

Federf. Stadtamt: Dezernat III

<b>Vorlage für den</b>	Berichterstatter	Sitzung am	Punkt
Haupt- und Finanzausschuss	Beigeordneter Dr. Wilk	16.03.2012	
Rat	Bürgermeister Roland	22.03.2012	

öffentliche Sitzung

**Betrifft:**  
**Zentraler Betriebshof Gladbeck (ZBG)**

**Begründung:**  
(ggf. zusätzlich)

Auf Vorschlag der SPD-Ratsfraktion und Ratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen gem. § 7 der Geschäftsordnung für den Rat und seine Ausschüsse vom 13.02.2012 wurde der Tagesordnungspunkt „ZBG / Grünflächenunterhaltung und Friedhofswesen“ in der Sitzung des Betriebsausschusses am 27.02.2012 behandelt. Neben den möglichen Auswirkungen der Einsparvorgabe für das Leistungsentgelt von 500.000 € aus dem Haushaltskonsolidierungskonzept 2011 - 2020 wurden organisatorische Änderungen im Zusammenhang mit dem ZBG diskutiert.

Zuständig für die Einschränkung oder die Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben ist gem. § 41 Abs. 1 lit. l) und m) Gemeindeordnung NW der Rat.

Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes:

Das Rechnungsprüfungsamt ist gem. § 7 Abs. 3 der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Gladbeck über die Absicht, wesentliche Änderungen in der Organisation der Verwaltung vorzunehmen rechtzeitig mit Schreiben vom 01.03.2012 in Kenntnis gesetzt worden. Über die Stellungnahme des Rechnungsprüfungsamtes wird noch informiert.

<b>Mitzeichnungen</b>					
Bürgermeister:	Erster Beigeordneter:	Stadtkämmerer:	Beigeordneter	Stadtbaurat:	Rechtsamt:
Datum:	Datum:	Datum:	Datum:	Datum:	Datum:
_____	_____	_____	_____	_____	_____

Zahl der erforderlichen Protokollauszüge: \_\_\_\_\_

### Hintergrund:

Die allgemeine Haushaltslage der Kommunen und die der Stadt Gladbeck mit einem Defizit von 36 Mio. € erfordern ein konsequentes Durchforsten aller Budgets der Stadtverwaltung Gladbeck, um die Handlungsfähigkeit erhalten zu können. Hierzu zählt auch der ZBG. Alle Fachämter und der ZBG werden zu deutlichen Konsolidierungsbeiträgen herangezogen. Soweit diese nicht bei fortbestehenden Aufgaben und Standards erfüllt werden können, ist zu prüfen, inwieweit durch organisatorische Änderungen die Einsparungen erzielt werden können. Dies ist die Folge daraus, dass die durch den ZBG aufgezeigten Folgen in dem Erläuterungsbericht zum Wirtschaftsplan 2012 bei der Grünunterhaltung nicht akzeptiert werden können.

In den vergangenen Jahren wurden bereits zahlreiche Fachämter zusammen gelegt bzw. der Aufgabenzuschnitt verändert, um Synergieeffekte zu erzielen. Organisationsänderungen sind also ein normaler und geübter Vorgang, sind bei zunehmendem Spardruck aber verstärkt in den Blick zu nehmen.

### Einordnung und Rechtsstellung des ZBG:

Der ZBG besitzt keine Rechtspersönlichkeit. Eigenbetriebe / eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sind nur in organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht eigenständig. Er ist rechtlich ein unselbstständiger Teil der Stadt Gladbeck, der durch die vom Rat beschlossene Betriebssatzung entstanden ist und für die Stadt Gladbeck Aufgaben wahrnimmt. Er stellt ein sog. kommunales Sondervermögen dar.

Diese Rechtsstellung unterscheidet sich maßgeblich von der einer GmbH oder auch kommunalen Anstalt öffentlichen Rechts, die juristische Personen mit eigener Rechtspersönlichkeit sind. Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sind dagegen wie auch Regiebetriebe nicht rechtsfähig.

Nach der vom Rat beschlossenen Betriebssatzung sowie der Eigenbetriebsverordnung und der Gemeindeordnung des Landes NW kann die Betriebsleitung nur organisatorisch und hier nur in Angelegenheiten der laufenden Betriebsführung eigenverantwortlich und selbstständig handeln. Im Übrigen kann der Bürgermeister direkt gegenüber der Betriebsleitung im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung Einfluss nehmen (Weisungen) und Auskünfte verlangen. Es besteht insoweit auch eine rechtzeitige Unterrichtungspflicht der Betriebsleiter.

Alle Mitarbeiter der ZBG (Beamte und Beschäftigte) sind von Beginn an Mitarbeiter der Stadt Gladbeck, sie beziehen ihr Gehalt von der Stadt, der Bürgermeister ist ihr Dienstvorgesetzter. Es gilt der faktische Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen gleichermaßen für Stadtverwaltung und ZBG.

Der ZBG besitzt daher auch keine Dienstherrnenfähigkeit (d. h. darf keine eigenen Beamten haben). Diese Eigenschaft besitzt nur die Stadt Gladbeck selbst, deren Teil der ZBG ist.

Der Rat als Entscheidungsgremium der Stadt Gladbeck und nicht der Betriebsausschuss entscheidet gemäß § 41 der Gemeindeordnung über den Aufgabenzuschnitt (Erweiterung oder Einschränkung) und die Rechtsform des ZBG. Dies ist Ausdruck der fehlenden eigenen Rechtspersönlichkeit.

Die Erarbeitung der Satzungen (Grünflächen-, Baumschutzsatzung, Friedhofssatzung) erfolgt durch die Stadtverwaltung. Der ZBG vollzieht diese Satzungen nur. Der Rat und nicht der Betriebsausschuss entscheidet letztlich über die Änderung von Satzungen.

Der ZBG kann nicht eigenständig strukturelle Fragen entscheiden, z. B. kann er sich nicht an anderen Unternehmen beteiligen oder solche gründen.

#### Veränderte Rahmenbedingungen:

Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) zum 01.01.2008 hat die Rahmenbedingungen für Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen grundlegend verändert. Die Überlegung um Organisationsänderungen muss vor diesem Hintergrund gesehen werden:

Zur Zeit der Gründung des ZBG zum 01.01.2001 galt für die Haushaltsführung der Stadtverwaltung Gladbeck die Kameralistik. Eine Buchführung nach kaufmännischen Gesichtspunkten fand nicht statt. Ziel der Ausgründung des ZBG war es, wirkungsvollere Steuerungsinstrumente durch Kostenrechnung und doppelte Buchführung zu erreichen. Außerdem versprach man sich eine größere Flexibilität und Optimierung u. a. bei der Kreditaufnahme.

Mit Einführung des NKF bucht nunmehr auch die Stadtverwaltung nach kaufmännischen Gesichtspunkten. Die Unterschiede der Grundsätze nach NKF gegenüber dem für den ZBG geltenden Handelsgesetzbuches sind gering. Ein kaufmännisches Rechnungswesen und die Darstellung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs und des Vermögens finden in vollem Umfang statt, so dass insoweit das Erfordernis einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung entfallen ist.

Ein weiteres Motiv für die Gründung des ZBG bestand im Jahr 2000 in der größeren Flexibilität im Umgang mit Finanzmitteln und Budgets. Die Kommunalaufsicht haben seinerzeit die Bereiche neben dem Kernhaushalt nicht so konsequent in den Fokus genommen, wie sie es heute angesichts der angespannten kommunalen Haushaltssituationen tun. Vor allem besteht heute nur ein einheitlicher Kreditrahmen für den Gesamtkonzern Stadt, so dass der ZBG nicht leichter Kredite aufnehmen kann als die Stadtverwaltung. Kreditsummen des ZBG müssen zwingend auf die Gesamt-Kreditlinie der Stadt angerechnet werden. Damit ist auch das Argument einer größeren Flexibilität gegenüber der Gründung des ZBG entfallen.

Die im Vorfeld der Gründung des ZBG bestehenden Rahmenbedingungen haben sich wesentlich verändert.

Der Entfall dieser Gründe für die Gründung hat dazu geführt, dass in den letzten Jahren seit Einführung des NKF in zahlreichen Städten Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen in die Kernverwaltung zurückgeführt wurden.

### Andere Rechtsform: Anstalt öffentlichen Rechts

Im Jahr 2000 wurde für die Einrichtung des ZBG die Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts geprüft. Von dieser Rechtsform wurde aus verschiedenen Gründen schließlich Abstand genommen.

Die Frage der Rechtsform wurde 2007/08 durch eine Arbeitsgruppe der Verwaltung und des ZBG erneut überprüft. Ein Ergebnis zugunsten der Umwandlung des ZBG in eine Anstalt öffentlichen Rechts wurde nicht gefunden: Final wurde festgestellt, dass sich „keine signifikante Vorteilhaftigkeit, keine Notwendigkeit oder gar Dringlichkeit für eine Umwandlung des ZBG in die Rechtsform einer Anstalt“ ergeben hat.

### Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA):

Die GPA stellt in ihrem Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Gladbeck 2009/10 zum ZBG fest, dass „aufgrund der organisatorischen Trennung der Straßenunterhaltung und der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns die Gestaltung einer umfassenden, optimalen Gesamtsteuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen bisher nicht realisiert“ ist. Eine „gemeinsame Strategie der Aufgabenlösung“ sei nicht abschließend erreicht worden. Daraus leitet die GPA die Empfehlung ab, zeitnah die dritte Phase des Drei-Stufen-Planes umzusetzen und dem ZBG auch die Straßenunterhaltung zu übertragen.

Deutlich wird hier, dass aus Sicht der GPA die Zusammenlegung der Straßen- und der Grünflächenunterhaltung Synergien erzielen kann. Jedoch empfiehlt die GPA nicht, dass dies zwingend beim ZBG zu erfolgen habe. Die GPA bezieht sich nämlich darauf, dass im Jahr 2000 geplant war, dem ZBG neben der Abfallwirtschaft, der Stadtreinigung und der Grünunterhaltung zu einem späteren Zeitpunkt ggf. auch den Bereich der Straßenunterhaltung übertragen (Feststellung der GPA ohne Wertung: „Der geplante Schritt, die Aufgabe der Straßenunterhaltung auch dem ZBG zuzuordnen, wurde bislang nicht umgesetzt.“). Dazu ist es schließlich aber nicht gekommen. Entscheidend für die Erzielung von Synergien ist die Zusammenlegung beider Bereiche, nicht jedoch ist der Ort der Synergieerzielung entscheidend.

### Finanzierung des ZBG:

Der ZBG finanziert sich über unterschiedliche Quellen:

Abfallbeseitigung	Gebühren
Straßenreinigung	Gebühren und Stadtanteil
Sonstige Dienstleistungen	Gebühren und Stadt
Friedhof	Gebühren und Stadt
Grünunterhaltung	Pauschalerstattung Stadt, AfA Erstattung Stadt, Einzelaufträge Stadt
Verwaltungsbereich	Umlage auf alle Sparten

Insgesamt beträgt der Aufwand im Verwaltungsbereich in 2012 (Plan) = 2,3 Mio. €.

Hiervon werden im Wege der Umlagerechnung auf den Bereich Grünunterhaltung 696 T€ verrechnet.

Dieser Betrag teilt sich auf in

- technische Leitung und Verwaltung      rund 396 T€
- Gemeinkosten/Verwaltungskosten      rund 300 T€

Das Einsparpotential Gemeinkosten beträt somit rund 300 T€. Die vorgenommene Verteilung der Gemeinkosten auf die Sparten des ZBGs ist unbestritten und zulässig.

Aber: Durch das Herauslösen der Sparten Grünunterhaltung und Friedhofswesen ergeben sich (rechtlich zulässige) Einsparpotentiale, die dann auf die verbleibenden Bereiche des „Rest-ZBGs“ verteilt werden müssen.

#### Zusätzliche Zahlung an ZBG (Grünunterhaltung):

Die Stadt hat zur Zeit im Ergebnishaushalt insgesamt 150 T€ etatisiert, um folgende Leistungen des ZBGs im laufenden Jahr zu finanzieren:

- 75 T€ für im laufende des Jahres übernommene Pflegeflächen, die bisher nicht in der Pauschale enthalten sind,
- 75 T€ für Sonderaufträge des Ingenieuramtes im Bereich Grün.

Weitere 60-70 T€ (eigene Angaben ZBG) erzielt der ZBG durch Einzelaufträge der Stadtämter gegen Einzelrechnung durch die Grünabteilung.

Anmerkung: Im Jahr 2011 wurden ca. 180 – 200 T€ für Einzelaufträge der Stadtämter an den gesamten ZBG überwiesen.

Sofern der orangene Bereich Auftragnehmer war, wurden durch die empfangenen Zahlungen die Gebührenhaushalte entlastet und somit ggf. Gebührenrücklagen gebildet.

Im Ergebnis können somit rund 600 T€ Konsolidierungsbeitrag erreicht werden.

#### „Gewinnabführungen“ ZBG an Stadt:

Der ZBG stellt wiederholt einen Betrag von ca. 7 Mio. € in den Raum, die er angeblich als Gewinn an die Stadt „abgeführt“ habe.

Richtig ist, dass in 2003 das Pauschalentgelt an den ZBG im Rahmen der Haushaltskonsolidierung um 385 T€ abgesenkt wurde. Zusätzlich zu den in den Folgejahren vereinbarten Konsolidierungsbeträgen summiert sich dies auf einen Betrag von über 4 Mio. €.

Aber: Alle Dienststellen mussten seit den 1990-iger Jahren in mehreren Haushaltsicherungsmaßnahmen Konsolidierungsbeträge erbringen (z. B. Stellenstreichung, pauschale Kürzung der Sachausgaben).

Dies wird nicht als Gewinn verbucht.

Zudem erwähnt der ZBG nicht, dass er die Personalkosten insbesondere für den Grünbereich im Rahmen der Pauschale erstattet bekommt, unabhängig davon, ob alle Stellen besetzt sind oder ob Personalkosten wegen Krankheit der Mitarbeiter nicht anfallen. Diese Beträge können nicht als Gewinn bezeichnet werden.

#### Gebührenerhöhung wegen Änderung der Umlagenrechnung:

Es ist unstrittig, dass durch die Teilung / Rückführung der Grünunterhaltung in den Kernhaushalt gebührenrechtlich rund 300 T€ zusätzlicher Aufwand in die Gebührenhaushalte verrechnet werden müssen.

Die Gebührenhaushalte haben ein Volumen von

Abfallbeseitigung                    8,9 Mio. €

und Straßenreinigung            1,81 Mio. €.

Eine lineare Erhöhung um 300 T€ bedeutet eine Steigerung von rund 2,8 % und nicht wie vom ZBG dargestellt 5,02% (laut WAZ vom 03.03.2012).

Anmerkung: Eine leichte Gebührenerhöhung ist ab 2015 ohnehin auf Grund der geänderten Müllentsorgung im Rahmen des EKOCity-Verbandes und nicht mehr nach Essen-Karnap zu erwarten.

#### Organisatorische / personelle Auswirkungen:

Es ist beabsichtigt, die „Abfallbeseitigung- und Straßenreinigung“ dem Dezernat III und die Grünflächenunterhaltung dem Dezernat V zuzuordnen. Die genauen Strukturen werden noch festgelegt.

Unabhängig von der künftigen organisatorischen Anbindung innerhalb der Verwaltung wird eine Wiedereingliederung des ZBGs in die Kernverwaltung zu keinen betriebsbedingten Kündigungen führen.

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ZBG im operativen Geschäft wird sich weder personell noch sachlich etwas wesentlich verändern. Vereinzelt Veränderungen von Personal des Verwaltungsbereichs kann nach der Rückführung in die Kernverwaltung nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

#### Zusammenfassung:

Die Reintegration der Betriebsteile des ZBG in die Stadtverwaltung ist der einzige Weg, um in personeller und sachlicher Hinsicht Synergien zu erzielen, die die Realisierung der Einsparvorgabe für den ZBG ermöglichen, ohne dass es zu den inakzeptablen Auswirkungen bei den Standards der Grünflächenunterhaltung kommt.

**Finanzielle Auswirkungen:**

keine

folgende

**Ergebnisrechnung**

<b>Ertrag</b>	<b>€</b>
einmalig	
jährlich	

<b>Aufwand</b>	<b>€</b>
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Personalaufwand	
Sach- und Dienstleistungen	
Transferaufwand	

**investiver Finanzplan**

<b>Einzahlung</b>	<b>€</b>
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Zuschüsse	
Beiträge Dritter	

<b>Auszahlung</b>	<b>€</b>
einmalig	
jährlich	

Haushaltsmittel stehen:

zur Verfügung  nicht zur Verfügung

**Beschlussentwurf:**

1. Die Aufgabenbereiche des Zentralen Betriebshofes Gladbeck (vgl. § 1 Abs. 2 der Betriebssatzung für den Zentralen Betriebshof der Stadt Gladbeck) werden in die Kernverwaltung zurückgeführt. Die Organisationsform als eigenbetriebsähnliche Einrichtung wird aufgehoben. Diese Umstrukturierung wird zum 01.01.2013 wirksam werden.
2. Die Betriebssatzung für den Zentralen Betriebshof der Stadt Gladbeck vom 20.12.2005 in der Fassung der Änderungssatzung vom 06.04.2010 wird zum 01.01.2013 aufgehoben.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, alle erforderlichen Schritte zur Eingliederung der einzelnen Betriebsteile des Zentralen Betriebshofes Gladbeck in die Kernverwaltung vorzubereiten. Der Betriebsausschuss ist begleitend über die Umsetzung zu informieren.

Der Bürgermeister

---

(Roland)

---

In der Sitzung des

☒ \_\_\_\_\_-Ausschusses

☒ Rates

☒ Haupt- und Finanzausschusses

am \_\_\_\_\_ (nicht - öffentlicher Teil) wurde wie folgt beschlossen: