

## **Prüfauftrag zur Abwassergebührenkalkulation – Personalkosteneinsparung bei Organisationsformwechsel der Abwasserentsorgung**

Inhalt:

- 1 Einleitung
- 2 Prüfauftrag des Stadtrates
- 3 Erweiterung des Prüfauftrags
- 4 Vorgehen und Methodik
- 5 Der Regiebetrieb als derzeitige Organisationsform
- 6 Relevante Organisationsalternativen
  - 6.1 Eigenbetrieb
  - 6.2 Anstalt öffentlichen Rechts
- 7 Zusammenfassung und Ausblick

### **1 Einleitung**

In der Kernstadt Schmölln und den Ortsteilen, die bereits vor dem 31.12.2018 zur Stadt gehörten, erfolgt die Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe der Abwasserentsorgung durch den Regiebetrieb Abwasser. Im Zuge der Neukalkulation der Abwassergebühren für den Zeitraum 2021 bis 2023 kam es nach vielen Jahren der Gebührenstabilität erstmals zu einer Gebührenerhöhung. Mit Beschlussfassung zur am 01.01.2021 in Kraft getretenen neuen Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung der Stadt Schmölln (BGS-EWS) am 5. November 2020 hatte der Stadtrat der Stadt Schmölln daher beschlossen, den nachfolgenden Prüfauftrag zu erteilen.

### **2 Prüfauftrag des Stadtrates**

Mit Beschluss des Stadtrates der Stadt Schmölln Nr. B 0330/2020 vom 5. November 2020 wurde der Bürgermeister beauftragt zu prüfen, ob eine andere rechtliche Organisationsform Personalkosten einsparen würde.

### **3 Erweiterung des Prüfauftrags**

Der Prüfauftrag beschränkte sich nach der Formulierung nur auf die Prüfung der Einsparungen von Personalkosten. Da diese jedoch als eine Kostenposition von vielen nur begrenzt aussagefähig in Bezug auf Wirtschaftlichkeit sind und ein Einzelaspekt allein nie ausschlaggebend für einen Wechsel einer Organisationsform sein kann, wurde der Prüfauftrag erweitert. Es wurden weitere relevante betriebs- und finanzwirtschaftliche Kriterien einbezogen, um die gegenwärtige Organisationsform Regiebetrieb auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung zu prüfen. Bei allen Umwandlungen muss auch zwingend der Einfluss auf die Stadtwerke Schmölln GmbH betrachtet werden, die Betreuung des Regiebetriebs Abwasser ist derzeit wesentlicher Teil der Dienstleistungssparte des Unternehmens.

Unter Berücksichtigung der Umwandlungsempfehlung in einen Eigenbetrieb aus dem Haushaltsoptimierungskonzept wurden dem Prüfauftrag folgende mögliche Umwandlungsgründe zugrunde gelegt:

- Personalkosteneinsparungen: Stadtrat möchte geprüft haben, ob und in welcher Rechtsform Personalkosteneinsparungen möglich sind; zielt insb. auf die MwSt.-Belastung auf den Betriebsführungsvertrag ab
- Verbesserung Kreditfähigkeit: Abwasserkredite eines Regiebetriebs (RB) belasten nach dem Gesamtdeckungsprinzip die Kreditfähigkeit der Stadt; bei Auslagerung der Kredite in einen Eigenbetrieb (EB) wäre Stadt praktisch schuldenfrei; Stadt benötigt Kredite für Investitionen
- Lösung organisatorischer Probleme: derzeitige Bearbeitungsprozesse nicht transparent; Aufgabenzuordnungen teilweise „schwammig“ → Nichtzuständigkeiten und Mehrfachzuständigkeiten; Rechnungswesen unvollständig (Kosten-Leistungs-Rechnung)

#### 4 Vorgehen und Methodik

Am Beginn der Untersuchung standen umfangreiche interne Analysen, unter anderem die

- Darstellung der finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen RB und Stadt,
- Analyse der Kostenstruktur des RB Abwasser,
- Prüfung von Synergieeffekten bei der Aufgabenerfüllung der kaufmännischen und technischen Betriebsführung durch die Stadtwerke Schmölln GmbH,
- Betrachtung der jährlichen Abrechnungsmodalitäten zwischen Stadtwerken und Stadt sowie Bewertung der 2020 erfolgten Umstellung der Jahresabrechnung,

Im Anschluss erfolgte unter Einbeziehung vielschichtiger externer Expertise die Bewertung der internen Analysen durch Erörterung und Beratung. Einbezogen waren und sind:

- die Kommunalaufsicht des Landkreises Altenburger Land,
- der „Abwasserstammtisch“, dem u. a. Oliver Holtkamp (Geschäftsführer der auf Abwasserrecht spezialisierten Conserve Invest GmbH & Co. KG), Bernhard Schäfer (bis 2021 stellvertretender Geschäftsführer des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen) und Klaus-Peter Uth (Fachberater Kommunale Infrastruktur bei der DKB) angehören, unter Einbeziehung des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK),
- der Wirtschaftsprüfer der Stadtwerke Schmölln GmbH,
- Vertreter der Städte Eisenach und Steinbach-Hallenberg im kommunalen Erfahrungsaustausch

Kernfrage war, ob eine der grundsätzlich in Frage kommenden Rechtsformalternativen besser geeignet ist, die Abwasserentsorgung der Stadt Schmölln zu betreiben.

#### 5 Der Regiebetrieb als derzeitige Organisationsform

Der Regiebetrieb ist eine Organisationsform des öffentlichen Rechts ohne eigene Rechtspersönlichkeit und verfügt über keine eigenen Organe. Gesetzlicher Vertreter ist der Bürgermeister, die Steuerung erfolgt über den Stadtrat. Er ist in die Organisationsstruktur der Stadt Schmölln eingebunden und unterliegt dem kommunalen Haushalts-, Rechnungs- und Prüfwesen. Für die laufende technische und kaufmännische Betriebsführung bedient sich die Stadt mittels Betriebsführungsvertrag der Stadtwerke Schmölln GmbH, das Gebühren- und Beitragswesen und investive Aufgaben werden durch städtisches Personal erfüllt. Da der Betriebsführer das Rechnungswesen nach kaufmännischen Grundsätzen führt,

bedarf es einer Überführung der Zahlen der laufenden kaufmännischen Buchführung (Gewinn- und Verlustrechnung) ins kamerale Buchungssystem des städtischen Haushalts (Einnahme-Ausgabe-Rechnung).

Personal- / Personalkostenbetrachtung: Der Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten der Abwasserentsorgung beträgt ca. 22 % (Daten Kalkulation 2022). Der überwiegende Teil des Personals ist in der Stadtwerke Schmölln GmbH angestellt und erfüllt auch Aufgaben der Abwasserentsorgung der Gemeindewerke Oberes Sprottental. Die auf die Abwasserentsorgung Schmölln entfallenden Kosten werden im Rahmen des Dienstleistungsvertrags an den städtischen Haushalt verrechnet. Das Lohnniveau der Stadtwerke entspricht durch den in den letzten Jahren erfolgten Angleich an den Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes dem der Stadt Schmölln, wird jedoch mit Mehrwertsteuer belegt. Wäre das Personal bei der Stadt Schmölln angestellt, entfielen diese, was einer Einsparung von ca. 120.000 Euro pro Jahr entspräche. Bei Anstellung des Personals bei der Stadt wären jedoch Personalaufwüchse durch den Wegfall der Synergieeffekte mehrerer Betriebe zu erwarten, bspw. durch eine nicht mehr gegebene Auslastung des technischen Fachpersonals, Sicherstellung von Vertretungsregelungen und bisher fehlende Erfahrung und fachliche Fähigkeiten beim Verwaltungspersonal. Dadurch würden die Einspareffekte aufgehoben.

Kreditbehandlung: Ein Regiebetrieb ist lediglich ein Unterabschnitt im städtischen Haushaltsplan und unterliegt der Gesamtdeckung. Kredite sind nachrangige Finanzierungsmittel des städtischen Haushalts und stehen ohne Zweckbindung für alle kommunalen Investitionen zur Verfügung. Bei der Prüfung der Kreditfähigkeit durch die Kommunalaufsicht wird daher nicht berücksichtigt, dass Kredite für Abwasserinvestitionen über die Gebührenkalkulation vollständig durchfinanziert sind. Das schränkt den möglichen genehmigungsfähigen Kreditrahmen für kommunale Investitionen ein.

Organisatorische Betrachtungen: Durch die Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen Betriebsführer und mehreren Ämtern der Stadtverwaltung ergeben sich zahlreiche organisatorische Verflechtungen. In der Praxis kommt es teilweise zu Abstimmungsproblemen zwischen den verschiedenen Stellen. Eine vollständige Prozessdokumentation als Grundlage für die Festlegungen im Betriebsführungsvertrag gibt es derzeit nicht. Zudem gibt es keine systematische Kosten- Leistungs-Rechnung.

Seitens der Kommunalaufsicht gibt es seit 2020 zudem Beanstandungen hinsichtlich der Transparenz der Darstellung der Haushaltsansätze. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die im Haushaltsplan des Unterabschnitts 701 – Abwasserentsorgung zusammengefassten Ansätze detailliert nach einzelnen Einnahme – und Ausgabearten im beigefügten Wirtschaftsplan dargestellt. Durch eine Umstellung der als vermeintlich rechtswidrig erkannten bewährten Abrechnungssystematik korrespondierten Haushaltsplanung und Wirtschaftsplan nicht mehr, was zur kommunalaufsichtlichen Beanstandung führte. Mittlerweile wird an der Rückkehr zum bis 2019 genutzten Modell gearbeitet.

## 6 Relevante Organisationsalternativen

Als relevante Rechtsformalternativen für die Erfüllung einer hoheitlichen Aufgabe wurden der Eigenbetrieb (EB) und die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) erkannt, beides Rechtsformen des öffentlichen Rechts. Daneben ergab sich aus dem Erfahrungsaustausch mit der Stadt Eisenach auch die

Möglichkeit der Anpassung des Regiebetriebs zum optimierten Regiebetrieb. Im Unterschied zum einfachen Regiebetrieb hat der optimierte Regiebetrieb eine Betriebsatzung und kann nach den Vorschriften der Thüringer Eigenbetriebsverordnung (ThürEBV) geführt werden. Auch die Möglichkeit des Eintritts in einen Zweckverband wurde betrachtet. Insbesondere der bereits erreichte hohe Anschlussgrad und der deutlich höhere Abstimmungsaufwand sprechen gegen diese Alternative.

## 6.1 Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb hat ebenso wie der Regiebetrieb keine eigene Rechtspersönlichkeit, verfügt aber aufgrund einer Betriebsatzung und eigener Organe über eine begrenzte organisatorische und wirtschaftliche Autonomie. Er wird außerhalb des Haushaltsplans nach kaufmännischen Grundsätzen als Sondervermögen nach den Regelungen der Thüringer Eigenbetriebsverordnung geführt. Eigenbetriebe haben einen eigenen Wirtschaftsplan und deutlich höhere Jahresabschlusspflichten und –kosten. Zur Errichtung eines Eigenbetriebs muss die Stadt eine angemessene Kapitalausstattung zur Verfügung stellen. Die Einlage von Wertpapieren wäre möglich, entzieht jedoch der Stadt dauerhaft Einnahmen aus dem Verwaltungshaushalt. Der Eigenbetrieb soll seine Investitionen aus Abschreibungen finanzieren und kann Rücklagen aus Jahresgewinnen bilden. Bisher stärken Eigenkapitalverzinsung und Abschreibungen nach dem Gesamtdeckungsprinzip als Einnahmen den Verwaltungshaushalt der Stadt. Ausschüttungen vom Eigenbetrieb an die Stadt sind zu versteuern.

Personal- / Personalkostenbetrachtung: Die Personalausstattung kann im Eigenbetrieb unterschiedlich ausgestaltet werden, bspw. kann technisches Personal direkt im Eigenbetrieb angestellt werden, ingenieur- und verwaltungstechnische Aufgaben könnten bei Stadt oder Stadtwerken erfüllt werden. Dies stellt jedoch keinen Vorteil des Eigenbetriebs gegenüber dem Regiebetrieb dar, da auch im Regiebetrieb das gesamte Personal bei der Stadt angestellt sein könnte. Innerhalb der Stadtverwaltung müsste jedoch das bei der Stadtwerke GmbH vorhandene Fachwissen und die Strukturen für die technische Betreuung der Abwasserentsorgung erst aufgebaut werden. Die komplette Übernahme der Betriebsführung durch die Stadt bedürfte eines längeren Anlaufprozesses, würde der Dienstleistungssparte der Stadtwerke GmbH Aufgaben entziehen, was zu einer Schwächung der Gesellschaft führen kann und bestehende Synergieeffekte zerstören (vgl. Ausführungen unter Punkt 5).

Kreditbehandlung: Kreditaufnahmen sind im Wirtschaftsplan darzustellen, vom Stadtrat zu beschließen und unterliegen der Genehmigung der Kommunalaufsicht. Kredite von Regie- und Eigenbetrieben unterliegen der Kreditrichtlinie gleichermaßen und fließen in vollem Umfang in die Beurteilung der Kreditfähigkeit der Stadt ein.

Organisatorische Betrachtungen: Je nach tatsächlicher Ausgestaltung des Eigenbetriebs, die von rechtlicher Verwaltungshülle mit eingekauften Dienstleistungen bis zum vollausgestatteten Betrieb reichen kann, sind durch die im Vergleich zum Regiebetrieb größere organisatorische und wirtschaftliche Autonomie eine straffere Struktur und größere Transparenz zu erwarten.

## 6.2 Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Im Unterschied zu Regiebetrieb und Eigenbetrieb hat die Anstalt öffentlichen Rechts eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist damit organisatorisch und wirtschaftlich selbstständig, die politische

Steuerung erfolgt vergleichbar einer GmbH ausschließlich über die Organe der Gesellschaft. Kreditaufnahmen einer AöR fallen nicht in den Kreditrahmen der Trägerkommune und erfolgen meist zu günstigen Kommunalkreditkonditionen. Prüf- und Publizitätspflichten und die Kosten der Rechtsform sind vergleichbar einer GmbH. Eine AöR als öffentlich-rechtliche Rechtsform darf im Unterschied zur privatrechtlichen GmbH auch hoheitliche Aufgaben erfüllen. Es gelten die Regelungen der Thüringer Verordnung über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts (ThürAVO).

Die Gründung einer AöR nur für die Betreuung der Abwasserentsorgung ist nicht wirtschaftlich darstellbar, kann daher nur im Zusammenhang mit einer Umwandlung der Stadtwerke Schmöln GmbH in eine AöR geprüft werden. Eine erste steuerrechtliche Vorprüfung hat ergeben, dass der unter Bestandsschutz stehende steuerliche Querverbund innerhalb der Stadtwerke GmbH verloren gehen würde, was einen Verlust von jährlich ca. 200.000 € bedeutete, der derzeit nicht zu kompensieren wäre. Weitergehende Untersuchungen seitens der Stadtwerke laufen derzeit noch.

## **7 Zusammenfassung und Ausblick**

Personalleistungen zur Vermeidung der Mehrwertsteuerbelastung nicht über einen Betriebsführer zu beziehen, wäre sowohl im Regiebetrieb, als auch im Eigenbetrieb möglich. Jedoch rechtfertigt der Aufwand des Aufbaus nicht bestehender Strukturen diesen Schritt nicht.

Der Eigenbetrieb bietet aufgrund seiner größeren Autonomie größeres Potenzial zur Verbesserung der Organisationsstruktur, Transparenz und damit auch Wirtschaftlichkeit, entzieht jedoch dem Verwaltungshaushalt laufend Finanzierungsmittel.

Ungelöst bleibt sowohl im Regiebetrieb, als auch im Eigenbetrieb die Thematik Erhöhung Kreditfähigkeit. Da nur wenige Kommunen betroffen sind, in Thüringen nur zwei, die die Aufgabe Abwasserentsorgung als Regiebetrieb betreiben, besteht rechtlich kein Regelungsinteresse. Mit Vermittlung der Mitglieder des „Abwasserstammtischs“ soll jedoch ein möglicher Sonderweg mit dem TMIK ausgelotet werden.

Die Anstalt öffentlichen Rechts ist für die Erfüllung der Aufgabe der Abwasserentsorgung allein aufgrund des hohen Gründungs- und Betreuungsaufwand nicht geeignet.

Im Ergebnis der Austausche und Beratungen erweist sich die Weiterführung des Regiebetriebs als effiziente und derzeit bestgeeignetste Form der Aufgabenerledigung. Der Aufwand eines Betriebsformwechsels steht in keinem vertretbaren Verhältnis zum erreichbaren Nutzen. Zur Optimierung dessen Arbeit sollen bis Juni 2023 mittels interner Organisationsuntersuchung die Aufgaben, Prozesse und Zuständigkeiten klar definiert und dokumentiert werden. Die Ergebnisse fließen in die Überarbeitung des Betriebsführungsvertrages ein.

Den bis dato einfachen Regiebetrieb künftig nach dem Beispiel Eisenachs als optimierten Regiebetrieb nach Thüringer Eigenbetriebsverordnung zu führen, scheint prüfenswert. Abstimmungen mit dem Fachdienst Kommunalaufsicht sollen zeitnah erfolgen.

04.10.2022 Projektmanagement