

STADT NAUMBURG (Saale)



Vorlagen-Nr.:	136/24
Vorlagentyp:	Entscheidung
Einreicher:	Oberbürgermeister
Prüfung:	<input checked="" type="checkbox"/> Barrierefreiheit
	<input type="checkbox"/> Gleichstellung
	<input type="checkbox"/> Finanzen
Eingang am:	15.10.2024
Version	1

Teilnahme:	intern:	Herr Ehrhardt
	extern:	Herr Dr. Dino Schubert

TOP:	9
------	---

<input checked="" type="checkbox"/> öffentlich	<input type="checkbox"/> nicht öffentlich
--	---

Beratungsfolge:

Gremium	Datum	TOP	Liste	Art*	Ergebnis
Ausschuss für Bau und Wirtschaft		6.	A	V	von Verwaltung zurückgezogen
Ausschuss für Bau und Wirtschaft	04.12.2024	5.	A	V	mehrheitliche Annahme
Hauptausschuss	04.12.2024	5.	A	V	mehrheitliche Annahme
Gemeinderat	11.12.2024	9.	A	B	

Art* I=Information V=Vorberatung A=Anhörung B=Beschlussfassung

Betreff:

Gründung eines Eigenbetriebes

Beschlussvorschlag:

Der Gemeinderat beschließt:

- Die Stadtverwaltung Naumburg (Saale) prüft die Reorganisation der Kommunalen Dienste (SG 69) und die Überführung in eine städtische Eigengesellschaft in der Rechtsform eines Eigenbetriebes.
- Der Hauptverwaltungsbeamte wird beauftragt, alle erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, um die Errichtung einer Eigengesellschaft vorzubereiten, insbesondere eine Satzung und entsprechende Zuschussverträge auszuarbeiten und dem Gemeinderat zur weiteren Beschlussfassung vorzulegen.
- Die entsprechenden Mittel zur Umgestaltung sind im Haushalt 2025 einzuplanen.

Finanzielle Auswirkung:

- nein ja, in folg. Höhe: 40.000,00 Euro (für Begleitung während der
- Deckungsvorschlag: Haushaltsplan :
 über-/außerplanmäßig

Buchungsstelle:

Begründung:

I. Einführung

1. Ausgangslage

Der Bauhof der Stadt Naumburg (Saale) steht seit einigen Jahren in der Reformkritik. Die Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und eine zweckmäßige Organisationsstruktur sind dabei in Diskussion. Flankiert wird die Diskussion von einer seit vielen Jahren anhaltenden Standortkritik.

Das SG 69 (Kommunale Dienstleistungen) wird zurzeit in der Form eines Regiebetriebes geführt. Damit ist der Bauhof in die Fachbereichsstruktur der Stadtverwaltung eingebunden und unterliegt dem Gesamtdeckungsprinzip des städtischen Haushalts. **Vor dem Hintergrund der Konsolidierung und der notwendigen Effizienzsteigerung der Verwaltung stellt sich die Frage, ob eine Ausgliederung aus dem städtischen Haushalt und die Gründung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung vorteilhaft ist.**

2. Rechtliche Grundlagen

Die Stadt ist aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts gemäß Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz grundsätzlich frei, wie und in welcher Rechtsform sie ihre Aufgaben erfüllen will. Bedingung ist jedoch die Einhaltung aller für die Stadt maßgeblich Vorschriften.

3. Grundsatz der Erforderlichkeit der Kosten

Bei der Frage, ob eine bestimmte Organisationsform gewählt werden soll, ist auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Es ist auch zu prüfen, wie sich eine neue Organisationsform mittel- bis langfristig (10-15 Jahre) auswirkt. Die Reorganisation ist nur dann sinnvoll, wenn dadurch Kosteneinsparungen oder zumindest Effizienzsteigerungen zu erwarten sind.

II. Mögliche öffentlich-rechtliche Organisationsformen

1. Regiebetrieb

Derzeit werden die kommunalen Dienstleistungen in Naumburg in Form eines sogenannten Regiebetriebes - also unter dem Dach der Stadtverwaltung - geführt. Der Regiebetrieb stellt die am wenigsten selbständige Organisationsform dar. Im Gegensatz zum Eigenbetrieb ist er nicht nur rechtlich, sondern auch wirtschaftlich Teil der Stadt. Er ist kein Sondervermögen, sondern in die Struktur der Stadtverwaltung eingebunden.

Da der Regiebetrieb vollständig in den städtischen Haushalt integriert ist, verfügt er über keine eigenständige Haushaltsführung, kein eigenständiges Rechnungswesen und auch keine eigenständige Buchhaltung. Der Regiebetrieb ist in die Stadtverwaltung eingegliedert und hat damit auch keine selbständige Leitung (mit Ausnahme der Sachgebietsleitung). Er ist somit weder rechtlich noch führungs- und haushaltsmäßig verselbstständigt, sondern wird wie eine Abteilung der Stadtverwaltung geführt. Die Haushaltsführung richtet sich nach den Vorschriften des kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, die Personalwirtschaft ist in den allgemeinen Stellenplan integriert. Die Entscheidungen des Regiebetriebes werden unmittelbar von Politik und Verwaltung nach allgemeinen kommunalrechtlichen Vorschriften getroffen. In vergaberechtlicher Hinsicht ist der Regiebetrieb ebenso wie die Stadt an die hergebrachten Vergabegrundsätze gebunden.

2. Eigenbetrieb

a) Organisation

Auch der Eigenbetrieb im Sinne des § 121 Abs. 3 KVG hat keine eigene Rechtspersönlichkeit, ist also rechtlich mit der Stadt identisch. Die wirtschaftliche Führung des Eigenbetriebs und insbesondere die Geschäfte der laufenden Verwaltung obliegen der insoweit selbständigen Betriebsleitung. Um dies zu gewährleisten, ist der Betriebsleitung in den Angelegenheiten des Eigenbetriebs (durch die Betriebssatzung) ausreichende Entscheidungsautonomie einzuräumen.

Für den Eigenbetrieb ist ein eigener Betriebsausschuss zu bilden. Diesem sind so weit wie möglich die Zuständigkeiten des Rates zu übertragen. Beim Eigenbetrieb besteht - im Gegensatz zum Regiebetrieb - die Möglichkeit, die bereits normierten Entscheidungskompetenzen der Betriebsleitung satzungsmäßig zu erweitern. Insgesamt bietet der Eigenbetrieb eine größere Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der verantwortlichen Akteure als der Regiebetrieb.

Die Gründung eines Eigenbetriebs ist dem Kreis (Kommunalaufsicht) spätestens sechs Wochen vorab anzuzeigen. Aus der Anzeige muss ersichtlich sein, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Anzeige ist unter anderem die Eigenbetriebssatzung beizufügen. Die Gründung eines Eigenbetriebs erfordert konkret:

- Aufstellung einer Eigenbetriebssatzung
- Aufstellung einer Eröffnungsbilanz
- gegebenenfalls Aufstellung eines Ausgliederungsberichts
- Bestellung eines Betriebsleiters
- Gründung des Betriebsausschusses
- Aufstellung eines Wirtschaftsplans
- Implementierung/Übernahme Softwareausstattung zur Buchführung usw.

b) Personal

Für die Personalplanung hat der Eigenbetrieb eine Stellenübersicht als Bestandteil des Wirtschaftsplans aufzustellen. Über die Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplans entscheidet der Gemeinderat. Dienstherr der Beschäftigten des Eigenbetriebs ist stets der Oberbürgermeister. Lediglich die Befugnis zur Einstellung, Ein- oder Höhergruppierung und Beendigung von Arbeitsverhältnissen kann auf die Betriebsleitung übertragen werden. Für die Beschäftigten des Eigenbetriebs kann das Beamten- oder Tarifrecht gelten. Mit Blick auf die Mitbestimmung kann es einen eigenen Personalrat des Eigenbetriebs geben.

c) Finanzen

Der Eigenbetrieb ist ein Sondervermögen der Stadt und hat seine Wirtschaftsführung, seine Vermögensverwaltung und sein Rechnungswesen so einzurichten, dass die Betriebsführung und der Betriebserfolg gesondert beurteilt werden können. Das Rechnungswesen des Eigenbetriebs hat den handelsrechtlichen Grundsätzen zu entsprechen. Der Eigenbetrieb hat einen Jahresabschluss im Sinne der §§ 238 ff HGB aufzustellen.

Anstelle eines Haushaltsplans hat der Eigenbetrieb einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der nicht den Bindungen des kommunalen Haushaltsrechts unterliegt. Der Wirtschaftsplan besteht aus dem Erfolgsplan, dem Vermögensplan und der Stellenübersicht und ist dem Haushaltsplan der Stadt als Anlage beizufügen.

d) Vergaben

Der Eigenbetrieb unterliegt vergaberechtlich den gleichen Anforderungen wie ein Regiebetrieb. Auch die kommunalen Vergabegrundsätze gelten für den Eigenbetrieb unverändert weiter.

III. Konkreter Veränderungsbedarf auf organisatorischer Ebene

Die Stadtverwaltung hat bereits 2019 eine Organisationsuntersuchung für den Bauhof bei der OptiSo Verwaltungs- und Unternehmensberatung GbR, Herrn Dr. Dino Schubert, Braunschweig in Auftrag gegeben. Diese deckte folgende Organisationsmängel auf:

- das Anreizsystem und die Budgetverantwortung zwischen SG 66 und SG 69 sind nicht optimal
- beide Sachgebiete haben sehr große Verflechtungen und Abhängigkeiten
- die Trennung der konsumtiven Planungsabteilung SG 66 und die Teilung zu SG 69

- Parallelstrukturen durch Zuordnung der Friedhofsabteilung zu SG 66
- zu hoher Personalbestand, hohe Ausfallzeiten

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass ein Bedarf nach einem Gesamtverbund von Verwaltung, Planung, Betrieb und Instandhaltung in einer Organisationseinheit mit einer starken Stellung und dem Zwang zur Wirtschaftlichkeit (= eigene Rechts- und Organisationsform mit Zwang zur „schwarzen Null“) besteht. Auf das beiliegende umfangreiche Gutachten der OptiSo (Anlage 1) wird verwiesen.

IV. Abgrenzung zur GmbH unter Berücksichtigung der Kosten

Die Verwaltung favorisiert grundsätzlich eine öffentlich-rechtliche Organisationsform. Trotzdem kam auch die Frage nach einer GmbH-Gründung auf, so dass auch zu diesem Thema wie folgt ausgeführt wird:

Bei der Entscheidung, ob ein Eigenbetrieb oder eine GmbH gegründet werden soll, spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, darunter insbesondere die laufenden Kosten und die Steuerbelastung. Grundsätzlich gibt es folgende Unterschiede:

1. laufende Kosten - Verwaltungskosten

a) Eigenbetrieb

Bei einem Eigenbetrieb sind die Verwaltungskosten in der Regel geringer, da der Eigenbetrieb direkt an die jeweilige öffentliche Verwaltung angebunden ist. Es bestehen keine zusätzlichen formalen Anforderungen wie bei einer GmbH.

Der Eigenbetrieb muss zwar ein erweitertes Rechnungswesen führen, es sind aber keine aufwändigen Jahresabschlüsse wie bei der GmbH zu erstellen. Die Transparenzanforderungen sind geringer.

b) GmbH

Bei einer GmbH sind die Verwaltungskosten in der Regel höher. Es bestehen strenge Anforderungen an die Geschäftsführung, wie zum Beispiel die Einberufung von Gesellschafterversammlungen und die Erfüllung von Berichts- und Offenlegungspflichten, zum Beispiel gegenüber dem Handelsregister.

Die GmbH ist zur doppelten Buchführung verpflichtet und muss einen ausführlichen Jahresabschluss erstellen, der im Bundesanzeiger veröffentlicht wird. Dadurch entstehen laufende Kosten für Steuerberater und Wirtschaftsprüfer.

Eine GmbH haftet nur mit ihrem Gesellschaftsvermögen. Zur Absicherung des Geschäftsführers sind in der Regel teure D&O Versicherungen notwendig.

2. steuerliche Aspekte

a) Eigenbetrieb

Ein Eigenbetrieb ist von der Körperschaftsteuer befreit, da er Teil der öffentlichen Verwaltung ist. Je nach Ausrichtung kann der Eigenbetrieb in manchen Fällen gewerbesteuerpflichtig sein. Häufig entfällt aber auch diese Steuer. Ein Eigenbetrieb ist grundsätzlich bei sogen. Betrieben gewerblicher Art umsatzsteuerpflichtig. Dies ist hier aber von untergeordneter Bedeutung, da der Eigenbetrieb im Wesentlichen für die Kommune tätig wird.

b) GmbH

Die GmbH unterliegt in vollem Umfang der Körperschaftsteuer in Höhe von 15 % auf den zu versteuernden Gewinn. Darüber hinaus unterliegt sie immer der Gewerbesteuer.

Der Steuersatz variiert je nach Gemeinde, in der die GmbH ansässig ist. Weiterhin unterliegt sie der Umsatzsteuer, wenn sie umsatzsteuerpflichtige Umsätze tätigt.

3. Fazit

Der Eigenbetrieb hat in der Regel geringere laufende Kosten, da weniger aufwändige Verwaltungs- und Buchführungspflichten zu erfüllen sind. Zudem genießt er steuerliche Vorteile, da er in der Regel von der Körperschaftssteuer, der Gewerbesteuer und der Umsatzsteuer befreit ist. Auf die Gegenüberstellung der beiden Modelle wird auf die ausführliche Darstellung der OptiSo (Anlage 2) verwiesen. Diese lässt insgesamt den Schluss zu, dass die öffentlich-rechtliche Organisationsform die bessere ist. Unabhängig davon könnte der Eigenbetrieb später noch in eine GmbH umgewandelt werden.

V. Weitere Vorteile

1. operative Flexibilität

Die grundsätzlich möglichen rechtlichen Organisationsformen unterscheiden sich u.a. im jeweiligen Grad der operativen Flexibilität (Eigenverantwortlichkeit der Betriebsleitung, kürzere Entscheidungswege, wirtschaftliche Unabhängigkeit usw.) voneinander. Dieser jeweiligen Flexibilität steht immer ein entsprechender Nachteil an direkten Zugriffsmöglichkeiten durch die Stadtverwaltung und politischen Entscheidungsgremien gegenüber. Beide Aspekte können je nach Sichtweise sowohl als Vor- als auch als Nachteile gesehen werden. Denn mehr Flexibilität bedeutet immer auch weniger Gestaltungsspielraum durch Stadtverwaltung und politischer Entscheidungsgremien. Mehr Gestaltungsspielraum durch Stadtverwaltung und politischer Entscheidungsgremien bedeutet immer weniger Flexibilität auf der operativen Ebene.

Vorteile eines Eigenbetriebs gegenüber einem Regiebetrieb sind:

- Selbstständigkeit der Führungskräfte (mehr Rechte für Bauhofleiter)
- größere Kosten- und Leistungstransparenz (eigene Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, Kosten- und Leistungsrechnung); wirtschaftliches Arbeiten kann durch Ausweis der Kostensätze belegt werden
- klares Auftraggeber-/Auftragnehmer Verhältnis (Stadt/Bauhof), d. h. keine Arbeiten auf Zuruf, sondern nach Planung und zu bestimmten Preisen
- Kooperation mit anderen Bauhöfen und mit Stadtwerken eher möglich,
- eigener Ausschuss für den Bauhof, damit verbesserte Steuerungsmöglichkeiten durch den Rat

2. Finanzen

Der Eigenbetrieb ist in Zukunft nicht mehr in den Haushalt der Stadt Naumburg eingebunden. Er verfügt über eigenes, von vornherein festgelegtes Budget. Finanzielle Sicherheit besteht durch mehrjährige Zuschussverträge. Nicht verbrauchte Mittel können „angespart“ und in den Folgejahren verbraucht werden.

3. weitere Potentiale

a) Beseitigung organisatorischer Defizite:

Die oben genannten organisatorischen Defizite können durch eine Zusammenführung der Bereiche Planung, Betrieb und Unterhaltung beseitigt werden. Die OptiSo hat hierzu ein entsprechendes Matrix-Organisationsmodell vorgeschlagen (siehe Anlage 1). Danach übernimmt der Eigenbetrieb die konsumtiven Tief- und Gartenbauleistungen vollständig und tritt als ganzheitlicher Dienstleister auf.

b) transparente Erfolgsrechnung:

Der Eigenbetrieb ist in der Lage, die wechselseitigen Leistungsbeziehungen transparent darzustellen. Dies wird vor allem durch die Verpflichtung zur kaufmännischen Buchführung und zur Kosten- und Leistungsrechnung erreicht. Der Eigenbetrieb hat grundsätzlich die Aufgabe, seine Leistung kostendeckend zu erbringen und abzurechnen.

c) bessere Personalverantwortung:

Der Eigenbetrieb kann Personalentscheidungen selbständig treffen, was effizienter und marktorientierter sein kann als in einer reinen kommunalen Verwaltungsstruktur.

d) größere wirtschaftliche Verantwortung:

Der Eigenbetrieb ist in der Lage, Investitionen selbst zu steuern und Kredite aufzunehmen, wodurch er flexibler auf Finanzierungserfordernisse reagieren kann.

4. Nachteile

Die Gründung eines Eigenbetriebs ist mit einem Umstellungs-, Gründungs- und Folgeaufwand verbunden. Der Gemeinderat muss die Eigenbetriebsatzung beschließen, die zunächst von der Verwaltung ausgearbeitet werden muss. Es muss ein Betriebsausschuss gebildet sowie eine Betriebsleitung bestellt werden. In der Betriebsatzung sind Gegenstand und Wert von überführten Vermögen und Schulden festzulegen. Gleichzeitig sind in einem Ausgliederungsbericht die für die Angemessenheit der Einbringung wesentlichen Umstände darzulegen (wenn dies erforderlich ist). Eine Eröffnungsbilanz ist zu erstellen und zu prüfen.

Zusätzlicher Aufwand entsteht auch durch die Einrichtung eines eigenständigen Buchungskreislaufs. Hier ist unter Einbeziehung des Sachgebiets Finanzen eine neue Systematik aufzustellen.

VI .Resümee

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit dem Eigenbetrieb im Vergleich zum Regiebetrieb eine flexiblere und transparentere Durchführung der übertragenen Aufgaben erreicht werden kann. Es wird eine größere Selbständigkeit und Verantwortlichkeit der Betriebsleitung erzielt, was zu einer Effizienzsteigerung führen wird. Das ist zum einen auf das eigene Rechnungswesen des Eigenbetriebs mit Kostenrechnung, Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanz und eigenem - vom Kernhaushalt herausgelösten - Haushaltsplan zurückzuführen. Zum anderen ermöglicht die teilweise eigenständige Betriebsführung und die damit verbundene organisatorische Verselbständigung eine flexible Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben.

Entscheidungswege können verkürzt und stärker am Gesichtspunkt der Effektivität ausgerichtet werden, da sie nicht unmittelbar in das Gesamtgefüge der teilweise langwierigen Haushaltsplanung und -beratung eingebunden sind. Die Sicherung von Mitteln für - teilweise auch kurzfristig - notwendige Anschaffungen und Strategieänderungen kann so zeitnah und mit geringerer Beratungsintensität erfolgen. Insbesondere bei stark operativ geprägten Aufgaben ergeben sich Vorteile durch eine kurzfristige Reaktionszeit auf geänderte und gestiegene Anforderungen, die sich in einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bei hohen qualitativen Standards niederschlagen können.

Diesen insgesamt erheblichen Vorteilen steht der Nachteil des Umstellungs- und Folgeaufwands gegenüber. Obwohl eine pauschale Bezifferung des Aufwands zurzeit nicht möglich ist, überwiegen die Vorteile des Eigenbetriebs den Nachteilen bei weitem.

Die Vorteile eines Eigenbetriebs (Kostentransparenz, bessere Steuerungsmöglichkeiten, direkte Ansprechpartner, Flexibilität, bessere wirtschaftliche Verantwortung und eigenständige

Finanzierungsmöglichkeiten) rechtfertigen es aus Sicht der Stadtverwaltung, den Gründungsaufwand in Kauf zu nehmen, um langfristig nachhaltige Vorteile zu erzielen.

Armin Müller
Oberbürgermeister

Anlagen:

Anlage 1: Reorganisation des Regiebetriebes Bauhof zum Eigenbetrieb

Anlage 2: Gegenüberstellung Eigenbetriebs- und GmbH-Modell für den Bauhof