Abwägende Zusammenfassung zur Eingliederung des Eigenbetriebs Straßen in die Kernverwaltung

Die Stadt Erfstadt hat den betrieblich-technischen Aufgabenbereich „Tiefbau“, d.h. Planung, Bau, Betrieb, Unterhaltung und Verwaltung von öffentlichen Verkehrsflächen, öffentlichen Anlagen und Wirtschaftswegen zum 01.07.1999 organisatorisch und finanzwirtschaftlich komplett in den Eigenbetrieb Straßen als gemeindliches Sondervermögen ausgegliedert.

Ziele der Eigenbetriebsgründung waren seinerzeit:

- Einführung und Betrieb einer kaufmännischen Buchführung und Kostenrechnung in den ausgelagerten Aufgabenbereichen; Darstellung von Ressourcenverbräuchen (Kostentransparenz)
- Vereinfachung von Verwaltungsabläufen
- Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit durch Eigenverantwortung

Unter Beachtung der inhaltlichen Zielsetzungen und Feststellungen des Haushaltssicherungskonzeptes ist die Stadt Erfstadt angesichts ihrer derzeitigen haushaltswirtschaftlichen Situation jederzeit gehalten, vorhandene Strukturen auf ihre Effizienz und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu überprüfen. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sind daher sämtliche Organisationseinheiten – einschließlich der Eigenbetriebe - einer Aufgabenkritik zu unterziehen bzw. Standards mit Hilfe von Benchmarks zu hinterfragen.

Vor diesem Hintergrund wurden folgende Varianten in die organisatorischen Betrachtungen für den Eigenbetrieb Straßen einbezogen:

- Der Eigenbetrieb bleibt in der bisherigen Form bestehen
- Der Eigenbetrieb wird aufgelöst. Die Aufgaben werden in anderen kommunalen Strukturen erledigt.

Abwägung von Vor- und Nachteilen zur aktuellen Organisationsstruktur und –form

1. Herstellung von Kostentransparenz

Der mit der Gründung des Eigenbetriebs angestrebte Vorteil der Kostentransparenz aufgrund der kaufmännischen Buchführung des Eigenbetriebes ist nach Einführung der Doppik in Erfstadt entfallen, da die Grundsätze zur Planung und Rechnungslegung im Eigenbetrieb nunmehr auch in der kommunalen Kernverwaltung identisch abbildbar sind.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass mit einer Eingliederung des Eigenbetriebs Straßen in die Kernverwaltung die Kostentransparenz gegenüber der aktuellen Situation wesentlich verbessert wird.

Eine Überleitung der HGB – Bewertungsansätze auf eine NKF - kompatible Vermögensbewertung in der Konzernbilanz entfällt, weil die Buchwerte des Eigenbetriebs laut Stellungnahme der BDO vom 17. 08.2016 in Absprache mit dem MIK nach dem Substanzwertverfahren umbewertet werden müssen.

Künftig werden alle finanziellen Verpflichtungen aus der Aufgabenerfüllung des Betriebes direkt innerhalb des städtischen Haushaltes abgebildet. Die Jahresverluste aus den Dienstleistungen des Eigenbetriebes werden nicht mehr in der Jahresrechnung des Eigenbetriebes unter Aufzehrung des Eigenkapitals ausgewiesen, sondern unmittelbar im städtischen Haushalt. Das Szenario der Belastung des städtischen Haushaltes mit den Jahresverlusten des Eigenbetriebes ist

damit nicht mehr nur für Finanzexperten absehbar, sondern muss unmittelbar und zeitnah zum Gegenstand von Konsolidierungsbemühungen und Maßnahmen zu Gegensteuerung werden.

Die BDO stellt hierzu in Ihrer Stellungnahme vom 17. 08.2016 fest:

„Das Eigenkapital macht lediglich 2,5 % der Bilanzsumme aus. Eine angemessene Kapitalausstattung nach § 10 Abs. 6 EigVO NRW ist nicht gegeben. Aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre wird das Eigenkapital zeitnah aufgezehrt sein.....“

2. Verbesserte Wahrnehmung der Steuerungsfunktionen

Eigenbetriebe besitzen zwar keine rechtliche, aber eine organisatorische Selbständigkeit.

Gemäß § 2 EigVO NRW wird der Eigenbetrieb von der Betriebsleitung selbstständig geleitet, soweit nicht durch Rechtsvorschriften oder die Betriebssatzung etwas anderes geregelt ist. Gemäß § 114 Abs. 2 GO NRW ist in den Angelegenheiten des Eigenbetriebes der Betriebsleitung ausreichende Selbstständigkeit der Entschließung einzuräumen. Die Zuständigkeiten des Rates sollen soweit wie möglich dem Betriebsausschuss übertragen werden.

Aus dieser gesetzlich gewollten Autonomie von Eigenbetrieben ergeben sich zusätzliche Kommunikations- und Abstimmungsnotwendigkeiten, wenn es um die Einbeziehung solcher organisatorisch selbständiger Einrichtungen in eine einheitliche Stadtstrategie – insbesondere in eine städtische Finanzstrategie – geht.

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW geht auf diese Situation an verschiedensten Stellen in ihrem Bericht zur überörtlichen Prüfung der Finanzen der Stadt Erftstadt im Jahr 2014 ein und stellt hierzu zusammenfassend fest:

„Aber nur durch ein strategisch-perspektivisches Management kann die haushaltswirtschaftliche Lage des Konzerns ‚Stadt Erftstadt‘ aktiv gesteuert werden. Das Ziel muss eine auf Dauer ausgerichtete finanzielle Stabilität sein. Es gilt, die Interessen zwischen Kommune und den Eigenbetrieben sowie anderen Beteiligungen abzustimmen, die Entwicklung der Fehlbeiträge im Blick zu behalten und bei der Jahresergebnisverwendung mitzuentcheiden.

Auf diese Weise sind auch die Zahlungsbeziehungen zwischen dem Kernhaushalt und den Eigenbetrieben mit der Gesamtsicht auf den Konzern zu hinterfragen. Nur bedarfsgerechte, auskömmliche Ausgleichszahlungen an die Betriebe und die gezielte, aufgabenorientierte Einbindung derer in die Konsolidierungen der Haushaltssicherung schaffen Transparenz und finanzielle Stabilität in den Eigenbetrieben.....

Die Eigenbetriebe der Stadt Erftstadt sollten seitens der Kernverwaltung aktiv gesteuert werden, denn deren Jahresergebnisse haben direkte Auswirkungen auf die Haushaltslage der Stadt. Anhand von Controlling-Instrumenten sollte die Stadt die finanzielle Entwicklung der Eigenbetriebe stärker in den Blick nehmen. Dies versetzt sie in die Lage, unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten gegenzusteuern.

Die Ausgleichszahlungen an den Eigenbetrieb sind nicht auskömmlich. Der massive Eigenkapitalverzehr und die drohende Überschuldung des Eigenbetriebs Straßen birgt für die Stadt Erftstadt ein erhebliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Dieses ist der Höhe nach abhängig von den Jahresergebnissen des Eigenbetriebes.

Die Stadt Erftstadt sollte mit dem Eigenbetrieb Möglichkeiten zur Konsolidierung erarbeiten. Der Konsolidierungszwang, der durch die Haushaltssicherung im Kernhaushalt besteht, ist auf die Eigenbetriebe zu übertragen. Ansonsten können die Planziele des HSK nicht erreicht werden.

Die Eigenbetriebe müssen ebenso wie die Stadt selbst alles unternehmen, die Verluste möglichst gering zu halten. Dies gelingt vor allem durch Vermindern der Aufwendungen. Dazu müssen Standards und das kommunale Leistungsangebot reduziert werden...“

Final trifft die Gemeindeprüfungsanstalt NRW folgende Feststellung:

„Kommt eine Wiedereingliederung in den städtischen Haushalt nicht in Frage, sind auskömmliche Ausgleichszahlungen an den Eigenbetrieb Straßen zu leisten oder jährliche Verlustausgleichszahlungen zu leisten. Die Höhe der Ergebnisbelastung ist entsprechend durch die Stadt Erfstadt zu steuern“.

Vor diesem Hintergrund ist die Sinnhaftigkeit der Eigenbetriebsorganisation für den Bereich Straßen natürlich zu hinterfragen. Denn in der angespannten Haushaltslage mit dem Zwang, Prioritäten zu setzen, kommt der Integration des Eigenbetriebs in die Organisations- und Führungsstruktur der Kernverwaltung - im direkten Einfluss des Rates und des Bürgermeisters - zur Unterstützung einer ganzheitlichen Prioritätenabwägung beim Dienstleistungsangebot der Stadt Erfstadt besondere Bedeutung zu. Oberstes Ziel im Aufgabenbereich des jetzigen Eigenbetriebs Straßen muss dabei die Schaffung einer einheitlichen Organisations- und Aufgabenstruktur sein, in der alle kommunalen Leistungen über ihren gesamten Lebenszyklus gebündelt und in die gesamtstädtische Finanzstrategie mit einbezogen werden.

3. Verbesserung der Aufwands- und Kostensituation

Eine Umstrukturierung des Eigenbetriebes Straßen hat grundsätzlich keine Auswirkung auf Dienstleistungen, die nach außen – also für die Bürgerinnen und Bürger - und für städt. Organisationseinheiten erbracht werden.

Für die internen Verwaltungsleitungen ist jedoch festzustellen, dass der zusätzliche Abstimmungsaufwand zwischen Kernverwaltung und Eigenbetrieben i.d.R. zu Redundanzen und Mehraufwand führt. Zukünftig fallen z. B. Buchungen weg, zwei Wirtschaftspläne, zwei Jahresabschlüsse incl. externer Prüfung und zwei Gesamtabchlüsse entfallen ebenfalls. Diese Einsparungen kompensieren den Mehraufwand für die innerstädtische Rechnungsprüfung.

Aufgrund gesetzlicher Vorgaben nach der Eigenbetriebsverordnung bestehen derzeit in großem und vielschichtigem Umfang vertragsähnliche Erstattungs- und Verrechnungsbeziehungen zwischen Kernverwaltung und dem Eigenbetrieb, die entsprechender Abstimmung bedürfen. Durch eine stärkere Anbindung an die politischen Gremien und die Verwaltungssteuerung soll dieser erhöhte Verwaltungsaufwand zukünftig vermieden werden.

Weiter zu generierende Kostenvorteile sind bei folgenden internen Leistungen möglich:

- Synergien bei den Querschnittsfunktionen innerhalb der Verwaltung durch Zusammenführung und Spezialisierung von Service und Steuerung
- Aufhebung/Bündelung der Mehrfachzuständigkeiten innerhalb der verschiedenen Organisationseinheiten. Soweit die Aufgaben des Eigenbetriebes bei Rückführung zunächst einem neu zu bildenden - in die Ämterstruktur der Kernverwaltung zu integrierenden - (Nachfolge)Amt zugewiesen werden, können nunmehr perspektivisch Möglichkeiten untersucht werden, welche Aufgabenumverteilungen bzw. organisatorische Neuordnungen ggf. mittelfristig Straffungen in der Verwaltungs- und Personalstruktur herbeiführen können.
- vollständige Implementierung aller Finanzprozesse in einer Finanzsoftware (dadurch werden auch schnellere und direktere Abfragen von Steuerungsinformationen für Rat und Verwaltungsführung ermöglicht)

- durch die vermehrte Erledigung von Querschnittsaufgaben in den zentralen Einheiten der Stadtverwaltung (z. B. Finanzbuchhaltung) werden Bearbeitungsmengen erreicht, die neue informationstechnische Möglichkeiten z.B. bei der elektronischen Rechnungsbearbeitung eröffnen und Bearbeitungskosten reduzieren können.
- zentrale Datenpflege, zentrale und vollständige Dokumentation aller dienstleistungsbezogenen Informationen und Regelwerke.

Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass nach der Stellungnahme der BDO zu den Bedingungen der Eingliederung des Eigenbetriebes in die Kernverwaltung im Ergebnis eine Neubewertung des Vermögens des Eigenbetriebes durchzuführen ist. Bei einer Eingliederung ist nach Maßgabe des § 95 Abs.1 GO NRW sicherzustellen, dass der Jahresabschluss der Stadt nach Eingliederung weiterhin ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage widerspiegelt.

Nach einer stichtagsbezogenen Betrachtung des Eigenbetriebs Straßen kommt die BDO zum 31.12.2014 zu einem jährlichen Abschreibungsmehraufwand von netto 317 Tsd. Euro. Die BDO weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass – um eine genaue Aussage über die bilanziellen Auswirkungen bei einer Eingliederung machen zu können - eine Fortschreibung des Vermögens zum Eingliederungszeitpunkt notwendig ist.

Diesem dann festgestellten Mehraufwand stehen die erwarteten, zuvor genannten Kostenverbesserungen aufgrund organisatorischer und personeller Auswirkungen durch die Eingliederung des Eigenbetriebes gegenüber.

Verfahrenstechnisch ist festzuhalten, dass die Aufgabenerfüllung mit einer Rückführung in den Kernhaushalt zukünftig ggf. den Wirkungen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 Gemeindeordnung (GO NRW) unterliegen würde, wogegen Investitionen und Darlehensaufnahmen der Eigenbetriebe bislang - nach gültiger Rechtslage - keine kommunalaufsichtliche Genehmigung bedingen. In der Kernverwaltung können jedoch zur flexiblen Bewirtschaftung von Investitionen, Auszahlungen und Aufwendungen für begonnene oder bereits genehmigte Maßnahmen die Instrumente der Verpflichtungsermächtigung und der Ermächtigungsübertragung im Rahmen der genehmigten Haushaltssatzung eingesetzt werden. Verpflichtungsermächtigungen können im laufenden Haushaltsjahr eingegangen werden und für folgende Haushaltsjahre für Investitionen zahlungswirksam zur Verfügung stehen (vgl. § 13 GemHVO NRW). Dagegen kann das Instrument der Ermächtigungsübertragung für Aufwendungen und Auszahlungen eingesetzt werden, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht abgeschlossen werden konnten und sich über ein weiteres Haushaltsjahr erstrecken (vgl. § 22 GemHVO NRW).

4. Zeitplan für die organisatorischen Veränderungen / Risikovorsorge

Unabdingbar notwendig für die Wiedereingliederung des Eigenbetriebs in die Kernverwaltung sind folgende organisatorische Veränderungen:

- Strukturorganisatorische Eingliederung des Eigenbetriebs als Amt der Kernverwaltung. Gegebenenfalls kann die notwendige strukturorganisatorische Anpassung zum Jahresbeginn 2018 auch durch eine reine Umbenennung des Eigenbetriebs in ein Amt vollzogen werden
- Neuordnung der Produktstrukturen. Um den Aufwand für die zukünftige Haushaltsplanung so gering wie eben möglich zu halten, wird angestrebt, die Produktstruktur des neuen Amtes im Haushaltsplan der Stadt nach der Gliederung im Wirtschaftsplan des Eigenbetriebes zu übernehmen und die

Ansätze der Haushaltsplanung 2018 wie auch die Buchungskonten nach den Produktgruppenvorgaben der Zuordnungsvorschriften für die Finanzstatistik auszurichten. Die Ansätze für die Haushaltsplanung 2018 nach Produktgruppen werden sorgfältig geschätzt. Für den Fall, dass Ansatzüberschreitung oder -unterschreitungen während der Haushaltsausführung auftreten, werden im Rahmen der Budgetierungsregelungen umfassende gegenseitige Deckungsmöglichkeiten eingeräumt.

- Vor diesem Hintergrund erscheint die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Buchführungsverfahrens im Hinblick auf die Tatsache, dass sich der Eigenbetrieb - wie die Kernverwaltung - bereits im Augenblick der Software von Infoma bedient, nicht problematisch.

Die angesprochenen Möglichkeiten werden aktuell als ausreichend angesehen, im Risikofall aufgrund eingeschränkter Personalkapazitäten im Eigenbetrieb durch gegebenenfalls notwendige Anpassungen und Verfahrensvereinfachungen den vorgesehenen Zeitpunkt für die Betriebsüberleitung zum 01.01.2018 sicherzustellen. Denn falls der Prozess bis zu diesem Datum nicht abgeschlossen sein sollte, käme als nächster Eingliederungszeitpunkt frühestens der 01.01.2019 in Betracht. Eine unterjährige Eingliederung sollte schon wegen des damit verbundenen, zusätzlichen Aufwandes vermieden werden.

Zusammenfassung

In Abwägung der betrachteten Organisationsformen und Bewertungskriterien einer effektiven Erfüllung der Leistungen des Eigenbetriebs Straßen ergeben sich nennenswerte Vorteile der Fortführung der Aufgabe in der Kernverwaltung der Stadt. In der Ausgestaltung der Kommunikation, der Prozesse und der Schnittstellen zur Verwaltung gibt es Optimierungsmöglichkeiten, welche in der jetzigen Organisationsform des Eigenbetriebes nicht ohne eine Bindung an Managementkapazitäten zu stemmen sind sowie eine transparente und einheitliche, finanzwirtschaftliche Steuerung begünstigen sollen.