

Vorlage Nr.: 2024/1211

Verantwortlich: **Dez. 6**

Dienststelle: **TBA**

Änderung der Betriebsform des Bereichs Stadtentwässerung in einen Eigenbetrieb

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Haupt- und Finanzausschuss	03.12.2024	32	N	Vorberatung
Gemeinderat	17.12.2024	27	Ö	Entscheidung

Beschlussantrag

Der Gemeinderat fasst nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss auf Basis der Ausführungen der Beschlussvorlage den Grundsatzbeschluss,

- den Bereich Stadtentwässerung in einen Eigenbetrieb innerhalb des Tiefbauamtes umzuwandeln und dabei die handelsrechtliche Eigenbetriebsverordnung (EigBVO-HGB) zur Anwendung zu bringen.
- Die Stadtverwaltung wird beauftragt,
 - eine entsprechende Betriebsatzung zu entwickeln und diese dem Gemeinderat zur Entscheidung vorzulegen,
 - unverzüglich mit den weiteren notwendigen vorbereitenden Arbeiten zu beginnen.

Finanzielle Auswirkungen	Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> Investition <input checked="" type="checkbox"/> Konsumtive Maßnahme	Gesamtkosten: Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten:	Gesamteinzahlung: Jährlicher Ertrag: Die Kosten sind gebührenfähig
Finanzierung <input type="checkbox"/> bereits vollständig budgetiert <input checked="" type="checkbox"/> teilweise budgetiert <input type="checkbox"/> nicht budgetiert	Gegenfinanzierung durch <input type="checkbox"/> Mehrerträge/-einzahlung <input type="checkbox"/> Wegfall bestehender Aufgaben <input type="checkbox"/> Umschichtung innerhalb des Dezernates	Die Gegenfinanzierung ist im Erläuterungsteil dargestellt.

CO₂-Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz Bei Ja: Begründung Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen)	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/>	geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/>
IQ-relevant	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridortheema:	
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit	

1. Ausgangssituation und Aufgabenstellung

Das Tiefbauamt ist verantwortlich für Planung, Bau und Instandhaltung von großen Teilen der kommunalen Infrastruktur. Die Erfüllung der Aufgaben wird durch die drei Bereiche „Verkehrsinfrastruktur | Mobilität“, „Konstruktiver Ingenieurbau | Gewässer“ und „Stadtentwässerung“ sichergestellt. Dabei besteht ein enger Bezug der verschiedenen Themenbereiche untereinander, die sich im Begriff „Gemeinsames Bauen“ vereinen und durch das Ausschöpfen gemeinsamer Potenziale gekennzeichnet sind. Der in weiten Teilen gute Zustand der städtischen Infrastruktur resultiert aus dem gemeinsamen Planen, Bauen und Betreiben der Anlagen und der zugehörigen Gesamtverantwortung innerhalb des Tiefbauamtes.

Der Bereich Stadtentwässerung erfüllt an dieser Stelle die hoheitlichen Aufgaben der Abwasserableitung (Kanalnetz und -betrieb) und Abwasserreinigung (Klärwerk) im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge.

Die Abwasserreinigung und Klärschlammbehandlung erfolgen im Klärwerk Karlsruhe, dem zweitgrößten Klärwerk in Baden-Württemberg mit circa 875.000 angeschlossenen Einwohnerwerten und einer Reinigungsleistung von circa 100.000 m³ Abwasser pro Tag. Es handelt sich hierbei um eine große energieintensive Industrieanlage, die sich durch ihr besonderes Aufgabenspektrum und die gesetzlich vorgeschriebenen Leitplanken der Daseinsvorsorge auszeichnet. Das Klärwerk steht an dieser Stelle sowohl dem Gesetzgeber als auch den Karlsruher Bürger*innen gegenüber in der Pflicht.

Dabei liegt es im Interesse der Karlsruher Bürgerschaft und der Verwaltung die Stadtentwässerung zu einem nachhaltigen, zukunftsfähigen Dienstleistungsunternehmen weiterzuentwickeln.

Aus kaufmännischer Betrachtungsweise sind die erforderliche Investitionstätigkeit der kommenden Jahre sowie die in diesem Zusammenhang auftretenden komplexen abgabe- und steuerrechtlichen Themenstellungen zur Bewältigung der Abwasserableitung und Abwasserreinigung dringend zu beachten.

Im Rahmen der Strategie für das klimafreundliche Klärwerk 2035+ ist dabei ein geplantes Investitionsvolumen von circa 350 Mio. € in den nächsten 10 bis 15 Jahren vorgesehen. Für die Kanalnetzsanierung ist für den Zeitraum bis zum Jahr 2035 ein Investitionsvolumen von circa 120 Mio. € geplant.

Aus technischer Betrachtungsweise steht ein nachhaltiges Handeln in Bezug auf Ökologie, Ökonomie und Zuverlässigkeit der Infrastruktur der Stadtentwässerung in besonderem Fokus. Als Leitlinie dient dabei, mittels geeigneter Maßnahmen den ökologischen Fußabdruck zu minimieren und den Einfluss auf Gewässer, Luft, Lärm, CO₂-Ausstoß und Energieverbrauch möglichst umweltverträglich zu gestalten. Hierbei ist die Einstufung des Klärwerks Karlsruhe als Anlage der kritischen Infrastruktur (KRITIS-Anlage) ein wichtiger Faktor. Zudem sind weitergehende Anforderungen an die Abwasserreinigung nach der EU-Kommunalabwasserrichtlinie zu berücksichtigen.

Neben der Abwasserbehandlung als hoheitliche Aufgabe zeichnen sich bereits jetzt neue Themenfelder und rechtliche Anforderungen ab, die gesetzlich gefordert werden oder aus dem Betrieb heraus entstehen.

Dies umfasst im Wesentlichen zum einen die Energieerzeugung (z.B. durch Photovoltaik, den Betrieb von Blockheizkraftwerken mit Klärgasen, die Nutzung von Abwasserwärme, Gewinnung von Wasserstoff aus Abwasser) und zum anderen die Rohstoffgewinnung und Kreislaufwirtschaft (z.B. Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlammmasche, Verwertung von Schlamm aus der Trinkwassergewinnung).

Die Stadtentwässerung nimmt derzeit ihre Aufgaben als Regiebetrieb im Tiefbauamt der Stadt Karlsruhe wahr und besteht aus folgenden Einheiten:

- Ableitung von Abwasser (Abteilung Kanalnetz)
- Reinigung von Abwasser (Abteilung Klärwerk)
- Eigenkontrolle und Kontrolle der Indirekteinleiter (Sachgebiet Zentrallabor)
- Verwaltung (Sachgebiet Verwaltung Stadtentwässerung)

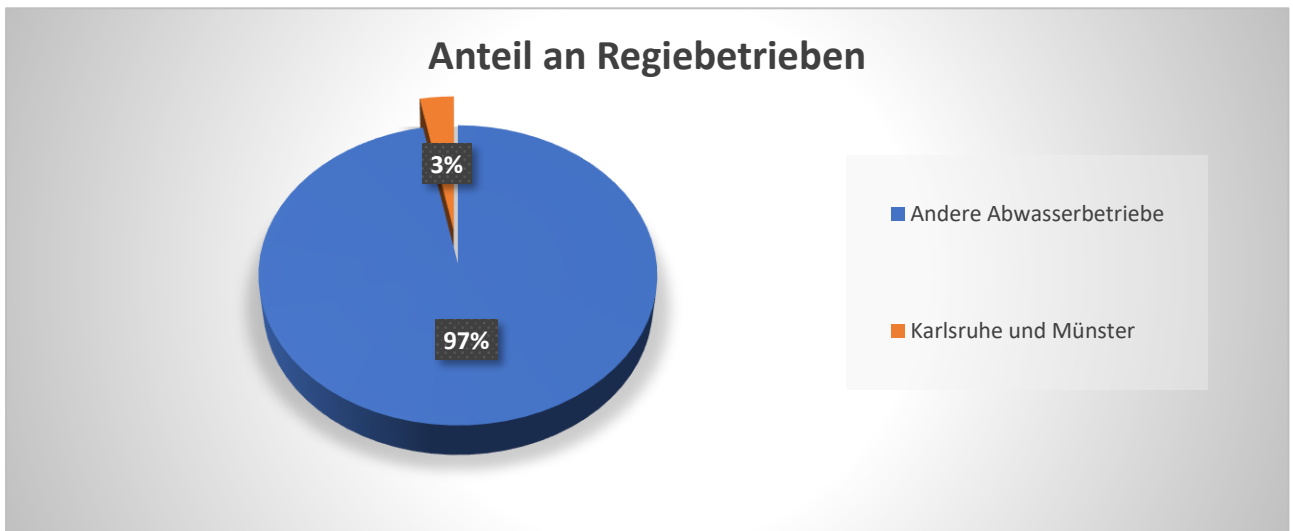
Bei der Ableitung von Abwasser besteht ein enger Bezug zum Aufgabenbereich des Tiefbauamtes besonders im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und dem „gemeinsamen Bauen“.

Die umfangreichen Zukunftsaufgaben der Abwasserreinigung und die Entwicklung und der Ausbau des Klärwerks zu einer klimafreundlichen Anlage bedürfen hoher Investitionen und sind im Wesentlichen ausschlaggebend für die erforderliche Neuausrichtung der Stadtentwässerung.

Das Zentrallabor bleibt bei der Umgestaltung im Tätigkeitsfeld weitgehend unberührt.

Das Sachgebiet Verwaltung Stadtentwässerung bearbeitet allgemeine Verwaltungsaufgaben mit der Bauverwaltung des Tiefbauamtes und die spezifischen Themen Satzungs- und Gebührenrecht, Vergabewesen und Haushalt sowie Gebührenkalkulation und Anlagebuchhaltung in eigener Verantwortung.

Im bundesweiten Vergleich werden mehr als 90 Prozent der Stadtentwässerungen mit einem vergleichbaren Aufgabenfeld wie bei der Stadtentwässerung Karlsruhe nicht mehr als Regiebetrieb geführt. Zumeist ist eine Betriebsform als Eigenbetrieb mit entsprechender Rückverankerung an die Stadtverwaltung oder eine ähnliche Gesellschaftsform vorherrschend. Von den Teilnehmenden im Gebührenvergleichsranking der 66 größten Abwasserbetriebe in der Bundesrepublik, sind lediglich zwei Stadtentwässerungen noch als Regiebetriebe geführt (Datenquelle: Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall, Erfahrungsaustausch der Großstädte, Bonn 2023).



Ein entsprechendes Bild ergibt sich auch aus der durch die Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (DWA) geführte Untersuchung zum Thema der organisatorischen Gestaltung der Abwasserbetriebe bundesweit (Datenquelle: DWA, Wirtschaftsdaten der Abwasserbeseitigung Ausgabe 2014).



Es gilt die kaufmännischen und technischen Anforderungen an die Stadtentwässerung zu vereinen und sie in wirtschaftlicher und betrieblicher Hinsicht durch eine optimal angepasste Organisationsstruktur zu einer modernen, leistungsfähigen und resilienten Einheit weiterzuentwickeln. In einem Gesamtblick ist eine langfristige Zukunftsperspektive für die Organisation der Stadtentwässerung notwendig, die den umfangreichen Investitionen und Aufgaben gerecht wird.

2. Vorgehensweise

Um die richtige Organisationsform für die notwendige Umorganisation zu bestimmen, hat das Tiefbauamt eine vergleichende Analyse möglicher rechtlicher Organisationsformen in Auftrag gegeben. Die Analyse wurde von der Kanzlei W2K Rechtsanwälte PartmbB, der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft Bansbach GmbH und der Econum Unternehmensberatung GmbH gemeinsam erstellt und ist dieser Sitzungsvorlage als ANLAGE 1 beigefügt.

Zur Erstellung der Analyse wurde zunächst die Ausgangssituation aufgenommen und es wurden die grundsätzlich möglichen Organisationsformen bestimmt. Es wurde ein Zielsystem erarbeitet und Bewertungskriterien erstellt. Auf einer ersten Stufe wurden K.O.-Kriterien definiert und angewendet. Die verbleibenden Organisationsformen wurden anhand von Auswahlkriterien vergleichend bewertet.

3. Grundsätzlich mögliche rechtliche Organisationsformen und ihre grundlegenden Unterschiede

Im Ausgangspunkt kommen verschiedene öffentlich-rechtliche Organisationsformen (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Kommunalanstalt) und privatrechtliche Organisationsformen (insb. GmbH, GmbH & Co.KG) in Betracht (siehe ANLAGE 1, Folie 10). Allerdings können nur öffentlich-rechtlich verfasste Rechtsträger selbst Aufgabenträger der hoheitlichen Aufgabe Abwasserableitung und Abwasserreinigung sein. Eine private Gesellschaft könnte dagegen nur als Erfüllungsgehilfe des Aufgabenträgers tätig werden.

Die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen unterscheiden sich hinsichtlich der Selbständigkeit: Der Regiebetrieb ist weder rechtlich noch wirtschaftlich selbständig, sondern integraler Bestandteil der Stadtverwaltung. Dagegen ist die Kommunalanstalt sowohl rechtlich als auch wirtschaftlich selbständig. Zwischen Regiebetrieb und Kommunalanstalt steht der Eigenbetrieb: Er ist rechtlich unselbständig, also Bestandteil der Stadt, aber wirtschaftlich als „Sondervermögen“ verselbständigt, hat also insbesondere einen eigenen Wirtschaftsplan und einen eigenen Jahresabschluss. Die Organisationsformen unterscheiden sich hinsichtlich weiterer Merkmale (siehe ANLAGE 1, Folie 11). Hervorzuheben ist, dass der Regiebetrieb im Gegensatz zu den anderen Organisationsformen

keine betriebswirtschaftliche Rechnungsführung ermöglicht und das Rechnungswesen nicht am Handelsgesetzbuch (HGB) ausgerichtet werden kann.

4. Zielsetzungen der Stadt / des Tiefbauamtes und ihre Bedeutung

Das Zielsystem für die Bewertung wurde in mehreren Workshops vom Tiefbauamt, dem Zentralen juristischen Dienst und der Stadtkämmerei mit Unterstützung der Berater aufgestellt (siehe ANLAGE 1, Folie 13). Ausgangspunkt sind allgemeine qualitative und quantitative Zielsetzungen: In qualitativer Hinsicht soll die Organisationsform eine sichere, nachhaltige und klimaschonende Aufgabenwahrnehmung ermöglichen. Sie soll die Möglichkeit zu einer langfristigen Absicherung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bieten und hohe soziale Standards sowie Arbeitsplatzsicherheit gewährleisten. In quantitativer Hinsicht soll die Organisationsform unter Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen eine möglichst gute Wirtschaftlichkeit aufweisen. Diese allgemeinen Ziele wurden in strategische und operative Teilziele für die Organisation der Stadtentwässerung in Karlsruhe ausdifferenziert (siehe ANLAGE 1, Folie 13).

Aus dem Zielsystem wurden zunächst K.O.-Kriterien abgeleitet (siehe Anlage 1, Folie 15): Eine Organisationsform kommt von vornherein nicht in Betracht, wenn es allein durch die Umorganisation zu erheblichen Mehrkosten kommen würde, sei es durch Transaktionskosten (z. B. steuerliche Belastungen anlässlich der Übertragung von Anlagevermögen), sei es durch Betriebskosten (z. B. umsatzsteuerliche Auswirkungen). Zudem muss die neue Organisationsform zwingend selbst Aufgabenträger sein können, da ansonsten unnötige Doppelstrukturen geschaffen würden.

Die Anwendung dieser K.O.-Kriterien auf die möglichen Organisationsformen führt zum Ausschluss privatrechtlicher Organisationsformen (GmbH, GmbH & Co. KG etc.). Bereits die Überführung des Anlagevermögens auf eine privatrechtlich verfasste Gesellschaft würde erhebliche steuerliche Belastungen auslösen. Hinzu kämen unvermeidbare steuerliche Nachteile in der Betriebsphase (Belastung mit Ertrags- und Umsatzsteuer). Schließlich können privatrechtlich verfasste Gesellschaften keine Aufgabenträger sein.

Bei der Kommunalanstalt kann es zwar ebenfalls zu gewissen negativen steuerlichen Effekten kommen; diese rechtfertigen es aber nicht, die Anstalt von der weiteren Betrachtung auszunehmen (siehe näher ANLAGE 1, Folie 16 und ergänzend Folie 33).

5. Bewertung der alternativen rechtlichen Organisationsformen

Näher zu bewerten sind damit der Regiebetrieb, der Eigenbetrieb und die Kommunalanstalt. Als Grundlage dafür wurden aus dem Zielsystem Auswahlkriterien abgeleitet (siehe ANLAGE 1, Folien 19 bis 21) und näher beschrieben (siehe ANLAGE 2). Die Auswahlkriterien wurden sodann auf die drei Organisationsformen angewendet (siehe ANLAGE 1, Folien 22 bis 33).

6. Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

In der Gesamtbetrachtung erzielt die Organisationsform „Eigenbetrieb“ mit deutlichem Vorsprung das beste Ergebnis. Sie schneidet bei nahezu allen Kriterien gleich gut oder besser ab als Regiebetrieb und Kommunalanstalt. Lediglich im Punkt Umsetzungsrisiken-/aufwand ist sie etwas schlechter zu bewerten als der Regiebetrieb (siehe ANLAGE 1, Folie 35). Der Aufwand ist aber überschaubar. Er lohnt sich angesichts der großen Vorteile, die sich nach der Umwandlung in einen Eigenbetrieb ergeben (siehe ANLAGE 1, Folie 36).

- Die Leistungsfähigkeit der Stadtentwässerung und ihre Fähigkeit, die notwendigen Investitionen unabhängig von etwaigen haushaltsrechtlichen oder finanzwirtschaftlichen Restriktionen der Stadt zu tätigen, kann dauerhaft gewährleistet werden.
- Die Stadtentwässerung kann – unter Beibehaltung einer engen politischen und verwaltungsmäßigen Einbindung in die Stadt Karlsruhe – auf eine wirtschaftliche Unternehmensführung bei der Erledigung der übertragenen Aufgaben ausgerichtet werden.
- Es kann eine eigenständigere Betriebsführung erfolgen, ohne die operativen Synergien mit anderen Bereichen des TBA zu beeinträchtigen.
- Durch die Ausprägung des betrieblichen Rechnungswesens kann mehr Transparenz und Erfolgskontrolle bei der Nutzung des Gestaltungsraums geschaffen werden.
- Durch die Anwendung der handelsrechtliche Eigenbetriebsverordnung (EigBVO-HGB) kann eine unternehmerische Wirtschaftsführung mit unternehmerischer Verantwortung und effizientem Handeln gefördert werden.
- Aus der Änderung der Betriebsform resultieren grundsätzlich keine nachteiligen personellen Auswirkungen. Die Beschäftigten bleiben auch nach Überführung in den Eigenbetrieb weiterhin Mitarbeitende der Stadt. Der örtliche Personalrat und Gesamtpersonalrat wurden von Beginn an in den Prozess umfassend eingebunden.
- Die Mittel für den Umstellungsprozess können derzeit noch nicht abschließend beziffert werden und werden im Rahmen der nächsten Haushaltsplanungen zur Verfügung gestellt.

Es wird daher empfohlen, den Bereich Stadtentwässerung in einen Eigenbetrieb umzuwandeln und dabei die handelsrechtliche Eigenbetriebsverordnung (EigBVO-HGB) zur Anwendung zu bringen. Als weitere notwendige Arbeiten sind unter anderem eine Betriebssatzung zu entwickeln, ein Wirtschaftsplan aufzustellen und das Rechnungswesen anzupassen.

Beschluss:

Antrag an den Gemeinderat

Der Gemeinderat fasst nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss auf Basis der Ausführungen der Beschlussvorlage den Grundsatzbeschluss,

- den Bereich Stadtentwässerung in einen Eigenbetrieb innerhalb des Tiefbauamtes umzuwandeln und dabei die handelsrechtliche Eigenbetriebsverordnung (EigBVO-HGB) zur Anwendung zu bringen.
- Die Stadtverwaltung wird beauftragt,
 - eine entsprechende Betriebssatzung zu entwickeln und diese dem Gemeinderat zur Entscheidung vorzulegen,
 - unverzüglich mit den weiteren notwendigen vorbereitenden Arbeiten zu beginnen.