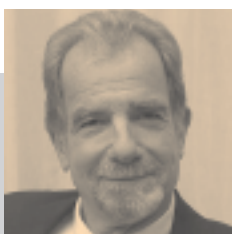


# innovative VERWALTUNG

## Innovative Wege für Kommunen aus der Schuldenfalle

Das neue Finanzwesen erfordert auch ein neues Vermögensmanagement

Im Zuge der Einführung des doppelten Rechnungswesens in den Kommunen und Landkreisen rückt deren Vermögen in weitaus stärkerem Maße in den Mittelpunkt des Interesses, als dies bisher unter den Bedingungen der Kameralistik der Fall war. Häufig ist das Ergebnis ein „negatives Eigenkapital“. Hier gilt es, innovativ gegenzusteuern.



**Dr. Hanspeter Knirsch**  
ist Partner bei Blue Corporate  
Finance, Leipzig

**W**ährend das bisherige Haushalts- und Rechnungswesen Aussagen über die Finanzierbarkeit von Leistungen und Investitionen durch die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben in den Vordergrund stellte, wird das neue Haushalts- und Rechnungswesen auf doppelter Basis den gesamten Ressourcenverbrauch abbilden und damit nicht nur der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns eine völlig neue Bedeutung zukommen lassen, sondern auch die Entwicklung des Vermögens transparent machen.

Die Umstellung stellt die Beteiligten vor erhebliche technische und gedankli-

che Herausforderungen. Schon die Verpflichtung zur Aufstellung einer Eröffnungsbilanz wirft zum Teil schwierige Fragen der Inventarisierung und Bewertung auf. Die Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnungen sehen vor, dass sich der Wert des einzelnen Vermögensgegenstandes an vorsichtig ermittelten Zeitwerten orientiert, um zu hohe Bilanzansätze zu verhüten. Für die unterschiedlichen Vermögenswerte gelten unterschiedliche Methoden, die sich letztlich alle an dem Ziel orientieren, ein vollständiges und möglichst realistisches Bild der Gesamtvermögenslage der Kommune oder des Landkreises herzustellen. Die Verpflichtung zur jährlichen Bilan-

zierung wird zwangsläufig Veränderungen des Vermögens sichtbar machen, da der Ressourcenverbrauch im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) vollständig erfasst und somit auch der Werteverzehr in die jährliche Haushaltswirtschaft einbezogen wird.

Wenn die Schulden und Rückstellungen das Sach- und Finanzvermögen übersteigen, kommt es zu einem negativen Eigenkapital (bilanzielle Überschuldung). Nehmen also beispielsweise aufgrund der vorzunehmenden Abschreibungen und unterlassener Neuinvestitionen bei gleichzeitig steigenden Verbindlichkei-

Die Bewertung der Eigenbetriebe, der Eigengesellschaften und sonstiger Beteiligungen wird aufgrund der großen Zahl der Ausgründungen in den vergangenen Jahrzehnten einen erheblichen Einfluss auf die Höhe des Finanzvermögens haben. Dem steht auf der Passivseite der ebenfalls über Jahrzehnte gewachsene Schuldenberg gegenüber. Insbesondere die stetig angewachsenen Kassenkredite sind eine Zeitbombe, deren Explosivität nicht zuletzt von der Zinsentwicklung abhängt.

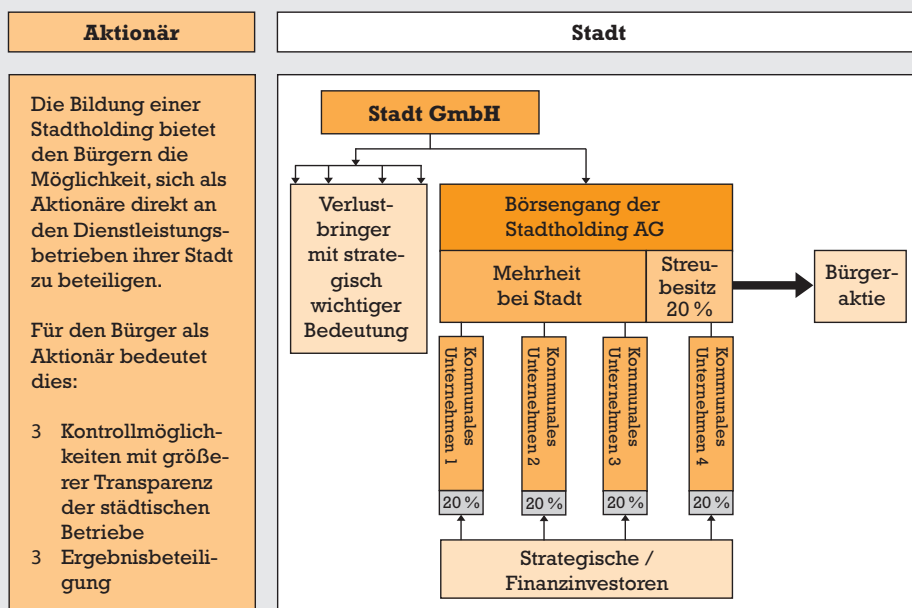
Mit der negativen Haushaltsentwicklung geht der Verfall der kommunalen In-

Personalabbau, Verschieben von Reparaturen und Neuinvestitionen, „Auslagerung“ von Schulden mithilfe von PPP-Projekten – an ihre natürlichen Grenzen stoßen, wird immer häufiger über den Verkauf von Gemeindevermögen nachgedacht, um den Haushalt kurzfristig zu sanieren. Das spektakulärste Beispiel dürfte die Veräußerung der Dresdener Wohnungsbaugesellschaft an einen Finanzinvestor darstellen. Während der sofortige haushaltsmäßige Effekt derartiger Operationen auf der Hand liegt, sind die negativen Auswirkungen auf die Kontrolle und Steuerung der örtlichen Infrastruktur zur Daseinsvorsorge erst mit einer Zeitverzögerung erkennbar. Über die bilanziellen Auswirkungen wird erst gar nicht gesprochen, da es so etwas wie eine konsolidierte Konzernbilanz einer Kommune noch nirgendwo gibt. Selbst wenn der Verkaufserlös den Buchwert des Unternehmens deutlich übersteigt, ist dies noch kein Beleg für den nachhaltigen bilanziellen Nutzen einer solchen Veräußerung, da die wegfallenden laufenden Erträge mit in die Bewertung einbezogen werden müssen.

Für die Entscheidungsträger riskant ist der sich fast immer formierende öffentliche Widerstand gegen solche Pläne. Die Gegner derartiger Verkäufe warnen vor Preiserhöhungen bei den Dienstleistungen und Produkten (Strom, Gas, Wasser, Mieten, Nutzungsentgelte) und argumentieren mit unerwünschten sozialen Folgen.

Andererseits sind der Verfall öffentlicher Infrastruktureinrichtungen, der schlechte Zustand öffentlicher Gebäude und anderer Einrichtungen und das Schließen von Bibliotheken und Bädern auch nicht gerade populär. Fest steht, dass sich selbst bei Anziehen der Konjunktur die Finanzlage der Kommunen nicht wirklich zum Positiven wenden wird. Zu hoch ist der angehäuften Schuldenberg, zu stark sind die laufenden Belastungen aus Zins und Tilgung. So zahlt das Land Berlin pro Tag ca. 6 Mio. Euro Zinsen, die Stadt Köln ca. 400.000 Euro, die Stadt Leipzig ca. 100.000 Euro, die Stadt Bochum 140.000 Euro, um nur ein paar Beispiele zu nennen. Die Liste ließe

### Bürger und Stadt – gemeinsam Aktionäre einer Stadtholding AG



ten aus Krediten das Sachvermögen ab und die Schulden zu, ist die bilanzielle Überschuldung absehbar. Die Solidität der Haushaltspolitik einer Kommune wird sich künftig direkt aus der Bilanzanalyse ablesen lassen. Steigt die Verschuldung, ohne dass in gleichem Maße auf der Aktivseite das Sach- oder Finanzvermögen zunimmt, ist dies ein sicheres Zeichen für den Weg in den Abgrund.

vestitionen einher, der gesamtwirtschaftlich besonders schädlich ist, da Kommunen 60 % der öffentlichen Investitionen tätigen.

### Die Stadtholding AG als Lösungsweg

Da die herkömmlichen Methoden der Haushaltskonsolidierung – wie Leistungsabbau, Absenkung von Standards,

sich beliebig weiterführen. Kommunen und Kreise wissen, dass Hilfe von Bund und Ländern nicht zu erwarten ist. Deren Finanzprobleme sind selbst so gigantisch, dass mit positiven Verschiebungen zugunsten der kommunalen Ebene nicht zu rechnen ist. Städte und Gemeinden können froh sein, wenn ihnen nicht noch weitere Belastungen aufgebürdet werden.

Will man Krieg und Währungsreform als Mittel zur Haushaltskonsolidierung ausschließen, bedarf es neben der unbedingt weiterhin notwendigen Produktivitätssteigerung der öffentlichen Verwaltung, der kontinuierlichen Aufgabenkritik und der politisch zu beschließenden Gemeindefinanzreform neuer Wege der Nutzung kommunalen Vermögens. Eine Reduzierung der Zins- und Tilgungslast ist nur durch Aktivierung wesentlicher Vermögenswerte der Städte und Kommunen möglich, um den Schuldenstand maßgeblich zu tilgen. Das wird nicht in dem notwendigen Maße allein durch den von den Gemeindeordnungen geforderten „angemessenen Ertrag“ aus der laufenden Nutzung möglich sein.

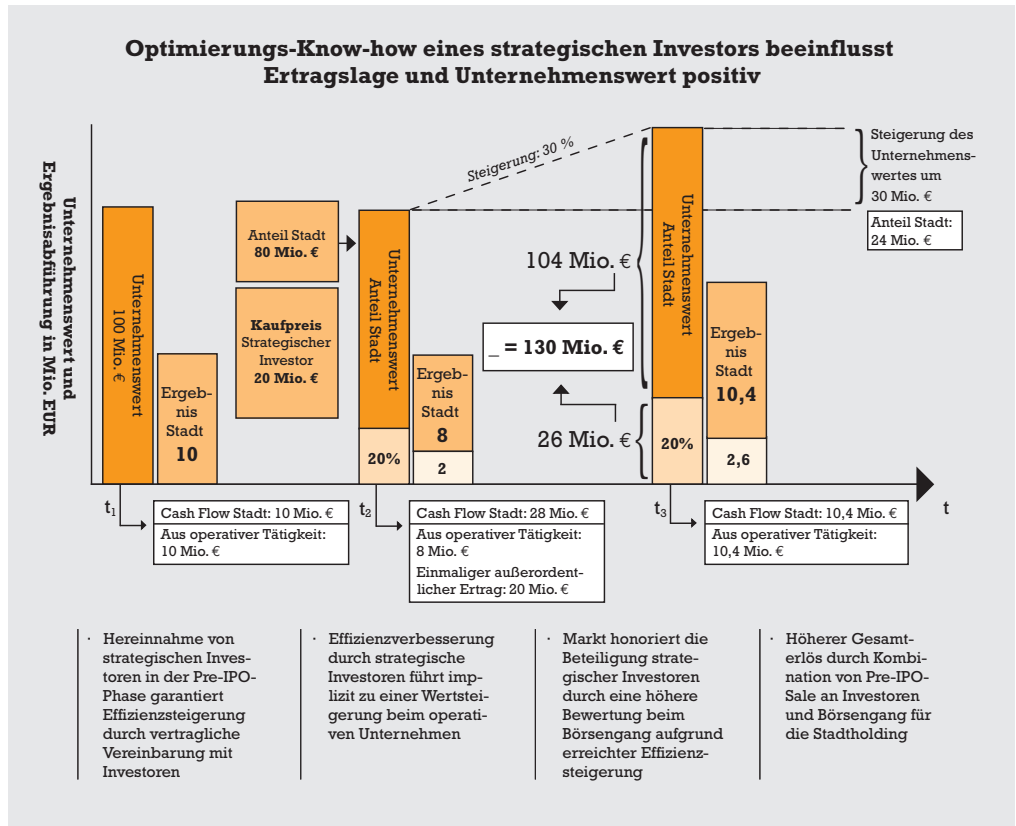
Ziel sollte es sein, die Liquidität des kommunalen Haushalts zu erhöhen bzw. herzustellen, die Kontrolle über die notwendigen Einrichtungen der örtlichen Daseinsvorsorge zu erhalten und die Werthaltigkeit des kommunalen Vermögens mittelfristig zu steigern. Das strategische Mittel zur Erreichung dieser Vorgaben ist die Gründung einer börsenfähigen Stadtholding AG mit der Ausgabe von Bürgeraktien.

### Kräfte und Potentiale des Marktes nutzen

Das Konzept der Stadtholding AG basiert auf der Grundidee, die Kräfte und Potentiale des Marktes zu nutzen, ohne sich von der öffentlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge und der politischen Kontrolle über die dafür notwendigen Unternehmen zu verabschieden. Zu diesem Zweck müssen in einem ersten Schritt die rentablen kommunalen Unternehmen bis zu einem Anteil von unter 25 % für strategische Investoren geöffnet werden,

die ein eigenes unternehmerisches Interesse an der Beteiligung haben. Dies muss in einem strukturierten Bieterverfahren nach vorausgehender Machbarkeitsstudie und Portfolioanalyse stattfinden. Die Hereinnahme strategischer Investoren in die operativen Unternehmen in der Phase vor Gründung der Stadtholding AG garantiert Effizienzstei-

Nutzen der Stadt liegt in der Erzielung des höchstmöglichen Verkaufserlöses und in dem weiterhin gesicherten Zufluss laufender Einnahmen. Das Optimierungs-Know-how der strategischen Investoren in den operativen Gesellschaften beeinflusst nicht nur die Ertragslage und den Wert dieser Gesellschaften positiv, sondern auch den Unternehmenswert



gerungen, die mit den Investoren vertraglich abgesichert sind. Die Effizienzverbesserung führt implizit zu einer Wertsteigerung beim Unternehmen.

Die so in ihrer Attraktivität gesteigerten Unternehmen werden unter dem Dach einer Stadtholding AG zusammengefasst und mit einem Anteil von 20 % an die Börse gebracht. Die Übernahme durch einzelne Investoren kann durch entsprechende Regelungen verhindert werden. Bei der Emission können die Bürger/innen der Stadt vorrangig berücksichtigt werden. Die Idee der Bürgeraktie kann Wirklichkeit werden. Der

der Stadtholding AG und damit das Ergebnis des Börsengangs.

Das Konzept ist flexibel und lässt die spätere Hereinnahme weiterer Betriebe zu. Selbst für Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit ist die Stadtholding AG geeignet. Sie kann selbst Anteile an Unternehmen anderer Städte erwerben, die sich wiederum durch Aktienwerb an der AG beteiligen können. Für die Bürger/innen besteht die Möglichkeit, sich an ihren kommunalen Dienstleistern direkt zu beteiligen und an deren Wertsteigerung zu partizipieren. Das schafft eine zusätzliche positive

Identifizierung. Der Börsengang ist ein positives Marketinginstrument für die Stadt, die damit unter Beweis stellt, dass sie nicht gewillt ist, sich in die Abwärtsspirale von Verschuldung und Leistungsabbau zu begeben.

Die Kommunalverfassungen der Länder erlauben den Gemeinden ausdrücklich die Veräußerung von Vermögensgegenständen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht brauchen. Das Konzept der Stadtholding AG stellt sicher, dass die Aufgabenerfüllung nicht gefährdet wird. Im Gegenteil: Die Aufgabenwahr-

nehmung wird nachhaltig gesichert. Deshalb dürfte auch die politische und öffentliche Akzeptanz im Unterschied zu den bisher üblichen schlichten Veräußerungen leichter herzustellen sein.

### Auswirkungen auf die Bilanz der Stadt

Im Unterschied zur herkömmlichen Vorgehensweise der Beteiligungsveräußerung erzielt die Stadt durch die Zweistufigkeit des Verfahrens einen höheren Gesamterlös. Mit dem Abbau der Schulden

wird die Bilanz auf der Passivseite nachhaltig entlastet. Der Vermögensverlust auf der Aktivseite durch den anteiligen Verkauf von rentablen städtischen Töchtern wird durch die Steigerung des Unternehmenswertes mittelfristig kompensiert. Die zu erwartende Wertsteigerung der Stadtholding AG trägt zusätzlich zur Erhöhung des zu bilanzierenden Vermögens bei. Die nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement vorgesehene Ergebnisrechnung wird durch den weiterhin gesicherten Zufluss von laufenden Einnahmen entlastet. ●

#### Weitere Informationen:

**Blue Corporate Finance GmbH & Co KG**  
**Dr. Hanspeter Knirsch**  
**E-Mail: [hanspeter.knirsch@bluecf.com](mailto:hanspeter.knirsch@bluecf.com)**



**Barthels Hof**  
**Hainstraße 1**  
**04109 Leipzig**  
**Telefon + 49 (341) 98 37 90**  
**Telefax + 49 (341) 98 37 929**

**Kaulbachstraße 34**  
**80539 München**  
**Telefon +49 (89) 20 50 08 10**  
**Telefax +49 (89) 20 50 08 88**

**Jägerstraße 65**  
**10117 Berlin**  
**Telefon + 49 (30) 20 62 89 98**  
**Telefax + 49 (30) 20 62 89 99**