

Amt I -Haupt- und Finanzverwaltung-
-Kämmerei-
Az.: 901/07/10

26.05.2011

Ergänzung zu Beschlussvorlage 1.074 Gründung eines Eigenbetriebs „Betriebshof Eltville“

Die in der Magistratssitzung vom 24.05.2011 zu o.g. TOP stattgefundene konstruktive Diskussion über eine für Dritte nachvollziehbare Entscheidungshilfe zur Auswahl einer Weiterführung des Betriebshofes in Form eines Eigenbetriebs oder eines, wie bisher abgebildeten Regiebetriebs, wird in Form von theoretischen Ansätzen und Anhand von kommunalen Realitäten und Beispielen im folgenden bereitgestellt.

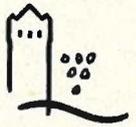
1. Darstellung der Betriebsformen¹ 1.1. Regiebetrieb

Der Regiebetrieb ist Teil der Kommunalverwaltung. Er ist rechtlich, organisatorisch, personell, haushalts- und rechnungstechnisch unselbständig. Somit ist die Einflussnahme der Gemeindevertretungen jederzeit gewährleistet. Über die Haushaltswirtschaft, das Kassen- und Rechnungswesen gelten die gemeinderechtlichen Bestimmungen. Somit hat die Veranschlagung im Haushaltsplan die Anwendung des Gesamtdeckungsprinzips zur Folge, was bedeutet, dass die erzielten Erträge und Einzahlungen für alle möglichen Zwecke im Haushalt eingesetzt werden können und nicht der konkreten Verwaltungsaufgabe zugute kommen. Das Gleiche gilt für einen Teil der Aufwendungen und Auszahlungen (z.B. Zins und Tilgung) die auf absehbare Zeit nicht den Verwaltungsaufgaben zugeordnet werden können. Der Regiebetrieb selbst besitzt keine eigenen Organe, insofern kommen die Regelungen der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zur Anwendung.

1.2. Eigenbetrieb

Für den Eigenbetrieb finden die Vorschriften der HGO sowie im Bereich der Verwaltung und Wirtschaftsführung des Eigenbetriebsgesetzes (EigBGes) Anwendung. Der Eigenbetrieb ist rechtlich betrachtet eine nicht rechtsfähige öffentliche Anstalt. Er ist demzufolge in rechtlicher Hinsicht unselbständig und bleibt somit Teil der juristischen Person Stadt Eltville. Der Eigenbetrieb ist jedoch organisatorisch selbständig, was durch die teilweise Schaffung eigener Organe, die den Eigenbetrieb eigenverantwortlich leiten und weitreichende Kompetenzen besitzen, deutlich wird. Daneben ist der Eigenbetrieb auch wirtschaftlich selbständig. Folglich verbleiben die vom Eigenbetrieb erwirtschafteten Abschreibungen bei diesem und auch die Kreditwirtschaft des Eigenbetriebs wird unabhängig gestellt. An die Stelle des Haushaltsplans tritt der Wirtschaftsplan, der eine vollumfängliche sofortige betriebswirtschaftliche Wirtschaftsführung erlaubt.

¹ Die Ausführungen zu Pkt. 1 Darstellung der Betriebsformen resultieren aus den folgenden Quellen: <http://www.informdoku.de/themen/schwerpunkte/ausgliederung2.php> und Auszügen der Diplomarbeit zum Thema Ausgliederung eines Eigenbetriebs am Beispiel des Energie- und Immobilienmanagement Main-Tauber-Kreis v. K. Tremmel.



1.3. Vorzug der Betriebsform des Eigenbetriebs ggü. einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Grundsätzlich ist die Gesellschaftsform der GmbH mit einem höheren verwaltungsmäßigen und finanziellen Aufwand verbunden. Hierzu zählen insbesondere die Rechtsvorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) und des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) ggü. der bekannten HGO und des bereits vertrauten EigBGes, eine eigene Personalwirtschaft ggü. dem öffentlichen Dienstrecht, aufwendige Gründungsformalitäten wie z.B. die notarielle Beurkundung des Gesellschaftervertrages und insbesondere die Steuerpflicht kraft Rechtsnorm. Allein aus dieser würde der Stadt Eltville ein erheblicher finanzieller Verlust entstehen. Die Betriebshofleistungen müssten erstens um 19% angehoben werden und zweitens würde beim Betriebshof nur eine Umsatzsteuerzahllast verbleiben, da die umsatzsteuerpflichtigen Erträge und Einzahlungen die vorsteuerabzugsberechtigten Aufwendungen und Auszahlungen auf Grund der hohen Personalkosten, übersteigen würden. Der Vorteil würde hier allein auf Seiten des Finanzamtes liegen. Um diesen Vorteil zu generieren, würden kraft Gesetzes zusätzlich kostenintensive Steuererklärungen nach Körperschaftssteuergesetz (KStG) und Umsatzsteuergesetz (UStG) durch einen Steuerberater zu erstellen sein.

1.4. Zusammenfassung

Der Eigenbetrieb stellt im Ergebnis eine für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen besonders sinnvolle und maßgeschneiderte Kompromisslösung dar. Durch die organisatorische und finanzwirtschaftliche Verselbständigung wird einerseits eine Unternehmensführung nach kaufmännischen Gesichtspunkten ermöglicht; andererseits besteht trotz dieser organisatorischen Verselbständigung eine sehr enge Verbindung zwischen Eigenbetrieb, der Verwaltung und der Gemeindevertretung, so dass die Einheit der Kommunalverwaltung nicht in Frage gestellt wird und eine ausreichende Kontrolle durch die Kommune jederzeit sichergestellt ist. D.h. die grundsätzlichen Entscheidungen wie z.B. Änderung der Betriebssatzung, Aufstellung des Wirtschaftsplanes, Feststellung des Jahresabschlusses und Verwendung des Jahresergebnisses trifft die Gemeindevertretung, § 5 EigBGes!

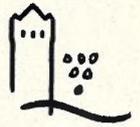
2. Vor- und Nachteile eines Eigenbetriebs

2.1. Vorteile des Eigenbetriebs ggü. dem Regiebetrieb

Im Allgemeinen bestehen zwei wesentliche Vorteile ggü. dem Regiebetrieb:

- Einführung eines vollumfänglichen betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens

- Diese Formulierung resultiert noch aus dem Vergleich des kameralistischen Regiebetriebs zu einem Eigenbetrieb, der bereits zu Zeiten der Kameralistik mit Hilfe eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens geführt worden wäre. Somit stellt dies in der Doppik auf den ersten Blick keinen Vorteil mehr dar. Betrachtet man jedoch die kommunale Realität, zeichnet sich ein deutlich anderes Bild ab. Nach aktuellem Stand, ist es in den nächsten 3 – 5 Jahren nicht möglich, ein vollumfängliches Rechnungswesen bereitzustellen. Die Gründe liegen insbesondere in der noch zu prüfenden Eröffnungsbilanz und in den noch offenen Jahresabschlüssen, ohne die die erforderlichen Zahlen im Rechnungswesen nicht bereitgestellt und weiterverarbeitet werden können. Darüber hinaus ist es zu einer betriebswirtschaftlichen Steuerung unabdingbar, dass Buchungssachverhalte auch außerhalb des vorgegebenen Kontenrahmens i.R.d. Kosten- und

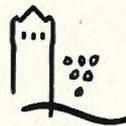


Leistungsrechnung dargestellt und innerhalb einer Softwarelösung weiterverarbeitet werden, um somit betriebswirtschaftliche Entscheidungen zu ermöglichen.

- *Unabhängige Kreditwirtschaft, d.h. die nach einer betriebswirtschaftlich orientierten Durchführung der Geschäfte des Eigenbetriebs erforderlichen Investitionskredite können unabhängig der städtischen Grenze (keine Nettoneuverschuldung!) zur Aufnahme von Investitionskrediten, aufgenommen werden. Dies legitimiert auch der Gesetzestext des § 11 EigBGes.*
 - Dieser Vorteil ist im Übrigen noch die einzige Chance der Stadt Eltville im Rahmen der aktuell gegebenen Finanzierungsmöglichkeiten betriebswirtschaftlich und nach Maßgabe des Bürgerinteresses zu agieren, da gem. dem EigBGes der Vorrang der Anschaffung von betriebsnotwendigen Fahrzeugen und Maschinen mit langfristigen Krediten ggü. einer kostenintensiven „vorübergehenden“ Anschaffung oder Instandhaltung in Form von Leasinggeschäften oder sich wiederholenden Reparaturmaßnahmen, die letztendlich nur über das lfd. Ergebnis und somit die Kassenkredite abgefangen werden können, besteht.

2.2. Weitere Vorteile des Eigenbetriebs resultierend aus der eigenständigen Organisation und des eigenständigen Rechnungswesens wären:

- *Schnelleres und wirtschaftlicheres Handeln. Dies wird besonders durch die langjährige praktische Erfahrung der in Frage kommenden betrieblichen und kaufmännischen Leiter ermöglicht.*
- *Eindeutige Zuordnung von Vermögen und Verbindlichkeiten. Dies wäre in der doppelten Rechnungslegung nicht eindeutig möglich, da nur ein Rechnungskreis besteht.*
- *Größere Transparenz und langfristiges Handeln nicht nach „Kassenlage“, sondern nach eigenen erwirtschafteten und verbleibenden Ergebnispositionen, die nicht im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips verloren gehen. Daraus resultiert auch, dass der Betriebshof seine Leistungen zukünftig nachhaltiger erfüllen kann und muss, um im Vergleich zur Privatwirtschaft kostenorientierter und konkurrenzfähiger agieren zu können.*
- *Ferner kann mit Hilfe einer zusätzlichen Software (keine Anschaffungskosten und rd. 200,00 € jährl. Pflegekosten) ein qualifiziertes Berichtswesen und vollumfängliche Monatsabschlüsse abgegeben werden, die insbesondere die unterjährige Steuerung in einer bis dahin nicht dagewesenen Qualität ermöglichen.*
- *Intensivere politische Auseinandersetzung in der Betriebskommission auf Grundlage fundierter Rechnungsgrößen, Kennzahlen und Leistungsberichten.*
- *Eindeutiges Auftraggeber-/ Auftragnehmeverhältnis für Bauhofaufträge.*
- *Höhere Identifikation mit dem Betriebshof durch die Wahrnehmung des Betriebshofes als geschlossene und „eigenbetriebliche und -ständige“ Einheit.*
- *Eine sofortige Kostentransparenz durch betriebswirtschaftlich kalkulierte Stunden- und Maschinensätze und eine outputorientierte Abbildung.*



- *Feststellung organisatorischer Mängel und Entwicklung effizienterer Auftrags erledigungen zur Schaffung von Mehrwerten für die Stadt Eltville.*
- *Erfüllung des übergeordneten Ziels, bisher nicht wahrgenommene Aufgaben, bei gleichem oder geringerem finanziellen und zeitlichen Aufwand des Betriebshofes, zu übernehmen und aufgrund der betriebswirtschaftlich ermittelten „Best Practice“ tatsächliche Einsparungen im städtischen Haushalt zu generieren.*

2.3. Nachteile eines Eigenbetriebs ggü. einem Regiebetrieb

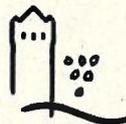
Entsprechend der vorangegangenen Untersuchungen lassen sich kaum Nachteile darstellen. Dies liegt insbesondere daran, dass der Betriebshof in seiner jetzigen Form funktioniert, aber nicht ermittelt bzw. aufgezeigt werden kann, wo er besser oder effizienter funktionieren könnte. Darüber hinaus wären Aufwendungen zur Erreichung der v.g. Vorteile, soweit diese gewünscht sind, z.B. für die erforderliche Unterstützung durch Dritte auch in einem Regiebetrieb notwendig. Nur wäre diese Umsetzung um ein Vielfaches aufwändiger und in naher Zukunft entsprechend der aufgeführten Realitäten auch stets uneffektiver. Auch weitere finanzielle Beziehungen zwischen dem Betriebshof und der Stadtverwaltung müssten über kurz oder lang im Rahmen des doppelten Rechnungswesens abgebildet werden, so dass zusammenfassend festgehalten werden kann:

- *Die Gründung des Eigenbetriebs nimmt die finanziellen Aufwendungen der Leistungsausgleiche und die organisatorischen Veränderungen zur effizienteren Aufgabenerfüllung des Betriebshofes und seiner städtischen Verflechtungen der Weiterführung in einem Regiebetrieb, nach Maßgabe der Entwicklung des Rechnungswesens, nur vorweg, schafft aber bereits ab dem Zeitpunkt der Gründung den Effizienzgewinn und den fest anzunehmenden finanziellen Vorteil der Stadt bei der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben und schafft somit zusätzlichen Raum für die Erfüllung ihrer politisch immer wichtiger werdenden freiwilligen Aufgaben.*

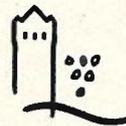
3. Beispiele des Baubetriebshofes Oestrich-Winkel zur Verdeutlichung der prognostizierten organisatorischen und finanziellen Vorteile²

- *Durch die Untersuchung aller bisher erbrachten Leistungen unter der Zuhilfenahme betriebswirtschaftlicher Ergebnisse und Rechnungsgrößen, konnten die Leistungen des Baubetriebshofes Oe.-Wi. weiter differenziert werden. Daraus resultierend konnten Aufgaben, die im Vergleich zur Privatwirtschaft teurer wären, outgesourct werden und Leistungen, die günstiger wären weiter ausgebaut bzw. neu hinzugenommen werden, mit dem Vorteil der sofortigen Kostenreduzierung bei der Erfüllung des erforderlichen Leistungsportfolios der Stadt Oe.-Wi..*
- *Anschaffung einer Kehrmaschine beim Baubetriebshof Oe.-Wi. Daraus resultierte auch die Übernahme der Straßenreinigung in Eltville, mit dem Ergebnis der finanziellen Einsparungen ggü. dem bisherigen Fremdanbieter. Darüber hinaus liegen Anfragen anderer Städte vor, ob diese Arbeiten auch bei ihnen erledigt werden können.*

² An dieser Stelle kann nur ein kleiner Auszug dargestellt werden. Weitere Zahlen, Berichte und Erfahrungswerte werden in der entsprechenden Sitzung präsentiert.



- *Übernahme der Grabräumungen auf den städtischen Friedhöfen, mit dem Ergebnis, dass nach Ausschreibung der Baubetriebshof als günstigster Anbieter den Zuschlag bekam. Weitere Einsparpotentiale sind im Bereich der Instandhaltung der Friedhofsgelände, insbesondere der Friedhofsmauern zu finden, die bereits durch den Baubetriebshof Oe.-Wi. Erledigung finden.*
- *Der Baubetriebshof Oe.-Wi. ist über die Stadtgrenzen hinaus für seine professionellen und im Vergleich zu Dritten günstigeren Zaunsetzarbeiten bekannt. Es konnten bereits Aufträge für andere Städte generiert werden und somit bis dahin nicht erzielte Gewinne realisiert werden.*
- *Im Bereich der Tiefbaumaßnahmen, konnte durch gezielte Fortbildung bereits die Reparatur von Kleinschäden im Straßenraum, als auch die Übernahme der Herstellung größerer Pflasterflächen und ähnlicher Anlagen im Vergleich kostengünstiger erbracht werden. Dies gilt auch für weitere Instandsetzungsarbeiten innerhalb der Oe.-Wi.-Gemarkung.*
- *Aufbau eines modernen Fuhr- und Maschinenparks, unabhängig der städtischen Grenzen bei der Kreditaufnahme, welcher es ermöglicht wesentlich effizienter und kostengünstiger zu arbeiten. Der Vorteil liegt insbesondere in der Bearbeitung von Instandhaltungsmaßnahmen und maßgeblich im Bereich der Pflege der Park- und Gartenanlagen, die bei der Stadt Eltville zur Zeit die größte Betriebshofposition abbildet.*
- *Kostenersparnis bei der Bereitstellung eines kaufmännischen und betrieblichen Leiters durch die anteilige Inanspruchnahme ihrer Arbeitsleistung mit dem Effekt, dabei auf jemanden zurückzugreifen, der zu 100% mit dem Betriebshof vertraut ist und darüber hinaus über jahrelange Erfahrung in seinem Aufgabengebiet verfügt. Auch hieraus entsteht ein positiver Effekt für die Stadt Eltville, die dieses Know-how zu 100% abschöpfen kann. Darüber hinaus entstehen weitere positive Effekte, da die Betriebshofleiter, die beide Strukturen kennen, auch aus dem Leistungspool beider Betriebshöfe schöpfen können. Somit sind die Übernahme gegenseitiger Arbeiten oder kommunaler Großprojekte unter Kostengesichtspunkten möglich und zukünftig zu präferieren. Allein über den bisherigen Betrachtungszeitraum des Oe.-Wi. Baubetriebshof konnten Einsparungen bzw. Effizienzgewinne von 15% - 20% gegenüber dem ersten Rechnungsjahr gemessen werden.*
- *Entlastung der städtischen Verwaltung durch die Erstellung der Wirtschaftspläne, unterjähriger Berichte und der Jahresabschlüsse durch die kaufm. Leitung.*
- *Buchführung, Zahlungsverkehr, Rechnungsabwicklung und Berichtswesen erfolgt aus einer Hand. Hierdurch ist das Rechnungswesen zu jeder Zeit nachvollziehbar.*
- *Die Finanzsoftware des Betriebshofes konnte an den speziellen betrieblichen Anforderungen ausgerichtet werden und musste nicht einer breiten Abbildung von städtischen Leistungen / Teilhaushalten entsprechen.*
- *Die Einführung einer einheitlichen Auftragsvergabe durch die städtischen Mitarbeiter sorgte auch hier für zeitliche Einsparungen.*



4. Zahlenmaterial zu einigen zu untersuchenden Aufwendungen und Internen Leistungsverrechnungen (ILV)

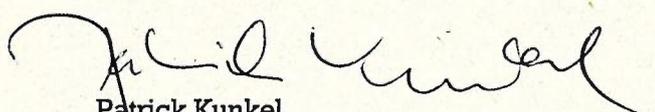
- *Vorläufige Ergebnisse des Produktes 011115 Betriebshof*
 - *Erträge aus der ILV 2009: 1.378.039 €*
 - *Verwaltungsergebnis 2009: 1.438.263 €*
 - *Unterdeckung 2009: 60.224 €*
 - *Erträge aus der ILV 2010: 1.388.450 €*
 - *Verwaltungsergebnis 2010: 1.461.862 €*
 - *Unterdeckung 2010: 73.412 €*
 - *In diesen Ergebnissen ist die Abbildung der in den Folgejahren noch vorzunehmenden Leistungsverrechnungen mit der Stadt noch nicht enthalten!*

- *Aufwendungen für Betriebshofl. (ILV) im Bereich der Park- und Gartenanlagen:*
 - *284.075 € in 2009 und*
 - *250.678 € in 2010*

- *Aufwendungen für Betriebshofl. im Bereich des Bestattungswesens:*
 - *6.327 € in 2009 und*
 - *5.024 € in 2010*
 - *Hier sollte geprüft werden, ob der Betriebshof weitere Leistungen erbringen kann, da insbesondere für 2012 bereits rd. 170.000 € für die Instandhaltung der Außenanlagen und Mauern, rd. 97.000 € für Zaunsetzarbeiten und Wegebau sowie rd. 25.000 € an tatsächlichen Aufwendungen für den Grabaushub angemeldet bzw. zu erwarten sind, deren Leistungen derzeit noch von Drittfirmen inkl. MwSt. und Gewinnkalkulation erbracht werden.*

Anlage

- Ermittlung des Stammkapitals und der Kapitalrücklage auf Grundlage von fortgeschriebenen Bilanz- bzw. Anlagewerten und Haushaltsansätzen inkl. der anteiligen Fremdfinanzierung


Patrick Kunkel
Bürgermeister