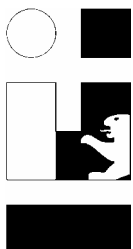


Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 21

Organisation und Aktivitäten eines Hafenunternehmens



Rechnungshof Baden-Württemberg

Organisation und Aktivitäten
eines Hafenunternehmens
(Kapitel 0620)

Die Hafenverwaltung Kehl sollte nicht weiter als Körperschaft des öffentlichen Rechts geführt, sondern in eine GmbH umgewandelt werden. Ein zumindest teilweiser Rückzug des Landes aus dieser GmbH zugunsten der Kommune und von Privaten ist anzustreben.

1 Allgemeines

1.1 Der Rheinhafen Kehl

Der Rheinhafen Kehl wurde in den Jahren 1887 bis 1900 von der Badischen Eisenbahnverwaltung erbaut. Die damals geschaffene Infrastruktur des Hafens (Hafenbecken mit Kais, Gleisanlagen, Straßen) wird im Wesentlichen auch heute noch genutzt.

Der Hafen hat eine Gesamtfläche von 316 Hektar. Hiervon stehen 82 % im Eigentum des Landes. Die übrige Fläche ist weitgehend in privater Hand.

1.2 Das Kehler Hafenabkommen und die Hafenverwaltung Kehl

Nach dem Zweiten Weltkrieg schlossen das damalige Land Baden und die Republik Frankreich das - bis zum Inkrafttreten einer Friedensregelung befristete - Kehler Hafenabkommen. Dieses legte fest, dass die Verwaltung des Rheinhafens Kehl einer Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen wird und der Badische Staat dieser Körperschaft den Hafen insgesamt (einschließlich Grundstücke, Gebäude und Betriebsvorrichtungen) verpachtet. Dem entsprechend errichtete das Land Baden die Hafenverwaltung Kehl als Körperschaft des öffentlichen Rechts und verpachtete ihr den Hafen. In der Satzung dieser Körperschaft wurde festgelegt, dass ihr Verwaltungsrat paritätisch mit fünf deutschen und fünf französischen Vertretern zu besetzen ist.

Aufgabe der Hafenverwaltung Kehl ist der Betrieb des ihr vom Land pachtweise überlassenen Rheinhafens in seinem gesamten Spektrum.

Im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung schlossen das Land und Frankreich 1992 ein neues Abkommen betreffend die Zusammenarbeit zwischen den Hafenverwaltungen von Kehl und Straßburg ab. Dieses legt im Wesentlichen nur noch fest, dass die französische Seite nunmehr drei Vertreter in den weiterhin zehnköpfigen Verwaltungsrat der Hafenverwaltung Kehl entsendet und im Gegenzug die bisher nicht im Verwaltungsrat des Port Autonome de Strasbourg vertretene deutsche Seite drei Vertreter dorthin entsendet.

Mit der Einrichtung des Landesbetriebs „Staatlicher Verpachtungsbetrieb“ zum 01.01.1995 ging der vom Land an die Hafenverwaltung verpachtete Hafen auf diesen Landesbetrieb über. Wirkungen nach außen entfalteten sich hierdurch nicht, interne Wirkungen sind formaler Art. Wirtschaftliche Bedeutung hatte diese Änderung aber wegen damit verbundener steuerlicher Vorteile für das Land.

Zahlreiche Einzelfeststellungen des Rechnungshofs begründen Zweifel an der unternehmerischen Konzeption der Hafenverwaltung Kehl und geben Anlass, eine Neustrukturierung zu empfehlen.

2 Hafenbetriebe als Landesaufgabe

2.1 Prüfungen des Rechnungshofs bei Hafenunternehmen

Bei der Erörterung der Denkschrift 1996, Nr. 13, hatte sich der Landtag bezüglich einer zu zwei Dritteln dem Land gehörenden Hafengesellschaft (Rheinhafengesellschaft Weil am Rhein mbH) für eine Beendigung des Landesengagements ausgesprochen. Daraufhin hat das Land seine Geschäftsanteile an dieser Hafengesellschaft veräußert. Dagegen ist der Landtag der Empfehlung des Rechnungshofs in der Denkschrift 2004, Nr. 13, nicht gefolgt, ein anderes, zu 100 % dem Land gehörendes Hafenunternehmen (Staatliche Rhein-Neckar-Hafengesellschaft Mannheim mbH) zumindest teilweise zu privatisieren bzw. kommunalisieren. Der Rechnungshof hat sich bei der Hafenverwaltung Kehl erneut mit dem Thema „Landesaufgabe/Privatisierung bzw. Kommunalisierung“ befasst.

2.2 Landesengagement und Rechtsform des Unternehmens

Das Engagement des Landes im Rheinhafen Kehl ist historisch gewachsen und gründet nicht in einer erkennbar auf den Landesbereich ausgerichteten Strategie, wie sie bei jüngeren Beteiligungsengagements des Landes im Regelfall erkennbar ist. Als Folge des Kehler Hafenabkommens wird dieses Engagement auch derzeit noch zum einen durch die Hafenverwaltung als Körperschaft des öffentlichen Rechts erbracht, zum anderen durch das Land bzw. den Staatlichen Verpachtungsbetrieb als Verpächter des Hafens.

Während der Geltungsdauer des Kehler Hafenabkommens war das Land zu seinem Engagement im Rheinhafen Kehl rechtlich verpflichtet. Mit der völkerrechtlichen Regelung durch den sogenannten Zwei-plus-Vier-Vertrag im Jahr 1990 fiel aber die Verpflichtung des Landes zum teils indirekten, teils direkten Engagement im Rheinhafen Kehl (Hafenverwaltung bzw. Hafenverpachtung) weg. Das Abkommen von 1992 betreffend die Zusammenarbeit zwischen den Hafenverwaltungen von Kehl und Straßburg geht zwar vom Status quo aus (Hafenverwaltung durch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts), legt aber nicht fest, dass der Status quo beizubehalten ist. Der Rheinhafen Kehl ist daher hinsichtlich der Fragestellungen „Landesaufgabe/Landesinteresse“ mit anderen Häfen im Land vergleichbar.

Die neun öffentlichen Binnenhäfen in Baden-Württemberg werden - mit Ausnahme der beiden landeseigenen Häfen in Kehl und Mannheim - von den jeweils ortsansässigen Kommunen betrieben, teilweise unter Beteiligung von Privatunternehmen. Das Engagement des Landes im Rheinhafen Kehl ist historisch gewachsen und nicht Ergebnis einer strategischen Landesplanung. Die Beteiligungsverhältnisse bei den anderen Häfen im Land (insbesondere die zu 100 % der jeweiligen Stadt gehörenden Häfen Karlsruhe, Heilbronn und Stuttgart) und in anderen Bundesländern zeigen, dass es unter strukturpolitischen Aspekten eines Engagements des Landes beim Betrieb eines Hafens nicht oder allenfalls in eingeschränktem Umfang bedarf. Bundesweit sind die Städte fast ausnahmslos an den Hafenbetrieben beteiligt, oft sogar als Alleingesellschafter.

Die Gründe, die bei anderen Häfen für ein kommunales Engagement maßgebend sein dürften, sprechen auch beim Rheinhafen Kehl für eine finanzielle Einbindung der Stadt. Der ausschließlich auf der Gemarkung der Stadt Kehl liegende Rheinhafen ist eine der großen Gewerbeflächen in der Stadt. Nicht zuletzt wegen der dort ansässigen mehr als 100 Betriebe mit fast 4.000 Arbeitsplätzen, das sind 29 % der gesamten Arbeitsplätze in Kehl, hat er für die Stadt große strukturelle Bedeutung. Hierfür sollte der Stadt Verantwortung übertragen

werden, indem sie in möglichst großem Umfang in den Hafenbetrieb eingebunden wird.

2.3 Vorschlag einer Neuorganisation

Das Land ist nicht mehr rechtlich verpflichtet, sich in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts beim Betrieb des Rheinhafens Kehl zu engagieren. Andere überzeugende Gründe, die für die Beibehaltung dieser Rechtsform sprechen könnten, kann der Rechnungshof nicht erkennen.

Als erster Schritt hin auf das Ziel einer Einbindung der Stadt Kehl und eventuell auch privater Unternehmen sollte die Hafenverwaltung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung umgewandelt werden. Sowohl der staatliche Hafen Mannheim als auch die städtischen Häfen Karlsruhe und Stuttgart werden als GmbH geführt (wie auch die meisten Häfen außerhalb Baden-Württembergs). Diese Rechtsform stünde einer weiteren oder sogar intensiveren Zusammenarbeit der Hafenverwaltung Kehl mit dem Port Autonome de Strasbourg nicht entgegen; in einer zunehmend global agierenden Wirtschaft sind internationale Kooperationen jeglicher Art eher die Regel als die Ausnahme.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass sich das Land aus dem Unternehmen zurückzieht.

Zuvor sind allerdings die Rechtsbeziehungen zwischen der Hafenverwaltung Kehl und dem Land auf eine neue Basis zu stellen. Es muss sichergestellt sein, dass die Vermögensinteressen des Landes, insbesondere als Grundeigentümer bzw. als Verpächter des Hafens, nachhaltig gewahrt werden und die Funktion der Hafenverwaltung auf Dienstleistungs- und Servicefunktionen fokussiert wird.

Langfristig wird das Land auch über eine Veräußerung seines umfangreichen Grundbesitzes im Rheinhafen Kehl zu befinden haben. Dies entspräche auch der in der Gründung der Landesimmobiliengesellschaft Baden-Württemberg GmbH zum Ausdruck gekommenen Strategie des Landes, sich von seinen Immobilienbeständen zu trennen, soweit dies wirtschaftlich und für das Land vorteilhaft ist.

3 Wirtschaftliche Abhängigkeit von einem einzelnen Kunden

Mit einem im Hafengebiet ansässigen Produktionsunternehmen unterhält die Hafenverwaltung umfangreiche Geschäftsbeziehungen. Auf diesen Kunden entfallen

- mehr als 20 % der Pächterlöse,
- mehr als 70 % des Schiffsgüterumschlags und
- fast 60 % der Gesamttonnagen des hafeneigenen Umschlag- und Lagereibetriebs.

Geschäftsbeziehungen mit einem Großkunden sind nicht per se negativ zu bewerten. Der Vorteil einer festen Geschäftsbeziehung zu einem Kunden - Sicherung einer gewissen Auslastungskonstanz - droht sich jedoch ins Gegenteil zu verkehren, wenn die Geschäftsbeziehung einen solchen Umfang angenommen hat, dass einer der Geschäftspartner ohne den anderen kaum mehr existieren kann. Der Rechnungshof sieht diese Gefahr für die Hafenverwaltung. Ihre Abhängigkeit von dem Großkunden hat ein solches Ausmaß, dass die Hafenverwaltung bei einem Ausfall des Kunden in ernsthafte wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten dürfte. Für die Hafenverwaltung - und damit für das Land - sollte dieses Risiko soweit wie möglich reduziert werden.

4 Strukturpolitische Aktivitäten der Hafenverwaltung

Mit einem Zuschuss von 1,1 Mio. € unterstützte die Hafenverwaltung im Jahr 2000 die Standortentscheidung eines Unternehmens zugunsten des Rheinhafens Kehl. Empfänger des Zuschusses war ein im Hafengebiet ansässiges Produktionsunternehmen, dem die Hafenverwaltung schon in früheren Jahren hohe Zuschüsse zu Baumaßnahmen gewährt hatte. Wie bei den früheren Zuschüssen ging es bei dem Zuschuss im Jahr 2000 um die Standortentscheidung für eine große Investition. In dieser Frage konkurrierte der Rheinhafen Kehl mit Standorten im Osten Europas.

Vor Gewährung des Zuschusses hatte die Hafenverwaltung eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt. Diese ergab eine Amortisation des Zuschusses in 10 bis 15 Jahren. Dennoch blieb für die Hafenverwaltung ein bestimmtes finanzielles Risiko, dem sie erklärtermaßen als nicht quantifizierbaren Nutzen

- die zusätzliche Absicherung des Standorts und die Absicherung der bisherigen Erträge,
- die wirtschaftlichen Vorteile Dritter in der Region (Bau, Zulieferer, Dienstleister) und
- 130 zusätzliche Arbeitsplätze

entgegensetzte.

Die in der Wirtschaftlichkeitsberechnung angesetzten finanziellen Vorteile der Hafenverwaltung stehen nicht in wirtschaftlich vernünftiger Relation zu dem gewährten Zuschuss. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Hafenverwaltung insoweit nicht ausschließlich nach wirtschaftlichen Grundsätzen gehandelt, sondern vielmehr auch zugunsten der Stadt Kehl bzw. der dortigen Region Strukturpolitik betrieben hat. Hierfür spricht auch, dass die Hafenverwaltung bei ihrer Entscheidungsfindung erklärtermaßen gewichtige infrastrukturelle Aspekte (wirtschaftliche Vorteile für andere Unternehmen in der Region und zusätzliche Arbeitsplätze) einfließen ließ. Es ist nicht ihre Aufgabe, Zuschüsse an private Unternehmen aus strukturpolitischen Gründen auszureichen. Die Hafenverwaltung sollte Zuschüsse an die Privatwirtschaft nur dann gewähren, wenn dies eine kaufmännisch sinnvolle Maßnahme ist, d. h. zu entsprechenden - vertraglich abgesicherten - Erträgen führt, die ohne die Zuschussgewährung nicht erzielt werden könnten.

5 Unzureichende Nutzung von Marktchancen

Die Hafenverwaltung nutzt die ihr vom Staatlichen Verpachtungsbetrieb pachtweise überlassenen Landesgrundstücke im Hafen im Wesentlichen dadurch, dass sie die Flächen anderen Unternehmen im Wege eines Erbbaurechts oder mietweise zur Verfügung stellt. Dabei vereinbarte sie in den entsprechenden Verträgen ganz bewusst Erbbau- bzw. Mietzinsen, die um mehr als 30 % niedriger waren als ortsüblich. Hierzu erklärte sie dem Verwaltungsrat der Hafenverwaltung schon im Jahr 2000, dass bei den im Hafen geltenden Erbbau- und Mietzinsen „Reserven bestehen, die - falls erforderlich - ertragsverbessernd ausgeschöpft werden können“. Durch den Verzicht auf dieses Einnahmepotenzial sind der Hafenverwaltung seit langer Zeit jedes Jahr über eine halbe Million Euro Erträge entgangen.

Im Laufe der Prüfung forderte der Rechnungshof, das Einnahmepotenzial bei den Erbbau- und Mietzinsen möglichst bald und umfassend zu erschließen. Hierzu teilte das Finanzministerium mit, dass ab sofort (2006) beim Neuabschluss von Erbbau- und Mietverträgen ein um 55 % höherer Erbbau- bzw. Mietzins erhoben werde. Bei den bestehenden Verträgen werde - auch bedingt durch bestimmte Regelungen in den Erbbaurechtsverträgen - eine so radikale Anpassung aber nicht möglich sein. Daher sei beabsichtigt, in Verhandlungen mit den größeren Flächennutzern ein mehrstufiges Konzept zu erarbeiten, wonach die Erbbau- und Mietzinsen in den nächsten fünf bis sechs Jahren sukzessive auf den neuen Satz angehoben würden.

6 Personalkosten

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass übertarifliche Zuschläge in Höhe von 40.000 € bis 50.000 € jährlich gezahlt worden sind.

Das Finanzministerium hat veranlasst, dass diese Zuschläge ab 01.01.2007 nicht mehr gezahlt werden.

7 Stellungnahme des Ministeriums und Schlussbemerkungen

7.1 Hafenbetriebe als Landesaufgabe

Laut Finanzministerium ist das Engagement des Landes im Hafen Kehl nicht einer historischen Reminiszenz geschuldet. Vielmehr werde der Hafen zur Förderung des Standorts Baden-Württemberg mit einer auf den Landesbereich ausgerichteten Strategie betrieben. Wie der Hafen Mannheim sei der Hafen Kehl eine multifunktionale Schnittstelle zwischen den Verkehrsträgern Schiene, Straße und Wasser. Auch andere Bundesländer seien an vielen dort gelegenen Häfen beteiligt.

Es treffe zwar zu, dass der Rheinhafen als Gewerbegebiet für die Stadt Kehl von großem Interesse sei. An der Hafenverwaltung wolle sich die Stadt jedoch nicht finanziell engagieren, da sich auch bei einer Beteiligung der Stadt an der für sie jetzt schon vorteilhaften wirtschaftlichen Situation nichts ändern werde.

Auch Privatunternehmen sollten nach Auffassung des Finanzministeriums nicht gesellschaftsrechtlich in den Hafenbetrieb eingebunden werden, da andernfalls die Funktion der Hafenverwaltung als neutrales Dienstleistungsunternehmen für die im Hafen tätigen Unternehmen gefährdet werde.

Da weder die Stadt Kehl noch Privatunternehmen gesellschaftsrechtlich in die Hafenverwaltung eingebunden werden sollten, mache eine Umwandlung der Körperschaft des öffentlichen Rechts in eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft (GmbH) keinen Sinn. Im Übrigen lege die Verwaltung des Hafens Straßburg - obwohl dies im Hafenabkommen von 1992 keinen schriftlichen Niederschlag gefunden habe - Wert auf die öffentlich-rechtliche Organisationsstruktur der Hafenverwaltung Kehl.

Zu der Anregung des Rechnungshofs, wonach das Land langfristig auch über eine Veräußerung seines umfangreichen Grundbesitzes im Rheinhafen Kehl befinden solle, weist das Finanzministerium darauf hin, dass in diesem Fall künftig Landeszuschüsse für die Unterhaltung der Infrastruktur des Hafens erforderlich seien, ein Teil der Flächen (z. B. Straßen und Wasserflächen) ohnehin schwer oder gar nicht veräußerbar sei und schließlich beim Verkauf eines Großteils des Hafengebiets Ertragsteuerzahlungen in Millionenhöhe anfielen.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Es ist nicht erkennbar, weshalb der Rheinhafen Kehl stärker auf die Förderung des Standorts Baden-Württemberg ausgerichtet sein soll als andere bedeutende Häfen im Land, die ebenfalls multifunktionale Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern sind. So ist der Schiffsgüterumschlag z. B. im Hafen Heilbronn deutlich höher als im Rheinhafen Kehl und im Hafen Karlsruhe sogar mehr als doppelt so hoch, ohne dass das Land auch bezüglich dieser Häfen die Aufgabenträgerschaft für sich reklamiert hätte.

7.2 Wirtschaftliche Abhängigkeit von einem einzelnen Kunden

Auch das Finanzministerium sieht eine wirtschaftliche Abhängigkeit der Hafenverwaltung von dem Großkunden und die sich daraus ergebenden Gefahren. Hiervon seien aber nicht minder die Stadt Kehl, die Region und zahlreiche Zulieferbetriebe betroffen. Wirtschaftliche Abhängigkeit gebe es überall; den sich daraus ergebenden Gefahren könne nicht vorausseilend begegnet werden.

Der Rechnungshof hat dargelegt, dass auf der Hafenverwaltung - und damit auf dem Land - beträchtliche finanzielle Gefahren aus der Dominanz des Großkunden lasten. Diese Gefahren sollten reduziert werden.

7.3 Strukturpolitische Aktivitäten der Hafenverwaltung

Laut Finanzministerium war der Zuschuss an den Investor eine kaufmännisch sinnvolle Maßnahme. In der Frage der Wirtschaftlichkeit dürfe nicht allein auf die mit dem Investor getroffenen Vereinbarungen abgestellt werden. Der Investor habe sich nämlich den anderen Ertragspotenzialen der Hafenverwaltung gar nicht entziehen können, z. B. dem Ufergeld und der Gasversorgung. Im Übrigen sei es ein volkswirtschaftlicher Erfolg und damit erfreulicher Nebenaspekt, dass die zuschussgeförderte Maßnahme zusätzlichen Nutzen für die Stadt und die Region gebracht habe.

Der Rechnungshof hat dargelegt, dass in die Wirtschaftlichkeitsberechnung der Hafenverwaltung nur die vertraglich abgesicherten (Mehr)Erträge hätten einfließen sollen. Ansonsten beruht das Ergebnis eher auf dem Prinzip Hoffnung als auf belastbaren Zahlenangaben (dies zeigen die nicht erfüllten Hoffnungen der Hafenverwaltung auf eine Steigerung der Gaslieferungen an den Investor). Der Rechnungshof bleibt dabei, dass der gewährte Zuschuss einem kommunal- oder regionalpolitischen Interesse diene.

7.4 Unzureichende Nutzung von Marktchancen

Das Finanzministerium bestreitet nicht, dass der Hafenverwaltung seit langer Zeit durch nicht marktgerechte Erbbauzinsen jedes Jahr weit mehr als eine halbe Million Euro Erträge entgangen sind. Im Hinblick auf damalige Entwicklungen im Hafengebiet (vom Umschlaghafen hin zu einem Industriebahnhof; Erweiterung des Hafengebiets) sei es aber aus Akquisitionsgründen gewollt gewesen, dass die Erbbauzinsen weit unter dem Marktniveau lagen.

Der Rechnungshof sieht die genannten Gründe für den jahrelangen Verzicht auf Erträge von mehr als einer halben Million Euro jährlich als nicht überzeugend an. Diesbezüglich kann jedoch Weiteres dahingestellt bleiben, weil, wie erwähnt, auch nach Auffassung des Finanzministeriums dieses Einnahmepotenzial durchaus hätte erschlossen werden können. Gerade dies sei eben nicht gewollt gewesen. Wegen der Anpassungsregelungen in den Erbbaurechtsverträgen wird es bei der Hafenverwaltung auch noch in künftigen Jahren zu sehr hohen Ertragsausfällen kommen.