

ANLAGE 2 Bewertung der alternativen rechtlichen Organisationsformen

Detaillierte Beschreibung der Auswahlkriterien

a. Finanzierbarkeit notwendiger Investitionen für eine zukunftsfähige, resiliente und klimaneutrale Aufgabenwahrnehmung.

Die „Finanzierbarkeit notwendiger Investitionen für eine zukunftsfähige, resiliente und klimaneutrale Aufgabenwahrnehmung“ (siehe ANLAGE 1, Folie 22) ist ein sehr wichtiges Bewertungskriterium. Die Stadtentwässerung kann in der derzeitigen Organisationsform (Zugehörigkeit zum Tiefbauamt, Regiebetrieb) nicht eigenständig Kredite aufnehmen. Vielmehr hängt die Möglichkeit zur Aufnahme von Krediten von der Gesamtfinanzierung der Stadt ab und ist aktuell auf Grund von Vorgaben der Kommunalaufsichtsbehörde nur begrenzt zulässig („Investitionsdeckel“).

Bei einem Eigenbetrieb und einer Kommunalanstalt ist dies anders. Hier ist die Aufnahme unabhängig von der Gesamtfinanzierung der Stadt möglich, soweit Zinsen und Tilgung über eigene Einnahmen des Eigenbetriebs bzw. der Kommunalanstalt (insb. aus Gebühren und Beiträgen) refinanziert werden können. Unter diesen Voraussetzungen werden aufgenommene Kredite nicht als solche der Stadt betrachtet und werden folglich auch nicht auf das Gesamtkreditvolumen der Stadt angerechnet.

b. Einfluss auf die langfristige Gebührenentwicklung

Der wünschenswerte politische „Einfluss auf die langfristige Gebührenentwicklung“ (siehe ANLAGE 1, Folie 23) ist im Grundsatz bei allen drei Organisationsformen gegeben. Sowohl beim Regie- als auch beim Eigenbetrieb können der Gemeinderat und/oder der zuständige Ausschuss den Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan und die Beitrags- und Gebührensatzung bestimmen. Bei der Kommunalanstalt wäre die Einflussnahme über den Verwaltungsrat möglich. Einzelheiten richten sich jeweils nach dem Satzungsrecht.

Jedoch ist der faktische Handlungsspielraum beim Regiebetrieb geringer. Hier beschränkt die Abhängigkeit von der Gesamtfinanzierung der Stadt (insb. „Investitionsdeckel“) die Möglichkeit einer langfristigen, haushaltsperiodenübergreifend angelegten, Investitionsstrategie und damit auch die Handlungsmöglichkeiten zur Sicherstellung einer langfristig moderaten Gebührenentwicklung.

c. Transparenz, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für Verwaltung und Gemeinderat

Bezüglich des Kriteriums „Transparenz, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für Verwaltung und Gemeinderat“ (siehe ANLAGE 1, Folie 24) ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Die Transparenz der Leistungserbringung ist bei allen Organisationsformen gleichermaßen gewährleistet. Unterschiede bestehen jedoch bei den Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten.

Beim Regiebetrieb bestehen durch dessen Eingliederung in die allgemeinen Organisationsstrukturen der Stadt sehr direkte und enge Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten. Das ist zwar grundsätzlich positiv, passt aber nicht zu allen Aufgabenstellungen der Stadtentwässerung, insbesondere nicht zu den Investitionsbedarfen im Klärwerk. Hier sind größere unternehmerische Handlungsspielräume sachangemessen. Als Nachteil erweist sich auch, dass das Rechnungswesen des Regiebetriebs nicht am HGB ausgerichtet werden kann, so dass eine Steuerung über Benchmarking-Systeme erschwert ist.

Bei der Organisationsform des Eigenbetriebs bestehen ebenfalls direkte politische Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere auf Seiten des Oberbürgermeisters und des Betriebsausschusses. Gleichzeitig können aber angemessene unternehmerische Handlungsspielräume geschaffen werden. Wie groß die Spielräume sind, hängt dabei von der Ausgestaltung der Betriebssatzung, nämlich vor allem von der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen

Eigenbetriebsleitung, Betriebsausschuss und Gemeinderat ab. Die Entscheidung über den Erlass und etwaige Änderungen der Betriebsatzung liegt allein beim Gemeinderat.

Die Kommunalanstalt ist – im Vergleich zu Regie- und Eigenbetrieb – auf eine deutlich größere Selbständigkeit angelegt. Eine Steuerung kann grundsätzlich nur über den Verwaltungsrat erfolgen, und zwar vor allem bei grundsätzlichen strategischen Entscheidungen. In der Anstaltssatzung kann sich der Gemeinderat Weisungsrechte gegenüber dem Verwaltungsrat vorbehalten. Direkte Weisungsmöglichkeiten gegenüber dem Vorstand sind jedoch nicht vorgesehen. Die politischen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten sind daher insgesamt geringer.

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

Bezüglich dieses Kriteriums (siehe ANLAGE 1, Folie 25) ist zunächst festzustellen, dass der politische Einfluss des Gemeinderats auf die Definition und Umsetzung der Zielsetzungen durch die Stadtentwässerung bei allen Organisationsformen gewährleistet ist. Das gilt – da es sich vor allem um strategische Fragen handelt – auch für die Kommunalanstalt.

Beim Regiebetrieb stehen jedoch gegebenenfalls aufgabenspezifische Ziele weniger im Fokus, weil der Regiebetrieb in den gesamtstädtischen Kontext eingebunden ist. Vor allem sind die Handlungsspielräume faktisch geringer. Die Kreditobergrenze („Investitionsdeckel“) kann die Zielerreichung – insbesondere im Bereich Klimaneutralität – sogar gefährden.

e. Sicherung der operativen Leistungserbringung

Bezüglich der „Sicherung der operativen Leistungserbringung“ (siehe ANLAGE 1, Folie 26) sind sowohl beim Regiebetrieb als auch bei der Kommunalanstalt gewisse Nachteile zu verzeichnen: Beim Regiebetrieb resultieren diese Nachteile aus der Integration in die gesamtstädtischen Entscheidungsstrukturen. Das kann zu ineffizienten Abstimmungsnotwendigkeiten und umfangreichen Gremienbefassungen führen, was insbesondere Beschaffungsvorgänge erschweren kann. Bei der Kommunalanstalt resultieren die Nachteile umgekehrt daraus, dass sie rechtlich verselbständigt ist, so dass die operative Leistungserbringung schlechter mit den operativen Bereichen des TBA verknüpft werden kann und bei jedem Leistungsaustausch ein Vertrag erforderlich ist. Der Eigenbetrieb weist diese Nachteile nicht auf: Auf Grund seiner wirtschaftlichen Verselbständigung ist er einerseits nicht in die gesamtstädtischen Entscheidungsstrukturen integriert und kann daher flexibler agieren. Andererseits ist er rechtlich unselbständig, was eine enge Verknüpfung seiner operativen Leistungen mit den operativen Bereichen des Tiefbauamtes ermöglicht.

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

Auch bei dem Kriterium „Eigenständigkeit und Flexibilität“ (siehe ANLAGE 1, Folie 27) schneidet die Organisationsform „Eigenbetrieb“ am besten ab. Sie weist insgesamt einen angemessenen Grad an unternehmerischer Flexibilität und Eigenständigkeit auf, so dass wirtschaftliche Vorteile genutzt werden können, ohne dass die Rückbindung an den Gemeinderat und die Verwaltung verloren gehen würde. Über die Betriebsatzung können geeignete Kompetenzverteilungsregeln geschaffen werden. Der Regiebetrieb weist hingegen nur eine eingeschränkte Flexibilität und unternehmerische Eigenständigkeit auf. Es können zusätzliche Schnittstellen mit anderen städtischen Strukturen entstehen und Prozesse komplexer machen. Die Kommunalanstalt bildet das andere Extrem. Hier besteht eine so hohe Flexibilität, dass das Risiko der Abweichung von gesamtstädtischen Zielsetzungen besteht.

g. Nachhaltige Durchsetzung von Qualitätsstandards und Kundenorientierung sowie Umweltstandards

Was die „nachhaltige Durchsetzung von Qualitätsstandards und Kundenorientierung sowie Umweltstandards“ angeht (siehe ANLAGE 1, Folie 28), so ermöglichen alle Organisationsformen einen dauerhaften und unmittelbaren Einfluss. Bei Regiebetrieb und Eigenbetrieb besteht die Möglichkeit zur Einführung einheitlicher und übergreifender Umweltstandards. Bei der Kommunalanstalt besteht auf Grund ihrer Selbständigkeit dagegen ein gewisses Risiko, dass derartige einheitlich und übergreifende Umweltstandards nicht durchgesetzt werden können. Beim Regiebetrieb besteht wegen der engen Einbindung in den städtischen Gesamtkontext ein gewisses Risiko, dass sich Veränderungsprozesse verzögern könnten.

h. Erhaltung gut funktionierender Strukturen, Nutzung von Synergien und Möglichkeiten zur Prozessoptimierung

Das Kriterium „Erhaltung gut funktionierender Strukturen, Nutzung von Synergien und Möglichkeiten zur Prozessoptimierung“ (siehe ANLAGE 1, Folie 29) bedarf der differenzierten Betrachtung.

Würden man den Regiebetrieb fortführen, so blieben die gut funktionierenden Strukturen und Synergien innerhalb des TBA unberührt. Allerdings wären die Möglichkeiten zur Prozessoptimierung eingeschränkt, z. B. weil die Anwendung des HGB-Rechts nicht möglich ist.

Bei Umwandlung in einen Eigenbetrieb könnten gut funktionierende Strukturen und Synergien (z. B. durch „gemeinsames Bauen“) ebenfalls erhalten werden. Denn es erfolgt lediglich eine wirtschaftliche, keine rechtliche Verselbständigung. Die rein wirtschaftliche Verselbständigung schafft aber gleichzeitig Möglichkeiten zur Prozessoptimierung (z. B. durch die Anwendung des HGB-Rechts). Würde man die Stadtentwässerung hingegen in eine Kommunalanstalt ausgliedern, würde dies eine deutlich weitergehende, auch rechtliche Verselbständigung, mit sich bringen. Dadurch würden sich – wie beim Eigenbetrieb – Möglichkeiten der Prozessoptimierung auf tun. Gleichzeitig würde aber ein erhebliches Risiko bestehen, dass Dis-Synergien entstehen, weil die enge Anbindung an das Tiefbauamt nicht mehr ohne Weiteres aufrechterhalten werden könnte. Zudem bestünde ein deutlich erhöhter Umsetzungsaufwand.

i. Berücksichtigung der Interessen des Personals und Arbeitsplatzsicherheit

Die Interessen des Personals und die Arbeitsplatzsicherheit (siehe ANLAGE 1, Folie 30) können dem Grunde nach bei allen drei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen gewahrt werden. Bei der Umwandlung in einen Eigenbetrieb verändert sich an den Beschäftigungsverhältnissen nichts. Dienstherrin des Personals der Stadtentwässerung ist nach wie vor die Stadt Karlsruhe. Was die Personalvertretung angeht, eröffnen sich zwei Möglichkeiten: Grundsätzlich hat ein Eigenbetrieb mit in der Regel mehr als 50 Beschäftigten einen eigenen Personalrat. Eine Zusammenfassung mit anderen Dienststellen (insbesondere der Dienststelle „Stadt“) ist aber möglich, wenn die Mehrheit der wahlberechtigten Beschäftigten in geheimer Abstimmung zustimmt. Im Fall der Ausgliederung in eine Kommunalanstalt kommt es hingegen zu einem Rechtsträgerwechsel. Im Rahmen des Personalübergangs kann der Bestandsschutz geregelt werden. Die Personalüberleitung bringt aber hohen Aufwand mit sich. Die Veränderung bringt ein gewisses Risiko mit sich, dass Mitarbeiter den Betrieb verlassen.

j. Möglichkeit der Einbindung in vorhandene Strukturen der Stadt Karlsruhe

Die Möglichkeit der Einbindung in vorhandene Strukturen der Stadt Karlsruhe (siehe ANLAGE 1, Folie 31) ist bei Fortführung des Regiebetriebs wie auch bei Umwandlung in einen Eigenbetrieb unproblematisch möglich. Bei der Kommunalanstalt gilt das nur die bedingt. Hier bringt die rechtliche Verselbständigung Restriktionen mit sich.

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

Umsetzungsrisiken und Umsetzungsaufwand (rechtlich/steuerlich/organisatorisch) fallen bei Fortführung des Regiebetriebs nicht an. Bei Umwandlung in einen Eigenbetrieb sind sie gut beherrschbar. Es besteht zwar ein gewisser Umsetzungsaufwand. Dieser ist aber deutlich geringer als bei der Ausgliederung in eine Kommunalanstalt. Dagegen wäre der Aufwand bei Gründung einer Kommunalanstalt beträchtlich (siehe ANLAGE 1, Folie 32).

l. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen

Was schließlich die Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen betrifft, haben Regie- und Eigenbetrieb erhebliche Vorteile gegenüber der Kommunalanstalt. Im status quo des Regiebetriebs fallen in der laufenden Besteuerung grundsätzlich weder Ertrags- noch Umsatzsteuern an.

Bei Umwandlung in einen Eigenbetrieb ändert sich daran nichts. Es ergeben sich auch keine Steuerbelastungen im Zuge der Transaktion). Leistungen zwischen Eigenbetrieb und Stadt sind umsatzsteuerfrei, da der Eigenbetrieb rechtlich unselbständig ist. Die Übertragung von Betrieben gewerblicher Art (BgA) löst keine Ertragssteuern aus, solange der BgA selbst unverändert bleibt. Im Fall der Gründung einer Kommunalanstalt können sich hingegen steuerliche Nachteile ergeben: So löst die Übertragung von Grundstücken zur überwiegenden Nutzung in BgAs Grunderwerbssteuer aus. Steuerbelastungen können sich auch in Bezug auf BgAs ergeben (Ertragssteuern). Vorhandene Verlustvorträge können verloren gehen. Und nicht zuletzt kann der Austausch von Leistungen zwischen Stadt und Kommunalanstalt der Umsatzsteuerpflicht unterliegen.