

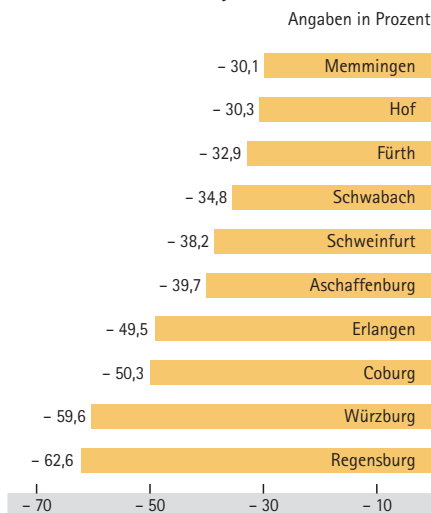
Bauen trotz knapper Kassen! Öffentliche Hand & privates Geld in Kommunen, Kreisen und Bezirken

Dramatische Investitionsschwäche der Kommunen

Die Investitionsschwäche der bayerischen Städte und Gemeinden, ihrer Zweckverbände, der Landkreise und Bezirke ist offenbar größer als allgemein angenommen. Immer neue Aufgaben im konsumtiven Bereich fressen vorhandene Spielräume auf. Nach einer noch unveröffentlichten Umfrage des Bayerischen Städtetages haben etwa 3/4 aller Mitgliedskommunen Haushaltssperren oder Investitionsstopps beschlossen. Beispiele:

- Bayreuth: Ausgabensperre für neue Investitionen
- München: Haushaltssperre für Ausgaben von ca. 74 Mio. €
- Regensburg: Keine Zuführung zum Vermögenshaushalt
- Rosenheim: Generelle Haushaltssperre

Steuereinnahmen bayerischer Städte

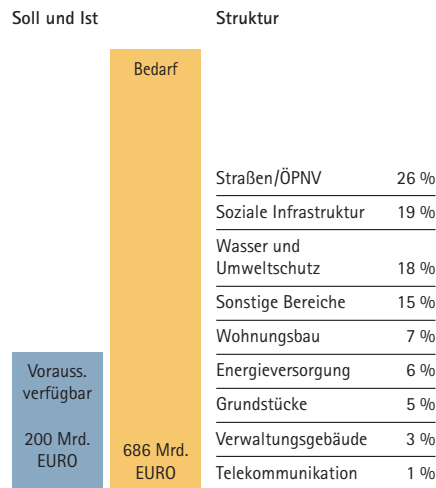


Veränderungen 1. Quartal 2002/2001
Quelle: Statistisches Landesamt Bayern

Hoher Baubedarf bleibt liegen

Bayerns Rathäuser, Landratsämter und Bezirksregierungen melden einen enorm hohen Baubedarf – Rathäuser, Kindergärten, Feuerwehrhäuser, Krankenhäuser, Parkhäuser, Abfallbeseitigungsanlagen, Kläranlagen und vieles andere.

Kommunaler Investitionsbedarf 2000 bis 2009 in Deutschland



Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik

Wenn es nicht gelingt, den immensen Baubedarf schnell in Baunachfrage umzusetzen, droht Stillstand. Die Standortbedingungen für das Wirtschaften und Wohnen in den bayerischen Kommunen und damit im gesamten Freistaat werden sich weiter verschlechtern.

Zukunftssicherung ohne Chance

Die Lage der bayerischen Kommunen spiegelt sich in der Situation ganz Deutschlands: Das Deutsche Institut für Urbanistik schätzt den kommunalen Investitionsbedarf 2000 bis 2009 auf insgesamt 686 Milliarden EURO. Diesem Bedarf stehen derzeit kommunale Bauinvestitionen von jährlich 18 bis 19 Milliarden EURO gegenüber, auf 10 Jahre gerechnet weniger als 200 Milliarden Euro. Zukunftssicherung kann so nicht stattfinden!

Privatwirtschaft kann helfen

In dieser prekären Situation sind Auswege dringend gefragt. Ein Lösungsweg: PPP-Modelle, die privatwirtschaftliche Realisierung kommunaler Bauvorhaben!

Die sinnvolle Alternative: Betreibermodelle in Public-Private-Partnership (PPP)

PPP-Modelle:

Chance für kreative Lösungen

Die privatwirtschaftliche Realisierung kommunaler Aufgaben ist mehr als eine Finanzierungsalternative. Sie eröffnet Kommunen und ihren Zweckverbänden, Landkreisen und Bezirken finanziell und politisch neue Gestaltungsspielräume. Und sie nutzt konsequent die Vorteile, die Privaten zur Verfügung stehen. Gerade im Hinblick auf den Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit bei der Finanzierung und Wahl der Organisationsform für kommunale Einrichtungen eröffnen PPP-Modelle erheblichen Spielraum. PPP-Modelle bieten eine Chance für kreative und individuelle Lösungen.

Auf den Punkt gebracht:

Die Vorteile des Betreibermodells

- Verlagerung des wirtschaftlichen Risikos auf den privaten Betreiber
- Entlastung des Gemeindehaushalts
- Optimale Nutzung privaten Know-hows
- Personelle Entlastung und Kostenreduktion bei der Planung und während der Bau- und Betriebsphase

Haushaltsfinanzierung oder PPP-Modell:

Wo liegt der Königsweg?

Auch bei PPP-Modellen liegen die Gestaltungschancen eindeutig bei der Kommune. Das entspricht den Anforderungen der täglichen Praxis. Denn weder die Haushaltsfinanzierung noch das PPP-Modell ist per se ein Königsweg. In beiden Fällen müssen Realisierbarkeit und Wirtschaftlichkeit sorgfältig geprüft werden. Erst der Wirtschaftlichkeitsvergleich im Einzelfall zeigt, wo die entscheidenden Vorteile zu suchen sind.

PPP-Modelle: Konkrete Kostenvorteile Breite Anwendungspalette

Fünf wichtige Pluspunkte für die privatwirtschaftliche Realisierung kommunaler Bauten

1. Praktische Erfahrungen bestätigen, dass sich bei der privatwirtschaftlichen Realisierung kommunaler Bauvorhaben **Kostenvorteile von bis zu 15 Prozent** realisieren lassen.
2. **Know-how** und **Marktübersicht** von Privatunternehmen führen in der Regel zu erheblichen **Effizienzsteigerungen**. Und Teams von Experten, die aufgrund anders gelagerter Tagesgeschäfte in Kommunen nicht zu finden sind, ermöglichen durch ihr Spezialwissen deutliche **Kosteneinsparungen**. Einer der wichtigsten Ansatzpunkte ist die bei privatwirtschaftlichen Lösungen mögliche Zusammenfassung von Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb.
3. Durch private Finanzierung, Nutzung der Kapitalmärkte und privaten Betrieb werden **viele kommunale Bauvorhaben überhaupt erst realisierbar, andere können deutlich früher umgesetzt werden** als beim Einsatz von Haushaltsmitteln. Das verbessert die Standortbedingungen. Und **vorgezogene Investitionen** bringen positive Beschäftigungswirkungen und Steuermehreinnahmen. Auch die Sozialausgaben der Kommunen sinken.
4. Durch die Beteiligung Privater an der Verwirklichung kommunaler Bauaufgaben werden abgeschmolzene **Investitionsspielräume zurück gewonnen**; der **Handlungsspielraum der Kommunen erweitert sich**.
5. Privatwirtschaftliche Modelle haben eine wichtige **ordnungspolitische Dimension**: Ihre Umsetzung ist gelebte Subsidiarität im Sinne unserer sozialen Marktwirtschaft.

Betreibermodell: Das Konzept

Vielfältige Einsatzmöglichkeiten

Das Betreibermodell eignet sich vor allem, um Schulen und Krankenhäuser, Feuerwehr- oder Parkhäuser, Schwimmbäder, Theater, Museen und andere Einrichtungen der sozialen und kulturellen Infrastruktur zu realisieren. Dasselbe gilt für die energetische Sanierung des öffentlichen Gebäudebestandes und das technische Gebäudemanagement.

Privater tritt für Kommune ein

Im Rahmen eines Betreibermodells überträgt die Kommune einem in der Rechtsform des Privatrechts tätigen Dritten – dem Betreiber – die Durchführung einer gemeindlichen Aufgabe durch den Bau und Betrieb eines Gebäudes oder einer Anlage. Die Verwaltung wird entlastet, der Private sorgt für reibungsloses Management.

Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb aus einer Hand

Grundidee des Betreibermodells ist es, Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb der Anlage als aufeinander abgestimmte Leistungen auszuschreiben. So werden die Anbieter zur Vorlage einer möglichst kostengünstigen Gesamtkonzeption veranlasst. Der Private plant, finanziert, baut und betreibt die Anlage in eigener Verantwortung – langfristig oder als Kurzzeit-Betreibermodell für eine Anlaufphase.

Betreibervertrag als solide Basis

Grundlage ist ein Betreibervertrag, in der Regel kombiniert mit einer Reihe von Nebenverträgen, zum Beispiel einem Erbbaurechtsvertrag, einem Personalgestellungsvertrag oder einer Schiedsvereinbarung.

Erfolgreiche kommunale Betreiberprojekte

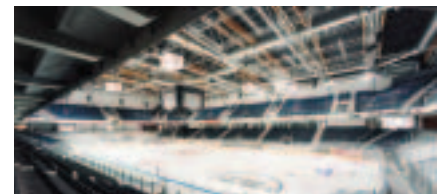
- Familien- und Freizeitbad Wonnemar Sonthofen
- Städtische Markthalle Kempten
- Kläranlage Bad Wörishofen
- Atlantis Freizeitbad Neu-Ulm
- Arena Nürnberg Eissport- und Veranstaltungshalle



Familien- und Freizeitbad Wonnemar



Atlantis Freizeitbad Neu-Ulm



Arena Nürnberg

Gestaltungshoheit verbleibt bei Kommune

Die Anwendung des Betreibermodells ändert nichts an der Zuständigkeit der Kommunen für die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben. Übertragbar ist grundsätzlich nur die Durchführung, nicht die Aufgabe selbst. Um ihre kommunale Aufgabenerfüllung zu sichern, behält sich die Kommune im Betreibervertrag ausreichende Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten vor. Durch entsprechende Vertragsgestaltung wird die kommunale Gestaltungshoheit bei der Umsetzung der Bauaufgabe jederzeit gesichert.

Juristischer Rahmen für die Wahl eines PPP-Modells

Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

Bei der Wahl eines PPP-Modells hat die Gemeinde das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten. Das heißt: Das PPP-Modell muss ein mindestens ebenso wirtschaftliches Ergebnis erwarten lassen wie das herkömmliche Verfahren, also etwa die Finanzierung über einen Kommunal-kredit oder die Führung als Eigen- oder Regiebetrieb.

Wirtschaftlichkeitsvergleich

Vor dem Einstieg einer Kommune in ein PPP-Projekt muss ein umfassender Wirtschaftlichkeitsvergleich stehen. Grundlage sind die durch Ausschreibung ermittelten Angebote und ein vergleichbares Konzept zur Durchführung des Projekts durch die Kommune selbst. Zu berücksichtigen sind Fragen der Finanzierung, steuerliche Auswirkungen, mögliche Rationalisierungseffekte, Organisationsvorteile und Optimierungsmöglichkeiten bei Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb.

Genehmigungspflichten

Genehmigungspflichten bestehen nach der Bayerischen Gemeindeordnung für:

- alle besonderen Finanzierungsverfahren, die einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleich kommen; dies gilt für Betreiberverträge genauso wie etwa für Immobilienleasingverträge;
- die Übernahme einer Garantiefunktion der Gemeinde;
- die Bestellung von Sicherheiten zugunsten Dritter durch die Gemeinde.

Die Genehmigung erteilt die Rechtsaufsichtsbehörde der Kommune. Bei einer kreisangehörigen Gemeinde ist dies das Landratsamt, bei kreisfreien Gemeinden die Regierung.

Zehn Regeln für ein Betreibermodell

1. Betreibermodell: ganz oder gar nicht
2. Basis: eindeutige Qualitätsvorgaben
3. Sparen erwünscht – aber nicht am juristischen Sachverstand
4. Ein Betreibermodell läuft nicht von allein
5. Auch für Betreibermodelle gilt die VOB
6. Angebotswertung: kompetent und unabhängig
7. Prüfung und Vertrauen sichern den Erfolg
8. Flexibilität und Wahlfreiheit bis zur Vergabe
9. Staatliche Förderung möglich
10. Risiken mindern durch enge Kooperation

Zuwendungsrechtliche Fragen

PPP-Modelle sind grundsätzlich förderungsfähig, wenn dadurch ein mindestens ebenso gutes wirtschaftliches Ergebnis zu erwarten ist. Förderungsfähig sind nur kommunale Aufwendungen, die auf Eigentumserwerb der Gemeinde gerichtet sind. Das schließt Leasing weitgehend aus. Weitere Vorgaben sind:

- Keine höheren Belastungen durch den Einsatz privater Finanzierungsformen für den Staat und die Bürger;
- Dauerhafte Gewährleistung zuverlässiger Aufgabenvollzugs.

Zuwendungen bleiben erhalten

Zuwendungen, die die Kommune für ein bestimmtes Projekt erhält, bleiben bei Anwendung des Betreibermodells bestehen. Zuwendungsempfänger ist die Kommune. Sie erfüllt den Zweck durch die Weiterleitung an den privaten Betreiber. Dabei muss der Betreibervertrag mindestens über den Zeitraum der förderrechtlichen Bindungsfristen laufen oder anderweitig sichergestellt sein, dass die geförderte Einrichtung für diesen Zeitraum zweckentsprechend verwendet wird. Der Betreiber muss sich den gleichen förderrechtlichen Auflagen unterwerfen wie die Kommune. Die Vorteile aus der staatlichen Förderung müssen dem Kommunalabgabengesetz entsprechend den Beitragszahlern und Gebührenpflichtigen zugute kommen.

Betreibermodell und Vergaberecht

Dem Abschluss eines Betreibervertrages muss in der Regel eine Ausschreibung vorausgehen. Grundlage ist der Entwurf des Betreibervertrages. Geht es dabei um eine Baumaßnahme, findet in der Regel die VOB/A Anwendung. Übersteigen die geschätzten Baukosten eines Bauwerks den Schwellenwert von 5 Mio. €, ist EU-weit auszuschreiben.

Mit der Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm bietet die VOB/A die Möglichkeit, mit der Bauausführung auch den Entwurf für die Leistung dem Wettbewerb zu unterstellen. So wird die technisch und wirtschaftlich beste Lösung ermittelt. Gerade bei dieser Ausschreibungsart kann das private Unternehmen durch außerordentliche Kreativität bei Planung, Bauausführung und Betrieb beträchtliche Einsparpotentiale erzielen.

Deckung von Investitionskosten

Nach Art. 8 des Kommunalabgabengesetzes ist eine Refinanzierung des laufenden Betreibermodells über Gebühren auch hinsichtlich der in dem Betreiberentgelt enthaltenen Investitionskosten zulässig. Diese dürfen jedoch nicht als kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen in die Gebührenrechnung einfließen.

Kommunen und Private nehmen gemeinsam die Zukunft in die Hand

Betreibermodell und Steuerrecht

■ Umsatzsteuer

Der Betreiber wird in aller Regel Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts sein. Sofern das Betreiberentgelt (ggf. unter Ausnutzung der Optionsmöglichkeiten des § 9 UStG) der Umsatzsteuer unterliegt, ist der Betreiber daher zum Vorsteuerabzug berechtigt. Dadurch verringern sich die Investitions- und laufenden Kosten um den darin enthaltenen Umsatzsteueranteil. Gegenüber einer nicht vorsteuerabzugsberechtigten Kommune können sich hierdurch die Kosten beim derzeit geltenden Steuersatz um bis zu 13,79 % verringern. Dem Vorsteuerabzug steht die Umsatzsteuerpflicht des Betreiberentgeltes gegenüber, wozu auch ein von der Kommune oder von dritter Seite geleisteter auftragsbezogener Investitionszuschuss gehört.

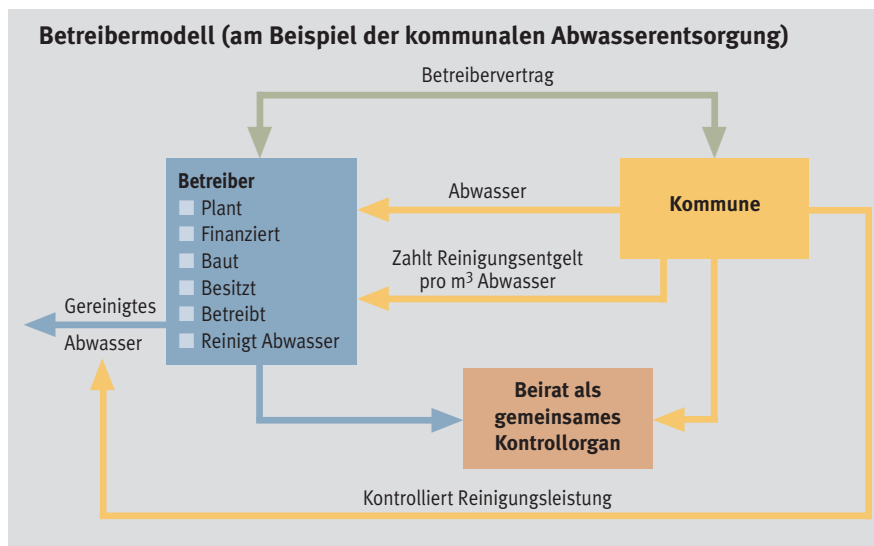
Je nach Art des Objektes und der vertraglichen Gestaltungen kann das Betreibermodell im Vergleich zu einer Direktinvestition der Kommune zu einem kostenmindernden Vorsteuerüberschuss führen.

■ Ertragsteuern

Der Betreiber unterliegt der Gewerbesteuer und – abhängig von seiner Rechtsform – der Einkommen- oder Körperschaftsteuer. Diese Steuern gehen als Kostenbestandteile in das Betreiberentgelt ein, wobei die Gewerbesteuer zumindest teilweise der Kommune zu Gute kommen wird.

■ Lohn- und Einkommensteuern

Gelingt es, über private Betreibermodelle neue Arbeitsplätze zu schaffen, so fließt der Gemeinde der gesetzlich vorgegebene Anteil der Lohn- und Einkommensteuern zu.



Sonderform des Betreibermodells: Das Beteiligungsmodell

Die Gemeinde kann eine Betreibergesellschaft gründen, an der sie sich als Gesellschafterin zusammen mit einem privaten Partner beteiligt (Beteiligungs-/Kooperationsmodell). Das Beteiligungsmodell sichert der Gemeinde einerseits einen stärkeren Einfluss auf die Durchführung der Aufgabe, führt aber auch zu einer langfristigen Bindung an den privaten Partner.

Die Höhe der Gesellschaftsanteile vereinbart die Gemeinde mit dem Partner nach ihrem Ermessen. Ist sie Mehrheitsgesellschafterin, wird der Gesellschaftsvertrag wenigstens zum Teil die üblicherweise einem Betreibervertrag vorbehaltenen Regelungen treffen. Hat die Gemeinde nur einen Minderheitsanteil, ist der Abschluss eines Betreibervertrags zwingend erforderlich.

Die Betreiberfunktionen müssen nicht von einem Betreiber (z.B. einer Betreibergesellschaft) allein ausgeübt, sondern können auf eine Besitz- und eine Betriebsgesellschaft aufgeteilt werden.

Weitere in Betracht kommende Privatfinanzierungs- und Privatisierungskonzepte:

- Immobilienleasing
- Miet- / Mietkaufmodell
- Fondsfinanzierung
- Forfaitierungsmodell
- Betriebsführungsmodell
- (Energie-)Contracting

Weiterführende Unterlage

Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern, der Finanzen und für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 20. März 2001 „*Besondere Formen der Zusammenarbeit mit Privaten bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben*“.

Gerne stellen wir Ihnen die oben genannten Materialien und weitere aktuelle Informationen zur Verfügung.

Bayerischer Bauindustrieverband e.V.

Oberanger 32, 80331 München
Tel: 089/23 50 03-0
Fax: 089/23 50 03-70
info@bauindustrie-bayern.de
www.bauindustrie-bayern.de