

Bewertung von alternativen rechtlichen Organisationsformen für die Stadtentwässerung Karlsruhe

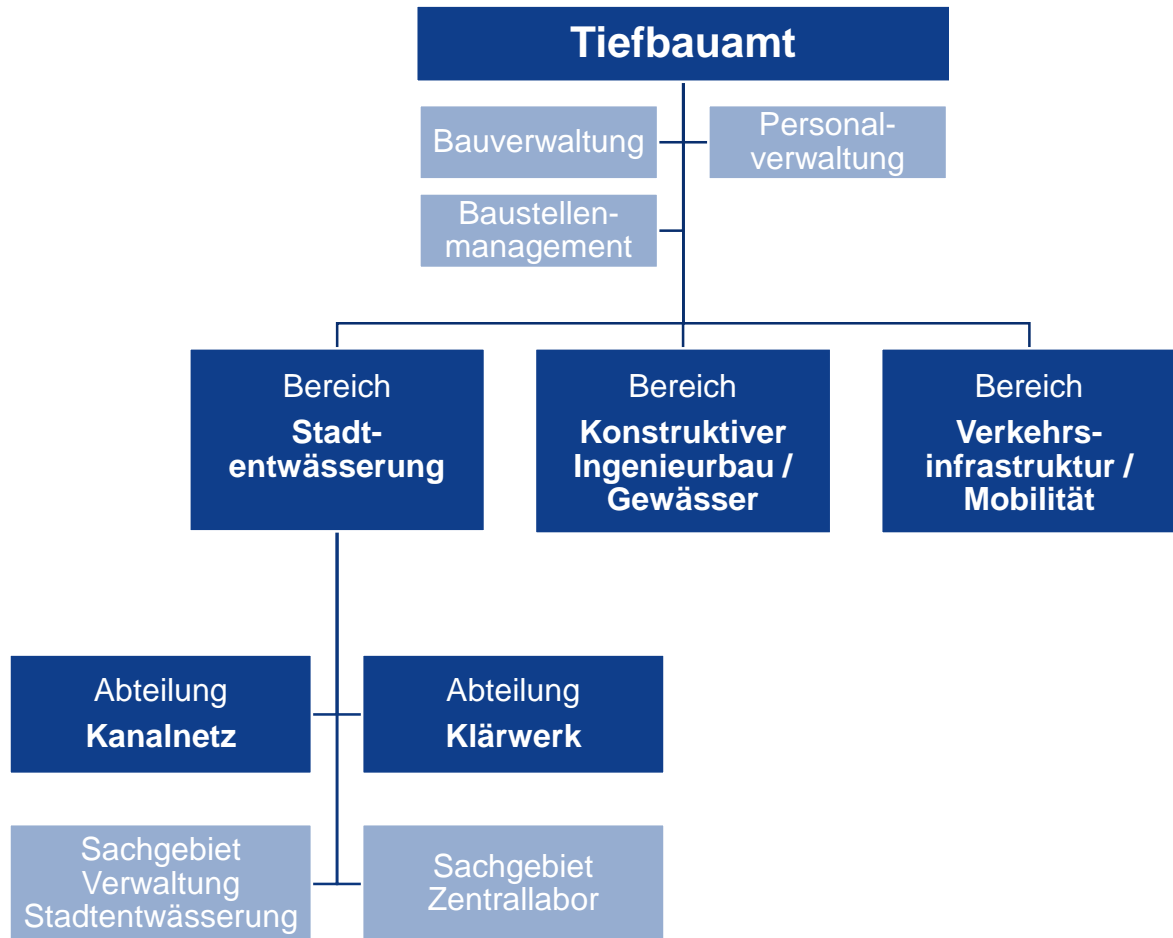
25. September 2024

Wurster Weiß Kupfer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
BANSBACH GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft
ECONUM Unternehmensberatung GmbH

Agenda

1	Ausgangssituation und Aufgabenstellung	2
2	Vorgehensweise	7
3	Grundsätzlich mögliche rechtliche Organisationsformen und ihre grundlegenden Unterschiede	9
4	Zielsetzungen der Stadt / des TBA und ihre Bedeutung	12
5	Bewertung der alternativen rechtlichen Organisationsformen	14
6	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	34

Derzeitige Organisationsstruktur des Tiefbauamtes der Stadt Karlsruhe



- Die Stadtentwässerung ist organisatorisch im Tiefbauamt (TBA) der Stadt Karlsruhe als eigener Bereich mit zwei Abteilungen und verschiedenen Sachgebieten integriert.
- Zwei getrennte Buchungskreise innerhalb des TBA grenzen den Bereich Stadtentwässerung rechnungstechnisch ab.
- Haushalt und Finanzbuchhaltung (Anlagevermögen, Geschäftspartner) werden im TBA für den Bereich Stadtentwässerung getrennt geführt.
- Insbesondere im Rahmen von Baumaßnahmen findet innerhalb der Bereiche des TBA (u.a. Abteilung Kanalnetz des Bereichs Stadtentwässerung und Bereiche Verkehrsinfrastruktur/Mobilität) eine enge Abstimmung statt („gemeinsames Bauen“), um Synergien zu nutzen und die Baudurchführung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Belange aufeinander abzustimmen.
- Das Sachgebiet Verwaltung Stadtentwässerung bearbeitet die spezifischen Themen im Zusammenhang mit Satzungs- und Gebührenrecht, Vergaberecht und Haushaltsrecht und Gebührenkalkulation sowie Anlagenbuchhaltung.

Aktuelle und zukünftige Handlungsfelder im Bereich der Stadtentwässerung

▪ Handlungsfelder:

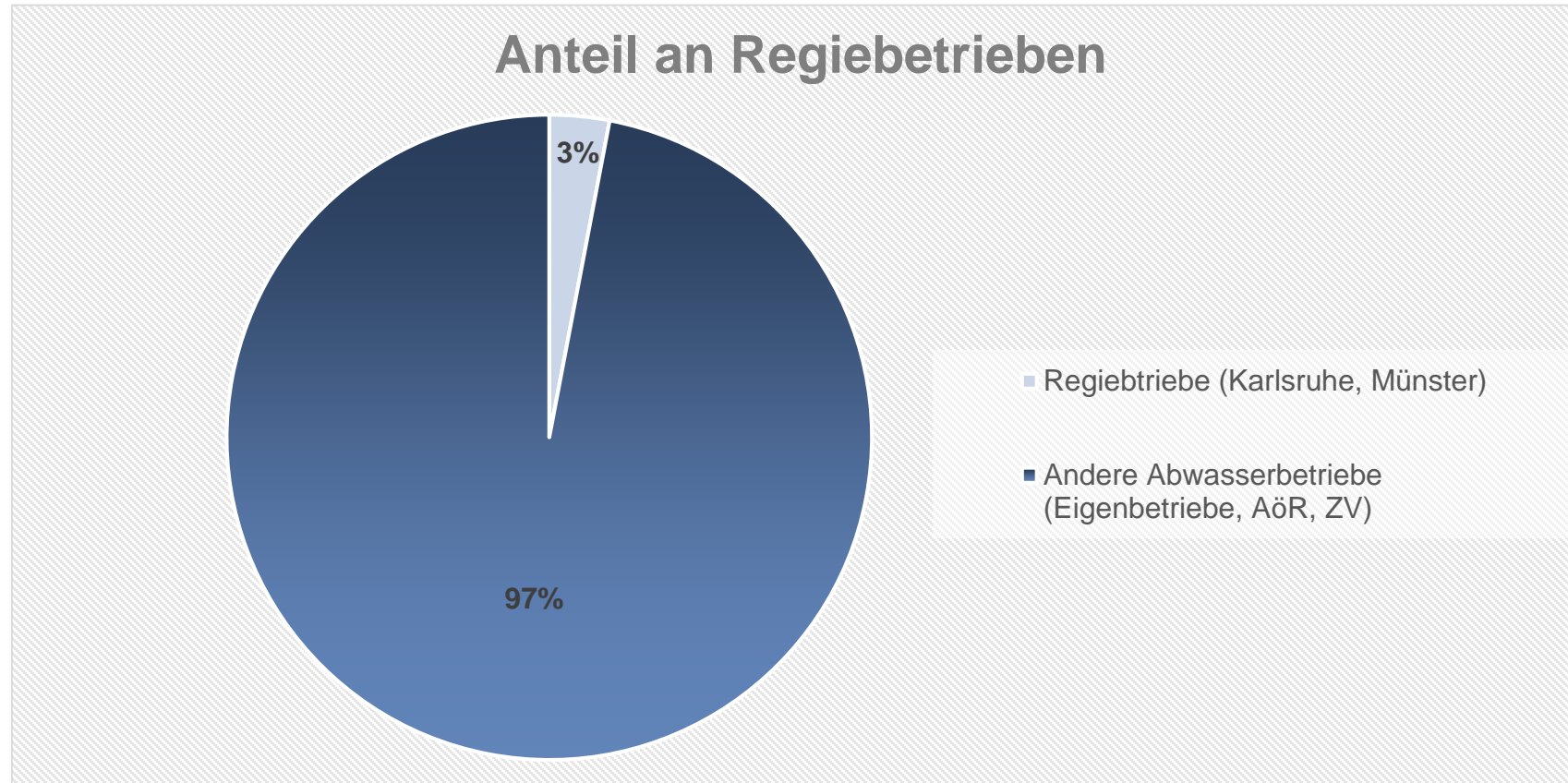
- Weiterentwicklung der Abwasserbehandlung: Konzept zum langfristigen Ausbau, der Sanierung und des Betriebes des Klärwerks
- Optimierung der Energieerzeugung und des Energieverbrauches (u.a. Stromerzeugung thermische Klärschlammverwertung, Photovoltaikausbau, Stromerzeugung aus BHKW, Abwärmenutzung, Wasserstoffproduktion, Nutzung/Vermarktung von Klärgasen)
- Aktualisierung der Vermarktungskonzepte (Fremdschlammbehandlung, Phosphorrecycling, Wasserwerkschlamm)
- Einstufung des Klärwerks als Anlage der kritischen Infrastruktur (KRITIS-Anlage)
- Voraussichtlich weiter steigende Anforderungen infolge des Klimawandels und der sich verschärfenden rechtlichen Anforderungen

▪ Investitionsbedarf:

- Umsetzung der Strategie für das klimafreundliche Klärwerk 2035+ mit einem geplanten Investitionsvolumen von ca. 350 Mio. €
- Sanierung des Kanalnetzes mit einem geplanten Investitionsvolumen von ca. 120 Mio. € bis zum Jahr 2035
- ...

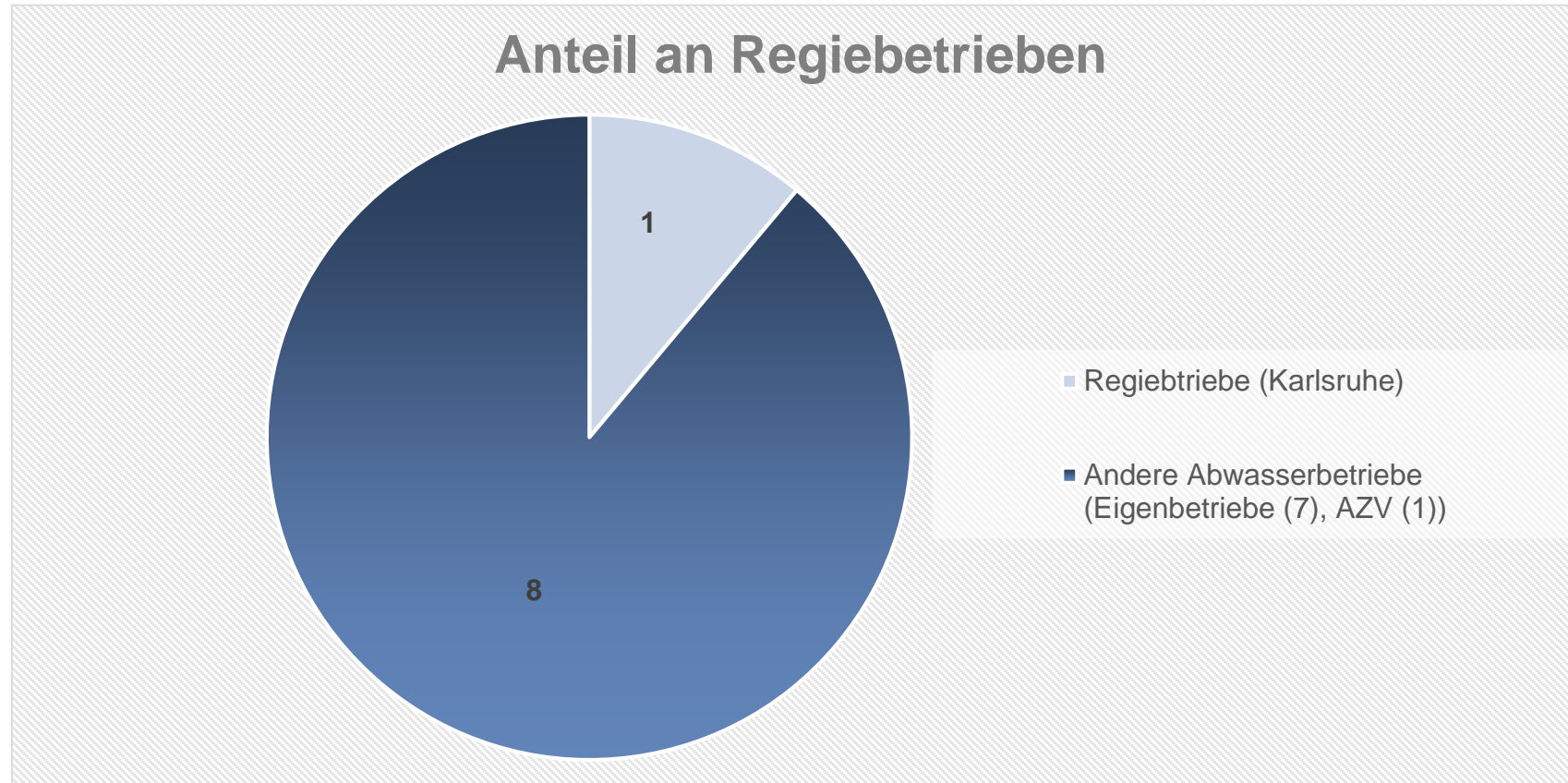
- Sicherstellung des **Investitionsbedarfs** in die **Daseinsvorsorge** der Stadt Karlsruhe
- **Weiterentwicklung** und **Optimierung** der **Organisationsstruktur** in wirtschaftlicher und betrieblicher Hinsicht zu einer modernen, leistungsfähigen und resilienten Einheit

Vergleich der 66 größten Abwasserbetriebe in Deutschland



(Datenquelle: DWA Erfahrungsaustausch der Großstädte, Bonn 2023)

Vergleich der Abwasserbetriebe in Baden-Württemberg (9 Stadtkreise)



Agenda

1	Ausgangssituation und Aufgabenstellung	2
2	Vorgehensweise	7
3	Grundsätzlich mögliche rechtliche Organisationsformen und ihre grundlegenden Unterschiede	9
4	Zielsetzungen der Stadt / des TBA und ihre Bedeutung	12
5	Bewertung der alternativen rechtlichen Organisationsformen	14
6	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	34

Bewertung von alternativen rechtlichen Organisationsformen

- a. Analyse der **Ausgangssituation**
- b. Bestimmung der grundsätzlich möglichen **rechtlichen Organisationsformen** und ihrer grundlegenden Unterschiede
- c. Bestimmung der **Zielsetzungen** der Stadt / des TBA und ihrer Bedeutung
- d. Erstellung eines **Bewertungssystems**
 - KO-Kriterien
 - Auswahlkriterien
- e. Anwendung der **KO-Kriterien**: Fokussierung auf bestimmte rechtliche Organisationsformen
- f. Anwendung der **Auswahlkriterien**: Bewertung der verbleibenden rechtlichen Organisationsformen
- g. **Zusammenfassende Bewertung** und **Empfehlung**

Agenda

1	Ausgangssituation und Aufgabenstellung	2
2	Vorgehensweise	7
3	Grundsätzlich mögliche rechtliche Organisationsformen und ihre grundlegenden Unterschiede	9
4	Zielsetzungen der Stadt / des TBA und ihre Bedeutung	12
5	Bewertung der alternativen rechtlichen Organisationsformen	14
6	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	34

Zur Erledigung der Aufgaben der öffentlichen Abwasserbeseitigung kommen insbesondere die folgenden rechtlichen Organisationsformen in Betracht ...

öffentlich-rechtliche Organisationsformen			Privatrechtliche Orga.-form
originärer Aufgabenträger			Drittbeauftragung
<u>keine</u> eigene Rechtspersönlichkeit		eigene Rechtspersönlichkeit	
integriert in Haushalt der Trägerkommune	eigener Wirtschaftsplan / Jahresabschluss		
Amt bzw. Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt	z. B. GmbH

Die rechtlichen Organisationsformen unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich...

Merkmale	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt	GmbH (u.a.)
Dienstherr / Arbeitgeber	Stadt	Stadt	Kommunalanstalt	GmbH
Tarifbindung / Zusatzversorgung	wie heute	wie heute	neu zu gestalten	neu zu gestalten
Bilanz	keine eigene	eigene (Sondervermögen)	eigene	eigene
Wirtschaftsführung	NKHR / starr	betriebswirtschaftlich	betriebswirtschaftlich	betriebswirtschaftlich
Rechnungswesen	NKHR / Doppik	NKHR oder HGB	HGB	HGB
Steuerliche Behandlung	nur im BgA steuerbar	nur im BgA steuerbar	nur im BgA steuerbar	voll steuerpflichtig
Finanzierung	Gebühren	Gebühren	Gebühren	Leistungsentgelt
Personalvertretung	Personalrat Stadt	Einzelfallbetrachtung*	eigene Personalvertretung	eigene Personalvertretung

* Nach § 5 II LPVG gelten Eigenbetriebe mit in der Regel nicht mehr als 50 Beschäftigten nicht als eigene Dienststelle. Im Übrigen ist nach § 5 IV LPVG eine Zusammenfassung mehrerer Dienststellen möglich, wenn die Mehrheit der wahlberechtigten Beschäftigten in geheimen Abstimmungen zustimmt.

Agenda

1	Ausgangssituation und Aufgabenstellung	2
2	Vorgehensweise	7
3	Grundsätzlich mögliche rechtliche Organisationsformen und ihre grundlegenden Unterschiede	9
4	Zielsetzungen der Stadt / des TBA und ihre Bedeutung	12
5	Bewertung der alternativen rechtlichen Organisationsformen	14
6	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	34

Ziele der Stadt Karlsruhe und Überleitung in ein Zielsystem

Definierte Ziele der Stadt Karlsruhe		Ableitung eines Zielsystems	
		Strategische Ziele	Operative Ziele
qualitativ	Strategische Eignung der Organisationsalternativen	<ul style="list-style-type: none"> Finanzierbarkeit notwendiger Investitionen für eine zukunftsfähige, resiliente und klimaneutrale Aufgabenwahrnehmung Langfristige Gebührenstabilität Transparenz, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für Verwaltung und Gemeinderat 	<ul style="list-style-type: none"> Sicherung der operativen Leistungserbringung Angemessene Eigenständigkeit und Flexibilität, um wirtschaftliche Vorteile nutzen und auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können.
	Sichere, nachhaltige und klimaschonende Aufgabenwahrnehmung	<ul style="list-style-type: none"> Umsetzung der sektorübergreifenden kommunalpolitischen Ziele der Stadt im Bereich Stadtentwässerung Insbesondere: Klimaneutralität im Jahr 2040 	<ul style="list-style-type: none"> Nachhaltige Durchsetzung von Qualitätsstandards und Kundenorientierung sowie Umweltstandards
	Langfristige Absicherung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung		<ul style="list-style-type: none"> Erhaltung gut funktionierender Strukturen Nutzung von Synergien Möglichkeit zur Prozessoptimierung
	Gewährleistung der hohen sozialen Standards und Arbeitsplatzsicherheit		<ul style="list-style-type: none"> Berücksichtigung der Interessen des Personals Arbeitsplatzsicherheit
quantitativ	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen.	

Agenda

1	Ausgangssituation und Aufgabenstellung	2
2	Vorgehensweise	7
3	Grundsätzlich mögliche rechtliche Organisationsformen und ihre grundlegenden Unterschiede	9
4	Zielsetzungen der Stadt / des TBA und ihre Bedeutung	12
5	Bewertung der alternativen rechtlichen Organisationsformen	14
	5.1 K.O-Kriterien zur Eingrenzung	14
	5.2 Auswahlkriterien	17
6	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	34

Bestimmung von K.O-Kriterien zur Eingrenzung möglicher Organisationsformen

- **Keine erheblichen Mehrkosten** durch die Umorganisation!
 - Transaktionsphase: Möglichkeit der steuerneutralen Übertragung des Anlagevermögens
 - Betriebsphase: Keine erheblichen steuerlichen Nachteile (z. B. Umsatzsteuer)
- Neue Organisationsform muss öffentlich-rechtlicher **Aufgabenträger** sein können!

Eingrenzung möglicher Organisationsformen anhand der K.O-Kriterien

K.O.-Kriterium	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt	GmbH (u.a.)
Keine erheblichen Mehrkosten durch die Umorganisation				
Transaktionsphase	Übertragung des Anlagevermögens nicht erforderlich	steuerneutrale Übertragung des Anlagevermögens	steuerneutrale Übertragung des Anlagevermögens im hoheitlichen Bereich	<u>Keine</u> steuerneutrale Übertragung des Anlagevermögens
Betriebsphase	<u>Keine</u> steuerlichen Nachteile	<u>Keine</u> steuerlichen Nachteile	<u>Keine</u> erheblichen steuerlichen Nachteile im hoheitlichen Bereich	erhebliche steuerliche Nachteile (z. B. Umsatzsteuer)
Originärer Aufgabenträger	Möglich	Möglich	Möglich	Nicht möglich

Bewertung der Organisationsformen anhand der Auswahlkriterien

(zu steuerlichen Auswirkungen siehe im Einzelnen Folie 33)

Agenda

1	Ausgangssituation und Aufgabenstellung	2
2	Vorgehensweise	7
3	Grundsätzlich mögliche rechtliche Organisationsformen und ihre grundlegenden Unterschiede	9
4	Zielsetzungen der Stadt / des TBA und ihre Bedeutung	12
5	Bewertung der alternativen rechtlichen Organisationsformen	14
5.1	K.O-Kriterien zur Eingrenzung	14
5.2	Auswahlkriterien	17
6	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	34

Bestimmung von Auswahlkriterien aus dem Zielsystem

qualitativ	Strategische Ziele	Finanzierbarkeit notwendiger Investitionen für eine zukunftsfähige, resiliente und klimaneutrale Aufgabenwahrnehmung
		Langfristige Gebührenstabilität
		Transparenz, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für Verwaltung und Gemeinderat
		Umsetzung der sektorübergreifenden kommunalpolitischen Ziele der Stadt im Bereich Stadtentwässerung, insbesondere: Klimaneutralität im Jahr 2040
	Operative Ziele	Sicherung der operativen Leistungserbringung
		Angemessene Eigenständigkeit und Flexibilität, um wirtschaftliche Vorteile nutzen und auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können
		Nachhaltige Durchsetzung von Qualitätsstandards und Kundenorientierung sowie Umweltstandards
		Erhaltung gut funktionierender Strukturen, Nutzung von Synergien und Möglichkeit zur Prozessoptimierung
	Umsetzungsziele	Berücksichtigung der Interessen des Personals und Arbeitsplatzsicherheit
		Möglichkeit der Einbindung in vorhandene Strukturen der Stadt Karlsruhe
quantitativ		Beherrschbarkeit Umsetzungsrisiken /-aufwand (rechtlich/steuerlich/organisatorisch)
		Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

GESAMTBEWERTUNG

Beschreibung der einzelnen Auswahlkriterien (I/III)

strategisch	<p>Finanzierbarkeit notwendiger Investitionen für eine zukunftsfähige, resiliente und klimaneutrale Aufgabenwahrnehmung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kann die Finanzierung von notwendigen Investitionen für eine zukunftsfähige, resiliente und klimaneutrale Aufgabenwahrnehmung gesichert werden?
	<p>Einfluss auf langfristige Gebührenentwicklung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie und in welchem Umfang kann das strategische Ziel einer langfristig moderaten Gebührenentwicklung durch die Stadt Karlsruhe unter den jeweils geltenden Rahmenbedingungen beeinflusst werden?
	<p>Transparenz, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für Verwaltung und Gemeinderat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie kann Einflussnahme und Kontrolle durch die Stadt Karlsruhe rechtlich gewährleistet werden? • Wie eigenständig können die Organisationseinheiten agieren? • Wie und in welchem Umfang kann die Stadt Karlsruhe die strategischen und operativen Aktivitäten (Abwasserbeseitigung / übrigen Aufgabenbereiche) erkennen und darauf Einfluss nehmen?
	<p>Umsetzung der sektorübergreifenden kommunalpolitischen Ziele der Stadt im Bereich Stadtentwässerung, insbesondere: Klimaneutralität im Jahr 2040</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie kann die Stadt Karlsruhe zukünftige Maßnahmen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Klimaneutralität im Jahr 2040 bzw. deren Umsetzung beeinflussen? • Wie kann die Stadt Karlsruhe Einfluss auf sozialpolitische Themen in Zusammenhang mit der Stadtentwässerung nehmen?

Beschreibung der einzelnen Auswahlkriterien (II/III)

operativ

<p>Sicherung der operativen Leistungserbringung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ist die ständige und dauerhafte Aufrechterhaltung der Pflichtaufgaben gesichert? • Wie schnell und wirksam kann auf Leistungsstörungen reagiert werden?
<p>Angemessene Eigenständigkeit und Flexibilität, um wirtschaftliche Vorteile nutzen und auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kann die mit der Aufgabenwahrnehmung betraute Organisation die Ausführung der Leistungen eigenständig und flexibel unter Berücksichtigung unternehmerischer Grundsätze planen, disponieren und ausführen? • Wie kurzfristig kann auf Änderungen des Aufgaben-/Leistungsumfangs reagiert werden?
<p>Nachhaltige Durchsetzung von Qualitätsstandards und Kundenorientierung sowie Umweltstandards</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kann die Stadt Karlsruhe Qualitäts- und Umweltstandards vorgeben, unmittelbar (um-) gestalten, deren Einhaltung kontrollieren und auf Abweichungen wirksam reagieren? • Kann eine hohe Kundenorientierung erreicht werden?
<p>Erhaltung gut funktionierender Strukturen, Nutzung von Synergien und Möglichkeit zur Prozessoptimierung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Synergiepotentiale können von einer Organisation (neu) erschlossen werden? • Welche Dis-Synergien werden durch die Organisation vermieden? • Welche Möglichkeiten bestehen, um Prozesse effektiv und effizient zu gestalten?
<p>Berücksichtigung der Interessen des Personals und Arbeitsplatzsicherheit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ermöglicht die Organisation die Berücksichtigung folgender Punkte: Attraktivität des Tarif- und Entlohnungssystems, Flexibilität bei der Vergütung von Leistungsträgern, Möglichkeiten zur Ausgestaltung von Anreizsystemen, Attraktivität des sonstigen Arbeitsumfelds? • Wie kann Arbeitsplatzsicherheit gewährleistet werden?

Beschreibung der einzelnen Auswahlkriterien (III/III)

Umsetzung

Möglichkeit der **Einbindung in vorhandene Strukturen** der Stadt Karlsruhe

- Können gegebene Strukturen der Gesamtorganisation der Stadt Karlsruhe und der Gremien für die Zielstruktur genutzt werden?
- Kann die neue Zielstruktur in bestehende städtische Strukturen integriert werden?

Beherrschbarkeit **Umsetzungsrisiken/-aufwand** (rechtlich/steuerlich/organisatorisch)

- Risikogeneigntheit und Beherrschbarkeit des Umsetzungsprozesses; Minimierung des rechtlichen/steuerlichen/organisatorischen Umsetzungsaufwands; Bewertung des rechtlichen Umsetzungsaufwandes (Verfahren, Beteiligung Kommunalaufsicht, Gremienbeteiligung, usw.)

Strategische Ziele:

Finanzierbarkeit notwendiger Investitionen für eine zukunftsfähige, resiliente und klimaneutrale Aufgabenwahrnehmung

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen		<ul style="list-style-type: none"> Die Aufnahme von Krediten ist, unabhängig von der Gesamtfinanzierung der Stadt möglich, solange Zinsen und Tilgung über Gebühren (kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen) refinanziert werden <p>Siehe LT-Drs. 16/1525 v. 31.01.2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> Durch ihre eigenständige juristische Person können Kredite aufgenommen werden, solange Zinsen und Tilgung nicht aus dem allgemeinen Haushalt bedient werden
Schwächen / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> Da das Amt / der Regiebetrieb keine eigenständige juristische Person ist, kann es eigenständig keine Kredite aufnehmen Die Aufnahme von Krediten ist abhängig von der Gesamtfinanzierung der Stadt und aktuell nur begrenzt zulässig („Investitionsdeckel“) 		
Bewertung	-	+	+




Strategische Ziele:

Einfluss auf langfristige Gebührenentwicklung

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> Einflussnahme auf den Haushaltsplan und Gebühren über Gemeinderat / Ausschüsse ist möglich. Direkte Einflussnahme der Politik auf die Gebührenentwicklung ist gegeben. 	<ul style="list-style-type: none"> Einflussnahme auf den Wirtschaftsplan und Gebühren über Gemeinderat / Betriebsausschuss möglich Direkte Einflussnahme der Politik auf die Gebührenentwicklung ist gegeben. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunalanstalt hat sich über eigene Gebühreneinnahmen zu finanzieren und trägt die Verantwortung für die Gebührenentwicklung Einflussnahme auf den Wirtschaftsplan und Gebühren über den Verwaltungsrat möglich Mitglieder des Verwaltungsrats sind BM / Beigeordneter und vom Gemeinderat bestellte Mitglieder. Dadurch Einflussnahme der Politik auf die Gebührenentwicklung möglich.
Schwächen / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> Die Abhängigkeit von der Gesamtfinanzierung der Stadt (insb. „Investitionsdeckel“) limitiert die Möglichkeiten einer Investitionsstrategie, die auf eine langfristig moderate Gebührenentwicklung gerichtet ist. 		
Bewertung			

Strategische Ziele:

Transparenz, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für Verwaltung und Gemeinderat

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volle Transparenz bei der Leistungserbringung grundsätzlich möglich ▪ Direkte Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volle Transparenz bei der Leistungserbringung grundsätzlich möglich ▪ Direkte Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten (z.B. OB hat Weisungsrecht gegenüber Eigenbetriebsleitung gem. § 10 Abs. 1 EigBG) ▪ Unternehmerischer Handlungsspielraum des Eigenbetriebs kann im Rahmen der Satzung ausgestaltet werden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volle Transparenz bei der Leistungserbringung grundsätzlich möglich ▪ Unternehmerischer Handlungsspielraum der Kommunalanstalt besteht, wobei Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten der Stadt über den Verwaltungsrat v. a. bei grundsätzlichen strategischen Entscheidungen bestehen bleiben. Im Einzelnen richtet sich dies nach der Anstaltssatzung.
Schwächen / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einbindung in die allgemeinen Strukturen von Verwaltung und Gemeinderat führt zu einer Aufteilung von Zuständigkeiten und zu Entscheidungsprozessen, die für die Aufgabenstellung der Stadtentwässerung, insbesondere hinsichtlich der Investitionsbedarfe im Klärwerk, nicht passend sind. ▪ Fehlende Möglichkeit zur Anwendung des HGB-Rechts verhindert insb. Kontrolle über Benchmarking. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunalanstalt ist grds. auf große Eigenständigkeit angelegt. Über Satzung kann dies nur bedingt verändert werden. ▪ Weisungsrecht des Gemeinderates nur ggü Verwaltungsrat und nur in den in der Satzung vorgesehen Fällen. ▪ Keine unmittelbaren Weisungsrechte gegenüber dem Vorstand der Kommunalanstalt
Bewertung			

Strategische Ziele:

Umsetzung der sektorübergreifenden kommunalpolitischen Ziele der Stadt im Bereich Stadtentwässerung, insbesondere: Klimaneutralität im Jahr 2040

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> Die Einbringung der kommunalpolitischen Ziele kann durch den Gemeinderat / Ausschüsse gestaltet und kontrolliert werden Zukunftsfähigkeit und Flexibilität kann über den Gemeinderat / Ausschüsse proaktiv beeinflusst werden Langfristige Umsetzung der kommunalpolitischen Ziele und zukunftsorientiertes Agieren 	<ul style="list-style-type: none"> Die Einbringung der kommunalpolitischen Ziele kann durch den Gemeinderat / Betriebsausschuss gestaltet und kontrolliert werden Zukunftsfähigkeit und Flexibilität kann über den Gemeinderat / Betriebsausschuss proaktiv beeinflusst werden Langfristige Umsetzung der kommunalpolitischen Ziele und zukunftsorientiertes Agieren 	<ul style="list-style-type: none"> Die Einbringung der kommunalpolitischen Ziele kann durch den Verwaltungsrat gestaltet und kontrolliert werden Zukunftsfähigkeit und Flexibilität kann über den Verwaltungsrat proaktiv beeinflusst werden Langfristige Umsetzung der kommunalpolitischen Ziele und zukunftsorientiertes Agieren
Schwächen / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> Durch die Einbindung in den gesamtstädtischen Kontext stehen ggf. aufgabenspezifische Ziele weniger im Fokus Kreditobergrenze („Investitionsdeckel“) gefährdet Zielerreichung. 		
Bewertung	-	+	+

Operative Ziele:

Sicherung der operativen Leistungserbringung

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> Das Amt / der Regiebetrieb hat die Hoheit über die operative Leistungserbringung Schnelle Reaktionsmöglichkeiten bei Leistungsstörungen (direkter Einfluss) und Änderungen des Aufgaben- und Leistungsumfangs Deutliche Effizienzvorteile insofern, als operative Leistungserbringung der unterschiedlichen operativen Bereiche des Amtes verknüpft ist 	<ul style="list-style-type: none"> Der Eigenbetrieb hat die Hoheit über die operative Leistungserbringung Schnelle Reaktionsmöglichkeiten bei Leistungsstörungen (direkter Einfluss) und Änderungen des Aufgaben- und Leistungsumfangs Deutliche Effizienzvorteile möglich, wenn operative Leistungserbringung der operativen Bereiche des Eigenbetriebs und des Amtes verknüpft wird Effiziente Beschaffungsvorgänge möglich 	<ul style="list-style-type: none"> Die Kommunalanstalt hat die Hoheit über die operative Leistungserbringung Schnelle Reaktionsmöglichkeiten bei Leistungsstörungen (direkter Einfluss) und Änderungen des Aufgaben- und Leistungsumfangs Effiziente Beschaffungsvorgänge
Schwächen / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> Integration des Amtes / Regiebetriebes in gesamtstädtische Entscheidungsstrukturen (Querschnittsfunktionen) kann die optimale Ausgestaltung der operativen Leistungserbringung einschränken Umfangreiche Gremienbefassung können Beschaffungsvorgänge erschweren 		<ul style="list-style-type: none"> Weniger Effizienzvorteile realisierbar, da die operative Leistungserbringung der unterschiedlichen Bereiche aufgrund der Selbständigkeit der Kommunalanstalt nicht eng verknüpft werden kann Bei Leistungsaustausch mit Stadt stets Vertrag erforderlich.
Bewertung	-	+	-




Operative Ziele:

Angemessene Eigenständigkeit und Flexibilität, um wirtschaftliche Vorteile nutzen und auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen		<ul style="list-style-type: none"> Angemessene unternehmerische Flexibilität und Eigenständigkeit in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Eigenbetriebs (z.B. Eigenbetriebssatzung) sowie der Begleitung durch die städtischen Querschnittsfunktionen 	<ul style="list-style-type: none"> Hohe unternehmerische Flexibilität und Eigenständigkeit in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Kommunalanstalt (z.B. Anstaltssatzung) sowie der Begleitung durch die städtischen Querschnittsfunktionen
Schwächen / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> Eingeschränkte unternehmerische Flexibilität und Eigenständigkeit Höheres Risiko, dass zusätzliche Schnittstellen mit anderen städtischen Strukturen (Querschnittsfunktionen) entstehen und Prozesse komplexer werden. 		<ul style="list-style-type: none"> Hohe Flexibilität birgt das Risiko der Abweichung von gesamtstädtischen Zielsetzungen.
Bewertung	-	+	- +




Operative Ziele:

Nachhaltige Durchsetzung von Qualitätsstandards und Kundenorientierung sowie Umweltstandards

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dauerhafter und unmittelbarer Einfluss auf Kundenorientierung und Umsetzung von Qualitäts- und Umweltstandards ▪ Möglichkeit der Einführung einheitlicher und übergreifender Qualitäts- und Umweltstandards 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dauerhafter und unmittelbarer Einfluss auf Kundenorientierung und Umsetzung von Qualitäts- und Umweltstandards ▪ Möglichkeit der Einführung einheitlicher und übergreifender Qualitäts- und Umweltstandards 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dauerhafter und unmittelbarer Einfluss auf Kundenorientierung und Umsetzung von Qualitäts- und Umweltstandards
Schwächen / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risiko der Verzögerung von Veränderungsprozessen hinsichtlich Qualitäts- und Umweltstandards aufgrund der engen Einbindung in städtischen Gesamtkontext 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risiko, dass Qualitäts- und Umweltstandards aufgrund der Selbstständigkeit nicht einheitlich und übergreifend eingeführt werden können
Bewertung			

Operative Ziele:

Erhaltung gut funktionierender Strukturen, Nutzung von Synergien und Möglichkeit zur Prozessoptimierung

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> Gut funktionierende Strukturen und Synergien innerhalb des TBA 	<ul style="list-style-type: none"> Einbindung/Anbindung „problemlos“ möglich Synergien im operativen Bereich („gemeinsames Bauen“) können aufgrund der Nähe weiterhin genutzt werden Eigenständigkeit schafft Möglichkeiten zur Prozessoptimierung (z. B. Anwendung HGB-Recht möglich) 	<ul style="list-style-type: none"> Eigenständigkeit schafft Möglichkeiten zur Prozessoptimierung (z. B. Anwendung HGB-Recht)
Schwächen / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> Möglichkeiten zur Prozessoptimierung sind eingeschränkt (z. B. Anwendung HGB-Recht nicht möglich) 		<ul style="list-style-type: none"> Risiko von Dis-Synergien aufgrund der Selbständigkeit der Kommunalanstalt Erhöhter Umsetzungsaufwand
Bewertung			

Operative Ziele:

Berücksichtigung der Interessen des Personals und Arbeitsplatzsicherheit

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> Keine Veränderung oder Verbesserung der Arbeitsplatzsicherheit (Amt / Regiebetrieb = städtisches Personal) 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Veränderung oder Verbesserung der Arbeitsplatzsicherheit (Eigenbetrieb = städtisches Personal) Eigenbetrieb mit in der Regel ab 50 Beschäftigte hat grds. eigenen Personalrat, jedoch ist Zusammenfassung mit anderen Dienststellen möglich, wenn Mehrheit der wahlberechtigten Beschäftigten in geheimer Abstimmung zustimmt. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunalanstalt hat eigene Personalvertretungen, die eine aufgabenbezogene Mitbestimmung sicherstellt Im Rahmen des Personalübergangs kann Bestandsschutz geregelt werden Hohe Flexibilität hinsichtlich der Personalplanung und des Personaleinsatzes
Schwächen / Risiken			<ul style="list-style-type: none"> Hoher Aufwand für Personalüberleitung Neustrukturierung/Veränderung birgt generell das Risiko, dass Mitarbeiter das Unternehmen verlassen
Bewertung	+	+	+ -

Umsetzungsziele:

Möglichkeit der Einbindung in vorhandene Strukturen der Stadt Karlsruhe

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> Bereits in vorhandene Strukturen eingebunden 	<ul style="list-style-type: none"> Einbindung/Anbindung „problemlos“ möglich 	
Schwächen / Risiken			<ul style="list-style-type: none"> Einbindung/Anbindung nur bedingt möglich.
Bewertung	+	+	-

Umsetzungsziele:

Beherrschbarkeit Umsetzungsrisiken /-aufwand (rechtlich/steuerlich/organisatorisch)

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> Keine Umsetzungsrisiken/-aufwand 	<ul style="list-style-type: none"> Gründung Eigenbetrieb für hoheitliche Aufgaben praxiserprobt 	<ul style="list-style-type: none"> Gründung und Aufgabenübertragung AöR für hoheitliche Aufgaben ist praxiserprobt
Schwächen / Risiken		<ul style="list-style-type: none"> Gewisser Umsetzungsaufwand, aber deutlich geringer als bei Kommunalanstalt 	<ul style="list-style-type: none"> Umsetzungsrisiken abhängig von dem Erfahrungshintergrund der handelnden Personen und der Strukturiertheit / Stringenz des Umsetzungsprozesses Hoher Umsetzungsaufwand
Bewertung	+	+ -	-

Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen

	Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt
Stärken / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> Keine Ertrag- und Umsatzsteuern in der laufenden Besteuerung (mit Ausnahme gewerbliche Leistungen und Umsatzsteuerpflicht im Rahmen von § 2b UStG) 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Ertrag- und Umsatzsteuern in der laufenden Besteuerung (mit Ausnahme gewerbliche Leistungen und Umsatzsteuerpflicht im Rahmen von § 2b UStG) Keine Steuerbelastung im Rahmen der Transaktion (keine Ertragsteuern, keine Umsatzsteuer, keine Grunderwerbsteuer, da kein Rechtsträgerwechsel) Keine Umsatzsteuerpflicht für Leistungen des Eigenbetriebs für die Stadt und umgekehrt Übertragung von BgAs auf den Eigenbetrieb löst keine Ertragsteuern aus, solange der BgA selbst unverändert bleibt 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Ertrag- und Umsatzsteuern in der laufenden Besteuerung (mit Ausnahme gewerbliche Leistungen und Umsatzsteuerpflicht im Rahmen von § 2b UStG) Übertragung von Vermögen aus dem hoheitlichen Bereich unterliegt nicht der Besteuerung Übertragung von Grundstücken auf die Kommunalanstalt grunderwerbsteuerfrei, sofern diese nicht überwiegend in einem BgA verwendet werden
Schwächen / Risiken			<ul style="list-style-type: none"> Übertragung von Grundstücken zur überwiegenden Nutzung in BgAs löst Grunderwerbsteuer aus Steuerbelastung im Rahmen der Transaktion in Bezug auf BgAs möglich (Ertragsteuern) Ggf. vorhandene steuerliche Verlustvorträge von BgAs gehen möglicherweise verloren Unsicherheit hinsichtlich möglicher Umsatzsteuerpflicht für Leistungen der Kommunalanstalt für die Stadt und umgekehrt Einholung kostenpflichtiger verbindlicher Auskünfte beim Finanzamt notwendig
Bewertung	+	+	-

Agenda

- | | | |
|----------|---|----|
| 1 | Ausgangssituation und Aufgabenstellung | 2 |
| 2 | Vorgehensweise | 7 |
| 3 | Grundsätzlich mögliche rechtliche Organisationsformen und ihre grundlegenden Unterschiede | 9 |
| 4 | Zielsetzungen der Stadt / des TBA und ihre Bedeutung | 12 |
| 5 | Bewertung der alternativen rechtlichen Organisationsformen | 14 |
| 6 | Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung | 34 |

Bestimmung von Auswahlkriterien aus dem Zielsystem

		Amt / Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Kommunalanstalt		
qualitativ	Strategische Ziele	Finanzierbarkeit notwendiger Investitionen	(-)	(+)	(+)	
		Einfluss auf die Gebührenentwicklung	(+) (-)	(+)	(+)	
		Transparenz, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten	(+) (-)	(+)	(+) (-)	
		Umsetzung der sektorübergreifenden kommunalpolitischen Ziele	(-)	(+)	(+)	
	Operative Ziele	Sicherung der operativen Leistungserbringung	(-)	(+)	(-)	
		Angemessene Eigenständigkeit und Flexibilität	(-)	(+)	(+) (-)	
		Qualitätsstandards, Kundenorientierung und Umweltstandards	(+) (-)	(+)	(+) (-)	
		Erhaltung von Strukturen, Nutzung von Synergien, Prozessopt.	(+) (-)	(+)	(+) (-)	
	Umsetzungsziele	Interessen des Personals und Arbeitsplatzsicherheit	(+)	(+)	(+) (-)	
		Einbindung in vorhandene Strukturen der Stadt	(+)	(+)	(-)	
		Beherrschbarkeit Umsetzungsrisiken /-aufwand	(+)	(+) (-)	(-)	
	quantitativ		Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung	(+)	(+)	(-)

GESAMTBEWERTUNG

Die Gesamtbewertung auf Basis der qualitativen und quantitativen Bewertung ergibt die folgende Handlungsempfehlung

- **Umwandlung** des **Bereiches Stadtentwässerung** des Tiefbauamtes der Stadt Karlsruhe in einen **Eigenbetrieb** unter Anwendung der handelsrechtlichen Eigenbetriebsverordnung (EigBVO-HGB)

Begründung der Empfehlung

- Der Eigenbetrieb ist eine seit Jahren etablierte, öffentlich-rechtliche Organisationsform, mit der nahezu alle großen Städte in Baden –Württemberg die Aufgaben im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung erfüllen.
- Sicherstellung der Leistungsfähigkeit und der notwendigen Investitionen unabhängig von etwaigen haushaltsrechtlichen oder finanzwirtschaftlichen Restriktionen der Trägerkommune
- Beibehaltung einer engen politischen und verwaltungsmäßigen Einbindung in die Stadt als Trägerkommune
- Möglichkeit der Ausrichtung auf die wirtschaftliche Unternehmensführung bei der Erledigung der übertragenen Aufgaben
- Möglichkeit einer stärker eigenständigen Betriebsführung, unter Beibehaltung bestehender operativer Synergien mit anderen Bereichen des TBA, mit ausschließlich auf die betrieblichen Erfordernisse ausgerichteten Entscheidungen
- Mehr Transparenz und Erfolgskontrolle bei Nutzung des Gestaltungsraums bei der Ausprägung des betrieblichen Rechnungswesens
- Die Anwendung der handelsrechtlichen Eigenbetriebsverordnung führt zu einer unternehmerischen Wirtschaftsführung mit unternehmerischer Verantwortung und effizientem Handeln.

Für weitergehende Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung

Dr. Holger Weiß, LL.M.
Partner

Büro Freiburg

T: +49 (0) 761 21149-49
M: +49 (0) 1511 819 58 26

weiss@w2k.de



Jochen Storz
Partner

Büro Stuttgart

T: +49 (0) 711 16 46 628
M: +49 (0) 170 861 97 81

jochen.storz@bansbach-gmbh.de



Jens Petschel
Partner

Büro Stuttgart

T: +49 (0) 711 16 46 685
M: +49 (0) 162 233 89 64

jens.petschel@econum.de

