

Der Neue Kämmerer

Zeitung für öffentliches Haushalts-, Beteiligungs-, Immobilien- und Prozessmanagement

Ausgabe 01, Februar 2010

7,50 Euro

Die Klieve-Kurve

Wie Essens neuer Kämmerer Lars Martin Klieve die drohende Überschuldung abwenden will

Seite 2



Notoperation für Problemmunnen

Drastische Einschnitte bei defizitären Kommunen fordert Prof. Dr. Janbernd Oebbecke

Seite 3

Leitziel Internetstadt

Köln setzt auf IT, um Prozesse effizient, dezentral und bürgernah zu gestalten

Seite S-1



Schwerpunkt: Kommunale IT

Cloud Computing, Smart City – und was sich dahinter verbirgt auf den Sonderseiten S-1 bis S-4.

Kodex schützt vor Torheit nicht

Derivate-Skandal bei Wasserwerken erschüttert Leipzig – möglicherweise auch andere Kommunen betroffen

In Leipzig haben sich Manager der kommunalen Wasserwerke bei geheimen Derivate-Deals verzoockt. Der Schaden für die Stadt ist immens. Das Strickmuster der Transaktionen lässt vermuten, dass solche Bomben auch noch in anderen Kommunen ticken. Ein Verhaltenskodex für gute Unternehmensführung blieb im Leipziger Fall vollkommen wirkungslos.

Von Matthias Elbers und Nadine Jakobs

Rot-Meldung der KWL GmbH für ein neu erfasstes Risiko / Zahlungsverpflichtung aus Kreditportfolio / Schadenshöhe: ca. 20 Mio. EUR – mit dieser knappen Meldung der Kommunalen Wasserwerke Leipzig (KWL) an die Stadtwerke-Holding LVV, die Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft, vom 9. Dezember 2009 begann für die Stadt Leipzig ein Albtraum. Auslöser des Desasters waren spekulative Finanzgeschäfte von zwei Managern einer kommunalen Beteiligung: Bereits im November 2008 hatte die damalige Stadtkämmerin Bettina Kudla (CDU) den Verdacht, dass die beiden Geschäftsführer der KWL, Klaus Heininger und Dr. Andreas Schirmer, geheime Derivategeschäfte abgeschlossen haben könnten. Kudla (CDU) ging der Sache mit immer neuen Anfragen im Aufsichtsrat nach. Im September 2009 gab Oberbürgermeister Burkard Jung (SPD) eine Sonderprüfung in Auftrag. Doch mit Tricks und Lügen hielten die beiden Geschäftsführer die Verwaltungsspitze hin – bis kurz vor Weihnachten die Bombe platzte. Inzwischen zeichnet sich ab, dass der Schaden noch viel größer sein könnte als zunächst angenommen: Im schlimmsten Fall muss die KWL für Risiken in Höhe von 290 Millionen Euro auf-



Klaus Heininger und Dr. Andreas Schirmer erhielten 2008 einen Preis für vorbildliche Leistungen im Bereich „Gesellschaftliche Verantwortung“. Jetzt ermittelt die Generalstaatsanwaltschaft gegen sie.



kommen. Allein für das erste Quartal 2010 rechnet die Stadt mit Forderungen in Höhe von rund 60 Millionen Euro. KWL und die Holding LVV werden die Summen nicht allein zahlen können. Die Stadt muss für den Schaden einstehen und verlangt von den an der KWL beteiligten Umlandkommunen Unterstützung. Heininger und Schirmer sind fristlos entlassen, der Generalstaatsanwalt ermittelt.

Was den KWL-Skandal so brisant macht: Er ist möglicherweise kein Einzelfall. Auch in anderen Kommunen könnten kommunale Unternehmen an ähnlichen hochriskanten Transaktionen beteiligt sein. Das legt zumindest das Strickmuster der Geschäfte bei der KWL nahe.

Geheime Geschäfte

Der Ausgangspunkt der Derivategeschäfte von Heininger und Schirmer waren drei

bestehende Cross-Border-Lease-Geschäfte (CBL) sowie ein English-Lease-Geschäft der KWL. Deren Ausfallrisiken wollten sie im Herbst 2006 mit Credit-Default-Swaps (CDS) absichern. Sicherungsgeber war die Schweizer Großbank UBS. Die entsprechenden Zahlungen waren vergleichsweise gering. An Transparenz war Heininger und Schirmer bei diesem Deal gleichwohl nicht gelegen. Den ersten hielten sie geheim, beim zweiten wurde der Aufsichtsrat mit einem knappen Hinweis in einer Tischvorlage abgespeist. „Die Geschäftsführer haben immer wieder betont, dass die CBL-Verträge so abgesichert sind, dass daraus kein Risiko entsteht“, sagt Kudla, damals Aufsichtsratsmitglied.

Was die Manager verschwiegen: Die CDS wurden mit Geld aus weiteren Geschäften mit der UBS finanziert. An den Aufsichtsräten, Prüfern und dem städti-

schen Gesellschafter vorbei wurden diese Deals über geheime Konten in London abgewickelt. Als Arrangeure agierten Jürgen Blatz und Berthold Senf, Geschäftsführer des Finanzdienstleisters Value Partners Associates aus Glattbrugg im Kanton Zürich.

Die CDS-Transaktionen wurden jeweils an ein Geschäft gekoppelt, dessen Gegenstand in den Verträgen als „Collateralized Debt Obligations (CDO)“ bezeichnet wird. Tatsächlich handelte es sich dabei aber um keine klassischen CDOs, sondern de facto um die Equity-Tranche aus einem Gesamtportfolio von gebündelten Kreditereignisrisiken – im Volumen von insgesamt 290 Millionen Euro. Kurz: Auf Geheiß ihrer ehemaligen Manager spielten die Leipziger Wasserwerke seit 2006 den Kreditversicherer: „Mit den CDOs steht die KWL faktisch für Bankenrisiken als letztes Glied in der Kette ein“, sagt André Tegtmeier, Geschäftsführer der BBVL, die sich als hundertprozentige Tochter der Stadt um das Beteiligungsmanagement Leipzigs kümmert.

Hohe Risiken

Die Laufzeit der vier sogenannten CDO-Geschäfte reicht von 2014 bis 2017. Das Risiko für die KWL ist sehr hoch. Schon bei Eintritt einer sehr kleinen Zahl von Kreditereignissen muss das kommunale Unternehmen an die UBS hohe Zahlungen leisten. Im Gegenzug erhielt die KWL von der UBS fixe Beträge von insgesamt 52 Millionen Euro. Der Verbleib von 30 Millionen Euro ist immer noch unklar.

Der Leipziger Fall erinnert an den BVG-Skandal in Berlin. Dort hatte die Bank JP Morgan den Berliner Verkehrsbetrieben ein ganz ähnliches Geschäft untergejubelt. Gegenwärtig läuft dazu ein

Fortsetzung auf Seite 4 ▶

„Mit den CDOs steht die KWL für Bankenrisiken als letztes Glied in der Kette ein.“

Kalte Dusche aus Karlsruhe

BGH erklärt Preissenkungsverfügung gegen Versorger Enwag für rechtens – kommunale Wasserwirtschaft steht bundesweit vor Strukturwandel

Die hessische Landeskartellbehörde darf den Wetzlarer Versorger Enwag zwingen, die Trinkwasserpreise um 30 Prozent zu senken. Das hat der BGH entschieden. Das Urteil wird zu Kartellverfahren gegen Wasserversorger in ganz Deutschland führen. Mittelfristig droht der Branche die Regulierung nach dem Vorbild von Strom und Gas.

Von Matthias Elbers

Die Anspannung wich nur langsam aus dem Gesicht von Hermann Daiber. Soeben hatte Klaus Tolksdorf, Vorsitzender Richter des Kartellsenats beim Bundesgerichtshof (BGH), das Urteil im Rechtsstreit zwischen der hessischen Landeskartellbehörde und dem kommunalen Wasserversorger Enwag aus Wetzlar gesprochen. Der BGH bestätigte darin am 2. Februar dieses Jahres den Beschluss des Oberlandesgerichts (OLG) Frankfurt vom November 2008, wonach die Preissenkungsverfügung der Landes-

kartellbehörde aus dem Jahr 2007 rechtmäßig ist. Für Daiber, den Referatsleiter aus dem hessischen Wirtschaftsministerium, hatte viel auf dem Spiel gestanden: sein Lebenswerk. Über zehn Jahre lang hatte er eine Reihe von Verfahren wegen Preismissbrauchs gegen hessische Trinkwasserunternehmen vorangetrieben. Nun war er am Ziel.

Als unmittelbare Folge des Karlsruher Richterspruchs wird die Enwag die Wasserpreise um rund 30 Prozent senken müssen. Das Unternehmen befürchtet dadurch beim Trinkwassergeschäft Verluste von 2 Millionen Euro jährlich. Eine weitere Konsequenz des Urteils: Die Landeskartellbehörde geht nun gestärkt in die Auseinandersetzung mit acht weiteren hessischen Wasserversorgern, gegen die sie ebenfalls Kartellverfahren eingeleitet hat.

Die Heckwellen des Urteils reichen aber weit über Hessen hinaus. Der Versorgungslandschaft im gesamten Bundesgebiet steht eine Flurbereinigung großen Ausmaßes bevor. Mit dem Gang nach

Karlsruhe hat die Enwag unfreiwillig dafür gesorgt, dass Kartellbehörden in allen anderen Bundesländern eine fertige Blaupause für Preissenkungsverfahren zur Verfügung steht. Nun, da Rechtssicherheit besteht, werden die Wirtschaftsminister bundesweit nicht mehr zögern, das Thema Wasserpreise ihrerseits anzupacken. Das Thema ist für Politiker sexy: Preissenkungsverfügungen gegen Monopolisten der Versorgungsbranche garantieren hohe Popularitätswerte.

Gegenwärtig rollt bereits eine konzentrierte Aktion der Landeskartellbehörden an. 2009 haben sie den Arbeitskreis „Wasserkartellrecht“ gegründet. Den Vorsitz führen die kampferprobten Hessen. „Unser Ziel ist es, Preise und Kosten der Wasserversorger über Ländergrenzen hinweg zu prüfen“, sagt Wirtschaftsminister Dieter Posch. Als Vorbild dient dem Arbeits-

„Viele Wasserversorger wissen gar nicht, wo die Kosten in ihrem Unternehmen anfallen.“

kreis die Vorgehensweise des Bundeskartellamts bei der Kontrolle der Gaspreise. An diesem Verfahren orientiert sich schon jetzt das baden-württembergische Wirtschaftsministerium.

Die Stuttgarter Landeskartellbehörde hat im Herbst 2009 ein Kartellverfahren gegen die Wassersparte der Energie Calw GmbH eingeleitet. Weitere Verfahren bereitet das Ministerium derzeit vor.

Viele Wasserversorger in der ganzen Republik dürften sich also schon bald gezwungen sehen, ihre Kosten gegenüber den Landeskartellbehörden transparent zu machen, um damit ihre Monopolpreise zu rechtfertigen. Doch gerade da hakt es bei etlichen Stadtwerken. „Viele Wasserversorger wissen gar nicht, wo die Kosten in ihrem Unternehmen anfallen. Gelangen sie in die Verlegenheit, sich rechtfertigen zu müssen, fehlen ihnen die erforderlichen

Daten“, sagt Dr. Thomas Reif von der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer und Coll., der die hessische Landeskartellbehörde vor dem BGH vertreten hat. „Bei vielen Wasserversorgern beschränkt sich die Kostenrechnung auf die Kostenartenrechnung. Notwendig aber ist zumindest eine Kostenstellenrechnung oder noch besser: eine Prozesskostenrechnung“, sagt er.

Auch die Enwag war vor Gericht nicht in der Lage oder willens, aussagekräftige Zahlen vorzulegen. Stattdessen versteifte sich das Unternehmen auf das Argument, der Preisvergleich, den die hessische Kartellbehörde zwischen der Enwag und einer Gruppe strukturähnlicher Wasserversorger vorgenommen und zur Grundlage ihrer Preissenkungsverfügung gemacht hatte, sei mangelhaft. Das Verfahren der hessischen Landeskartellbehörden, so die Enwag, sei den besonderen Bedingungen ihres Versorgungsgebietes nicht gerecht geworden. Wie schon beim OLG Frankfurt

Fortsetzung auf Seite 5 ▶

Finanzmanagement

Fastfood oder 5-Gänge-Menü

Kommunen stehen bei der Erstellung der Gesamtbilanz vor der Wahl: preiswert aus der Konserve oder nachhaltig und individuell

Der Nutzen des Gesamtabchlusses für Kommunen ist derzeit beschränkt. Ein zusätzlicher Nutzen, etwa für Steuerungszwecke, wäre an eine Integration mit dem Planungswesen geknüpft. Dafür gibt es im Moment keine Vorgaben – aber der Appetit kommt beim Essen.

Von Gunnar Wüsthube

Die Ausgangssituation der Kommunen, die einen Gesamtabchluss angehen wollen, erscheint auf den ersten Blick recht komfortabel. Neben den in dem NKF-Modellprojekt (Neues Kommunales Finanzmanagement) in NRW entwickelten Empfehlungen können Kommunen auf die bereits gesammelten Erfahrungen einiger Modellkommunen zurückgreifen. Im privatwirtschaftlichen Umfeld gibt es darüber hinaus ein überaus großes Maß an inhaltlichen und praktischen Erfahrungen im Bereich des Konzernrechnungswesens sowie geeignete Softwaretools diverser Anbieter, um die Abschluss- und Reportingprozesse effizient zu unterstützen. Diese Quellen sind jedoch nicht öffentlich und nur bedingt zugänglich.

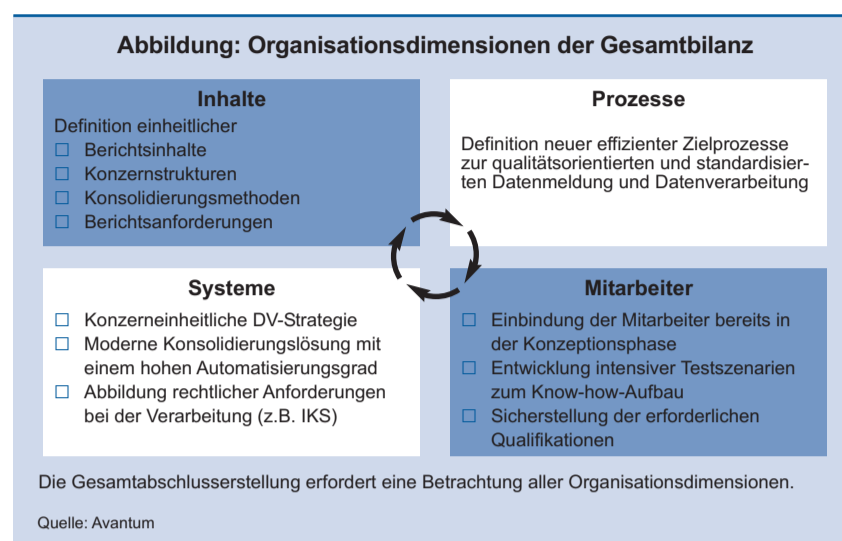
Vielfach wird von IT-Dienstleistern und Softwareanbietern der Eindruck erweckt, mit der Implementierung einer Software sei das Problem gelöst. Eine funktionierende Konsolidierungslösung zu implementieren bedeutet jedoch erfahrungsgemäß mehr, als einfach eine neue Software zu installieren. Bei der Entwicklung eines ganzheitlichen Lösungsansatzes sind neben den Systemen auch die anderen drei Organisationsdimensionen Inhalte, Prozesse und Mitarbeiter zu berücksichtigen.

Die Auswahl einer angemessenen Softwarelösung muss sich dabei an den Anforderungen der Kommune orientieren und nicht umgekehrt. Die Tool-Frage ist gerade durch die damit meist verbundenen Lizenzkosten ohne Zweifel eine wichtige Frage, aber sie sollte nicht die zentrale und schon gar nicht die als erste zu beantwortende Frage sein.

Mit Hilfe der ersten in der Privatwirtschaft eingesetzten Standardsoftwarelösungen für die Konsolidierung in den achtziger Jahren wurde häufig versucht, ein möglichst großes Detail an Buchungstoff aus den Finanzbuchhaltungssystemen der Beteiligungen zu verarbeiten. Im Laufe der Jahre hat man jedoch erkennen müssen, dass damit zwar ein großes Datenvolumen zu verarbeiten war – aber aus Konzernsicht konnte dies leider keinen zusätzlichen Informationsgehalt liefern.

Reportingsysteme – und dazu gehört auch eine Konsolidierungssoftwarelösung – sind idealerweise outputorientiert zu konzipieren und umzusetzen, d.h., die verwendeten Strukturen sollten sich an den Anforderungen der Berichtsadressaten orientieren. Alle über diese Anforderungen hinaus vorhandenen Daten erfüllen keinen Informationszweck, binden aber personelle und technische Ressourcen.

Die Verwendung von Standards z.B. bei Kontenrahmen ist eine gute Basis für die Konzeption einer Konsolidierungslösung. Mittlerweile werden für fast alle Konsolidierungstools sogenannte Templates oder BluePrints auch für den kommunalen Bereich angeboten, die mehr oder weniger umfangreich die NKF-Empfehlungen für Kontenrahmen, Kennzahlen



und Berichte beinhalten. Ob ein vorgefertigtes Template die kompletten Anforderungen abbilden kann, sollte hinterfragt werden. An dieser Stelle muss eine Abwägung zwischen Aufwand und Nutzen einer zusätzlichen Ausprägung kommunaler Besonderheiten in den Berichtsstrukturen erfolgen. Beinhaltet z.B. eine Konsolidierungslösung bereits ein Template mit den Empfehlungen zum NKF-Kontenrahmen, ist damit noch nicht die Frage beantwortet, auf welcher Basis die Einzelabschlüsse bzw. vorkonsolidierten Abschlüsse einer Beteiligung in diesem Konsolidierungssystem dargestellt werden. Mögliche Lösungsansätze reichen hier von der Bereitstellung des bereits übergeleiteten Einzelabschlusses durch das Beteiligungsunternehmen selbst bis hin zur Übernahme der originären Einzelabschlüsse und entsprechender NKF-Überleitung im Konsolidie-

ringssystem durch die Kämmererei. Eine häufige, den externen Anforderungen und Rahmenbedingungen Rechnung tragende Lösung ist die Verwendung von Excel-basierten Reportingpackages für die Datenmeldung. Grundsätzlich zu klären ist, in welchem Umfang und in welcher Transparenz die Abschlüsse der Beteiligungen in die Konsolidierungslösung der Kommune einfließen sollen, bei welchen Mitarbeitern entsprechendes Know-how für die Überleitungen erforderlich ist und wer für welche Aufgaben im Abschlussprozess verantwortlich sein soll. Während in einem privatwirtschaftlichen Konzern häufig einheitliche Konsolidierungsstrukturen zentral vorgegeben werden, wird dies im kommunalen Umfeld wohl nicht immer durchsetzbar sein. Kommunale Beteiligungen, die z.B. selbst der Aufstellungspflicht eines Konzernabschlusses unterlie-

gen, haben bereits eigene Reportingstrukturen und -systeme etabliert, lange bevor die Verpflichtung für den Gesamtabchluss verabschiedet wurde. Der Gesamtabchluss wird wohl keine befreiende Wirkung für einen Teilkonzernabschluss einer kommunalen Beteiligung haben. Dieser ist auch künftig zu erstellen.

In der Privatwirtschaft setzt sich immer häufiger ein monatlicher Abschlussrhythmus durch, der eine gewisse Prozessroutine im Rechnungswesen zur Folge hat. Dies wird sich im kommunalen Bereich wohl nicht etablieren – hier muss durch die auf die jährliche Abschlussstellung ausgerichteten Anforderungen besonders auf eine vollständige und praxisbezogene Dokumentation und Prozessbeschreibung geachtet werden. Dies könnten konkret ein Leitfaden zu den Arbeitsschritten der Gesamtabchlussstellung oder aussagekräftige Schulungsunterlagen mit realitätsnahen Geschäftsvorfällen sein.

Der Nutzen des Gesamtabchlusses für die Kommunen ist derzeit beschränkt. Sie erfüllen bislang damit lediglich eine gesetzliche Anforderung. Ein zusätzlicher Nutzen, wie z.B. die Verwendung eines Gesamtabchlusses für Steuerungszwecke, wäre an eine Integration mit dem Planungswesen sowie an eine schnellere und unterjährige Abschlussstellung geknüpft. Dafür existieren derzeit keine verpflichtenden Anforderungen, aber der Appetit kommt bekanntlich beim Essen.

Gunnar Wüsthube ist Partner in der avantum consult AG.
gunnar.wuesthube@avantum.de

Was sind Ideale ohne Taten?

Wie viel Unterstützung brauchen Unterstützer?

In einer Gemeinschaft gibt man seine Energie an andere.

Alle Partner des Thüga-Netzwerks engagieren sich in ihrer Region für eine zuverlässige Versorgung mit Strom, Gas, Wasser oder Wärme. Doch die 19.200 Mitarbeiter leisten noch mehr: Viele von ihnen investieren ihre persönliche Energie in ein soziales Projekt in den Städten und Gemeinden, in denen sie leben. Das unterstützen wir mit der Initiative „EFA – Energie für andere“. Interessiert? Mehr Informationen erhalten Sie unter: www.thuega.de

thuga
DIE ENERGIEGRUPPE

◀ Fortsetzung von Seite 1

Kodex schützt vor Torheit nicht

Derivate-Skandal bei Wasserwerken erschüttert Leipzig – möglicherweise auch andere Kommunen betroffen

Prozess vor einem Londoner Gericht. Im Gegensatz zu den Ereignissen in Leipzig war das Berliner Derivategeschäft dem BVG-Aufsichtsrat aber bekannt und wurde von diesem auch abgesegnet – allerdings auf Grundlage einer irigen Annahme über den genauen Vertragsinhalt.

Im Fall der KWL war das nicht so, Heining und Schirmer wickelten das Geschäft ganz auf eigene Faust ab. Sie sahen sich darin offenbar durch ein Gutachten der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer aus dem Jahr 2006 bestärkt. Dessen Inhalt interpretierten sie auf ihre eigene Weise und schlossen daraus, dass sie das CDS-CDO-Geschäft auch ohne Genehmigung durch den Aufsichtsrat abwickeln durften. Dieser Gedanke findet sich zwar in dem Gutachten, doch war er unter anderem an die Bedingung geknüpft, dass die CDS-CDO-Konstruktion das Risiko der KWL aus den bereits existierenden Cross-Border-Lease-Geschäften insgesamt vermindert hätte. Davon konnte aber keine Rede sein. Vielmehr erhöhte sich das Gesamtrisiko der KWL drastisch.

Weitere Fälle möglich

An solchen Details scheinen sich die UBS und Value Partners Associates, die den Leipziger Fall nicht kommentieren wollen, nicht gestört zu haben. Damit scheinen sie im Übrigen nicht allein zu sein: Aus informierten Kreisen ist zu vernehmen, dass seit 2004 Banken und Finanzdienstleister systematisch Jagd auf Kommunen und kommunale Unternehmen machten, die in CBL-Geschäften involviert waren, um diesen die brisanten CDS-CDO-Konstruktionen anzudrehen. Offenbar wurden die damit verbundenen Risiken systematisch verschwiegen. Gut möglich, dass auch andernorts kommunale Unternehmen solche Geschäfte eingegangen sind.

In Leipzig kehrt die Stadtspitze derweil die Trümmer zusammen und fragt sich, wie ein solches Desaster künftig verhin-

dert werden kann. Die Stadt plant seit längerem, einen Public Corporate Governance Kodex für die Stadt und alle Beteiligungen einzuführen. Durch den aktuellen Fall ist dieses Vorhaben auf der Agenda des Oberbürgermeisters ganz nach oben gerückt. Zunächst geht es aber darum, den Schaden zu begrenzen.

Allerdings: Einen Verhaltenskodex für Geschäftsführer und leitende Angestellte gab es bei der LVV schon seit 2007. Die interne Leitlinie gilt für die ganze Holding und enthält Compliance-Vorgaben – Richtlinien zur guten Geschäftsführung und Vermeidung von Korruption. Die KWL orientiert sich am Deutschen Corporate Governance Kodex. Das Unternehmen wurde dafür sogar ausgezeichnet: Es erhielt als bestes deutsches Unternehmen für seine vorbildlichen Leistungen im Bereich der „gesellschaftlichen Verantwortung“ am 20. Juni 2008 das Europäische Gütesiegel. Das Siegel initiierten der Europäische Zentralverband der Öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und der Verband kommunaler Unternehmen (VKU).

„Im Hinblick auf gute Unternehmensführung war die KWL ein Vorzeigeunternehmen – auf dem Papier“, sagt Tegtmeyer. „Auch ein Kodex kann nicht verhindern, dass sich einzelne Geschäftsführer über bestehende Regeln und das Recht bewusst hinwegsetzen. Solche Fälle können Sie durch keine Organisationsform ausschließen.“

Kritiker bemängeln in dem Zusammenhang auch immer wieder die fehlende Qualifikation von Aufsichtsräten. Stadtverwaltungen tun gut daran, ihre Aufsichtsräte weiter zu qualifizieren – auch im eigenen Interesse der Mandatsträger: „Beispiele für Missstände gibt es zuhauf, und demnächst sicherlich auch harsche Urteile. Der Bayern LB sei Dank!“, sagt Aufsichtsratsexperte Marcus Labbé.

redaktion@derneuekaemmerer.de