

Bereich Immobilien-Management
Az:
Datum: 22.01.2003

2003/036
öffentlich

Sitzungsvorlage

Beratungsfolge	Datum	TOP-Nr.
Betriebsausschuss 3 (Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau und Verkehr)	05.02.2003	
Haupt- und Finanzausschuss	11.02.2003	
Rat der Stadt	13.02.2003	

Betreff

Umwandlung des Immobilienmanagements in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung

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

Beschlussvorschlag

Der Rat beschließt, vorbehaltlich der noch erforderlichen Änderung der Gemeindeordnung NRW, die Umwandlung des Immobilienmanagements in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung.

K r u s e

D o b r i n d t

Sachverhalt

Ausgangslage

Das Immobilienmanagement ist gegenwärtig als Regiebetrieb im städtischen Haushalt integriert. Der Haupt- und Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 29.01.2002 empfohlen, die Vorbereitungen zur Überführung des Immobilienmanagements in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung (Eigenbetrieb) oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) zu treffen. Des Weiteren sollten privatrechtliche Alternativen untersucht werden.

Das Innenministerium NRW hat zwischenzeitlich vorgeschlagen, die Gemeindeordnung dahingehend zu ändern, dass das kommunale Immobilienmanagement in Form eines Eigenbetriebs oder einer AöR geführt werden kann. Ein entsprechender Referentenentwurf wird gegenwärtig beraten. Eine Anpassung der Gemeindeordnung ist allerdings bis jetzt nicht erfolgt. Es wird damit gerechnet, dass im Frühjahr 2003 die Gemeindeordnung entsprechend geändert wird. Gegenwärtig werden gewisse Rahmenbedingungen für diese Rechts- und Organisationsformen vom Innenministerium entwickelt. Nach Aussage des Innenministeriums ist die Bildung einer AöR für das Immobilienmanagement nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes möglich. Das Entstehen von Synergieeffekten ist nicht ausreichend. Zur Zeit kann deshalb eine Änderung der Rechtsform des Immobilienmanagements nicht durchgeführt werden.

Falls eine entsprechende gesetzliche Änderung vorgenommen wird soll das Immobilienmanagement als Eigenbetrieb geführt und aufgrund der engen fachlichen Nähe dem Betrieb 3 zugeordnet werden. Parallel dazu sollen weiterhin Privatisierungsmodelle geprüft werden, wenn diese insgesamt oder partiell Vorteile versprechen. Ob die Einrichtung eines Eigenbetriebs rückwirkend zum 1.1.2003 möglich sein wird ist abhängig von der erwarteten gesetzlichen Regelung. Zur Vorbereitung der Einrichtung eines Eigenbetriebs hat das Immobilienmanagement die erforderlichen Unterlagen (Wirtschaftsplan, Satzung usw.) erstellt, die als Anlage beigefügt sind. Es handelt sich dabei um Entwürfe, die sich aufgrund einer abschließenden Beurteilung in der Jahresabschlussprüfung oder den noch aufzustellenden Rahmenbedingungen des Innenministeriums verändern können.

Die Einrichtung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung erfordert eine Anzeige an die Aufsichtsbehörde gemäß § 115 GO. Der Beschluss über die Betriebssatzung, die Bestellung einer Werkleitung und die Feststellung des endgültigen Wirtschaftsplanes soll mittels einer separaten Vorlage erfolgen.

Vorteile der Organisationsform Eigenbetrieb

Die Organisationsform des Eigenbetriebs zur Bewirtschaftung der Immobilien wird bereits von einigen Modellkommunen in Nordrhein-Westfalen erfolgreich praktiziert. Durch die Bildung eines Eigenbetriebes erhält man im Gegensatz zu einem Regiebetrieb eine wirtschaftlich eigenständig arbeitende Einheit, die es ermöglicht, die Vermögensentwicklung des Immobilienbesitzes darzustellen. Die mit der Bildung eines zentralen Immobilienmanagements verfolgten Ziele lassen sich durch die Organisationsform des Eigenbetriebes sehr viel besser erreichen und transparenter darstellen. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Möglichkeit einer selbständigen Einheit, flexibler zu wirtschaften

und zu arbeiten. Daraus werden erhebliche Kosteneinsparungen erwartet. Zudem bietet diese Organisationsform die transparente Darstellung aller Kosten und Leistungen, die bisher im Haushalt nicht erscheinen, so dass Vergleiche mit privatwirtschaftlichen Kostenstrukturen überhaupt erst möglich werden.

Neben der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des bebauten Grundbesitzes besteht insbesondere die Möglichkeit, anders als im Rahmen des städtischen Haushaltes, durch Kreditaufnahmen eine aktive Flächenpolitik bezüglich des unbebauten Grundbesitzes zu betreiben. Durch die Bildung eines Eigenbetriebes ist ein langfristiges Bodenmanagement realisierbar, welches zur Zeit aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht durchgeführt werden kann.

Finanzielle Auswirkungen der Rechtsform Eigenbetrieb auf den Haushalt

Zusätzliche haushaltsrechtliche Belastungen entstehen durch die Bildung eines Eigenbetriebes bei entsprechender Gestaltung der Vermögens- und Schuldenübertragung zunächst nicht. Durch die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und die zwingende Darstellung von Abschreibungen werden zwar einerseits zusätzliche Belastungen für den Haushalt aufgeworfen, da dieser die Abschreibungen im Rahmen einer Kostenmiete abzudecken hat. Andererseits übernimmt der Eigenbetrieb entsprechend des übertragenen Vermögensanteils Schulden und trägt die Tilgungszahlungen des städtischen Haushaltes. Zusätzlich können Personalkosten für Planungsleistungen der eigenen Bauingenieure als Eigenleistungen aktiviert und über mehrere Jahre abgeschrieben werden. Des Weiteren wird durch die Auflösung von Ertragszuschüssen die Kostenmiete reduziert, so dass die zusätzlichen Belastungen durch Abschreibungen kompensiert werden. Es wird davon ausgegangen, dass organisationsformspezifische Kosten, die durch die Bildung eines Eigenbetriebes entstehen, wie z. B. Kosten für die Prüfung des Jahresabschlusses, im Rahmen von Kostensenkungen durch die flexiblere Wirtschaftsführung bei anderen Kostenarten ausgeglichen werden. Einmalig ist ein angemessener Betrag als Stammkapital dem Eigenbetrieb zuzuführen. Meines Erachtens braucht dieser Betrag allerdings nicht eingezahlt, sondern kann Sacheinlage vorgenommen werden. Es ist zu beachten, dass durch die Bildung eines Eigenbetriebs und die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens Maßnahmen vorweggenommen werden, die in einigen Jahren durch die Umsetzung des vom Innenministerium angestrebten neuen kommunalen Finanzwesens erforderlich werden. Das neue kommunale Finanzwesen soll in einer Übergangszeit von 2005 bis 2008 in den Kommunen eingeführt werden.

Die Verkaufserlöse für Grundstücke, die einen wesentlichen Bestandteil im Haushalts-sicherungskonzept der Stadt Castrop-Rauxel bilden, können durch den Ansatz eines zinslosen Darlehens der Stadt in der Bilanz des Eigenbetriebes mit Sondertilgung weiterhin ausgeschüttet werden. Da der Jahresabschluss 2003 für das erste Wirtschaftsjahr bis Mitte 2004 zu fertigen ist können zu diesem Zeitpunkt noch Korrekturen für 2003 vorgenommen werden, um die Bewertung des Vermögens, der Ertragszuschüsse und der Schulden an die finanzwirtschaftlichen Vorgaben des Haushaltes anzupassen. Solche Änderungen sind grundsätzlich auch in späteren Wirtschaftsjahren noch möglich.

Ein Eigenbetrieb ist nicht an die Regelung des § 81 GO NW gebunden.

Vorteilhaftigkeit Eigenbetrieb oder AöR

Nach der o. g. beabsichtigten gesetzlichen Änderung ist es zukünftig zulässig, das Immobilienmanagement als Eigenbetrieb oder in der Rechtsform der AöR zu führen. Auf die Bildung einer AöR soll gegenwärtig verzichtet werden. Eine detaillierte Analyse der Kriterien für eine Rechtsformwahl ist bereits im Konzept des Immobilienmanagements zur Vorbereitung der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 29.1.2002 erfolgt. Die Analyse ist als Anlage beigelegt. Es ist nicht erkennbar, welche konkreten Vorteile über die Bildung eines Eigenbetriebes hinaus sich aus dieser Rechtsform ergeben sollen. Genauso wie bei einem Eigenbetrieb ist im Rahmen der AöR die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens erforderlich. Wie bei einem Eigenbetrieb ist die Beteiligung Privater an der AöR nicht möglich. Andererseits sind aber Unterschiede in der Besteuerung gegeben, die Probleme bei der Vermögensübertragung aufwerfen. Wenn Grundvermögen, welches nicht hoheitlichen Aufgaben dient und gegenwärtig in einem Betrieb gewerblicher Art gehalten wird, auf eine AöR übertragen werden sollte, ist dies grunderwerbssteuerpflichtig. Dies würde gelten für die Übertragung der Europahalle, der Stadthalle, des Hallenbades und des Parkbades Nord. Des Weiteren verschlechtern sich die Konditionen für Kommunalkredite bei Finanzierungen im Rahmen einer AöR gegenüber dem Eigenbetrieb um ca. 0,05 – 0,10 %.

Nachteile der Einbindung des Immobilienmanagements in den EUV

Aus den v. g. Gründen soll deshalb auch keine Eingliederung des Immobilienmanagements in den in eine AöR umgewandelten EUV durchgeführt werden. Neben den rechtsformspezifischen Nachteilen der AöR würde ansonsten ein schwer überschaubarer Großbetrieb mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Bedingungen in den einzelnen Teilbereichen entstehen. Während der EUV gegenwärtig lediglich gezwungen ist, eine Kostendeckungsstrategie zu verfolgen, ist dem Immobilienmanagement aufgegeben, mindestens 25 % der bisherigen Kosten langfristig zu senken. Ein konkretes Beispiel für sich daraus ergebende unterschiedliche Standards ist insbesondere die Besetzung der Betriebsführung. Die Aufgaben des Werkleiters, des kaufmännischen Werkleiters und des Leiters des kaufmännischen Rechnungswesens des EUV werden gegenwärtig allein durch den Bereichsleiter des Immobilienmanagements wahrgenommen, der in Personalunion neben der Bereichsleitung auch die Leitung des kaufmännischen Bereiches übernommen hat. Vorteile aus einer Zuordnung des Immobilienmanagements zum EUV, die die genannten Nachteile ausgleichen können, insbesondere die vermuteten Synergieeffekte, bestehen nicht. Insbesondere ist grundsätzlich das gegenwärtig im Immobilienmanagement vorhandene Personal vollständig zu übernehmen, wie das Angebot des EUV zur Übernahme des kaufmännischen Rechnungswesens für das Immobilienmanagement deutlich zeigt. Durch die Einbindung in den EUV würde ein weiterer umfangreicher Aufgabenbereich der Verwaltung den Anforderungen an eine Haushaltskonsolidierung entzogen.

Des Weiteren hat der EUV keine Erfahrungen mit der Bewirtschaftung des bebauten und unbebauten Grundbesitzes. Es ist außerdem zu erwarten, dass aufgrund der hohen Gemeinkosten des EUV die Kostenstruktur des Immobilienmanagements optisch verteuert wird, ohne dass eine Leistungssteigerung erfolgt. Zu dem setzt das Immobilienmanagement den Kontenplan für die Wohnungswirtschaft ein, der von den Strukturen des EUV wesentlich abweicht.

Einbindung privatwirtschaftlicher Unternehmen

Kurzfristig sind Privatisierungsstrategien, die zu einer Steigerung der Effizienz oder Effektivität des Immobilienmanagements führen, nicht in Sicht. Die Übertragung des Immobilienmanagements in eine private Rechtsform, an der ein privater Dritter sich beteiligen kann, scheitert in der Regel neben kommunal- und steuerrechtlichen Problemen an der Übernahme des vorhandenen Personals. In der Vergangenheit sind dahingehend zwei Angebote eingegangen und ausgewertet worden. Aktuelle Angebote liegen, obwohl mehrmals angefragt, zurzeit nicht vor. Eine Vermögensübertragung an Private ist grundsätzlich kommunalrechtlich nicht möglich. Die von der WestKC angedachte PPP-Lösung (Public-Privat-Partnership) für alle kommunalen Verwaltungsgebäude ist sehr interessant. Erfahrungen in anderen Kommunen liegen bisher noch nicht vor. Die in der PPP-Lösung von den Privaten behaupteten Einsparungen bei Bauleistungen von bis zu 30 % aufgrund eines möglichen Verzichts auf die Regelungen der VOB sind nicht nachgewiesen. Insbesondere das Angebot der Firma Tecklenburg für das Objekt Westheide und der GeWo für den Neubau der Realschule untermauern diese Behauptung nicht. Die Kommune hat regelmäßig wegen ihrer günstigen Finanzierungsmöglichkeiten Kostenvorteile bei der Finanzierung, die von den Privaten in der Regel durch Erfahrungsvorteile beim Planen und Bauen nicht aufgeholt werden können. Hinzu kommen Renditeerwartungen der Privaten von bis zu 15 % und steuerliche Belastungen für die Kommunen. Das Gutachten eines Wirtschaftsprüfers, welches vom Kreis Recklinghausen im Rahmen des Neubaus der Beruflichen Schulen in Auftrag gegeben worden ist, belegt dies anschaulich. Die Möglichkeit, durch die Konstruktion eines Nießbrauchsrechts für kommunale Gebäude und der Bildung einer privaten Objektgesellschaft für Sanierungsarbeiten auf die VOB zu verzichten, ist rechtlich zweifelhaft und wird von der Vergabekammer der Bezirksregierung Münster nicht akzeptiert. Die von der WestKC vorgeschlagene Komplettsanierung aller Schulen in einem relativ kurzen Zeitraum von 3 - 4 Jahren ist aus logistischen Gründen problematisch und in diesem Umfang durch den städtischen Haushalt nicht zu finanzieren. Des Weiteren wird dadurch die Möglichkeit der Kommune eingeschränkt, mittelfristig auf veränderte Bedarfe aufgrund der demografischen Entwicklung flexibel zu reagieren.

Grundsätzlich ergeben sich Wirtschaftlichkeitsvorteile bei einzelnen Dienstleistungen, wenn diese langfristig an Private abgegeben werden. Dabei handelt es sich erfahrungsgemäß insbesondere um Reinigungs- und Hausmeisterdienste. Die Eigenerstellung dieser Dienstleistungen ist gegenüber einer Fremdvergabe unwirtschaftlicher, wie der interkommunale Vergleich, an dem das Immobilienmanagement seit zwei Jahren beteiligt ist, zeigt. Die private Abwicklung von Bauunterhaltungsleistungen dagegen, dies zeigen Erfahrungen aus anderen Städten, ist nicht ratsam. Gegenwärtig ist eine Privatisierung der Bauunterhaltungsleistungen aufgrund des vorgehaltenen technischen Personals nicht wirtschaftlich. Es ist zu beachten, dass bei einer Fremdvergabe von Wartungs- und Instandhaltungsleistungen voraussichtlich mehr als eine Mio. Euro jährlich nicht mehr an örtliche Unternehmen vergeben werden. Um die von der WestKC vorgeschlagene PPP-Lösung umsetzen zu können, wären zunächst intensive Untersuchungen erforderlich. Anschließend ist ggf. eine europaweite Ausschreibung durchzuführen, so dass insgesamt ein Zeitraum von 2 - 3 Jahren Vorbereitung einzuplanen ist, bevor es zur Umsetzung dieser Lösung kommen kann. Eine PPP-Lösung kann grundsätzlich unabhängig von der gewählten Rechts- und Organisationsform geprüft werden. Aufgrund der hohen Prüfungskosten sollte allerdings darauf verzichtet werden, bis ggf. die angestrebte Förderung vom Finanzministerium durchgeführt wird. Das Modell ist abhängig von der Übernahme des technischen Personals durch den privaten Betreiber.

Arbeitsergebnisse des Immobilienmanagements in 2002

In 2002 hat das Immobilienmanagement neben einer umfangreichen Analyse der unterschiedlichen Rechtsformen insbesondere folgende Arbeiten abgewickelt:

- Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens einschließlich der Installation eines EDV-Verfahrens und die Erfassung aller kaufmännischen Daten für 2002
- Einführung eines Gebäudeinformationssystems einschließlich der Installation eines EDV-Verfahrens
- Teilnahme am interkommunaler Vergleich des IKO-Netzes der KGSt
- Einsparung von drei Stellen im Bereich Service (Baulager)
- Abwicklung verschiedener Bauprojekte

Anlagen

1. Kriterien zur Rechtsformwahl aus dem Konzept vom 29.11.2001
2. Entwurf einer Betriebssatzung für einen Eigenbetrieb Immobilienmanagement
3. Bewertung des bebauten Grundbesitzes
4. Entwurf einer Eröffnungsbilanz
5. Entwurf der Mietkalkulation 2003
6. *Erläuterungen zum Erfolgs- und Vermögensplan*
7. Entwurf eines Erfolgsplanes 2003
8. Entwurf eines Vermögensplanes 2003/2004
9. Entwurf eines Stellenbewertungsplanes 2003