

Fernwärmerückkauf und Landeshaushaltsordnung (LHO)

1 Fragestellung

Am 22.9.2013 hat die Mehrheit der Hamburger und Hamburgerinnen entschieden, daß Senat und Bürgerschaft das Netz und die Erzeugungsanlagen des größten Hamburger Fernwärmenetzes, also die VWH GmbH, vollständig zurück in öffentliche Hand überführen müssen. In der öffentlichen und medialen Diskussion wird gefragt, ob der im Jan. 2014 vom Senat mit dem Mehrheitseigentümer vereinbarte Rückkaufvertrag auch dann mit der LHO vereinbar ist, wenn der darin vereinbarte Mindestkaufpreis den rein betriebswirtschaftlich zu ermittelnden Ertragswert übersteigt. Argumentiert wird mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der LHO. Eine vertiefte und umfassende Auseinandersetzung der wesentlich differenzierteren Vorschriften der LHO fehlt jedoch bislang. Dies soll im Folgenden nachgeholt werden und eine umfassende Betrachtung der LHO-Vorschriften in die politische Diskussion um die Umsetzung des letzten Rückkaufsschrittes des Volksentscheids vom Sep. 2013 eingebracht werden.

2 Rechtliche Ausgangslage

Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat am 16. Jan. 2014 einen Kaufvertrag mit dem Mehrheitseigentümer der VWH GmbH unterzeichnet, der ein einseitiges Optionsübungsrecht für die FHH zum 30.11.2018 vorsieht. Nach Ausübung der Option geht der noch nicht im FHH-Besitz befindliche 74,9%-Eigentumsanteil an der VWH an die FHH gegen Zahlung des vertraglich vereinbarten Mindestkaufpreis von 950 Mio. EUR über. Der in 2012 bezahlte Kaufpreis für den 25,1%-Anteil wird dabei angerechnet.

Neben dem VWH-Unternehmenskauf enthält die Vereinbarung auch den gleichzeitigen Eigentumsübergang des nicht in der VWH-Vermögensmasse enthaltenen Kohlekraftwerks Wedel. Dazu wird nach der Optionsausübung dieser Betriebsteil von der jetzigen Wedel-Betreiber-Gesellschaft abgespalten und an die VWH übertragen. Dem Mindestpreis von 950 Mio. EUR steht also eine, gegenüber dem 25,1%-Anteilskauf im Jahr 2012, erweiterte Vermögensmasse gegenüber.

Der Senat ist gemäß Art. 50 der Hamburger Landesverfassung in der Pflicht, den Willen des Volkes vollständig umzusetzen. Bei allen Entscheidungen des Senats und seiner nachgeordneten Behörden und Verwaltungseinheiten ist die LHO zu beachten. Für die anstehende Optionsausübung, die einen Unternehmenskauf zum Gegenstand hat, kommen insbesondere die Vorschriften des §7 Abs. 2 und Abs. 4 der LHO in Betracht:

§7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

[...]

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies sind für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Kosten-Nutzen-Analysen.

[...]

(4) Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle).

Im Abs. 2 wird im Satz 2 explizit auf die Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen abgestellt. In der dazu erlassenen Verwaltungsvorschrift (VV zu LHO §7) heißt es im Kap. 2.3.4.2:

Die Kosten-Nutzen-Analyse soll helfen, die Vor- und Nachteile staatlicher Maßnahmen auch unter Einbeziehung der gesellschaftlichen Wirkungen möglichst genau zu berechnen. Sie ist eine geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, soweit alle positiven wie negativen, direkten und indirekten Wirkungen von Maßnahmen monetarisiert werden können, unabhängig davon, wo und bei wem sie anfallen (gesamtwirtschaftliche/volkswirtschaftliche Betrachtung). Die Wirkungen sind nach der Kapitalwertmethode zu bewerten. Kosten-Nutzen-Analysen sind als angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzusehen, wenn die Kosten einer Maßnahme im Einzelfall den Betrag von 5 Mio. Euro (einschließlich Umsatzsteuer) übersteigen.

Die rein betriebswirtschaftliche Kapitalwertmethode wird im VV-Kap. 2.3.3.2 beschrieben:

Um eine Vergleichbarkeit von Maßnahmen herzustellen, die unterschiedliche Zeitpunkte für Zahlungen enthalten (z. B. Vergleich zwischen Kauf, Miete oder Leasing), ist es erforderlich, den Wert der Zahlungen zu einem einheitlichen Zeitpunkt zu ermitteln und Zinseffekte zu berücksichtigen. Mit dem dynamischen Verfahren der Kapitalwertmethode werden die mit der Maßnahme verbundenen Ein- und Auszahlungen auf einen einheitlichen Zeitpunkt abgezinst. Die Notwendigkeit der Abzinsung ergibt sich daraus, dass ein bestimmter Geldbetrag, der heute Ertrag bringend angelegt wird, in einem zukünftigen Zeitpunkt zumindest nominell an Wert gewonnen haben wird und umgekehrt ein bestimmter Betrag, der in der Zukunft fällig wird, auf heute bezogen mit einem geringeren Wert zu berücksichtigen ist.

Die Kapitalwertmethode ist eine Rechenvorschrift, die zukünftige Kosten und Erlöse abzinst. Die Ertragswertmethode nutzt ähnliche Rechenverfahren, unterscheidet sich jedoch von der Kapitalwertmethode im „Bilanzkreis“: Die Ertragswertmethode betrachtet ausschliesslich die betriebswirtschaftliche Unternehmenssicht. Die LHO fordert jedoch die Einbeziehung aller volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren. Wenn diese quantifizierbar sind, soll die Kapitalwertmethode angewendet werden und wenn sie nicht quantifizierbar sind, soll die Nutzwertmethode angewendet werden. Die Ertragswertermittlung wie sie im Optionsvertrag als Kaufpreisfindungsmethode vereinbart worden ist, berücksichtigt also nicht die Vorgaben der LHO nach Einbeziehung aller quantitativen und qualitativen Faktoren.

In der Anlage 1 der VV zum §7 der LHO wird die Kosten-Nutzen-Analyse näher beschrieben:

Der Rechengang bei der Kosten-Nutzen-Analyse wird mit dynamischen Investitionsrechnungsverfahren, insbesondere mit der Kapitalwertmethode, durchgeführt. Die übrigen Wirkungen der Maßnahmen werden verbal beschrieben, können aber auch mit Hilfe der Nutzwertanalyse bewertet und ergänzend aufgelistet werden. Je nach dem Grad ihrer Erfassbarkeit und der Möglichkeit zur Monetarisierung lassen sich die aufzunehmenden Positionen gliedern in:

- direkte Kosten / Nutzen, die aufgrund verfügbarer Marktpreise direkt ermittelbar sind (z. B. Investitionskosten beim Autobahnbau),
- indirekte Kosten / Nutzen, die erst über Vergleichsabschätzungen monetär zu ermitteln sind (z. B. Zeit-/Energieersparnis durch eine kürzere Straßenverbindung),
- nicht monetarisierbare Kosten / Nutzen, die über eine Vorteils- /Nachteilsdarstellung oder eine Nutzwertanalyse zu bewerten sind (z. B. Veränderung des Landschaftsbildes, Erholungswert).

Wichtig ist hierbei der klare Hinweis auf die Nutzwertmethode, die für die nicht quantifizierbaren Nutzen- und Kosteneffekte angewendet werden soll und Bestandteil der gesamten Kosten-Nutzen-Analyse ist: „Die übrigen Wirkungen der Maßnahmen werden verbal beschrieben, können aber auch mit Hilfe der Nutzwertanalyse bewertet und ergänzend aufgelistet werden.“

3 Kosten-Nutzen-Analyse und Nutzwertanalyse ergänzen sich

Von Gegnern und Gegnerinnen des Fernwärmerückkaufs wird argumentiert, daß die LHO als öffentliche Verwaltungsvorschrift über dem Art. 50 der HambVerf steht. Dies soll hier nicht weiter thematisiert werden. Dies bedarf einer eigenständigen, verfassungsrechtlichen Analyse. Ebenso wenig die dann möglicherweise eintretenden, sehr hypothetischen Konsequenzen für einzelne Entscheidungsträger. Hier geht es vielmehr darum, den Ausgangspunkt solcher Argumentationen von Rückkaufsgegnern zu hinterfragen: Ist die LHO wirklich so eng gefasst wie behauptet?

Alle Ertragswertmethoden haben strukturell bedingte große Freiheitsgrade. Beispielsweise gibt es immer erhebliche Ermessensspielräume, wieviel Jahre der Zukunft in die prognostizierten Zahlungsströme bei der Bewertung einbezogen werden sollen. Die zweite große Unsicherheit bezieht sich auf die Prognose zukünftiger gesetzlicher und energiemarktbezogener Rahmenbedingungen, die ganz entscheidenden Einfluss auf die Zahlungsströme sowohl auf der Kosten- als auch auf der Erlösseite haben. Die vergangenen Jahre jedenfalls waren von großer Dynamik gekennzeichnet. Auffälligstes Beispiel ist die rasante Veränderung der Wirtschaftlichkeit des noch bis 2013 von der VWH geplanten großen GuD-Kraftwerks, daß heute eine Investitionsruine wäre. Die Ertragswertmethode allein hat oder hätte in 2011 und in 2012 hier ein völlig falsches Bild gezeichnet.

Deshalb ist die Vorschrift im Satz 2 des §7 Abs. 2 der LHO zur Erstellung einer Kosten-Nutzen-Analyse sinnvoll und in hoch dynamischen Markt- und Regulierungsumfeldern bei Investitionsentscheidungen auch dringend geboten. Die Verfasser der LHO sind also davon ausgegangen, daß allein die Kapitalwertmethode bzw. davon abgeleitet die Ertragswertmethode keine ausreichende Entscheidungsgrundlage für Investitionsentscheidungen bieten.

Auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen werden Investitionsentscheidungen mit einer Mischung verschiedener Methoden vorbereitet. Die Kosten-Nutzen-Analyse erlaubt es in diesen Situationen, die strategischen Zielsetzungen, die jetzige und zukünftig gewünschte Wettbewerbsposition und eine qualitative SWAP-Analyse (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken) in die Gesamtschau zur Vorbereitung einer Investitionsentscheidung einzubeziehen.

Aus der Tatsache, daß im Optionsvertrag die Ertragswertmethode zur Kaufpreisermittlung vereinbart worden ist, lässt sich nicht ableiten, daß innerhalb der LHO nur die Kapitalwertmethode anzuwenden ist. Die auszuwählenden Methoden gemäß LHO richten sich allein nach den Vorschriften der LHO und der sie präzisierenden VV. Dies wird im VV-Kap. 2.3.1 „Methodenauswahl“ klargestellt:

Als Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kommen insbesondere folgende Methoden in Betracht:

- Angebotsvergleiche,
- Investitionsrechnungsverfahren, z. B. Kostenvergleichsrechnung und Kapitalwertmethode (siehe Anlage 1, Nrn. 2 und 3),
- Kosten-Nutzen-Untersuchungen, z. B. Kosten-Nutzen-Analyse und Nutzwertanalyse (siehe Anlage 1, Nrn. 4 und 5). Soweit erforderlich, sind die Methoden zu kombinieren.

Aus den bisher beschriebenen Vorschriften der LHO und dynamischen energiewirtschaftlichen Sachverhalten wird bereits deutlich, daß die LHO-Prüfung der Optionsausübung vom Senat nicht einseitig auf die Ertragswertmethode reduziert werden darf, sondern mindestens um eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse und ggf. auch um eine Nutzwertbetrachtung erweitert werden muss.

Bei der Erstellung ist neben der LHO und der VV zum §7 der LHO auch der Leitfaden der Finanzbehörde Hamburg zur Erstellung von Nutzen-Kosten-Analysen zu beachten. Darin findet sich bereits in der Einführung im Kap. E.1 eine genauere Zweckbestimmung solcher Analysen:

Charakteristisch für Entscheidungen öffentlicher Träger sind Situationen, in denen die Vorteile von Projekten beim Kunden (Bürger, Unternehmen, Organisationen) anfallen, während die Nachteile wie z.B. Investitionsausgaben und Unterhaltungskosten vom öffentlicher Träger bzw. der Allgemeinheit zu tragen sind. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wären derartige Projekte unwirtschaftlich. Bei einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung können sie jedoch durchaus vorteilhaft sein. Nutzen-Kosten-Untersuchungen beziehen in einen Vergleich neben den finanzwirtschaftlichen Überlegungen auch den Nutzen und die Kosten der Kunden ein. Bei Nutzen-Kosten-Untersuchungen handelt es sich um Methoden zur Bewertung von Projekten unter Abwägung ihrer Kosten und ihres Nutzens für die Gesellschaft.

Die Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen ist gesetzlich verankert. So bestimmen § 6 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder und § 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind **Nutzen-Kosten-Untersuchungen** anzustellen.“

Bemerkenswert ist hierbei die zwingende Vorschrift im zweiten Absatz, wonach für alle Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Nutzen-Kosten-Analysen zu erstellen sind.

4 Vorgaben für die Kosten-Nutzen-Analyse

Der o.g. Leitfaden der Finanzbehörde Hamburg zur Erstellung von Nutzen-Kosten-Analysen gibt die Methodik vor für die Erstellung der Analyse. Sie finden sich im Kap. E.3.2:

Die Kosten-Nutzen-Analyse zielt darauf ab, die Rationalität staatlicher Investitionsentscheidungen zu sichern.

Die Kosten-Nutzen-Analyse unterscheidet sich von der betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnung im Wesentlichen dadurch, dass sie auch die gesellschaftlichen Wirkungen einer staatlichen Maßnahme mit berücksichtigt. Sie wird angewendet, wenn alle betrieblichen und gesellschaftlichen Zielerreichungsgrade durch eine Bewertung mit Geldeinheiten gleichnamig gemacht werden können.

[...]

Durch den Vergleich aller monetär bewerteten Vor- und Nachteile soll herausgefunden werden,

- ob eine bestimmte Maßnahme unter Berücksichtigung aller betrieblichen und

gesellschaftlichen Auswirkungen vorteilhaft ist (Einzelbeurteilung) und/oder
• welche von mehreren in Frage kommenden Maßnahmen unter Berücksichtigung aller betrieblichen und gesellschaftlichen Auswirkungen günstiger ist (Auswahlproblem).

[...]

Bei Nutzen-Kosten-Untersuchungen ist darauf zu achten, dass sowohl die internen als auch die externen Effekte in die Bewertung einbezogen werden.

Die Kosten-Nutzen-Analyse erfasst alle direkten und indirekten Kosten und Nutzen der Maßnahme, wobei nur die **monetär erfassbaren (tangiblen) Effekte** (z.B. Ausgaben für den Straßenbau) bewertet werden. Viele **intangibile Effekte** (z.B. ökologische Schäden, Freizeitwert) entziehen sich einer monetären Bewertung und bleiben beim Ausrechnen der Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme unberücksichtigt.

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist nur dann als Entscheidungshilfe geeignet, wenn sich die untersuchten Maßnahmen hinsichtlich der unberücksichtigt bleibenden intangiblen Effekte nur geringfügig voneinander unterscheiden und der Entscheidungsträger diese Effekte als weitere Entscheidungskriterien erhält und berücksichtigen kann. Bei großen Abweichungen zwischen den untersuchten Maßnahmen und einem besonderen Gewicht der intangiblen Effekte kann das mit Hilfe der Kosten-Nutzen-Analyse ermittelte Ergebnis sogar eine untergeordnete Rolle spielen und nur einen geringen Einfluss auf die Entscheidung haben.

5 Kosten-Nutzen-Analyse der Optionsausübung

Nutzeneffekte

Vollständige Gewinnabführung VWH an die HGV bzw. Haushalt der FHH

Aufdeckung stiller Vermögenswerte wie z.B. vollständig abgeschriebene Anlagen

Umsetzung des Konzepts „Erneuerbare Wärme für Hamburg“

Verringerung von nicht in den Brennstoffen eingepreiste CO₂-Folgekosten

Verringerung von Gesundheitsfolgekosten durch weniger Giftstoffemissionen

Erhöhung der Arbeitsplatzsicherheit der zu rekommunalisierenden Arbeitsplätze

Direkte Kontrolle der Preisgestaltung und sozial gerechte Regeln für Fernwärme-Endkunden

Direkte Kontrolle der strategischen Unternehmensausrichtung

Direkte Kontrolle des Umbaus und Optimierung des Wärme-Erzeugungsmixes

Gewinnung von Freiheitsgraden für die Erreichung der Hamburger Klimaschutzziele

Harmonisierung von Wärmeversorgungsplänen und Stadtentwicklungsplänen

Synergieeffekte durch enge Zusammenarbeit von 5 öffentlichen Leitungsinfrastruktur-Unternehmen (Wasser, Abwasser, Strom, Gas, Fernwärme)

Verringerung von Baustellen-bedingten Einschränkungen des Wirtschaftsverkehrs

Kosteneffekte

Fremdkapitalzinsen für den Kaufpreis des 74,9%-Anteils an der VWH

Investitionskosten für die Modernisierung des Erzeugungsmixes

Stilllegungs- und Entsorgungskosten für das abgängige Kraftwerk Wedel

6 Qualitative Dimensionen der Nutzwert-Analyse der Optionsausübung

Nutzeneffekte

Endgültige Privatisierung der größten Hamburger Gemeinwohl-Infrastruktur wird verhindert

Strategisches Instrument für die Stadtentwicklungsplanung („Wachsende Stadt“)

Glaubwürdigkeit der Politik im Bereich Volksentscheidumsetzung wieder herstellen („LBK“)

Bundesweite Anstrengung zur Einhaltung der Paris-Verpflichtungen unterstützen

Zukünftige Preisentwicklungen können sozial gerechter gestaltet werden

Kosten

Medialer und faktischer Gegenwind der Opposition und des Mehrheitsgesellschafters

7 Zusammenfassung

8 Quellen