

Deutsche Bank

Aktiengesellschaft



Unternehmen und Institutionen
CoC Nord/db-kommunal
20079 Hamburg

Persönlich

Herrn Kreisdirektor
Jochen Fromme
Landkreis Hildesheim
Bischof-Janssen-Str. 31

31134 Hildesheim

Adolphsplatz 7
20457 Hamburg

Peter Hiller/ba
Telefon (040) 3701-3710
Telefax (040) 3701-5028

Im März 1997

E 14/3.97

31.97 ✓

Hilly

"Alternative Finanzierungskonzepte für Kommunen"

Sehr geehrter Herr Fromme,

zu unserer bereits vereinbarten Zusammenkunft zur Diskussionsveranstaltung mit Vertretern der Landesrechnungshöfe, Kommunalaufsichtsbehörden und der kommunalen Spitzenverbände der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zum Thema "Alternative Finanzierungskonzepte für Kommunen" am

Mittwoch, 16. April 1997 um 10.30 Uhr
in den Räumen der Deutschen Bank,
Adolphsplatz 7, 20457 Hamburg

übersenden wir Ihnen beigefügt das von uns vorgesehene Veranstaltungsprogramm zu Ihrer Kenntnisnahme.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie uns das von Ihnen gegebenenfalls zur Verteilung an die Veranstaltungsteilnehmer vorgesehene Informationsmaterial (Broschüren, Redemanuskript, etc) bereits vorab (evtl. als Kopiervorlage) zur Verfügung stellen würden.

Wir hoffen auf einen erfolgreichen Verlauf der Veranstaltung und freuen uns, Sie am 16. April 1997 begrüßen zu können.

Für Rückfragen steht Ihnen der Rechtsunterzeichner jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Deutsche Bank AG in Hamburg

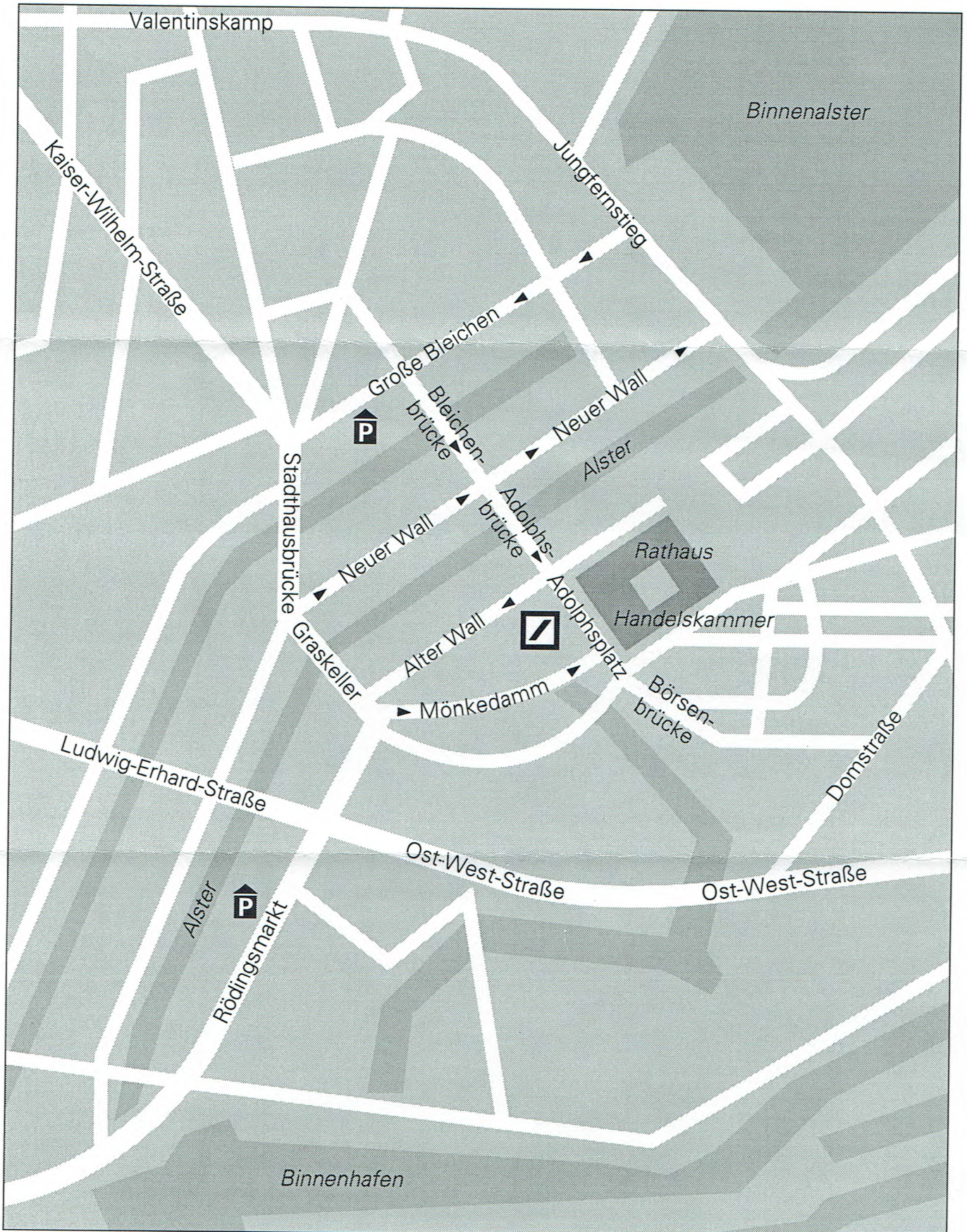
Hiller
Hiller)

Dr. Freytag
(Dr. Freytag)

Anlage: Veranstaltungsprogramm
Anfahrtsskizze

Anfahrtsweg

Veranstaltungsort: Deutsche Bank Hamburg · Adolphsplatz 7 · 20457 Hamburg



Parkmöglichkeiten bestehen u. a. in den Parkhäusern Bleichenhof und Rödingsmarkt



"Alternative Finanzierungskonzepte für Kommunen"

Veranstaltung vor Vertretern der Landesrechnungshöfe, Kommunalaufsichtsbehörden und der kommunalen Spitzenverbände der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein am 16.04.1997 in den Räumlichkeiten der Deutschen Bank Hamburg, Adolphsplatz 7, 20457 Hamburg.

Programm:

- | | |
|-------------------------------|---|
| 10.30 Uhr | Begrüßung und Moderation der Veranstaltung

Bernd A. Wilken, Mitglied der Geschäftsleitung Deutsche Bank Hamburg |
| 10.35 Uhr | Grundzüge, Anwendungsbereiche und Vorteile des Immobilien-Leasing als alternative Finanzierungsform für Kommunen

Hans B. vor dem Esche, Mitglied der Geschäftsleitung Deutsche Immobilien Leasing GmbH, Düsseldorf |
| 11.15 Uhr | Leasing bei staatlichen Hochbauprojekten: Erfahrungsbericht des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg

Prof.Dr. Dieter Kiefer, Rechnungshof Baden-Württemberg, Professor der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl |
| 12.00 Uhr | Imbiß |
| 13 ³⁰
13.00 Uhr | Private Finanzierung von Investitionen in der kommunalen Praxis

Kreisdirektor Jochen Fromme, Landkreis Hildesheim |
| 13.45 Uhr | Mobilienleasing für Kommunen und öffentliche Unternehmen

Wolfgang Karsten, Geschäftsführer der GEFA Leasing GmbH, Wuppertal |
| 14.30 Uhr | Abschlußdiskussion und Schlußwort |

Private Finanzierungskonzepte von Investitionen in der kommunalen Praxis

- von Kreisdirektor Jochen-Konrad Fromme, Landkreis Hildesheim -

im Rahmen der Veranstaltung der Deutschen Bank

„Alternative Finanzierungskonzepte für Kommunen“

am 16.04.1997 in Hamburg

1 Einleitung

Angesichts der Enge in den öffentlichen Haushalten kommt immer wieder das Thema "Privatisierung" als Beitrag zur Lösung der Finanzkrise des Staates und der Kommunen auf. Sie kann als ein Baustein von vielen - übrigens ein relativ kleiner - etwas zur Verbesserung der Situation beitragen. Ich möchte eins ganz deutlich machen: Investormodelle oder Privatisierung sind nicht geeignet, die gegenwärtige kritische Situation der öffentlichen Haushalte zu bereinigen.

Es kann immer nur um den Weg zur Verwirklichung eines Vorhabens gehen. Vorab muß in jedem Falle die verantwortliche Entscheidung stehen, kann und muß sich die Gebietskörperschaft das entsprechende Objekt oder Vorhaben leisten? Dabei kommt es immer darauf an, ob mittel- und langfristig die Folgekosten der entsprechenden Einrichtung getragen werden können oder nicht. Die Grundentscheidung muß aber vorab getroffen werden. Es geht bei der Privatisierung immer nur darum, die Folgekosten möglichst niedrig zu gestalten.

Vielfach wird mit einer privaten Finanzierung die Vorstellung verbunden, daß sich die Kommune mehr leisten kann als ohne ein solches Verfahren. Dies ist ein Irrglaube. Die Einnahmekraft kann dadurch nicht verbessert werden. Nur wenn die Folgekosten durch diesen Lösungsweg niedriger sind, als wenn die Kommune die Maßnahme selbst durchführt, kann über die Privatfinanzierung oder Privatisierung ein wirtschaftlicher Vorteile entstehen.

2 Eigener Erfahrungshorizont

Ich komme aus dem Landkreis Hildesheim, in dessen Grenzen acht Privatisierungsvorhaben im weitesten Sinne durchgeführt bzw. untersucht worden sind. Es handelt sich um

1. eines der ersten Betreibermodelle, die Kläranlage in Algermissen,
2. das Investormodell Kreishaus Hildesheim,
3. das Betriebsführungsmodell für das Spaßbad Rosenthaltherme (Wasserparadies) Hildesheim,
4. die Hildesheimer Krankenhaus GmbH als Eigengesellschaft,
5. das Investormodell Feuerwehrtechnische Zentrale,
6. das Betreibermodell Müll GmbH Hildesheim,
7. die Ausgliederung DEULA-Hildesheim und
8. eine Restmüllverbrennung.

Die Erfahrungen sind sowohl positiv als auch negativ. Für die Rosentherme hat die Stadt Hildesheim 1995 das "Faß ohne Boden" vom Bund der Steuerzahler verliehen bekommen. Das Vorhaben der Gründung einer Müll GmbH als Eigengesellschaft von den entsorgungspflichtigen Körperschaften Stadt und Landkreis Hildesheim mußte 1992 wegen Unwirtschaftlichkeit aufgegeben werden. Durch zusätzliche Steuern wäre die Müllgebühr erheblich höher geworden als bei der Rechtsform des Zweckverbandes. Das Betriebsführungsmodell Krankenhaus Hildesheim GmbH läuft so gut, daß sogar in dem durch schwere Einschnitte durch das Gesundheitsreformgesetz gekennzeichnete Jahr 1992 für die Krankenhäuser ein Gewinn von 1,2 Mio. DM erwirtschaftet werden konnte. Beim Investormodell Hildesheimer Kreishaus beträgt die Monatsmiete 13,70 DM pro Quadratmeter. Darin enthalten sind bereits 2 % Abtrag auf den Restkaufpreis. Die Büromieten in der Umgebung sind ein objektiver Vergleichsmaßstab. Sie lagen 1995 bei 17,-- bis 18,-- DM. Damit ist der Beweis erbracht, daß das Modell wirtschaftlich ist. Für den Landkreis erfolgt die erste Mietanpassung im Jahr 1999. Das Investormodell Kreishaus Hildesheim ist so zur Zufriedenheit aller Beteiligten gelaufen, daß der Landkreis im Anschluß daran nach dem gleichen System seine Feuerwehrtechnische Zentrale ebenfalls im Investormodell gebaut hat. Bei der DEULA Hildesheim handelt es sich um einen Ausbildungsbetrieb, der früher Teil eines Ausbildungskonzerns des Bundes war. Er wurde umgewandelt in eine GmbH und muß nun, was sich in der Praxis auch realisiert hat, als gemeinnützige GmbH seine sämtlichen Kosten erwirtschaften. Sämtliche Abschreibungen wurden eingefahren. Dies ist nun schon über viele Jahre gelungen.

Der Landkreis Hildesheim hat so gute Erfahrungen gemacht, daß er die Müllverbrennung, über die 1996 entschieden werden mußte, auch im Wege einer privatwirtschaftlichen Lösung umgesetzt hat.

Bezüglich des Betreibermodells der Kläranlage Algermissen ist festzustellen, daß das Betreibermodell zur Zufriedenheit aller Beteiligten läuft. Für die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen sind keine Besonderheiten erkennbar. Die Abwassergebühren in der Gemeinde Algermissen liegen im Mittelfeld des Landkreises Hildesheim¹, dabei muß aber darauf hingewiesen werden, daß auf Grund unterschiedlicher Siedlungsstrukturen in diesem Bereich ein Kostenvergleich nur außerordentlich schwer anzustellen ist. Es gibt also keinen Beweis dafür, daß sich diese Maßnahme gebührensenkend ausgewirkt hat, allerdings auch keinen Beweis für das Gegenteil. Im Zweifel könnte man sich dafür aussprechen, weniger staatliche Betätigung und damit Privatisierung.

3 Privatfinanzierung

Private Finanzierungsformen knüpfen an folgende Problemkreise an:

- Kapitalbeschaffung und
- Verlagerung der operativen Verantwortung für das Erstellen und/oder Betreiben von Einrichtungen oder Teileinrichtungen.

Für die Kapitalbeschaffung gibt es eine Vielzahl von möglichen Ansätzen², wie z. B. Leasing, Factoring, Forfaiting, kommunaler Bausparvertrag, Vorfinanzierung, oder geschlossene Immobilienfonds usw. Diese mehr finanztechnische Seite kann eher von Finanz- oder Bankfach-

¹ Stand: 09.01.1997 4,10 DM (Sibbesse) bis 7,50 DM (Harsum); Algermissen 5,09 DM je qbm

² Vergleich dazu Wöhe: Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 18. Auflage, München 1993, Seite 878 ff und Kirchhoff: Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen, 5. Auflage, Sparkassenverlag 1994.

leuten behandelt werden, als von kommunalen Praktikern und soll deshalb hier nicht weiter ausgeführt werden.

Daneben stehen die Organisationsformen, die hier in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden sollen. Unter privater Finanzierung soll hier in erster Linie die Frage der Ausgliederung bzw. Teilausgliederung aus dem hoheitlichen Handlungskorsett der Kommunen behandelt werden. Es geht hier also um die Verlagerung von Verantwortung im Operativen Bereich.

Wichtige Betätigungsfelder sind zur Zeit die Abwasserbeseitigung, die Wasserversorgung, das Energiecontracting. Neuerdings tauchen aber auch solche Fragen wie Bewachung von Gebäuden und Hausmeisterdienste auf.

Es geht auch nicht um Bereiche, in denen sich der Staat aus einer Aufgabe löst und sie nicht mehr erfüllt, sondern diese ohne Staatsaufsicht dem freien Spiel der Kräfte, also dem Markt, überläßt. Das sind Fragen der Aufgabenkritik.

4 Privatisierung als Arbeitsteilung

Man sollte das Thema emotionsfrei betrachten. In den 70er Jahren, als die damalige Finanzministerin Breuel in Niedersachsen mit solchen Überlegungen anfang, war die Diskussion ideologisch befrachtet. Heute gehört die Frage der Arbeitsteilung zum Programm aller politischen Parteien und ist in der Praxis eine Frage des Rechenstiftes und nicht mehr der Ideologie.

Ersparnisse lassen sich durch Nutzung der Vorteile der Arbeitsteilung erreichen. Das klassische Handeln, wonach ein Rechtsträger für das gesamte operative Geschehen von der Schaffung der Voraussetzungen bis zur Aufgabenerledigung in eigener Hand zuständig ist, ist überholt. Es gilt, günstigere Vorleistungen oder auch Teile davon einzukaufen, z. B. den Bau eines Gebäudes durch Dritte vornehmen zu lassen oder Teilleistungen zu bestellen, wie z. B. im Rahmen der Abfallbeseitigung den Fuhrbetrieb. Wir müssen an vielen Stellen Dritte als Erfüllungsgehilfen einsetzen. Wenn man das genau betrachtet, hat es das „alles aus einer Hand“ in dieser Reinheit nie gegeben. Kraftfahrzeuge, Büromaschinen, EDV-Ausstattungen usw. sind wichtige Produktionsmittel der öffentlichen Hände. Auch in der Vergangenheit ist niemand auf die Idee gekommen, daß diese Vorprodukte durch Städte, Gemeinden und Landkreise selbst geschaffen werden sollten. Diese hat man immer vom Markt eingekauft. Ganz anders hat man sich bei Gebäuden beim Betrieb von Einrichtungen und bei Softwareprodukten verhalten. Hier war es immer das Bestreben, alles aus eigener Hand zu erstellen. Dabei hat man übersehen, daß es auch für diese Teile einen Markt gibt. Dieser wird von Spezialisten beschickt, die die einzelne Teilleistung wesentlich wirtschaftlicher erbringen können als die Gebietskörperschaft selbst. Wirtschaftsbetriebe und selbst Großkonzerne sind schon lange dazu übergegangen, eine stärkere Arbeitsteilung vorzunehmen. Dies hat nicht nur den Vorteil, daß man sich Spezialisten zur Erstellung der einzelnen Leistungen bedienen kann, man braucht die entsprechenden Kapazitäten auch nur dann zu finanzieren, wenn sie wirklich benötigt werden. Ein klassisches Beispiel für diese Problematik, die sich ergibt, wenn man eigene Kapazitäten vorhält, sind zur Zeit die Staatshochbauämter und die kommunalen Bauverwaltungen. Hier wurden erhebliche Kapazitäten in der Vergangenheit aufgebaut. Welche negativen Wirkungen das hat, merken die Gebietskörperschaften in der augenblicklichen Phase. Nachdem durch die öffentliche Finanzknappheit die Bautätigkeit stark eingeschränkt wurde und auch durch die Konversion, z.B. militärische Nachfrage praktisch ausfällt, ist der Personalkörper viel zu groß. Man kann ihn allerdings nur schwerlich einschränken.

Arbeitsteilung ist auch im öffentlichen Bereich überhaupt nichts Neues. Ich erinnere beispielsweise an das Schornsteinfegerwesen, den TÜV und die Prüfstatiker, wo die Ausführung von öffentlichen Aufgaben schon immer auf Private übertragen war. Das gilt auch für Teile der Subventionsverwaltung, die teilweise Banken übertragen worden ist und zur Entwicklung der Zweistufentheorie in der Rechtswissenschaft geführt hat.

Es geht hier darum, die Vorleistungen der Wirtschaft immer dort zu nutzen, wo diese eine Leistung wirtschaftlicher erbringen kann als die öffentliche Hand selbst. Es geht also um eine richtige Ausnutzung der Arbeitsteilung und nicht um Ideologie. Es geht in allererster Linie um die Frage, wie notwendige Leistungen des Dienstleistungsbetriebes "Öffentliche Verwaltung" am preiswertesten erbracht werden können, um Steuern und Gebühren möglichst niedrig zu halten. Für jede Aufgabe muß der entsprechende Maßanzug gefunden werden. Das geht von der Hoheitsverwaltung über Regie- und Eigenbetriebe sowie den Zweckverband, die Eigengesellschaft zur Ausgliederung von Teilaufgaben und zur vollständigen Privatisierung sowie der Beleihung mit Hoheitsaufgaben. Grundsatz muß sein: Es soll der es tun, der es am besten kann, dies aber immer im Wettbewerb.

5 Stufen der Verantwortungsverlagerung

Bei der Verlagerung von Verantwortung und damit der privaten Finanzierung sind verschiedene Stufen und Formen zu unterscheiden.

1. Die klassische Form ist die alleinige kommunale Verantwortung.
2. Sie kann aufgelockert werden durch Übertragung in eigene Gesellschaften. Dies ist nur eine Organisations- oder Formalprivatisierung. Hier ändert sich an der Verantwortung zunächst noch nichts.
3. Eine stärkere Stufe ist dann die Hereinnahme von privatem Kapital in Eigengesellschaften. Auf diesem Wege kann man sich Know-how sichern.
4. Eine weitere Form ist die Vergabe von Konzessionen, d.h. das Recht, für einen bestimmten Zeitraum bestimmte Leistungen zu erbringen.
5. Die weitestgehende Form ist die totale Verlagerung der Aufgabe in die Privatsphäre. Dabei ist zu unterscheiden, ob es bei einer kommunalen Kontrolle verbleibt oder ob man die gesamte Ausgestaltung der Benutzungs- bzw. Bezugsverhältnisse in die Privatsphäre verlagert.

Parallel dazu ist das Einkaufen von ganzen oder teilweisen Leistungen vom Markt zu sehen. Dies ist der klassische Fall des Einkaufes von Vorprodukten, hier kann man sich bei jedem Schritt der Beschaffung von Vorprodukten anders orientieren.

Teilweise kommt es nur auf die Kontrolle von Leistungen an und auch in diesem Beispiel ist eine Verlagerung der Operationsverantwortung auf Private möglich. Hierher gehört z. B. das Schornsteinfegerwesen, der TÜV, das Vorhalten von Kinderbetreuungsleistungen usw. Anders verhält es sich, wenn der Inhalt stärker gesteuert und beeinflußt werden muß. Hier sind der Schulunterricht für Kinder und die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols zu nennen. Grenzfall ist beispielsweise die Vollstreckung staatlicher Forderungen mit Hilfe des staatli-

chen Gewaltmonopols. In der Mitte steht die Frage der Katasterverwaltung: Das Register ist wohl öffentlich zu kontrollieren, die Vermessung kann durchaus im Wettbewerb erfolgen.

In der Praxis sind Mischformen die Regel. Die häufigsten Formen der Arbeitsteilung sind heute folgende:

5.1 Betreibermodell

Hier vergibt die öffentliche Hand das Recht zum Betreiben einer Einrichtung. Teilweise gehört auch das Erstellen der dafür notwendigen baulichen Einrichtungen dazu. Das Investitions- und Betriebsrisiko trägt der private Betreiber. Die Refinanzierung erfolgt über Nutzungsentgelte.

5.2 Leasing- und sonstige Investormodelle

Hierbei wird das Objekt nach Erstellung in der privatwirtschaftlichen Sphäre dem öffentlichen Auftraggeber zur Nutzung überlassen. Die Investitions- und Finanzierungskosten sowie alle sonstigen Kosten werden über Leasingraten abgegolten. Nach Ablauf der Grundmietzeit hat der öffentliche Auftraggeber in der Regel eine Erwerbsoption zu einem bei Vertragsabschluß festgelegten Preis. Auch hier trägt für den Bau und Betrieb die private Hand das Finanzierungsrisiko.

5.3 Sonstige Finanzierung und Sonderformen

Hier sind Ratenkauf, Mietkauf usw. zu erwähnen.

5.4 Anmietung

Als eine der Formen der Arbeitsteilung wird auch die Anmietung angesehen. Sie ist in weiten Teilen, z.B. bei Telefonanlagen, EDV-Einrichtungen und Vervielfältigungsgeräten gängige Praxis.

6 Unterschiede im Handlungsinstrumentarium

Um herauszufinden, warum eine Verantwortungsverlagerung sinnvoll sein kann, muß man zunächst die Unterschiede in den Handlungsmöglichkeiten herausarbeiten.

6.1 Unterschiede im öffentlich-rechtlichen und im kaufmännischen Handlungsmuster

Die öffentlichen Handlungsinstrumentarien sind für die hoheitliche Eingriffsverwaltung entwickelt worden. Das öffentliche Rechnungswesen ist ausschließlich auf den Nachweis der richtigen Verwendung von Mitteln angelegt. Es stammt aus der Zeit, als der Staat sich darauf beschränkte, den Rahmen für das Handeln der Bürger zu setzen und als "hoheitlicher Staat" im Einzelfall auftrat. Die Handlungsmuster der Wirtschaft sind darauf ausgerichtet, Dienstleistungen und Waren zu erstellen. Dagegen sind die kaufmännischen Systeme auch als Steuerungsinstrument ausgestaltet. Jedes Werkzeug ist also für die typische Leistung entwickelt worden.

Gerade bei der Erstellung von Gebäuden und bei der Durchführung von Unternehmungen, die einen hohen Einsatz an Produktionsfaktoren, also Arbeit, Boden sowie Kapital, erfordern, zeigt sich immer wieder, daß die Wirtschaft mit ihren Handlungsmustern der öffentlichen Hand überlegen ist. Deshalb ist es richtig, sich in solchen Fällen der Vorleistungen der privaten Wirtschaft zu bedienen. Der Landkreis Hildesheim hat dieses beim Neubau seines Verwaltungsgebäudes und einer Feuerwehrtechnischen Zentrale getan. Er übertrug dabei einem Investor den Bau und die Bauunterhaltung für einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren. Er ist zunächst als Mieter in den Gebäuden und hat zu bestimmten Zeitpunkten das Übernahmerecht zu von Anfang an feststehenden Konditionen.

Der Staat hat sich insbesondere in den sechziger und siebziger Jahren vom Hoheitsstaat zum planenden und vorsorgenden Leistungsstaat entwickelt. In diesem Zusammenhang hat er immer mehr Dienstleistungsfunktionen gegenüber dem Bürger übernommen, z. B. das Vorhalten von Kindergärten oder die Beseitigung von Abwasser sowie Abfall. Diese Prozesse gleichen inhaltlich der Tätigkeit der Wirtschaft, werden aber überwiegend im Handlungskorsett des Hoheitsstaates erbracht. Dadurch kommt es nicht zu einem optimalen Einsatz der öffentlichen Ressourcen. Es muß also stärker geprüft werden, welches das richtige Handlungsmuster ist. Danach entscheidet sich die Frage, ob eine Aufgabe privatisiert werden kann oder nicht.

6.2 Unterschiede bei der Kosten- und Leistungsrechnung

Theoretisch gibt es zwischen den öffentlich-rechtlichen Rechnungssystemen, der Kameralistik und dem kaufmännischen, der Doppik, bezüglich der Kosten- und Leistungsrechnung keine Unterschiede. Allerdings gibt es Differenzen beim technischen Verfahren. Die Kameralistik ist zunächst eine reine Ein- und Ausgabenrechnung, also als reine Liquiditätsrechnung ausgestaltet. Dazu kommt die äußerlich getrennt zu führende Vermögensrechnung³. Demgegenüber nimmt die kaufmännische Buchführung gleich in sich die Verbindung von Erfolgs- und Vermögensrechnung vor. Dadurch ist sie besser in der Lage, die Wertströme abzubilden.

In beiden Fällen muß ein Kosten- und Leistungsrechnungsmodul hinzukommen, um die Aufwendungen und Erträge für einzelne Leistungen zu ermitteln. Theoretisch ist dieses in beiden Systemen möglich. Praktisch gibt es aber den Unterschied, daß im kaufmännischen Bereich Kosten- und Leistungsrechnung von jeher für Betriebe mit mehreren Produktionssparten üblich war. Hier gibt es erprobte EDV-Programme. Diese müssen für das kameralistische System erst hergestellt werden.

Der öffentlichen Hand fehlt gegenwärtig noch eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung, wie sie für Betriebe mit mehreren Produktionssparten eine Selbstverständlichkeit ist. Sie befindet sich im Aufbau. Damit ist die Vergleichbarkeit der Preise nicht gegeben. Erst eine ausführliche Kosten- und Leistungsrechnung macht eine verantwortliche Entscheidung darüber, in welcher Sphäre eine Leistung wirtschaftlicher erstellt werden kann, möglich. Grundsatz muß sein - insoweit wiederhole ich mich - : Es soll der es tun, der es am besten kann, dies aber immer im Wettbewerb.

6.3 Finanz- und Handlungsverantwortung

Ein wichtiger Punkt, der bei der Privatisierung besser erfüllt werden kann, ist das Zusammenfallen von Finanz- und Handlungsverantwortung. Das ist auch der Ansatz der neuen Steue-

³ z.B. § 38 Niedersächsische Gemeindehaushaltsverordnung

rungsmodelle in den Verwaltungen. Zu einem unwirtschaftlichen Mitteleinsatz kommt es immer dann, wenn beides auseinanderfällt. Dieses mag folgendes Beispiel verdeutlichen: Im Rahmen der Unterbringung von Jugendlichen bestimmt das Landesjugendamt den Standard, während die Kommunen bezahlen müssen. Das führt soweit, daß bis zu 7.000,00 DM für den einzelnen Unterbringungsfall im Monat aufgewendet werden müssen. Zu solchen Erscheinungen würde es niemals kommen, wenn Finanz- und Handlungsverantwortung zusammenfallen würden.

Auch dort, wo Finanz- und Handlungsverantwortung zusammengeführt worden sind, muß ein Vergleich nach außen hin möglich sein. Dies geht nur über eine qualifizierte Kosten- und Leistungsrechnung.

7 Vorteile Investormodell

Im Folgenden soll das Beispiel der Erstellung eines Gebäudes genommen werden, weil es bisher die verbreitetste Form ist. Die Durchführung einer Maßnahme in der Verantwortung außerhalb des öffentlichen Bereichs hat folgende wesentliche Vorteile:

- * Da ein privater Investor keine Gremien einschalten muß, ist er wesentlich schneller in der Lage, Entscheidungen zu fällen. Dies führt zu einer kürzeren Bauzeit. Jede Verlängerung der Bauzeit führt zu einer späteren Nutzung der Einrichtung. Während der gesamten Bauphase fließen Mittel ab, die zwischenfinanziert werden müssen. Je näher man dem Ende der Herstellung kommt, um so höher sind die bis dahin aufgelaufenen Kosten. Daraus wiederum folgen Zwischenfinanzierungskosten. Es handelt sich um den Zinsaufwand, der betrieben werden muß, um die Baukosten bis zur Fertigstellung des Gebäudes zu begleichen. Dazu gehören auch Bereitstellungszinsen für Kredite. Die ersten Mittel fließen ab, lange bevor das Objekt benutzt werden kann. Dieser Finanzaufwand gehört zu den Herstellungskosten eines Gebäudes oder einer Anlage. Wenn es nun gelingt, die Bauzeit zu verkürzen, kommt es hier zu erheblichen Einsparungen. Bei den meisten Bauvorhaben der öffentlichen Verwaltungen werden aufgrund des kameralistischen Haushaltssystemes die *Zwischenfinanzierungskosten* nicht ausgewiesen und dementsprechend spielt diese Frage eine viel zu geringe Rolle.
- * Bevor ein Auftrag an einen Investor vergeben werden kann, muß das Objekt vollständig durchgeplant sein. Es kann nicht - wie häufig in der kommunalen Praxis - aufgrund einer Grobplanung angefangen werden zu bauen und parallel zur Grobplanung die Feinplanung erstellt werden. Es muß also von Anfang an eine vollständige Planreife gegeben sein. Dies führt dazu, daß Änderungen praktisch überflüssig werden. Gerade Abweichungen von der ursprünglichen Planung verursachen erhebliche Kostensteigerungen, weil die entsprechenden Leistungen nicht ausgeschrieben werden können. Außerdem läßt sich ein vollständig durchplantes Vorhaben schneller realisieren, so daß auch dieses Moment sich zusätzlich in einer kürzeren Bauzeit und damit kürzeren Zwischenfinanzierungskosten auswirkt.
- * In diesem Zusammenhang spielen auch die VOB⁴/VOL⁵ und der "öffentliche Zuschlag" eine Rolle. Der Spareffekt liegt im wesentlichen darin, daß ein Investor keinen

⁴ Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen - VOB Teil A - DIN 1960 Ausgabe 1992, z. B. abgedruckt in: Verdingungsordnung für Bauleistungen, Herausgeber: DIN Deutsches Institut für Normung e.V., Beuth-Verlag, Berlin 1996

⁵ Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL) i.d.F. der Bekanntmachung vom 03.08.1993, z. B. abgedruckt in Verdingungsordnung für Leistungen, Verlag Bundesanzei-

"*öffentlichen Zuschlag*", wie er bei öffentlichen Ausschreibungen nach *VOB/VOL* üblich zu sein scheint, entrichten muß. Das ist eine Erfahrung, die zwar nicht beweisbar ist, aber durchaus an den Preisergebnissen abgelesen werden kann.

- * Ein weiterer großer Vorteil einer privatwirtschaftlichen Lösung liegt darin, daß die Anbieter von Leistungen nicht davon ausgehen können, daß ein einmal ausgeschriebenes Objekt auch tatsächlich an den Anbieterkreis vergeben werden muß. Das ist bei öffentlichen Auftraggebern anders, weil Probeausschreibungen verboten sind⁶. Es bleibt also ein erheblich höheres Wettbewerbselement erhalten als bei öffentlichen Ausschreibungen nach *VOB/VOL*. Auch dieses drückt den Erstellungspreis und kommt bei richtiger Arbeitsteilung der öffentlichen Hand zugute.

- * Im übrigen ist gerade bei Großprojekten auch eine Personalersparnis gegeben. Die öffentliche Hand braucht nicht eine Überwachung der Erstellung des Projektes in vollem Umfang und eine Ausschreibung der einzelnen Gewerke vorzunehmen. Sie ist lediglich in der Bauherrenfunktion. Natürlich kann es ihr nicht gleichgültig sein, welches Objekt und insbesondere in welcher Qualität erstellt wird, wenn sie später einmal selbst Eigentümer werden will. Das Problem der Aufsicht relativiert sich aber, wenn die entsprechende Qualität vorgeschrieben ist und der Investor mit einer 20- bis 30-jährigen Bauunterhaltung auf eigene Rechnung kalkulieren muß. Das wird ihn zur Qualität zwingen. Für Großprojekte braucht also der eigene Personalkörper nicht erweitert zu werden, mit der Folge, daß man das Personal später nicht wieder entlassen kann. Auch dies ist ein erheblicher Vorteil für die öffentliche Hand. Sie hat mit dem gesamten Verwaltungsaufwand für die Ausschreibung einschließlich der Vergabe nichts zu tun. Hier ist ein erheblicher Kostenfaktor, der nur selten richtig gewürdigt wird.

- * Wenn man die Erstellung mit einem Betreiberkonzept kombiniert, also auch privatwirtschaftlich den Unterhalt und Betrieb der Anlage durch einen Investor durchführen läßt, hat die öffentliche Hand mit Fragen der Gewährleistung nichts zu tun, weil sie als Mieter bzw. Abnehmer einer fertigen Leistung einen vollständigen Erfüllungsanspruch hat. Die öffentliche Hand hat also mit der Abwicklung und mit eventuellen Risiken aus der Gewährleistung nichts zu tun.

- * Ein wichtiger Punkt ist die technische und kaufmännische Optimierung von Großvorhaben. Der Landkreis Hildesheim hatte beispielsweise beim Kreishausneubau mit der Ausschreibung - wie übrigens auch schon in dem Markterkundungsverfahren - das gesamte Vertragswerk als Vertragsbedingung einschließlich der Detailpläne verschickt. Um überhaupt in die Wertung zu kommen, mußte ein Hauptangebot exakt nach den vertraglichen Grundlagen und den Detailgrundlagen abgegeben werden. Daneben hatte der Landkreis zugelassen - und zur *wirtschaftlichen und technischen Optimierung* geradezu herausgefordert - Nebenangebote in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht vorzulegen. Er hatte sich von der Zulassung dieser Möglichkeit erhebliche Einsparungen erhofft. Das Ergebnis in diesem Punkte war enttäuschend. Technisch gab es nur wenige Alternativangebote. Dies mag an der relativ kurzen Bearbeitungsdauer von drei Monaten für die Angebote gelegen haben. Allerdings waren die Erwartungen in diesem Punkte wohl auch nicht hinreichend formuliert worden. Die Ziele müssen klar an-

ger , Köln 1994; sie wurde erheblich verändert durch die Einarbeitung der Baukoordinierungsrichtlinie Bundesanzeiger Nr. 223 vom 27.11.1992, Seite 8931
6 § 16 Nr. 2 *VOL/VOL* jeweils Teil A

gegeben werden, damit die Anbieter und damit künftigen Investoren auch klar wissen, was erwartet wird. In wirtschaftlicher Hinsicht allerdings gab es eine ganze Reihe von Alternativen.

An dieser Stelle muß auch deutlich gemacht werden, daß jede Festlegung - also alle Zwänge - des Investors Geld kosten, weil er möglicherweise von einem technisch oder ökonomisch besseren Weg abgehalten wird.

- * Die *Kapitalbeschaffung* wirkt sich nur dann auf den Endpreis aus, wenn ein nennenswerter Anteil der Investition aus Eigenkapital finanziert werden kann, weil in dieser Konstellation mit einer relativ niedrigen Eigenkapitalverzinsung gearbeitet werden kann, die nominell unter dem Niveau von Kommunalkrediten liegt. Für den Betreiber ist dieses häufig eine höhere Verzinsung, als er sie durch Kapitalanlagen erreichen kann. Dies trifft man in solchen Fällen an, wenn mittelständische Bauunternehmen Kapitalanlagen suchen. Ich teile also die Auffassung, daß der Spareffekt meistens nicht in der günstigeren *Kapitalbeschaffung* liegt.
- * Unterschiedliche Tarifverträge sorgen für ein differenziertes Kostenniveau. Beispielsweise liegt im Reinigungsbereich der ÖTV-Tarif um ca. 25 % über dem von Bau-Steine-Erden, wobei im öffentlichen Dienst noch 4,8 % VBL⁷ dazukommen bezüglich der Lohnhöhe und der Arbeitszeit sowie der zu gewährenden Nebenleistungen, zum anderen ist es die größere Effizienz, weil das öffentliche Dienst- und Tarifrecht zu einem leistungshemmenden System erstarrt ist.
- * Häufig kann sogar bei gleicher tariflicher Lohnleistung die Privatwirtschaft mit geringerem Personaleinsatz die gleiche Leistung erbringen. Solange die Strukturen nicht verändert sind, muß mit Hilfe von Ausgliederungen in den verschiedensten Ausprägungen gearbeitet werden.
- * Ein anderer wichtiger Faktor auf der Kapitalseite ist der "*steuerliche Querverbund*" von Personen mit hohen Steuersätzen. Diese können Anfangsverluste aus Abschreibungen bei Gebäuden mit Gewinnen aus anderen Betätigungen verrechnen und sparen so erheblich Steuern. Dies ist allerdings nur ein Liquiditätseffekt, da die Versteuerung später nachgeholt werden muß.
- * Eine geringe Rolle spielt die Tatsache, daß im Bereich des Staates vielfältig auch Beamte anstelle von Angestellten zur Aufgabenerfüllung eingesetzt werden. Die Frage, ob Beamte oder Angestellte im öffentlichen Dienst preiswerter sind, ist außerordentlich umstritten⁸. Anhand einer kürzlich vom niedersächsischen Finanzminister veröffentlichten Untersuchung wird deutlich, daß unter Berücksichtigung von Pensionsrückstellungen, wie sie im Steuerrecht vorgeschrieben sind, Beamte zum größten Teil sogar preiswerter sind. Regelmäßig können die Betroffenen für ihre Gruppe vorteilhafte

⁷ Beitrag für die Zusatzversorgung, die im öffentlichen Dienst als Ausgleich für eine schlechtere Bezahlung eingeführt worden ist und deren Aufwendung ausschließlich vom Arbeitgeber, also ohne Arbeitnehmerbeiträge, finanziert werden.

⁸ Vergleich dazu: Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Beamte oder Arbeitnehmer - vergleichende Untersuchung über die Auswirkungen der alternativen Verwendung von Beamten oder Arbeitnehmern im Bundesdienst, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 6, Stuttgart 1996; Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 08. Oktober 1996, Herausgeber BMI; Niedersächsisches Finanzministerium: Vergleich der Personalkosten von Angestellten und Beamten - Untersuchung für das Land Niedersachsen -, August 1995

Studien vorlegen. Da es gegenwärtig keine eindeutigen Ergebnisse gibt, soll die Frage an dieser Stelle vernachlässigt werden. Insofern kann dieser Gesichtspunkt bei der Vergleichsbetrachtung vernachlässigt werden.

8 Modellfall Hildesheimer Kreishaus

Von Anfang an war es das Ziel, so kostengünstig wie möglich an das neue Verwaltungsgebäude zu kommen. Für ein Investormodell sprechen folgende Vorteile:

- Optimierung der Bauzeit und Termingarantie,
- Einsparung von Zwischenfinanzierungskosten durch verkürzte Bauzeit,
- weniger Abrechnungs- und Entscheidungsvorbereitungsaufwand für die Kreisverwaltung,
- möglichst geringer Zeitaufwand in den Organen des Landkreises,
- keine zusätzliche Einstellung von Personal für diese Maßnahmen,
- Optimierung der Pläne und Verträge in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht,
- Vermeidung von kostspieligen Abweichungen von der Planung,
- feststehende Belastung für den Kreishaushalt (nach Zeit und Höhe), Festpreis und
- Aufträge verbleiben möglichst im Raum.

All dies ist auch tatsächlich beim Bau des Hildesheimer Kreishauses eingetreten. Die Kreisverwaltung hat ein Gebäude gemietet, das in seinen Mietkosten wesentlich unter allem liegt, was in der Nachbarschaft an Mietobjekten auf dem Markt angeboten wird. Sie ist aufgrund von Kaufoptionen frei in der Entscheidung, ob und wann sie das Gebäude erwerben will. Der Bau wurde drei Monate schneller als geplant fertiggestellt und die Kosten blieben absolut genau im Rahmen der Ausschreibungsergebnisse.

9 Besondere Probleme beim Investormodell

Mit dem Investormodell sind aber auch einige besondere Probleme verbunden. Aus dieser besonderen Konstellation heraus waren insbesondere folgende Ziele zu erreichen:

- Qualitätssicherung,
- Finden eines auf Dauer vertrauenswürdigen Vertragspartners zu Wettbewerbspreisen,
- Annäherung der Risikolage an den kommunalen Bereich,
- keine Doppelfinanzierung,
- Genehmigung der Bezirksregierung nach § 92 NGO und
- Überwinden von Mißtrauen in den eigenen Reihen.

9.1 Qualitätssicherung

Ein großes Problem stellt die Qualitätssicherung dar. Es darf nicht im Zeitpunkt der Übernahme ein mangelhaftes Werk oder ein mangelhafter Gegenstand vorliegen.

Wichtigster Punkt einer Qualitätssicherung ist allerdings die Tatsache, daß die Verantwortung nicht nur für die Erstellungsphase verlagert wird, sondern auch für eine längere Betriebszeit, wenn beispielsweise ein Investor für die Laufzeit eines Mietvertrages die Bauunterhaltung zu tragen hat. Insofern muß er an einer guten Qualität interessiert sein, um später nicht Mängel

über die Kosten der Bauunterhaltung ausgleichen zu müssen. Dies hat sich als das effektivstes Vertragsmittel zur Qualitätssicherung erwiesen.

Daneben kann es um eine Verlängerung der Gewährleistungsfrist von 2 auf 5 Jahre gehen. Dies ist nach der neueren Rechtsprechung wohl zulässig, spielt aber beim Investormodell keine Rolle.

Außerdem müssen genaue Vorgabe der Qualitäten dadurch gemacht werden, daß präzise Vorgaben gemacht werden, am günstigsten sind ausschreibungsreife Blankette mit Produktangaben, die zum Vertragsinhalt gemacht werden. Abweichungen können bei Gleichwertigkeit zugelassen werden. Dieses Vorgehen ist nicht unproblematisch. Da sich in Lieferantenkreisen herumspricht, daß bestimmte Qualitätsvorgaben gemacht worden sind und unbedingt benötigt werden, mußte ein Investor mit Schwierigkeiten oder höheren Preisen bei seinem Einkauf rechnen.

9.2 Finden eines auf Dauer zuverlässigen Investors

Das Investormodell birgt die Gefahr in sich, daß jemand eine Leistung erstellt und sie nur bis zum Zeitpunkt der „Ablieferung“ halten muß. Dem muß durch Maßnahmen der Qualitätssicherung vorgebeugt werden. Insbesondere, wenn durch den europäischen Wettbewerb Anbieter aus entfernten Räumen zur einmaligen Leistungserstellung in eine Region kommen, kann dies problematisch werden.

Diese Gefahr wird durch die Pflicht zu EU-weiten Ausschreibung⁹, sofern bestimmte Beträge¹⁰ überschritten werden, noch begünstigt. Beim Landkreis Hildesheim wurde z. B. das Verfahren einer beschränkten Ausschreibung nach Markterkundung vorgenommen. Zunächst wurde das Markterkundungsverfahren durchgeführt (§ 4 VOL).

9.3 Annäherung der Risikolage an den kommunalen Bereich

Bei der gesamten Vertragsgestaltung sollte die Risiko- und wirtschaftliche Lage möglichst so angepaßt werden, als wenn die Gebietskörperschaft das Objekt selbst auf eigene Rechnung und eigenes Risiko erstellen und/bzw. betreiben würde. Dazu sind bei Immobilien Vorkehrungen insbesondere im Mietvertrag zu treffen. Der Schwerpunkt liegt beim Kapitalteil. Es sind lange Mietzeiten zu vereinbaren. Der Mietvertrag darf nur zum Zwecke der Ausübung von Ankaufrechten, also der Übertragung an den Auftraggeber, gekündigt werden können. Außerdem muß eine langfristige Bindung hinsichtlich der Miete vereinbart werden. Da finanzwirtschaftliche Entwicklungen über eine Laufzeit von 30 Jahren nicht im voraus kalkuliert werden können, muß eine Klausel zur Anpassung des Mietpreises vereinbart werden. Beim Kreishaus Hildesheim wurde allerdings nicht - wie sonst üblich - ein Index aus der Statistik zugrunde gelegt, sondern es wurde die Entwicklung des Zinses für Kommunkredite zum Maßstab genommen. Der Mietzins kann also nur verändert werden, wenn sich der Kommunalzins nach Ablauf von 10 Jahren von dem unterscheidet, der beim Vertragsabschluß zugrunde lag. Antragsberechtigt ist jeweils der Begünstigte: Bei einer Senkung des Zinses also der Landkreis und bei einer Erhöhung also der Investor. Damit ist die Lage absolut vergleichbar, als wenn der Landkreis selber gebaut hätte. Das liegt daran, daß er das Objekt ebenfalls über den Kreditmarkt hätte finanzieren müssen und dabei eine 10-jährige Zinsbindung einge-

⁹ eingeführt durch die Dienstleistungskordinierungsrichtlinie - Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18.06.1992 Abl EG Nr. L 209 Seite 1

¹⁰ Erl. MWTuV vom 24.01.1994 NdsMinBl 1994 Seite 232

gangen wäre. Bei der Frage von Preisgleitklauseln muß also immer an Lebenssachverhalte oder Indizes angeknüpft werden, die in einem inneren Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen. Die Steigerung des Lebenshaltungskostenindex usw. haben mit der Miete für ein Gebäude nichts zu tun und sind deshalb ungeeignet, auch wenn sie weiter Verbreitung gefunden haben.

Um ein solches Verfahren überhaupt möglich zu machen, muß der Mietzins aufgeteilt werden in einen Anteil für Kapitaldienst und einen Anteil für Bauunterhaltung und Wartungskosten. Beide entwickeln sich nach sehr unterschiedlichen Kriterien und müssen deshalb gesondert geregelt werden. Die Bauunterhaltung beispielsweise kann mit dem Bauindex indiziert werden.

9.4 Keine Doppelfinanzierung

Die Kommune will möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt auch das Eigentum am dem Objekt erwerben. Das ist bei solchen Vertragskonstellationen auch üblich. Deshalb muß geregelt werden, zu welchen Konditionen dies möglich sein soll. Üblicherweise wird der Verkehrswert zum Zeitpunkt der Eigentumsübertragung gewählt. So sehen es jedenfalls die Modelle des Landes Niedersachsen vor. Damit soll dem Gedanken der Substanzerhaltung Rechnung getragen werden. Um dieses Problem zu lösen, könnte man auch eine Mietverlängerungsoption in den Vertrag aufnehmen. Denkbar wäre auch die Regelung aus der Erbbauverordnungsverordnung mit zwei Dritteln des gemeinen Wertes¹¹. Dabei stellt sich aber das Problem, daß bei einer Erstellung auf eigene Rechnung der Inflationsgewinn an den Benutzer gehen würde. Hier tut sich auch ein Widerspruch zwischen dem Steuerrecht, welches vom Grundsatz "Mark gleich Mark" ausgeht, und der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung auf, die inflationäre Entwicklungen zur Kenntnis nehmen muß. Der Wiederbeschaffungswert nach einiger Zeit ist höher als der ursprüngliche Erstellungswert. Gleichzeitig muß dem Problem Rechnung getragen werden, daß die steuerlichen Abschreibungen nicht mit dem tatsächlichen Wertverzehr übereinstimmen.

Der Landkreis Hildesheim hat beispielsweise für das Kreishaus und die FTZ eine von der sonst üblichen Regelung - Verkehrswert - abweichende Regelung zum Vertragsgegenstand gefunden. Ausgehend von der Tatsache, daß in der Miete ein Abschreibungsbetrag enthalten ist, sollte sichergestellt werden, daß der so finanzierte Anteil an den Erstellungskosten am Ende nicht noch einmal bezahlt werden muß. Hätte man eine Verkehrswertklausel angenommen, wäre dieses mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit der Fall gewesen, denn die Abschreibungszeiten für Gebäude liegen im steuerrechtlichen Bereich und auch im Bereich der Festlegung der Tilgungsrate über dem tatsächlichen Gebäudeverschleiß. Ein Gebäude ist also abgeschrieben und noch lange nicht verbraucht. Es ist getilgt und noch brauchbar. Deshalb wurde von vornherein festgelegt, zu welchem Prozentsatz des Ausgangswertes das Gebäude nach welchen Zeiten erworben werden kann. Damit ist aus der Sicht des Landkreises sichergestellt, daß Doppelzahlungen nicht erfolgen. Damit wurde allerdings ausgeschlossen, daß der Investor inflationsbedingte Steigerungen der Wiederherstellungskosten geltend machen kann.

Da der Landkreis den Erstellungswert nicht kennt und auch nicht kennen muß, hatte er sich im Angebot die Bemessungsbasis für den Kaufpreis bei Ausübung der Option benennen lassen. Ausgehend hiervon wird der zu zahlende Preis in jedem Jahr mit 2 % "abgeschrieben". Steuerrechtlich gesehen wurde hierdurch ein Problem geschaffen, denn unter diesen Umständen ist

¹¹ §§ 27 Abs. 2 bzw. 32 Abs. 2, wenn das Erbbaurecht zur Befriedigung der Wohnbedürfnisse minderbemittelter Bevölkerungskreise bestellt war

es sehr schwierig, eine Vertragskonstellation zu finden, nach der das wirtschaftliche Eigentum dem Investor zugerechnet wird, damit er die Abschreibungsmöglichkeiten hat.

Bei dieser Konstellation stellt sich das Problem, daß das Objekt marktfähig bleiben muß. Andernfalls wird dem Investor das steuerrechtliche Eigentum nicht zuerkannt, weil es sich um Spezialleasing handelt.

Aus der Sicht des Investors hat auch dieses zu einer Verteuerung geführt. Diese Klausel sei schon deshalb falsch, weil die Werterhaltung in diesem Modell in die Miete einkalkuliert werden müsse. Dadurch, daß der Rückkaufspreis bereits festgeschrieben worden ist, fällt ein spekulatives Element weg. Deshalb muß der Gewinn von vornherein einkalkuliert werden. Aus der Sicht des Landkreises hat sich die Klausel allerdings schon wenige Jahre nach Bezug des Hauses bewährt, denn die Preise für Liegenschaften sind seit 1986 derartig gestiegen, daß der Ankaufswert erheblich höher geworden wäre. Deshalb kann man nur zu fest kalkulierbaren Größenordnungen raten.

In dieser Vertragsbedingung liegen übrigens auch die steuerlichen Probleme. Sie macht deutlich, wie stark die Bindung an den Mieter und wie schwach die Eigentümerstellung des Investors ist. Die Zuordnung ist bei jedem Objekt eine Einzelfallentscheidung, die teilweise bis in die Spitzen der Finanzverwaltung rückgekoppelt werden muß. Maßgeblich ist dabei die Drittverwendungsfähigkeit von Objekten. Wenn bei den Vertragsverhandlungen dieser Gegenstand ausführlich in die Risikosphäre des Investors verlagert wird, kann sich dieser später nicht auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage berufen.

Die günstigen wirtschaftlichen Bedingungen treten nur ein, wenn die Vertragskonstellation so gewählt ist, daß aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse anerkannt wird, daß der Leasinggeber (Investor) auch Eigentümer des Gebäudes ist und nicht der Leasingnehmer. Dazu darf der Leasinggeber nicht praktisch von der Einwirkungsmöglichkeit auf das Wirtschaftsgut durch die Vertragskonstellation ausgeschlossen sein. Hier liegt eine erhebliche Problematik, die an dieser Stelle nicht vertieft werden soll. Nur soviel, ein Lösungsweg ist es, die Verträge so aufzuteilen, daß der Investor nach Abschluß der Verträge mit zeitlicher Verzögerung ein notariell beglaubigtes Kaufangebot, das er nicht zurücknehmen kann, unterbreitet. Man kann das Problem auch dadurch lösen, daß man den Investor am Restwertrisiko beteiligt, indem ganz oder teilweise die Differenz zwischen Restbuchwert und Verkehrswert, sei es ein Gewinn oder sei es auch ein Verlust, zu 25 % oder mehr vom Investor getragen werden muß bzw. ihm zusteht.

Der Weggang vom Verkehrswertprinzip beim Hildesheimer Kreishaus hat, wie im Nachhinein festgestellt wurde, auch eine ganze Gruppe von potentiellen Investoren ausgeschlossen, die Versicherungen. Sie sind nach versicherungsrechtlichen Grundsätzen zur Substanzwerterhaltung verpflichtet und dürfen deshalb Kapitalanlagen nur dann machen, wenn sie zum Verkehrswert veräußert werden können. Damit ein solches Objekt aber kalkulierbar bleibt, sollte man es bei dem festen Rückkaufwert belassen.

9.5 Preisgleitklauseln

Bei dem Investormodell zur Erstellung einer Anlage lassen sich die Folgeprobleme relativ leicht in vertraglichen Klauseln regeln. Anders ist dieses, wenn man die Erstellung auch mit einem Betreibermodell von Einrichtungen, z.B. Kläranlagen oder Müllverbrennungen, kombiniert. Was bei (Verwaltungs-)Gebäuden noch verhältnismäßig leicht abzusichern ist, ist sehr schwierig, wenn es sich um technische Vorhaben handelt, bei denen die Konditionen im Laufe

der Zeit verändert werden können. So sind beispielsweise bei Kläranlagen die Klärwerte bzw. die Immissionswerte im Laufe der Zeit verändert worden. Gleiches gilt für Abfallbeseitigungsanlagen. Hier muß ein System gefunden werden, das ein faires Miteinander auch im Laufe der Vertragsdauer sichert. Im Prinzip kann nur ein Kalkulationschema für gesetzliche oder sonstige Änderungen vorgegeben werden, mit dem der Leistungspreis aufgrund von Rechtsänderungen angepaßt wird.

9.6 Schiedsvertrag

Um bei eventuellen Auslegungsschwierigkeiten des Vertragswerkes keine Zeitverzögerung zu riskieren, sollte zusätzlich ein Schiedsvertrag geschlossen werden. Unter Vorsitz eines neutralen Richters kann jede Partei einen Schiedsrichter benennen. Sie können sich auch anwaltlich vertreten lassen, allerdings werden Anwaltshonorare grundsätzlich nicht erstattet, so daß der Streit nicht etwa aus Kostengründen verlängert werden kann. Im Verfahren des Landkreises Hildesheim wurde das Schiedsgericht weder während der Bauzeit noch in der bisherigen Mietzeit von 10 Jahren benötigt.

9.7 Überwinden von Mißtrauen in den eigenen Reihen

In der eigenen Verwaltung mußten Widerstände überwunden werden, weil die Bauverwaltung die Art des Investormodells in gewisser Weise als Mißtrauensvotum gegen sich und ihre Leistungsfähigkeit verstand.

9.8 Genehmigung der Bezirksregierung

Ein Teil der Aufsichtsbehörden verlangt auf der Basis der bisherigen Rechtsauffassung zu § 92 NGO¹² den Nachweis, daß das Investormodell wirtschaftlicher ist. Dabei geht es um das Problem, wie dargestellt werden kann, daß das Investorverfahren wirtschaftlicher ist als die eigene Bauausführung. Eine Ausschreibung in beiden Verfahren ist nicht möglich, weil nach VOL/VOB¹³ Ausschreibungen zur Preisermittlung verboten sind.

Wenn man von der These ausgeht, daß die Abwicklung durch die öffentliche Hand und den Investor gleich teuer ist, weil sich der Preis für die einzelne Leistung nicht unterscheidet, dann kann ein entsprechender Nachweis nicht erbracht werden, allerdings auch nicht der gegenteilige Beweis. Aus dem Gesichtspunkt der kommunalen Selbstverwaltung ist ein solcher Nachweis auch nicht geboten. Bei Preisgleichheit muß es der Kommune überlassen bleiben, welchen Weg sie gehen will. Dementsprechend dürfen in Zukunft derartige administrative Hürden nicht mehr aufgebaut werden. Die Auslegung zu den genannten Bestimmungen der Gemeindeordnung muß geändert werden. Auch aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist eine solche Aufsichtsmaßnahme nicht notwendig. Entweder kann durch die mittelfristige Finanzplanung nachgewiesen werden, daß die Folgekosten zu tragen sind oder nicht. Dies gilt sowohl für eine etwaige Miete als auch für Kreditfolgekosten und macht keinen Unterschied, ob die Einziehung auf eigene Rechnung oder durch einen Investor betrieben wird.

Die Vorschriften müssen so interpretiert werden, daß künftig Aufsichtsbehörden die Genehmigung nur dann versagen können, wenn diese nachweisen, daß das Investormodell teurer ist. Es muß also eine Beweislastumkehr stattfinden. Hier hat aber auch in den letzten Jahren eine

¹² Niedersächsische Gemeindeordnung/Landkreisordnung als kreditähnliches Geschäft

¹³ jeweils § 16 Nr. 2 Teil A

Lockerung der Haltung der Kommunalaufsichtsbehörden stattgefunden, so daß die Durchführung von Investormodellen heute leichter ist.

9.9 Nachteile durch unterschiedliche Besteuerung und Bezuschussung

Problematisch wird die Frage der Privatisierung immer dann, wenn der Handlungsgegenstand unter Trägerschaft einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft steuerbefreit, in privater Trägerschaft aber nicht steuerbefreit ist¹⁴. Bisher werden Projekte unterschiedlich besteuert. Sofern die Gebietskörperschaft sie selbst durchführt, gelten sie in der Regel als hoheitliche Tätigkeit und sind insbesondere von der Umsatz-, Körperschafts- und Gewerbesteuer befreit. Dadurch gibt es eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung. Daran ist z. B. die gemeinsame Eigengesellschaft Müll GmbH Hildesheim gescheitert, bzw. das Vorhaben konnte nicht in Form einer GmbH sondern nur in Form eines Zweckverbandes ausgeführt werden. Eine Eigengesellschaft oder aber auch bei einer vollständigen Privatisierung hätte die Durchführung sowohl der Mehrwertsteuer, Gewerbe- als auch der Körperschaftssteuerpflicht unterlegen. Letztere ist so lange kein Problem, wie keine Gewinne erzielt werden. Bei der Mehrwertsteuer ist es aber schon anders. Zwar kann man in den Investitionsphasen durch den Vorsteuerabzug Liquiditätsvorteile erlangen, aber sie werden im Laufe des Betriebes durch die Mehrwertsteuerpflicht der Entgelte wieder aufgefressen, so daß lediglich Zinsvorteile überbleiben. Zusätzlich werden aber auch nicht dem Vorsteuerabzug unterliegende Kosten mit Mehrwertsteuer belastet, daß sind z. B. die Personalkosten. Das wirkt sich ganz erheblich aus. Noch problematischer ist es bei der Gewerbesteuer. Angesichts des hohen Investitionseinsatzes fällt erhebliche Gewerbesteuer an. Insgesamt hätte die Müll GmbH Hildesheim rd. 4 Mio. Steuern per anno mehr bezahlen müssen als ein vergleichbarer Zweckverband. Das schlägt erheblich auf die Preise durch. Unter solchen Umständen kann eine Privatisierung nicht empfohlen werden.

Die für 1996 erwartete Grundsatzentscheidung bezüglich der steuerlichen Behandlung bestimmter kommunaler Aufgabensektoren ist ausgeblieben. Zwar war nach dem Vorbescheid in dieser Frage eine klare Antwort zu erwarten. Der Bundesfinanzhof¹⁵ hat im endgültigen Beschluß die Frage der Abfallentsorgung bei kommunaler Trägerschaft im hoheitlichen Bereich behalten. Allerdings ist diese Entscheidung für die Körperschaftssteuer gefallen und bedeutet bezüglich der Mehrwertsteuer keine endgültige Gestaltung. Außerdem muß beachtet werden, daß durch das Abfallwirtschaftskreislaufgesetz Veränderungen in den Rahmenbedingungen vorgenommen worden sind, die möglicherweise die Steuerfrage in Zukunft in einem anderen Licht erscheinen lassen.

9.10 Benachteiligung bei Zuwendungen

Auch bei Zuwendungen gibt es eine unterschiedliche Behandlung. Teilweise werden privatisierte Objekte überhaupt nicht gefördert, teilweise mit so hohen Auflagen versehen, daß es wirtschaftlich nicht lohnt, die Zuwendung anzunehmen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn der Zuwendungsgeber verlangt, daß alle Subunternehmer und alle Leistungen des Unternehmers nach VOB/VOL ausgeschrieben werden müssen. Ein solches Verfahren läßt sich kaufmännisch seriös nicht kalkulieren und scheidet deshalb aus.

¹⁴ vgl. dazu Antwort des Parl. Staatssekretärs Dr. Grünwald vom 07.06.1993 auf eine Anfrage des Abg. Kubatschka zitiert in: Umweltinformationsdienst für Kommunen der U.A.N. Seite 63

¹⁵ BFH vom 23.10.1996 - I R 1-2/96 -, in: Der Gemeindehaushalt 1997, 44

10 Formelle oder Organisationsprivatisierung

Auch wenn die formelle oder Organisationsprivatisierung teilweise sehr kritisch betrachtet wird, möchte ich doch darauf hinweisen, daß es aus der Praxis heraus einen starken Drang in diese Richtung gibt. Das erfolgreiche Beispiel der Hildesheimer Krankenhaus GmbH ist repräsentativ für diesen Bereich. Die Vorteile liegen in dem anderen Rechnungswesen. Diese beeinflußt das Denken der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und erzielt zu kostenbewußterem Handel. Außerdem liefert es täglich Informationen, die zur Steuerung verwendet werden können. Bei der aus der Kameralistik entwickelten Betriebskostenabrechnung ist dies bisher nicht der Fall. Sie kommen regelmäßig zu spät, um noch die tatsächlichen Entscheidungen zu beeinflussen. Dies ist zwar nicht systembedingt, entspricht aber der Praxis. Der Rechtsmantel beeinflußt also das Verhalten der Handelnden positiv im Sinne einer größeren Effizienz.

In diesem Zusammenhang spielt auch eine große Rolle, daß es für die kaufmännischen Systeme und Ordnungsrahmen bessere EDV-Software gibt, die als betriebswirtschaftliches Steuerungselement eingesetzt werden können. Leider gibt es dieses für den Bereich der kameralistischen Buchführung noch nicht. Dies muß nicht so sein. Theoretisch wäre es auch möglich, für diese Bereiche entsprechende Software zu entwickeln. Leider ist sie aber noch nicht auf dem Markt.

Als weiterer Vorteil kann angesehen werden, daß Eigengesellschaften nicht an die öffentlich-rechtlichen Tarife gebunden sind. Die Probleme, die mit dieser Struktur verbunden sind, wurden bereits oben geschildert.

Durch andere Handlungskorsette wird eine größere Effizienz bei der Ausnutzung von Ressourcen erreicht.

Allerdings stellt sich bei der Überleitung das Problem der Betriebsübernahme nach § 613a BGB. Danach gelten zunächst einmal die Konditionen fort. Auch gibt es erhebliche finanzielle Belastungen, wenn man aus dem Bereich der VBL heraus will.

Leider hat der Gesetzgeber durch die Einfügung von § 57a¹⁶ in das Haushaltsgrundsätzegesetz einen großen Teil der Vorteile für Eigengesellschaften gestrichen. Diese sind nun auch an die VOB und die VOL gebunden.

Als Drittes kann angeführt werden, daß die Organisationsprivatisierung häufig das Durchgangsstadium oder die Vorbereitung für eine spätere echte Privatisierung ist. Auch unter diesem Gesichtspunkt macht eine Entscheidung zur Flucht in diesen Rechtsmantel sinnvoll. Sie ermöglicht es, Veränderungen in kleinen Schritten vorzunehmen.

Die Flucht in die Organisationsprivatisierung hält an, weil die Handlungsmöglichkeiten im kommunalen Korsett als zu eng empfunden werden. Besser wäre es natürlich, das öffentliche Dienst- und Tarifrecht sowie die haushaltsrechtlichen Strukturen so zu verändern, daß innerhalb der bisher bestehenden traditionellen kommunalen Selbstverwaltung eine Effizienzsteigerung möglich wäre. Allerdings wird über eine Veränderung des öffentlichen Dienstrechtes schon so lange diskutiert, daß kaum Hoffnung besteht, hier zeitgerecht Fortschritte zu erzielen. Deshalb wird zwischenzeitlich die Flucht in Eigengesellschaften notwendig sein.

¹⁶ eingefügt durch Gesetz vom 26.22.1993 (BGBl I Seite 1928)

Bei der Organisationsprivatisierung entsteht durch die abgetrennten Rechnungskreisläufe mehr Transparenz hinsichtlich der Kosten und der Erlöse. Es ist einfacher, sichtbar zu machen, daß Gewinne vorgetragen und Verluste nachgeholt werden. Auch werden Gebührenerhöhungen durch Gesellschaften von Bürgern leichter hingenommen, weil Preissteigerungen auch in der Wirtschaft eine Selbstverständlichkeit sind.

Um eine Klammer zum kommunalen Aufgabenbezug zu halten, muß die Verwaltung die Kontinuität leisten und deshalb müssen Verwaltungsvertreter in den Aufsichtsgremien sitzen. Nur so kann gewährleistet werden, daß rechtzeitig Weisungen nach § 111 NGO etc. vorbereitet werden.

11 Kommunalpolitische Grenzen der Ausgliederung

Der Arbeitsteilung sind dort Grenzen gesetzt, wo der kommunalpolitische Gestaltungsspielraum auf Dauer beeinträchtigt werden kann. Unbegrenzt ist eine Verantwortungsverlagerung in solchen Bereichen möglich, in denen es um den Einkauf von Teilleistungen zur Erstellung öffentlicher Produkte geht. Unbegrenzt möglich ist dies auch bei der Beschaffung von Teilleistungen, die zwar notwendig, aber für die Gestaltung des Endproduktes unerheblich sind. So ist es völlig gleichgültig, ob Verwaltungsakte in gemieteten oder in eigenen Räumen oder unter i privater Regie hergestellten Räumen erlassen werden.

Eine besondere Problemgruppe stellen die leitungsgebundenen Ver- und Entsorgungsleistungen dar. Die Strom- und Gasversorgung werden schon immer im großen Umfang von privaten Unternehmen erbracht. Dabei handelt es sich im wesentlichen um Gesellschaften, die aus kommunalen oder regionalen Versorgern im Eigentum von Kommunen hervorgegangen sind. Im Laufe der Zeit haben sie sich teilweise durch Fusionen zu ihrer heutigen Größe und damit zur regionalen Unabhängigkeit entwickelt. Große Anteile des Kapitals werden nach wie vor von Kommunen gehalten.

Anders war es bei der Abwasserentsorgung und bei der Müllabfuhr. Diese waren in kommunaler Hand und wurden erst in letzter Zeit zu größeren Teilen übertragen. Eine Zwitterstellung hat die Wasserversorgung eingenommen. Ursprünglich ausschließlich kommunal betrieben, haben sich schon früher Wasserversorgungswerke in größerem Umfang als bei der Abwasserentsorgung entwickelt.

Das besondere an diesen Fallgruppen ist die Tatsache, daß sie hohe Investitionen erfordern. Diese lassen sich nur zu erträglichen Konditionen finanzieren, wenn die Bindung zwischen Versorger und Abnehmer lange Abschreibungszeiten ermöglichen. Infolge der Leitungsgebundenheit entsteht ein faktisches Monopol. Das besondere an dieser Aufgabengruppe ist auch die Tatsache, daß ihr Vorhandensein Voraussetzung für eine kommunale Entwicklung ist. So können Baugebiete nicht erschlossen werden, ohne daß entsprechende Ver- und Entsorgungseinrichtungen vorhanden sind. An dieser Stelle wird auch deutlich, welchen Einfluß die Inhaber solcher Rechte auf die kommunale Entwicklung haben. Genau wie hier liegt auch das Risiko. Wenn man sich zu stark an von kommunaler Verantwortung unabhängige Unternehmen anlehnt, besteht die große Gefahr, daß diese Einfluß auf die Entwicklungspolitik nehmen. Wenn es beispielsweise aus der Sicht eines Ver- und Entsorgers wirtschaftlich attraktiver ist, Wohnbebauung anzusiedeln anstelle von Kleingewerbebetrieben oder Großindustrie anstelle von Wohnbebauung, so wird er Einfluß auf die kommunale Planung nehmen. Dies ist mit kommunaler Selbstverwaltung nicht vereinbar und muß unterbunden werden. Deshalb muß gerade in diesen Bereichen sichergestellt werden, daß der kommunale Einfluß gewahrt bleibt.

Die Bindung an nicht kommunal rückgekoppelte Gesellschaften birgt hier große Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung.

12 Probleme durch Ausgliederung

12.1 Richtige Verantwortungsabgrenzung

Bei der Ausgliederung von Aufgaben und der Arbeitsteilung müssen die Schnitte richtig gezogen werden. Verantwortungen müssen richtig abgegrenzt werden. Bei der Regionalisierung des ÖPNV wurden dabei große Fehler gemacht. Einerseits wurde die Aufgabe als Daseinsvorsorge den Kommunen zugewiesen und damit zur öffentlichen Aufgabe erklärt, andererseits würde aber das „Schutzrecht“ Konzession erhalten. Es ist ein Widerspruch in sich. Es kann nicht einerseits den Privaten das Recht eingeräumt werden, Linien nach Belieben zu beantragen und ihnen dafür Konzessionen mit entsprechenden Schutzrechten zu geben, und andererseits die Aufgabenverantwortung für die möglicherweise schlechteren Restteile der öffentlichen Hand aufbürden. Dies kommt einer Lizenz zum Gelddrucken für Konzessionsinhaber gleich. Hier ist der Schnitt falsch gezogen. Wenn das funktionieren soll, dann kann es nur so gehen, daß im Rahmen der Pflichtaufgabe ÖPNV als Form der Daseinsvorsorge die totale Planungsfreiheit für die Kommune eingeräumt wird. Sie muß die Standards bestimmen können und frei in der Auswahl sein, welche Linien mit welchen Bedienungsfrequenzen gefahren werden sollen. Dies verträgt sich mit einem Konzessionswesen nicht. Die damit verbundenen Rechte machen eine uneingeschränkte Planungsfreiheit unmöglich. Die mit einer Konzession verbundenen Pflichten der Bedienung auch zu unattraktiven Zeiten oder auch unattraktiven Linien ist überflüssig, da die Dienstleistung durch die zur Daseinsvorsorge verpflichtete Gebietskörperschaft gewährleistet sein muß. Dies kann natürlich nicht so weit gehen, daß die öffentlichen Hände auch den Busbetrieb selbst abwickeln. Die Fahrleistungen müssen im Wege des Wettbewerbes vom Markt geholt werden. Dabei ist von Zeit zu Zeit eine erneute Ausschreibung erforderlich. Auch kann es nicht gehen, daß die Landkreise von der Bundesbahnschienenengesellschaft Leistungen ankaufen müssen. Hier besteht von vornherein ein Ungleichgewicht zwischen dem Anbieter Bahn und dem Nachfrager Landkreis. Dadurch wird es dem künftigen Aufgabenträger nicht möglich sein, im Schienenpersonennahverkehr angemessene Preise zu erzielen. Auch dieses ist ein falscher Schnitt.

12.2 Wechselwirkungen bei Teilausgliederung

Bei der Ausgliederung von Aufgaben muß man die Sekundäreffekte betrachten. Wenn mit einer Einrichtung Einnahmen verbunden sind, wie z. B. Müllabfuhrgebühren, leisten diese in der Regel auch einen Deckungsbeitrag für Querschnittseinrichtungen wie z. B. EDV, Haupt- und Personalamt, Rechnungsprüfung und Verwaltungsleitung. Mit einer Ausgliederung würden diese Deckungsbeiträge entfallen. Wenn man nicht entsprechendes Personal abschaffen kann, entstehen hier Verluste.

12.3 Keine Verlagerung von Soziallasten

Bei der Ausgliederung von Teilleistungen muß darauf geachtet werden, daß dieses zu gleichen Wettbewerbsbedingungen geschieht, insbesondere im Bereich der Reinigung wurde in der Vergangenheit vom privaten Gewerbe der Wettbewerb dadurch verzerrt, daß die Reinigung mit 610 DM-Arbeitskräften erledigt wurde. Diese Flucht aus den Kosten für das soziale Sicherungssystem darf durch Ausgliederung bzw. Teilausgliederung der öffentlichen Hände

nicht unterstützt werden. Es muß sichergestellt werden, daß die ausgegliederten Arbeiten mit sozialversicherten Kräften, und zwar sowohl in der Arbeitslosen- als auch in der Renten- und Krankenversicherung versicherten Kräften erfolgt. Dieses kann durch vertragliche Regelungen sichergestellt werden und bedarf der konkreten Nachprüfung vor Ort. Auch unter diesen Gesichtspunkten hat sich die Ausgliederung der Reinigung als wirtschaftlich erwiesen. Der Marktpreis beträgt gegenwärtig zwischen 1,00 DM und 1,50 DM pro Quadratmeter und Monat, während die Konditionen der öffentlichen Reinigung weit darüber liegen. Auch diese Frage ist inzwischen aus dem politisch-ideologischen Streit heraus. Viele SPD-geführte Kommunen und auch beispielsweise die SPD-geführte Landesregierung in Niedersachsen beziehen die Ausgliederung der Reinigung in ihre Verwaltungspraxis unter den vorgenannten Bedingungen ein.¹⁷

13 Rechtliche Rahmenbedingungen

Den rechtlichen Rahmen für die Gestaltungsmöglichkeiten bestimmt das Gemeindehaushalts- und Wirtschaftsrecht, das durch das Haushaltsgrundsätzegesetz sowie das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorgeprägt worden ist. dadurch sind die Grundstrukturen in den Bundesländern trotz Landeskompetenz relativ einheitlich.

13.1 Gemeindefirtschaftsrecht

Allein der politische Wille reicht nicht zur Privatisierung aus. Bisher waren z.B. in Niedersachsen die Regelungen des Gemeindefirtschaftsrechtes völlig unzureichend. Dies hat sich durch die Novelle von 1996¹⁸ erheblich verbessert. In der Vergangenheit haben die kommunalen Gesetzgeber geradezu privatisierungsfeindliche Haltungen eingenommen. So war die Antwort auf die Einführung des erfolgreichen Modelles Krankenhaus Hildesheim GmbH im Jahre 1996 eine erhebliche Verschärfung, die Privatisierungen erschweren sollte.¹⁹ Der seinerzeit geschlossene Kompromiß sah die Einfügung des § 116a NGO²⁰ vor. Danach konnten zwar nichtwirtschaftliche Unternehmen und sonstige Einrichtungen unter sehr begrenzten Voraussetzungen als eigener Wirtschaftskreislauf nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt werden, aber gleichzeitig wurde die Umwandlung in Eigengesellschaften erschwert.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für moderne Formen der Arbeitsteilung sind in den letzten 10 Jahren erheblich verbessert worden. In der Vergangenheit standen die Landesgesetzgeber als Verantwortliche für die Kommunalverfassungen und damit auch für das kommunale Wirtschaftsrecht der Privatisierung ausgesprochen feindlich gegenüber. Nachdem es der Stadt Hildesheim gegen das Votum des Niedersächsischen Innenministeriums gelungen war, das Städtische Krankenhaus in eine GmbH zu überführen, wurde die Gemeindeordnung geändert, um solche Privatisierungen künftig zu verbieten. Inzwischen haben fast alle Länder das Gemeindefirtschaftsrecht neu gefaßt und die Möglichkeiten erheblich erweitert. In Niedersachsen ist dieses in zwei Schritten erfolgt. 1986²¹ wurde § 116 a in die Gemeindeordnung

¹⁷ Richtlinien für die Gebäudereinigung in der Niedersächsischen Landesverwaltung vom 13.07.1993 (Vor. 64000 03 00 05 001)

¹⁸ Gesetz zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts vom 28.05.1996 (GVBl. Seite 242 ff.; vgl. dazu den Regierungsentwurf Lt.-Drucks. 13/1450

¹⁹ 9. Gesetz zur Änderung der NGO und der NLO vom 10.05.1986 (Nds. GVBl. Seite 140).

²⁰ heute § 100 in abgeänderter Form

²¹ Durch Gesetz vom 10.05.1985 (GVBl 1985 Seite 140) wurde § 108 NGO schärfer gefaßt und 116a NGO eingefügt; vgl. auch Lt.-Drucks. 10/5520,5857 und 5988

eingefügt. Zum 01. November 1996 trat dann eine Neufassung des Gemeindefachrechts²² in Kraft. Dieser Teil der Novelle war übrigens im wesentlichen unumstritten.

13.2 Vergaberecht

Seit 1986, der Umsetzung der Vorhaben in Hildesheim, und dem heutigen Tage wurden allerdings einige Rechtsvorschriften geändert, was sich nachteilig auf die Durchführung von Investormodellen auswirkt. Das Mittelstandsförderungsgesetz²³ wurde unter dem neuen Titel „Gesetz zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen“ erheblich geändert²⁴. Danach ist unterhalb des Schwellenwertes von 10.000.263,-- DM²⁵ der Leasinggeber zu verpflichten, bei der Weitergabe der Leistungen die VOB/Teil A anzuwenden. Dies ist eine Folge der Änderung des § 57a Abs. 1 Nr. 1 - 3 Haushaltsgrundsatzgesetz²⁶.

Es galt bei der Durchführung des Vorhabens in Hildesheim auch noch nicht die Dienstleistungskoordinerungsrichtlinie²⁷.

14 Verwaltungsbetriebskennziffern

Wo eine Privatisierung oder ein Vergleich durch Wettbewerb nicht möglich ist, müssen Verwaltungsbetriebskennziffern entwickelt werden. Heute ist weithin nicht bekannt, was z. B. das Auszahlen einer DM Sozialhilfe kostet. Über einen entsprechenden Vergleich kann das optimale Verfahren ermittelt werden. Die Bertelsmann Stiftung hat dankenswerterweise ein Pilotprojekt in dieser Richtung gestartet. Dieses ist ein Weg, um zu Effizienzsteigerungen zu kommen.

Kostenvergleiche bei kommunalen Einrichtungen und damit auch bei privatisierten und nicht privatisierten Leistungen sind sehr schwierig, weil keine Einrichtung der anderen gleicht. Deshalb muß man darauf achten, daß nicht Äpfel mit Birnen verglichen werden. Dies soll an zwei Beispielen exemplarisch vorgeführt werden. Häufig wird von öffentlichen Händen die Abschreibung vom Wiederbeschaffungswert berechnet. Im Steuerrecht gilt der Grundsatz Mark gleich Mark und deshalb wird eine derartige Abschreibung für nicht zulässig erachtet. In der Stadt Langenhagen beispielsweise erwirkt dies einen Preisunterschied von 1,39 DM pro cbm Abwasser²⁸. So entsteht der Eindruck, daß eine private Leistungserbringung günstiger erfolgen kann als eine öffentlich-rechtliche, obwohl das in Wahrheit nicht der Fall ist. So muß man z. B. bei einem Vergleich der Abwasserpreise von den im Betreibermodell geführten Kläranlagen und von konventionell geführten Kläranlagen auch berücksichtigen, daß je nach Siedlungsstruktur die Rohrnetzkosten sehr unterschiedlich sind. Zu vergleichen ist allenfalls der Satz für die Reinigungskosten bei gleicher Größe der Kläranlage, in Algermissen betragen sie z. B. 1,49 DM plus Mehrwertsteuer bei einem Gebührensatz von 3,85 DM, der allerdings die

22 §§ 82 ff. NGO i. d. F. vom 22.08.1996 GVBl Seite 382 ff.

23 Mittelstandsförderungsgesetz vom 30.04.1978, GVBl. S. 377.

24 Gesetz zur Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes vom 28.05.1993, GVBl. S. 132, jetzt als "Gesetz zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen" betitelt.

25 Erlaß des MW vom 10.06.1994 - 34.2 - 33.33 - Quelle: NLT 400/94.

26 Eingefügt durch Gesetz vom 26.11.1993 BGBI I S. 1928; vgl. auch dazu die Verordnung über die Vergabebestimmungen für öffentliche Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) vom 22.02.1994 BGBI I S. 321 f. und die Verordnung über das Nachprüfungsverfahren für öffentliche Aufträge (Nachprüfungsverordnung - NpV) vom 22.02.1994 BGBI I S. 324

27 Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18.06.1992 Amtsblatt Nr. L 209

28 Nachweis bei Rosenzweig, in: Der Niedersächsische Städtetag 1995, Heft 12

Kosten für das Rohrnetz mit einschließt. Im Landkreis Hildesheim schwanken die Kosten zwischen 3,00 und 6,00 DM pro Kubikmeter Abwasser. Die geringsten Preise gibt es in den Städten mit konzentrierter Bebauung.

15 Schlußbetrachtung

Insgesamt kann man sagen, daß die gemachten Erfahrungen sehr positiv sind. Das gilt ganz besonders für das Beispiel des Hildesheimer Kreishauses. Hier hat sich sicherlich ausgewirkt, daß als Vertragspartner eine Arbeitsgemeinschaft von drei mittelständischen Betrieben im Wettbewerb den Zuschlag erhalten hatte, die auf diesem Markt bereits Erfahrungen hatten. Es handelte sich im Kommunalbereich allerdings um das erste Modell mit dieser konkreten Ausgestaltung.

Angesichts des großen Investitionsbedarfes in Deutschland und insbesondere in den fünf neuen Bundesländern und der Tatsache, daß erhebliches Privatkapital vorhanden ist, sollte das Instrument des Investormodells weiterentwickelt und verstärkt eingesetzt werden.

Bisher wurde die Verantwortungsverlagerung schwerpunktmäßig bei Immobilien angewendet, deshalb spricht man auch oft vom Investormodell. Denkbar ist es aber auch, dieses Verfahren auszuweiten und auf Mobilien anzuwenden.

Die Privatisierung ist kein Allheilmittel und sie ist auch nicht prinzipiell der bessere Weg. Es kommt immer auf eine Einzelfallprüfung an. In jeder Situation muß untersucht werden, welches der kostengünstigere Weg ist. Dieser sollte gegangen werden. Damit dieses auch immer geschieht, sollten die Vorschriften des Gemeindefinanzrechts nach dem bayrischen Vorbild²⁹ geändert und ergänzt werden. Dem § 82 Abs. 2 NGO und entsprechend bei allen anderen Gemeindeordnungen könnte folgender Satz 2 angefügt werden:

„Aufgaben sind darauf zu untersuchen, ob und in welchem Umfang sie durch nichtkommunale Stellen, insbesondere durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter mindestens ebenso gut erledigt werden können“.

Bis dieses geschehen ist, könnte ein entsprechender politischer Beschluß gefaßt werden, der ein solches Verfahren auf freiwilliger Basis sicherstellt.

Auch die Bundeshaushaltsordnung³⁰ sieht neuerdings geänderte Prüfungspflichten vor. In § 7 heißt es:

„(1) Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

(2) Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Kostennutzenuntersuchungen anzustellen. In geeigneten Fällen ist im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens festzustellen, inwieweit und unter welchen Bedingungen private Lösungen möglich sind.“

²⁹ Art. 61 BayGO

³⁰ § 7 Abs. 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 2 wurden durch Gesetz vom 21.12.1993 (BGBl. I Seite 2353) eingefügt.

Immer geboten ist eine Einzelfalluntersuchung, ob und ggfls. wer etwas wirtschaftlicher erstellen kann. § 7 Bundeshaushaltsordnung konkretisiert das für alles staatliches Handeln geltende Wirtschaftlichkeitsgebot und schafft mit der Forderung nach einem Vergleich der bisherigen öffentlichen mit privaten Lösungen einen heilsamen Ansatz, die überkommene Arbeitsteilung zwischen staatlichem und privatem Bereich zu überprüfen. Bisher wird dieses zu wenig gemacht. Das liegt u.a. auch daran, daß das Kostenbewußtsein im öffentlichen Bereich immer noch immer hinter der Rechtsförmigkeit der Aufgabenerfüllung zurücksteht. Es gibt einen Unterschied zwischen öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft. Dieser wird auch immer bleiben. Die Wirtschaft ist auf Gewinnmaximierung ausgelegt, während die Verwaltung Interessenskonflikte auszugleichen hat. Aber Effizienz und Wirtschaftlichkeit müssen auch im staatlichen Handeln einen höheren Stellenwert erhalten. Dazu können Vergleiche und Privatisierung einen Beitrag leisten. Um dies im Einzelfall auch tatsächlich durchführen zu können, bedarf es einer ausgebauten Kosten- und Leistungsrechnung bei den öffentlichen Händen. Nur so kann eine verantwortliche Entscheidung getroffen werden. Dabei wird sich zeigen, daß es für die Privatisierung und damit die private Finanzierung noch erhebliche Märkte gibt.