

	Vorlage zum öffentlichen Teil der Sitzung	am	TOP
X	des Finanz- und Wirtschaftsausschusses	04. DEZ. 2018	14
	des Hauptausschusses		
	der Stadtvertretung		

- Personalrat: nein
- Gleichstellungsbeauftragte: nein
- Schwerbehindertenbeauftragte/r: nein
- Seniorenbeirat: nein
- Kinder- und Jugendbeirat: nein

Vorzeitige Auflösung des mit der HVB-Heiligenhafener Verkehrsbetriebe GmbH & Co. KG geschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrages bezüglich des Eigenbetriebes Bauhof der Stadt Heiligenhafen

hier: Vorzeitige Beendigung zum 31.12.2018

A) SACHVERHALT

Seit 01.01.2007 wird der Bauhof der Stadt Heiligenhafen als Eigenbetrieb nach § 106 der Gemeindeordnung für Schleswig Holstein geführt. Grundlage für diese Entscheidung war seinerzeit die Annahme, wirtschaftliche Potenziale mit der rein kameralistischen Buchführung nicht identifizieren zu können und daher die Implementierung einer Kosten-Leistungs-Rechnung für die Identifizierung der Potenziale erforderlich ist. Verfolgt wurde dabei das Ziel, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung der Stadt Heiligenhafen zu leisten, sowie Effektivität und Effizienz zu steigern.

Das Gemeindeprüfungsamt (GPA) hat sich in der aktuellen Prüfung nochmals eingehend mit der Thematik Bauhof auseinandergesetzt. Hierbei wurde die Organisationsstruktur, die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung, die Auftragserteilung und -abwicklung, die Kommunikationsstruktur und -kultur, die Arbeitssituation der Mitarbeiter im Bauhof, im Rathaus und bei der HVB sowie die Entwicklung der maßgebenden Kenngrößen und Kennzahlen berücksichtigt. In seinem Abschlussbericht über die überörtliche Prüfung der Stadt Heiligenhafen für die Jahre 2010-2017, den das Gemeindeprüfungsamt am 24.09.2018 den Mitgliedern des Hauptausschusses vorgestellt und erläutert hat, wird folgendes Fazit gezogen:

[wörtliches Zitat Anfang]

„...der Bauhof der HVB und der Bauhof der Stadt haben bisher nicht zu der angedachten schlagkräftigen Einheit zusammengefunden. Faktisch bestehen derzeit weiterhin zwei getrennte Einheiten. Nach der stichprobenweisen Durchsicht des in der Vergangenheit zwischen dem Eigenbetrieb und der Stadt geführten Schriftwechsels wird deutlich, dass die „Fronten“ zwischen den Organisationseinheiten mehr als verhärtet sind und ein konstruktiver Austausch nur schwerlich möglich scheint. Dies führt im Ergebnis dazu, dass sowohl auf Seiten der Stadt als auch auf Seiten des Eigenbetriebes viel Arbeitszeit und Verwaltungsarbeit verpuffen und trägt letztendlich nicht zu einer Fortentwicklung der städtischen Arbeit bei. ...

... Durch die Einführung der doppischen Haushaltssystematik zum 01.01.2010 bei der Stadt Heiligenhafen ist es nunmehr grundsätzlich möglich, die mit der Ausgliederung des städtischen Bauhofes gewünschte Transparenz auch im städtischen Haushalt darzustellen.

Die Notwendigkeit nach § 106 GO den Bauhof als Eigenbetrieb weiter zu führen, besteht damit folglich nicht mehr.“ ...

... Letztendlich obliegt es der Stadtvertretung über die Zukunft des Bauhofes zu entscheiden.

Die hierfür erforderliche Interessenabwägung sollte auch im Hinblick einer Verwaltungsökonomie getroffen werden. Insbesondere gilt es ein Lösung herbeizuführen, die zum Schutz der städtischen Mitarbeiter und die des Eigenbetriebes vertretbar und lebbar ist. ...“

[wörtliches Zitat Ende]

Die Werkleitung wird seit der Ausgliederung auf Grundlage des Geschäftsbesorgungsvertrages in der Fassung des 2. Nachtrages vom 26. Juni 2009 von der HVB-Heiligenhafener Verkehrsbetriebe GmbH & Co. KG (HVB), vertreten durch die Geschäftsführer Manfred Wohnrade und Joachim Gabriel, Am Jachthafen 4a, 23774 Heiligenhafen, ausgeübt.

Mit Schreiben vom 14.02.2018 bat die HVB um die vorzeitige Auflösung des Geschäftsbesorgungsvertrages zum 31.12.2018 (siehe Anlage 1).

In den Sitzungen vom 05. und 19. März 2018 befasste sich der Haupt- und Finanzausschuss bereits mit der Angelegenheit. Am 05. März 2018 wurde der Punkt von der Tagesordnung genommen mit dem Hinweis, dass sich zunächst der Werkausschuss (Wirtschaftsausschuss) zur möglichen vorzeitigen Auflösung des Geschäftsbesorgungsvertrages beraten solle. Auch hier wurde kein Beschluss gefasst. In der Sitzung der Stadtvertretung vom 22.03.2018 wurde der Tagesordnungspunkt von der Tagesordnung genommen.

Im Vorfeld der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 19. März 2018 wurde von Bürgermeister Müller ein Fragenkatalog an die HVB übersandt. Dieser wurde bis zur Sitzung nicht abschließend und nicht termingerecht beantwortet.

B) STELLUNGNAHME

Aus Sicht der Stadtverwaltung sind im Rahmen der Diskussion der Rückführung des Bauhofes folgende Aspekte einzubeziehen und deren maßgeblichen Einflussgrößen zu berücksichtigen:

1. Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen ab 2014
2. Organisatorische und personelle Ressourcen
3. Zukunftsorientierte Neuausrichtung des Bauhofes
4. Darstellung aus technischer Sicht
5. Darstellung der Wirtschaftlichkeit/Effektivität und Effizienz

Zu 1.: Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen ab 2014

Die Zahlungen der Stadt Heiligenhafen an den Bauhof sind stetig gestiegen:

Bezeichnung	2014	2015	2016	2017
Pauschalleistung	581.880,00 €	599.340,00 €	613.728,00 €	628.452,00 €
Einzelaufträge	78.328,18 €	105.212,31 €	151.748,44 €	228.913,39 €
Winterdienst	114.697,71 €	115.434,89 €	118.205,33 €	121.042,26 €
Summe	774.905,89 €	819.987,20 €	883.681,77 €	978.407,65 €

Die Anzahl der Beschäftigten stellt sich wie folgt dar:

Bezeichnung	2014	2015	2016	2017
Soll gemäß Stellenplan	15	15	15	15
Ist ohne Arbeitsunfähigkeitszeiten	15	14	13,2	10,8
Ist inkl. Arbeitsunfähigkeitszeiten	14,25	13,6	12,4	9,1
Ist inkl. HVB-Arbeitnehmerüberlassung	14,25	14,6	16,23	13,27

Durch die Personalüberlassung wurde im Jahr 2016 das Soll von 15 um 1,23 Beschäftigte im Jahresdurchschnitt überschritten.

In 2016 erhielt die HVB 103.085,88 Euro für die Personalüberlassung und für das Jahr 2017 erhielt die HVB 147.364,22 Euro.

Die Entwicklung der Produktivstunden zeigt trotz eines Anstieges der gezahlten Vergütungen einen deutlichen Rückgang:

Bezeichnung	2014	2015	2016	2017
Daueraufträge	1.0742,00	9.958,00	12.135,25	9.542,50
Einzelaufträge	1.653,00	2.361,50	3.102,00	3.872,25
Sammelaufträge	7.608,25	5.656,00	6.628,75	4.961,25
Gesamtstunden	20.003,25	17.975,50	21.866,00	18.376,00

Es handelt sich hier um eine quantitative Darstellung der Arbeitsleistung.

In wieweit die erforderliche Qualität der durchgeführten Arbeiten den Anforderungen entspricht, kann nicht abschließend bewertet werden, da die anfänglich üblichen Kontrollen der durchgeführten Arbeiten von der Bauhofleitung nicht mehr erfolgen. In diesem Zusammenhang sei aber beispielhaft auf die erkennbaren Probleme hinsichtlich

der Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns, der Grünflächen auf den Spielplätzen und Sportanlagen und des Pflegerückstandes im Bereich der städtischen Bäume hingewiesen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass trotz steigender Ausgaben für die Bauhofleistungen die geleisteten Arbeitsstunden sinken.

Zu 2.: Organisatorische und personelle Ressourcen

Durch die Einführung der doppelten Haushaltssystematik zum 01.01.2010 bei der Stadt Heiligenhafen und die Qualifizierung des eingesetzten Fachpersonales durch die Zusatzausbildung „kommunaler/kommunale Bilanzbuchhalter/Bilanzbuchhalterin“ und der Besetzung der Stelle des Beteiligungscontrollings ist es nun möglich, die mit der Ausgliederung verfolgte Transparenz durch eine Kosten-Leistungs-Rechnung innerhalb der Stadtverwaltung sicher zu stellen.

Die zur Gründung des Eigenbetrieb Bauhof angeschaffte Software wird derzeit nur zur Dokumentation der erbrachten Arbeitsleistungen genutzt.

Das Programm verfügt darüber hinaus über umfangreichere Möglichkeiten zur Schaffung von Transparenz in Bezug auf die vom Bauhof erbrachten Leistungen und der verursachten Kosten. (Einsatzplanung, Kosten- und Leistungsrechnung, Fuhrparkverwaltung). Diese Bestandteile werden seit der Ausgliederung des Bauhofes zum 01.01.2007, und somit seit fast 12 Jahren, nicht genutzt. Auch von Seiten des GPA wird die fehlende Einsatzplanung bemängelt. Diese liegt nur in Form einer Urlaubs- und Veranstaltungsplanung vor. Eine Planung der Arbeitseinsätze für z. B. 5 Arbeitstage im Voraus existiert nicht.

Der Fachbereichsleiter des FB 4, der ein Universitätsstudium im Fach Bauingenieurwesen absolviert hat, war in seiner letzten Tätigkeit bereits in die administrative, technische sowie personelle und wirtschaftliche Organisation eines städtischen Bauhofes mit mehr als 30 Mitarbeitern eingebunden.

Eine enge Abstimmung des Bauhofes (operative Einheit) mit dem FB 4 (planerische/administrative Einheit) stellt eine wesentliche Grundlage für eine wirtschaftliche Leistungserbringung dar. Durch die Wiedereingliederung des Bauhofes wird zusätzlicher Abstimmungsbedarf, der derzeit zwischen der Leitung des Bauhofes und dem

Fachbereich 4 besteht, vermieden. De Facto werden Arbeiten/Einzelaufträge zwischen der Bauhofleitung und FB 4 abgesprochen bzw. abgestimmt und dann von der Werkleitung abgesehen oder verworfen. Hier kommt es zu unnötigen Doppelarbeiten und damit verbunden zu Missstimmungen bei allen Beteiligten.

Durch das derzeit bestehende Auftraggeber/Auftragnehmer Verhältnis und der ausgelagerten Werkleitung entsteht ein vermeidbarer Arbeitsaufwand im Bereich der Beauftragung und Abrechnung der Leistungen. Bestehende Schnittstellen können hier abgebaut werden.

Die Wiedereingliederung des Bauhofes in die direkte Verantwortlichkeit der Stadtverwaltung hat darüber hinaus den Vorteil, dass Aufträge und Entscheidungen auf direktem Weg kommuniziert, umgesetzt und die damit verbundenen Arbeitsergebnisse kontrolliert werden können. Die Handlungsfähigkeit des Bauhofes wird damit gestärkt. Die Reaktionszeit auf kurzfristige Anforderungen kann verkürzt werden. Die Effizienz des Bauhofes steigt und die Beschwerden aus der Bevölkerung werden vermieden.

Die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben und die generelle Auslastung des Bauhofes können mit der Wiedereingliederung des Bauhofes einfacher und kostengünstiger realisiert werden.

Insbesondere die unterjährige Reaktion auf wirtschaftliche Fragestellungen die den Haushalt der Stadt Heiligenhafen betreffen, lassen sich hier deutlich beschleunigen.

Das Ministerium für Inneres, ländlichen Raum und Integration führt in seinem Erlass vom 31.07.2017 zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen in der Anlage 3 unter den Punkten 41 und 42 den Hinweis auf, dass eine Wiedereingliederung von Einrichtungen, die nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung geführt werden, geprüft werden soll.

Der Bauhof der Stadt Heiligenhafen hat mit der HVB einige Kooperationen geschlossen die zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung beider Unternehmen beitragen.

Diese sind aus den Bereichen der Arbeitnehmerüberlassung, der Nutzung von Fahrzeugen und aus dem Bereich der Vermietung. Im Schreiben der HVB vom 14.02.2018 (Anlage 1) wird die Auflösung dieser Verträge thematisiert.

Die Auslastung der Mitarbeiter, Fahrzeuge, und Gebäude sollte auch für die HVB von wirtschaftlichem Interesse sein. Eine Kooperation zum wirtschaftlichen Vorteil beider Vertragsparteien ist im Sinne der HVB und der Stadt Heiligenhafen. In seinem Bericht hat das Gemeindeprüfungsamt die Kooperationen des Bauhofes mit der HVB als einen wichtigen Faktor zur wirtschaftlichen Leistungserbringung aufgeführt.

Im Bereich der Fahrzeugüberlassung gibt es dabei unterschiedliche Kostenbeteiligungen durch den Bauhof. Insgesamt wird die Fahrzeugnutzung durch den Bauhof mit einem Betrag von 19.851,45 Euro (2016) und 17.954,77 Euro vergütet.

Volvo Radlader (Kostenaufteilung 50/50)

Jahr	Reparaturen	Kraftstoff	Versicherung	Gesamt	Stunden BIS
2016	4.010,70 €	2.421,39 €	182,36 €	6.614,45 €	90
2017	4.166,26 €	3.027,04 €	130,00 €	7.323,30 €	63

a. Teleskoplader (Stundenverrechnungssätze)

Jahr	Stundensatz	abger. Stunden	Gesamtbetrag
2016	22,75 € (27,07 €)	218,1	5.904,52 €
2017	23,99 € (28,55 €)	129,4	3.694,13 €

b. Unimog (Kostenaufteilung 50/50)

Jahr	Reparaturen	Steuern	Versicherung	Gesamt	Stunden BIS
2016	4.109,63 €	142,50 €	132,00 €	4.384,13 €	285,25
2017	4.492,46 €	142,50 €	144,60 €	4.779,56 €	89,50

Kraftstoffkosten werden nicht in Rechnung gestellt, da die Betankung direkt durch den Bauhof auf eigene Rechnung erfolgt.

c. Häcksler (Gesamtkostenübernahme)

Jahr	Reparaturen	Versicherung	Gesamt	Stunden BIS
2016	2.408,35 €	540,00 €	2.948,35 €	129,5
2017	1.552,78 €	605,00 €	2.157,78 €	113,00

Kraftstoffkosten werden nicht in Rechnung gestellt, da die Betankung direkt durch den Bauhof auf eigene Rechnung erfolgt. Das Fahrzeug ist steuerbefreit.

Die von den Fahrzeugen geleisteten Gesamtbetriebsstunden sind nicht dokumentiert, so dass nicht ersichtlich ist, ob die Kostenaufteilung den tatsächlichen Verhältnissen der Inanspruchnahme entspricht.

Zu 3.: Zukunftsorientierte Neuausrichtung des Bauhofes

Derzeit befinden sich die fachbereichsübergreifenden Planungen für einen neuen Standort der Freiwillige Feuerwehr Heiligenhafen in der konkretisierenden Vorentwurfs- und Kalkulationsphase.

Hierbei werden unter anderem auch die sich potenziell bietenden (wirtschaftlichen) Synergieeffekte einer Zusammenlegung der Freiwilligen Feuerwehr mit dem städtischen Bauhof und mit der technischen Infrastruktur des Hochwasser- und Katastrophenschutzes berücksichtigt. Konkret wird hierbei die lokale Zusammenfassung der technischen, gebäuderelevanten und personellen Infrastruktur einbezogen. Insbesondere hinsichtlich der Gebäudeausrüstungen sowie des wichtigen Aspektes der Tagesverfügbarkeit von aktiven Feuerwehrkameradinnen und -kameraden kann, so die Überzeugung der Stadtverwaltung, auf eine Zusammenlegung nicht mehr verzichtet werden.

Die Rückführung des Bauhofes in die Stadtverwaltung ist unter Berücksichtigung der laufenden Planungsprozesse und der faktischen Verantwortlichkeiten hinsichtlich der städtischen Verkehrssicherungspflichten und des Katastrophenschutzes konsequent und unabdingbar.

Eine nachhaltige Neuausrichtung des Bauhofes erfordert darüber hinaus auch die Bewertung, welche Arbeiten – insbesondere bei den Einzelaufträgen - direkt durch eigene Mitarbeiter erledigt werden müssen und bei welchen Aufgaben eine Vergabe an Dritte eine sinnvolle Alternative darstellt. Dabei gilt es auch die Frage zu beantworten, welches Fachpersonal der Bauhof für seine Aufgaben benötigt.

Aus dem Bericht GPA geht deutlich hervor, dass die Empfehlungen aus den Vorjahren nicht umgesetzt wurden und entsprechender Handlungsbedarf besteht (siehe Darstellung unter A. Sachverhalt).

Zu 4.: Darstellung aus technischer Sicht

In den Ausführungen zu Punkt 2 wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Leiter des FB 4, der ein Universitätsstudium im Fach Bauingenieurwesen absolviert hat, in die Abläufe eines Bauhofs mit 30 Mitarbeitern voll eingebunden war. Die zukünftige Ausrichtung des Bauhofs betreffend gilt es folgende Fragestellungen zu beantworten:

- Eine Werkleitung bzw. Leitung eines städtischen Bauhofes soll, obgleich dort nachweislich keinerlei berufliche Qualifikation vorliegt, weiterhin die maßgeblichen Positionen des Bauhofes besetzen, obgleich die erforderlichen beruflichen Qualifikationen in der Stadtverwaltung personell bereitgestellt sind und ganz einfach nachgewiesen und belegt werden können?
- Beruflich sehr komplexe Aufgabenstellungen im Hochwasser- und Küstenschutz oder bei der Umsetzung der städtischen Verkehrssicherungspflichten im Straßen-, Kanal-, Gebäude-, Spielplatz-, Schulen-, Sportstätten-, Grün- und Waldflächenbereich, sollen in der personellen und / bzw. technischen Ausführung weiterhin ohne zwingende Gründe an eine Organisationseinheit beauftragt werden, die weder in der Betriebsführung noch im operativen Bereich über eine qualifizierte (ingenieur-) technische Abteilung verfügt? Und dies, obgleich in der Stadtverwaltung sowohl institutionell als auch personell die erforderlichen Strukturen vorhanden sind?
- Die zukünftigen übergreifenden Aufgabenstellungen hinsichtlich personeller, infrastruktureller und organisatorischer Fragen zum Themenkomplex Feuerwehr - Bauhof - Hochwasserschutz, werden konsequenterweise schon allein aufgrund der in der Stadtverwaltung verankerten behördlichen Zuständigkeiten in der Stadtverwaltung, und nur in der Stadtverwaltung, bearbeitet werden müssen! Macht es da nicht schon deshalb Sinn, den städtischen Bauhof in die Organisationseinheit Stadtverwaltung zu übernehmen bzw. zurückzuführen?

Mit Beantwortung der Fragen wird klargestellt, dass unter Berücksichtigung technischer und organisatorischer Bewertungskriterien die Eingliederung / Rückführung des städtischen Bauhofes in die Stadtverwaltung die alternativlos folgerichtige Entscheidung ist.

Zu 5.: Darstellung der Wirtschaftlichkeit / Effektivität und Effizienz

Darstellungen der Wirtschaftlichkeit können aufgrund der mangelhaften Werteerfassung im BIS Office nicht gemacht werden. Alle Angaben, die eine Vergleichbarkeit des Bauhofs mit anderen Bauhöfen oder externen Anbietern möglich machen, können aus dem Programm nicht gezogen werden. Komponenten der Kosten- und Leistungsrechnung, die beispielsweise Aufschluss darüber geben könnten, was 1 qm Rasenpflege oder 1 lfd. m Knickpflege kosten, können auch nach 12 Jahren nicht ausgewertet werden. Für die Fahrzeuge sind die Betriebs- und Vorhaltekosten auch nicht nach Fahrzeug differenziert dokumentiert, so dass auch hier keine Werte ermittelt werden können. Somit können auch keine Aussagen über Effektivität und Effizienz gemacht werden. Vorstehende Aspekte waren mit Grund für die Ausgliederung, die Umsetzung dieser Vorgaben erfolgte nicht.

Nicht unberücksichtigt bleiben sollte die vom Rechnungsprüfungsamt des Kreises Ostholstein ganz aktuell formulierte Feststellung, dass mit der Einführung der doppischen Haushaltsführung die eigenbetriebliche Organisationseinheit "Bauhof" nicht mehr "zwingend" notwendig ist.

Des Weiteren sollte eine personelle und infrastrukturelle kaufmännische "Doppelstruktur" im Rathaus und Bauhof, die sich "doppelt" mit dem Bauhof beschäftigt, nicht weiterhin beibehalten oder sogar, wie jetzt von der Geschäftsführung der HVB vorgeschlagen, bei der HVB noch ausgebaut werden.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass auch im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung die Wiedereingliederung des Bauhofs wirtschaftlich und organisatorisch unabdingbar ist.

C) FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

In den zukünftigen Haushaltsplanansätzen entfallen jährlich die Kosten für den Geschäftsbesorgungsvertrag 30.345,00 Euro (2018) Euro sowie die Kosten der externen Wirtschaftsprüfer i.H. v. ca. 12.000,00 Euro.

Darüber hinaus können über finanzielle Einsparungen keine weiteren Angaben gemacht werden, da das zur Verfügung stehende Datenmaterial hier eine differenzierte Betrachtung nicht zulässt.

D) BESCHLUSSVORSCHLAG

Der vorzeitigen Beendigung des Geschäftsbesorgungsvertrages bezüglich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Bauhof der Stadt Heiligenhafen mit der HVB-Heiligenhafener Verkehrsbetriebe GmbH & Co. KG, vertreten durch die HVB-Beteiligungsgesellschaft mbH, diese vertreten durch die Geschäftsführer Manfred Wohnrade und Joachim Gabriel, Am Jachthafen 4a, 23774 Heiligenhafen, wird zugestimmt.

Die Stadtverwaltung wird beauftragt, die Wiedereingliederung des Bauhofes in die Organisation der Stadtverwaltung zum 01.01.2019 durchzuführen und bestehende und neue Kooperationen zwischen dem Bauhof und der HVB zu prüfen.



(Heiko Müller)
Bürgermeister

Sachbearbeiterin / Sachbearbeiter	
Amtsleiterin / Amtsleiter	
Büroleitender Beamter	