern

Vor allem der Mittelstand soll künftig stärker von PPP profitieren. Ein Überblick über die Ziele der PPP-Task-Force von Schwarz-Rot.

Von Iris Meinking

Schwarz-Rot setzt auf PPP: Öffentlich-private Partnerschaften seien „ein Erfolg versprechender Weg, um Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu schließen“ – das betonen CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag, den die Verhandlungsführer dieser Parteien am 18. November 2005 unterschrieben haben.

Mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz hat die alte Bundesregierung bereits die gesetzlichen Rahmenbedingungen für diese Beschaffungsalternative der öffentlichen Hand verbessert. Daran will die große Koalition anknüpfen und weitere Hemmnisse in Sachen PPP beseitigen. Als Prüffelder sind etwa das Krankenhausfinanzierungs- und Sozialhilfegesetz, das Investmentgesetz sowie das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz im Visier. Außerdem seien gesetzliche Regelungen notwendig, die gewährleisten, dass auch der Mittelstand von PPP profitieren kann. Bislang sind Mittelständler zwar in PPP involviert: Laut Gutachten des Bundesbauministeriums waren an zwei Dritteln der nationalen Projekte mittelständische Gesellschaften direkt beteiligt. „Allerdings werden Projekte mit größerem Investitionsvolumen in der Regel auch von größeren Bietern geführt“, stellt Helmut Echterhoff, Vizepräsident des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, klar. Mittelständler würden in diesen Fällen, wenn überhaupt, nur als Nachunternehmer beauftragt. Echterhoff äußerte sich positiv zu den Bestrebungen der Koalition: „Wir freuen uns insbesondere darüber, dass die neue Bundesregierung dem Mittelstand den Zugang zu PPP-Projekten erleichtern will.“ Dr. Jörg Christen, Leiter der PPP-

Task-Force des Bundes, erklärte: „Wir werden aufmerksam zu beobachten haben, ob auch bei künftigen Projekten mit dem umfassenden PPP-Lebenszyklusansatz die erhoffte mittelstandsfreundliche Wirkung erzielt werden kann.“

Privates Kapital für Verkehrsbereich

Auch in Sachen Infrastrukturfinanzierung betont die neue Regierung die Einsatzmöglichkeiten von PPP. Zusätzlich zur herkömmlichen Finanzierung aus öffentlichen Haushalten könne eine Finanzierung durch PPP zum Einsatz kommen. Im Verkehrsbereich hat die große Koalition bereits ein Projekt ins Visier genommen: die Fehmarn-Belt-Querung als internationales PPP-Referenzvorhaben, eine Verbindung von der Ostseeinsel Fehmarn nach Dänemark. Machbarkeitsstudien, eine Verkehrsanalyse und -prognose sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ergaben, dass eine feste Querung sinnvoll für den Verkehr und gesamtwirtschaftlich nützlich sei. Kritiker befürchten den Verlust von Arbeitsplätzen im Fährhafen, Einbußen im Tourismus während der Bauzeit sowie negative Auswirkungen auf die Umwelt. Last but not least will die neue Regierung die gesetzlichen Rahmenbedingungen für PPP im Hoch- und Tiefbau weiter verbessern und die Anzahl der Pilotprojekte steigern. Die Arbeit der PPP-Task-Force soll verstärkt werden. Das Ziel: die Entwicklung einheitlicher Vertragsstrukturen und die Einführung allgemein anerkannter Regeln für eine Wirtschaftlichkeitsanalyse bei der Vergabe. „Die Arbeiten an einem bundeseinheitlichen Eckpunktepapier für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, an Leitfäden für Vergabeverfahren, zur Einbindung von Fördermitteln und zur Entwicklung von Standards bei Schul-PPP-Projekten laufen auf Hochtouren“, erklärt Christen.

i.meinking@derneuekaemmerer.de

DAS WICHTIGSTE FÜR ÖPP IST DAS GLEICHGEWICHT.



Chancen und Risiken müssen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften ausbalanciert sein – sonst scheitern sie. Deshalb verteilen unsere Berater die Gewichte von Anfang an so, dass keine Schiefelage entsteht.

Wir schaffen Balance in ÖPP-Projekten – für öffentliche Auftraggeber und private Unternehmen – mit mehr als 320 Rechtsanwälten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ

RECHTSANWÄLTE • STEUERBERATER • WIRTSCHAFTSPRÜFER • PARTNERSCHAFT

BERLIN BRATISLAVA BUDAPEST BUKAREST DRESDEN DÜSSELDORF
FRANKFURT/M. MOSKAU MÜNCHEN NEW YORK PRAG WARSAU

NOERR.COM

Personen & Positionen

„Alles gehört auf den Prüfstand“

Über Erfolge und Nachholbedarf in Sachsens Haushaltskonsolidierung

Dr. rer. pol. **Karl-Heinz Binus** ist Rechnungshofdirektor beim Sächsischen Rechnungshof in Leipzig. Der diplomierte Wirtschaftsingenieur arbeitete seit 1995 in diversen Expertengruppen des Rechnungshofes, u.a. zum Thema Controlling und Berichtswesen. Seit diesem Jahr ist er auch Mitglied der Lenkungsgruppe zur Einführung der Doppik in Sachsen.

In den Jahren 2000, 2002 und 2004 erwirtschafteten die sächsischen Kommunen positive Finanzierungssalden. Wie haben sie das geschafft?

Unsere Kommunen haben letztes Jahr ihre Ausgaben um 3 Prozent gesenkt und die Einnahmen um 2 Prozent gesteigert. Letzteres resultierte aus höheren Einnahmen der Kapitalrechnung: zum einen durch Veräußerungserlöse von Beteiligungen, insbesondere von Stadtwerken, zum anderen durch Zuweisungen für Investitionen vom Land zur Beseitigung der Hochwasserfolgen. Bei der laufenden Rechnung konnten die Einnahmen in Höhe des Vorjahres gehalten werden, obwohl die Zuweisungen und Erstattungen vom Land deutlich sanken. Vor allem Steuermehrein-

nahmen, insbesondere aus der Gewerbesteuer, verhinderten hier einen Einnahmerückgang.

Wie haben die Kommunen ihre Ausgaben senken können?

Im Verwaltungshaushalt wurde erstens beim Personal gespart. Durch den seit Jahren durchgeführten Personalabbau in den Kernhaushalten verringerten sich die Personalausgaben um weitere 3,3 Prozent. Neben dem originären Stellenabbau schloss eine Vielzahl von Kommunen Bezirkstarifverträge mit einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich ab. Von 1994 bis 2004 hat sich der Personalbestand in den Kernhaushalten nahezu halbiert. Zweitens wies die Kapitalrechnung der Kommunen geringere Sachinvestitionen und Zuweisungen sowie Zuschüsse für Investitionen aus. Das heißt, die Kommunen haben ihre Haushalte weiter zu Lasten der eigenen Investitionstätigkeit konsolidiert bzw. haben investitionsintensive Bereiche auf Dritte übertragen.

Wie haben sich die Konsolidierungsmaßnahmen auf die Verschuldung ausgewirkt?

Die Verschuldung ist in absoluter Höhe seit 2001 rückläufig. Der einwohnerbezogene Schuldenstand verringerte sich im gleichen Zeitraum auf Grund der demographischen Entwicklung weniger stark, 2004 stieg er sogar leicht an. Die Schuldendienstbelastungsquote sank dank rückläufiger Zins- und Tilgungsausgaben bei gestiegenen Gesamteinnahmen auf den niedrigsten Stand seit 1998. Sowohl die Bruttokreditaufnahme als auch die Til-

gung waren im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr rückläufig. Da die Kredittilgung höher lag als die Kreditaufnahme, ergab sich eine Nettoentschuldung. Dennoch wiesen 57 Prozent der kreisfreien Städte, 36 Prozent der Landkreise und 22 Prozent der kreisangehörigen Gemeinden einen Schuldenstand inkl. Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften aus, der über der jeweiligen Verschuldungsgrenze nach der Verwaltungsvorschrift „Kommunale Haushaltswirtschaft“ lag.

„Die massive Verschuldung kommunaler Wohnungsunternehmen belastet die Kommunen.“

Trotz der erzielten Erfolge gibt es noch Nachholbedarf. Wo brennt es besonders?

Finanzielle Schwierigkeiten entstehen vor allem in solchen Kommunen, die Strukturen geschaffen und Verpflichtungen begründet haben, die zwar wünschenswert, oftmals jedoch wenig wirtschaftlich waren. Die Bildung von Bürgerbüros, der Bau von Spaß- und Freizeitbädern oder ineffiziente Nahverkehrsprojekte sind nur einige Beispiele. Des Weiteren zwingen Anpassungen an die alten Länder und Bevölkerungsrückgang zu weiterem Personalabbau und behindern die Einstellung junger, gut ausgebildeter Mitarbeiter. Keine Alternative besteht zur weiteren Rückführung der Verschuldung bei den Kommunen, ihren Eigenbetrieben und Zweckverbänden.

Wie steht es denn um die Verschuldung der Eigenbetriebe?

Es ist unerlässlich, die Verschuldung der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie die Bürgerschaftsverpflichtungen der Kommune und ihrer Zweckverbände in die Bewertung der kommunalen Verschuldungslage einzubeziehen. Die massive Verschuldung der kommunalen Wohnungsunternehmen kann zu einer starken Belastung der Kommunen führen.

Was tut Sachsen dagegen?

Der Verschuldung muss durch Strategien zur weiteren Stadtentwicklung und Maßnahmen im Kommunalhaushalt, wie z.B. rechtzeitige Rücklagenbildung, begegnet werden. Das Sächsische Innenministerium stellt einen Handlungsleitfaden für kommunale Wohnungsgesellschaften, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, zur Verfügung. Außerdem werden die Aufsichtsratsmitglieder und Geschäftsführer der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften fortgebildet zu Themen wie Gesellschaftsrecht, Haftung und Finanzierungsinstrumente. Zudem darf der Sächsische Rechnungshof nun – dank des klaren Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 20.05.2005 zum Normenkontrollantrag gegen die geänderten Bestimmungen der SächsGemO – die Unternehmen der Kommunen direkt prüfen. Das ist sonst nur noch in Baden-Württemberg möglich.

Welche Maßnahmen empfiehlt der Sächsische Rechnungshof aktuell zur Haushaltskonsolidierung?

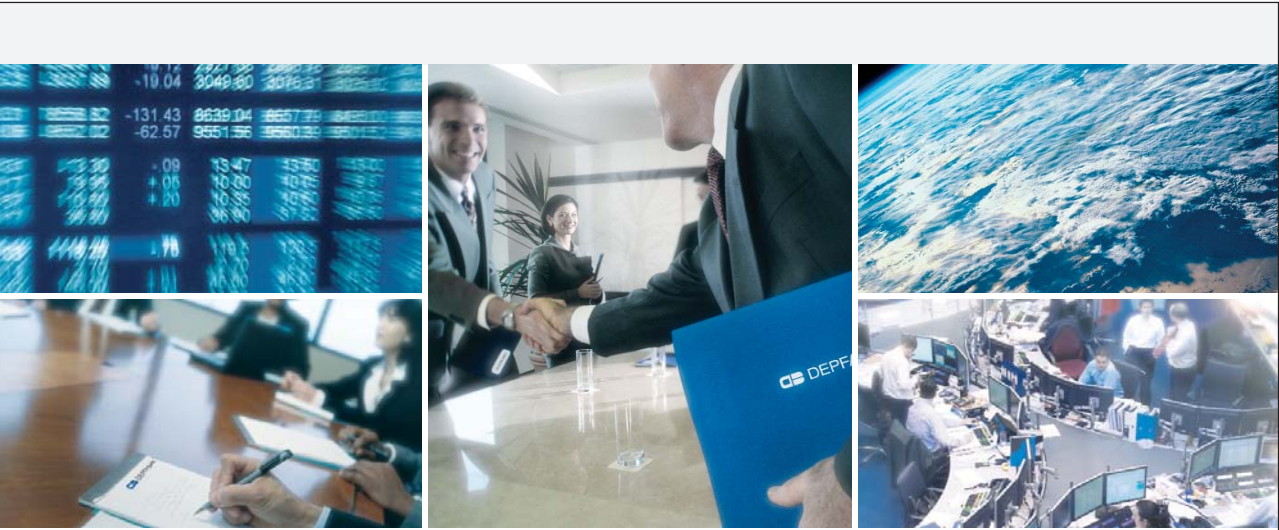
Die Kommunen sollten, aufbauend auf einer kritischen Überprüfung der Ist-Situation unter Einbeziehung der Themen Rückgang und Überalterung der Bevölkerung, alle geplanten Maßnahmen nach Bedarf, Notwendigkeit, Standard und vor allem vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit kontrollieren. Alles gehört auf den Prüfstand.

Wie unterstützt der Sächsische Rechnungshof hierbei die Kommunen?

Wir werden auch künftig hinsichtlich eines effektiven Personalbestandes beraten. In der Überarbeitung der Beratenden Äußerung „Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“ geben wir erneut Hinweise und Empfehlungen zur Organisation und zum Personalbestand in den Kernverwaltungen dieser Gemeinden. Handlungsempfehlungen für die rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen erhalten die Kommunen in der Beratenden Äußerung „Kommunale Eigenbetriebe“. Derzeit erfolgen erste Arbeiten zur Erstellung eines Organisationsmodells für Städte mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern, die Anpassung des vorliegenden Organisationsmodells für Landkreise ist geplant. Besonders wichtig bei der Untersuchung der eigenen Verwaltung ist die Nutzung des interkommunalen Vergleiches. Der Sächsische Rechnungshof hat hierfür Kennzahlen im Internet zur Verfügung gestellt.

Die Fragen stellte Petra Gessner.

p.gessner@derneuekaemmerer.de



Unser Fokus: Die öffentliche Hand

Wir sind einer der weltweit führenden Finanzdienstleister für die öffentliche Hand. Über unser Netzwerk von Tochtergesellschaften und Filialen in vielen europäischen Ländern, den USA, Japan und Hongkong unterstützen und betreuen wir unsere Kunden weltweit. Die öffentliche Hand und private Investoren profitieren dabei sowohl von unserer langjährigen Erfahrung und umfangreichen Expertise als auch von unseren kurzen Entscheidungsprozessen. Unsere Aktie ist an der Frankfurter Wertpapierbörse notiert. Mit einer Marktkapitalisierung von ca. 5 Mrd € und einem Streubesitz von 100% gehören wir zu den 30 größten Unternehmen des deutschen Aktienmarktes. Die erstrangigen Schuldtitel der Bank haben ein Rating von AA- (Fitch), Aa3 (Moody's) bzw. AA- (S&P).

Produkt- und Dienstleistungsspektrum der DEPFA BANK:

- Budget-Finanzierungen
- Liquiditäts-Fazilitäten
- Beratungsdienstleistungen (u.a. Rating-Beratung)
- Absicherungsgeschäfte für Kredit-, Zins- und Wechselkursrisiken (Derivate)
- Restrukturierungen von Verbindlichkeiten
- Verbriefungen
- Infrastrukturfinanzierungen
- Kredit-Versicherungen

DEPFA BANK plc
Frankfurt Office

Neue Mainzer Str. 75
60311 Frankfurt am Main

Tel: +49 69 92 882-0
Fax: +49 69 92 882-100
rmg@depfa.com
www.depfa.com
Bloomberg: DEPFA



DEPFA BANK: Dublin | Chicago | Kopenhagen | Frankfurt | Hongkong | London | Madrid | New York | Nikosia | Paris | Rom | San Francisco | Tokio

Veranstaltungskalender Januar 2005 bis März 2006

Termin	Titel	Veranstaltungsort	Informationen
17./18.1.06	Kommunen und Steuern	Oberursel/Taunus	www.euroforum.de
17./18.1.06	Der Aufsichtsrat im Unternehmen der öffentlichen Hand	Düsseldorf	www.euroforum.de
20./21.2.06	Speyerer ÖPP-Tage 2006	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	www.dhvspeyer.de
23.1.06	Mannheimer Wirtschafts- und Währungsgespräche: 7 Jahre Europäische Währungsunion	Mannheim	www.zew.de
2./3.3.06	Ökonometrie – eine praxisorientierte Einführung	Berlin	www.zew.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

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

Redaktioneller Fachbeirat: Dr. Constantin Alsheimer, Leiter des Büros des Stadtkämmerers der Stadt Frankfurt am Main; Dr. Jan Endler, Partner und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Linklaters Oppenheim & Rädler, Berlin; Timm Fuchs, Leiter des Finanzreferats, Deutscher Städte- und Gemeindebund (DSGB), Berlin; Herbert Gehring, Amtsleiter der Stadtkämmerei der Landeshauptstadt Dresden; Professor Dr. Heinz Grossekketter, Institut für Finanzwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster; Thomas Grotowski, Abteilungsdirektor Öffentliche Kunden, HypoVereinsbank AG, München; Thomas Köhler, Partner und Fachanwalt

für Steuerrecht, EY Law Luther Menold Rechtsanwälts-gesellschaft mbH, Frankfurt am Main; Robert Matthes, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Nörr Stiefenhofer Lutz, Dresden; Professor Dr. Georg Milbradt, Ministerpräsident des Freistaates Sachsen; Norbert Mörs, Bankdirektor Öffentliche Kunden, WestLB AG, Düsseldorf; Marius Nieland, Kämmerer der Stadt Essen; Thomas Northoff, Partner, Deloitte & Touche GmbH, München; Frank Oran, Dezernent für Finanzen und Beteiligungen der Landeshauptstadt Saarbrücken; Richard Sperl, Stadtdirektor der Landeshauptstadt München; Dr. Steffen Wagner, Partner, KPMG AG, Frankfurt am Main