

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/0464/2006

Auskunft erteilt:

Herr Ottenhus

Ruf:

492 20 06

E-Mail:

Ottenhus@stadt-muenster.de

Datum:

25.07.2006

Betrifft

Überführung des städtischen Tiefbauamtes in eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Beratungsfolge

16.08.2006	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften	Vorberatung
22.08.2006	Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung	Vorberatung
23.08.2006	Hauptausschuss	Vorberatung
23.08.2006	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt die Ausführungen hinsichtlich der Vorteilhaftigkeit einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) in Abgrenzung zur Organisationsform eines Amtes oder einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung zur Kenntnis.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, alle erforderlichen Maßnahmen einzuleiten und durchzuführen, damit die Aufgaben des städtischen Tiefbauamtes auf eine zu gründende Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) zum 01.01.2007 übertragen werden können.

Kosten/Folgekosten

Es wird zur Kenntnis genommen, dass – geschätzt- haushaltswirksame Ausgaben in Höhe von 150.000 € (vor allem Beratungshonorare) in 2006 entstehen.

Finanzierung/Mittelbereitstellung

Die erforderlichen Haushaltsmittel werden gem. § 82 Abs. 1 GO NW wie folgt bereitgestellt:

Ausgaben				
Haush.- stelle	Bezeichnung	Haush.- jahr	Betrag €	Bemerkung
0300.604.0000.6	Gutachterl. Klärung betriebsw. und haushaltsrechtlicher Fragen	2006	150.000	

Deckung				
Haush.- stelle	Bezeichnung	Haush.- jahr	Betrag €	Bemerkung
9130.850.0000.8	Allgemeine Deckungsreserve	2006	150.000	

Begründung:

1. Anlass der Vorlage

Im Rahmen des Spar- und Konsolidierungsprogramms 2006 – 2009 (Vorlage V/1065/2005, Anlage 3, Nr. 154) wurde die Verwaltung beauftragt, die möglichen Vorteile einer Überführung der Bereiche Straßenbau und Stadtentwässerung in die Organisationsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) zu ermitteln. Die Verwaltung hat daraufhin Rödl & Partner beauftragt, im Rahmen der umfassenden Konsolidierungsuntersuchungen mögliche Konsolidierungsbeiträge durch die Gründung einer AöR im Bereich des Straßenbaus und der Stadtentwässerung darzustellen.

Sollte die Gründung einer AöR für Straßenbau und Stadtentwässerung bereits zum 01.01.2007 erfolgen, ist eine Grundsatzentscheidung des Rates hierzu noch jetzt im August erforderlich, damit die notwendigen Umsetzungsaufgaben rechtzeitig seitens der Verwaltung erledigt werden können.

2. Optimierung der Rechts- und Organisationsform des Tiefbauamtes

2.1 Ausgangslage

Das Tiefbauamt hat die Aufgaben der Planung, des Baus und Betriebs von Abwasserbeseitigungsanlagen, Straßen und Brücken sowie der Gewässerunterhaltung. Die Aufgaben werden mit den Produkten Regenwasserbeseitigung, Schmutzwasserbeseitigung, Verkehrsflächen, Verkehrsanlagen und fließende Gewässer erfüllt.

Gegenwärtig werden die Aufgaben in der Organisationsform eines Regiebetriebs wahrgenommen.

Für Aufgabenbereiche, die wie die des Tiefbauamtes betrieblich geprägt sind, bietet es sich an, die Effizienz der Aufgabenerfüllung durch Bündelung der Entscheidungswege und durch eine stärkere Ausrichtung der Rechnungslegung auf betriebspezifische Erfordernisse zu erhöhen. Dies könnte durch die Rechts- und Organisationsform eines Eigenbetriebes bzw. einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung oder der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) erreicht werden. Die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (GmbH) kommt aus steuerlichen Gründen nicht in Betracht, da diese Gesellschaftsform allein schon wegen ihrer Rechtsform ertrags- und umsatzsteuerpflichtig ist.

2.2 Abgrenzung der Organisationsformen

a) Regiebetrieb (Status quo)

Der Regiebetrieb ist in der GO NW nicht legal definiert. Einigkeit besteht jedoch, dass Regiebetriebe für wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigungen geeignete, **rechtlich unselbständige Einrichtungen innerhalb der allgemeinen Verwaltung** sind. Regiebetriebe sind damit Teil der Kommune.

Als Einrichtungen innerhalb der allgemeinen Verwaltung haben die Regiebetriebe keine eigenen Organe. Die Leitung der Einrichtung erfolgt durch einen Betriebs- oder Amtsleiter. Die Vertretung der Gemeinde in Angelegenheiten des Regiebetriebs ist deckungsgleich mit der Vertretung der Gemeinde.

Regiebetriebe verfügen über kein eigenständiges Rechnungswesen. Die wirtschaftlichen Aktivitäten werden im Rahmen des gesamtstädtischen Haushalts und dem dort vorgegebenen Kreditrahmen durchgeführt, d.h. alle Einnahmen und Ausgaben des Regiebetriebs „laufen“ über den städtischen Haushalt. Darüber hinaus ist das allgemeine haushaltsrechtliche Gesamtdeckungsprinzip bei dieser Organisationsform zu beachten, obgleich zumindest im Bereich der Abwasserbeseitigung ein geschlossener Finanzierungskreis über Gebühren besteht. Auch das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) sieht für Regiebetriebe keinen eigenständigen Rechnungskreis mit separaten (Teil-)Bilanzen vor.

Die Beschäftigten des Regiebetriebs sind Beschäftigte der Kommune. Eine eigene Personalhoheit besteht für den Regiebetrieb nicht, so dass eine eigenverantwortliche Personalwirtschaft für diese Betriebsform nur eingeschränkt gewährt wird. Der Regiebetrieb ist nicht nur in finanzieller Hinsicht in die städtische Gesamtsteuerung eingebunden, sondern auch durch die Zuständigkeiten mehrerer Fachausschüsse.

b) Eigenbetrieb bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtung

Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sind wie Regiebetriebe rechtlich unselbständig. Sie sind gemeindliche Unternehmen bzw. Einrichtungen, die **außerhalb der allgemeinen Verwaltung als Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit** geführt werden.

Die GO NW unterscheidet zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigungen (§ 107 GO NW). Wirtschaftliche Betätigung erfolgt in Unternehmen, nichtwirtschaftliche in Einrichtungen. Die Organisationsform des Eigenbetriebs ist wirtschaftlichen Unternehmen vorbehalten (§ 114 Abs. 1 GO NW).

Die Abwasserbeseitigung und der Bau und die Unterhaltung von Straßen und Brücken gehören zu den nichtwirtschaftlichen Einrichtungen im Sinne des § 107 Abs. 2 GO NW. Auch die nichtwirtschaftlichen Einrichtungen sind, soweit es mit ihrem öffentlichen Zweck zu vereinbaren ist, nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten und können entsprechend den Vorschriften über die Eigenbetriebe geführt werden (= eigenbetriebsähnliche Einrichtung, § 107 Abs. 2 S. 2 GO NW). Damit können die Aufgaben des Tiefbauamts sowohl im Bereich des Straßenwesens als auch im Bereich der Abwasserbeseitigung auch durch eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung wahrgenommen werden.

Die „Führung“ einer nichtwirtschaftlichen Einrichtung im Sinne des § 107 Abs. 2 GO NW „nach den Vorschriften über Eigenbetriebe“ bedeutet, dass sich die eigenbetriebsähnliche Einrichtung hinsichtlich Errichtung durch Satzung, Aufbau (Organe), Wirtschaftsführung, Rechnungswesen und Prüfung grundsätzlich nicht vom Eigenbetrieb unterscheidet.

Die Sondervermögenseigenschaft der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung bedeutet, dass deren Vermögen vom allgemeinen Haushalt abgegrenzt ist. Die Rechnungslegung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung erfolgt nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung.

Organe der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung sind die Betriebsleitung (Werkleitung), der Betriebsausschuss (Werksausschuss), der Rat und der Oberbürgermeister. Der Betriebsleitung (Werkleitung) obliegt insbesondere die laufende Betriebsführung und die Vertretung der Gemeinde nach außen in Angelegenheiten der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung. Der Betriebsleitung (Werkleitung) und dem Betriebsausschuss (Werksausschuss) können weitgehende Zuständigkeiten, auch in personalwirtschaftlicher Hinsicht eingeräumt werden. Für die Überwachung der Betriebsleitung (Werkleitung) und für den städtischen Interessenausgleich wäre im Falle der Gründung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung der Oberbürgermeister zuständig. Dieser wäre auch Dienstvorgesetzter der Beschäftigten des Eigenbetriebes. Dem Rat verblieben bei einem Eigenbetrieb Entscheidungszuständigkeiten, die die Gemeindeordnung, Eigenbetriebsverordnung, Hauptsatzung, Betriebssatzung und das Landespersonalvertretungsgesetz diesem vorbehalten hat und in Angelegenheiten, die der Rat sich selbst vorbehält.

Vorteil der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung gegenüber dem Regiebetrieb ist die Einrichtung eines eigenständigen Rechnungswesens, auf dessen Grundlage sich wirtschaftliche Entscheidungen besser treffen und nachvollziehen lassen. Betriebsvergleiche mit Externen lassen sich bei dieser Betriebsform leichter vornehmen und führen letztlich zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit.

c) Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Die GO NW lässt die Organisationsform der AöR seit 1999 für gemeindliche Unternehmen und Einrichtungen zu. Die gesetzlichen Grundlagen sind in § 114 a GO NW und der diesen ergänzenden Kommunalunternehmensverordnung (KUV) enthalten. Die AöR ist rechtlich selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts. Wie bei Eigenbetrieben bzw. eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen erfolgt die Errichtung durch gemeindliche Satzung (Anstaltssatzung).

Als rechtlich selbständiger Rechtsträger verfügt die AöR über ein eigenes Vermögen und eigene Organe. Die Rechnungslegung erfolgt - wie bei Eigenbetrieb und eigenbetriebsähnlicher Einrichtung - nach der doppelten kaufmännischen Buchführung.

Organe der AöR sind der Vorstand und der Verwaltungsrat. Der Vorstand, der aus einer oder mehreren Personen bestehen kann, führt die Geschäfte der AöR und ist dabei auch in grundsätzlichen Angelegenheiten entscheidungsbefugt, soweit nicht das Gesetz oder die Anstaltssatzung eine abweichende Regelung treffen. Der Vorstand vertritt die AöR nach außen.

Der Verwaltungsrat ist in erster Linie Organ zur Überwachung des Vorstands, zugleich sind ihm jedoch bereits kraft Gesetzes einige grundlegende Entscheidungsbefugnisse unentziehbar übertragen (§ 114 a Abs. 7 S. 3 GO NW, z.B. Erlass von Satzungen, Beteiligung an anderen Unternehmen, Ergebnisverwendung).

Rat und Oberbürgermeister sind keine Organe der AöR. Allerdings unterliegen die Mitglieder des Verwaltungsrats beim Erlass von Satzungen und bei der Entscheidung über die Beteiligung an anderen Unternehmen den Weisungen des Rats. Darüber hinaus kann der Rat in der Anstaltssatzung vorsehen, dass bei in der Satzung benannten Entscheidungen der Organe der Anstalt von grundlegender Bedeutung die Zustimmung des Rats erforderlich ist.

Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden regelmäßig aus der Mitte des Rates bestellt. „Geborener“ Vorsitzender des Verwaltungsrats ist der Oberbürgermeister. Soweit Beigeordnete mit eigenem Geschäftsbereich bestellt sind, führt derjenige Beigeordnete den Vorsitz, zu dessen Geschäftsbereich die der Anstalt übertragenen Aufgaben gehören.

Die Kommune ist Gewährträger der von ihr errichteten Anstalten des öffentlichen Rechts. Sie haftet nachrangig, aber unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der AöR.

Die AöR kann mit Dienstherrenfähigkeit ausgestattet werden und kann damit auch Beamte einstellen. Für die AöR ist ein eigener Personalrat zu bilden. Auch ist nach §§ 2 Abs. 1 i.V.m. 15 Abs. 1 Landesgleichstellungsgesetz für eine AöR mit mindestens 20 Beschäftigten eine Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen.

In steuerlicher Hinsicht wird die AöR nicht mit den Gesellschaften des Privatrechts gleichgestellt, sie ist also nicht schon auf Grund ihrer Rechtsform steuerpflichtig, sondern die Besteuerung erfolgt wie bei jeder anderen Person des öffentlichen Rechts. Eine Steuerpflicht besteht nur, wenn ein Betrieb gewerblicher Art (BgA) im Sinne des § 4 KStG vorliegt.

3. Vorteilhaftigkeit der AöR gegenüber Regiebetrieb und Eigenbetrieb bzw. eigenbetriebsähnlicher Einrichtung

a) Vorteile der AöR

Die Rechtsform der AöR entfaltet gegenüber Regiebetrieb und Eigenbetrieb bzw. eigenbetriebsähnlicher Einrichtung eine Reihe von Vorteilen. Zu nennen sind insbesondere:

- rechtliche Selbständigkeit,
- „schlanke“ Organisationsstruktur,
- eigenständige Kreditfähigkeit und die
- Fähigkeit zur Beteiligung an Dritten.

Die rechtliche Selbständigkeit und die „schlanke“ Organisationsstruktur bringen der AöR die Vorteile der privatrechtlichen Gesellschaften (größtmögliche unternehmerische Flexibilität) ohne mit deren Nachteilen (Besteuerung unabhängig vom Unternehmensgegenstand, Verlust kommunaler Einflussnahme) belastet zu sein.

Mit der rechtlichen Selbständigkeit ist die AöR selbst Träger von Rechten und Pflichten, kann selbst Eigentum erwerben, hat die Stellung des Vertragspartners inne und ist im Prozess selbst parteifähig. Die rechtliche Selbständigkeit ist darüber hinaus dazu geeignet, zu einer verstärkten Identifikation der Beschäftigten mit dem Unternehmensgegenstand zu führen (Stichwort: „corporate identity“).

Die nur zweigliedrige Organisationsstruktur schließt das bei Regiebetrieben und Eigenbetrieben bzw. eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen vorhandene Kompetenznebeneinander mehrerer Organe aus und führt so zu einer Verkürzung von Entscheidungswegen und größerer Flexibilität in der Entscheidungsfindung. Dabei entspricht die Funktion des Leitungsorgans „Vorstand“ mit der Entscheidungsbefugnis auch in grundsätzlichen Angelegenheiten ohne Weiteres der eines GmbH-Geschäftsführers. Durch die stärkere Funktionstrennung, nach der das Leitungsorgan „Vorstand“ die Einrichtung in eigener Verantwortung leitet, das Kontrollgremium „Verwaltungsrat“ die Geschäftsführung überwacht und die grundsätzlichen Unternehmensziele vom Träger „Stadt“ vorgegeben werden, lassen sich Reibungsverluste in der Zusammenarbeit Stadt / Einrichtung (AöR) vermeiden und die Effizienz der eingesetzten Ressourcen weiter erhöhen.

Die AöR gewährt damit mehr Spielraum als die rechtlich unselbständigen Organisationsformen, andererseits ermöglicht sie der Gemeinde zugleich eine wirkungsvollere Steuerung als bei privatrechtlichen Organisationsformen, da sie nicht den Bindungen des Gesellschaftsrechts unterliegt (Landtagsdrucksache 12 / 3730, S. 109).

Ein weiterer Vorteil der AöR kann sich aus deren eigenständiger Kreditfähigkeit ergeben. Als selbstständiger Rechtsträger ist die AöR geeigneter Vertragspartner von Darlehensverträgen. Dabei unterliegt die Kreditaufnahme der AöR anders als die der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung nicht der Genehmigung der Kommunalaufsicht. Dies kann im Einzelfall und abhängig von der jeweiligen Haushaltssituation ein Vorteil der AöR sein.

Regie- und Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sind mangels eigener Rechtsfähigkeit nicht in der Lage, sich an anderen Rechtsträgern zu beteiligen. Die rechtlich unselbständigen Organisationsformen eignen sich daher nicht zur institutionellen Zusammenarbeit mit Kommunen oder Privaten. Demgegenüber ist die AöR in der Lage, Beteiligungen einzugehen. Die AöR kann damit Gesellschaften gründen bzw. sich an Gründungen beteiligen und so im Rahmen von Tochtergesellschaften die Zusammenarbeit mit privatem Know-how und Kapital nutzen (Stichwort: PPP-Projekte).

b) Konsolidierungsbeiträge

Einer AöR kann nicht nur die Durchführung von Aufgaben, sondern auch die gemeindliche Aufgabe selbst vollständig übertragen werden. Das bedeutet, dass die AöR z.B. selbst einen Anschluss- und Benutzungszwang durchsetzen, Kommunalabgaben erheben, Satzungen und Verwaltungsakte erlassen sowie zugleich auch Letztere vollstrecken kann.

Damit ist eine unmittelbare Aufgabenübertragung der Abwasserbeseitigung auf eine AöR als Aufgabenträger und nicht nur als Verwaltungshelfer möglich. Das Eigentum an den Abwasserbeseitigungsanlagen einschließlich der im Abwasserbereich eingesetzten Grundstücke kann einer AöR ebenfalls übertragen werden.

Auf das Verfahren der Gebührenkalkulation (Abwasserbereich) hat die Rechtsform der AöR keinen Einfluss, da diese Berechnungen unabhängig von der jeweiligen Organisations- und Rechtsform nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) vorzunehmen sind.

Für den Straßenbereich ist eine komplette Übertragung der Straßenbaulast auf eine AöR zwar nicht zulässig. Allerdings kann die Gemeinde Aufgaben der Straßenbaulast auf eine AöR übertragen. So sind der Bau, Um- und Ausbau von Straßen, die Unterhaltung der Straßen vollständig übertragbar. Gleiches gilt für die Straßenverkehrssicherungspflicht. Nicht übertragbar auf eine AöR ist dagegen die Schaffung von Baurecht für Straßen (Erstellung von Bebauungsplänen, Erlassen von Planfeststellungsbeschlüssen) sowie die Widmungs- und Einziehungsrechte in Bezug auf die Straßen. Auch ist das Eigentum an den Straßen nicht auf eine AöR übertragbar. Dies hat zweckmäßigerweise zur Folge, dass sämtliche Nutzungsrechte an den Straßen auf die AöR übertragen werden sollten, da die AöR anderenfalls bei Durchführung der Tätigkeiten Genehmigungen oder Erlaubnisse jeweils im Einzelfall einholen müsste.

Mit Gründung der AöR kann demnach die derzeitige Regiebetriebsorganisation neu strukturiert werden. Nach Erfahrungen von Rödl & Partner wird die AöR-Gründung immer verbunden mit einer grundlegenden Veränderung der Unternehmensstrukturen. Ziel einer an unternehmerischen Prinzipien ausgerichteten Neustrukturierung ist es z.B., die Planung, die Ausschreibung und die Bauleitung zu optimieren sowie die Abgrenzung zwischen (Neu-)Bau und Betrieb anzupassen. Die Neustrukturierung führt zu einer höheren Effizienz in den betrieblichen Abläufen. Dadurch wird es verstärkt möglich sein, Stellen von ausscheidenden Mitarbeitern nicht wiederzubesetzen.

Perspektivisch besteht zusätzlich die Möglichkeit, die AöR als Plattform für eine interkommunale Zusammenarbeit zu nutzen. So lassen sich beispielsweise über Einkaufsgemeinschaften (sowohl bei Lieferungen als auch bei Bauleistungen) Einsparungen in den Beschaffungskosten erzielen.

Durch die Überführung des Tiefbauamts in eine AöR können die beschriebenen Vorteile hauswirtschaftswirksam genutzt werden. Bis zum Jahr 2010 kann der allgemeine Haushalt und der Gebührenhaushalt für die Stadtentwässerung in einem Umfang von 1,25 Mio. EUR entlastet werden. Dabei entfallen auf den allgemeinen Haushalt 800.000 EUR (Produkt „Verkehrsflächen / Verkehrsanlagen“) und auf den Gebührenhaushalt 450.000 EUR (Produkt „Regenwasserbeseitigung / Schmutzwasserbeseitigung“). Die Entlastung des Gebührenhaushalts wirkt sich positiv auf die Gebührenkalkulation aus.

c) Personalratsbeteiligung

Die Dienststelle hat den Personalrat in seiner Sitzung am 27.06.2006 informiert, dass die Übertragung der Aufgaben des Tiefbauamtes auf eine zu gründende Anstalt öffentlichen Rechts im Zuge des Konsolidierungsprozesses eine realistische Option sei.

Mit dieser Vorlage erhält die Verwaltung einen Auftrag, die erforderlichen Maßnahmen vorzubereiten, damit der Rat in einer späteren Sitzung entscheiden kann, ob die Aufgaben des Tiefbauamtes in eine AöR überführt werden können. Über den Auftrag ist der Personalrat rechtzeitig und umfassend zu unterrichten. Die Vorlage geht dem Personalrat gem. § 65 LPVG zu seiner Sitzung am 08.08.2006 rechtzeitig zu.

Weitergehend wird der Personalrat in die Projektdurchführung im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit laufend einbezogen. Soll nach Abschluss der Prüfungen eine Überführung rechtswirksam beschlossen werden, wird dem Personalrat vor dem Ratsbeschluss die beabsichtigte Maßnahme zur formellen Anhörung bzw. formellen Mitwirkung vorgelegt.

4. Aufgabenfelder der AöR

Nach derzeitigem Prüfungsstand und der Erkenntnis der Berater von Rödl & Partner sollten folgende Aufgaben des Tiefbauamtes auf eine AöR übertragen werden:

- Planung und Bau der öffentlichen Verkehrsflächen und -anlagen
- Betrieb der öffentlichen Verkehrsflächen und -anlagen
- Planung und Bau der Abwasseranlagen
- Betrieb der Abwasseranlagen
- Gewässerunterhaltung

i.V.

gez.

Bickeböller
Stadtkämmerin

i.V.

gez.

Jokschi
Stadtbaurat