



# Wege aufzeigen

## FOKUS PUBLIC SECTOR

Informationen für Entscheider in Verwaltung, Unternehmen und Politik

Ausgabe: September 2013 – [www.roedl.de](http://www.roedl.de)

### > Inhalt

#### Infrastruktur

- > Strategischer Gesamtblick: Situation, Herausforderung und die Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2
- > Die Zukunft des Kommunalkredits 4
- > Fonds-finanzierte Verkehrsinfrastruktur 6
- > Strategisches Erhaltungsmanagement für die Straßeninfrastruktur 7
- > Kommunales Infrastrukturcontrolling auf Basis der Vermögenserfassung und -bewertung 10
- > Organisationsalternativen für Planung, Bau und Betrieb der Straßeninfrastruktur 13
- > Gebühren als Fundament der Daseinsvorsorge 14

#### Risikomanagement

- > Risikomanagement steuerlicher Querverbünde am Beispiel von Bäder- und Versorgungsbetrieben 15

#### Planungs- und Umweltrecht

- > Rechtssicheres Vorgehen bei Investitionsvorhaben – aktuelle Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen 18

#### Rödl & Partner intern

- > Veranstaltungshinweise 20

### Liebe Leserin, lieber Leser,

**Achtung Baustelle!** Radikale Kürzungen der Budgets für den Erhalt der Straßeninfrastruktur hinterlassen Spuren. Der Straßenzustand zwingt die Straßenbaulastträger, notwendige Ausbaumaßnahmen zu verschieben, Nutzungseinschränkungen in Form von Sperrungen oder Geschwindigkeitsreduzierungen zu veranlassen oder Verkehrssicherungsmaßnahmen auszusetzen. Dies führt allein im Bereich der Straßeninfrastruktur zu einem Nachholbedarf von über 2 Mrd. Euro und dies in einer Zeit, wo die klassische Kommunalfinanzierung unter Druck steht. Die Kämmerer weisen darauf hin, dass Banken bei der Bepreisung der Kredite, die finanzielle Situation der Kommune immer mehr berücksichtigen. Deshalb sind Ansätze zur Finanzierung und Steuerung der Infrastruktur notwendig, um den Erhalt der Infrastruktur abzusichern.

In der aktuellen Ausgabe beleuchtet Rödl & Partner alle Facetten des Infrastrukturmanagements von morgen. Dazu gehören neue Finanzierungsquellen, ein zielorientiertes strategisches Erhaltungsmanagement genau so wie ein Vermögenscontrolling oder eine effiziente Betriebsorganisation. Zusammengefasst in einem Masterplan „Infrastruktur“ entstehen die Handlungsleitlinien für eine leistungsfähige und zukunftsfeste Infrastruktur.

Neue Erkenntnisse beim Lesen wünschen

Martin Wambach  
Geschäftsführender Partner

Heiko Pech  
Partner

## Infrastruktur

### > Strategischer Gesamtblick: Situation, Herausforderung und die Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

Von Tanja Holzenleuchter

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist Voraussetzung für Mobilität und Wirtschaftswachstum. Der Erhalt ist trotz knapper Kassen unverzichtbar. Denn unsere Verkehrsinfrastruktur steht vor dem substanziellen Verfall. Grund für die finanziell angespannte Lage sind die Begrenzung der öffentlichen Mittel sowie sich verändernde Rahmenbedingungen. Für die Zukunft müssen daher neue Finanzierungskonzepte und -instrumente entwickelt werden.

#### Die kommunale Verkehrsinfrastruktur als Rückgrat der Volkswirtschaft

Jeder nutzt sie und für jeden ist sie selbstverständlich: die Verkehrsinfrastruktur. Egal ob Straßen, Schienen oder Wasserwege, eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist Voraussetzung für soziale und wirtschaftliche Vernetzung und Grundlage dauerhaften Wachstums. Ohne eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur ist es kaum denkbar, die Distanz zum Arbeitsplatz zu überwinden, Einkäufe zu erledigen und Freunde und Bekannte zu besuchen. Und auch das Auto als der Deutschen liebste Kind rückt ohne intakte Infrastruktur in weite Ferne. Neben den Ballungszentren gewinnt die Verkehrsinfrastruktur in ländlichen Gegenden immer mehr an Bedeutung. So wird der Wettbewerb um Steuereinnahmen regelmäßig mit dem Zustand der Verkehrsinfrastruktur gewonnen.

Das (kommunale) Straßennetz umfasst eine Gesamtlänge von etwa 527.000 km und deckt somit bezogen auf die reine Streckenlänge aller Straßen in Deutschland fast 80 Prozent ab. Damit kommt den kommunalen Straßen auch eine wesentliche volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Darüber hinaus sind sie Grundvoraussetzung für den straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Ziel einer jeden Kommune muss es sein, dieses leistungsfähige Netz in den kommenden Jahren zu erhalten, zu sanieren und zu modernisieren, um somit einen Wettbewerbsvorteil zu generieren.

#### Kommunale Investitionstätigkeit im Verkehrsbereich seit Jahren rückläufig

Betrachtet man allerdings das kommunale Investitionsverhalten der letzten Jahre, spricht dies nicht für die erfolgreiche Erreichung dieses Zieles. So sind nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik die Investitionen der Gemeinden in den Straßenbau seit Anfang der 1980er-Jahre überwiegend rückläufig. Betrug die Investitionen im Jahre 2000 in den alten und neuen Bundesländern (ohne Stadtstaaten) noch 5,8 Mrd.

Euro, lagen sie im Jahr 2007 bei nur noch 3,9 Mrd. Euro (in Preisen von 2000). Dies ist umso alarmierender, als im gleichen Zeitraum die Belastung der Infrastruktur infolge einer Zunahme des Individual- und Güterverkehrs kontinuierlich gestiegen ist.

Dieses ungleiche Verhältnis zwischen rückläufigen Investitionen und gestiegener Netzbelastung führt bereits heute zu einem erheblichen Substanzverlust der Verkehrsinfrastruktur. Die Folgen treten vielerorts in Form von mitunter abenteuerlich anmutenden Verkehrswegen oder eingeschränkt befahrbaren Brücken zutage.

#### Die Folgen unterlassener Investitionen

Demzufolge ist es bei Weitem nicht mit dem Betrieb und Erhalt des Bestandsnetzes getan. Denn der Investitionsstand der letzten Jahre hat zu einem beträchtlichen Nachholbedarf bei Investitionen in die bestehende Infrastruktur geführt. Somit muss in Zukunft nicht nur in den Erhalt des Bestandsnetzes investiert werden, vielmehr gilt es auch den bestehenden Investitionsrückstand aufzuholen. Gemäß Berechnungen der „Kommission zur Zukunft der Infrastrukturfinanzierung“ stellt sich der Finanzierungsbedarf für alle Baulastträger wie folgt dar:

Bereich	Erhaltung	Nachholbedarf	Summe
<b>Straßen</b> , davon:	<b>1,55</b>	<b>1,00</b>	<b>2,55</b>
> Bund	0,80	0,50	1,30
> Land	0,45	0,30	0,75
> Kreis	0,30	0,20	0,50
<b>Schienen</b> , davon:	<b>1,20</b>	<b>0,20</b>	<b>1,40</b>
> Bund inkl. SPNV	1,00	0,20	1,20
> NE-Bahnen	0,20	k.A.	0,20
<b>Wasser</b> , davon:	<b>0,50</b>		<b>0,50</b>
> Bundeswasserstraßen	0,50	k.A.	0,50
> Landeswasserstraßen	k.A.	k.A.	
<b>Gemeindestr. / ÖSPV</b> , davon:	<b>1,30</b>	<b>1,45</b>	<b>2,75</b>
> Gemeindestraßen	0,95	1,2	2,15
> ÖSPV	0,34	0,25	0,6
<b>Total</b>	<b>4,55</b>	<b>2,65</b>	<b>7,20</b>

Gesamtbedarf der Verkehrsträger in Mrd. Euro p.a. (berechnet auf 15 Jahre) (Quelle: Kommission zur Zukunft der Infrastrukturfinanzierung, 2012)

Der größte Finanzbedarf zeigt sich dabei im Bereich der Gemeindestraßen und des Öffentlichen Straßenpersonenverkehrs (ÖSPV) mit jährlich 2,75 Mrd. Euro für die nächsten 15 Jahre. Nach Abdeckung des Nachholbedarfs von 1,45 Mrd. Euro p. a. verbleiben langfristig 1,30 Mrd. Euro, die pro Jahr zusätzlich aufgebracht werden müssen, um die Gemeindegstraßen / ÖSPV auf heutigen Stand zu halten. Bleibt „nur“ die Frage zu beantworten, wie der dafür notwendige Finanzbedarf in Zeiten knapper Kassen gedeckt werden kann.

## Herausforderung Finanzierung

Durch den Wegfall der Entflechtungsmittel bis Ende 2019, die derzeit offene Frage der Zukunft der Regionalisierungsmittel ab 2014 und der Schuldenbremse sehen sich viele Kommunen zusätzlich noch massiveren Sparzwängen ausgesetzt als bislang. Die für Kommunen daraus resultierende verschärfte finanzielle Lage, lässt eine angemessene Finanzausstattung zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in immer weitere Ferne rücken.

## Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

Damit die Kommunen in Zukunft die finanzielle Belastung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung stemmen können, müssen adäquate Finanzierungskonzepte und -instrumente geschaffen werden. Hierfür kann es durchaus angebracht sein, auch neue Wege zu bestreiten.

Bei der Entwicklung zukünftiger Finanzierungskonzepte müssen in einem ersten Schritt mögliche Finanzierungsinstrumente erfasst, analysiert und bewertet werden. Dabei spielen Beiträge und Gebühren als Einnahmequelle in Zukunft eine wichtige Rolle. Instrumente wie die Einführung einer Nahverkehrsabgabe für die ÖPNV-Infrastruktur oder die Einführung einer City-Maut in großstädtischen Bereichen wurden in der Vergangenheit bereits mancherorts diskutiert (vgl. Isa Alexandra Matz, „Ansätze zur Bürgerfinanzierung des ÖPNV“, Fokus Public Sector, Juni 2013), bisher jedoch vehement von der Bevölkerung und der Politik abgelehnt. Grundsätzlich wird aber kein Weg an einer verstärkten Beteiligung der Nutzer an der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vorbeiführen. Eine weitere Möglichkeit zur Beschaffung zusätzlicher Finanzmittel ist die Platzierung von

Anleihen am Kapitalmarkt. Die Städte Würzburg und Nürnberg haben dies mit einer gemeinsamen Anleihe zur Umschuldung und für Investitionen bereits vorgemacht. Aber auch Bund und Länder müssen weiterhin ihren Beitrag zum Erhalt der kommunalen Verkehrsinfrastruktur leisten und dürfen die Last nicht allein auf die kommunale Ebene abwälzen.

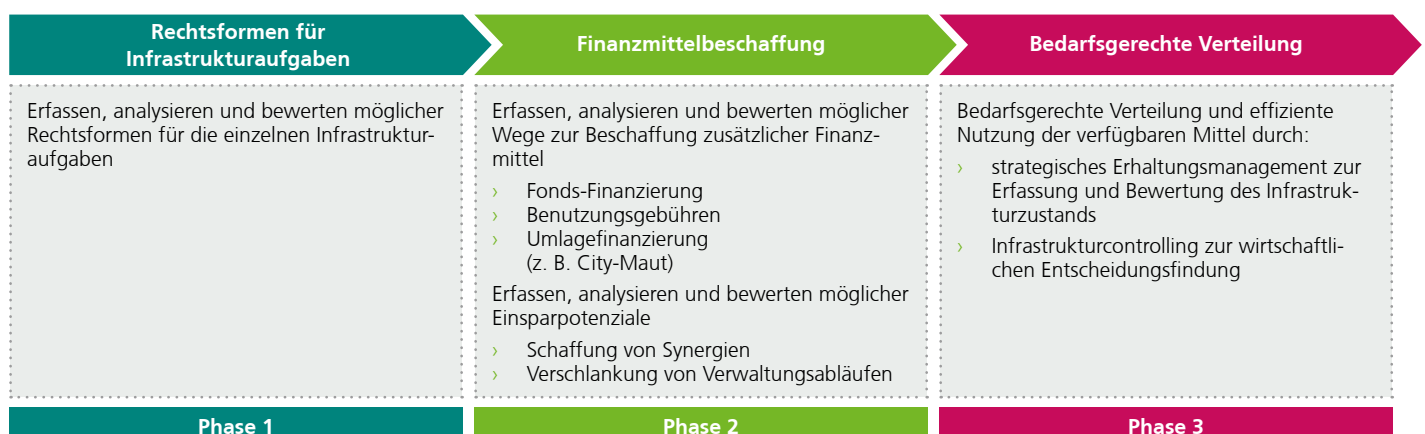
Neben innovativen Wegen der Einnahmenerzielung müssen parallel dazu zusätzlich vorhandene Einsparpotenziale gehoben werden. Die dadurch freiwerdenden Mittel müssen anschließend konsequent in die Verkehrsinfrastruktur investiert werden. Mögliche Hebel sind hierbei die entsprechende Priorisierung von Verkehrsprojekten, die Schaffung von Synergien im Gesamtsystem Verkehr oder die Verschlinkung von Verwaltungsabläufen. Das übergeordnete Ziel eines nachhaltigen Finanzierungskonzepts darf nicht sein, unüberlegt mehr finanzielle Mittel in die bestehende Infrastruktur zu „pumpen“, sondern vielmehr müssen die zur Verfügung stehenden Mittel bedarfsgerecht eingesetzt werden.

Daher muss in einem weiteren Schritt der Konzeption der erforderliche Mittelbedarf belastbar dargestellt werden. Dazu bedarf es einerseits, den Zustand der kommunalen Verkehrsinfrastruktur zu erfassen und zu bewerten, andererseits müssen weitere Parameter wie beispielsweise die demografische Entwicklung, strukturelle Veränderungen, der Klimaschutz aber auch zukünftige Sicherheitsanforderung mit einfließen.

## Fazit

Die Verkehrsinfrastruktur wird die Kommunen vor zunehmend große Herausforderungen stellen. Es geht um nichts Geringeres als den Erhalt und Ausbau eines elementaren Standortfaktors. Hierfür müssen individuelle Lösungen erarbeitet werden, die sowohl Möglichkeiten der Effizienzverbesserung als auch der nachhaltigen Einnahmenerzielung sicherstellen. Dafür bedarf es des richtigen Partners an Ihrer Seite.

Rödl & Partner unterstützt Sie jederzeit gerne mit nachstehendem 3-Phasen-Modell bei der verkehrspolitischen Konzeption sowie der Gestaltung von Individuallösungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung.



Das 3-Phasen-Modell von Rödl & Partner

## Kontakt für weitere Informationen:



### Alexander Faulhaber

Dipl.-Kaufmann

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 07

E-Mail: alexander.faulhaber@roedl.com | wasser@roedl.de



### Tanja Holzenleuchter

Dipl.-Betriebswirtin (FH)

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 21

E-Mail: tanja.holzenleuchter@roedl.com

## > Die Zukunft des Kommunalkredits

Risikosplitting kann durch ergänzende Finanzierungskonzepte erreicht werden

### Von Jörg Niemann

Die Gesamtverschuldung deutscher Städte und Gemeinden hat mit 130 Mrd. Euro einen neuen Höchststand erreicht. Davon entfallen rund 44 Mrd. Euro auf kurzfristige Kassen- bzw. Liquiditätskredite. Diese Kredite gehen in der Regel nicht mit einer Mehrung des kommunalen Anlagevermögens einher. Zugleich steigt die Abhängigkeit der Kommunen von diesem Finanzierungsinstrument. Indes ist ungewiss, ob der Kommunalkredit in der bisherigen Form und im bisherigen Umfang fortbestehen wird. Es zeichnet sich ab, dass das Schuldenwachstum, die Staatsschuldenkrise und die Anforderungen aufgrund von Basel III zu nachhaltigen Veränderungen der Kommunalfinanzierung führen werden. Vor diesem Hintergrund können ergänzende Finanzierungskonzepte zu einem Risikosplitting führen.

Die Gesamtverschuldung von Städten und Gemeinden hat im Jahr 2011 mit 130 Mrd. Euro einen neuen Höchststand erreicht. Über 95 Prozent der kommunalen Kapitalbeschaffung erfolgt dabei über langfristige Darlehen und über kurzfristige Kassenkredite. Insgesamt stieg der Anteil kurzfristiger Kassenkredite überproportional an. Betragen die kurzfristigen Kassenkredite im Jahr 2007 noch 29 Mrd. Euro, waren es im Jahre 2011 bereits 44 Mrd. Euro, was einer Steigerung von 34%, bezogen auf die Gesamtkapitalbeschaffung der Kommunen, entspricht. Im gleichen Zeitraum gingen die langfristigen Kredite zurück. Ein Indiz für rückläufige Bruttoinvestitionen in die kommunale Infrastruktur. Mit dem kommunalen Schuldenwachstum, das verstärkt über den kurzfristigen Kassenkredit erfolgt, geht eine zunehmende Abhängigkeit zu diesem scheinbar bequemen Finanzierungsinstrument einher. Für die Bertelsmann Stiftung ist der Kassenkredit das „Symbol der zunehmenden Handlungsunfähigkeit der Städte und Gemeinden, da mit steigenden Kassenkrediten auch der Raum für Investitionskredite und damit Bau und Instandhaltung von Straßen [...] und sonstiger städtischer Infrastruktur enger wird.“

Zugleich nimmt die Unterfinanzierung für die Erhaltung und Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur stetig zu. Die Pällmann-Kommission, die Daehre-Kommission sowie Studien des Deutschen Städtetages und des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen sprechen eine klare, einheitliche Sprache: Allein in

Nordrhein-Westfalen wird für Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs bis 2016 ca. 1 Mrd. Euro benötigt. In den Jahren 2017 bis 2025 fehlen zusätzlich rund 2 Mrd. Euro. Dieser Investitionsbedarf wird nicht allein über (kurzfristige) Kassenkredite finanziert werden können.

Auch der Verband Öffentlicher Banken (VÖB) geht davon aus, dass das Angebot an Kommunalkrediten quantitativ zurückgehen und die Konditionen für die Kommunalfinanzierung ansteigen werden. Für die ohnehin klammen Kommunen können daraus erhebliche Finanzierungsrisiken resultieren. Bereits heute werden zunehmend risikogewichtete Kreditlimits eingeführt. Der Kreditrahmen einer Stadt oder Gemeinde sinkt dabei mit zunehmend schlechterer Risikoklassifizierung. Beispielhaft sei hier die Praxis der KfW erwähnt, wonach das Darlehen auf 750 Euro je Einwohner begrenzt ist. Vielfach erhalten nur noch die Kernverwaltungen das AAA-Rating der besten Bonitätsklasse. Einzelne städtische Gesellschaften hingegen werden in aller Regel selbst von öffentlichen Banken unterschiedlich bewertet. Geschäftsbanken gehen sogar schon dazu über, Kernverwaltungen mit einem Rating von bis zu BB+ zu beurteilen. Zudem fordert die Bankenaufsicht die Einhaltung von „Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)“, was zunehmend auch öffentliche Kunden betrifft. Diese Entwicklung zeigt das gestiegene Risikobewusstsein der Banken.

Treiber hierfür ist aufseiten der Banken neben der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise die Regelung des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Überarbeitung der Baseler Rahmenvereinbarung „Basel III“. Die Regelungsvorschläge von Basel III zielen darauf ab, Banken vor dem Hintergrund der Finanzmarkt-krise besser vor etwaigen zukünftigen Zusammenbrüchen zu schützen. Werden die Vorschläge verbindlich, dürfen Banken ab dem Jahr 2018 nur noch das 33,3-fache ihres Kernkapitals verleihen. Branchenkenner gehen davon aus, dass dies die ohnehin margenschwache Kommunalfinanzierung unattraktiver und damit teurer machen wird. Insgesamt ist zu erwarten, dass sich die Anzahl der Kreditgeber aufgrund der Regelungen verringern wird. Zudem dürfte mit dem Rückgang der Anbieter das zur Verfügung stehende Kapital verknappt werden. Im Ergebnis ist daher mit einem Anstieg des sehr niedrigen Zinsniveaus zu rechnen. Vor dem Hintergrund der Risikobegrenzung dürfte auch der Trend zu kurzfristigen Laufzeiten fortbestehen, der wiederum langfristigen Investitionsentscheidungen entgegenwirkt.

Bislang lassen sich die Effekte noch nicht verlässlich quantifizieren. Sicher ist jedoch, dass die Veränderungen zu neuen Belastungen der Kommunen führen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es notwendig, über alternative oder additive Ansätze nachzudenken. In Betracht kommen kapitalmarktorientierte Finanzierungsinstrumente, wie etwa die Einführung einer Finanzierungsagentur, die Kommunalanleihen bündelt oder mögliche fondsbezogene Finanzierungen (Infrastrukturfonds). Diese Finanzierungsmodelle sind an kommunalrechtlichen Erwägungen zu bemessen und zu bewerten. Dabei wird zu entscheiden sein, ob eine rein nominelle Betrachtung der Kreditkosten sachgerecht ist oder ob unter Berücksichtigung der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ ergänzende kapitalmarktorientierte Finanzierungsmodelle einzubeziehen sind, auch wenn diese mit höheren Kreditkosten verbunden sind.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass sich infolge der Finanz- und Staatsschuldenkrise die Rahmenbedingungen des Kommunalgeschäfts verändert haben und weiter verändern werden. Zu erwarten ist ein Rückgang des Kommunalkreditangebots und ein Anstieg der Konditionen der Kommunalfinanzierung. Vor diesem Hintergrund sollten zunehmend auch langfristige kapitalmarktorientierte Finanzierungsinstrumente ins Blickfeld der Kommunen treten, vor allem auch im Hinblick auf den dargestellten Investitionsbedarf in die kommunale Infrastruktur.

## Kontakt für weitere Informationen:



### Jörg Niemann

Dipl.-Jurist

Tel.: +49 (40) 22 92 97-733

E-Mail: [joerg.niemann@roedl.com](mailto:joerg.niemann@roedl.com)

## > Fonds-finanzierte Verkehrsinfrastruktur

Von Isa Alexandra Matz

Die Infrastruktur in Deutschland verliert kontinuierlich an Wert. Grund hierfür sind seit Jahren rückläufige und unterbliebene Sanierungs- und Erhaltungsinvestitionen. Um diesen Trend umzukehren, sollten zunehmend auch kapitalmarktorientierte Finanzierungsinstrumente in den Blick genommen werden. Denkbar sind hier insbesondere fondsgestützte Finanzierungsmodelle (Infrastrukturfonds), die neben die klassische Finanzierung der kommunalen Infrastruktur treten können.

Die kommunale Infrastruktur, insbesondere die Verkehrsinfrastruktur, bedarf zu ihrem Erhalt verstärkter Investitionen. Die EU-Kommission weist nach, dass der deutsche Staat im zehnten Jahr in Folge weniger neu baut und saniert als über die Zeit entwertet worden ist. Ein alarmierender Zustand, dessen Konsequenzen kommende Generationen zu tragen haben. Die Gründe des Investitionsstaus sind vielschichtig: der zu erbringende Leistungskanon der Kommune, steigt kontinuierlich an; Strukturveränderungen, wie etwa der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft in Nordrhein-Westfalen, werden durch den demografischen Wandel verstärkt. Gleichzeitig ist eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur eine der wesentlichen Grundvoraussetzungen, um Abwanderungen von Industrien und Dienstleistungen zu verhindern und die Ansiedlung neuer zu forcieren. Viele Kommunen werden die dafür notwendigen Investitionen jedoch nicht aus eigener Kraft bewältigen oder über Kommunalkredite allein finanzieren können. Die bisherigen Versuche, hier eine anderweitige Lösung herbeizuführen (bspw. Kommunalanleihen), waren soweit ersichtlich nur eingeschränkt erfolgreich. Einen denkbaren Ansatz zur Finanzierung kommunaler Leistungen bieten fondsfinanzierte Modelle. Hierzu kommt derzeit auch Rückenwind aus Brüssel. Die EU-Kommission und die Europäische Investitionsbank (EIB) haben kürzlich mit der „Project Bond Initiative“ ein weiteres Instrument zur Auflösung des Investitionsstaus vorgestellt. Hierbei werden Anleihen von Projektgesellschaften ausgegeben, die in der Regel in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft errichtet wurden.

Zur Verbesserung der Bonität der Projektgesellschaft stellt die EIB ein nachrangiges Finanzinstrument (entweder ein Darlehen oder eine vorbeugende Kreditlinie) bereit.

Infrastrukturfonds sind sowohl für Erhaltungsinvestitionen in die mobile als auch in die ortsfeste Infrastruktur denkbar. Insbesondere für institutionelle Anleger könnte sich das Modell aufgrund von langen Laufzeiten, hoher Stabilität und angemessenen Renditeerwartungen als interessant erweisen. Voraussetzung ist, dass auf betrieblicher Seite die Investitionsbedarfe erfasst und dem konkreten Finanzierungsinstrument zugeordnet werden. Dies kann bei kombinierten Finanzierungsmodellen zu Abgrenzungs- und Zuordnungsfragen von Risiken führen. Um diese zu vermeiden, könnte beispielsweise bei Einzelinvestitionen in den Fuhrpark die Mindestlaufleistung der Fahrzeuge festgelegt werden. Bei ortsfesten Infrastrukturinvestitionen ist eine betriebliche Trennung von Netz und Betrieb zu empfehlen. Die Betreibergesellschaft entrichtet sodann, ähnlich dem Verfahren, das für Trassen- und Stationsentgelte der Deutschen Bahn erfolgt, für die Inanspruchnahme der Infrastruktur auf Basis der Nutzungskilometer an die Netzgesellschaft ein entsprechendes Entgelt. In die Kalkulation dieser Entgelte fließen die tatsächlichen Aufwendungen einschließlich der Renditeerwartung des Kapitalgebers ein.

Hierbei kann auf die praktischen Erfahrungen in Bezug auf die Festlegung und Regulierung der Entgelte der Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG verwiesen werden. Quantitativ und qualitativ wird die zu erbringende Verkehrsleistung auf der Grundlage des Nahverkehrsplans bestimmt. Im Nahverkehrsplan definiert der Aufgabenträger Art und Umfang der ausreichenden Verkehrsbedienung zur Absicherung der Gemeinwohlbelange. Auf Grundlage dieser Angaben erfolgt eine Wirtschaftlichkeitsrechnung, deren Ergebnisse in die Festlegung der Nutzungsentgelte einfließen. Die Refinanzierung des Investitionsbedarfs in die Infrastruktur erfolgt sodann über den zeitlich und quantitativ definierten Betriebsumfang. Dabei ist nicht



ausgeschlossen, dass ein Teil der Investitionen über erhöhte Beförderungsentgelte refinanziert wird, wie dies auch die Daehre-Kommission für unerlässlich erachtet.

Bislang sind derartige Modelle im Markt nicht aufgegriffen worden. Gleichwohl ist der Zeitpunkt derzeit günstig. Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus und der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise suchen institutionelle Anleger nach sicheren Anlagen bei angemessenen Renditeerwartungen. Wenn mit steigenden Zinsen und der Verknappung des Kommunalkredits die etablierten Finanzierungsinstrumente zunehmend an Boden verlieren, könnte sich die Fondsfinanzierung bei langfristigen Investitionen auch für die Kommunen als Gewährträger kommunaler Verkehrs- und Versorgungsunternehmen als vorteilhaft erweisen. Zudem führt die „Project Bond Initiative“ der EIB zu einer Verbesserung der Bonität der Projektanleihe was wiederum die Attraktivität von Infrastrukturfonds für institutionelle Anleger

steigert. Für die Kommunen bieten Infrastrukturfonds daher eine näher zu prüfende Möglichkeit, um aus der Zwickmühle steigender öffentlicher Sparzwänge und einem dauerhaften Anstieg der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen herauszukommen.

## Kontakt für weitere Informationen:



**Isa Alexandra Matz**

Rechtsanwältin

Tel.: +49 (40) 22 92 97-735

E-Mail: isa-alexandra.matz@roedl.com

## > Strategisches Erhaltungsmanagement für die Straßeninfrastruktur

Konzeption und Chancen

### Von Heiko Pech

Der Zustand der kommunalen Straßeninfrastruktur ist in den vergangenen Jahren immer schlechter geworden. Viele Kommunen sind an einem Punkt angelangt, wo es weder aus Nutzersicht noch wirtschaftlich so weiter gehen kann. Mit einem strategischen Erhaltungsmanagement werden nun die Zielsetzungen für den Erhalt der Straßeninfrastruktur neu ausgerichtet und gleichzeitig die Steuerungsgrundlagen für die Zukunft geschaffen. Dies ist notwendig, da sich künftige Anforderungen an Mobilität und Verkehr wandeln.

### Immer mehr Nutzungseinschränkungen

Die Qualität der Straßeninfrastruktur wird in regelmäßigen Abständen durch Zustandsbefahrungen ermittelt und durch Zuordnung von Straßenflächen in Zustandsklassen dokumentiert. In der Mehrjahresbetrachtung ist eine Verschiebung zwischen den Zustandsklassen festzustellen. Immer mehr Straßenflächen werden in den an Schulnoten orientierten Qualitätsstufen 4 und 5 eingestuft. Die Konsequenz daraus sind zustandsbedingte Nutzungseinschränkungen durch Sperrungen und/oder Geschwindigkeitsreduzierungen. Auch die Wirtschaftlichkeit leidet dramatisch. Der Anteil von kleinflächigen Unterhaltsmaßnahmen an allen Straßenerneuerungsmaßnahmen wird immer höher. Die Folge: Die Lebenszykluskosten steigen.

### Keine Abkehr von der klassischen Finanzierung

Der verfügbare Finanzrahmen wird nicht vom Bedarf her abgeleitet, sondern aus den verfügbaren Deckungsmitteln im Gesamthaushalt. In Zeiten der Haushaltskonsolidierung sind die Finanzmittel für die Straßeninfrastruktur häufig eine HSK-Manövriermasse. Eine geringere Nutzerqualität der Straßeninfrastruktur ist die Folge. Nutzerfinanzierungen, wie z. B. die

City Maut, sind auf absehbare Zeit in Deutschland kaum vorstellbar. Deswegen müssen Optimierungen im System erfolgen.

### Ziele eines strategischen Erhaltungsmanagements

Der Ausweg aus der Sackgasse kann über ein strategisches Erhaltungsmanagement gelingen. Die aus dem Blick verlorenen Ziele im Straßenunterhalt werden wieder stärker betont und neu justiert:

- > **Verkehrssicherheit:** Eine qualitativ hochwertige Straßeninfrastruktur bietet allen Nutzern mehr Sicherheit.
- > **ÖPNV-Nutzung:** Ein leistungsfähiger ÖPNV benötigt ein gut bedienbares Netz zur attraktiven Taktumsetzung sowie zur Vernetzung der Verkehre.
- > **Standortqualität:** Geringe zustandsbedingte Nutzungseinschränkungen aufgrund von Teil- und/oder Vollsperrungen erhöhen die Standortqualität.

### Konzeption für das strategische Erhaltungsmanagement

Die Straßenflächen und Verkehrsanlagen werden in Straßendaubenbanken abgebildet. Dadurch entsteht eine Analysebasis zur

Vermeidung von unwirtschaftlichen Erhaltungsmaßnahmen (regionale kleinflächige Unterhaltung, punktuelle grüninduzierte Verkehrssicherungen, etc.) und zur strategischen Neuausrichtung in oben beschriebenen Handlungsfeldern „Verkehrssicherheit“, „ÖPNV-Nutzung“ und „Standortqualität“. Die in diesen Handlungsfeldern verfolgten Ziele werden im Haushaltsplan dargestellt.

werden zurechenbare Leistungen und Kosten praxisorientiert vorgegeben. Durch die Abbildung der Kosteneinflussgrößen in der KLR und durch die Nutzung von KLR-Informationen werden dem strategischen Erhaltungsmanagement wichtige Impulse zur Optimierung der Budgets und der Lebenszykluskosten gegeben. Durch ein standardisiertes Berichtswesen können sowohl dem Ausschuss als auch dem Rat schnelle und entschei-

Haushaltsplan 2014							
1.54.01 Verkehrsflächen, Signalanlagen, Beleuchtung 1.55.01.01 Straßen, Wege, Plätze							
Zielfeld / Zieldimension	Budgetrelevante Kennzahlen	Ergebnis 2012	Ansatz 2013	Ansatz 2014	Plan 2015	Plan 2016	Plan 2017
<b>Ergebnisse, Wirkungen</b>							
	Verkehrseinschränkungen aufgrund baulicher Zustände						
	Anzahl Teilsperungen						
	Anzahl Sperrungen						
	Anzahl Geschwindigkeitsreduzierungen						
<b>Qualität</b>							
	Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 an der Gesamtstraßenfläche in %						
<b>Leistungen</b>							
	zu unterhaltende Straßenflächen in m <sup>2</sup> insgesamt, davon in						
	Zustandsklasse 1						
	Zustandsklasse 2						
	Zustandsklasse 3						
	Zustandsklasse 4						
	Zustandsklasse 5						
<b>Ressourcen</b>							
Ifd. Verwaltungstätigkeit	ordentliche Erträge						
	ordentliche Aufwendungen						
	Ergebnis der Ifd. Verwaltungstätigkeit						
Interne Leistungsbeziehungen	interne Erträge						
	interne Aufwendungen						
	Saldo aus internen Leistungsbez.						
Produktergebnisse	Ergebnis nach internen Leistungsbeziehungen						
	Erhaltungsaufwendungen insgesamt, davon						
	Erhaltungsaufwendungen in den Zustandsklassen 4,5						
	Erhaltungsaufwendungen in EUR je m <sup>2</sup> davon Unterhaltskosten Intern in EUR je m <sup>2</sup>						
Personaleinsatz	Personal in VZÄ						
Investitionstätigkeit	investive Einzahlungen						
	investive Auszahlungen						
	Saldo der Investitionstätigkeit						

Im Bereich **Ergebnisse / Wirkungen** werden die politisch verfolgten Ziele dargelegt. Die für die Zielerreichung notwendige **Qualität** sowie der Leistungsumfang werden als Budgetgrundlage und bereitzustellende **Ressourcen** ausgewiesen.

Die Budgets sollten vom Fachamt flexibel bewirtschaftet und in der Höhe so bemessen sein, dass die politisch vereinbarten Ziele auch erreicht werden können. Dadurch entsteht eine klare Zuordnung von Verantwortung. Um dieser gerecht zu werden, gehört zum strategischen Erhaltungsmanagement eine passgenaue Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Der Aufbau der KLR kann sich am Fachkonzept der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) orientieren.

Die strategische Steuerung geht vom Erhaltungsaufwand in Euro pro m<sup>2</sup> aus. Für die Komponenten der Straßenerhaltung

undungsorientierte Informationen bereitgestellt werden. Der Aufwand für das strategische Erhaltungsmanagement kann durch eine Verzahnung von Finanz- und Fachverfahren (Straßendatenbank, Gewährleistungsmanagement, Kontrolldaten, etc.) begrenzt werden.

### Umsetzungsvoraussetzungen

Zur Umsetzung eines strategischen Erhaltungsmanagements sind verschiedene Voraussetzungen zu schaffen. Zunächst sollte die mit der Doppik-Einführung erarbeitete Produktstruktur kritisch betrachtet werden. Im Produkt „Straßen, Wege, Plätze“ sind nur Sachverhalte abzubilden, die tatsächlich einen Beitrag zum Straßenerhalt leisten. Aufwendungen für den Winterdienst oder die Straßenreinigung leisten genauso wenig einen Beitrag wie die Ergebnisse aus der Parkraumbewirtschaftung. Als Best



Practice für den Produktzuschnitt empfiehlt sich das dargestellte Modell der FGSV.

Des Weiteren sind die internen Prozesse zu betrachten. Eine durchgängige Verzahnung von Auftrags- und Finanzwesen ist unerlässlich. Nur eine stärkere Betonung von fachlichen Belangen im Auftragsmanagement (Auftragssteuerung, Gewährleistung, Budgeteinhaltung, etc.) steigert die Effizienz und schafft Freiräume für neue Aufgaben bei der Umsetzung eines strategischen Erhaltungsmanagements.

Beim Zusammenspiel von externen und internen Dienstleistern sind die aggregierten Unterhaltskosten auf Optimalität hin zu prüfen. Eine Veränderung in Wertschöpfungstiefe kann zu einer Budgetoptimierung führen.

Die mögliche Betriebsform – Amt oder ausgegliederte Einheit – sollte mit Bedacht gewählt werden. Bei Ausgliederungen müssen die strukturbedingten Mehrkosten kompensiert werden. Ob dies mit einer besseren Steuerung und mehr Flexibilität gelingt, sollte sachorientiert und nicht zielorientiert entschieden werden.

## Straßeninfrastrukturplan

In der Stadt von morgen nimmt Mobilität und Verkehr eine herausragende Stellung ein. Eine emissionsarme und zuverlässige Mobilität wird zu dem Standortfaktor im urbanen Raum. Die Verkehrssysteme werden weiter zu multimodalen Mobilitätssys-

temen verschmelzen. Diese erfordern eine nachhaltig nutzbare und qualitativ hochwertige Straßeninfrastruktur. Der Straßeninfrastrukturplan wird in den Städten und Landkreisen zum Masterplan für künftige Entwicklungen.

## Ausblick

Aktuelle Projekte rund um das Thema „Straße“ stimmen hoffnungsvoll, dass in Zukunft der Qualitätsverlust bei der Straßeninfrastruktur gestoppt wird. Der Investitionsstau und die Frage nach der Refinanzierung notwendiger Investitionen werden die Kreativität im Straßeninfrastrukturmanagement erhöhen. Eine Nutzerfinanzierung wird verstärkt Einzug halten. Wahrscheinlich weniger über eine City Maut als mehr über das Angebot von Mehrwertdiensten, auf die das Auto der Zukunft als „smart car“ angewiesen sein wird und für die Unternehmen und Nutzer eher bereit sind zu zahlen.

## Kontakt für weitere Informationen:



### Heiko Pech

Dipl.-Kaufmann

Tel.: +49 (9 11) 91 93-36 09

E-Mail: heiko.pech@roedl.com

## Elemente zur Berücksichtigung bei der Kennzahlenermittlung - Erhaltungsaufwand (EUR/m<sup>2</sup>)

<b>Straßen- erhaltung</b>	Betriebliche Unterhaltung (Kontrolle und Wartung)		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wegebegehung</li> <li>▪ Sinkkastenreinigung</li> <li>▪ Beschilderung, Markierung</li> </ul>	<b>konsumtiv</b>
	<b>Bauliche Erhaltung</b>	Bauliche Unterhaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Akute Kleinstreparaturen (Schlaglöcher, defekte Platten, etc.)</li> </ul>	
		Instandsetzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Großflächige Arbeiten</li> <li>▪ Fräsen / Neueinbau Verschleißschicht (max. 4 cm)</li> </ul>	
		Erneuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fräsen / Aufbruch der Decke bzw. des Oberbaus (mind. 2 Lagen Asphalt)</li> </ul>	<b>investiv</b>

Quelle: Stadt Bochum, Tiefbauamt

## > Kommunales Infrastrukturcontrolling auf Basis der Vermögenserfassung und -bewertung

Instrument zur wirtschaftlichen Entscheidungsfindung im kommunalen Straßenbau

Von Jan-Hendrik Bahn und Sebastian Heinemann

Den kommunalen Straßenbaulastträgern stehen immer weniger Finanzmittel zur Verfügung, um ihrer hoheitlichen Pflichtaufgabe der Bereitstellung und Unterhaltung von Straßen für den öffentlichen Verkehr nachzukommen. Die nachhaltige Messung und Steuerung der Wirtschaftlichkeit von Investitionen unter Berücksichtigung der technischen Parameter und der kaufmännischen Bewertungsergebnisse des Reformprozesses im Straßenbau kann zu erheblichen Kostenoptimierungspotenzialen führen.

### Analyse der Wirtschaftlichkeit der Gesamtkosten als Ausgangspunkt für eine nachhaltige Investitionsentscheidung im kommunalen Straßenbau

Die Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder sprechen eine einheitliche Sprache. In allen Bundesländern verfügen die kommunalen Verordnungen zum Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesen der Kommunen über den Paragraphen „Investitionen“. Dieser regelt inhaltlich gleichlautend: „Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter Einbeziehung der Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.“

Doch was bedeutet wirtschaftlich unter Berücksichtigung der Informationen der Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung? Die Wirtschaftlichkeit einer Straßenbaumaßnahme ermittelt sich nicht über die einmaligen Gesamtausgaben im Jahr der Investition, sondern unterliegt der Ermittlung aller Ein- und Auszahlungen im Zeitraum der Nutzung des Vermögensgegenstandes. Da Investitionsmaßnahmen im Straßenbau einen sehr langen Betrachtungszeitraum haben, stellt sich die Frage, wie im Jahr der Investition alle Ein- und Auszahlungen der Folgejahre wirtschaftlich beurteilt werden können? Die Lösung bietet die Kapitalwertmethode, die über die Nutzungsdauer hinweg alle abgezinste Ein- und Auszahlungen (Barwerte) der Straßenerhaltungsmaßnahme im Jahr der Investitionsentscheidung als Kapitalwert darstellt. So kann auf Basis eines Wertes beurteilt werden, welche der in den Vergleich gezogenen Maßnahmen die Wirtschaftlichste ist.

### Praxisbeispiel auf Basis der Ergebnisse der Vermögenserfassung und -bewertung – Wirtschaftlichkeitsvergleich einer Erneuerung- und Instandsetzungsmaßnahme für einen Landkreis

Im Folgenden soll beispielhaft die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsanalyse für verschiedene Möglichkeiten der Straßenerhaltung vorgenommen werden. Gemäß Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) werden Straßenerhaltungsmaßnahmen wie folgt unterschieden:

- > Bauliche Unterhaltung: Maßnahmen kleineren Umfangs zur Verkehrssicherung
- > Instandsetzung: Maßnahmen zur Substanzerhaltung und / oder zur Verbesserung von Oberflächeneigenschaften
- > Erneuerung: Maßnahmen zur vollständigen Wiederherstellung einer Verkehrsflächenbefestigung

In der Betrachtung werden bewusst die unterschiedlichen Erhaltungsstrategien der Erneuerung und der Instandsetzung miteinander verglichen, um die zunächst auf der Hand liegenden niedrigeren Kosten einer reinen Instandsetzung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit analysieren zu können.

Unter Berücksichtigung des Untersuchungszeitraums von 20 Jahren wurden Echt Daten eines Landkreises mit ca. 350 km Straßenbestand analysiert. Daraus lassen sich beispielhaft folgende durchschnittliche Kosten pro Quadratmeter je Erhaltungsmaßnahmeart für die Deckschichtart Schwarzdecke zusammenführen:

Bau-klasse	Deckschicht	Durchschnittliche Kosten Erneuerung in Euro/m <sup>2</sup>	Durchschnittliche Kosten Instandsetzung in Euro/m <sup>2</sup>
III	Schwarzdecke	96,82	49,05
IV	Schwarzdecke	85,27	30,44
V	Schwarzdecke	58,27	24,13

Die über den Betrachtungszeitraum ermittelten Kosten wurden dabei zur Vergleichbarkeit auf das Basisjahr 2012 und damit auf das aktuelle Baupreisniveau indiziert.

Für den betrachteten Datenbestand kann festgehalten werden, dass eine Erneuerung im Schnitt nach Ablauf eines Zeitraums von 40 Jahren notwendig ist. Bei einer Instandsetzungsmaßnahme wird dagegen regelmäßig bereits nach Ablauf von ca. zehn Jahren eine Zustandsnote von 4,5 (Zustandswert 1 = „sehr guter Zustand“ bis zum Zustandswert 5 = „sehr schlechter Zustand“)<sup>1</sup> erreicht, bei der die Einleitung von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen geprüft werden muss.

<sup>1</sup> Quelle: E EMI 2012 - Ausgabe 2012, Punkt 5, Seite 15: Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen, Herausgeber: FGSV – Arbeitsgruppe Infrastrukturmanagement

Die Wirtschaftlichkeit der Durchführung einer Erneuerungsmaßnahme wird nachfolgend mit einer Instandsetzungsmaßnahme unter der Verwendung der Kapitalwertmethode verglichen. Folgende Eckdaten sind gegeben:

werden. Die Erneuerung ist bezogen auf das Ausgangsjahr und den Betrachtungszeitraum unter Berücksichtigung aller für die Berechnung einbezogener Daten um 78.961,83 Euro günstiger als die Instandsetzung.

Ausgangswerte Erneuerungsmaßnahme		Ausgangswerte Instandsetzungsmaßnahme	
<b>Grunddaten</b>			
m <sup>2</sup> der Straßenerhaltungsmaßnahme	5.000,00	m <sup>2</sup> der Straßenerhaltungsmaßnahme	5.000,00
Bauklasse	III	Bauklasse	III
Zustandsnote vor Erneuerung	4,5	Zustandsnote vor Instandsetzung	4,5
ermittelte Kosten in Euro pro m <sup>2</sup> BK III Erneuerung (Indizierung 2012)	96,82	ermittelte Kosten in Euro pro m <sup>2</sup> BK III Instandsetzung (Indizierung 2012)	49,05
<b>Kosten für die Anschaffung und Herstellung</b>			
Gesamtkosten der Erneuerung in Euro	484.114,79	Gesamtkosten der Instandsetzung in Euro	245.272,34
<b>Folgekosten der Maßnahmen</b>			
betriebliche Unterhaltung in Euro ab dem 1. Folgejahr (jährlich)	3.500,00	betriebliche Unterhaltung in Euro (jährlich)	3.500,00
Bauliche Unterhaltung in Euro nach 10 Jahren notwendig	6.500,00	Bauliche Unterhaltung in Euro nach 5 Jahren notwendig	6.500,00
<b>Weitere Daten für die Ermittlung des Kapitalwertes</b>			
Reinvestition / Nutzungsdauer in Jahren	40	Haltbarkeit bis Instandsetzung in Jahren	10
Kalkulationszinssatz für Kapitalwert in Prozent	4,0	Kalkulationszinssatz für Kapitalwert in Prozent	4,0
Betrachtungsdauer der Investition in Jahren	40	Betrachtungsdauer der Investition in Jahren	40

Für die Berechnung der Kapitalwerte sind die Folgekosten für die betriebliche und bauliche Unterhaltung zu berücksichtigen. Bei der Erneuerungsmaßnahme kann aufgrund ihres Umfangs davon ausgegangen werden, dass erst nach ca. zehn Jahren bauliche Unterhaltungsmaßnahmen notwendig werden. Die Notwendigkeit der baulichen Unterhaltung ist bei der Instandsetzungsmaßnahme nach fünf Jahren erforderlich.

Der gewählte Kalkulationszinssatz in Höhe von 4 Prozent dient zur Abzinsung (Diskontierung) der Zahlungsströme.

In unserem Beispiel wird nicht davon ausgegangen, dass sich Einzahlungen aus der Erneuerungs- oder Instandsetzungsmaßnahme ergeben. Die Entscheidungsfindung wird zudem durch die Förderquote der Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen beeinflusst. Die Förderquote wäre ein entscheidendes Argument für die Erneuerung. Da die Förderfähigkeit jedoch nicht flächendeckend gegeben ist, bleibt die Förderung innerhalb der dargestellten Wirtschaftlichkeitsanalyse unberücksichtigt. Es werden nur die auf das Datum der Erneuerung / Instandsetzung abgezinsten Auszahlungen im Betrachtungszeitraum von 40 Jahren miteinander verglichen.

Daraus ergeben sich die folgende Kapitalwerte:

	Erneuerung	Instandsetzung
Kapitalwert in Euro	-603.114,25	-682.076,08

Die Investitionsentscheidung müsste unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit für die Erneuerung der Straße getroffen

Das bedeutet, dass die Erneuerung ohne Berücksichtigung von Zuwendungen und Beiträgen auf Basis der vorliegenden Echtdaten des Beispiels wirtschaftlicher ist als die dauerhafte Instandsetzung.

Auf Basis des Beispiels wäre die durchschnittliche Erneuerung um 15,79 Euro pro m<sup>2</sup> wirtschaftlicher als die durchschnittliche dauerhafte Instandsetzung. In einer vereinfachten Betrachtungsweise würde dies für alle Straßenabschnitte des Landkreises, die eine Zustandsnote von größer / gleich 4,5 im Betrachtungsjahr 2013 ausweisen (*ermittelte Fläche Straßenbauabschnitte BK III, Schwarzdecke mit technischer Zustandsnote größer / gleich 4,5 sind gleich 22.620,00 m<sup>2</sup>*) bedeuten, dass man ein durchschnittliches Kostenoptimierungspotenzial in Höhe von 357.223 Euro generieren könnte.

## Benchmarkanalyse auf Basis der Vermögens erfassung und -bewertung

Auf Basis des Ergebnisses der Wirtschaftlichkeitsanalyse wird in Folge der Fokus auf die Erneuerungskosten je Bauklasse gesetzt. Hierbei wird ermittelt, ob sich auf Basis der durchschnittlichen Quadratmeterpreise je Bauklasse unter Berücksichtigung von Benchmarks Kostenoptimierungspotenziale aufzeigen lassen. Die Benchmarkwerte werden über alle Straßenbaumaßnahmen hinweg je Bauklasse pro Quadratmeter ermittelt.

Grundlage dafür ist die Vermögens erfassung und -bewertung nach Anschaffungs- und Herstellungskosten.

Dabei lassen sich für den beispielhaften Landkreis folgende Benchmarks (Zielwerte) ermitteln:

Bauklasse	„Best of Class“ Quadratmeterpreis (Indizierung 2012) [EUR/m <sup>2</sup> ]
III	76,37
IV	54,35
V	48,17

Um die Vergleichbarkeit sicherzustellen sind die Werte auf das Jahr 2012 indiziert.

Unter Berücksichtigung der Straßenabschnitte mit einer derzeitigen technischen Zustandsnote von 4,5 und schlechter ergibt sich aus der Datenanalyse eine zu „erhaltende Fläche“ der Bauklasse III von 22.620 m<sup>2</sup>, der Bauklasse IV von 46.770 m<sup>2</sup> und der Bauklasse V von 8.560 m<sup>2</sup>. Die „Best of Class“-Werte bilden die rechnerischen Zielwerte der Kostenoptimierungspotenziale. Das würde für das Gesamtvolumen der Investitionen in unserem Beispiel folgende Kostenoptimierungspotenziale generieren:

Bau- klasse	Gesamtfläche Zustandsnote ≥ 4,5	Zielwert in Euro pro m <sup>2</sup>	Maximales Kostenpotenzial in Euro
III	22.620 m <sup>2</sup>	76,37	462.583
IV	46.770 m <sup>2</sup>	54,35	1.446.062
V	8.560 m <sup>2</sup>	48,17	86.456
<b>Gesamt in Euro</b>			<b>1.995.101</b>

Daraus ergibt sich im Ergebnis der Wirtschaftlichkeits- und Benchmarkanalyse für den beispielhaften Landkreis ein jährliches, rechnerisches, maximales Kostenoptimierungspotenzial in Höhe von 2.352.324 Euro.

Um dieses jährliche Kostenoptimierungspotenzial anteilig freizusetzen, ist die Definition eines Maßnahmenkataloges erforderlich. Mögliche Ansatzpunkte könnten sein, dass

- > ein gemeinsamer Steuerungsprozess (Zusammenführung technischer und kaufmännischer Sachverstand) im Rahmen der Planung, Bewirtschaftung und Fertigstellung von Investitionen definiert wird.
- > für alle Instandsetzungsmaßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsanalyse durchgeführt wird.
- > die Daten der Vermögenserfassung und -bewertung analysiert werden, um Benchmarks zu ermitteln.
- > die Möglichkeit der Bildung von Rahmenverträgen geprüft werden muss, um saisonale Schwankungen zu vermeiden.
- > der Aufbau eines jährlichen Leistungsverzeichnisses im Straßenbau einheitlich und mit unternehmerischem Weitblick durchgeführt wird.
- > ein nachhaltiges kommunales Infrastrukturcontrolling unter Berücksichtigung der Daten der Vermögenserfassung und -bewertung aufgebaut wird.

Erst der Aufbau einer straßenabschnittsbezogenen Datenbank, die Leistungsdaten (z. B. Abschnittsfläche, Bauklasse, Zustandsnote, Datum Zustandsnote), Kostendaten der Anlagenbuchhaltung (Anschaffungs- und Herstellungskosten, Aktivierungsdatum, Nutzungsdauer, jährliche Abschreibung), Instandsetzungs- sowie Unterhaltungsdaten (Instandsetzungskosten, Datum der letzten Instandsetzung, bauliche und betriebliche Unterhaltung) zusammenführt, macht ein zielorientiertes, nachhaltiges Infrastrukturcontrolling möglich.

Gerne unterstützen wir Sie in der gesetzeskonformen Erfassung und Bewertung des Infrastrukturvermögens und im anschließenden Aufbau eines nachhaltigen, kommunalen Infrastrukturcontrollings.

#### Kontakt für weitere Informationen:



#### Jan-Hendrik Bahn

Dipl.-Kaufmann (FH)

Tel.: +49 (3 41) 22 55-320

E-Mail: hendrik.bahn@roedl.com

## > Organisationsalternativen für Planung, Bau und Betrieb der Straßeninfrastruktur

Von Peter Lindt

Mit der Entscheidung, das Erhaltungsmanagement für die Straßeninfrastruktur strategisch anzugehen, mag auch die Frage nach der „richtigen“ Rechts- bzw. Organisationsform aufgeworfen sein. Die kommunalrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen stellen sich insoweit nichts anders dar, als für jede andere kommunale betriebliche Betätigung auch. Allerdings zeigt sich schnell, dass nicht alles Zulässige auch sinnvoll ist. Nichts ist deshalb richtiger, als dass „die mögliche Betriebsform mit Bedacht gewählt werden sollte“ (s. Beitrag „Strategisches Erhaltungsmanagement für die Straßeninfrastruktur“, S. 7)

### Kommunalrechtlich zulässige Organisationsformen

Schaffung und Erhalt kommunaler Straßeninfrastruktur werden in der Regel als Aufgaben innerhalb der allgemeinen Verwaltung wahrgenommen, typischer Weise in einem Tiefbauamt. Für eine Ausgliederung mögen auch bei diesen Aufgaben die Argumente diskutiert werden, die jede organisatorische Verselbstständigung stützen - Klarheit der Aufgabenzuordnung, Ausrichtung von Entscheidungsfindungen nach wirtschaftlichen Kriterien, Transparenz in der Rechnungslegung, Betonung von Verantwortung, Hebung von Optimierungspotenzialen etc. Dabei ist klar, dass mit diesen Argumenten nicht jede organisatorische Verselbstständigung „per se“ gerechtfertigt ist. Vielmehr müssen sie in jedem Einzelfall auf ihre tatsächliche Tragfähigkeit für die Ausgliederung der konkreten Aufgabe am konkreten Ort bewertet werden.

Kann im Einzelfall nach Diskussion und Bewertung von der Vorteilhaftigkeit einer Ausgliederung „als solcher“ ausgegangen werden, steht damit noch nicht fest, welche Organisationsform die richtige für die Wahrnehmung der ausgliedernden Aufgaben „Schaffung und Erhalt der Straßeninfrastruktur“ ist. Die Gemeindeordnungen der Bundesländer unterscheiden sich in zahlreichen Details, grundsätzlich gleich ist jedoch der Katalog der Organisationsformen, der den Kommunen für die Erfüllung ihrer Aufgaben offensteht: Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sowie (haftungsbegrenzte) Unternehmensformen des Privatrechts (die ebenso zulässigen Regiebetriebe sind nichts anderes als eine Aufgabenwahrnehmung innerhalb der allgemeinen Verwaltung, stehen also gar nicht für eine organisatorische Verselbstständigung). Daneben sehen die meisten Flächenländer – ausgenommen sind nur Baden-Württemberg, das Saarland und Sachsen – auch die Möglichkeit vor, Unternehmen in der Rechtsform einer rechtlich selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR / Kommunalunternehmen) zu errichten.

Ebenso grundsätzlich deckungsgleich über alle Gemeindeordnungen hinweg sind die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen jeder betrieblichen bzw. unternehmerischen Betätigung, nämlich dass ein öffentlicher Zweck das Unternehmen erfordert, dass das Unternehmen nach Art und Umfang in einem

angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht sowie das Subsidiaritätsprinzip, wonach bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann (vgl. etwa Art. 87 Abs. 1 BayGO, § 136 Abs. 1 NKomVG, § 107 Abs. 1 GO NRW). Selbstverständlich wird das tatsächliche Vorliegen der allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen in jedem Einzelfall zu prüfen sein. Typisiert wird jedoch von deren Vorliegen im Regelfall ausgegangen werden können. Denn die Schaffung und der Erhalt kommunaler Straßeninfrastruktur stehen für Pflichtaufgaben aus der gemeindlichen Straßenbaulast und dienen zugleich der kommunalen Daseinsvorsorge, sodass ein öffentlicher Zweck ohne Weiteres gegeben und das Subsidiaritätsprinzip irrelevant ist.

Grundsätzlich kann damit davon ausgegangen werden, dass die Aufgaben der Schaffung und des Erhalts kommunaler Straßeninfrastruktur nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern durchaus auch ausgegliedert in den Rechtsformen eines Eigenbetriebs bzw. einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung, eines privatrechtlichen Unternehmens oder einer AöR wahrgenommen werden dürfen.

### Vorrang für den Eigenbetrieb

Aus diesem „dürfen“ folgt jedoch noch nicht die Sinnhaftigkeit der Nutzung jeder der grundsätzlich zur Verfügung stehenden Organisationsformen. Denn die Leistungen privatrechtlicher Unternehmen gegenüber der Kommune unterliegen stets der Mehrwertbesteuerung, ohne dass bei der Kommune mit der Hoheitlichkeit der hier relevanten Aufgaben eine Vorsteuerabzugsmöglichkeit gegeben wäre. Privatrechtliche Rechtsformen werden damit hier im Regelfall nicht in Betracht kommen.

Die AöR hat sich als hervorragende Organisationsalternative für zahlreiche kommunale Aufgaben erwiesen. Allerdings wird mit den aktuellen Diskussionen um die Besteuerung sog. Beistandsleistungen zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts (vgl. etwa Beitrag Dr. Reiner Gay in Focus Public Sector Juni 2012, S. 15 ff.) ebenso wie dem Ausschluss der Übertragbarkeit von Widmungs- und Einziehungsrechten sowie von Straßenver-

mögen auf AöRs etwa durch die Erlasslage in NRW pauschal kaum von der optimalen Eignung der AöR zur Übernahme dieser Aufgaben ausgegangen werden können, auch wenn sich dies im Einzelfall nach gesonderter Prüfung doch anders darstellen kann.

Demgegenüber sind bei Eigenbetrieben bzw. eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen solche rechtlichen Erschwernisse und Hindernisse – Besteuerung, Unzulässigkeiten der Übertragung von Aufgabenbestandteilen – nicht gegeben: Der Leistungsaustausch zwischen einem Eigenbetrieb bzw. einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und der Trägerkommune ist ob der rechtlichen Unselbstständigkeit dieser Organisationsformen steuerrechtlich stets irrelevant und auch eine bilanzielle Zuordnung von Straßeninfrastrukturvermögen auf sie bedeutet keinen Eigentümerwechsel. Der Eigenbetrieb bzw. die eigenbetriebsähnliche Einrichtung vermag damit für die Schaffung und

den Erhalt kommunaler Straßeninfrastruktur in erster Linie „im Rennen“ einer Ausgliederungsdiskussion zu verbleiben. Tragen im Einzelfall die eingangs genannten Argumente für eine Ausgliederung dieser Aufgaben, vermag dies insoweit auch zu einer echten Renaissance dieser Organisationsformen führen.

#### Kontakt für weitere Informationen:



**Peter Lindt**

Rechtsanwalt

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 52

E-Mail: peter.lindt@roedl.com

## > Gebühren als Fundament der Daseinsvorsorge

Leistungen der Daseinsvorsorge sind ein wesentlicher Bestandteil des täglichen Lebens. Unabhängig von Wohnort, Alter, Geschlecht oder sonstigen Lebensumständen nimmt jeder Bundesbürger mitunter mehrfach täglich Leistungen der öffentlichen Hand in Anspruch. Die Versorgung mit Trinkwasser oder die Abfallbeseitigung stellen dabei nur einen kleinen Ausschnitt des umfangreichen Leistungsspektrums dar. Nur gut, dass diese Leistungen sich in Deutschland auf einem hervorragenden Niveau befinden! Um dieses Niveau auch künftig beizubehalten, bedarf es nachhaltigen unternehmerischen Handelns. Die langfristige Sicherung der Finanzierung der Leistungsfähigkeit ist ein wesentlicher Bestandteil solchen Handelns. Nur wer neben den Kosten auch die Erlöse zukunftsicher ausgestaltet, kann die Leistungsfähigkeit nachhaltig sicherstellen. Eine sachgerechte Gebührenkalkulation ist hierfür das richtige Fundament. Wir unterstützen Sie dabei!

#### Kontakt für weitere Informationen:



**Alexander Faulhaber**

Dipl.-Kaufmann

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 07

E-Mail: alexander.faulhaber@roedl.com | wasser@roedl.de

Nähere Informationen zu unseren Leistungen erhalten Sie in unserem Flyer „Daseinsvorsorge und Gebührenkalkulation“. Gerne können Sie diesen per E-Mail bestellen:  
peggy.kretschmer@roedl.com



## Risikomanagement

### > Risikomanagement steuerlicher Querverbünde am Beispiel von Bäder- und Versorgungsbetrieben

Von Thomas Wust, Roland Kellner und Benjamin Hufnagel

Bei vielen steuerlichen Querverbänden ist unklar, ob sie die Anforderungen der Finanzverwaltung noch erfüllen. Die genaue Kenntnis der Voraussetzungen des Querverbundes, die laufende Überwachung sowie ein frühzeitiges Gegensteuern falls die Anforderungen nicht mehr erfüllt werden, hilft den Querverbund bei Diskussionen mit dem Betriebsprüfer zu schützen.

Der Großteil steuerlicher Querverbünde zwischen Versorgungs- und Bäderbetrieben besteht seit mehreren Jahren – teilweise seit Jahrzehnten. Im Idealfall wurde das Vorliegen eines steuerlichen Querverbundes, nach einer entsprechenden Anfrage mit detaillierter Situationsdarstellung, durch eine verbindliche Auskunft des zuständigen Finanzamtes bestätigt.

In einigen länger zurückliegenden Anfragen wurde der steuerliche Querverbund allein schon durch das Vorhandensein eines BHKWs begründet – auf die detaillierte Situationsdarstellung wurde verzichtet. Ob in der folgenden Umsetzung des Querverbundes bzw. im laufenden Betrieb die von der Finanzverwaltung aufgestellten Grundsätze eingehalten wurden, ist unklar geblieben und kann kaum im laufenden Geschäftsbetrieb überwacht werden. (vgl. Abb. S. 16)

Die Anforderungen werden in der Praxis üblicherweise durch das BHKW unter der Maßgabe der Wärmenutzung im Badbetrieb und der Stromnutzung im Netz- und Stromversorgungsbetrieb (Versorgungsbetrieb) deklariert. Die Anfrage nach einer verbindlichen Auskunft des Finanzamtes über die Anerkennung des Querverbundes erfolgt neben der argumentativen Situationsbeschreibung auch anhand einer nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsberechnung (bspw. nach der VDI-Norm 2067).

Ob die im Vorfeld dargestellte Situation mit den wirtschaftlichen und technischen Vorteilen dann der tatsächlichen Situation entspricht, wird in unterschiedlicher Tiefgründigkeit von den Betriebsprüfungen untersucht. Der Tatsache geschuldet, dass viele steuerliche Querverbünde seit längerem existieren, haben in vielen Fällen über die Jahre Veränderungen der in der Auskunftsanfrage beschriebenen Sachlage stattgefunden.

Im Folgenden möchten wir auf einige Beispielfälle eingehen, die möglicherweise zu einer Anzweiflung des Querverbundes führen können:

#### Beispielfall A: BHKW-Austausch

Nach dem Ende der technisch sinnvollen Nutzungsdauer wurde das BHKW durch ein neues ersetzt. In den seltensten Fällen

kann das BHKW durch ein exakt gleiches ersetzt werden. Ein **größeres BHKW** könnte zu niedrigeren Betriebsstunden und demnach zu höheren Fixkosten führen, die eine veränderte Wirtschaftlichkeit nach sich ziehen. Der Ersatz durch ein **kleineres BHKW** wird ebenso eine andere Wirtschaftlichkeit mit sich bringen, da der elektrische Wirkungsgrad möglicherweise schlechter und die spezifischen Investitionskosten je kW(el) höher sein werden. Ebenso ist das neue BHKW mit anderen Wartungskosten und Öl-Service-Kosten verbunden. Zu beachten ist, dass eine verbesserte Wirtschaftlichkeit nicht zwangsläufig zu einer fortlaufenden Anerkennung des Querverbundes führt. Im Falle von Wärmelieferungen an Dritte kann eine verbesserte Wirtschaftlichkeit zu einer sog. „schädlichen Drittlieferung“ führen, die von der Betriebsprüfung dann unterstellt werden kann, wenn das BHKW bereits ohne die Wärmelieferungen an den Bäderbetrieb wirtschaftlich betrieben werden kann.

Eine schlechtere Wirtschaftlichkeit hingegen lässt möglicherweise die Vorteilhaftigkeit bzw. die Gewichtigkeit der Vorteilhaftigkeit geringer erscheinen und kann demnach von der Betriebsprüfung als wesentliche Situationsänderung eingestuft werden.

#### Beispielfall B: Änderung der Wärmeabnahme

Eine Erhöhung der Wärmeabnahme durch den Bäderbetrieb (Ausbau der Becken, Eröffnung Saunabereich, Erweiterung Außenbereich etc.) kann als unkritischer bewertet werden, da die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des Querverbundes zunimmt. Die Gewichtigkeit der Verbindung nimmt durch die größeren Liefermengen eher zu, wohingegen – im Falle von Fremdlieferungen – die Gefahr der Einstufung als schädliche Drittlieferung als gleichbleibend bis abnehmend eingeschätzt werden kann. Kritischer bewertet werden sollte eine Abnahme der Wärmebezugsmenge des Bades durch bspw. Energieeffizienzmaßnahmen, Stilllegung von Becken, kürzere Öffnungszeiten, etc.. Die Abnahme der Gewichtigkeit der Verflechtung sowie eine durch die geringere Fixkostendegression bedingte schlechtere Wirtschaftlichkeit der BHKW-Anlage kann von der Betriebsprüfung als wesentliche Abweichung der ursprünglichen Sachlage aufgefasst werden.

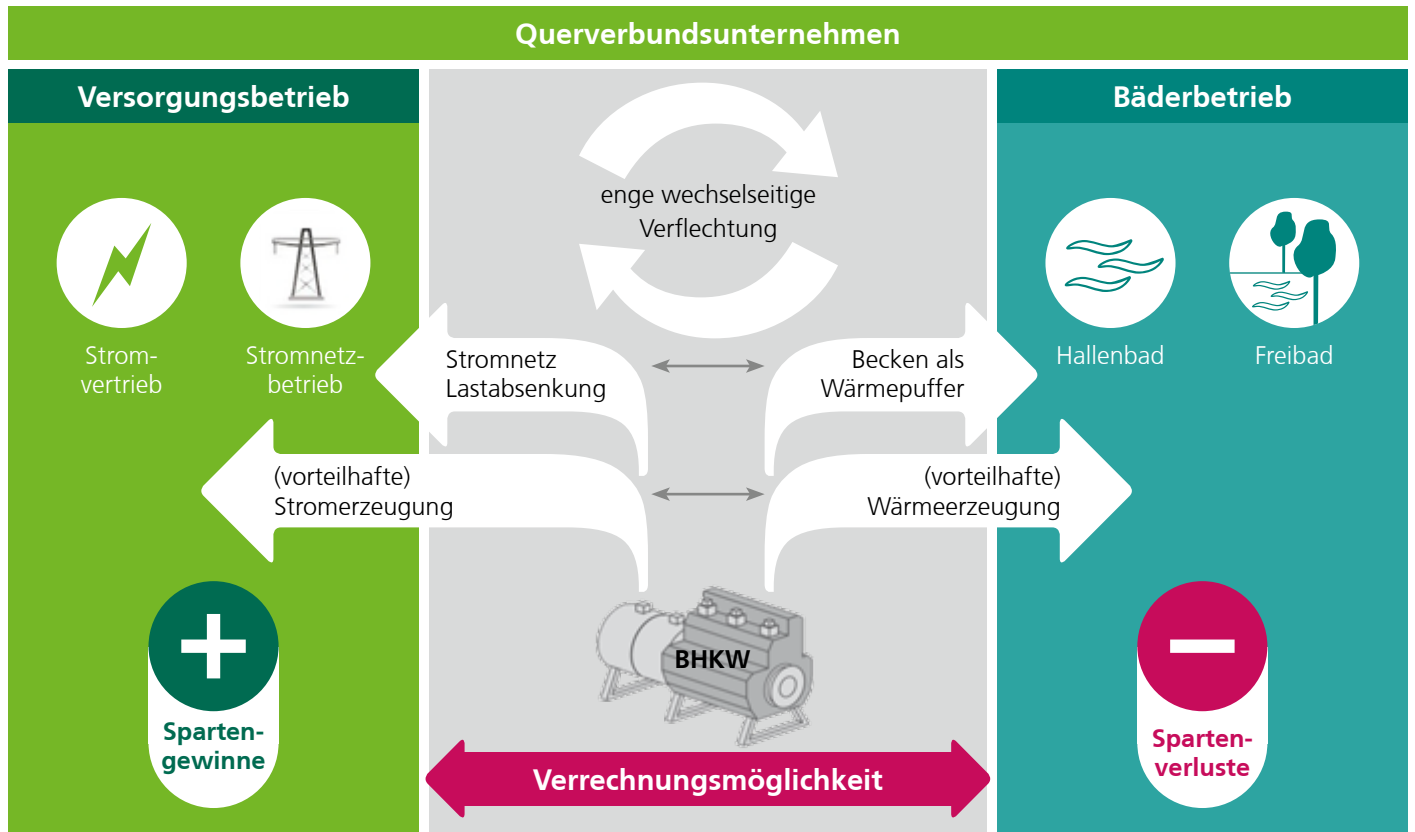


Abbildung: Querverbundsunternehmen

Als problematisch schätzen wir ebenso die Anbindung (weiterer) Wärmeabnehmer oder die Steigung der Wärmeliefermengen an Dritte ein. Die sich durch eine höhere Anlagenauslastung meist verbessernde Effizienz und Wirtschaftlichkeit verursacht möglicherweise eine schädliche Drittlieferung, wenn das BHKW bereits ohne die Wärmelieferungen an den Badbetrieb wirtschaftlich betrieben werden kann. Ähnliches wird auch durch Wärmepreiserhöhungen der Wärmeabnehmer bewirkt, falls die Kostenseite der Wärmeerzeugung nicht eine vergleichbare Erhöhung erfahren hat.

### Beispielfall C: Änderung der Stromverwendung

Grundlage der Verflechtung ist unter anderem, dass der eine Betrieb (Bäder) die Wärme nutzen kann und der andere Betrieb (Versorgung) den Strom. Die Vorteile der Wärmenutzung bestehen in der günstigeren Wärmebereitstellung im Vergleich zu anderen Alternativen. Die Vorteile der Stromnutzung des Versorgungsbetriebes sind in der Bezugsstromsubstitution und / oder in der Netzlastabsenkung zu sehen. Wenn nun der Strom aus einem Optimierungsgedanken heraus in dem Bad verwendet wird, um hier bspw. Netzentgelte, Stromsteuern und die EEG-Umlage („Eigenstromnutzung“) einzusparen oder auf andere Weise nicht dem Versorgungsbetrieb zur Verfügung gestellt wird, kann die Einschätzung der Betriebsprüfung negativ ausfallen.

### Beispielfall D: Brennstoffwechsel

Ein Brennstoffwechsel von bspw. Heizöl auf Erdgas kann Folgen für den Erhalt des Querverbundes haben, insofern signifikante Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaftlichkeit festzustellen sind. Ebenso stellt möglicherweise der Wechsel von Erdgas auf Biomethan (Bioerdgas) eine wesentliche Änderung zur ursprünglich beschriebenen Situation dar, da die Kostenstruktur durch das teurere Biomethan aber auch die Erlösstruktur durch die höheren EEG-Vergütungen sich deutlich von der Wirtschaftlichkeitsberechnung der Auskunftsanfrage unterscheiden.

Weitere Beispielfälle, die nach Auffassung der Betriebsprüfungen nicht mehr der ursprünglich in der verbindlichen Auskunftsanfrage dargestellten Situation entsprechen, sind möglich. Wo genau die Grenze verläuft, ob die Betriebsprüfung die Situationsänderung als wesentlich oder unwesentlich einstuft, ist grundsätzlich Ermessenssache.

Ratsam ist es, einen bestehenden Querverbund in regelmäßigen jährlichen Zeitabständen zu überprüfen und mit der Auskunftsanfrage bzw. den behördlichen Vorgaben zu vergleichen oder eine Überprüfung durch einen unabhängigen Dritten durchführen zu lassen. Werden in einem Jahr die Anforderungen nicht erreicht, kann so zeitnah gegengesteuert werden. Denn unbestritten dürfte sein, dass die Frage nach der Vorteilhaftigkeit



einer Verflechtung nicht auf einen steuerlichen Veranlagungszeitraum zu beziehen ist, sondern über einen mehrjährigen Zeitraum, ggf. über die gesamte Lebensdauer des BHKW zu betrachten ist.

Besonders dann sollte eine fachkundige Meinung eingeholt werden, wenn Maßnahmen oder Investitionen geplant werden, die Auswirkungen auf den Querverbund haben können. Denn nur **vor Umsetzung** einer Maßnahme kann über den neuen Sachverhalt erneut eine verbindliche Auskunft beantragt und so der Fortbestand des Querverbundes gesichert werden.

Rödl & Partner berät seit nunmehr 20 Jahren Kommunen und Stadtwerke in allen Gebieten der steuerlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Fragestellungen.

Besonders die Beratung im Hinblick auf steuerliche Querverbünde erfordert Fachkenntnis und interdisziplinäre Lösungskompetenz, die Rödl & Partner mit Teams aus Steuerberatern, Wirtschaftsprüfern, Betriebswirten, Rechtsanwälten und Wirtschaftsingenieuren bieten kann.

Gerne unterstützen wir Sie bei einer internen Bewertung Ihres Querverbundes, um Ihnen die Möglichkeit zum Gegensteuern zu geben. Anderenfalls vertreten wir Sie auch gerne in der Diskussion mit der Betriebsprüfung.

## Kurzzusammenfassung

Bestehende steuerliche Querverbünde wurden häufig durch eine verbindliche Auskunftsanfrage beim Finanzamt beantragt. Die in diesem Rahmen dargestellte Situation hat sich über die Jahre vielerorts geändert. Eine Betriebsprüfung kann den steuerlichen Querverbund in einem solchen Fall auch rückwirkend über mehrere Jahre hinweg anzweifeln. Eine regelmäßige Überprüfung der Sachlage kann ein Gegensteuern ermöglichen.

## Kontakt für weitere Informationen:



### Thomas Wust

Steuerberater

Tel.: +49 (9 11) 91 93-36 29

E-Mail: [thomas.wust@roedl.com](mailto:thomas.wust@roedl.com)



### Roland Kellner

Steuerberater

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 82

E-Mail: [roland.kellner@roedl.com](mailto:roland.kellner@roedl.com)



### Benjamin Hufnagel

Wirtschaftsingenieur (B.Eng.)

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 70

E-Mail: [benjamin.hufnagel@roedl.com](mailto:benjamin.hufnagel@roedl.com)

## Planungs- und Umweltrecht

### > Rechtssicheres Vorgehen bei Investitionsvorhaben – aktuelle Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen

Von Nadine Juch

Die ständige Fortentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen erfordert eine umfassende Sicht, um Investitionsvorhaben sicher von der Idee über die Planung bis zum Abschluss der Realisierung zu navigieren.

Große Investitionsvorhaben, wie z.B. die Errichtung des Flughafens Berlin-Brandenburg und das Bahnprojek Stuttgart 21, haben nicht nur die deutsche Aufmerksamkeit auf sich gezogen, sondern wurden auch im Ausland kritisch wahrgenommen.

Die Kenntnis und Berücksichtigung aller für das jeweilige Vorhaben geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen wird oftmals verkannt. Das Planungs- und Umweltrecht gibt hier den Rahmen vor, an denen sich die Zulässigkeit und schließlich die Realisierung des Vorhabens zu orientieren haben.

So müssen zu jedem Zeitpunkt immer auch die Änderungen der gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Vorgaben im Blick behalten werden. Diese können je nach Verfahrensstadium und der entsprechenden Übergangsbestimmungen auch für bereits in der Realisierung befindliche Vorhaben Anwendung finden.

#### 1. Baugesetzbuch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Ende Juni 2013 wurde das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 1548) verkündet. Die einzelnen Regelungen treten zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft. Neben der Stärkung der Innenentwicklung passt die Novelle auch die BauNVO an. Einige Änderungen sind nachfolgend kurz zusammengefasst. So soll die Flächenneuanspruchnahme verringert werden. Zentrale Versorgungsbereiche können nunmehr im Flächennutzungsplan dargestellt werden. Vom Gebot des Einfügens kann auch zugunsten einer Wohnnutzung abgewichen werden. Als Nebenanlagen, mit Wirkung insbesondere in reinen Wohngebieten, sind Anlagen zur Nutzung von solarer Strahlungsenergie auf Dächern und Außenwandflächen oder Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen zulässig, auch wenn die erzeugte Energie vollständig in das öffentliche Netz eingespeist wird.

#### 2. Das Planungsvereinheitlichungsgesetz (PlVereinHG)

Das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren ist am 07. Juni 2013 in Kraft getreten.

Das Artikelgesetz ändert neben dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) auch die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), das EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz, das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), die Gashochdruckleitungsverordnung, das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz, das Bundesfernstraßengesetz (FStrG), das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) und dessen GebührenV, das Magnetschwebbahnplanungsgesetz (MSchwPIG), das Bundeswasserstraßengesetz (BWStrG) und dessen Kostenverordnung (KostV) sowie das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und die KostV der Luftfahrtverwaltung. Ein wesentliche Neuerung des Gesetzesvorhabens ist die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVfG). Ziel ist es, mehr Transparenz in Großverfahren zu bringen und die Öffentlichkeit früher als bisher in das Planungsgeschehen einzubeziehen. Der Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Insbesondere für Großvorhaben, die Auswirkungen weit über die unmittelbare Umgebung hinaus haben können, wurde die bisherige Form der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr als ausreichend erachtet, weil die Planung zum Zeitpunkt der Beteiligung bereits nahezu unverrückbar war. Ziel der Neuregelung ist Transparenz und Akzeptanz.

#### 3. Aktuell für Bayern: Landesentwicklungsprogramm (LEP)

Das neue LEP, das sich an Kommunen und Behörden richtet, tritt am 01. September 2013 in Kraft. Das LEP stellt das wesentliche Instrument zur Verwirklichung der Leitziele bayerischer Landesentwicklungs politik dar und enthält die verbindlichen Leitlinien für die räumliche Entwicklung im Freistaat Bayern.

Das Leitziel „Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen“ und der Leitmaßstab „nachhaltige Raumentwicklung“ werden beibehalten und weiterhin hoch gewichtet. Das LEP enthält übergeordnete Festlegungen zur räumlichen Entwicklung und Ordnung Bayerns sowie fachbezogene Festlegungen zu Siedlungsstruktur, Verkehr, Wirtschaft mit Land- und Forstwirtschaft, Energieversorgung, Freiraumsicherung und zu Sozialwesen, Gesundheit, Bildung und Kultur, soweit sie landesweit raumbedeutsam sind. Insbesondere sollen strukturschwache Teilräume besonders unterstützt werden. Darüber hinaus soll einer unkontrollierten Zersiedelung der Landschaft entgegengewirkt werden. Es erfolgt eine

Abflachung der zentralörtlichen Hierarchie von bisher sieben auf drei Stufen (Oberzentrum, Mittelzentrum, Grundzentrum) unter Beibehaltung der Anzahl der zentralen Orte und ohne Rückstufungen im LEP. Hinsichtlich Einzelhandelsgroßprojekten gibt es wesentliche Änderungen, die mehr Gestaltungsspielraum bieten und flexibler handhabbar sind. Die Festlegungen zur Energieversorgung orientieren sich wesentlich am Bayerischen Energiekonzept und beziehen sich auf Um- und Ausbau der Energieinfrastruktur, insbesondere verstärkte Erschließung und Nutzung erneuerbarer Energien sowie Energieeinsparung und –effizienzsteigerung.

## 4. Strom- und Energiesteuerrecht

Auch das junge Rechtsgebiet des Strom- und Energiesteuerrechts erlangt mehr und mehr an Bedeutung und findet bei Investitionsvorhaben immer größere Beachtung. Die Strom- und Energiesteuern stellen einen Schwerpunkt der Steuerpolitik der Bundesregierung dar und unterliegen dem ständigen Wandel. So sind zum 01. Januar 2013 Änderungen des Energie- und Stromsteuergesetzes in Kraft getreten. Durch diese Änderungen bleiben die Steuerbegünstigungen für Unternehmen des produzierenden Gewerbes im Rahmen des sogenannten Spitzenausgleichs erhalten. Neu ist allerdings, dass die Unternehmen ab 2013 Energie- oder Umweltmanagementsysteme einführen müssen. Für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) sowie für die Jahre 2013 und 2014 gelten Erleichterungen. Die Details finden sich in der am 06. August 2013 in Kraft getretenen Verordnung über Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz im Zusammenhang mit der Entlastung von der Energie- und der Stromsteuer in Sonderfällen (Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung - SpaEfV).

## 5. Hinweis

Einen kurzen Überblick unserer Tätigkeiten finden Sie in unserer Broschüre „**Unsere Leistungen im Planungs- und Umweltrecht**“, die wir beifügen und Ihnen gerne auch in elektronischer Form übersenden. →

### Kontakt für weitere Informationen:



#### Nadine Juch

Rechtsanwältin, Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 59

E-Mail: nadine.juch@roedl.com



## Rödl & Partner intern

### > Veranstaltungshinweise

<b>Thema</b>	<b>2. Bauamtsleitertag Bayern</b>
<b>Termin / Ort</b>	15. Oktober 2013 / Nürnberg
<b>Referenten</b>	Tanja Nein, Henning Wündisch, Andreas Griebel, Jörg Schielein

<b>Thema</b>	<b>REG-IS Tag</b>
<b>Termin / Ort</b>	22. Oktober 2013 / München
<b>Referenten</b>	Ulrich Glauche

<b>Thema</b>	<b>3. Branchentreffen Erneuerbare Energien</b>
<b>Termin / Ort</b>	20. November 2013 / Nürnberg
<b>Referenten</b>	national und international

<b>Thema</b>	<b>11. Nürnberger Vergaberechtstag</b>
<b>Termin / Ort</b>	05. Dezember 2013 / Nürnberg
<b>Referenten</b>	Holger Schröder

Alle Informationen zu unseren Seminaren finden Sie direkt im Internet unter: [www.roedl.de/seminare](http://www.roedl.de/seminare).

#### Kontakt für weitere Informationen:



#### Peggy Kretschmer

B.Sc. Wirtschaftswissenschaften

Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 02

E-Mail: [peggy.kretschmer@roedl.com](mailto:peggy.kretschmer@roedl.com)

#### Wege aufzeigen

*„Wenn man Bahnbrechendes erschaffen will, muss man sich von Gewohntem lösen und immer wieder neue Wege gehen.“*

*Rödl & Partner*

*„Jeder Schritt will wohlüberlegt sein, wenn ein Castell entsteht. Nur so schaffen wir es bis an die Spitze. Eine Position einzunehmen, sich voll darauf zu konzentrieren: Das muss einfach gegeben sein – anders funktionieren unsere Menschtürme nicht.“*

*Castellers de Barcelona*



„Jeder Einzelne zählt“ – bei den Castellern und bei uns.

Menschentürme symbolisieren in einzigartiger Weise die Unternehmenskultur von Rödl & Partner. Sie verkörpern unsere Philosophie von Zusammenhalt, Gleichgewicht, Mut und Mannschaftsgeist. Sie veranschaulichen das Wachstum aus eigener Kraft, das Rödl & Partner zu dem gemacht hat, was es heute ist.

„Força, Equilibri, Valor i Seny“ (Kraft, Balance, Mut und Verstand) ist der katalanische Wahlspruch aller Castellern und beschreibt deren Grundwerte sehr pointiert. Das gefällt uns und entspricht unserer Mentalität. Deshalb ist Rödl & Partner eine Kooperation mit Repräsentanten dieser langen Tradition der Menschentürme, den Castellern de Barcelona, im Mai 2011 eingegangen. Der Verein aus Barcelona verkörpert neben vielen anderen dieses immaterielle Kulturerbe.

#### Impressum Fokus Public Sector

Herausgeber: **Rödl & Partner GbR**  
Äußere Sulzbacher Str. 100 | 90491 Nürnberg  
Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 03 | [pmc@roedl.de](mailto:pmc@roedl.de)

Verantwortlich  
für den Inhalt: **Martin Wambach** – [martin.wambach@roedl.com](mailto:martin.wambach@roedl.com)  
Kranhaus 1, Im Zollhafen 18 | 50678 Köln  
**Heiko Pech** – [heiko.pech@roedl.com](mailto:heiko.pech@roedl.com)  
Äußere Sulzbacher Str. 100 | 90491 Nürnberg

Layout/Satz: **Stefanie Fugmann** – [stefanie.fugmann@roedl.com](mailto:stefanie.fugmann@roedl.com)  
Äußere Sulzbacher Str. 100 | 90491 Nürnberg

Dieser Newsletter ist ein unverbindliches Informationsangebot und dient allgemeinen Informationszwecken. Es handelt sich dabei weder um eine rechtliche, steuerrechtliche oder betriebswirtschaftliche Beratung, noch kann es eine individuelle Beratung ersetzen. Bei der Erstellung des Newsletters und der darin enthaltenen Informationen ist Rödl & Partner stets um größtmögliche Sorgfalt bemüht, jedoch haftet Rödl & Partner nicht für die Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der Informationen. Die enthaltenen Informationen sind nicht auf einen speziellen Sachverhalt einer Einzelperson oder einer juristischen Person bezogen, daher sollte im konkreten Einzelfall stets fachlicher Rat eingeholt werden. Rödl & Partner übernimmt keine Verantwortung für Entscheidungen, die der Leser aufgrund dieses Newsletters trifft. Unsere Ansprechpartner stehen gerne für Sie zur Verfügung.

Der gesamte Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet ist geistiges Eigentum von Rödl & Partner und steht unter Urheberrechtsschutz. Nutzer dürfen den Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet nur für den eigenen Bedarf laden, ausdrucken oder kopieren. Jegliche Veränderungen, Vervielfältigung, Verbreitung oder öffentliche Wiedergabe des Inhalts oder von Teilen hiervon, egal ob on- oder offline, bedürfen der vorherigen schriftlichen Genehmigung von Rödl & Partner.