

Bereich: Eigenbetrieb
Az: EUV/9686-50
Datum: 18.06.2002

2002/197
öffentlich

Sitzungsvorlage

Beratungsfolge	Datum	TOP-Nr.
Werksausschuss	26.06.2002	I.6
Haupt- und Finanzausschuss	02.07.2002	
Rat der Stadt	04.07.2002	

Betreff

Kooperation mit Dritten, Zielsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes;
Strategische Neuausrichtung des bestehenden Eigenbetriebes

☐ Finanzielle Auswirkungen ☐ keine haushaltsmäßige Berührung ☒ Auswirkungen siehe Sachverhalt	Haushaltsstelle(n): Gesamtkosten der Maßnahme: ggf. Höhe des Zuschusses %=
---	--

Beschlussvorschlag

1. Der Rat der Stadt nimmt den Bericht der Verwaltung zur strategischen Neueinrichtung des EUV und den Möglichkeiten einer Kooperation mit Dritten zur Kenntnis.
2. Der Rat der Stadt beschließt die Umwandlung des Eigenbetriebes EUV in eine Anstalt öffentlichen Rechts sowie die damit verbundene Rückführung von Eigenkapital in Höhe von rund 37,8 Mio Euro gegen Übertragung des Anlagevermögens (Kanalnetz) nach Maßgabe des beschlossenen Haushaltssicherungskonzeptes (Drucksache Nr. 126/2002).
3. Der Rat der Stadt beauftragt den Bürgermeister gemeinsam mit der Werkleitung des Eigenbetriebes, für die erste Sitzung nach der Sommerpause eine Vorlage mit allen notwendigen Schritten für eine Umwandlung des bestehenden Eigenbetriebes in eine Anstalt öffentlichen Rechts zu fertigen.

Sachverhalt

I. Ausgangssituation

In der gegenwärtigen finanzpolitisch schwierigen Situation der Stadt Castrop-Rauxel haben sich die vielfältigen Überlegungen (z. B. Optimierung des Eigenbetriebes) und Zielsetzungen der Verwaltung in der Haushaltskonsolidierung (Aufgabenwahrnehmung durch Dritte) überschritten. Im Rahmen Haushaltseckdaten 2002 und Haushaltssicherungskonzept bis 2008 (Drucksache Nr. 29/02 und Nr. 126/02) wurde das Thema „Finanzierungsbeteiligung Dritter an Verwaltungsaufgaben“ unter der Überschrift „Alternativfinanzierung / Kooperation mit Dritten im Abwasserbereich“ aufgegriffen.

Die Planungen zur Neuausrichtung des bestehenden Eigenbetriebes in Richtung „Anstalt öffentlichen Rechtes“ und die Gedanken der Verwaltung zur Genehmigungsfähigkeit des Haushaltes sowie eines tragfähigen Haushaltssicherungskonzeptes führten dazu, dass seit Ende 2001 verschiedenste Szenarien auf dem Prüfstand stehen:

1. US Sonderfinanzierung „Cross Border Leasing“
(siehe Informationsveranstaltung Ratssitzung vom 22.04.2002)
2. Überführung städtischer Leistungen in div. PPP-Modelle:
Hier wurden informelle Gespräche mit der Firma Rethmann, der Firma Mabeg, Firma Schönackers, Firma Edelhoff und der EDG geführt, die zum Ziel hatten, Handlungsspielräume auszuloten und Perspektiven sowohl für den EUV als auch für die div. Leistungen der Stadtverwaltung aufzuzeigen. Die verschiedensten Aspekte einer Überführung des Eigenbetriebes wurden dabei abgesprochen (Vermögensübertragung, Mitarbeiterübergang, Steuerrecht, gesetzliche Grundlagen usw.).
3. Teilüberführung des Abwasserbetriebes (TB V) an Dritte; die Emschergenossenschaft, Geltenwasser AG sowie RWE aqua sind hier die Gesprächspartner.
4. Überführung EUV in AöR.

Die angesprochenen Modelle sind unter dem prioritären Ziel einen nennenswerten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu erhalten, diskutiert worden und für sich rechtlich wie wirtschaftlich betrachtet interessant, zeigen aber in der Konsequenz für die Stadt Castrop-Rauxel erhebliche Unterschiede auf.

Das unter Punkt 1 aufgegriffene Modell „Cross Border Leasing“ ist in der Substanz zu gering und wird daher im Rahmen dieser Vorlage nicht weiter verfolgt.

Von den unter Punkt 2 und 3 aufgeführten Unternehmungen wurden unterschiedlichste konkrete Erstangebote der Verwaltung vorgelegt, wobei in den Gesprächen insbesondere von Seiten der Privatwirtschaft deutlich gemacht wurde, dass bei einer entsprechenden Entscheidung der Stadt Castrop-Rauxel für eines der aufgeführten Modelle eine entsprechende Ausschreibung nach Vergaberecht zu erfolgen hat.

Bei einer möglichen Neustrukturierung der Aufgabenwahrnehmung der bisherigen Leistungen des Eigenbetriebes sind grundsätzlich zwei unterschiedliche Wege zu beschreiten:

- A. „Öffentlich rechtlich“ in Form von Eigenbetrieb bzw. eigenbetriebsähnlicher Einrichtung, Anstalt öffentlichen Rechts, öffentlich rechtlicher Vertrag bzw. Übertragung an öffentliche Einrichtungen (z.B. Emschergenossenschaft)

und

- B. gemischt bzw. privatwirtschaftliche Formen. Die vorliegenden Ergebnisse der geführten Gespräche mit den unterschiedlichsten Interessenten sind demnach in folgende Modelle einzustufen, die sich hinsichtlich der Ausgangsposition dahingehend unterscheiden, dass öffentlich rechtliche Modelle einen Übergang des Anlagevermögens auf den neuen Eigentümer beinhalten. Privatwirtschaftliche Modelle gehen dagegen primär davon aus, im Rahmen eines Geschäftsbesorgungs- bzw. Betreibermodells die Leistung zu erbringen, ohne dass das Anlagevermögen auf das Unternehmen übergeht und somit bei der Stadt Castrop-Rauxel verbleibt. Die Übersicht in **Anlage 1** zeigt die wesentlichen Merkmale auf.

Die in der Verwaltung eingerichtete Arbeitsgruppe bestehend aus BG Herrn Eckhardt, Kämmerin Frau Tesch und der Werkleitung EUV Herrn Werner und Herrn Mönch hat die unter Punkt 2 und 3 angesprochenen Angebote gesichtet und in der weiteren Prüfung nachfolgenden Aspekten unterworfen.

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private Dritte (hier im Sinne von materieller Privatisierung, d.h. Aufgabenverlagerung auf private Träger) und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in wirtschaftlich- und/oder rechtlich verselbstständigter Form (auch formelle Privatisierungen), wird schon seit einigen Jahren im Rahmen der mit der Verwaltungsreform einhergehenden Aufgabenkritik immer mehr unter dem Gesichtspunkt organisatorisch bedingter mangelnder Effizienz öffentlichen Verwaltungshandeln diskutiert, ohne das jedoch mit absoluter Sicherheit gesagt werden kann, dass diese oder jene der möglichen Betriebsformen für eine bestimmte öffentliche Aufgabe die richtige ist.

Schon 1995 vor Einrichtung des erweiterten Eigenbetriebes fand eine Diskussion im Abfallbereich über eine mögliche Teilprivatisierung statt. Seit 2001 beschäftigt sich der Werksausschuss mit der Weiterentwicklung des Eigenbetriebes in Richtung Umwandlung in ein Kommunalunternehmen. In den genannten Betriebsformenvarianten wurden die vorliegenden Aussagen insbesondere unter Berücksichtigung der Haushaltskonsolidierung mit folgenden Zielvorgaben bewertet:

- Keine zusätzliche Belastung des städtischen Haushaltes
- Gebührenstabilität
- Steuerungsmöglichkeiten der Verwaltung sind weitgehend sicherzustellen
- Umwandlung muss für das betroffene Personal sozial verträglich sein
- Flexible Betriebsführung.

Zu den unter Punkt 2 aufgeführten Modellen sind folgende Gründe anzusprechen die für eine Aufgabenübertragung an Dritte sprechen:

- Nutzung von privatem Know-hows,
- Sanierung des Gebührenhaushaltes und Kosten- sowie Gebührenentlastungen,
- Sanierung des allgemeinen Haushalts durch Anteils- oder Vermögensübertragung,
- Synergieeffekte auf Verwaltungs- und Beschaffungsebenen,
- Synergieeffekte im operativen Bereich, verbesserte Ausnutzung von Kapazitäten,
- Ausweitung der kommunalen Tätigkeiten.

Gründe die gegen eine Privatisierung aufgeführt werden:

- Widerstand des Personals,
- sinkende Sicherheit der Arbeitsplätze,
- steuerliche Nachteile
- Unzureichender kommunaler Einfluss,
- Gewinnstreben der Privaten Unternehmen.

Bei der Realisierung von PPP-Modellen sind nicht nur das Vergaberecht, sondern auch andere Vorschriften zu beachten. Dabei zeichnet sich die aktuelle Situation dadurch aus, dass der Trend zur Kooperation zwar ungebrochen ist, gleichzeitig und gegenläufig jedoch die Privatisierungsmaßnahmenverfahren immer weiter reglementiert werden. So setzen das Haushalts- und Gebührenrecht, das Kommunalrecht, das Kartellrecht, insbesondere aber auch das Wettbewerbsrecht verschiedene und zum Teil durch Wechselwirkung miteinander verbundene Schranken, die im konkreten Einzelfall beachtet werden müssen.

Diese unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen müssen bei einer Privatisierung beachtet werden. Dabei gilt es, einen Zielkonflikt zu lösen. Die vielfältigen Vorgaben, die durch die politischen Entscheidungsträger gesetzt werden, müssen in Einklang gebracht werden, hier sind nur stellvertretend einige aufgeführt:

- die Kommune will weiterhin die Erfüllung der privatisierten Aufgabe kontrollieren,
- die Kommune will aus der Privatisierung Vorteile für ihren allgemeinen Haushalt erzielen,
- die Gebühren durch die Privatisierung nicht steigen, sondern sind langfristig auf niedrigeren Niveau zu halten
- die Gewerkschaften setzen meist durch, dass mit der Privatisierung keine Nachteile für die betroffenen Arbeitnehmer verbunden sind (Stichworte: Besitzstandswahrung, Arbeitsplatzgarantie).

Diese verschiedensten Zielvorgaben können nur durch Kompromisse gelöst werden. Deshalb muss vor Eintritt in eine Entscheidungsfindung eine Meinungsbildung herbeigeführt werden, welche der genannten Punkte Priorität genießen sollen.

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass sich rein privatwirtschaftlichen Varianten gegenüber dem vorhandenen Status Quo in vielen Fällen als nicht umsetzbar erweisen, obwohl durchgängig eher optimistische Annahmen für die PPP-Modelle gemacht wurden. Insbesondere gilt, dass PPP Modelle aus steuer- und gebührenrechtlicher Sicht, im Hinblick auf eine kommunalpolitische Steuerung und dem prioritären Ziel der Haushaltskonsolidierung, dem gesteckten Rahmen nicht gerecht werden.

II. Alternativen und weitergehende Betrachtungen im Rahmen öffentlich rechtlicher Modelle

Vorausschickend kann festgestellt werden, dass das Regelungsgeflecht hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung bzw. Übertragung sehr komplex ist. Wenn man die gegebenen rechtlichen Möglichkeiten beachtet, kann je nach kommunalpolitischer Zielsetzung der gewünschte wirtschaftliche Erfolg auf Dauer erreicht werden.

Alternativ gegenüber zu den rein privatwirtschaftlichen Überlegungen stehen jedoch die Modelle: **A**: Anstalt öffentlichen Rechts (AöR), **B**: Aufgabenübergang an einen öffentlich rechtlichen Träger (Emschergenossenschaft) sowie **C**: „Bremer Modell“ der Gelsenwasser AG.

Diese Modelle werden in der weiteren Bewertungen, insbesondere in der **Anlage 2** bzw. Angebot EUV Modell B (**Anlage 3**) hinsichtlich einer möglichen Umwandlung, Ausgliederung bzw. Teilausgliederung der Aufgaben des bestehenden Eigenbetriebes EUV dargestellt. Dabei spielen folgende Gesichtspunkte eine Rolle:

- Darstellung von Argumenten für die Ausgliederung bzw. Übertragung auf Dritte der Leistung des Eigenbetriebes aus dem Wirtschaftsverbund EUV
- Vorläufige Wirtschaftspläne für mehrere Jahre im Voraus als Plan- Gewinn- und Verlustrechnung sowie Planbilanzen
- Grobabschätzung der Gebührenkalkulation im Vergleich EUV zu vorliegenden Angeboten (Wirtschaftlichkeitsvergleich)
- Abschätzung der Auswirkungen der Ausgliederung aus dem Wirtschaftsplan EUV (Querverbund).

Unter Bezugnahme auf die Übersicht in **Anlage 1**, werden in **Anlage 2**, die vorliegenden Angebote der Gelsenwasser AG (Bremer Modell: AöR und Betreibermodell), der Emschergenossenschaft und des Eigenbetriebes gegenübergestellt.

Gegenstand der bisherigen Prüfungen waren neben der voraussichtlichen

- Gebührenstabilität, der Garantie des Mitarbeiterschutzes, den Effizienzsteigerungen und der Offenlegung von Rationalisierungseffekten die Aufrechterhaltung von
 - kommunalpolitischen Eingriffsmöglichkeiten sowie die
 - Gewährleistung von Steuerungs- und Kontrollrechten für die Stadt Castrop-Rauxel
- und die
- Erfüllung des geforderten Beitrags zur Haushaltskonsolidierung bis 2008 in Höhe von
37,7 Mio. €

auszuloten.

Etwa seit Mitte 2001 haben erste konkrete Überlegungen zwischen Verwaltung und Werkleitung begonnen, ob und unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Rahmenbedingungen eine Neuausrichtung für die derzeitige Aufgabenwahrnehmung des Eigenbetriebes mit Vorteilen für die Aufgabenerledigung einerseits und für die finanzielle Entwicklung des Gesamthaushaltes andererseits zu erzielen ist.

Dazu wurden schwerpunktmäßig folgende Punkte aufgearbeitet:

- Darstellung möglicher Organisationsvarianten (Verbundlösungen) und der Voraussetzungen für eine Ausgliederung z.B. der Abwasserbeseitigung.
- Qualitative Darstellung betrieblicher Synergiepotenziale und Synergieverluste
- Bewertung betrieblicher Synergiepotenziale und Synergieverluste
- Steuerliche Auswirkungen der Verbundlösungen.

III. Zusammenfassende Modellbetrachtung:

Zu den in der weiteren Betrachtung einbezogenen Modellen ist unter Heranziehung der vorliegenden schriftlichen Aussagen (siehe Anlage 3 **A**: Emschergenossenschaft, **B**: EUV und **C**: Gelsenwasser AG) entsprechend den Vorgaben folgendes auszuführen:

Modell A Emschergenossenschaft

Haushaltskonsolidierung : Verkauf und Übertragung des Anlagevermögens auf Emschergenossenschaft : *gewährleistet*.

Gebührenstabilität : umwandlungsbedingt *gewährleistet*

Steuerliche
Auswirkungen : *nein*

Kommunalpolitische bedingt gegeben / mittelbar über
Einflussnahme : Genossenschaftsversammlung, ggf. fakultativen Beirat

Steuerungsmöglichkeiten : bedingt über Abwasserbeseitigungskonzept (ABK)

Mitarbeiter : Überleitungsvertrag nach § 613 a BGB

Aufgabenwahrnehmung : Verwaltung: Gebühren- und Satzungsrecht
Querverbund Leistungen (EUV alt)

Modell B EUV / AöR

Haushaltskonsolidierung : Auskehrung städtischen Eigenkapitals: *gewährleistet*

Gebührenstabilität : umwandlungsbedingt *gewährleistet*

Steuerliche
Auswirkungen : *nein*

Kommunalpolitische : gegeben über Verwaltungsrat / Rat
Einflussnahme

Steuerungsmöglichkeiten : gegeben / Erstellung Wirtschaftsplan

Mitarbeiter : Umwandlungsbeschluss Rat

Aufgabenwahrnehmung : unverändert *gewährleistet*

Modell C Gelsenwasser AG

Haushaltskonsolidierung : Übertragung des Anlagevermögens auf AöR : *gewährleistet*.
Nettobarwertvorteil über HSK – Notwendigkeiten durch
zusätzliche Betriebssynergien bei Betrieb von Abwasser
und Wasser

Gebührenstabilität : erhebliche Steigerung um jeweils 6% (2006 - 2010)

Steuerrechtliche Auswirkungen	: ja
Kommunalpolitische Einflussnahme	: mittelbar, Aufsichtsrat ggf. fakultativer Beirat
Steuerungsmöglichkeiten	: Satzungsrecht / ABK
Mitarbeiter	: Überleitungsvertrag nach § 613 a BGB
Aufgabenwahrnehmung Verwaltung	: durch AöR in Verbindung mit PPP

Für das Modell B AöR / EUV ist nachfolgend festzustellen, dass durch die Auskehrung des Eigenkapitals die Vorgabe der Haushaltskonsolidierung erzielt werden kann. Darüber hinaus besteht eine Gebührenstabilität und die kommunalpolitische Steuerung über den Rat der Stadt Castrop-Rauxel sowie durch den Bürgermeister ist gesichert. Die AöR ist im Unterschied zum Eigenbetrieb rechtlich selbständig und damit selber Träger von eigenen Rechten und Pflichten. Des weiteren ist anzumerken, dass sich die wesentlichen Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Castrop-Rauxel und einer ggf. zu errichtenden Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) hinsichtlich der Möglichkeiten vielfältig gestalten lassen. Die Ausgangssituation ist im Wesentlichen durch die Frage gekennzeichnet, inwieweit mit der AöR für die Stadt Castrop-Rauxel weiterreichendere Möglichkeiten und Optionen zu erzielen sind, als sie anderenfalls bei der Umsetzung einer anderen Gestaltung wie z.B. öffentlich-rechtliches Modell, Public Private Partnership-Modell (PPP) oder auch Privatisierung für den Bereich der Abwasserentsorgung erzielt werden können.

IV. Gegenüberstellung AöR im Bezug auf Modellvarianten

AöR im Vergleich zu privaten Gestaltungen

Im Zusammenhang mit der Übertragung oder Durchführung von hoheitlichen Aufgaben (z.B. Abwasserentsorgung) gilt zur Zeit, dass die AöR reinen privaten Gestaltungen kostenwirtschaftlich überlegen ist. Die Gründe hierfür liegen zum einen in der Steuerfreiheit und der fehlenden Gewinnerzielungsabsicht.

AöR im Vergleich zur öffentlich-rechtlichen Gestaltung durch fremde Dritte

Grundsätzlich gilt, dass alle Möglichkeiten, die ein anderer („Dritter“) öffentlich-rechtlicher Anbieter realisieren könnte, auch durch eine AöR umgesetzt werden können. Der Gesetzgeber NRW hat die AöR gerade zu diesem Zweck als öffentlich-rechtliche Variante (Kommunalunternehmen) vorgesehen.

Diese bezieht sich z.B. darauf, der Stadt im Rahmen der Übernahme des betriebsnotwendigen Vermögens (im vorliegenden Fall Abwasseranlagen) einen Kaufpreis zu zahlen, Verbindlichkeiten zu übernehmen oder Dienstleistungen zu erbringen.

Letztere können sich hierbei auch auf Tätigkeitsbereiche beziehen, die derzeit noch im Rahmen des allgemeinen Haushaltes abgewickelt werden. Auch hieraus können sich weitere Einsparpotenziale für den allgemeinen Haushalt kurz- mittel- oder langfristig ergeben.

Die Grenzen ergeben sich für die AöR wie für jeden dritten öffentlich-rechtlichen Anbieter aus den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes und der dazu ergangenen Rechtsprechung.

Ein weiterer Vorteil der AöR liegt darin, dass der Träger, in diesem Fall die Stadt Castrop-Rauxel, auf „ihre AöR“ immer einen intensiveren Einfluss ausüben kann, als auf einen fremden Dritten.

Im Übrigen gilt, dass unabhängig davon, ob eine private oder öffentlich-rechtliche Gestaltung mit einem Dritten gewählt wird, neben den Vorschriften des KAG auch die Vorschriften des Gemeinderechts, insbesondere des Gemeindehaushaltsrechtes zu beachten sind, wonach eine Veräußerung kommunalen Vermögens „unter Wert“ nicht zulässig ist.

Auf die diesbezüglichen Vorteile der Lösung „Anstalt öffentlichen Rechts“ hat die Werkleitung bereits umfangreich (Werksausschusssitzung 12.09.2001 – Drucksache Nr. 251/01 sowie 24.10. und 15.12.2001) hingewiesen.

Eine Prüfung nach Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) findet bei allen Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung statt und ist darüber hinaus auch für eine AöR vorgesehen. Hierin ist keine besondere Leistung oder Absicherung zu sehen.

Hinsichtlich der langfristigen Planungssicherheit ist anzumerken, dass gerade bei den vorliegenden informellen Angeboten hierzu keine konkreten Aussagen gemacht werden und etliche Fragen offen bleiben.

Zum Thema Satzungshoheit ist zu bemerken, dass in der jeweiligen Konstellation im Verhältnis zum Weisungsrecht des Rates in der AöR inhaltlich keine andere Qualität und insofern eine Bestätigung dieses Leistungsmerkmal gegeben ist.

V. Fazit:

Wenn man die Gründe für eine anderslautende strategische Entscheidung und die geschilderte Herangehensweise zur Umsetzung einer Neuorientierung der Aufgabenwahrnehmung „Daseinsvorsorge“ betrachtet, ist festzustellen, dass die vorliegenden Angebote weder echte Alternativen zum Modell AöR darstellen, noch, dass es ein überzeugendes Plädoyer für eine angestrebte Rechtsform GmbH gibt.

Auch bietet die Umwandlung des bestehenden Eigenbetriebes EUV in eine AöR für die Zukunft zusätzliche Perspektiven für die Stadt Castrop-Rauxel, im Hinblick auf Kooperationsmöglichkeiten z.B. im Bereich Abwasser / Wasser

Anlagen

Anlage 1 Übersicht - Gestaltungsvarianten der Aufgabenwahrnehmung,

in unterschiedlicher Organisationsform

Anlage 2 Übersicht Modell A öffentlich – rechtlicher Träger (Emschergenossenschaft)

Modell B öffentlich - rechtlicher Träger (EUV)

Modell C „Bremer“ Modell (AöR und PPP)

Anlage 3 Angebote A Emschergenossenschaft

B EUV

C Gelsenwasser AG

Anlage 4 Stellungnahme der Verwaltung auf der Basis von PPP Modellen

Weiterer Bericht in der Sitzung.

BG	20		