KUBUS
KOMMUNALBERATUNG UND SERVICE GMBH

Bericht

über die

Unterstützung bei der Optimierung der Struktur und Organisation sowie der Aufgaben der stadteigenen Betriebe Heiligenhafens unter Beachtung steuerlicher Auswirkungen

Auftraggeber: **Stadt Heiligenhafen**
Markt 4 - 5
23774 Heiligenhafen

Schwerin, 21.01.2014

Auftragnehmer: **KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH**
Bertha- von- Suttner- Str. 5
19061 Schwerin
Telefon: 0385-30 31 251, Fax: 0385-30 31 255
E-mail: info@kubus-mv.de

Bearbeiter: **Dipl.- Ingenieur (FH) Jens-Christian Monte**

Bearbeitungszeitraum: **23. bis 41. KW 2013, 01. bis 04. KW 2014**

Bearbeiter: **Assessorin jur. Sybille Haubelt**

Bearbeitungszeitraum: **23. bis 41. KW 2013**

Bearbeiter: **Kai Voige**
Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwalt

Bearbeitungszeitraum: **42. bis 51. KW 2013**

Inhaltsverzeichnis Seite

1. Einleitung 7
2. Untersuchungsauftrag 10
2.1. Auftragsgegenstand 10
2.2. Untersuchungsablauf 13
2.3. Ziel der Untersuchung 15
2.4. Redaktionelle Anmerkungen 16
3. Ergebnis der Untersuchung in Heiligenhafen 17
3.1. Lösungsvorschlag für Heiligenhafen 17
3.2. Die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) allgemein 20
4. Gründe für die Umgestaltung der Organisationsformen 26
4.1. Bisherige Entwicklung – IST 26
4.1.1. Heiligenhafener Verkehrsbetriebe GmbH & Co. KG 26
4.1.2. Eigenbetrieb Bauhof 30
4.1.3. Eigenbetrieb Stadtwerke 36
4.1.4. Stadtverwaltung Heiligenhafen 36
4.2. Leistungen und Leistungsbeziehungen - IST 41
4.3. Handlungsempfehlungen 48
5. Schwerpunkt steuerliche Auswirkungen 51
5.1. Allgemeine steuerliche Beurteilung der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) 52
5.1.1. Körperschaftsteuerliche Beurteilung 52
5.1.2. Gewerbesteuerliche Beurteilung 54
5.1.3. Umsatzsteuerliche Beurteilung der AöR 55
5.1.4. Grundsteuer 56
5.1.5. Grunderwerbsteuer 56
5.2. Vergleich der AöR mit der gegenwärtigen steuerlichen Situation 57
5.2.1. Steuerliche Lage der HVB KG 57
5.2.2. Steuerliche Lage des Eigenbetriebes Stadtwerke Heiligenhafen 57
5.2.3. Steuerliche Lage des Eigenbetriebes Bauhof 58
5.2.4. Vergleich hinsichtlich der ertragsteuerlichen Situation 58
5.2.5. Vergleich hinsichtlich der umsatzsteuerlichen Lage 59
5.3. Steuerliche Folgen einer Umwandlung in eine AöR 59
5.3.1. Ertragsteuerliche Folgen einer Umwandlung in eine AöR 59

5.3.2. Umsatzsteuerliche Folgen einer Umwandlung in eine AöR 61
5.3.3. Grunderwerbssteuerliche Folgen einer Umwandlung in eine AöR 61
5.4. Zentrale Steuerliche Risiken und Besonderheiten 62
5.4.1. Steuerliche Risiken 62
5.4.2. Steuerliche Besonderheiten 62
5.5. Wichtige Hinweise 63
5.6. Schlussbemerkung 64
6. Zukünftige Terminkette (zeitl. Darstellung der erforderlichen Schritte) 65
7. Die Kernverwaltung der Stadt Heiligenhafen 66
8. Aufgabenwahrnehmung der Kontrollgremien (Werkausschuss, Ausschüsse und Stadtrat) 69
9. Schwerpunkt Bauhof 71
9.1. Öffentliche Betriebe - Stärken 71
9.2. Auftragsgegenstand Bauhof 73
9.3. Ergebnis der Bauhofuntersuchung 74
9.3.1. Anmerkungen zum Ermittlungsverfahren 76
9.3.2. Arbeitszeitregelungen/Pausen 80
9.4. Weitere zukünftige Veränderungen 82
9.4.1. Aufbauorganisation 82
9.4.2. Ablauforganisation 83
9.4.3. Bewertung der Leistungserbringung des Bauhof 85
9.5. Benchmarking 92
9.6. Auswertung des Benchmarkings 94
9.6.1. Struktur 94
9.6.2. Personal 97
9.6.3. Kosten 102
9.6.4. Leistungen 113
9.6.5. Zusammenfassung 116
9.6.6. Zusammenfassende Bewertung der wichtigen Kennzahlenbereiche 117
9.7. Stärken des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen 118
10. Fazit 119

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 1 Stadt Heiligenhafen, Stadtbereich 8
Abbildung 2 Bevölkerungsentwicklung Heiligenhafen 9
Abbildung 3 zeitlicher Projektverlauf 12
Abbildung 4 Gesprächsterminierung 14
Abbildung 5 AöR-Schema Heiligenhafen 18
Abbildung 6 Aufbau Anstalt öffentlichen Rechts 21
Abbildung 7 Beziehungen Unternehmen - Stadt 27
Abbildung 8 Betriebsbeziehung HVB – Bauhof 32
Abbildung 9 BWA Eigenbetrieb Bauhof)* 35
Abbildung 10 monetäre Leistungsbeziehungen 42
Abbildung 11 BWA Plan HVB 2013 43
Abbildung 12 zeitliche Teilschritterfassung 65
Abbildung 13 Tabelle der Personalentwicklung Bauhof 76
Abbildung 14 mögliche Produktivstunden/VbE Bauhof 77
Abbildung 15 Zeitbedarfsermittlung Bauhof 78
Abbildung 16 Flächenzuwachs in Heiligenhafen 79
Abbildung 17 Tabelle Personalverteilung in den Bauhofsparten 81
Abbildung 18 Beispiel Organigramm Bauhof 83
Abbildung 19 momentan erreichbare Arbeitsleistung Bauhof 86
Abbildung 20 Tätigkeiten des Dauerauftrages 88
Abbildung 21 Stundenlohnnachkalkulation Bauhof 89
Abbildung 22 Arbeitsleistung und Ertrag Bauhof 2012 90
Abbildung 23 Personalaufwendungen pro Std. 91
Abbildung 24 Nettogesamtfläche Benchmarking (BM) 94
Abbildung 25 Einwohnerdichte BM 95
Abbildung 26 Einwohnerdichte mit touristischen Einflüssen BM 96
Abbildung 27 Vollbeschäftigteneinheiten/Einwohner 97
Abbildung 28 durchschn. Krankheitstage BM 98
Abbildung 29 Mitarbeiterbefragung BM 99
Abbildung 30 Durchschnittsalter BM 100
Abbildung 31 Treibstoffaufwendungen BM 103
Abbildung 32 Kraftstoff Heiligenhafen 104

Abbildung 33 Kraftstoff ähnlicher Bauhof 104
Abbildung 34 Kraftstoffkostenvergleich in Litern....105
Abbildung 35 Transporterbestand 105
Abbildung 36 Sachaufwendungsanteil BM 106
Abbildung 37 Investition und Leasing....107
Abbildung 38 Vor- und Nachteile von Investitionsverfahren 108
Abbildung 39 Vergleich Leasing – Kauf, in einem Zeitraum von 14 Jahren ab 2007 109
Abbildung 40 Leasing Kommunaltraktor....110
Abbildung 41 Tabelle der durchschn. Einsatzstunden Technik....111
Abbildung 42 Nachkalkulation Stundenverrechnungssatz HAKO 2012 113
Abbildung 43 Beachcleaning Fa. Beach-Tech....113
Abbildung 44 Beachcleaning Fa. Land und Bau....114
Abbildung 45 Leistungsbereiche BM 116
Abbildung 46 Benchmarktabelle, Stärken-Schwächen 117

Quellenverzeichnis

- Statistikamt Nord, statistisches Jahrbuch 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013
- Der Neue Kämmerer, Ausgabe 01/2013, „Risiko Betrauungsakt“
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung Berlin, Dr. J. Homann, 07/2012
- DHV-Tagung, Dr. A. Gaß, „Die Zukunft des öffentlichen Sektors“, 2005
- Kennzahlenvergleich im Bauhofbereich, Benchmarking 2006 – 2013, KUBUS GmbH mit IKON
- Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt öffentlichen Rechts (KUVO),IM S-H
- Kommunales Bildungswerk e.V. – Fachtagung Vergaberecht: „Kommunale Inhouse-Vergaben“
- Kartenmaterial: Open-street-map, OSM
- Fehmarnsches Tageblatt
- www.femern.de – Projektierung Belt-Querung

1. Einleitung

Die Stadt Heiligenhafen ist eine Kleinstadt in Schleswig-Holstein mit rd. 9.000 Einwohnern und liegt im Landkreis Ostholstein auf der Halbinsel Wagrien an der Ostseeküste südwestlich der Insel Fehmarn.

An der Stadt Heiligenhafen vorbei führt die Autobahn A1 in Richtung Fehmarn-Sund-Querung und in Form der B 207 (E47) weiter auf die Insel Fehmarn. Von Puttgarden aus besteht z. Zt. eine Fährverbindung (Vogelfluglinie) nach Rødbyhavn (Verbindung mit dem Großraum Kopenhagen). Die Fährverbindung soll zukünftig durch eine feste Querung in Form eines Absenktunnels (Länge rd. 18 km) ersetzt werden (Planungen abgeschlossen/Genehmigungsverfahren laufen).

Die Bauphase ist für das Zeitfenster 2015 bis 2021 geplant. Durch diese Querung erhofft sich die Stadt Heiligenhafen als Anlieger an der Autobahn A1, die nach Fertigstellung des Tunnelbauprojektes zusätzlichen Verkehr zwischen Dänemark (Skandinavien) und Deutschland aufnehmen wird, weiteren Fremdenverkehr.

In den Jahren 2009 bis 2011 hat sich die Zahl der Übernachtungen in Heiligenhafen von rund 73.000 auf 115.000 bei 1.193 bis 1.554 Betten erweitert (Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2012/2013, Statistikamt Nord, bezogen auf Beherbergungsbetriebe mit 9 und mehr Betten). Das ist ein Zuwachs von rund 58 % in drei Jahren. Mit der Ansiedlung von weiteren Hotels und Ferienparks soll diesen steigenden Besucherzahlen zukünftig entsprochen werden. Das örtliche und landschaftliche Potenzial ist durch die direkte Ostseenähe und das bereits heute vorhandene touristische Angebot gegeben. Auch längere Aufenthalte der Gäste sollen angestrebt und ausgebaut werden.

Vergleich:
nach statistischem Jahrbuch ergeben sich rechnerisch für oben genannte Betriebskategorien in 2011 für Schleswig-Holstein:

- für Sylt: 137 Übernachtungen/Bett
- für St. Peter Ording: 137 Übernachtungen/Bett
- für Heiligenhafen: 74 Übernachtungen/Bett

Heiligenhafen besitzt eine Gemarkungsfläche von 18,12 km² (1.812 ha). Die Stadt Heiligenhafen teilt sich in die Bereiche Ost, Mitte, West und Süd sowie in die Außenbezirke Strandhusen, Stolp und Ortmühle. In diesem Bereich beherbergt Heiligenhafen aktuell 9.185 Einwohner mit Hauptwohnsitz, 1.211 Einwohner mit Nebenwohnsitz und 6.755 Fremdenbetten – laut Information der HVB GmbH & Co. KG. Dieser Wert unterscheidet sich von der o. a. Statistik, da hier wahrscheinlich die gesamte Bettenkapazität erfasst wird (Wert der Zimmervermittlung). Hier werden auch die kleineren privaten Vermieter und Pensionen erfasst.

Die Fläche Heiligenhafens gliedert sich in einen Stadtbereich und einen ländlich geprägten Außenbereich. Die konzentrierte Stadtbebauung befindet sich südlich des Binnensees und im Bereich südlich der Bucht zwischen Graswarder und Festland.

Abbildung 1 Stadt Heiligenhafen, Stadtbereich

Ländliche Bereiche finden sich hauptsächlich im Westen und südlich der Autobahn A1. Auf der dem Binnensee nördlich vorgelagerten Landzunge Steinwarder befinden sich der Strandbereich, die Seebrücke und touristische Bebauung. Der Bereich Graswarder beherbergt ein Naturschutzgebiet. Aber auch auf der vorgelagerten Landzunge Graswarder befindet sich eine in

Ostseenähe befindliche Bebauung mit Strandbereich, die dem Naturschutzgebiet nördlich vorgelagert ist.

An der künstlichen Querung, die den Binnensee abgrenzt, befindet sich ein Sportboothafen (Marina) mit über 1.000 Liegeplätzen. Aufgrund seiner geschützten Lage in der Bucht zwischen Graswarder und Festland eignet er sich besonders gut für den Sportbootverkehr. Der Bereich um den Binnensee ist für touristische Zwecke besonders ausgebaut und angelegt. Die Bevölkerungszahlen Heiligenhafens können in der Vergangenheit als stagnierend bezeichnet werden.

Name	Kreis	Bevölkerung Schätzung 1995-12-31	Bevölkerung Schätzung 2001-12-31	Bevölkerung Zensus 2011-05-09	Bevölkerung Schätzung 2011-12-31	Bevölkerung Angabe Stadtverwaltung 2013
Heiligenhafen	Ostholstein	9.119	9.244	9.078	9.062	9.185

Abbildung 2 Bevölkerungsentwicklung Heiligenhafen

Schwankungen um ca. 200 Einwohner sind in diesen Jahren aufgetreten; es ist eine leicht steigende Tendenz seit der Aktualisierung durch den Zensus 2011 erkennbar. Teile der Bevölkerung verteilen sich zunehmend in Einfamilienhausgebieten. Die respektiven Generationswechsel fördern eine individuelle Wohnbebauung auf neuen Flächen. Der Wohnflächenbedarf pro Einwohner ist gestiegen. Die Erweiterung der Stadtfläche in Form von Erschließungen weiterer Einfamilienhausgebiete soll zudem einen Zuwachs der Bevölkerung zukünftig sicherstellen. Dabei spielt auch die Autobahnanbindung eine wichtige Rolle, obwohl Großstadtbereiche wie Lübeck und Kiel schon eine gewisse Entfernung aufweisen und an den Pendlerverkehr hohe Anforderungen stellen.

Teile der Stadt Heiligenhafen sind hochwassergefährdet. Bei ungünstigen Wind- und Wetterlagen kommt es seitens der Ostsee zu Flutereignissen, die niedrig gelegene Gebiete überschwemmen können. Daher ist der Bauhof der Stadt Heiligenhafen auch für die Unterhaltung von Hochwasserschutzanlagen zuständig. Ein verstärkter Hochwasserschutz wird betrieben – ist momentan jedoch noch nicht abgeschlossen (Bauphase). Eine weitere Einbindung des Bauhofes in den Hochwasserschutz ist geplant, z.Zt. der Berichtserstellung jedoch aufwandsmäßig durch die Stadt nicht zu beziffern. Am 21.11.2013 konnten die Zahlen für die Wartung und Kontrolle der baulichen Anlagen für den Hochwasserschutz seitens der HVB GmbH & Co. KG nachgereicht werden. Die Zahl beläuft sich auf 352 Personalstunden jährlich; hinzu kommen im

Einsatzfall zusätzlich 22 Personalstunden pro Hochwasser-Einsatz. Das bedeutet, dass für den Hochwasserschutz ca. 0,25 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) im Bauhof zusätzlich zu den unten aufgeführten Personalstärken vorgehalten werden müssen, nimmt man an, dass jährlich ein Hochwasserereignis auftritt.

Aus den 70-iger Jahren stammt eine große Ferienanlage am westlichen Ende des Binnensees (Ringförmige Anordnung, siehe Abbildung 2 oben links). Hier finden sich viele Appartements, die unterschiedliche Besitzverhältnisse und dadurch einen bunten Reigen unterschiedlicher Nutzung und baulicher Substanz aufweisen. Weitere bauliche Aktivitäten sind auf der vorgelagerten Landzunge Steinwarder geplant. Das Projekt heißt Dünenpark und befindet sich in Obhut der HVB GmbH & Co.KG in Zusammenarbeit mit einem Investor. In den geplanten 55 Appartements des Dünenparks sollen 220 Betten untergebracht werden, weiterhin Hotels und Ferienwohnungen. Der Bereich soll auch geeignete Strandgastronomie und den harmonischen Bezug zur bereits vorhandenen Seebrücke erhalten (Stand Ende 2012).

Der städtische Bereich Heiligenhafens weist die Struktur typischer Kleinstädte in Norddeutschland auf. In den ländlichen Bereichen finden sich Acker- und Wiesenflächen. Diese Bereiche sind durch öffentliche Wirtschaftswege/Wanderwege (meist wassergebunden) und Gemeindestraßen neben den dem Land und Bund als Baulastträger unterstellten Straßen durchzogen.

2. Untersuchungsauftrag

Grundlage des nachfolgenden Berichts ist eine Anfrage der Stadtverwaltung Heiligenhafen im Oktober 2012 und das in diesem Zusammenhang erstellte Dienstleistungsangebot der KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH vom 01. November 2012 in Bezug auf eine Untersuchung der kommunalen Betriebe der Stadt Heiligenhafen. Die Beschlussfassung der Stadtvertretung zur Annahme des Dienstleistungsangebotes erfolgte am 25. Februar 2013. Mit dem Beschluss wurde folgender Auftrag erteilt:

2.1. Auftragsgegenstand

Auftragsgegenstand ist die gutachterliche Untersuchung der Aufbau- und Ablauforganisation der stadteigenen Betriebe/Unternehmen sowie der Verwaltung in Heiligenhafen unter Beleuchtung der vorhandenen Ressourcen. Die Untersuchung soll in Bezug auf die Funktion der über-

betrieblichen Schnittstellen und der wesentlichen interbetrieblichen Leistungen sowie des Leistungsverlaufes zwischen Betrieben und Stadtverwaltung durchgeführt werden. Ferner sind die öffentlich-rechtlichen bzw. privatrechtlichen Organisationsformen der Betriebe hinsichtlich Effektivität und Effizienz mit Beachtung der steuerlichen Konsequenzen bei Veränderung zu untersuchen.

Im Zuge weiterer mündlicher und persönlicher Gespräche auf Führungsebene wurde festgelegt, dass sich die Untersuchung neben der Beleuchtung der interbetrieblichen und intrakommunalen Schnittstellen in Heiligenhafen auch auf die besondere Betrachtung der Leistungen des Bauhofes bezieht. Dabei gehören zur Bauhofuntersuchung die Analyse der Personalstruktur, der technischen Ausstattung, der Arbeitsorganisation, der Finanzstruktur sowie der Leistungsbereiche und die Schätzung des Stellenbedarfes in den unterschiedlichen Einsatzgebieten anhand von Bezugsgrößen. Weiterhin soll dort die kommunale Aufgabenorganisation im Hinblick auf die von der Stadt Heiligenhafen zu erfüllenden Aufgaben ebenfalls in Bezug zur Verwaltung und deren Anteil an einer zielführenden Leistungserbringung untersucht werden.

Bei der Beleuchtung der Schnittstellenproblematik zwischen den kommunalen Unternehmen/Betrieben sowie der Stadtverwaltung finden folgende Punkte Beachtung:

- Auftraggeber-/Auftragnehmerstruktur
- Leistungsbeschreibungen/Leistungsverzeichnisse
- Kostenermittlung und Abrechnung der Leistungen
- Vereinbarungen und Verträge
- Betriebliche Strukturen
- Aufgabenverteilung und Aufgabenwahrnehmung

Neben der Stadtverwaltung als öffentlich-rechtliche Institution für die Wahrnehmung der hoheitlichen und gemeindlichen Aufgaben gibt es in Heiligenhafen drei weitere kommunale Unternehmen/Betriebe, die sich wie folgt firmieren:

zum einen die **Heiligenhafener Verkehrsbetriebe HVB GmbH & Co. KG**,
weiterhin den **Eigenbetrieb Stadtbauhof,**
sowie den **Eigenbetrieb Stadtwerke**.

Aufgrund vergangener und gegenwärtiger Kommunikations- und Abstimmungsprobleme (zwischen den Führungsebenen) soll eine Überprüfung der Leistungsbeziehungen zwischen den genannten Kooperationspartnern durchgeführt werden. Die Beleuchtung dieser Leistungsbeziehungen erfordert auch den Einblick in die Organisationsstrukturen der beteiligten Unternehmen bzw. der Stadtverwaltung. Im Focus stehen dabei besonders die Organisationsformen der beteiligten Betriebe. Untersucht werden soll, ob die sich aus vergangenen und gewachsenen Aktivitäten herausgebildeten Organisationsformen der städtischen Unternehmen noch zeitgemäß und praktikabel sind. Dabei soll die Untersuchung auch unter dem Gesichtspunkt der steuerlichen Auswirkungen bei möglicher Veränderung der Organisations- und Betriebsformen erfolgen. Die Benennung der steuerlichen Auswirkungen wird durch einen Wirtschaftsprüfer durchgeführt.

Unter näherer Betrachtung sollen auch die Wahrnehmung der Kontrollfunktionen der Betriebsorgane (Stadtvertretung, Stadtverwaltung, Gremien) sowie das Funktionieren einer gesunden Auftraggeber-Auftragnehmer-Struktur (Schnittstellen) stehen.

Ferner ist bei der Untersuchung auch die Rolle der Verwaltung in die Untersuchung aufzunehmen (Auftragserweiterung bei Beschlussfassung vom 25.02.13). Aufgrund dieser Beauftragung der Stadt Heiligenhafen ergibt sich folgender Untersuchungsterminplan:

Datum	**Zeit**	**Bearbeitungsschritt**
18.KW-20.KW 2013		Erste Sichtung der Dienstleistungsverträge und Wirtschaftspläne
17.05.2013	10:00 Uhr	Projektgruppentreffen
24.KW 2013	Di, 11.06. bis Mi, 12.06.2013	Untersuchung Verkehrsbetriebe mit Blick auf Stadtwerke, Untersuchung Bauhof, Untersuchung Verwaltung
18.-36.KW 2013		Datenlieferungen aus Heiligenhafen
26.- 38. KW 2013		Auswertung der Datensammlung
bis 41. KW 2013		Berichtserstellung Kubus GmbH
bis 51. KW 2013		Prüfung steuerlicher Auswirkungen, MDS Möhrle
02. KW 2014		Berichtszusammenführung/Berichtsanpassungen
04. KW 2014		Berichtsversendung zwecks Entwurfsabstimmung
optional		Ergebnispräsentation

Abbildung 3 zeitlicher Projektverlauf

2.2. Untersuchungsablauf

Am 17.05.2013 erfolgte das Auftaktgespräch mit der sogenannten Projektgruppe. Teilnehmer dieser Projektgruppe waren der Bürgermeister der Stadt Heiligenhafen, die Geschäftsführer der HVB (gleichzeitig Werkleiter der beiden Eigenbetriebe) sowie die Fachbereichsleiter der vier Hauptfachbereiche der Stadt Heiligenhafen und ein Mitglied der Stadtvertretung neben den Projektbearbeitern der KUBUS GmbH.

In dem Auftaktgespräch wurden Ziele, Vorgehen und Zeitplan festgelegt. Bereits vor Beginn der Auftaktbesprechung wurden der Stadt Heiligenhafen in Form von digitalen Dateien Matrizen zur Datenerhebung überreicht, die im Zuge des Projektverlaufes durch die beteiligten Betriebe und Verwaltungsteile der Stadt Heiligenhafen beantwortet werden sollten. Die Vor-Ort-Begutachtung der der Untersuchung unterliegenden Bereiche fand vom 11. bis 12.06.2013 statt. Der Vor-Ort-Termin galt der besonderen Begutachtung der Arbeitsbereiche des Bauhofes bzw. der Besonderheiten des Stadtgebietes Heiligenhafens bezüglich der Bauhofarbeit und der Handlungsfelder der städtischen Unternehmen sowie weiterhin der Führung von Interviews mit den beteiligten Personen aus den Leitungsebenen sowie einzelnen Mitarbeitern des Bauhofes. Der nachfolgende Terminplan zeigt die geführten Gespräche.

Gespräche Herr Monte			
Beginn	**Ende**	**Funktion des Beschäftigten**	**Name des Mitarbeiters/ der Mitarbeiterin**
11.06.2013			
08:15	09:00	Bürgermeister	Herr Müller
09:00	09:30	Mitarbeiterinformation HVB und Bauhof	
09:30	11:00	Geschäftsführer HVB	Herr Gabriel
11:00	12:30	Geschäftsführer HVB	Herr Wohnrade
13:00	14:30	Fachbereich 4 - Hoch- und Tiefbau, Umweltschutz, Küstenschutz, Liegenschaften/ Immobilien	Herr Quattek
14:30	15:15	Stellvertreter Bauhofleitung	stellv. Bauhofleiter
15:45	17:15	Bauhofleitung - Betriebsaufnahme	Bauhofleiter
12.06.2013			
07:00	12:30	Bauhofleitung - Betriebsaufnahme	Bauhofleiter
12:45	13:30	1 Mitarbeiter Bauhof	Herr Gintarra
13:30	14:15	1 Mitarbeiter Bauhof	Herr Niebuhr
14:15	15:00	1 Mitarbeiter Bauhof	Herr Rottgard
15:30	16:30	Bürgermeister	Herr Müller

Gespräche Frau Haubelt			
Beginn	**Ende**	**Funktion des Beschäftigten**	**Name des Mitarbeiters/ der Mitarbeiterin**
11.06.2013			
08:15	09:00	Bürgermeister	Herr Müller
09:00	09:30	Mitarbeiterinformation HVB und Bauhof	
09:30	11:00	Geschäftsführer HVB	Herr Gabriel
11:00	12:30	Geschäftsführer HVB	Herr Wohnrade
13:00	14:15	Stabsstelle Büroleitung	Frau Mäder
14:30	15:45	II k Touristische Infrastruktur	Frau Thiele
16:00	17:15	Fachbereich 1 - Haupt- und Personalverwaltung, Bildung, Sport, Kinder, Jugend und Kultur	Herr Maurer
12.06.2013			
08:00	09:30	III e Kurabgabe	Frau Becker
09:30	11:00	Fachbereich 2 - Bau- und Ordnungsverwaltung	Herr Brandt
11:30	13:00	Leiterin Stadtkasse	Frau Dost
13:30	15:00	Fachbereich 3 - Finanzen, WiFö, Steuern, Abgaben, Beteiligungen, Stadtkasse	Herr Kahl
15:30	16:30	Bürgermeister	Herr Müller

Abbildung 4 Gesprächsterminierung

Nach der Durchführung der Vor-Ort-Untersuchung mussten weitere Zahlen und Daten aufgenommen werden. Die Übermittlung von Informationen aufgrund der schriftlichen Anforderungen sowie der Klärung von Plausibilitätsfragen mit der Stadt dauerte abweichend vom ursprünglichen Terminkonzept bis Anfang September (geplant Ende Juni). Die Fertigstellung des Berichtes musste daraufhin ebenfalls verschoben werden. Derartige Verzögerungen sind bei Untersuchungen dieses Umfanges keine Besonderheiten. Hervorzuheben ist die kompromisslose und zügige Bereitstellung von Daten seitens der Geschäftsführung der HVB GmbH & Co. KG in Personalunion mit den Werkleitungen der Eigenbetriebe, auch wenn nicht alle Fragen in den Matrizen Beantwortung finden konnten. Für die entsprechend dem Auftragsumfang anberaumte Untersuchung können die gelieferten Daten als ausreichend klassifiziert werden.

Nach Abschluss der Datenübermittlung schloss sich die Auswertung und Berichterstellung an (IST-Analyse, SOLL-Konzeption). Nach Feststehen des zukünftigen Konzeptes wurden die steuerlichen Auswirkungen für die Stadt Heiligenhafen und deren Betriebe durch den Wirtschaftsprüfer Herrn Voige (mds-Möhrle) sondiert und aufgezeigt. Die Untersuchungsergebnisse sind Bestandteil dieses Berichts (Abschnitt 5).

2.3. Ziel der Untersuchung

Das Ziel der Untersuchung ist, der Stadt Heiligenhafen bezüglich der momentanen Konstellation von Verwaltung und Betrieben Empfehlungen für eine effektivere, effizientere und wirtschaftlichere Organisation auszusprechen und aufzuzeigen, damit die in der Vergangenheit aufgetretenen und momentan andauernden inter- und innerbetrieblichen Probleme behoben werden können. Weiterhin werden aufgrund der eingehenden Bauhofuntersuchung zusätzliche, tiefgründige Verbesserungspotenziale in diesem Bereich aufgezeigt.

Der Bericht enthält darüber hinaus Hinweise auf weitere Maßnahmen, die zukünftig zur Erreichung der Gesamtziele durchgeführt werden müssen (Benennung weiterer Vorgehensmöglichkeiten). Eine detaillierte Untersuchung einzelner Teilbereiche neben der Betrachtung des Bauhofes war nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrages. Daher müssen im Nachgang zur globalen Gesamtkonzeptentwicklung noch weitere Detailuntersuchungen in zielgerichteten Abständen anforderungsgerecht erfolgen.

Die Verfahrensweise der „Schritt für Schritt“ Erarbeitung und Umsetzung von Teilmaßnahmen ist eine sinnvolle und kostentechnisch ratsame Möglichkeit, Veränderungen qua Zielvorgaben durchzusetzen, bei denen die verwaltungs- und betriebseigene Mitarbeiterschaft neben ihren gewöhnlichen Tätigkeiten (also zusätzlich) einen großen Anteil haben wird und muss. Daher sind den Teilerfolgen entsprechend große Zeiträume zuzuordnen.

Die schrittweise Entwicklung des Vorgehens ist auch in Bezug auf zwischenzeitliche Richtungsanpassungen anzustreben.

Daher sollte nach Entwicklung des Grobkonzeptes und der damit verbundenen Ausrichtung das weitere Vorgehen nur in kleinen geplanten und aufeinander abgestimmten Teilmaßnahmen erfolgen.

Die bisher in Heiligenhafen teilweise umgesetzten und angedachten Veränderungen zielten schon in die richtige Richtung (z.B. Bauhofkonzept), wurden jedoch vermutlich aufgrund der genannten Langwierigkeit immer wieder vernachlässigt. So hat sich über die Stagnation der Umgestaltung letztlich wieder ein Rückschritt entwickelt.

2.4. Redaktionelle Anmerkungen

Die Ausführungen in diesem Bericht wurden durch die beteiligten Personen seitens der KUBUS GmbH nach bestem Wissen und Gewissen erstellt. Umfangreiche Recherchen und Prüfungen ergänzen die durch die untersuchten Betriebe und die Stadtverwaltung hergereichten Unterlagen, Daten und Zahlen. Aufgrund dieser Kontrollen und weitergehenden Inanspruchnahme von Vergleichsdaten wurde die Plausibilität überprüft.

Für den eiligen Leser wurden die Hauptaussagen und wichtige Textbereiche **fett** dargestellt.

Das Ergebnis der Untersuchung ist ein Vorschlag zur zukünftigen Konstellation der Betriebe in Heiligenhafen mit dem Ziel, Effektivität und Effizienz zu verbessern. Wie bei jeder Veränderung ist auch die gezeigte mit Vor- und Nachteilen behaftet, die im Folgenden herausgearbeitet werden. Deren sorgfältige Abwägung hat letztlich zum aufgezeigten Ergebnis geführt, welches vorangestellt aufgezeigt wird.

Die Bauhofuntersuchung selbst stellt in ihren Hauptaussagen eine unabhängig umsetzbare Empfehlung dar, die losgelöst von der Organisationsform auf eine Ablaufoptimierung und erfolgreiche Kosten-Leistungsrechnung unter Ausnutzung von Flexibilität und optimalem Ressourceneinsatz zielt.

Immer wieder und zunehmend ist von Problemen der Verwaltungen mit ausgegliederten öffentlichen Betrieben zu hören. Es hat bereits mehrfach Rückwärtsbewegungen in Sachen Outsourcing gegeben. Einerseits sind die selbstständig agierenden Betriebe aufgrund der gewählten Organisationsform die Ursache, andererseits ist auch ein fehlendes Steuerungsmanagement seitens der Gemeindevertretungen und Stadtverwaltungen Grund für inter- und innerbetriebliche Missstimmungen bzw. ungenügende Einflussnahmen. Die richtige Wahl der Organisationsform, die strikt organisierte Steuerung und Kontrolle der städtischen Unternehmen und vorrangig die Führung und Entwicklung des Personals sind Garanten für eine funktionierende Bearbeitung der öffentlichen Erfordernisse. Diese Steuerungsmechanismen sind vielfach sogar gegeben, nur müssen die Kompetenzen der dieses Controlling durchführenden Personen klar definiert und ggfls. durch weiteres Fachwissen ergänzt werden (Steuerungsmanagement).

Der Ruf nach Vereinfachung und Verlagerung der Probleme z.B. in Form der Vergabe von Leistungen z.B. der Bauhofleistungen an private Dritte wird laut. Dabei ist auch hier ebenfalls mit gleicher Sorgfalt und Knowhow die Steuerung, Revision sowie die Vergabe der Leistungen zielorientiert und mit der erforderlichen fachlichen Kompetenz vorzunehmen.

Viele Beispiele zeigen, dass auch in Fremdvergabebereichen mangels Steuerung und Kontrolle gravierende Nachteile für Städte und Gemeinden entstehen. **Daher ist, gleichgültig welche Richtung man einschlägt, das Lenken und Steuern sowie das geregelte Miteinander der handelnden Personen mit klarer Aufgabenzuordnung und –abgrenzung das A und O einer erfolgreichen Strategie.** Die gewählte organisatorische Form bietet dazu in den verschiedenen Fällen betrieblicher Konstellationen unterschiedlich handhabbare Tools – das aktive Handeln bleibt den Beteiligten vorbehalten.

3. Ergebnis der Untersuchung in Heiligenhafen

3.1. Lösungsvorschlag für Heiligenhafen

Aufgrund der zurzeit vorherrschenden Betriebskonstellationen und den damit verbundenen interbetrieblichen und intrakommunalen Problemen in Heiligenhafen muss eine Änderung der Organisationsformen verfolgt werden. Die momentanen Schwierigkeiten beziehen sich auf

- Kostenentwicklung,
- Ineffizienz, Wirkungslosigkeit,
- mangelnde Transparenz,
- ungenutzte Kontrollmöglichkeiten,
- Verselbstständigung,
- nicht abgegrenzte Auftragnehmer-Auftraggeber-Funktionen,
- beeinträchtigte Motivation und Identifikation,
- fehlendes Flächenmanagement.

Daher wird eine Zusammenfassung der einzelnen Betriebe mit entsprechender satzungsgerechter Anbindung an die Stadtverwaltung in Heiligenhafen in Form der Gründung eines Kommunalunternehmens als Anstalt öffentlichen Rechts vorgeschlagen.

Das ist ein Schritt in Richtung Rückführung privatrechtlicher Organisationsformen in den öffentlich-rechtlichen Bereich, ohne dabei die Betriebe in den Regiebereich der Kernverwaltung zu bringen.

Das Organigramm der vorgeschlagenen Betriebsform stellt sich für Heiligenhafen wie folgt dar:

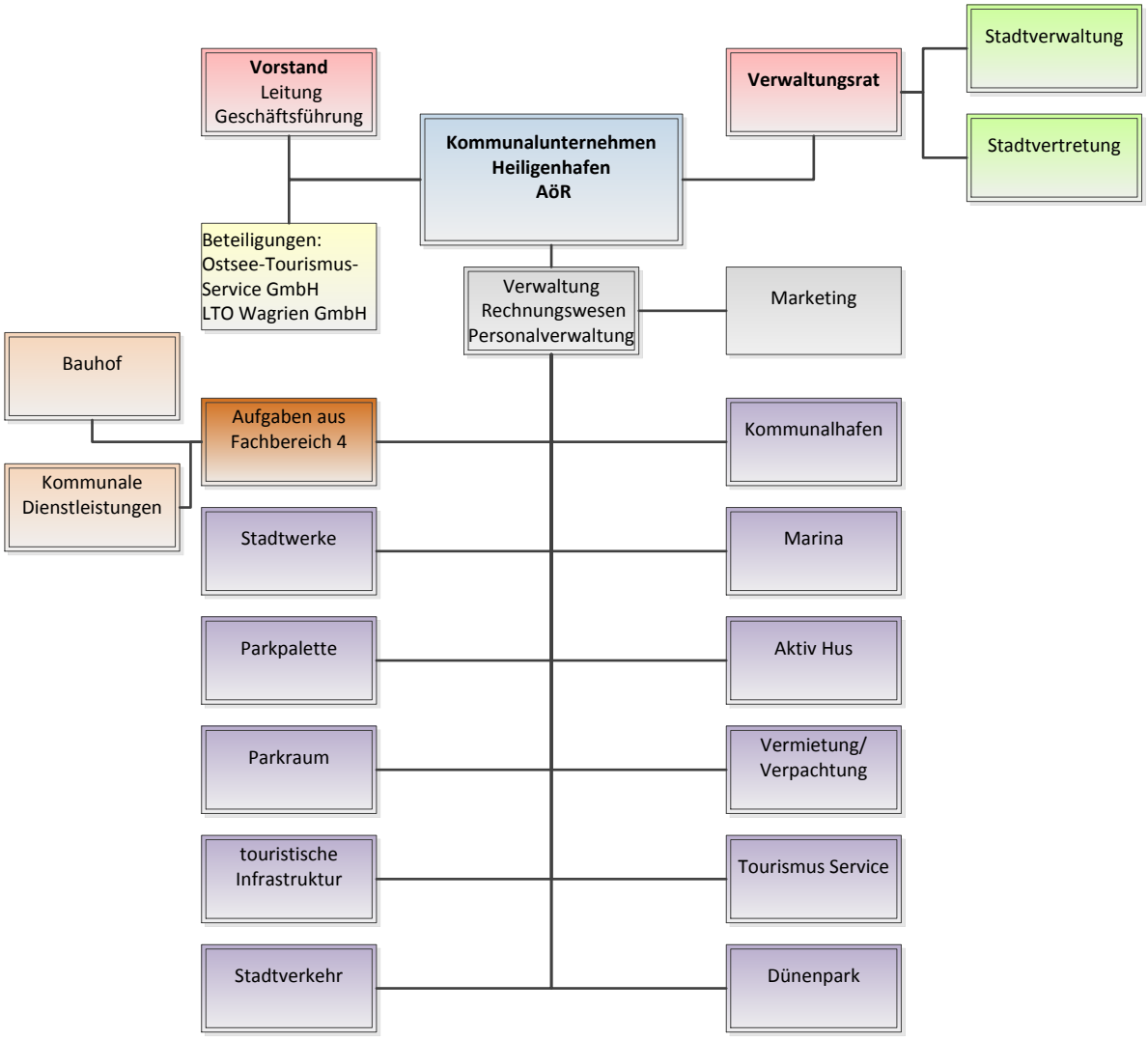


Abbildung 5 AöR-Schema Heiligenhafen

Es gibt viele Möglichkeiten für die Umgestaltung der jetzigen Situation. Letztlich ließen auch die vorherrschenden Konstellationen Spielraum für Verbesserung und optimierte Ausnutzung der durchaus existenten Einflussnahmemöglichkeiten. Auch die Rückführung in den Regiebereich der Stadt wäre für die Betriebe Heiligenhafens oder einzelne Betriebsteile eine denkbare Möglichkeit. Aufgrund der Vereinfachung von zwischenbetrieblichen Leistungsströmen und überbe-

trieblichen Aufbau- und Ablaufkonstellationen bezüglich effizienter Organisationseinheiten gibt es derzeit jedoch akuten Handlungsbedarf. Damit ist die Gunst der Stunde für die komplette Aufarbeitung der jetzigen Situation zu nutzen und aufbauend auf den Erfahrungen der letzten Jahre in Heiligenhafen eine neue Gesamtkonzeption zu entwickeln und nicht an bisherigen Verfahren festzuhalten oder diese möglicherweise nur geringfügig zu verändern. Veränderung heißt, die derzeitige Situation zu verbessern und zu vereinfachen und dabei eine gute Möglichkeit für die Stadt zu schaffen, zukunftsweisende Optionen zu entwickeln. Dabei ist es auch wichtig, die Mitarbeiter derart in die Prozesse einzubinden, dass durch Transparenz und eindeutige Zielbeschreibung die Akzeptanz für die Umgestaltungsprozesse erreicht wird und letztlich attraktive Arbeitsplätze im Gefüge der öffentlichen Aufgaben entstehen. Wirtschaftliche Steuerung spielt dabei auch für diese Aufgaben eine existenzielle Rolle.

Bereits jetzt gibt es große Unsicherheiten in den Belegschaften der Betriebe. Vornehmlich der Betriebsrat der HVB GmbH & Co.KG hat sich besorgt um Einsicht im laufenden Datenerhebungsprozess (nach Vor-Ort-Untersuchung) bemüht. Bereits in der 28. KW 2013 gab es eine Anfrage an die Stadtverwaltung um Übersendung von Untersuchungsunterlagen (anschließend Anfrage durch die Stadtverwaltung an die KUBUS GmbH zum Stand der Entwicklungsarbeit). Die KUBUS GmbH hat zu diesem Zeitpunkt darauf hingewiesen, dass die Auswertung der Zahlen, Daten und Werte im Hinblick auf die Entwicklung eines Vorgehenskonzeptes noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird und daher erst mit fertigem Bericht Unterlagen zur Einsichtnahme bereitstehen.

Dieser Vorgang zeigt neben den Erfahrungen der KUBUS GmbH, dass die transparente Darstellung des gesamten Prozesses gerade in Bezug auf konkrete Maßnahmen unter Beteiligung der Mitarbeiter geschehen muss.

Zu Beginn der Untersuchung durch die KUBUS GmbH hat es daher bereits eine Auftaktinformationsveranstaltung für die Mitarbeiter und Leitungen der Betriebe durch den Bürgermeister und die das Verfahren begleitenden KUBUS Mitarbeiter gegeben. Der Bürgermeister seinerseits stellte am 11.06.2013 Gründe und Ziele der Untersuchung, die Mitarbeiter der KUBUS GmbH ihrerseits das Vorgehen bei der Beleuchtung der Situation in Heiligenhafen dar.

Die Untersuchung wurde neben der Aufnahme umfangreicher Betriebsdaten von einer Mitarbeiterbefragung der Bauhofmitarbeiter begleitet. Diese Befragung war freiwillig und fand in Kennt-

nis des Personalrates des Bauhofes statt. Weitere persönliche Befragungen wurden in Form von Interviews der Betriebsleitungen und einzelner Sachbearbeiter durchgeführt, die auch unter Beteiligung des Betriebsrates der HVB, wenn zuständig, stattfinden konnten. Die Terminierung der Interviews wurde rechtzeitig bekanntgegeben; die Einflussnahme der Personalvertretungen war möglich und wurde in einem Fall genutzt.

An dieser Stelle weisen die Autoren ausdrücklich darauf hin, dass es bis zur Berichtserstellung - also Entwicklung einer Strategie für das weitere Vorgehen - keine weiteren Einflussnahmemöglichkeiten für die Personalvertretungen gegeben hat. Die Datenaufnahme und Verwertung bezüglich der Erarbeitung eines Gutachtens stellt eine von äußeren Einflüssen losgelöste Arbeit seitens der Berater dar (Entwicklungsphase).

Die Einflussnahme aller Beteiligten kann erst im Anschluss der Vorlage eines Konzeptes – also auf Grundlage dieses Berichtes – erfolgen, da hier zukünftige, alle betreffende Änderungen der vorherrschenden Situation vorgeschlagen werden.

Um das bislang in diesem Bericht theoretisch konzipierte weitere Verfahren zu begleiten, bedarf es der Einbeziehung aller Beteiligten.

Es wird daher vorgeschlagen – und das wurde bereits durch den Bürgermeister bei der Auftaktveranstaltung am 11.06.2013 bekräftigt – nach Festlegen der weiteren Schritte unter Bezugnahme auf diesen Bericht eine Projektgruppe mit der Beteiligung der Personalvertretungen sowie ausgewählten Mitarbeitern zu gründen, die über die einzelnen Schritte eines zukünftigen Umgestaltungsverfahrens ständig informiert wird und auch die Möglichkeit der aktiven und kreativen Einflussnahme erhält.

Ein mögliches Veränderungsverfahren muss immer unter stringenter Einbeziehung der Beteiligten erfolgen!

3.2. Die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) allgemein

Die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) bietet die Möglichkeit, wirtschaftliche Interessen einer Gemeinde mit den hoheitlichen Aufgaben in einem öffentlich-rechtlichen Unter-

nehmen zu verbinden. Für die Anstalt öffentlichen Rechts ist auch die Annahme der Gemeindehaushaltsordnung – Doppik u. U. zulässig.
Maßgebliche Rechtsquelle: Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt öffentlichen Rechts, Innenministerium Schleswig-Holstein, (KUVO S-H), Fassung vom 01.12.2008, gültig bis 30.12 2018.

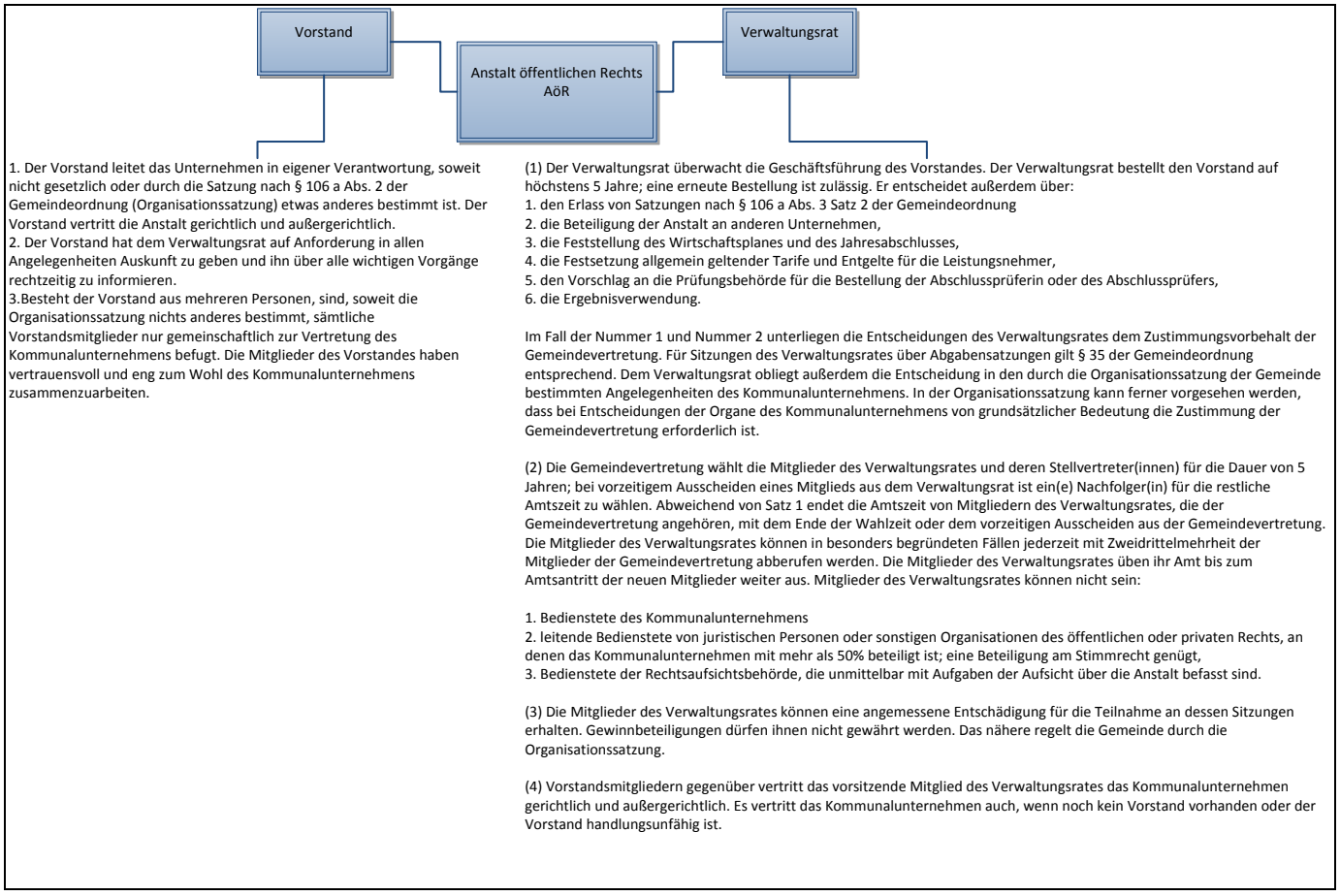


Abbildung 6 Aufbau Anstalt öffentlichen Rechts

Die interne Organisation einer Anstalt öffentlichen Rechts gliedert sich in Vorstand und Verwaltungsrat. Zusätzlich kommt bei mehreren Trägern (zulässig u. a. in Schleswig-Holstein) eine Trägerversammlung hinzu. Gibt es nur einen Träger (wie z. Zt. im Falle Heiligenhafens: die Stadt Heiligenhafen), entfällt dieses Organ. Der Träger ist quasi vergleichbar mit den Gesellschaftern bei privat-rechtlich organisierten Unternehmen, jedoch mit unterschiedlichen Pflichten und Rechten.

Die Gründung einer AöR zielt auf die Entlastung der Verwaltung und deren Fokussierung auf den reinen hoheitlichen Bereich (Kernverwaltung mit einhergehender aktiver Kontrolle und Steuerung eines selbstständig agierenden öffentlichen Unternehmens).

Die AöR ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, d. h.:

- rechtliche Selbständigkeit,
- Rechtsfähigkeit,
- Dienstherrenfähigkeit,
- Träger öffentlicher Aufgaben,
- Ausübung hoheitlicher Befugnisse (Satzungen, Gebühren, Vollstreckung),
- steuerlich privilegiert bei gemeindlichen und hoheitlichen Aufgaben.

Die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts erfolgt auf der Grundlage einer Satzung, die durch die Gemeindevertretung in Bezug zur Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt öffentlichen Rechts (KUVO) in Schleswig-Holstein erlassen wird. Die Gemeinde haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Anstalt öffentlichen Rechts. Ein möglicher Verlust der AöR ist aus Mitteln der Gemeinde früher oder später auszugleichen.

Die Eigenverantwortlichkeit der Leitungskräfte neben Unabhängigkeit, Selbständigkeit, aufgabenorientierter Unternehmensstruktur und klarer Kompetenzverteilung/-verwaltung garantieren eigenständiges, wirtschaftliches und unternehmerisches Handeln. Die Gestaltung der Satzung muss diesen Anforderungen genügen und sollte den Einfluss politischer Opportunitäten grundsätzlich verhindern.

Dabei besitzt die AöR weitreichenden Gestaltungsspielraum. Auf kommunaler Ebene besteht eine erhebliche Freiheit bei der Ausgestaltung der Anstaltsatzung. Mit der AöR ist eine optimale Ausrichtung der Unternehmensstruktur auf die zu erfüllenden Aufgaben möglich.
Mit der AöR ist ein optimaler Verbund zwischen erforderlicher unternehmerischer Freiheit der Entscheidungsträger im Unternehmen und notwendiger Einflussnahme und Kontrolle durch den/die Anstaltsträger möglich.

Die AöR haftet unbeschränkt gegenüber Dritten. Bei privatrechtlichen Gesellschaftsformen ist diese Haftung gegebenenfalls beschränkt; z. B. im Falle der GmbH & Co. KG. Konkursabwendungspflicht der öffentlichen Hand besteht hier jedoch auch bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben und diesbezüglich gibt es keine Flucht ins Privatrecht.

Vorteil der unbeschränkten Haftung ist natürlich auch die höhere Kreditwürdigkeit der Anstalt bzw. die unproblematische Finanzierung von Investitionsprojekten, die in der Vergangenheit über die Abwicklung der GmbH & Co. KG in Heiligenhafen bzw. grundsätzlich schwierig war/ist. Bürgschaften der Stadt sind in diesen Fällen nicht EU-rechtskonform und stellen möglicherweise unerlaubte Subventionstätigkeiten dar.

Gerade für den Bereich der Stadt Heiligenhafen, bei der es in den jetzigen Betriebskonstellationen steuerrechtliche Nachteile gibt, da z. B. eine GmbH & Co. KG Kraft geltenden Rechts immer Umsatzsteuer für ihre Leistungen erheben muss, hat die AöR bei der Durchführung gemeindlicher und hoheitlicher Aufgaben steuerliche Vorteile. Die Abrechnung der gemeindlichen und hoheitlichen Aufgaben gegenüber der Stadtverwaltung Heiligenhafen kann umsatzsteuerfrei erfolgen, wobei die dazu eingesetzten Fahrzeuge, Maschinen und Geräte nicht dem Vorsteuerabzug unterliegen können, so dass der 19%ige Vorteil hier durch die fehlende Vorsteuerabzugsmöglichkeit etwas geschmälert wird.

Bei den Betrieben gewerblicher Art (BGA) innerhalb der AöR, die inhaltlich, aufgabenbezogen und haushaltsordnungsgerecht klar abgegrenzt werden müssen, ergibt sich gegenüber den Leistungsempfängern eine Umsatzsteuerpflicht mit der Möglichkeit des Vorsteuerabzuges in diesen Betriebsteilen.

Eine Verbindung von gemeindlichen/hoheitlichen Aufgaben und privatwirtschaftlichen Bereichen ist bei zielgerichteter Aufteilung der Einsatzgebiete problemlos möglich.

Die steuerlichen Vor- und Nachteile für die vorgeschlagene Betriebsorganisationsform werden im Berichtsteil „Schwerpunkt steuerliche Auswirkungen“ näher erläutert.

Für die Entlohnung der Mitarbeiter gibt es bei einer AöR tariflichen Spielraum. Die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Tarifvertrag ist wählbar. Die Übertragung von Aufgaben auf die AöR, die bisher von der Körperschaft selbst wahrgenommen wurden, ist rechtlich allerdings ein Betriebs-

übergang iSd. § 613 a BGB. Daraus ergeben sich u. U. Pflichten bezüglich der Zugehörigkeit zu einem geltenden Tarifvertrag (TVöD – TV-V). **Es wird vorgeschlagen, aufgrund der Vermeidung unterschiedlicher Tarife in einem Unternehmen die Einbeziehung der HVB GmbH & Co. KG in strikter Anlehnung an diesen Tarif durchzuführen.**

Unter anderem sollte die HVB GmbH & Co. KG ursprünglich betriebswirtschaftliche Vergünstigungen in Form der Reduzierung der Personalkosten durch die Loslösung vom TVöD generieren und durch die Reduzierung der Urlaubstage der Mitarbeiter eine höhere Produktivität erzeugen.

Da aufgrund der sozialen Verantwortung der Gemeinden und Städte als Träger privatwirtschaftlicher Gesellschaften eine ungeregelte bzw. vernachlässigte Lohnbindung zum Nachteil der Angestellten vermieden werden sollte, wiegt der Vorteil der finanziellen Entlastung durch Reduzierung der Personalkosten in Heiligenhafen nur gering. Zwar gab und gibt es Beispiele, bei denen öffentliche Einrichtungen z. B. via Vergabe Leistungen einkauften, deren Erbringer zusätzlich „aufstocken“ müssen; in Heiligenhafen wird man der Verantwortung über die soziale Komponente bei der Beschäftigung der Mitarbeiter in der HVB GmbH & Co. KG jedoch gerecht. Das führt dazu, dass die Entlastung auf dem Sektor der Lohnkosten vernachlässigbar ausfällt.

Bei unterschiedlichen Organisationsformen und unterschiedlicher Tarifzugehörigkeit gibt es für gleiche Arbeiten an einer Sache – nämlich der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Stadtgebiet Heiligenhafens – z.Zt. dennoch unterschiedlich gestellte Mitarbeiter (Urlaub, Altersversorgung, Sicherheit; siehe dauerhaft entsandte HVB-Kräfte in den Bauhof).

Derartige Strategien sind ohne weiteres möglich und entbehren keiner gesetzlichen Grundlage.
Daraus ergeben sich jedoch Probleme, die in Hinblick auf die zukunftsweisende Entwicklung des Personals zu vermeiden sind:
Betriebsübergreifende Mitarbeitereinsätze (Verwaltung – HVB, HVB – Bauhof), wobei dann Mitarbeiter mit höheren Wochenarbeitszeiten und weniger Urlaub neben Kollegen eingesetzt werden, die gleiche Arbeiten erbringen aber besseren Bedingungen unterliegen, sind kritisch zu sehen. Demotivation und Missstimmung sowie Neid beeinflussen sicherlich zukünftig dort das Betriebsgeschehen.

Öffentliche Aufgaben unterliegen grundsätzlich dem Tarif des öffentlichen Dienstes, sofern sie von öffentlichen Einrichtungen erledigt werden. Unwirtschaftliche Teilaufgaben sind hinsichtlich einer wirtschaftlichen Vergabe an Unternehmen der privaten Wirtschaft unter Beachtung sozialer und rechtlicher Komponenten zu prüfen. Eine Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung kann somit gewährleistet werden.

Es ist bewiesen, dass kommunal geführte Unternehmen mindestens so effizient arbeiten können wie die privatwirtschaftliche Konkurrenz – das zeigen einschlägige Beispiele. Daher sind neben der Tariftreue eher die Leistungsfähigkeit und Qualität zu beachten und Hauptaugenmerk auf Steuerung, Führung und Entwicklung des Personals zu legen.
Es wird dringend empfohlen, zukünftig in Heiligenhafen Personalentwicklungskonzepte aufzustellen.

Eine zukunftsorientierte Personalentwicklung ist ein zentraler Faktor für die erfolgreiche Gestaltung der Mitarbeitergewinnung, -bindung und -förderung. Die Anforderungen an die Personalentwicklung sind vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und steigender Komplexität hoch. Neben fundierten Führungs- und personalwirtschaftlichen Kenntnissen sollten die Führungskräfte und der Personalentwickler über Methodenkompetenz in den Bereichen klassische Personalentwicklung, ergänzt um die Themenfelder Organisationsentwicklung, Projekt- und Prozessmanagement sowie Change-Management verfügen.

Folgende Erfordernisse sind dabei zukünftig genauer zu beachten:

- Strategische Ausrichtung der Personalentwicklung (PE) und ganzheitliche Betrachtung/Ausrichtung der Fortbildungsmaßnahmen forcieren.
- Führungskräfte sehen/erkennen ihre Rolle im Zuge der Personalentwicklung.
- Evaluation der Maßnahmen wird durchgeführt, ein Bildungscontrolling findet statt, entsprechende Instrumente dazu müssen eingerichtet werden.
- Es findet eine strategische PE, die auf den einzelnen Mitarbeiter ausgerichtet ist, statt.
- Steigende Anforderungen aus dem § 5 TVöD (Anspruch jährliches Qualifizierungsgespräch) sind zu erfüllen.
- Konkreter Fortbildungsbedarf muss ermittelt werden. (Soll-Ist-Abgleich Mitarbeiter und Anforderungsprofil der Planstelle bzw. ausgerichtet nach Zielen und Altersstruktur)
- Ausbau/Optimierung der Personalplanung wird angeraten (auch vor dem Hintergrund steigender „Altersstruktur“).

4. Gründe für die Umgestaltung der Organisationsformen

4.1. Bisherige Entwicklung – IST

Nachfolgend werden die aus den Daten und Zahlen in Verbindung mit der Auswertung der Interviews begutachteten momentanen Betriebskonstellationen und innerbetrieblichen Besonderheiten aufgezeigt.

4.1.1. Heiligenhafener Verkehrsbetriebe GmbH & Co. KG

Für die Wahrnehmung der Interessen in Bezug auf die Entwicklung der touristischen Ausrichtung Heiligenhafens wurde die HVB GmbH & Co. KG gegründet. Ursprünglich gab es noch weitere Betriebe mit 100-%iger Stadtbeteiligung in Heiligenhafen, die in der Vergangenheit in der HVB GmbH & Co. KG aufgegangen sind, so dass es neben Eigenbetrieb Bauhof und Eigenbetrieb Stadtwerke nur noch die HVB GmbH & Co. KG als privatrechtliche Organisation zur Unterstützung der touristischen Infrastruktur der Stadt Heiligenhafen und deren Ausbau gibt (ursprüngliche, weitere Betriebe/Unternehmen: Heiligenhafen Touristik GmbH, Dünenpark GmbH; die Dünenpark GmbH ist zum 01.01.2011 mit der HVB verschmolzen; die Parkpalette - ein Parkhaus - wurde durch die Stadt zum 01.01.2009 aus der HVB GmbH & Co. KG entnommen).

Alleiniger Kommanditist der HVB ist die Stadt Heiligenhafen. Komplementär ist eine GmbH (HVB Beteiligungs-GmbH). Alleiniger Gesellschafter der Beteiligungs-GmbH ist ebenfalls die Stadt Heiligenhafen. Die Beteiligungs-GmbH ist für die Gestellung der Geschäftsführung der GmbH & Co. KG zuständig. Aus diesem Grund sind dort zwei Geschäftsführer in einem Angestelltenverhältnis beschäftigt, die sich um die Betriebsführung der Kommanditgesellschaft mit gegenseitiger Vertretungsfunktion kümmern. Das nachfolgende Diagramm zeigt die Unternehmensbeziehungen.

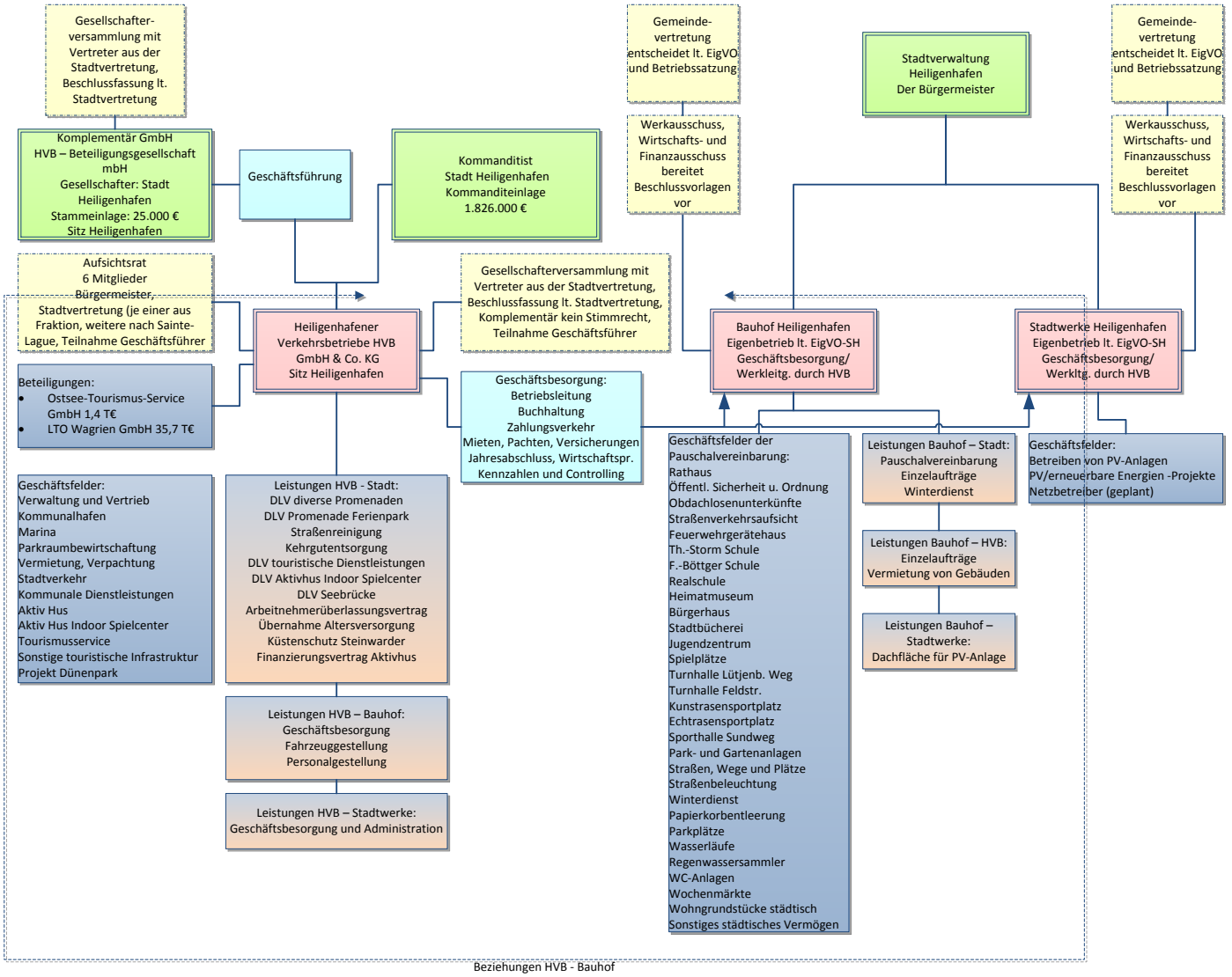


Abbildung 7 Beziehungen Unternehmen – Stadt

Ein Geschäftsführer der HVB (Herr Gabriel) ist für die betriebswirtschaftliche Steuerung und Lenkung der Gesellschaft zuständig, wobei der andere Geschäftsführer (Herr Wohnrade) die Gesellschaft überwiegend nach außen vertritt. Weiterhin sind beide Geschäftsführer der HVB GmbH & Co. KG als Werkleitung für die beiden Eigenbetriebe der Stadt Heiligenhafen eingesetzt (Geschäftsbesorgungsvertrag).

Herr Gabriel übernimmt innerhalb der HVB weitgehend die betriebswirtschaftlichen Aufgaben, das Prüfungs- und Berichtswesen. Er begleitet die Infrastrukturprojekte inklusive der Fördermit-

telbeantragung sowie die Aufnahme von Krediten und deren Sicherung (Investitionskredite werden durch die Stadt aufgenommen). Herr Gabriel kümmert sich im Wesentlichen um die Vertragsbeziehungen zur Stadt und übernimmt auch die wesentlichen Leistungen der Werkleitung für die Eigenbetriebe. Der Eigenbetrieb Bauhof wird ablauforganisatorisch hauptsächlich von dem Bauhofleiter, Herrn Büchau, geleitet.

Herr Wohnrade hingegen hat seinen Arbeitsschwerpunkt eher bei der inhaltlichen Gestaltung der touristischen Angebote. So hat er das Centermanagement für das Aktiv-Hus inklusive der dort anfallenden Personalangelegenheiten übernommen. Er kümmert sich um den Jachthafen (Marina). Der Jachthafen ist ein gewinnbringender Betriebszweig, wobei andere Bereiche der HVB teilweise defizitär arbeiten. Mittels der Überschüsse aus dem Jachthafenbetrieb erfolgt eine Quersubventionierung der anderen Bereiche. Überdies trägt Herr Wohnrade im Wesentlichen die Verantwortung für den Tourismusservice und das Marketing für die touristische Infrastruktur und die geplanten Projekte. Die touristische Ausrichtung Heiligenhafens ist eingebunden in die LTO Wagrien gemeinsam mit vier Umlandgemeinden. Die HVB GmbH & Co. KG hat die Geschäftsführung in der LTO Wagrien übernommen. Die LTO Wagrien wurde für die effektive und effizientere Organisation der Tourismusstruktur im gesamten Bereich Wagriens gegründet.

Aufgrund der zahlreichen „Nebenaufgaben“ außerhalb der eigentlichen Organisation der HVB haben die beiden Geschäftsführer trotz der fraglichen Struktur einer Doppelspitze einen guten Auslastungsgrad in einem relativ kleinen Unternehmen (ca. 35 MA) erreicht. Gerade das Zusammenspiel der umfangreichen Geschäftsfelder innerhalb der HVB erfordert differenziertes Handeln. Die HVB wurde gegründet, um alle wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadt Heiligenhafen zu bündeln. Dabei wurde auch eine Loslösung vom Tarif des öffentlichen Dienstes angestrebt, so dass die Personalkosten der Mitarbeiter der HVB letztlich gesenkt werden sollten. Zudem kommt die Tatsache, dass Entscheidungen bezüglich des Ausbaus der touristischen Infrastruktur und das Auftreten gegenüber Investoren aus einer Hand und ohne den gesamten Beratungslauf durch die Stadtvertretung unkompliziert erfolgen können. Die Stadt konnte in die von ihr gehaltene Kommanditgesellschaft wertvolles Anlagevermögen einlegen. Die Einlage der Grundstücke blieb grunderwerbsteuerfrei. Die KG ist eine Besitzgesellschaft.

Die zahlreich geführten Interviews ergeben folgende Einschätzung:

- Das eigentliche Ziel, welches mit den Betriebskonstellationen verfolgt wurde, wird immer weiter aus den Augen verloren.
- Trotz des nach EigVO S-H durchgeführten Berichtswesens und der durch den Hauptausschuss geforderten Transparentmachung der Leistungen, gibt es keinerlei Nachfragen, Anregungen oder Vorschläge zum Datenmaterial.
- Die Erwartungen an die städtischen Betriebe seitens der Verwaltung sind unbekannt.
- Es gibt allgemeine Kritik, aber keine konkreten Lösungsvorschläge der Entscheidungsebenen.
- Die Pflege und Unterhaltung der öffentlichen Infrastruktur wird althergebracht verfolgt, d.h. seit der Übertragung der Aufgaben bzw. Veränderung der Betriebskonstellationen sind kaum Organisationsverbesserungen eingeflossen.
- Die Umsetzung wirtschaftlicher Verbesserungen und Veränderungen ist schwierig.
- Die Zusammenarbeit auf Führungsebene stagniert.
- Die betrieblichen Abgrenzungen fördern undurchsichtige Strukturen und verhindern konstruktive Zusammenarbeit.
- Personenbezogene Interessen stehen einem gemeinschaftlichen Prozess häufig entgegen.
- Befugnisse sind ungeklärt.
- Kosten werden durch die Betriebskonstellationen negativ beeinflusst.
- Hoheitliche Aufgaben werden scheinbar abgewälzt.
- Es gibt betriebliche und technische Redundanzen.
- Interbetriebliche Umverteilungen verschlechtern die Transparenz.
- Aufgrund der Konstellationen hat sich eine Verkomplizierung ergeben.

Daraus entsteht die Empfehlung, die Konstellationen zukünftig zu vereinfachen. Wirtschaftliche Entlastungen ergeben sich aus der Reduzierung von Redundanzen und des durch die Schnittstellen geschaffenen zusätzlichen Verwaltungsaufwandes.

Zu den kommunalen Dienstleistungen, die im Geschäftsverteilungsplan der HVB auftauchen, gehören auch die Strandbewirtschaftung, zusätzliche Straßenreinigungen sowie auch das Überlassen von Fahrzeugen an den Bauhof. Der Bauhof führt für jedes Fahrzeug Fahrtenbücher, und am Jahresende wird entsprechend der Fahrtenbücher und der hier eingetragenen Be-

triebsstunden die Abrechnung erstellt. Insbesondere betrifft dies den Unimog und den Teleskoplader. Die weiteren Aufgaben der Heiligenhafener Verkehrsbetriebe sind Unterhalten und Betreiben der öffentlichen Einrichtung „Aktiv Hus“ (Sauna, Bad, Wellness, Indoorspielwelt, Sportarena), die Schaffung der öffentlichen Voraussetzungen für den Fremdenverkehr in Heiligenhafen (Grundstücksverkäufe für Hotelansiedlungen, Marketing, Zimmervermittlung, Abgabenberechnung), die Parkraumbewirtschaftung, Zimmervermittlung, Ostseecard, touristische Infrastruktur, touristische Dienstleistungen. Der HVB gehören eine Vielzahl von Grundstücken im Bereich des vorgelagerten Warders sowie rund um den Binnensee (touristische Bereiche). Die HVB ist ebenfalls zuständig für die Verkäufe von Grundstücken und tritt als Verhandlungs-/Geschäftspartner gegenüber den Interessenten/Investoren auf. Durch die Geschäftsform ist gewährleistet, dass die Verantwortlichen unabhängig und zügig über Anschaffungen und Verkäufe entscheiden können. Dadurch, dass es sich bei der HVB um eine Personengesellschaft handelt, die privatrechtlichen Regularien unterliegt, sind alle Leistungen für die Stadt umsatzsteuerbehaftet.

4.1.2. Eigenbetrieb Bauhof

Der Eigenbetrieb Bauhof wurde nach einem internen Organisationsuntersuchungsverfahren bezüglich wirtschaftlicher Bauhofarbeit im Jahre 2005 mit Wirkung zum 01.01. 2007 gegründet. Der ursprüngliche Regiebetrieb ging dabei komplett in den Eigenbetrieb über. Damalige Intension der Organisationsuntersuchung war die Steigerung von Effizienz und Effektivität unter Verringerung der Kosten. Die erneute detaillierte Prüfung des Bauhofes wird in diesem Bericht unter „Schwerpunkt Bauhof“ mit Darstellung der derzeitigen wirtschaftlichen Stellung und möglichen Konsequenzen aufgezeigt.

Grundlegend ist hier zu sagen:

Der Bauhof ist für die Unterhaltung der städtischen Liegenschaften nebst Gebäuden sowie des auf den Grundstücken befindlichen städtischen Inventars zuständig. Gleichzeitig stellt er Reinigungs- und Instandsetzungsarbeiten sicher. Der Eigenbetrieb Bauhof wurde gegründet, damit fern der kameralistischen Haushaltsführung der Stadtverwaltung ein nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen aufgestelltes Steuerungskonzept umgesetzt werden konnte, welches die im Untersuchungsbericht 2005 herausgearbeiteten Zweckmäßigkeiten bedient. Ein Eigenbetrieb ist

mit betriebswirtschaftlichen Grundsätzen nach EigVO S-H zu führen. Die Personalsachbearbeitung für die Bauhofmitarbeiter erfolgt in Heiligenhafen durch eine Stadtangestellte im Rathaus.
Grundsätzlich erfüllt der Bauhof in Form von Pauschal- und Einzelaufträge gemeindliche und hoheitliche Aufgaben für die Stadtverwaltung. Nur ein geringer Teil der Aufgaben ist im touristischen Bereich Heiligenhafens anzusiedeln.
In 2007 (Gründungsjahr) stellte ein Eigenbetrieb eine Möglichkeit dar, einen Bauhof aufgrund der mit der Organisationsform verbundenen betriebswirtschaftlichen Steuerung und Kontrolle wettbewerbsfähig zu machen.

Dabei spielt auch die Auslagerung von unwirtschaftlichen Leistungen in die private Wirtschaft eine Rolle. Die Aussage „Make or buy“, die ursprünglich im Bericht zur Organisationsuntersuchung 2005 thematisiert wurde, bezog und bezieht sich noch heute auf Aufgaben, die aufgrund der eigenen Ressourcen nicht wirtschaftlich zu erbringen sind. „Make or buy“ bezieht sich nicht auf die Aufgaben, die aufgrund mangelnder Organisation unwirtschaftlich ablaufen. Hier sind zunächst alle Beteiligten am Zuge!

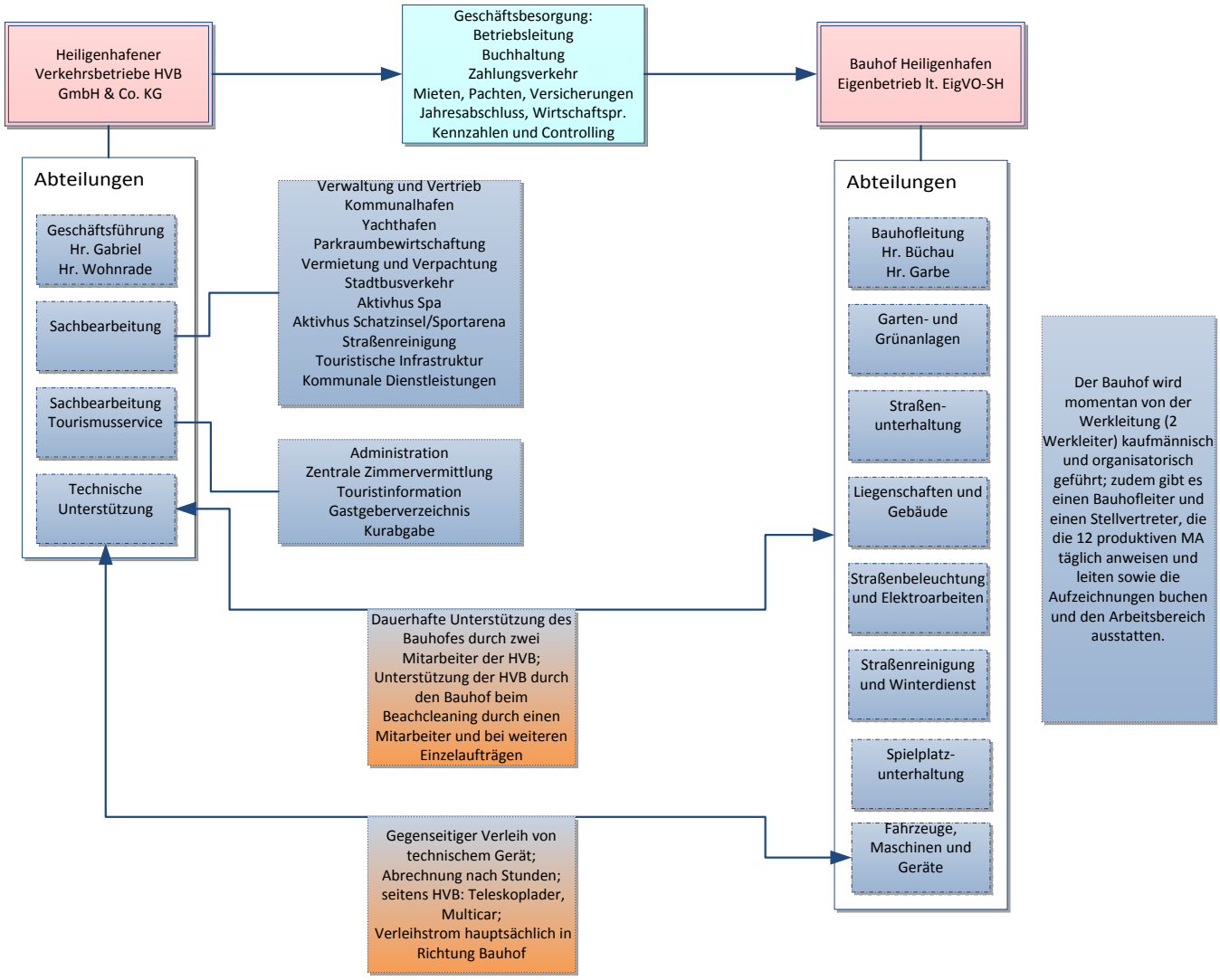


Abbildung 8 Betriebsbeziehung HVB – Bauhof

Die obige Abbildung zeigt die Beziehungen zwischen Bauhof und HVB.

Das damalige Konzept beinhaltete alle wesentlichen Bausteine zur Aufstellung einer optimalen Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Festlegung eines strukturierten Aufgabenportfolios mit leistungsorientierten Vorgaben.

Betriebsbesichtigungen, die Einführung von Betriebssoftware mit Tätigkeitsaufzeichnungen, Anfänge der Freiflächenaufnahme, Preiskalkulationen, Personalentwicklung, Aufbau- und Ab-

laufgestaltung, Fuhrparkkonzept – alles wurde schulmäßig und strukturiert für Heiligenhafen aufgestellt und angestoßen – wo steht der Bauhof als Eigenbetrieb heute?

Die organisatorischen Veränderungen auf dem Bauhof sind ins Stocken geraten. So wurde nur ein Teil der ehemals erarbeiteten, erforderlichen Maßnahmen zur Zielerreichung umgesetzt. Letztlich ist der Betrieb nicht in die seinerzeit gewünschte Lage versetzt worden.

Der Eigenbetrieb besitzt z. Zt. eine Kostenrechnung. D. h., Aufwendungen und Erträge, Einzahlungen und Auszahlungen der Betriebstätigkeit sind detailliert bekannt, Stunden der Mitarbeiter und Fahrzeuge, Maschinen und Geräte werden aufgezeichnet, der Verwendungszweck der Stundenleistung zweckentsprechend aufgelistet. Die Kostenrechnung steht. Allein die **Leistungsrechnung** als Teil einer Kosten-Leistungsrechnung fehlt und es gibt keinerlei Hinterfragung der Leistungen des Bauhofes.

Dafür gibt es mehrere Ursachen. Die Aufstellung von Katastern wurde nicht weiter forciert, die bereits unternommenen Anstrengungen wurden nicht mehr aktualisiert. Die angekündigte detaillierte Auflistung der Leistungen für die pauschalisierten Aufträge wurde nicht umgesetzt. Das sind auch Versäumnisse seitens der Auftraggeber (Stadtverwaltung). Der Bauhof kann die Kostenrechnung einführen – das hat er gemacht – die Spezifizierung der Leistungen in Form von Leistungsverzeichnissen obliegt jedoch den Auftraggebern.

Pauschalaufträge generell stellen kein Problem dar. Leistungen, Aufgaben und Tätigkeiten ließen sich genau beschreiben – eine detaillierte Aufstellung der erfolgten Leistungen könnte monatlich als Auszug aus der Betriebssoftware der Rechnung angefügt werden. Die Erreichung der festgelegten Ziele ließe sich darstellen. Kennzahlen ließen sich ohne weiteres bilden und abbilden und damit die Leistung bewerten.

Dazu ist es erforderlich, zweckgebundene Kataster aufzustellen die z. B. die Größe der Rasen- und Beetflächen unterschiedlicher Kategorien, die Zahl der öffentlichen Müllbehälter, der Sinkkästen, der Straßenlaternen, der Haltungsschächte, der Verkehrszeichen, der Lichtsignalanlagen, der Spielplätze, der Spielgeräte, der Bäume, die Länge der Banketten, der Räum- und Streustrecken usw. ausweisen.

Kostenträger/Kostenstellen können dann Bauhofleistungen zugeordnet werden. Kennzahlen wie Rasenmahd/m², Baumpflege/Stück, Stadtreinigung/lfm, Beetpflege/m² können gebildet werden und lassen eine Bestimmung der Kosten des abgelaufenen Jahres und die Bestimmung der Kosten von Folgejahren zu **(auch wichtig für die unanfechtbare Gebührenkalkulation, die mit Pauschalverrechnungen angreifbar wäre).**

Diese Kosten wurden bisher in Heiligenhafen anhand von Erfahrungswerten – nämlich durch die geleistete Bauhofarbeit in vergangenen Jahren – ermittelt. Dabei wusste und weiß niemand, was eine umfängliche Bearbeitung der öffentlichen Flächen nebst Inventar in Heiligenhafen eigentlich kostet. **Auch eine strategische Steuerung ist dadurch z. Zt. nicht möglich.**

Durch die Leistungskomponente ließen sich B-Pläne mit Kennzahlen belegen und Folgekosten vor Baubeginn ermitteln. Über Planspiele kann man unterschiedliche Strukturen mit unterschiedlichen Unterhaltungskosten durchspielen. **Das ganze Stadtgebiet könnte mit diesen Kennzahlen überzogen werden und man erhielte valide Gesamt- und Teilunterhaltungskosten.** Kennzahlen lassen auch den Vergleich zur privaten Wirtschaft und zur Branche zu – der Bauhof könnte sich mit Benchmarks positionieren und durch Benchlearning voranbringen.

Heiligenhafen besticht in seinen neueren Baugebieten (bis auf „Op Stolp“) durch fein gegliedertes Straßenbegleitgrün mit immensen Folgekosten. Diese Bereiche sind gerade in Einfamilienhausgebieten mit Vorgärten und weiteren Grünanlagen in dieser Dichte überflüssig – zumal die Steuerung der privaten Liegenschaften über den B-Plan möglich wäre (Erscheinungsbild). Landschaftsplanung muss heute anders aussehen, will man die Kosten einer Stadt noch im Griff behalten. Mit Leistungsdaten des Bauhofes und Branchenkennzahlen hätte man im Vorfeld diese Kosten offenlegen können (Beteiligung des Bauhofes im Planungsverlauf ist daher immer ein wichtiger Bestandteil). Man stelle sich die Lebenszykluskosten eines Straßenbaumes in 40 Jahren mit 500,- € jährlich vor und das bei 500 zusätzlichen Bäumen... (10.000.000,- € in 40 Jahren). Beispiele belegen die jährlichen Kosten der Pflege auch in Bezug zur zugehörigen Baumscheibe.

Heute lassen sich die eigentlichen Leistungen des Bauhofes in Heiligenhafen aufgrund fehlender Grundlagen aus der Kosten-/Leistungsrechnung nicht ableiten. Die Zahlungs-

eingänge der Pauschal- und Einzelaufträge suggerieren eine finanziell ausgeglichene Bauhofarbeit. Doch der Schein trügt (mehr im „Schwerpunkt Bauhof“).

	2009	2010	2011	2012
Materialaufwand	1.105,27 €	1.210,78 €	1.105,27 €	1.105,27 €
Bezogene Leistungen	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Löhne und Gehälter	481.448,09 €	510.418,37 €	465.858,04 €	435.422,12 €
soziale Abgaben	93.357,63 €	96.104,96 €	88.066,18 €	83.733,31 €
Altersversorgung	42.452,87 €	42.460,17 €	37.792,90 €	36.843,62 €
Abschreibungen	23.255,21 €	35.686,54 €	39.010,71 €	39.810,92 €
Zinsen	1.467,85 €	8.106,61 €	10.033,03 €	8.067,48 €
Steuern	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
so. betrieblicher Aufwand	175.898,66 €	235.947,85 €	190.016,29 €	233.497,75 €
Außerordentliche Erträge	0,00 €	-6.094,00 €	-8.000,00 €	-20.210,00 €
Außerordentlicher Aufwand	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Umlage				
Summe Aufwand	818.985,58 €	923.841,28 €	823.882,42 €	818.270,47 €
Umsatzerlöse	778.797,33 €	854.428,00 €	825.760,26 €	843.401,19 €
Betriebsergebnis	**-40.188,25 €**	**-69.413,28 €**	**1.877,84 €**	**25.130,72 €**
Finanzerträge	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Auslösung SOPO	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
St. v. Ertrag	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
(vorläufiges) Ergebnis	**-40.188,25 €**	**-69.413,28 €**	**1.877,84 €**	**25.130,72 €**
positive Sondereinflüsse	0,00 €	6.094,00 €	8.000,00 €	20.210,00 €
negative Sondereinflüsse	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Ergebnis	**-40.188,25 €**	**-75.507,28 €**	**-6.122,16 €**	**4.920,72 €**

Abbildung 9 BWA Eigenbetrieb Bauhof)*

)* Seit dem Jahr 2011 werden Personal-, Sach- und sonstige Kostenanteile für den Winterdienst des Bauhofes auf das Konto 6300 09 mit der Folge gebucht, dass die Personalkosten in der Gewinn- und Verlustrechnung augenscheinlich zurückgehen. Diese Kostentransformation ist zukünftig zu vermeiden. Allein die Kosten-Leistungsrechnung gibt Aufschluss über die Leistungen in den einzelnen Tätigkeitsbereichen als Anhang zur betriebswirtschaftlichen Auswertung. Versteckte Personalkosten im betrieblichen Aufwand führen zur Verfälschung der auf die Löhne und Gehälter bezogenen Kennzahlen und suggerieren im vorliegenden Beispiel, dass Personalkosten des Bauhofes zurückgehen. Das stellt eine seriöse betriebswirtschaftliche Auswertung infrage.

4.1.3. Eigenbetrieb Stadtwerke

Die Stadtwerke der Stadt Heiligenhafen wurden 2009 gegründet, um das örtliche Stromnetz in die Regie der Stadt Heiligenhafen zu nehmen sowie weitere erneuerbare Energiekonzepte wie z. B. Fotovoltaikanlagen etc. umzusetzen. Die Stadtwerke Heiligenhafen beschäftigen momentan kein Personal, da sie sich noch in der Konstellationsphase befinden bzw. festgefahrene Verhandlungen mit dem örtlichen Stromnetzbetreiber ein Fortführen dieser Konstellationsarbeiten verhindern. Lediglich einige Fotovoltaikanlagen wurden durch die Stadtwerke in Betrieb genommen. Die Geschäftsführung erfolgt per Geschäftsbesorgungsvertrag über die Geschäftsführung der HVB (Einsatz der Werkleitung). Aus den genannten Gründen werden die Stadtwerke Heiligenhafen nur zwecks Aufzeigens der Leistungsbeziehungen und Stellung im betrieblichen Gefüge untersucht. Da aufgrund der genannten Schwierigkeiten keine aktive Betriebstätigkeit zu verzeichnen ist, wird eine tiefgründigere Beurteilung der Organisation nicht vollzogen. Die Zweckmäßigkeit der Gründung der Stadtwerke wird als geprüft und plausibel angenommen (vgl. dazu auch Beurteilung im Bericht über die überörtliche Prüfung der Stadt Heiligenhafen, weil dort auf eine gewisse Vorsicht bei der Übernahme von örtlichen Stromnetzen hingewiesen wird). Als eigenständiger Betrieb müssen die Stadtwerke in die Konzeption einer möglichen Gesamtlösung als Betriebszweig unbedingt einbezogen werden (Sinnhaftigkeit). Aufgrund des jüngsten BGH-Urteils in Sachen Vergabe von Konzessionen an Netzbetriebe ergeben sich für einen Fortbestand der Stadtwerke noch schlechtere Bedingungen. Durch einen weiteren Eigenbetrieb im momentanen Gefüge wird ebenfalls das Entstehen von Redundanzen und Verkomplizierung von Beziehungen gefördert.

4.1.4. Stadtverwaltung Heiligenhafen

Der Bericht des Gemeindeprüfungsamtes schildert in der Ausfertigung für die Jahre 2004 – 2010 „Bericht über die überörtliche Prüfung der Stadt Heiligenhafen“ eine leicht überdurchschnittliche Personalausstattung der Kernverwaltung bezüglich der Einwohnerzahl, die jedoch als unbedenklich eingestuft werden kann. Hier muss ausdrücklich angemerkt werden, dass diese Personalstärken häufig nur aufgrund von groben Schätzungen ermittelt werden und nicht die Besonderheiten berücksichtigen, die sich aus der Steuerung und Kontrolle von Betrieben und operativen Einheiten in touristisch geprägten Gebieten zusätzlich ergeben. Weiterhin wird oftmals der nach Einführung der Doppik oder erweiterten Kameralistik gestiegene Aufwand bei der Anwendung eines zielgerichteten Controllings vernachlässigt, der in den letzten Jahren weitere

Anforderungen an die Personaldecke der Verwaltungen stellt, will man die gewünschten Vorteile einer doppelten Buchführung nutzen. Der Bericht des Prüfungsamtes kritisiert auch die Vielzahl der Fachbereiche (Anzahl 6) und unterstreicht eine mögliche Gliederungsvereinfachung mit der Angabe vergleichbarer Gemeinden in Ostholstein mit 2 – 4 Fachbereichen bzw. Fachdiensten. Das Prüfungsamt lässt jedoch außer Acht, dass im Organigramm die Eigenbetriebe unsachgemäß jeweils als Fachbereich in die Organisation der Verwaltung eingegliedert wurden, so dass die Verwaltung der Stadt eigentlich in vier Bereiche unterteilt ist, was nicht ungewöhnlich ist.

Im Zuge der Datenerhebung bei der KUBUS-Untersuchung gab es Gespräche mit den Fachbereichsleitern für den Fachbereich I - Haupt- und Personalverwaltung, Herrn Maurer, Fachbereich II – Bau- und Ordnungsverwaltung, Herrn Brandt, Fachbereich III – Finanzen, Steuern und Abgaben, Herrn Karl und Fachbereich IV – Hoch- und Tiefbauabteilung, Herrn Quattek und Herrn M. Müller.

Alle schilderten in Bezug auf das Zusammenwirken von Stadtverwaltung, Stadtvertretung, HVB, Stadtbauhof und Stadtwerken einige Eindrücke über Verunsicherung und Kommunikationsschwierigkeiten auf Leitungsebene und unterschiedliche Auffassungen über die Aufgabenwahrnehmung (der „kleine Dienstweg“ auf der sachbearbeitenden Ebene funktioniert dabei anscheinend besser). Auch die bereits beschriebenen Probleme mit der klaren Bestimmung des Leistungsumfanges wurden hier deutlich.

Aus der Istsituation in der Verwaltung ergeben sich insbesondere folgende Handlungsfelder:

- Durchführung **regelmäßiger** Informationsaustausche auf Fachbereichsebene unter Einbeziehung der Sachgebiete in Verbindung mit der Verwaltungsspitze und den Leitern der Betriebe und ggfls. Betriebsteile.

- Zielorientierter Ausbau des Kontaktes zur Leitungsebene der städtischen Betriebe sowie Informations- und Erwartungsaustausch. Einbindung des Bauhofleiters als Leiter der operativen Bauhofabteilung. Die Klärung der aufgelisteten Problembereiche Heiligenhafens (u.a. Aktualisierung des Pauschalleistungsverzeichnisses, Regelung der Aufgaben und Befugnisse, Aufbau eines Grün-und Freiflächenkatasters) ist prioritäres Ziel der Ak-

tionsgruppe – Kontrolle, Zielüberwachung und strategische Planung die folgenden Aufgaben.

Es hat bereits Bestrebungen bezüglich der Inanspruchnahme einer externen Hilfe für die Freiflächenaufnahme gegeben (Einbindung eines Ingenieurbüros). An dieser Stelle weist die KUBUS GmbH ausdrücklich auf die Kosten einer derart gestalteten Maßnahme hin. Generell sind die technischen Tools (GIS-Systeme, Datenbanken) schon in der Verwaltung vorhanden. Daher geht es bei der Kartierung und Aufnahme in eine Datenbank um Fleißarbeit, die durch Verwaltungsmitarbeiter (Bauhof) selbst und mit Unterstützung z. B. durch Universitäten kostengünstiger vollzogen werden können. Es gibt bereits praktikable Modelle (Beispiel Stadt Kiel, Erfahrungsaustausch möglich). Gerade in Bezug auf die altersbedingte Veränderung der Belegschaft entstehen für Bauhofmitarbeiter u.U. einzelne Arbeitsplätze, die den gesundheitlichen Aspekten Rechnung tragen. Das gilt im Übrigen auch für Kontroll- und Überwachungsaufgaben als Pflichtbestandteile der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.

- Erstellung von Aufgabenplänen mit Beschreibung der qualitativen Anforderungen sowie Auflistung der quantitativen Merkmale in Bezug auf die von der Verwaltung der Stadt Heiligenhafen als Aufgabenträger durchzuführende Unterhaltung, Wartung und Pflege der gemeindlichen Infrastruktur in Anlehnung an das Kataster. Berücksichtigung eines zukunftsweisenden Ausbaus.
- Erteilung schriftlicher Aufträge. Nur was umfassend und eindeutig definiert wird, kann auch gesteuert und bewertet werden.
- Forderung von aussagekräftigen Leistungskennzahlen zum Vergleich mit der Branche und der privaten Wirtschaft. Gleichzeitig Reduzierung der Datenflut aus den Betrieben auf das gebrauchsfähige Minimum.
- Aufstellung von Datenqualitätsmerkmalen zur eindeutigen Bestimmung seitens der Betriebe.
- Verbesserung digitaler Schnittstellen und Vermeidung von Medienbrüchen,; Nutzung der modernen Datenverarbeitung.
- Schulung der Mitarbeiter der Verwaltung in Bezug auf die Steuerung der operativen Einheiten im Zusammenspiel mit den Betriebsleitungen.
- Bewusstmachung der Leistungsfähigkeiten und –grenzen der Betriebe - Leistungsportfolio erstellen.

- Wahrnehmung von Verantwortung für die Bereitstellung der erforderlichen Personalstärke in den operativen Einheiten zur Gewährleistung der ausreichenden Pflege und Unterhaltung der Liegenschaften und des öffentlichen Inventars. Sicherstellung der zukünftigen personellen Ausstattung des Bauhofes durch geeignete Maßnahmen (Personalentwicklungskonzept, Arbeitsplatzgestaltung und - organisation) unter Berücksichtigung des steigenden Altersdurchschnitts und der damit verbundenen zukünftigen Altersfluktuation. Konkrete Zahlen und Daten werden im Schwerpunkt Bauhof beschrieben.
- Überprüfung der Personalstärke in der Verwaltung zur Bereitstellung der erforderlichen Kapazitäten bezüglich der Steuerungs- und Kontrollaufgaben hinsichtlich der Betriebe.
- Beauftragung des Bauhofes und der Betriebe mit einem Maximum an Transparenz und Steuerungsmöglichkeit anhand valider Aufgabenbeschreibungen, die beiden Seiten die Sicherheit einer ordnungsgemäßen Erledigung gibt und entsprechend dem Kostenvolumen angepasste, steigende Detailtreue aufweist.

Die Verwaltung vertritt gegenwärtig die Auffassung, dass der Bauhof vor Beauftragung Dritter, koste es, was es wolle, ausgelastet werden muss, damit keine doppelten Kosten entstehen, da die Mitarbeiter ohnehin vorhanden sind (Bauhof vs. Fremdfirmen).
Auslastung ohne „koste es, was es wolle“ wäre die richtige Einstellung, die unter Kenntnis der Leistungswerte und Kennzahlen in Bezug auf die festgelegte Leistungsfähigkeit ein effizientes Vergabemanagement generiert. (Leistungen für den Bauhof – Leistungen für das örtliche Handwerk – der Bauhof ist ausgelastet – der Bauhof agiert im Einklang mit den Fremdfirmen).

- Überblick über die Struktur des Stadt- und Gemeindegebietes zur Festlegung erforderlicher Standards
- Information der Ausschüsse mit den für eine Entscheidungsfindung bezüglich strategischer Entwicklung erforderlichen Daten.
- Sicherstellung eines geregelten Bereitschaftsdienstes im Bauhof in Bezug auf ordnungsbehördliche Maßnahmen außerhalb der Kernarbeitszeit (Gefahrenabwehr) als Aufgabe der Stadtverwaltung. Die Kosten werden separat auf die entsprechenden Sachgebiete/Fachbereiche beispielsweise nach einer Schlüsselverteilung bezüglich der fallbezogenen Zuständigkeiten innerhalb eines Jahres umgelegt.
- Prüfung der Zuständigkeit für den Marktdienst unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und anfallenden Einsatzzeiten. Derzeit ist die Zuständigkeit in den Bauhof ver-

legt worden, der jedoch am Ende der Stadt liegt. Alternativ wäre zu prüfen, ob eine günstigere Erledigung durch die Kernverwaltung (z.B. Ordnungsamt) möglich ist, zumal die Gebührenerhebung und Organisation des Marktes bereits durch Mitarbeiter des Ordnungsamtes erfolgen.

Letztlich fragen sich die Mitarbeiter der Kernverwaltung, was der/ein Bauhof eigentlich alles machen müsse. Es herrscht die Meinung, dass der Bauhof wieder als Regiebetrieb in die Stadtverwaltung eingegliedert werden sollte. Dann käme es auf einen sozialverträglichen Personalabbau bis auf das unbedingt Erforderliche an. Nach entsprechend klarer Definition der Leistungsanforderungen sei es dann möglich zu bestimmen, wie groß der Bauhof sein müsse und welche Leistungen an Fremdfirmen vergeben werden sollten. Der Bauhof müsse nicht jede teure Maschine und Personal in diesem Umfang selbst vorhalten und dann nach Auslastung streben.

Fremdvergabe ist derzeit auch schon möglich. Doch bei der aktuellen Wahrnehmung der Steuerungs- und Ausführungsverantwortung und der Nichtkenntnis von Leistungsmengen wären nur suboptimale Ergebnisse zu erwarten.
Fremdvergaberegelungen lassen sich unabhängig der Betriebsform treffen, jedoch müssen sie exakt vorbereitet sein. Vor allem ist es erforderlich, die Leistungen des Bauhofes genau zu kennen.

- **Unabhängig von allen organisatorischen Steuerungsfinessen sind in diesem Zusammenhang als wesentliche Voraussetzung die Themenbereiche Transparenz, Kommunikation, Aufgabenzuweisung sowie die Katasterdatenbereitstellung/Freiflächenaufnahme aufzugreifen, um den Bauhof qua seiner Ausrichtung und strategischen Vorgaben auslasten zu können.**

- Erarbeitung von aussagekräftigem Zahlenmaterial zur Vorbereitung und als Diskussionsgrundlage der Sachverhalte mit/in den politischen Gremien mit dem Ziel, seitens der Stadtverwaltung die relevanten Fragestellungen aufbereiten und ihrerseits bei der Beratung und Entscheidung unterstützen zu können. Die vorgesehene Anpassung des Entgelts für die Pauschalleistungen des Bauhofes entsprechend der Entwicklung des TVöD gemäß § 3 der Vereinbarung über die Erbringung von Dienstleistungen für die städtischen Einrichtungen sollte vor dem „schwebenden“ Hintergrund der ungeklärten Leis-

tung bis zur Strukturierung der Aufträge und Aufgaben zunächst zeitlich befristet erfolgen. Die Vereinbarung (6. Nachtrag) war bei der Datenerhebung noch nicht unterzeichnet.

Die Beurteilung der monetären Größe des Auftrages ist im Schwerpunkt Bauhof näher erläutert.

- **Zukünftig sollte der Bauhof die Verarbeitung und Weiterberechnung der Materialrechnungen in seinen Aufträgen übernehmen, so dass der Auftraggeber nur eine Bauhofrechnung bekommt. Dabei ist es wichtig, Pauschal- und Einzelaufträge gemäß ihrem Materialaufwand zu trennen und zu strukturieren.**

Materialeinkäufe für die sämtlichen Aufträge (pauschale wie auch einzelne) und auch Salzeinkäufe für den Winterdienst werden noch über durchgereichte Lieferantenrechnungen abgerechnet. Diese Rechnungen kommen zu den übrigen Entgelten, die an den Bauhof zu leisten sind, hinzu.

4.2. Leistungen und Leistungsbeziehungen - IST

Im Folgenden werden die momentan vorherrschenden interbetrieblichen Leistungsbeziehungen und Leistungsbeziehungen zur Stadt Heiligenhafen (Stadtverwaltung) aufgezeigt.

Leistungsbeziehungen 2012	
HVB – Stadt	
DLV diverse Promenaden	826.100,00 €
DLV Promenade Ferienpark	340.700,00 €
Vertrag maschinelle Straßenreinigung	48.100,00 €
Kehrgutentsorgung Straßenreinigung	6.600,00 €
DLV touristische Dienstleistungen	488.300,00 €
DLV Aktivhus - Indoorspielcenter	240.700,00 €
DLV Seebrücke	43.900,00 €
Arbeitnehmerüberlassungsvertrag	129.100,00 €
Übernahme Altersversorgung/Beihilfen für Beamte und Beschäftigte	37.100,00 €
Küstenschutzmaßnahmen auf dem Steinwarder	25.000,00 €
Vertrag über die Finanzierung des Aktivhus	250.400,00 €
Summe	2.436.000,00

Bauhof - Stadt	
Leistungen aus der Pauschalvereinbarung	555.100,00 €
Leistungen aus Einzelaufträgen	109.900,00 €
Vereinbarung über die Durchführung des Winterdienstes	109.000,00 €
Summe	774.000,00 €
Bauhof – HVB	
Leistungen aus Einzelaufträgen	19.000,00 €
Mietvertrag Betriebshof (Vermietung von Gebäuden an die HVB)	22.000,00 €
Summe	41.000,00 €
HVB - Bauhof	
Geschäftsbesorgungsvertrag	21.600,00 €
Fahrzeuggestellung	16.100,00 €
Personalgestellung	36.200,00 €
Summe	73.900,00 €
Bauhof - Stadtwerke	
PV-Anlage Dachfläche	1.300,00 €
Summe	1.300,00 €
HVB - Stadtwerke	
Geschäftsbesorgung und Administration	52.500,00 €
Summe	52.500,00 €

Abbildung 10 monetäre Leistungsbeziehungen

Leistungsbeziehungen bestehen abgesehen vom Eigenbetrieb Stadtwerke mit z.Zt. geringfügiger Leistungserbringung hauptsächlich zwischen HVB, Bauhof und Stadtverwaltung. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die HVB GmbH & Co. KG als Erfüllungshilfe zur Bearbeitung aller touristischen Aufgaben und Belange der Stadt Heiligenhafen dient und zu diesem Zweck gegründet wurde. Die HVB GmbH & Co. KG arbeitet ziemlich autark.

Wie bereits beschrieben, ist die Einflussnahme der Kontrollgremien sehr gering, obwohl die Möglichkeit bestünde. Bei der Auflistung der Geschäftsfelder innerhalb der betriebswirtschaftlichen Auswertungen (BWA) über die letzten drei Jahre ist ersichtlich, dass die HVB in einigen Bereichen defizitär und nur in wenigen Bereichen gewinnbringend agiert. Nachfolgend ist der Plan für 2013 aufgeführt:

	Verwaltung u. Vertrieb	Kommunal-hafen	Marina	Parkraum-bewirt-schaftung	Vermietung u. Verpach-tung	Stadtverkehr	kommunale Dienst-leistungen	Aktivhus	Aktivhus Indoor	Tourismus-service	sonstige touristische Infrastruktur	Projekt Dünenpark
Materialaufwand	1.000,00 €	38.000,00 €	300.000,00 €	11.000,00 €	50.000,00 €	500,00 €	3.000,00 €	240.000,00 €	165.000,00 €	10.000,00 €	170.000,00 €	0,00 €
Bezogene Leis-tungen	70.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	77.000,00 €	0,00 €	37.500,00 €	4.000,00 €	45.000,00 €	0,00 €	0,00 €
Löhne und Gehälter	330.000,00 €	45.000,00 €	142.000,00 €	2.400,00 €	0,00 €	0,00 €	7.000,00 €	215.000,00 €	130.000,00 €	165.000,00 €	220.000,00 €	0,00 €
soziale Abgaben	40.000,00 €	8.100,00 €	28.200,00 €	800,00 €	0,00 €	0,00 €	2.000,00 €	46.500,00 €	28.900,00 €	29.100,00 €	45.300,00 €	0,00 €
Altersversorgung	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Abschreibungen	34.200,00 €	105.000,00 €	208.000,00 €	8.000,00 €	33.500,00 €	13.500,00 €	4.800,00 €	115.000,00 €	42.000,00 €	7.500,00 €	612.500,00 €	0,00 €
Zinsen	200,00 €	29.000,00 €	155.000,00 €	21.000,00 €	197.000,00 €	2.500,00 €	0,00 €	48.000,00 €	93.500,00 €	1.000,00 €	210.000,00 €	7.500,00 €
Steuern	0,00 €	500,00 €	15.500,00 €	1.500,00 €	3.000,00 €	0,00 €	0,00 €	6.500,00 €	0,00 €	0,00 €	1.000,00 €	500,00 €
so. betrieblicher Aufwand	180.000,00 €	5.000,00 €	70.000,00 €	7.000,00 €	1.500,00 €	1.500,00 €	38.000,00 €	25.000,00 €	35.000,00 €	620.000,00 €	135.000,00 €	500,00 €
Außerordentliche Erträge	-10.000,00 €	-37.000,00 €	-42.000,00 €	0,00 €	-6.000,00 €	0,00 €	-3.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	-2.273.000,00 €	0,00 €
Außerordentlicher Aufwand	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Umlage	-645.400,00 €	28.200,00 €	109.800,00 €	10.200,00 €	38.100,00 €	16.100,00 €	8.000,00 €	95.100,00 €	66.200,00 €	110.400,00 €	162.300,00 €	1.000,00 €
Summe Aufwand	0,00 €	221.800,00 €	986.500,00 €	61.900,00 €	317.100,00 €	111.100,00 €	59.800,00 €	828.600,00 €	564.600,00 €	988.000,00 €	-716.900,00 €	9.500,00 €
Umsatzerlöse	2.500,00 €	115.000,00 €	1.300.000,00 €	270.000,00 €	160.000,00 €	40.000,00 €	142.000,00 €	460.000,00 €	360.000,00 €	900.000,00 €	1.500.000,00 €	0,00 €
Betriebsergebnis	**2.500,00 €**	**-106.800,00 €**	**313.500,00 €**	**208.100,00 €**	**-157.100,00 €**	**-71.100,00 €**	**82.200,00 €**	**-368.600,00 €**	**-204.600,00 €**	**-88.000,00 €**	**2.216.900,00 €)***	**-9.500,00 €**
Finanzerträge	3.000,00 €	1.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	120.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Auflösung SOPO	0,00 €	24.000,00 €	1.000,00 €	0,00 €	0,00 €	5.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	240.000,00 €	0,00 €

Abbildung 11 BWA Plan HVB 2013

)* positive Sondereinflüsse; erwarteter Verkauf von Grundstücken > 2 Mio.€

Über Quersubventionierung aus den gewinnbringenden Bereichen werden die defizitären Bereiche nahezu ausgeglichen. Allerdings ist zu sagen, dass die HVB rückblickend häufig defizitär gearbeitet hat, auch wenn die Ergebnisse teilweise ausgeglichen waren, da aufgrund positiver Sondereinflüsse (Erträge, die nicht mit der ordentlichen Betriebstätigkeit in Verbindung zu bringen sind und einen einmaligen Charakter aufweisen) das Betriebsergebnis aufgebessert werden konnte. Gerade die Bereiche Kommunalhafen, Vermietung und Verpachtung, Stadtverkehr, Aktivhus, Aktivhus-Indoor und Tourismusservice sind über Verlustausgleiche aufzuwerten.

Alle Bereiche müssen daher bezüglich der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung überprüft werden. Weiterhin ist eine Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten anzustreben. Bereiche, die der touristischen Ausrichtung innerhalb des Stadtgebietes, am Strand und

in Strandnähe dienen, sind umfassend zu ermitteln und ggfls. in die Gebührenrechnung einzubeziehen.

Wirtschaftliche Grundsätze gelten auch für hoheitliche oder kommunale Pflichtaufgaben wie z.B. die Bereitstellung des Stadtverkehrs, der aufgrund der Lage Heiligenhafens in eher ländlicher Struktur sowie der geringen Stadtgröße (Einwohnerzahlen) ein dauerhaft defizitäres Geschäft bleiben wird. Dennoch ist eine sinnvolle Unterstützung des öffentlichen Nahverkehrs geboten. Das bezieht sich auch auf Unterhaltungsaufgaben an historisch gewachsenen Bereichen wie z. B. dem Kommunalhafen.

Besonders ins Auge sticht der Bereich Aktivhus und Aktivhus-Indoor, da hier eine deutliche Differenz zu einer Wirtschaftlichkeit auftritt. Bezüglich des Betreibens des Aktivhuses hat es in der Vergangenheit bereits eine Untersuchung gegeben, die sich auf den Bereich SALVEO Wellness und Beauty im Aktivhus bezieht. Der Untersuchungsauftrag stammt aus dem November 2009 und wurde an die WI Consulting und Management AG in Frankfurt vergeben. In dem Untersuchungsbericht werden hauptsächlich Kundenfreundlichkeit und Service durch anonymen Beraterbesuch untersucht und ausgewertet. Der Bericht beinhaltet Anregungen und Veränderungen der bestehenden Organisation, weist aber generell nicht auf grundlegende Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der besonderen Struktur Heiligenhafens hin. Es handelt sich hierbei eher um eine auf Betriebe dieser Art generell anwendbare Qualitätsmanagementuntersuchung ohne die Inbezugnahme der in Heiligenhafen gegebenen örtlichen und strukturellen Besonderheiten und ohne die daran ableitbaren Veränderungszwänge näher zu betrachten.

Sicherlich ist es für die touristische Struktur in Heiligenhafen wünschenswert, Anlagen und Gebäude dieser Art zu betreiben. Letztlich muss jedoch auf die wirtschaftliche Aufgabenerledigung und die dauerhaft defizitären Kostenanteile für die Stadt geachtet werden.

Somit müssen bei diesen monetären Größenordnungen andere Konzepte verfolgt werden bzw. bestehende Konzepte umgewandelt oder aufgegeben werden. Anwendbare Beispiele ergeben sich daher z.B. aus überörtlichen Vergleichen mit Einrichtungen gleicher Art, die möglicherweise ein gewinnbringendes Konzept entwickelt haben. Daher sind zukünftig andere Vorgehensweisen bei der Untersuchung der genannten Bereiche zu verfolgen bzw. bisher durchgeführte Untersuchungen, die generell zu begrüßen sind, auf die örtlichen Besonderheiten und individuellen Erfordernisse Heiligenhafens auszuweiten. Letztlich geht es hierbei nicht allein um

die Überprüfung des vorherrschen Qualitätsmanagements, sondern eher ums „nackte“ Überleben der Einrichtungen selbst.

Da es dabei vornehmlich auch um Beschäftigte geht, muss rechtzeitig der Hebel in die richtige Richtung gelegt werden. Erschwerend hinzu kommt, dass die Besucherzahlen von touristisch ausgerichteten öffentlichen Wellnessbereichen automatisch sinken, wenn eine Ansiedlung von Hotels, die diese Bereiche ebenfalls anbieten, die Leistungen jedoch direkt ihren Kunden inhouse zugutekommen lassen können, künftig das Stadtgebiet Heiligenhafens prägen. Möglicherweise öffnen diese Betriebe ihre Pforten im Beauty und Wellnessbereich der Öffentlichkeit und so stehen sie in echter Konkurrenz zu den städtischen Einrichtungen. Zumindest wird durch die Ansiedlung großer Hotels die Auslastung der städtischen Einrichtungen nicht gesteigert. Hier muss rechtzeitig gehandelt werden – anderenfalls wird zwangläufig die Gefahr bestehen, dass Bereiche geschlossen werden müssen. Das bedeutet auch Personalabbau. Daher sind in diesen Bereichen unbedingt separate Untersuchungen durchzuführen, aus denen zukunftsweisende Konzepte hervorgehen.

Den Heiligenhafener Verkehrsbetrieben wurden im Zuge der Gründung und Ausgestaltung im größeren Maße Liegenschaften der Stadt übertragen bzw. die Stadt hat diese Grundstücke in die Kommanditgesellschaft eingelegt. Für diese Bereiche und Gebiete ist die HVB zuständig. D.h. Unterhaltungs- und Pflegearbeiten sowie die Durchführung der hoheitlichen Aufgaben (Straßenreinigung und Winterdienst) liegen bei der HVB. Dies ist einerseits durch die teilweise durchgeführte Entwidmung von Flächenteilen erfolgt, die damit ihren hoheitlich-öffentlichen Charakter verloren haben und somit in die private Unterhaltung der HVB gefallen sind, andererseits sind die Flächen weiterhin der öffentlichen Nutzung zugänglich und müssen diesen Ansprüchen genügen (Haftung der privat-rechtlichen Gesellschaft für hoheitlich-öffentliche Aufgaben über die Einlagen hinaus).

Daher verfügt die HVB neben den Angestellten für die Verwaltung und Organisation der aufgeführten Geschäftsfelder über eine technische Unterstützungsabteilung, die wie der Bauhof Personal, Fahrzeuge, Maschinen und Geräte an einem Standort unterhält. Damit wird die HVB zwar zu einer unabhängig agierenden Gesellschaft in Heiligenhafen, unterhält jedoch eine ähnliche Einrichtung wie den Bauhof. Ressourcen sind global gesehen daher doppelt vorhanden und werden größtenteils getrennt genutzt.

Durch die beschriebenen überbetrieblichen Personal- und Maschinen-Kooperationen werden Möglichkeiten einer Zusammenarbeit im geringen Umfang genutzt; Werkstatt, Hallen, Räume werden aber getrennt genutzt. Die technische Unterstützung stellt eine eigene Einheit dar. Aufgrund der Zuordenbarkeit zu den Kostenstellen der HVB werden keine Tätigkeitsaufzeichnungen geführt. Die Personal- Sach- und sonstigen Kosten werden direkt auf die Kostenstelle, für die ein Team zuständig ist, gebucht. Möglicherweise sind damit ungenaue Abgrenzungen verbunden, da aufgrund des vielfältigen Tätigkeitsportfolios unterschiedliche Buchungen gerade in Bezug auf die Erhebung von Gebühren im Fremdenverkehrsbereich notwendig wären. Ferner sind Fahrzeuge doppelt vorhanden und werden daher nicht richtig ausgelastet (getrennter Maschinenpark, Rasenmahd).

Generell ist darauf hinzuweisen, dass zur Berechnung der touristischen Abgaben und einschlägiger Benutzungsgebühren eine genaue Leistungszuordnung erforderlich ist. Der Verweis auf pauschale Abrechnungen oder einen allgemeinen Verlustausgleich stellt die Rechtssicherheit der Abgabenkalkulation infrage.

Die interbetrieblichen Leistungsströme zwischen den Betrieben und zwischen Verwaltung und Betrieben beziehen sich – betrachtet man die HVB in Bezug zur gesamten Leistungsverteilung - vornehmlich in Richtung übrige Betriebe/Unternehmen.

Geschäftsbesorgung inkl. FIBU wird von der Geschäftsführung und Verwaltung der HVB für die Eigenbetriebe durchgeführt, die Personalverwaltung der Eigenbetriebe und verliehenen Mitarbeiter der Stadtverwaltung werden durch die Personalabteilung der Stadtverwaltung organisiert.

Alle ursprünglich den Bauhof betreffenden Angelegenheiten liegen weiterhin bei der Stadtverwaltung Heiligenhafen als Rechtspersönlichkeit für den Eigenbetrieb. Das gilt ebenfalls für die Stadtwerke.

Die derzeit vorherrschenden Betriebskonstellationen in Heiligenhafen sind durchaus dem Aufgabenzweck entsprechend von dem Gesellschafter und den Kontrollorganen (Stadtverwaltung Heiligenhafen, Stadtvertretung, Stadtrat) steuerbar und kontrollierbar. Bei den Eigenbetrieben sind über die Betriebssatzung und die Instrumente der EigVO S-H die Kontrolle durch die Stadtverwaltung und die Einflussnahme durch die Stadtvertretung/Stadtrat gewährleistet. Neben den in der Satzung festgelegten Befugnissen für die Werkleitung verfügen die Kontrollorga-

ne über einschlägige Steuerungsmöglichkeiten insbesondere bei Angelegenheiten mit besonderen finanziellen Auswirkungen für die Stadt. Grundlegende Veränderungen, die globale Steuerung und Kontrolle werden also von diesen Gremien übernommen. Nur das gewöhnliche und allgemeine Betriebsgeschehen zur Erfüllung der durch die Kontrollorgane beauftragten Aufgaben und Leistungen wird durch Übertragung von Befugnissen von der Werkleitung durchgeführt.

Städtische Betriebe sind stärker als privatwirtschaftliche Unternehmen von einer strikt geregelten Auftraggeber-/Auftragnehmer-Struktur abhängig. Im Bereich der öffentlichen Arbeiten kann man sich die Vertragspartner nicht aussuchen – sie sind unweigerlich vorgegeben – und so muss eine Beziehung gewissen Regeln unterworfen werden, damit die wenigen Auftraggeber mit den ausführenden Organen zweifelsfreie und vor allem dauerhafte Leistungsverhältnisse eingehen können. Dabei müssen die unterschiedlichen Interessen in eine Richtung zielen.

Auf der einen Seite möchte der Bauhof Kostendeckung und Auslastung erfahren, auf der anderen Seite möchten die Budgetverantwortlichen größtmögliche Qualität und Leistung zu günstigen Konditionen erhalten. Diese unterschiedlichen Ansätze sind in Richtung einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung zu bündeln.

Dabei ist es unbedingt erforderlich, die Aufgaben der einzelnen Mitarbeiter sowie deren Befugnisse festzuschreiben (Auftrags- und Organisationsmanagement). Gleiches gilt für die leitenden Funktionen.

Erst anhand von Aufgabenzuordnungen und Kennzahlen sind Erfolge bzw. Misserfolge messbar. Die Kontrollorgane können nur anhand dieser Zahlen und einer strategischen Entwicklung valide Entscheidungen treffen – heute herrscht das Risiko für Bauchentscheidungen.

Betriebliche, wirtschaftliche und hoheitliche Aufgaben müssen so zugeordnet werden, dass es vom Bürger verständlich nachvollzogen werden kann. Getrennte Zuständigkeit für Kernverwaltung und wirtschaftliches/hoheitliches operatives Geschäft sowie technische Abteilung bilden einen übersichtlichen Verwaltungsapparat. **Die örtliche Konzentration eines „Kundencenters“ in einer Behörde ist dabei anzustreben. Die Folge ist die Forcierung der Effizienz in der gesamten Organisation unter Vermeidung bisher doppelt vorhandener Bereiche oder**

ineffizienter Aufgabenerledigung über eine z.Zt. vorherrschende Vielzahl von Zuständigkeiten und Schnittstellen.

In den durchgeführten Gesprächen und Interviews wurde deutlich und seitens der Gesprächsteilnehmer unterstrichen, dass die gegenwärtigen Leistungsbeziehungen undurchsichtig seien. Gerade was den Auftragnehmer-Bereich anbelangt, ist eine Durchführung und Wahrnehmung der erforderlichen Pflichten nur unzureichend ersichtlich bzw. erkennbar. Das liegt einerseits auch an der Aufbereitung der Aufträge für den Auftragnehmer, die reichliche Auslegungsspielräume eröffnet. Mit der Zusammenstellung der Betriebe Heiligenhafens zu einem Kommunalunternehmen müssen diese Belange dann gebündelt in einem Unternehmen gelöst werden, denn am Ende stehen die Leistungsfähigkeit in Zahlen und Daten sowie das visuelle Ergebnis im Stadtgebiet zur Disposition.

4.3. Handlungsempfehlungen

Aufgaben der Auftragnehmer/-geber unabhängig der Betriebsfusionen:

Bauhof

- Vorgegebene Abarbeitung der Daueraufträge nach speziellen Leistungs- und Prioritätenplänen,
- Annahme/Beratung und Ausführung von Einzelaufträgen nach Wunsch des Auftraggebers unter Berücksichtigung der Kapazitäten,
- Beratung der Entscheider (momentan Stadtverwaltung und Stadtvertretung) über die personelle und technische Ausstattung,
- Strategische Zukunftsentwicklung in Form der Aufstellung von Personal-, Fahrzeug-, Maschinen- und Gerätekonzepten anhand von Größenwerten und Auslastungszahlen zu Untermauerung der Beratung von Entscheidern und Gremien,
- Durchführung einer Kosten-Leistungsrechnung, Berichtswesen,
- Bildung von Kennzahlen und Leistungskennzahlen sowie Branchenbenchmarking,
- Qualitätsmanagement, Fortbildung der Mitarbeiter, Sicherheitstraining,
- Wahrnehmung der Führungsaufgabe bezüglich der Mitarbeiterförderung und des Ressourcenmanagements,
- Aufbau strategischer Personalentwicklung (Altersstruktur, Demografie)
- Flexibilität, Saisonbetrieb, Schichtbetrieb, Maschinenauslastung, Rahmenarbeitszeiten,

- Organisationsanpassungen, Gemeinkostenreduzierung, Overheadreduzierung, Werkleitung und Leitung in einer Person (Bauhofleiter),
- Kapazitätenmanagement, Saisonkräfte,
- Strikte Aufgabenzuordnung für die gesamte Einheit Bauhof, Befugnisse für den Bauhofleiter anforderungsgerecht anpassen,
- Erstellung von Aufgabenplänen für die Abarbeitung durch die Bauhofmitarbeiter mit durch Zeitmessungen untermauerte Ansätze, Zeitrichtwerte und Kennzahlen,
- Kontrolle der Zielerreichung bei der Auftragserledigung, Lob, Anerkennung, Kritik, Abmahnung
- Aktualisierung der Betriebssoftware und Schulung der Anwender,
- Beteiligung an Planungen in der Stadt (Knowhow, Erfahrungen, Kosten),
- Es muss eine Abschaffung der differenzierten Umlage von Erschwerniszulagen erfolgen. Hier muss aufgrund der aufwendigen Verwaltungsarbeit (mehrfache Verarbeitung) über eine pauschale Verrechnung eines monatlich zu gewährenden Satzes (Durchschnittswert) via Dienstvereinbarung entschieden werden.
  Zulagen sind zukünftig bei entsprechender Eingruppierung für Tätigkeiten, die in dieser Gruppe als zum Berufs- und Tätigkeitsbild zugehörig gelten, nicht zu zahlen, sobald die Regelungen des §19 TVöD in Kraft treten. Weiterhin entfallen dann Zulagen, wenn Vorkehrungen zum Gesundheits- und Arbeitsschutz getroffen werden.
  Momentan gelten weiterhin die Bestimmungen des Tarifvertrages zur Anpassung der landesbezirklichen Tarifverträge im Verbandsbereich des KAV Schleswig-Holstein (TV-Anpassung Entgeltrunde 2008 SH) in der Fassung vom 05.09.2008 i.V.m. dem Tarifvertrag zur befristeten Weitergeltung der Anlage 1 zum BZT-G II (TV-Weitergeltung Erschwerniszuschläge SH); eine Pauschalisierung ist hier möglich und sinnvoll.
- Aufstellung von Dienstanweisungen und –vereinbarungen (Winterdienst, Spielplatzkontrolle, Straßenkontrolle, Baumkontrolle, Arbeitszeit- und Pausenregelung).

HVB GmbH & Co. KG

- Überprüfung der einzelnen Betriebszweige hinsichtlich Wirtschaftlichkeit,
- Entwicklung neuer, an die Evolution Heiligenhafens angepasster Konzepte zur Ausnutzung der geschaffenen Einrichtungen sowie zur Sicherstellung deren Fortbestandes,
- Bündelung der technischen Kapazitäten (auch die der technischen Unterstützung der HVB) beim Bauhof,

- Kommunikation mit den Auftraggebern unter Beteiligung der Mitarbeiter
- Aufstellung von Leistungskennzahlen,
- Overheadorganisation, Prüfung des Verzichts auf die Doppelspitze,
- Strikte Aufgabenzuordnung,
- Beratung der Gremien im Hinblick auf die Steigerung von Transparenz.

Eigenbetrieb Stadtwerke

- Hinterfragung der Aufgabe,
- Überprüfung Overhead, Werkleitung in Bezug auf Organisation,
- Unterstützung des Beteiligungsmanagements.

Aufgaben der Auftraggeber (Stadtverwaltung):

Handlungsempfehlungen Stadtverwaltung siehe Abschnitt 4.1.4.

Hier sei nochmals hervorgehoben:

Die Auftraggeber sind in Heiligenhafen heute und auch in einer späteren Konstellation verpflichtet, die Leistungen auch für den Bauhof als ausführendes Organ so aufzubereiten, dass zweifelsfreie Auftragsdefinitionen entstehen. Um letztlich zu klären, wo die Pflicht zur Erstellung eindeutiger Leistungsverzeichnisse liegt, stelle man sich die Fremdvergabe der Leistungen vor. Eine Fremdvergabe ist mit einem offiziellen Vergabeverfahren verbunden, welches sich nach VOB oder im Dienst- und Lieferleistungsbereich nach VOL richtet. Werden Dienst- oder Lieferleistungen ausgeschrieben, so müssen diese zweifelsfrei und für den Bieter in Umfang und Art nachvollziehbar aufgelistet werden, damit dieser mit den Angaben eine valide Kalkulation seiner Kosten aufstellen kann. Dazu ist nicht nur die Art der Tätigkeit genau zu beschreiben, sondern auch deren Ausdehnung in Bezug auf die Größeneinheit. Der Auftragnehmer muss neben der Tätigkeit, z.B. Rasenmähen, auch wissen, mit welcher Flächengröße er es zu tun hat.

Somit liegt die Pflicht der zahlenmäßigen Festlegung des Auftragsumfanges beim Auftraggeber. Tatsächliche Aussagen aus der Verwaltung: „Wir haben das Geld und wollen wissen, wie es verwendet wird und das ist Aufgabe der Auftragnehmer“, entbehren jeglicher Professionalität, da der Auftraggeber zur vergleichenden Betrachtung und Budgetierung der Leistungen eine

Kostenschätzung durchführen muss und dafür ist die Kenntnis der Leistungseinheit schon zwingend erforderlich.

Sicherlich kann und sollte sich der Auftraggeber aufgrund der örtlichen Kenntnisse und des Sachverstandes der Mithilfe des Bauhofes bedienen, der den Auftraggeber bei der Ermittlung eines Leistungsverzeichnisses unterstützt. Weiterhin stellen Katasterermittlungen weitreichende Anstrengungen fachbereichsübergreifender Art dar. Da es sich beim Bauhof jedoch um eine kosten-leistungsrechnende Einheit handelt, müssen auch Leistungen in Sachen Katasteraufstellung von den verschiedenen, zuständigen Sachgebieten und Fachbereichen bezahlt und diese Aufwendungen in den Budgets vorgesehen werden.

Eigentlich – und das sei an dieser Stelle auch ausdrücklich erklärt (das Gemeindeprüfungsamt hat ebenfalls darauf hingewiesen) – ist das Outsourcen und Auslagern von Betrieben durch die nun mögliche betriebswirtschaftliche Steuerung im Zuge der doppischen Haushaltsführung bzw. der erweiterte Kameralistik nicht mehr zeitgemäß und mit zusätzlichen Kosten verbunden. Allerdings würde bei der Rückführung in die eigentliche Stadtverwaltung in Heiligenhafen die angestrebte Selbstständigkeit, die einhergehende schnelle Handlungsfähigkeit bei Verhandlungen mit Dritten usw. dadurch wieder beeinträchtigt werden und zudem eine kaufmännische Steuerung auch mit Personaleinsatz seitens der Kernverwaltung verbunden sein.

Insofern macht es Sinn, die Unternehmen in der angedachten neuen Betriebsform (Organisationsform) zu vereinigen. Damit ist eine eigene Rechtspersönlichkeit und einhergehende Selbstständigkeit gewährleistet und den besonderen steuerlichen Anforderungen in Bezug auf wirtschaftliche und hoheitliche Tätigkeiten und deren Verknüpfung Genüge getan.

5. Schwerpunkt steuerliche Auswirkungen

Allgemeine steuerliche Beurteilung der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR), Vergleich der AöR mit der gegenwärtigen steuerlichen Situation der Stadt Heiligenhafen und ihrer Unternehmen sowie steuerliche Folgen einer Umwandlung der bestehenden Betriebe der Stadt Heiligenhafen in eine AöR

5.1. Allgemeine steuerliche Beurteilung der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

5.1.1. Körperschaftsteuerliche Beurteilung

Die AöR ist gem. § 1 Nr. 6 KStG nur bezüglich ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) körperschaftsteuerpflichtig. Zu diesen gehören nach § 4 Abs. 5 S. 1 KStG keine Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe), aber auch keine Betätigungen, die sich wirtschaftlich nicht aus der allgemeinen hoheitlichen Tätigkeit herausheben.

Da die AöR sowohl mit unternehmerischen/gewerblichen als auch mit hoheitlichen Aufgaben betraut werden kann, entstehen bezüglich der Abgrenzung die gleichen Probleme wie bei der Gemeinde selbst.

Grundsätzlich erfolgt die Besteuerung der AöR wie bei jeder anderen Person des öffentlichen Rechts. Das bedeutet, dass im hoheitlichen Bereich eine Steuerbarkeit nicht gegeben ist und eine Steuerpflicht nur dann entstehen kann, wenn ein Betrieb gewerblicher Art (BgA) vorliegt. Der BgA wird gemäß § 4 Abs. 1 KStG wie folgt definiert:

- Alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dienen und
- sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben.
- Gewinnerzielungsabsicht und Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich.

In steuerlicher Sicht ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse von Hoheitsbetrieben und BgA´s nicht möglich. Grundsätzlich ist jeder BgA steuerlich getrennt zu betrachten. Eine Zusammenfassung der steuerlichen Ergebnisse von verschiedenen BgA´s ist nur unter den folgenden Voraussetzungen gemäß § 4 Abs. 6 KStG möglich:

- wenn es sich um gleichartige Tätigkeiten handelt,
- oder nach den tatsächlichen Verhältnissen objektiv eine enge wechselseitige technisch-wirtschaftliche Verflechtung von einigem Gewicht besteht
- oder Versorgungs- und Verkehrsbetriebe (auch Einrichtungen des ruhenden Verkehrs), Hafenbetriebe und Flughafenbetriebe zusammengefasst werden. Zusammenfassungen

sind steuerlich vorteilhaft, soweit dadurch positive und negative Ergebnisse saldiert werden können.

Für die Besteuerung der AöR bzw. deren BgA`s gelten die nachfolgenden Steuerpflichten:

- 15 % Körperschaftsteuer gem. § 23 Abs. 1 KStG
- Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 % der Körperschaftsteuer (§ 4 SolZG)
- Gewerbesteuer in den Fällen, in denen ein BgA im Sinne des § 4 KStG und daneben eine originär gewerbliche Tätigkeit i. S. d. § 15 Abs. 2 EStG vorliegen (Hinweis: Wenn Satzung Gewinnerzielungsabsicht aufgibt und auch de facto kein Gewinn erzielt wird, fällt bei der AöR, anders als z.B. bei einer kommunalen Kapitalgesellschaft, keine Gewerbesteuer an!)
- Umsatzsteuer gem. § 2 Abs. 3 UStG (nur im Rahmen eines BgA)

Hinsichtlich der „Gewinnausschüttungen“ der AöR an die Gewährträgerkörperschaft ist festzustellen, dass

- Leistungen eines nicht von der Körperschaftsteuer befreiten Betriebes gewerblicher Art i.S.d. § 4 KStG mit eigener Rechtspersönlichkeit und
- Einkünfte aus Kapitalvermögen für die Gewährträgerkörperschaft gem. § 20 Abs. 1 Nr. 10 a EStG

dem Abzug der Kapitalertragssteuer i. H. v. 15 % gem. §§ 43 Abs. 1 Nr. 7 b, 43 a Abs. 1 Nr. 2 EStG unterliegen. Durch Abzug der Kapitalertragsteuer ist die Körperschaftsteuer bei beschränkt körperschaftsteuerpflichtigen Körperschaften gem. § 32 Abs. 1 Nr. 2 und § 2 KStG abgegolten.

Besteht zwischen der AöR und der Gewährträgerkörperschaft eine Leistungsbeziehung in der Form eines Leistungsaustausches (die AöR übt für die Gewährträgerkörperschaft z. B. die Tätigkeiten des Bauhofs oder der Grünanlagenpflege aus), dann liegt trotz einer möglichen Einrichtung i.S.d. Steuerrechts kein BgA vor, da der AöR insoweit die Funktion eines Erfüllungsgehilfen zukommt und dies steuerrechtlich als Beistandsleistung qualifiziert werden könnte. Dies gilt jedoch nur für Beistandsleistungen zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben.

Die Gewährträgerkörperschaft kann bei sich einen BgA und Steuerpflichten begründen, wenn sie Leistungen für die AöR gegen Entgelt erbringt. Stellt die Gewährträgerkörperschaft der AöR Personal oder Kraftfahrzeuge/Maschinen zur Verfügung, dann liegt

- für den Fall, dass seitens der AöR hierfür keine Vergütung bzw. Kostenersatz geleistet wird, kein BgA und
- im umgekehrten Fall in der Regel ein BgA vor. Dies gilt jedoch nicht für die zuvor genannten Beistandsleistungen zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben.

Bei der Personalgestellung ist eine Besonderheit zu beachten. Wenn die Personalgestellung

- eine Folge organisatorisch bedingter äußerer Zwänge ist,
- die Beschäftigung der Sicherung berechtigter Interessen aus dem Dienstverhältnis dient,
- auf den im Zeitpunkt der Umstrukturierung vorhandenen Personalbestand beschränkt ist und
- nicht das äußere Bild eines Gewerbebetriebs darstellt

liegen die Voraussetzungen für die Annahme eines BgA´s nicht vor.

5.1.2. Gewerbesteuerliche Beurteilung

Die AöR kann immer nur im Rahmen eines BgA gemäß § 4 KStG gewerbesteuerpflichtig sein. Dies ist die Grundvoraussetzung. Daneben ist eine originär gewerbliche Tätigkeit i. S. d. § 15 Abs. 2 EStG erforderlich. Erfasst werden insbesondere Fälle, in denen die öffentliche Hand bzw. hier die AöR in einem Wettbewerbsverhältnis zu privaten Unternehmern steht.

Betriebe der öffentlichen Hand unterliegen jedoch immer nur dann der Gewerbesteuerpflicht, wenn es sich nicht um hoheitliche Betriebe handelt. Entscheidend ist hierbei, ob die Tätigkeit der öffentlichen Hand der Tätigkeit eines privaten gewerblichen Unternehmers im Wesentlichen gleich ist. Ist dies der Fall, so stehen beide in einem Wettbewerb zueinander. Um diesen nicht durch unterschiedliche Steuerbelastungen zu verfälschen, ist in einem solchen Fall auch der Betrieb der öffentlichen Hand gewerbesteuerpflichtig. Hoheitsbetriebe dienen dagegen zum überwiegenden Teil ihrer Tätigkeit der Ausübung der öffentlichen Gewalt. Eine juristische Per-

son des öffentlichen Rechts unterhält daher keinen Gewerbebetrieb, wenn seine Tätigkeit der öffentlichen Hand vorbehalten ist.

Für die Gewerbesteuerpflicht müssen alle Voraussetzungen einer gewerblichen Tätigkeit vorliegen (Selbstständigkeit, Nachhaltigkeit, Gewinnerzielungsabsicht, Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr, keine Vermögensverwaltung, keine Land- und Forstwirtschaft und kein freier Beruf). Anders als im Körperschaftsteuerrecht sind damit auch die Gewinnerzielungsabsicht und die Teilnahme am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr erforderlich. Daher können Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuerpflicht auseinanderfallen. Die Gewinnerzielungsabsicht kann insbesondere bei dauerhaft defizitären Betrieben der öffentlichen Hand zweifelhaft sein.

Verzichtet die AöR in ihrer Satzung explizit auf eine Gewinnerzielungsabsicht und erzielt sie auch faktisch keine Gewinne, entsteht keine Gewerbesteuer.

Dies ist ein Vorteil der AöR gegenüber einer Kapitalgesellschaft

5.1.3. Umsatzsteuerliche Beurteilung der AöR

Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nach § 2 Abs. 3 S. 1 UStG nur im Rahmen ihrer **BgA** nach § 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 KStG umsatzsteuerpflichtig; grundsätzlich wird die Tätigkeit der Anstalt als Umsatzsteuersubjekt also ebenso abgegrenzt wie bei der Körperschaftsteuer. Unterschiede können sich aus § 2 Abs. 3 S. 2 UStG und der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs im Hinblick auf die 6. Richtlinie des Rates der Europäischen Union zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer ergeben.

Unter Umständen bestehen Gestaltungsspielräume. Überlässt die Gemeinde die Durchführung einer hoheitlichen Aufgabe (z. B. Beseitigung von Haushaltsmüll oder Wartung von Straßenbeleuchtungsanlagen) einer Anstalt des öffentlichen Rechts, so kommt es darauf an, ob der Anstalt die gesamte hoheitliche Aufgabe übertragen wurde. Ist dies der Fall, so wird die Anstalt im Zweifel hoheitlich tätig mit der Folge, dass ihre Leistungen nicht der Umsatzsteuer unterliegen und auch ein Vorsteuerabzug nicht möglich ist. Überlässt dagegen die Gemeinde der Anstalt nur die Durchführung der – weiterhin bei der Gemeinde verbleibenden – Aufgabe, wird die Anstalt als „Verwaltungshelfer“ behandelt, der gegenüber der Gemeinde, die Aufgabenträgerin

bleibt, eine gewerbliche Tätigkeit ausführt, die umsatzsteuerpflichtig ist und in körperschaftlicher Hinsicht mit Gewinnaufschlag abgerechnet werden muss.

5.1.4. Grundsteuer

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 GrStG nimmt Grundbesitz einer juristischen Person des öffentlichen Rechts von der Besteuerung mit Grundsteuer aus, wenn dieser für „einen öffentlichen Dienst oder Gebrauch“ genutzt wird. Darunter ist nach § 3 Abs. 2 und 3 GrStG eine hoheitliche Tätigkeit oder der bestimmungsmäßige Gebrauch für die Allgemeinheit zu verstehen. Öffentlicher Dienst oder Gebrauch ist nicht anzunehmen bei BgA von juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

5.1.5. Grunderwerbsteuer

Im Gegensatz zur Rechtslage beim Eigenbetrieb, bei dem der Übergang eines Grundstückes vom Hoheitsbereich oder dem Bereich der Vermögensverwaltung der Gemeinde mangels Wechsels des Rechtsträgers stets ohne Grunderwerbsteuerbelastung möglich ist, ist der Eigentumsübergang von Grundstücken von der Stadt Heiligenhafen an die AöR grundsätzlich grunderwerbsteuerpflichtig. Der Grunderwerbsteuersatz beträgt in Schleswig-Holstein 5 % und ab 1. Januar 2014 6,5 %, wobei die Bemessungsgrundlage entweder in der vereinbarten Gegenleistung besteht (§ 8 Abs. 1 GrEStG) oder, wenn eine solche (z. B. in Umwandlungs- und Einbringungsfällen) nicht vereinbart ist, nach den Werten des § 138 Abs. 2 und 3 BewG zu bemessen ist.

Bei der Gründung der AöR als juristische Person des öffentlichen Rechts ist keine Grunderwerbsteuer gem. § 4 Nr. 1 GrEStG zu zahlen, wenn der Grundstücksübergang auf die AöR aus Anlass des Übergangs von öffentlichen Aufgaben erfolgt und das Grundstück nicht überwiegend einem Betrieb gewerblicher Art dient.

Ansonsten fällt bei der Übertragung von Grundstücken der Stadt Heiligenhafen oder ihrer Eigenbetriebe bzw. der HVB KG auf die AöR Grunderwerbsteuer an!

5.2. Vergleich der AöR mit der gegenwärtigen steuerlichen Situation

Neben der Stadtverwaltung, die die hoheitlichen und gemeindlichen Aufgaben der Stadt Heiligenhafen wahrnimmt, unterhält die Stadt drei kommunale Unternehmen/Betriebe:

- Heiligenhafener Verkehrsbetriebe HVB GmbH & Co. KG (HVB KG),
- Eigenbetrieb Stadtbauhof sowie
- Eigenbetrieb Stadtwerke

Die Stadt Heiligenhafen ist einzige Kommanditistin und Alleingesellschafterin der Komplementärin.

5.2.1. Steuerliche Lage der HVB KG

In dem uns überreichten Prüfungsbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2011 wurde zu den steuerlichen Verhältnissen folgendes ausgeführt:

Die HVB KG wird beim Finanzamt Oldenburg (Holstein) unter der Steuernummer 25 281 43505 geführt.

Sie unterliegt der Gewerbesteuerpflicht und mit ihren Umsätzen der Regelbesteuerung nach § 16 Umsatzsteuergesetz. Die Gewinne und Verluste der Gesellschaft werden gesondert und für die Gesellschafter einheitlich ermittelt und festgestellt.

Ein aktuellerer Bericht lag uns nicht vor.

5.2.2. Steuerliche Lage des Eigenbetriebes Stadtwerke Heiligenhafen

In dem uns überreichten Prüfungsbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2011 wurde zu den steuerlichen Verhältnissen folgendes ausgeführt:

Die Stadtwerke werden beim Finanzamt Lübeck unter der St.-Nr. 22 298 17254 geführt.

Der Eigenbetrieb ist ein Betrieb gewerblicher Art.

Mit der Stadt Heiligenhafen besteht eine umsatzsteuerliche Organschaft.

5.2.3. Steuerliche Lage des Eigenbetriebes Bauhof

In dem uns überreichten Prüfungsbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2011 wurde zu den steuerlichen Verhältnissen folgendes ausgeführt:

Der Bauhof unterliegt nicht der Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer. Ein Betrieb gewerblicher Art liegt zurzeit nicht vor.

Hiervon gehen wir auch im Rahmen unserer steuerlichen Beurteilung aus.

5.2.4. Vergleich hinsichtlich der ertragsteuerlichen Situation

Zwischen der ertragsteuerlichen Lage bei dem vorgenannten Eigenbetrieb, und der HVB KG einerseits sowie der AöR andererseits ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede.

Der Eigenbetrieb Bauhof ist – soweit sich an dieser in 2011 noch geltenden Rechtslage (vgl. oben Punkt 5.2.3.) heute bzw. in 2013/2014 nichts ändern wird – als Hoheitsbetrieb steuerlich irrelevant. Gleiches gilt für den Bauhof unter dem Dach der AöR.

Der Eigenbetrieb Stadtwerke ist ein BgA (s.o. Punkt 5.2.2.) und unterliegt damit der Körperschaftsteuer und grundsätzlich auch der Gewerbesteuer. Gleiches gilt für die Stadtwerke als Betriebsteil innerhalb der AöR.

Aus der Übernahme der bisherigen Aufgaben der HVB KG durch die AöR würde sich in ertragsteuerlicher Hinsicht grundsätzlich nichts ändern. Dies gilt nicht, soweit die HVB KG Einkünfte an Vermietung und Verpachtung erzielt hat. Bei der KG sind dies steuerpflichtige Einnahmen.

Auf Ebene der AöR als juristische Person des öffentlichen Rechts ist die Vermögensverwaltung ertragssteuerfrei.

5.2.5. Vergleich hinsichtlich der umsatzsteuerlichen Lage

Umsatzsteuerlich bildet der Eigenbetrieb Stadtwerke zusammen (mit ggf. anderen existierenden BgA der Stadt Heiligenhafen) das Unternehmen Stadt. Der Bauhof ist nach uns erteilten Auskünften bzw. ausweislich des uns vorliegenden Prüfungsberichtes 2011 kein BgA. Alle rechtlich unselbständigen Unternehmen der Stadt sind umsatzsteuerlich als Einheit bzw. als ein und dasselbe Unternehmen zu betrachten. Folglich unterliegen Leistungen zwischen diesen Unternehmen als Innenumsätze nicht der Umsatzsteuer bzw. stellen einen nichtsteuerbaren Leistungsaustausch dar. Die HVB KG ist als selbständiges Unternehmen umsatzsteuerlich getrennt zu betrachten, bildet also nicht mit dem o.g. Eigenbetrieb eine umsatzsteuerliche Einheit.

Unternehmen, die unter dem Dach der AöR zusammengefasst werden, stellen ebenfalls eine umsatzsteuerliche Einheit dar. Zwischen solchen Unternehmen kann es keinen steuerbaren Leistungsaustausch, sondern nur nichtsteuerbare Innenumsätze geben. Dieser Sachverhalt ist umsatzsteuerlich mit der Situation bei der Stadt Heiligenhafen und ihren BgAs zu vergleichen.

5.3. Steuerliche Folgen einer Umwandlung in eine AöR

Auf die AöR sollen gemäß Vorschlag der KUBUS folgende Betriebe/Einrichtungen der Stadt übergehen:

- Heiligenhafener Verkehrsbetriebe HVB GmbH & Co. KG (HVB KG),
- Eigenbetrieb Stadtbauhof,
- Eigenbetrieb Stadtwerke sowie als Einrichtung die
- Stadtverwaltung (Bauamt), die die hoheitlichen und gemeindlichen Aufgaben der Stadt Heiligenhafen wahrnimmt.

5.3.1. Ertragsteuerliche Folgen einer Umwandlung in eine AöR

Zu prüfen ist, ob eine Übertragung der vorgenannten Betriebe/Einrichtungen bzw. der entsprechenden Wirtschaftsgüter ohne Aufdeckung stiller Reserven bzw. ertragssteuerneutral erfolgen kann.

Zu unterscheiden sind hierbei die HVB KG einerseits und die Eigenbetriebe andererseits.

5.3.1.1. Eigenbetrieb Bauhof

Zunächst ist der Eigenbetrieb (EB) Bauhof (unter der Annahme, dass dieser auch heute kein BgA ist!), aus der weiteren Betrachtung auszuscheiden, da dieser bisher nicht steuerlich in Erscheinung getreten ist. Nach den uns vorliegenden Informationen unterliegt er nicht der Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer. Ein BgA liegt nicht vor (Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2011).

Folglich kann der EB Bauhof steuerneutral auf die AöR übertragen werden. (Ausnahme gilt freilich für die Grunderwerbssteuer!)

5.3.1.2. Eigenbetrieb Stadtwerke

Die im vorliegenden Fall zu prüfende Übertragung von Eigenbetrieben (hier Eigenbetrieb Stadtwerke) auf die AöR ist nicht durch das gesellschaftsrechtliche Umwandlungsgesetz geregelt. Bei der Umwandlung des Eigenbetriebes einer Gemeinde im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in die Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts handelt es sich weder um eine Verschmelzung noch um eine andere vom Umwandlungsgesetz erfasste Umwandlung.

Auf Grundlage einer Verfügung der OFD Hannover (27. November 2009, DB 2010, 477) galt als herrschende Meinung, dass wenn eine Kommune einen bestehenden Regie- oder Eigenbetrieb in eine Anstalt des öffentlichen Rechts umwandelt, keine Besteuerung der stillen Reserven (z. B. Gebäude und Grundstücke) erfolgt. Es bestand die Auffassung, dass die Buchwerte nach dem Umwandlungssteuerrecht fortgeführt werden können.

Der Bundesfinanzhof zweifelt dies in einem am 1. Juni 2011 veröffentlichen Urteil (Az. I.R. 112/09) mit der Begründung an, es fehle bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts an einer vom Umwandlungssteuerrecht vorausgesetzten mitgliedschaftlichen Organisation. Eine Anstalt des öffentlichen Rechts hat keine Möglichkeit, sondern Benutzer.

Ferner enthält der neue Umwandlungssteuererlass keine Regelung für die Umwandlung von Regie- und Eigenbetriebe in kommunale Anstalten im Sinne der Verfügung der OFD Hannover.

Damit wurde die Möglichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung vergeben. Die Finanzverwaltung hätte eine entsprechende Regelung anordnen können. Hieraus ergeben sich daraus erhebliche Unsicherheiten.

5.3.1.3. HVB KG

Die im vorliegenden Fall zu prüfende Übertragung von einer Personenhandelsgesellschaft (hier der HVB KG) auf eine AöR ist nicht durch das Umwandlungsgesetz geregelt.

Ferner enthält der neue Umwandlungssteuererlass keine Regelung für eine derartige Umwandlung.

Es ist davon auszugehen, dass bei der Übertragung der HVB KG bzw. deren Wirtschaftsgüter stille Reserven aufzudecken und zu versteuern sind!

Das Problem der steuerlichen Belastung durch Aufdeckung stiller Reserven bei Übertragung des Vermögens der HVB KG auf die AöR entschärft sich indes dadurch erheblich, da zur Vermeidung hoher grunderwerbssteuerlicher Verpflichtungen das Grundvermögen der HVB KG, in dem u. a. stille Reserven zu vermuten sind, ohnehin nicht auf die AöR übertragen werden darf!

5.3.2. Umsatzsteuerliche Folgen einer Umwandlung in eine AöR

Keine Folgen sind bei der Übertragung des EB Bauhof zu verzeichnen. Bei dem EB Stadtwerke und der HVB KG liegt grundsätzlich ein steuerbarer Vorgang vor, es sei denn, es liegt eine Geschäftsveräußerung im Ganzen vor (vgl. § 1 Abs. 1a UStG). In diesem Fall entsteht keine Umsatzsteuer!

5.3.3. Grunderwerbssteuerliche Folgen einer Umwandlung in eine AöR

Gehen mit den o. g. Betrieben Grundstücke auf die AöR über, fällt Grunderwerbsteuer an, da insofern ein Rechtsträgerwechsel stattfindet.

5.4. Zentrale Steuerliche Risiken und Besonderheiten

5.4.1. Steuerliche Risiken

5.4.1.1. Aufdeckung stiller Reserven und deren Versteuerung

Im Rahmen der Übertragung des Vermögens des Eigenbetriebes Stadtwerke besteht das Risiko, dass hierbei die stillen Reserven dieses Vermögens aufgedeckt und versteuert werden.

Zwar existiert eine landesrechtliche Grundlage, die die Umwandlung von Eigenbetrieben in eine AöR gestattet. Hieraus kann jedoch nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit geschlossen werden, dass die in § 106 a Abs. 1 Gemeindeordnung erlaubte Umwandlung bzw. Gesamtrechtsnachfolge ertragsteuerlich automatisch zu einer steuerneutralen Übertragung des Vermögens des Eigenbetriebes (bzw. rechtlich der Trägerkommune Stadt Heiligenhafen) führt; zumal der Bundesfinanzhof (BFH) einer steuerneutralen Buchwertübertragung – im Gegensatz zur Finanzverwaltung – widersprochen hat (vgl. oben unter Punkt 5.3.1.).

Um eine Steuerneutralität abzusichern, empfehlen wir insofern dringend auf jeden Fall die Einholung einer verbindlichen Auskunft.

5.4.2. Steuerliche Besonderheiten

5.4.2.1. Aufdeckung stiller Reserven der HVB KG und deren Versteuerung

Eine Umwandlung der Heiligenhafener Verkehrsbetriebe HVB GmbH & Co. KG (HVB KG) in eine AöR im Sinne des Umwandlungsgesetzes ist nicht gegeben. Ebenso wenig gibt es eine landesrechtliche oder spezialgesetzliche Grundlage, die die Umwandlung einer Personenhandelsgesellschaft in eine AöR erlaubt.

Eine entsprechende steuerneutrale Möglichkeit sieht das Umwandlungssteuergesetz ebenso wenig vor, so dass davon auszugehen ist, dass die Vermögensgegenstände und Schulden bzw. die Wirtschaftsgüter der HVB KG nur einzeln auf die AöR unter Aufdeckung stiller Reserven und deren Versteuerung übertragen werden können.

Auf die faktische Problementschärfung haben wir oben unter Punkt 5.3.1.3. hingewiesen.

5.4.2.2. Kein Übergang der steuerlichen Verlustvorträge der Stadtwerke auf die AöR

Geht ein Betrieb gewerblicher Art (BgA) im Wege der "Gesamtrechtsnachfolge" nach landesrechtlichen Vorschriften auf eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts über, geht ein nicht ausgenutzter Verlustabzug nur dann auf den Rechtsnachfolger über, wenn dies eine Norm ausdrücklich bestimmt. Die ist hier nicht der Fall.

Der Verlustabzug setzt voraus, dass der Steuerpflichtige, der den Verlust erlitten hat, mit dem Steuerpflichtigen identisch ist, dessen Einkommen durch den Verlustabzug gemindert werden soll. Hieran mangelt es, wenn ein BgA im Wege der "Gesamtrechtsnachfolge" nach landesrechtlichen Vorschriften auf eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts übergeht

(Vgl. BFH Urteil vom 12.01.2011 - I R 112/09 (NV) - veröffentlicht am 01.06.2011)

Dies dürfte entsprechend für gewerbesteuerliche Verluste der HVB KG gelten.

5.5. Wichtige Hinweise

Entstehung von Grunderwerbsteuer bzw. Grunderwerbsteuervermeidung unter Beachtung von § 15a UStG

Wenn bei der Immobilienübertragung eine hoheitliche Aufgabe nicht mit übertragen wird.
Werden im Rahmen der Übertragung/Umwandlung der in Rede stehenden städtischen Betriebe Grundstücke keine hoheitliche Aufgabe auf die AöR übertragen, fällt Grunderwerbsteuer an, da insofern ein Rechtsträgerwechsel stattfindet!

Diese sollten zwecks Grunderwerbsteuervermeidung bei der Stadt als Grundstückseigentümer verbleiben, wenn eine anschließende Verpachtung an AöR unter Vermeidung von § 15a UStG möglich ist.

Die HVB KG wies in ihrer Bilanz zum 31. Dezember 2011 Grundstückswerte im Anlagevermögen von insgesamt TEUR 18.786 aus. Unter Zugrundelegung dieser Werte könnte sich eine Grunderwerbsteuerbelastung von TEUR 1.221 (bei einem Grunderwerbsteuersatz von 6,5 %) ergeben!

Es ist darauf zu achten, dass die AöR ebenso wenig das wirtschaftliche Eigentum an den betreffenden Flächen erhält.

5.6. Schlussbemerkung

Wir erstatten diesen Bericht nach bestem Wissen und Gewissen auf der Grundlage der uns überreichten Unterlagen (hier insbesondere die Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2011 der HVB KG und der Eigenbetriebe Bauhof und Stadtwerke) und erteilten Auskünfte sowie unter Bezugnahme auf die Berufsgrundsätze.

Eine Prüfung der uns überreichten Unterlagen und uns übermittelten Daten sowie der uns gegenüber erteilten Auskünfte auf Vollständigkeit und Richtigkeit war nicht Gegenstand unseres Auftrages.

Wir empfehlen dringend die Einholung einer verbindlichen Auskunft, soweit es um die Überprüfung einer möglichen steuerneutralen Übertragung von Vermögen der Eigenbetriebe auf eine Anstalt öffentlichen Rechts geht.

6. Zukünftige Terminkette (zeitl. Darstellung der erforderlichen Schritte)

Kennung	Aufgabenname	Anfang	Abschluss	Dauer
1	Organisationsanpassung Bauhof	01.01.2015	29.06.2016	78w
2	Aktualisierung der Softwarelösung BIS	01.01.2015	22.04.2015	16w
3	Zusammenführung Bauhof mit der techn. Unterstützung	23.02.2017	21.02.2018	52w
4	Katasteraufbau	01.01.2015	31.12.2018	208,6w
5	Anpassung Kosten-/ Leistungsrechnung	01.01.2015	31.12.2018	208,6w
6	Ausarbeitung internes Berichtswesen/ Benchmarking	01.01.2015	31.12.2018	208,6w
7	Umwandlung der Eigenbetriebe in eine AöR	01.01.2015	30.12.2015	52w
8	Einführen der städtischen BGAs	31.12.2015	24.02.2016	8w
9	Einführen der HVB in die AöR	25.02.2016	22.02.2017	52w
10	Angliederung Fachbereich 4 in AöR	23.02.2017	21.02.2018	52w
11	Organisations-veränderungen Verwaltung	02.03.2015	26.02.2016	52w
12	Gemeinsames Bürgerbüro	22.02.2018	20.02.2019	52w
13	Organisationsuntersuchung der Betriebszweige	01.01.2015	24.02.2016	60w

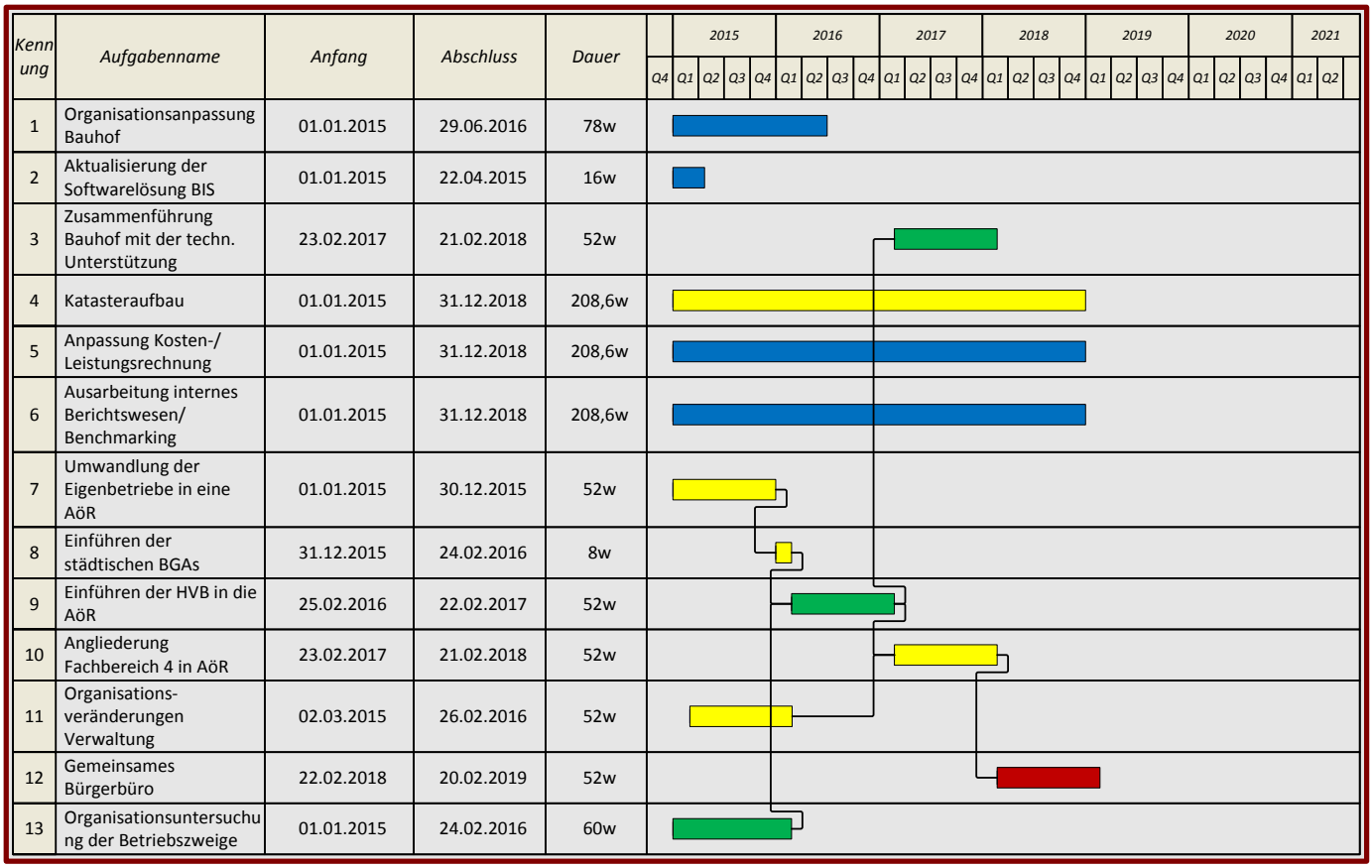


Abbildung 12 zeitliche Teilschritterfassung

Die obige Abbildung zeigt grafisch den möglichen zeitlichen Verlauf der Umgestaltung in Heiligenhafen, um den Zeitaufwand exemplarisch zu verdeutlichen. Da alle Veränderungen auch mit den Menschen, die sie betreffen, durchgeführt werden müssen, sind aufgrund von Erfahrungen derart Zeiträume mindestens anzulegen. Weiterhin bedarf ein Umstellungsprozess einer weiterführenden Begleitung. Das Beispiel der bereits versuchten Umgestaltung aufgrund des eigenen Organisationsberichtes der Verwaltung in Heiligenhafen aus 2005 zeigt, dass die fehlende Prozessunterstützung im laufenden Verfahren zur Stagnation der Fortschritte geführt hat - mit dem heutigen Stand als Ergebnis. **Es wird empfohlen, eine Projektgruppe aus Führung, Mitarbeitern, Personalrat und Verwaltung zur Unterstützung der Unternehmensführung und für die weiteren Bestrebungen sowie die Erfolgskontrolle zu installieren.** Die Beratung der

Führung und der Gremien durch fundierte Unterstützung bei der Organisation der Umgestaltung ist damit praktisch in eigener Regie gewährleistet. Die Benennung eines Projektleiters ist unumgänglich. Für diese Aufgaben sind rechtzeitig personelle Kapazitäten zu schaffen. Externe Unterstützungsleistungen werden dadurch auf ein Minimum begrenzt. Die Neutralität der externen Unterstützung ist bei schwierigen Entscheidungen neben weiterer fachlicher Beratung jedoch weiterhin zu nutzen.

7. Die Kernverwaltung der Stadt Heiligenhafen

Ergänzend zu der vorstehenden Untersuchung war ein Blick auf die Kernverwaltung der Stadt Heiligenhafen zu werfen. Im Vordergrund stand dabei ganz deutlich das Zusammenwirken zwischen der Stadtverwaltung und den Eigenbetrieben sowie mit der HVB GmbH & Co. KG. Unter Gliederungspunkt (4.1.4.) wurden bereits einige Hinweise zu aktuellen Schwerpunkten in der Zusammenarbeit zwischen den Organisationseinheiten gegeben, so u. a. auf die unzureichende Kommunikation auf Führungsebene und das Fehlen klarer Leistungsanforderungen seitens des jeweiligen Auftraggebers einer Dienstleistung.
Für das zielführende Zusammenwirken aller Betriebe und Organisationseinheiten, den regelmäßigen Austausch auf Leitungsebene, die Wahrnehmung von Kontrollaufgaben, das Aktualisieren der erforderlichen Leistungsparameter und strategisches Arbeiten an der Betriebsausrichtung allgemein bedarf es ausreichender Zeitreserven bei den zum Handeln aufgeforderten Personen. Dies gilt für die bisherige Betriebskonstellation und Aufgabenzuordnung ebenso wie für die Einbindung der Aufgaben und Organisationseinheiten in eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Die neue Organisationsform wird zur Klarheit der Aufgabenzuordnung, der Verantwortlichkeiten und der Informationswege einen wirkungsvollen Beitrag leisten – wenn dies von allen Beteiligten so gestaltet und gelebt wird.

Ausführliche Gespräche hat es mit den Fachbereichsleitern und auch mit der Kassenleiterin gegeben.
In den Fachbereichen I und II wird der Personalbesatz zwar in Spitzenbelastungszeiten als eng, insgesamt aber unkritisch eingeschätzt. **Für die von der Forderung nach einer künftig wesentlich stärkeren Kommunikation auf Leitungsebene betroffenen Führungskräfte wird jedoch zu einer Stellenbedarfsanalyse geraten.** Diese soll der Frage nachgehen, ob die Führungskräfte bei ihrem jetzigen Stellenzuschnitt überhaupt in die Lage versetzt sind, die zukünfti-

ge Organisationsausrichtung (AöR) wirkungsvoll mit zu tragen und zu steuern. Gegebenenfalls sind Handlungsbedarfe aufzuzeigen.

In dem Fachbereich Finanzen sind hingegen Zusatzbelastungen durch die Doppik-Einführung (aufwändigere Jahresrechnung und Bilanz, viel detailliertes Zahlenwerk), die Erforderlichkeit der Anlagenbuchhaltung und die anhaltenden Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der gesamten Stadtverwaltung hinsichtlich der Belange der Doppik angewachsen. Zusätzliche Zeit wird benötigt, wenn man die Doppik konsequent als Steuerungsinstrument verstehen und aus dem Zahlenwerk entsprechende Rückschlüsse ziehen würde. Weiterhin ergeben sich aus dem wachsenden Stadtgebiet und der zunehmenden touristischen Ausdehnung zusätzliche Anforderungen. Der Personalbestand ist dabei immer gleich geblieben.

Es wird angeregt, den Fachbereich III einer Stellenbedarfsanalyse zu unterziehen.

Bei nicht nur temporärem Personal-Mehrbedarf ist entsprechend gegenzusteuern. Die Chancen, die die angeregte Umstrukturierung für ein „Mehr“ an Übersichtlichkeit der Finanzbeziehungen zwischen der Stadt und der AöR bietet, sollten so früh wie möglich genutzt werden. Auch dafür bedarf es einer ausreichenden Ausstattung mit kompetentem Personal.

Im Fachbereich III sollte ein einschlägiges Beteiligungsmanagement (Steuerung der beteiligten Betriebe und Unternehmen der Stadt Heiligenhafen) zur Aufbereitung der Daten, Zahlen und Werte der Betriebs- und Verwaltungstätigkeit eingerichtet werden. **Dieses Beteiligungsmanagement erfordert zusätzliche personelle Kapazitäten.** Gerade zur Aufbereitung und Bündelung der Kenn- und Wirtschaftszahlen sowie der Darlegung der strategischen Zielsetzungen vor den politischen Gremien und Verwaltungsspitzen ist das Beteiligungsmanagement unabdingbare Einrichtung, um die Entscheider mit notwendigen Hintergrundinformationen zu versorgen.

Die Hinterfragung, Erläuterung, Bündelung und Bereitstellung wirtschaftlicher und strategischer Betriebsdaten beim Zusammenspiel der städtischen Unternehmen und Sparten in Bezug auf die Bildung von Entscheidungsgrundlagen für die politisch verantwortlichen Vertreter und Aufgabenverantwortlichen in der Verwaltung stellen eine Hauptkomponente des Beteiligungscontrollings als Teil des gesamten Managements und der zukunftsweisenden Unternehmenssteue-

rung dar. Dabei müssen die Daten und Zahlen aus den jeweiligen IT-Systemen eine anwendbare Kompatibilität aufweisen.

Die Anwendung weiterer Softwaresystemlösungen ist für ein Beteiligungsmanagement nicht erforderlich. Generell sind vorhandene Lösungen gleichzuschalten, ggfls. auszubauen und für die Bereitstellung der Daten zu nutzen. Eine Bündelung der Unternehmen Heiligenhafens in einer AöR hat eine Gleichschaltung der Systeme zur Folge.

Wichtige weitere Komponente ist eine in Abstimmung mit der Entscheider-Ebene aufbereitete Festlegung von unternehmerischen Zielen und der Aufbau eines Risiko- und Notfallmanagements zur Steuerung möglicher finanzieller Einbrüche aufgrund betrieblicher und örtlicher Ereignisse.

Letztlich soll das Beteiligungsmanagement den Entscheidern die notwendige Transparenz über die Unternehmens- und Betriebsdaten sowie verfolgte Philosophien aufzeigen und anschaulich erforderliche Entscheidungen in Form von momentanen Ergebnissen und zukünftigen Erwartungen begründen. Für das Beteiligungsmanagement sind daher einschlägige Einblicke und betriebswirtschaftliche Kompetenz mit den individuellen Besonderheiten des Ortes und Landstriches sowie den politischen Opportunitäten zu verbinden. Verfahrenstransparenz ist daher in allen Abteilungen und der Verwaltung grundlegende Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.

Es wird vorgeschlagen, den Fachbereich IV entsprechend den obigen Organigrammen der neuen Betriebsform (AöR, Abb. 5) aus der Kernverwaltung auszugliedern und die dort befindlichen Aufgaben in der AöR anzusiedeln. Die Aufgabenwahrnehmung des ursprünglichen Fachbereiches IV in Verbindung mit der operativen Ausführung zur Bereitstellung eines fertigen Produktes generiert zwangsläufig eine funktionierende, gebündelte und produktive Zusammenarbeit unter einem Dach. Von der Planung, Ausführung und Überwachung bis hin zur qualitativen Revision der Maßnahmen liegt der Prozess quasi in einer Hand. Letztlich ist das Ergebnis für die Stadt als Aufgabenverantwortliche entscheidend. Die Ansprechpartner für die Leistungserbringung sind in einem Unternehmen mit internen, klar geregelten Zuständigkeiten ohne die bisherige Abwälzung von Verantwortungen zwischen Betrieben und Stadt komprimiert.

Der Fachbereich IV (Hoch- und Tiefbauabteilung) ist mit seinen Aufgaben (technische Bauverwaltung) dann mit den operativen Organen verbunden und muss auch im Zuge der Vergabe von (Bau-)Leistungen eng mit diesen zusammenarbeiten.

Eine Bündelung von Aufgaben innerhalb einer Organisation erzeugt weiterhin Effektivität und Effizienz. Die Ausstattung mit dem erforderlichen Personal ist aufgrund der bisherigen Abteilungs- und Betriebsgliederung (Leitung, Steuerung, Rechnungswesen usw.) bereits heute vorhanden und muss zweckentsprechend neu zusammengesetzt werden. Der Aufwand durch zusätzliche Controlling-Arbeit in den einzelnen Sparten kann durch die Leitungs- und Steuerungsebene abgefangen werden, da es sich eigentlich um eine Umschichtung und Neuausrichtung der bisherigen Controlling-Tätigkeit handelt. Genaue Personalbedarfsanalysen müssen jedoch auch hier Aufschluss über ausreichende Kapazitäten geben.

Die Bau- und Ordnungsverwaltung wird nach wie vor ihren Sitz im Fachbereich II als genehmigende und überwachende Stelle in der Kernverwaltung beibehalten.

8. Aufgabenwahrnehmung der Kontrollgremien (Werkausschuss, Ausschüsse und Stadtrat)

In Eigenbetrieben stellt neben der Werkleitung und Verwaltung (Auftraggeber mit Kontrollfunktionen; Lohnbuchhaltung, Personalangelegenheiten) der Ausschuss (Werkausschuss/Haupt- und Finanzausschuss) eine geschäftsführende Rolle dar, wobei der Werkleiter der Hauptgeschäftsführer ist. Vergleichbar wäre die Struktur einer Aktiengesellschaft.

Der Ausschuss (Werkausschuss) übernähme hier die Rolle des Vorstandes, wobei die Hauptversammlung mit dem Gemeinde-/Stadtrat zu vergleichen wäre. Diese Konstellation macht deutlich, welche Rolle dem Ausschuss respektive dem Gemeinderat bei der betriebswirtschaftlichen Steuerung zukommt.

Ähnliches gilt für die GmbH und Co KG, deren Kontrollgremien sich aus Vertretern der Verwaltung und den politischen Gremien zusammensetzen.

Aufgrund der Strukturen in einer Stadtverwaltung können die Mitglieder eines städtischen Ausschusses bzw. Kontrollgremiums keinen direkten Einblick in die betrieblichen

Details eines öffentlichen Betriebes haben, da sie nicht ständig das Geschehen verfolgen können und neben den Sitzungen und Vorbereitungszeiten kaum die Möglichkeit für tiefgründige Einblicke in die Betriebe haben. Daher sind sie auf eine fachliche Beratung seitens der Betriebsleitung/Verwaltung hinsichtlich der Entscheidungsfindung im betriebswirtschaftlichen Prozess angewiesen. Die Betonung liegt hier bewusst auf betriebswirtschaftlich, da politische Opportunitäten einem wirtschaftlichen Prozess entgegenstehen können und dann bewusst auszuklammern sind.

Die Betriebsleitung stellt ihrerseits den Betrieb in Zahlen und Daten dar und untermauert zukunftsweisende Ziele mit strategischen Konzepten. Nicht die Quantität der Zahlen, sondern deren Qualität nimmt entscheidenden Einfluss auf das Verständnis der Beurteilenden. Das Gremium seinerseits ist verpflichtet, alle für einen Entscheidungsprozess wichtigen betrieblichen Details zu kennen und sich über betriebswirtschaftliche Strukturen im Klaren zu sein. Es entscheidet letztlich nicht über innerbetriebliche Detailfragen, sondern nur über zukünftige Vorgehensweisen in Bezug auf ein strategisches Konzept, welches zusätzlich durch die Betriebsleitung (Werkleitung) mit einem Chancen- und Risikomanagement unterlegt werden sollte, um zusätzliches Entscheidungsbewusstsein zu schaffen.

Letztlich wacht der Ausschuss/das Kontrollgremium über die betriebliche Situation und bereitet seine und die Erkenntnisse der Betriebsleitung für Entscheidungsfindungen im Stadtrat auf. Der Stadtrat seinerseits entscheidet lediglich über grundsätzliche Richtungen. Er entscheidet über das Konzept als Ganzes und nicht über die betrieblichen Details. Gemeindeordnung und Betriebssatzung legen die Pflichten, Befugnisse und Möglichkeiten für die Beteiligten genau fest bzw. sollten diese genau festlegen.

Um die internen und komplexen Prozesse für die Beurteilung durch die nicht im eigentlichen Betriebsprozess involvierten Entscheider von Zeit zu Zeit zu hinterfragen, ist zu empfehlen, einen zusätzlich zur Wirtschaftsprüfung durchgeführten neutralen Blick einzuholen. Zukünftige Aufgaben der Ausschüsse sowie des Stadtrates sind daher Grundsatzentscheidungen im Hinblick auf die durch die Betriebsleitung herausgearbeiteten strategischen Ziele. Gleiches gilt für die AöR.

Vielfach und vielerorts beschäftigen sich politische Gremien mit Entscheidungen wie z. B. mit Beschaffungsfragen im Detail. Dabei kommt es z. B. auch zum Wegkürzen einzelner Investitionsgegenstände bei der Haushaltsbudgetierung oder zeitlichen Verschiebung dringend benötigter Gerätschaften. Ein Prozess der einem öffentlichen Unternehmen letztlich die wirtschaftliche Handlungsgrundlage rauben kann.

Wichtig ist hier, dass strategische Konzepte die Notwendigkeit von Investitionen untermauern, damit keine Fehlentscheidungen aus Mangel an Informationen oder aus mangelnder Kenntnis der betriebswirtschaftlichen Belange an sich getroffen werden. Für Letzteres sind die handelnden und entscheidenden Personen selbst verantwortlich. Dabei schaffen sie die Rahmenbedingungen für die vorherrschende betriebliche Situation und tragen dafür eine große Verantwortung.

Zusammenarbeit auf allen Ebenen ist dabei ein Schlüssel zum Erfolg. Die Leitung getrennter und unterschiedlich agierender Unternehmnehmen in Personalunion schafft im Falle Heiligenhafens Gegensätze aufgrund verschiedener Interessenlagen (Personalverleih und Abrechnung). Auch durch die getrennte Unternehmensstruktur kommt es zu vermeidbaren Redundanzen.

9. Schwerpunkt Bauhof

9.1. Öffentliche Betriebe - Stärken

Aufgrund der einschlägigen Erfahrungen und Ortskenntnisse der Bauhofmitarbeiter im Stadtgebiet ist eine zielführende Steuerung seitens der Verwaltung und Betriebsleitungen unproblematisch und kurzfristig möglich. Dadurch können Unfallgefahren und Verkehrssicherungspflichten schnell und ohne großen Verwaltungsaufwand abgearbeitet und behoben werden. Für alle weiteren Aufgabenbereiche des Bauhofes bedarf es keiner zeitintensiven und kostenträchtigen Vergabeverfahren, die auch Mitarbeiter in der allgemeinen Verwaltung binden (dieser Umstand wird bei Kostenaufstellungen oftmals nicht ausreichend beachtet).

Der Bauhof Heiligenhafen kann und muss in Zukunft kostengünstig arbeiten. Die gemeindlichen und hoheitlichen Aufgaben unterliegen nicht der Beaufschlagung mit der Umsatzsteuer. Dadurch hat der Bauhof gegenüber der privaten Wirtschaft einen 19-prozentigen Preisvorteil,

der zwar durch den nicht möglichen Vorsteuerabzug bei der Beschaffung von Technik und Betriebsmitteln gemindert wird - dennoch bleibt ein Vorteil. Wagnis und Gewinn müssen nicht wie in der privaten Wirtschaft hinzugerechnet werden. Die Bauhofarbeit kann bei betriebswirtschaftlich günstiger Steuerung mit den Angeboten der privaten Wirtschaft auch bei unterschiedlicher Tarifpolitik mithalten.

Beispiele zeigen, dass Bauhöfe sogar effizienter und effektiver arbeiten können als Unternehmen der Privatwirtschaft.

Der folgende Bericht über den Bauhof der Stadt Heiligenhafen zeigt, dass akuter Handlungsbedarf besteht.

Es gibt viele Fremdvergabebeispiele, bei denen leider abgeschwächte Qualitätsmaßstäbe zum Nachteil der Bauhofarbeit und letztlich auch zum Nachteil der Verwaltungen selbst angelegt wurden, nur um scheinbar günstige Angebote von privaten Dritten zu generieren. Deren Vergleich mit der ursprünglichen Bauhofarbeit hinkt jedoch vielfach, wenn diese gut aufgestellt war:

Eine Frage der Qualität – Beispiel Schweinfurt

Auf Druck seitens der Politik wurde in Schweinfurt die Reinigung der Bushaltestellen inklusive der Papierkörbe bei gleichzeitiger Reduzierung der Reinigungsintervalle an private Dritte vergeben. Der Bauhof hatte mehrmalsauf die seines Erachtens notwendigen Qualitätsstandards (tägliche Papierkorbleerung) hingewiesen. Nach einem Jahr starker Vermüllung und dem Verbot des Bauhofleiters gegenüber den eigenen Beschäftigten, die Defizite auszubügeln, wurde der Druck seitens der Bürger auf die Politik so groß, dass die Leistung zu den durch den Bauhof vorgegebenen Standards wieder an diesen zurückgegeben wurde…

Projektbericht von Robert Kösling

Der Fairness halber muss man aber auch sagen, dass viele Vergaben funktionieren; die Kosten sind dann zu beachten. Es macht sicherlich Sinn, in einigen Bereichen, in denen z.B. Spezialmaschinen benötigt werden, welche durch den Bauhof nicht ausgelastet werden können, Fremdvergaben zu organisieren (meistens sind auch nur hier die Bauhofleistungen mangels geeigneten Equipments teurer), oder Firmen zu beauftragen, wenn der Bauhof ausgelastet ist.

Für die gewöhnlichen Bauhofarbeiten ist eine Fremdvergabe immer genau zu prüfen; der Aufwand für Vergabe und die ständige Revision sowie Koordinierung seitens der Verwaltung ist den Kosten der Leistung noch hinzuzurechnen. Außerdem muss man die geplante Vergabe vorab den Bauhofleistungen gegenüberstellen. Dazu ist die betriebswirtschaftliche Darstellung und Kenntnis dieser Leistungen ein erster, unumgänglicher Schritt neben der katastermäßigen Aufstellung der Leistungsbereiche, die ohnehin Voraussetzung für eine Vergabeabsicht wäre.

Vergabe nur dann, wenn die eigenen organisatorischen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden; keine Vergabe aufgrund mangelnder Organisation. Hier besteht erst einmal Handlungsbedarf in eigener Sache, der übrigens auch für die Anwendung von Fremdvergaben gilt. Reihenfolge: Organisieren, Messen, Beurteilen, Entscheiden.

Weiterhin hat eine Verwaltung durch die Beauftragung des Bauhofes die Sozialverträglichkeit der Leistungen immer sichergestellt. Anders als bei einer Fremdvergabe mit möglicherweise untertariflicher Entlohnung der Mitarbeiter, die sich im Vorfeld nicht immer transparent darstellen lässt, haben die Mitarbeiter des Bauhofes, wie in Verwaltungen üblich, einen gesicherten, tariflich gebundenen Arbeitsplatz.

9.2. Auftragsgegenstand Bauhof

Auftragsgegenstand ist die gutachtliche Untersuchung der Tätigkeiten und Leistungsfelder sowie der Aufbau- und Ablauforganisation des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen (Eigenbetrieb). Bei der Analyse und Auswertung wurde besonderer Fokus auf die folgenden Untersuchungsschwerpunkte gelegt:

a) Personalstruktur
b) Arbeitsorganisation
c) personelle und technische Ressourcen
d) Leistungsbereiche.

Ziel der Untersuchung war neben der **Feststellung des Personalbedarfs** für die vorherrschenden Aufgabenfelder und Tätigkeitsbereiche des Bauhofes unter in Bezugnahme der Entwicklung der quantitativen und qualitativen Anforderungen auch die Beurteilung der gesamten Einheit in Bezug auf effektive und effiziente Aufgabenerledigung.

9.3. Ergebnis der Bauhofuntersuchung

Zum jetzigen Zeitpunkt hat der Bauhof der Stadt Heiligenhafen mit 12 produktiven Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) ein nicht ausreichendes Leistungspotenzial, um den Anforderungen im Gemeindegebiet genügen zu können.

Die Berechnung nimmt an, dass die in den durchschnittlichen Kennzahlen angenommene Leistung der Bauhöfe noch um 10% verbessert werden kann. Gut aufgestellte Betriebe zeigen sogar, dass Verbesserungen der Bemessungswerte um 20% möglich sind. In Heiligenhafen wird aufgrund der in den kommenden Jahren erforderlichen Anstrengungen und Umstellungen sowie aufgrund der momentan vorherrschenden Altersstruktur eine realistische Erreichung eines Leistungswertes angenommen, der die durchschnittlichen Kennzahlen um 10% verbessert. Später, d.h. frühestens in fünf Jahren, kann eine Reduzierung der Mitarbeiterzahl, z.B. aufgrund altersbedingter Fluktuation, auf die Werte in der 20%-Spalte aufgrund von fortwehrenden Leistungsoptimierungen **und strukturellen Änderungen im Stadtgebiet** (Vereinfachung der Grünbereiche, Planungen unter dem Fokus der Folgekosten, Prioritäten und Pläne, Leistungsverzeichnisse) angepasst werden. Dazu wird zu diesem Zeitpunkt eine erneute Bedarfsbemessung angeregt.

Momentan sind 15 produktive VbE inkl. der Leistungen für den Hochwasserschutz für die Erfüllung der Aufgaben notwendig, wobei die Erhöhung zum jetzigen Potential hauptsächlich im Bereich der Grünflächenpflege anzusiedeln wäre.

Diese Aufstockung kann aufgrund des weitreichenden Tätigkeitsportfolios des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen auf den ganzjährigen Einsatz ausgerichtet werden, denn Winterdienstaufgaben nehmen durch die Gebietserweiterungen ebenfalls zu.

Vorzugsweise ist jedoch aufgrund der witterungsbedingten Besonderheiten im Grünpflegebereich eine saisonale Beschäftigung von Mitarbeitern zu prüfen, wobei die in der Berechnung angestrebten VbE (dabei handelt es sich um Jahreswerte) auf den temporären Einsatz umgelegt werden müssen. Z.B. sind bei der Aufstockung um 2 VbE bei einer Beschäftigung von 8 Monaten folglich 3 Mitarbeiter einzusetzen.

Eine weitere Möglichkeit bestünde auch in der gebietsweisen Vergabe einiger Grünpflegeleistungen an private Unternehmer in der entsprechenden Größenordnung. Allerdings ist darauf zu achten, dass das Leistungsportfolio bei dieser Vergabe genau abgesteckt wird, denn die Bauhofleistungen in der Grünpflege umfassen neben der gärtnerischen Tätigkeit und Müllsammlung sowie der manuellen und maschinellen Wildkrautreinigung auf befestigten Flächen weitere Kontrollen und Maßnahmen, die nicht vergessen werden dürfen (Leistungsverzeichnisse!)

Generell ist immer darauf zu achten, dass eine gesunde Bauhofstruktur erhalten wird und Fremdvergaben nur zur Ergänzung des Portfolios in nicht wirtschaftlichen Bereichen angestrebt werden.

Der angegebene Personalbedarf deckt die gewöhnlichen und erforderlichen Bauhofarbeiten ab und beinhaltet keine unbedingten Sonderaufgaben in Heiligenhafen. MAE-Kräfte sind aufgrund klar geregelter Befugnisse nicht für diese Tätigkeitsbereiche vorzusehen.

Zukünftig werden diese Anforderungen aufgrund von weiteren Gebietserweiterungen die momentane Leistungsfähigkeit der Bauhofmitarbeiter noch weiter übersteigen. D.h., dass nach Übernahme der genannten Bereiche in das Tätigkeitsportfolio des Bauhofes die Mitarbeiterzahl ab 2016 auf 16 VbE erhöht werden müsste.

Nimmt man an, dass zu diesem Zeitpunkt bereits weitere Rationalisierungsmaßnahmen greifen, wäre u.U. auch mit den bereits vorgeschlagenen 15 VbE der Aufgabenbereich zu diesem Zeitpunkt abgedeckt. Ob dieses Ziel (20% Leistungssteigerung) überhaupt möglich ist, ist zu diesem Zeitpunkt erneut zu bewerten, denn es bedarf zur Erreichung auch struktureller Anpassungen, die nicht allein in der Entscheidungs- und Organisationsgewalt des Bauhofes liegen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die zukünftige Entwicklung der Mitarbeitervollzeitäquivalente in Heiligenhafen:

	Frühstück geduldet					Frühstück offiziell				
	VbE vorh.	VbE prod. vorh. u. geplant	benötigte VbE	benötigte VbE bei Leistungs-steige-rung der Kenn-zahlen um 20%	benötigte VbE bei Leistungs-steige-rung der Kenn-zahlen um 10%	VbE vorh.	VbE prod. vorh. und geplant	benötigte VbE	benötigte VbE bei Leistungs-steigerung der Kenn-zahlen um 20%	**benötigte VbE bei Leistungs-steigerung der Kenn-zahlen um 10%**
bis 2010	14	12	16,13	12,91	14,52	**14**	**12**	**15,51**	**12,41**	**13,96**
gegenwärtig	13	12	17,11	13,69	15,40	**13**	**12**	**16,49**	**13,19**	**14,84**
2015	13	12	17,37	13,90	15,63	**13**	**12**	**16,75**	**13,40**	**15,07**
nach 2016	13	12	17,81	14,25	16,03	**13**	**12**	**17,19**	**13,75**	**15,47**

Abbildung 13 Tabelle der Personalentwicklung Bauhof

9.3.1. Anmerkungen zum Ermittlungsverfahren

Zur Beurteilung des Stellenbedarfes wurden die Handlungsfelder des Bauhofes zahlenmäßig erfasst, soweit diese durch die Stadt oder den Bauhof selbst zu bestimmen waren. Fehlende Angaben wurden durch Erfahrungswerte und Werte aus Kennzahlenvergleichen im Bauhofbereich sowie Ermittlung durch die KUBUS GmbH ergänzt.

Die KUBUS GmbH führt seit 2006 regelmäßig Kennzahlenvergleiche im Bauhofbereich durch. In der Zwischenzeit hat sich eine Datenbank mit vielfältigen Struktur-, Betriebs-, Personal-, Finanz-, Technik- und Leistungswerten der Bauhofbranche ergeben. Basierend auf dieser Datenvielfalt werden Durchschnittszahlen zur Beurteilung der Bauhofarbeit gebildet und jährlich deren Anwendungstauglichkeit geprüft. Diese Zahlen sind auch Grundlage der Beurteilung der Leistungserbringung und schließlich Überprüfung des Personalbedarfs des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen.

Aufbauend auf diesen Grundlagen ist es möglich, ohne Flächen- und Inventarkataster, betriebswirtschaftliche Steuerung, Kosten-Leistungsrechnung und interne Verrechnung der Leistungsbeziehungen valide Werte mit Praxisbezug zu entwickeln. Die Tabelle, Abb. 15, zeigt die Leistungsbereiche der Stadt Heiligenhafen, Eigenbetrieb Bauhof, mit den durch die Verwaltung/Bauhof angegebenen bzw. durch die KUBUS GmbH zusätzlich ermittelten und angepassten Werten und dem dazugehörigen Zeitbedarf durch die Faktorisierung mit den entsprechenden Bauhofkennzahlen/Zeitansatzzahlen.

Grundlage für die Berechnung der Zeitbedarfe ist die Ermittlung der für die Bearbeitung möglichen Produktivstunden, die sich mit 90%, bezogen auf die Gesamtarbeitsstunden eines Mitarbeiters, an die in der Branche erreichbaren Werte anlehnen.

mögliche Stunden pro VbE in Heiligenhafen, Bauhof, Berücksichtigung von Urlaub und von durchschnittlicher Krankheit
1606,80
Produktivstunden; 0,9)* mögliche Stunden
1446,12

Abbildung 14 mögliche Produktivstunden/VbE Bauhof

)* Die Produktivität der Mitarbeiter ist in den obigen Berechnungen (Leistungswerte) mit 0,9, entspricht 90 %, multipliziert worden. D.h., dass Personalgemeinkosten mit dem Faktor 0,1 eine Berücksichtigung finden. Die Stundenzahl für Personalgemeinanteile beläuft sich bei gegenwärtig vorgeschlagenem Modell auf ca. 2.000 Gesamtstunden. Branchenwerte zeigen Personalgemeinkostenanteile von 15%, aber wir gehen bei der Berechnung von einer höheren Produktivität des Bauhofes in Heiligenhafen aus.

In den durch Kennzahlen berechneten Leistungen werden auch Rüst-, An- und -Abfahrtzeiten berücksichtigt, die direkt der Leistung zugeordnet werden können.

Heiligenhafen Eigenbetrieb Bauhof		**Bestand in (Einheit)**	**Zeitbedarf h**
Kehrkilometer für Kompaktkehrmaschinen bis 6 t	km		0,00
Bautechnische Gewerke	h		400,00
Seegras abfahren	h		450,00
Straßenbeleuchtung	Stück	3000,00	1179,03
Kontrollarbeiten	h		1000,00
Hausmeisterarbeiten, Veranstaltungen, Elektroarbeiten	h		1400,00
Länge der Räum- und Streustrecke Dringlichkeitsstufe I, II und III	km	40,00	1007,13
Länge der wassergebundenen Wirtschaftswege	km	30,00	120,00
Länge der wassergebundenen Wanderwege	km	12,00	246,72
Anzahl der Regeneinläufe im Stadtgebiet	Stück	2700,00	545,85
Anzahl der öffentl. Mülleimer	Stück	70,00	489,30
Länge der Streu- und Räumstrecke Handräumung	m	0,00	0,00
Parkscheinautomaten	Stück	9,00	23,40
Spielgeräte nach Stück	Stück		
Spielplätze nach Stück	Stück	18,00	840,60
Spielplätze nach Fläche	m²	18000,00	757,78
Veranstaltungen Stadthalle	Stück		
Länge Straßennetz asphaltierter und gepflasterter Straßen; Straßenunter-	km	53,00	3322,41
Summe			**11024,45**
Summe der Flächen für Wechselbepflanzung	m²	200,00	156,00
Summe der Flächen mit Bodendecker	m²	0,00	0,00
Summe der Flächen mit Stauden	m²	0,00	0,00
Summe der Länge Knicks/Wallhecken	m	13500,00	135,00
Summe der Fläche für Sträucher und Gehölze	m²	0,00	0,00
Summe der Pflanzkübel	Stück	25,00	25,00
Summe der Länge Zierhecken	m	3000,00	720,00
Grünflächen pauschal	m²	200000,00	6388,27
Gabenmahd Hand	km	1,50	125,00
bewirtschaftete Fläche für Laub	ha	57,10	456,23
Länge der zu mähenden Straßen- und Wegebanketten	km	100,00	1290,00
Extensivrasenfläche	m²		0,00
Summe der Rasenflächen intensive Mahd	m²		0,00
Fläche der Echtrasensportplätze	m²	6300,00	263,64
Fläche der Kunstrasensportplätze	m²	6300,00	303,59
Bäume	Stück	519,20	1043,59
Summe			**10906,32**
Werkstatt			**500,00**
Gesamtsumme			**22430,77**

Abbildung 15 Zeitbedarfsermittlung Bauhof

Die nachfolgende Tabelle, Abb. 16, zeigt den Flächenzuwachs in Heiligenhafen. Der zusätzliche Belastungszeitpunkt für den Bauhof ist dabei ein relativer Wert, da sich die Bearbeitungsintensität erst in den Folgejahren zu 100% entwickeln wird.

Die Zunahme der Leuchtpunkte ist nicht berücksichtigt worden, da aufgrund der technischen Weiterentwicklung der gesamten Beleuchtung im Stadtgebiet die Bearbeitungsintensität insgesamt etwas zurückgehen wird. Die Zunahme des Winterdienstes ist in der Kategorie Straßenunterhaltung angerechnet worden, da es sich bei den Erschließungsgebieten hauptsächlich um nachrangige Kategorien handelt. Weiterhin stellt die Straßenunterhaltung in diesen neu angelegten Gebieten geringere Anforderungen an den Bauhof, so dass mit der Berücksichtigung der allgemeinen Straßenunterhaltung auch Winterdienst und Leuchtpunkte als inbegriffen angenommen werden können.

					Grün-flächen	**Straßen, Wege, Plätze**	**Spiel und Sport**	**Wege**	**Extensiv**	**Summe Std.**
gegen-wärtig	Baben-Grauwisch B-Plan 62	20,00	ha	m²	29080,00	29672,00			20560,00	
				Zeit (h)	**928,85**	**265,72**	**0,00**	**0,00**	**179,49**	**1374,06**
gegen-wärtig	Ausbau Schmiedestraße-Wendstraße-Weidestraße (Südtangente)			m²	1150,00	0,00				
				Zeit (h)	**36,73**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**36,73**
2015	Op Stolp B-Plan 48	7,17	ha	m²	8985,00	7747,00			2787,00	
				Zeit (h)	**286,99**	**69,38**	**0,00**	**0,00**	**24,33**	**380,70**
nach 2016	Östl. Langenschlag B-Plan 72		ha	m²	9100,00	13200,00	2500,00	1500	12100,00	
				Zeit (h)	**290,67**	**118,21**	**105,25**	**15,42**	**105,63**	**635,18**
										2426,67

Abbildung 16 Flächenzuwachs in Heiligenhafen

Wird eine 100-prozentige Abarbeitung des aufgelisteten momentanen Aufgabenportfolios angestrebt, so ergeben sich für die Mitarbeiter des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen **23.330 h (22.430 h mit offizieller Frühstückspause)** zu leistende Einsatzstunden nach Kennzahlen ohne Leistungssteigerung. Für die Ermittlung dieser Stundenzahl wurden - wie angegeben - die durchschnittlichen Kennzahlen aus den Kennzahlenvergleichsberichten mehrerer Jahre den genannten Größen und Flächen zugeordnet. Dabei sind einige Besonderheiten zu beachten, die im Falle Heiligenhafens im Folgenden beschrieben werden.

Sicherlich können die tatsächlichen Bearbeitungswerte aufgrund individueller Strukturen, die sich weder der Verwaltung noch dem Bauhof bisher genau erschließen, in dem einen oder anderen Fall abweichen, respektive verteilen sich möglicherweise geringfügig unterschiedlich. In der Summe ist für Heiligenhafen mit gesamt 23.330 h (22.430 h mit offizieller Frühstückspause) nach Kennzahlen ohne Leistungssteigerung jedoch eine valide Bemessungsgrundlage geschaffen worden, die sich an konkreten Beispielen und Werten der Branche orientiert. Generell setzen sich die verwendeten durchschnittlichen Kennzahlendaten aus ca. 70 Einzelwerten pro Kennzahl zusammen. Die Werte lassen also genaue Rückschlüsse auf den Personalbedarf in Heiligenhafen zu. Die besonderen Tätigkeitsbereiche wurden in ihrer vorherrschenden Intensität berücksichtigt.

Will man zukünftig exakte Leistungswerte ermitteln, so kann dies nur in Form einer internen Leistungsverrechnung und betrieblichen Kosten-Leistungsrechnung geschehen.

Der hier angegebene Personalbedarf ist ein gebrauchsfähiger Wert im Hinblick auf eine heute in den Städten und Gemeinden durchgeführte Unterhaltungsintensität, die sich nicht auf eine 100%ige Bearbeitung in allen Bereichen bezieht.

Es ist nicht anzuraten, alle Flächen zu 100% zu pflegen (gleichmäßig im gesamten Stadtgebiet), denn ein Stadtgebiet strukturiert sich in repräsentative Innenstadtbereiche, weniger frequentierte Außenbereiche und einfacher strukturierte Pflegegebiete. In Heiligenhafen kommt zudem hinzu, dass sich das gesamte Gemeindegebiet in einen urbanen und ruralen Bereich gliedert. Der ländliche Bereich hält geringere Anforderungen an die Bauhofarbeit, da er weniger zeitintensiv zu behandeln ist. Bei Gemeinden mit sehr ausgedehntem, ländlichem Bereich kann, wie schon beschrieben, somit ein Faktor zur Verminderung des Personalbedarfes eingesetzt werden.

Aufgrund der vorherrschenden Flächenverteilung in Heiligenhafen wird von dieser Faktorisierung jedoch abgeraten. Für den zukünftigen Stellenbedarf muss auch berücksichtigt werden, dass die im Kennzahlenvergleich ermittelten Werte zwar von kostenrechnenden Betrieben ermittelt wurden, jedoch auch diese einer weitergehenden Leistungssteigerung unterzogen werden können. Beispiele zeigen, dass Betriebe mit betriebswirtschaftlicher Steuerung und strategischer Zielsetzung durchaus in der Lage sind, die durchschnittlichen Kennzahlen um 20 Prozent zu verbessern.

9.3.2. Arbeitszeitregelungen/Pausen

Um sich bei jetziger Organisationsstruktur an die gegebenen rechnerischen und tatsächlichen Anforderungen anzupassen und damit den tatsächlichen Qualitätsansprüchen zu genügen, ist es unbedingt erforderlich, die Pausenstruktur im Tagesablauf zu verändern.

Es wird daher angeraten, eine offizielle Frühstückspause (keine Arbeitszeit) von 15 Minuten für die Mitarbeiter des Bauhofes einzurichten. Diese Pause ist nicht auf dem Bauhof-

gelände abzuhalten, sondern von den Mitarbeitern vor Ort an ihren Einsatzstellen in Anspruch zu nehmen.

Ausnahmen können nur zugelassen werden, wenn es witterungsbedingte Einschränkungen sowie örtliche Einsatznähe zum Bauhof gibt. Diese Besonderheiten sind konkret zu regeln.

Der momentane Ablauf gestaltet sich so, dass eine geduldete Frühstückspause innerhalb der Arbeitszeit auf dem Bauhof durchgeführt wird. Dazu unterbrechen einige Mitarbeiter des Bauhofes ihre Arbeit an den Außenstellen und begeben sich zu einer 15-minütigen Pause (Angabe des Bauhofleiters) in die Sozialräume des Bauhofes. Berücksichtigt man rechnerisch, dass 6 Mitarbeiter an 200 Tagen im Jahr diese Pause im Bauhof absolvieren und dabei zusätzlich zu den 15 Minuten reiner Pause noch 15 Minuten An- und Abfahrt inkl. Ab- und Aufrüstung an der Arbeitsstelle anfallen sowie die übrigen Bauhofmitarbeiter ihre 15-minütige Pause an Ort und Stelle halten, so ergeben sich insgesamt rd. 900 Stunden im Jahr, die eigentlich produktiv genutzt werden könnten. Dabei handelt es sich um ca. 0,5 VbE, d. h. um eine halbe Stelle (ca. 20.000 € Personalkosten + Fahrtkosten pro Jahr).

Generell kann dem Bauhof Heiligenhafen heute keine ausreichende Leistungserbringung attestiert werden. Der Organisationsaufbau, der -Ablauf und die Auslastung der technischen Ressourcen bereiten Grund zur Sorge.

	Grünunterhaltung	Straßenunterhaltung	Spielplätze	Straßenbeleuchtung	bautech. Gewerke	Elektroarbeiten/ Haustechnik	Seegras	Winterdienst)*	Werkstatt	Stadtreinigung Mülleimer und Umfeld	Summe
bis 2010	**6,79**	**3,26**	**0,52**	**0,73**	**0,25**	**0,89**	**0,28**	**0,63**	**0,31**	**0,30**	**13,96**
gegenwärtig	**7,50**	**3,42**	**0,52**	**0,73**	**0,25**	**0,89**	**0,28**	**0,63**	**0,31**	**0,30**	**14,84**
2015	**7,69**	**3,47**	**0,52**	**0,73**	**0,25**	**0,89**	**0,28**	**0,63**	**0,31**	**0,30**	**15,07**
nach 2016	**7,94**	**3,55**	**0,59**	**0,73**	**0,25**	**0,89**	**0,28**	**0,63**	**0,31**	**0,30**	**15,47**
	Anstieg	Anstieg	Anstieg	gleichbl.	gleichbl.	gleichbl.	gleichbl.	gleichbl.	gleichbl.	gleichbl.	Anstieg 1,5

Abbildung 17 Tabelle Personalverteilung in den Bauhofsparten

)* Die Werte in der Tabelle beschreiben die Anteile an der Jahresarbeitszeit einer Vollzeitstelle (VbE) – daher für den personalträchtigen WD der geringe Jahreswert.

9.4. Weitere zukünftige Veränderungen

9.4.1. Aufbauorganisation

Der Bauhof der Stadt Heiligenhafen verfügt über eine klassische Aufbauorganisation, die in Regie- und Eigenbetrieben gang und gäbe ist. Bei einer Mitarbeiterzahl von bis zu 25 Mitarbeitern kann ein Bauhofleiter das Betriebsgeschehen unter Zuhilfenahme einzelner Gruppenführer/Vorarbeiter steuern und lenken.

Im Falle Heiligenhafens ist der Bauhofleiter momentan mit 100 % in Leitungs- und Führungsaufgaben eingebunden; ein Stellvertreter, der momentan krankheitsbedingt ausfällt, ist ebenfalls zu 100% mit diesen Aufgaben beschäftigt. Weiterhin ist die Werkleitung (Herr Gabriel, Vertretung Herr Wohnrade, anteilig an ihrer Gesamtarbeitszeit) für die Leitung und Steuerung des Bauhofes zuständig. Die Abteilung Rechnungswesen der HVB ist zudem für die Erarbeitung eines Berichtswesen und somit für die Aufstellung einer betriebswirtschaftlichen Auswertung und Steuerung zuständig. Die Personalabteilung der Verwaltung besorgt die personaltechnische Verwaltung des Bauhofes.

Generell bedarf es für die Leitung eines Bauhofes der Größe Heiligenhafens einer Bauhofleitung (1 VbE) sowie einer kaufmännischen Kraft für die Kostenleistungsrechnung und Vorbereitung der betriebswirtschaftlichen Datenaufbereitung (ca. 0,5 VbE), lediglich die Lohnbuchhaltung kann insgesamt von Dritten erledigt werden.

Der Bauhofleiter ist für alle Leitungsbelange sowie für die betriebswirtschaftliche Ausrichtung und Lenkung seiner Sparte und der Bereitstellung der Daten zur möglichen Zusammenfassung auf übergeordneter Ebene durch Unterstützung durch die kaufmännische Stelle verantwortlich.

Momentan beschäftigen sich zu viele Personen aus unterschiedlichen Bereichen mit der Lenkung des Betriebes (Zuständigkeiten werden daher für die Außenstehenden und auch direkt Beteiligten verwischt).

Aufgrund einer anzustrebenden klaren Aufgabenverteilung in der Stadt sind die Gewerke in Abstimmung mit der Bauhofleitung selbstständig für Abarbeitung, Dokumentation, Planung und den Informationsaustausch verantwortlich.

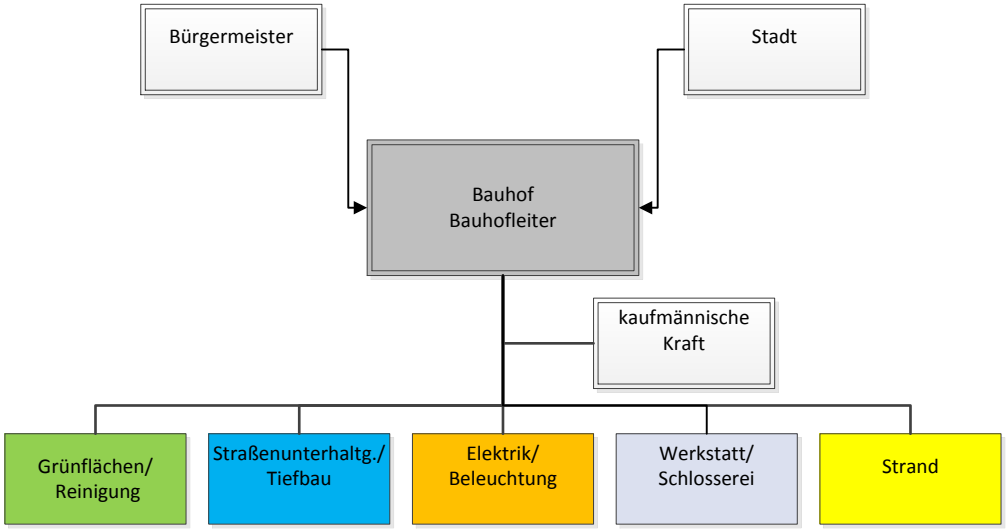


Abbildung 18 Beispiel Organigramm Bauhof

9.4.2. Ablauforganisation

Der Ablauf zur Bewältigung der Anforderungen und Aufgaben ist klassisch und althergebracht. Es gibt zwar Tätigkeitsaufzeichnungen und eine Kostenrechnung mit interner Aufschlüsselung der Leistungsbeziehungen, jedoch ohne konkrete interne Verrechnung und Überwachung der Leistungserbringung.

Die Arbeit des Bauhofes ist in keiner Weise durch Leistungszahlen zu belegen. Auch lassen sich keine strategischen Zielsetzungen in Bezug auf die Anschaffung von technischem Gerät, Steuerung der personellen Ausstattung sowie Angleichung von Strukturen im Gemeindegebiet erkennen. Daher lassen sich die politischen Gremien nebst Verwaltung nicht zielorientiert und durch fundierte Daten belegt durch den Bauhof beraten. Letztlich fehlen zur Anschaffung und Auslastung von Geräten Konzepte, die sich auf Flächengröße und effiziente Arbeit beziehen.

9.4.2.1. Handlungsempfehlungen

Das Wirken und Handeln des Bauhofes ist momentan rein erfahrungsgesteuert bzw. gründet sich auf traditionelle Zyklen. Daher sind in naher Zukunft und auch längerfristig folgende Steuerungsmechanismen einzuführen bzw. diese zu verbessern:

1. Kosten-Leistungsrechnung (Leistungsbezogene Kennzahlen)
2. Interne Verrechnung, Konkretisierung der pauschalen Aufträge (Differenzierung)
3. Kostenzuordnungen, Aufschlüsselung der Prozesskosten (Reparatur, Kraftstoff)
4. Mittelfristige Aufstellung von Katastern (die Tools liegen im Amt und Bauhofbereich bereits bereit (GIS), erst mit Katastern wird die Kostenrechnung zur Kosten-/Leistungsrechnung), Möglichkeiten zur kostengünstigen Umsetzung müssen ausgenutzt werden (Beratungen nutzen)
5. Aufstellung strategischer Personal-, Fahrzeug-, Maschinen- und Gerätekonzepte, die sich an den tatsächlichen Gegebenheiten orientieren; Flächengrößen, Stückzahlen
6. kaufmännische Überwachung und betriebswirtschaftliche Überprüfung der prognostizierten Werte durch Nachkalkulation, internes Berichtswesen mit **aussagekräftigen** Zahlen
7. Kennzahlenvergleiche

Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Ablaufsteuerung des Bauhofes:

1. Anpassung von Arbeitszeiten an saisonale Anforderungen und Aufgaben durch beispielsweise Schaffung einer Rahmenarbeitszeit nach TVöD zwischen Montag bis Freitag 06:00 Uhr bis 20:00 Uhr. Sonnabend 06:00 Uhr bis 13:00 Uhr (Dienstvereinbarung notwendig).
2. Flexibilisierung der Arbeitszeit innerhalb dieses Zeitfensters durch eigenverantwortliche und anforderungsgerechte Aufgabenwahrnehmung und Abarbeitung der Erfordernisse durch den einzelnen Bauhofmitarbeiter bzw. einzelne Teams; beispielsweise Schichtbetrieb beim Mähen zur Auslastung der eingesetzten Fahrzeuge, Maschinen und Geräte sowie gleichbedeutend in anderen Bereichen.
3. Mindestens aber Einrichten saisonal unterschiedlicher, fester Arbeitszeiten.
4. Weiterhin Anpassung der Pausen an ggf. vorhandene örtliche Ruhezeiten (Mittagsruhe 13:00 Uhr bis 15:00 Uhr) bzw. Wahrnehmung von Pflegearbeiten in Rabatten in den Ruhezeiten durch alle Bauhofmitarbeiter oder Nutzung der flexiblen Arbeitszeit.
5. Eigenverantwortliche Steuerung und bessere Modelle der Arbeitszeiterfassung (digitalisierte Prozesse mit Schnittstellenanbindung zur Lohnabrechnung).

6. Zielgerichtete Überprüfung der jetzigen, leistungsorientierten Bezahlung. Dadurch leistungsgerechte und motivierende Steuerung des Personals und Erzeugung von gerechter Verteilung der Leistungsentgelte.
7. Durchführung von Mitarbeitergesprächen, die persönlich und individuell die Bedürfnisse und Belange der Mitarbeiter berücksichtigen und diese in den Betriebsprozess integrieren. Aufnahme von Ideen und Verbesserungsvorschlägen. Hier ist in der Vergangenheit das Engagement der Mitarbeiter des Bauhofes in der Stadtverwaltung nicht ernst genommen worden.
8. Aufgabengerechte Führung und Förderung der Mitarbeiter durch die Betriebsleitung, Personalentwicklungskonzept.

Das Aufstellen von Leistungsverzeichnissen und Bearbeitungsplänen liegt nicht in der Verantwortung des Bauhofes, sondern ist von den Auftraggebern zu organisieren. In der Vergangenheit hat diese Aufgaben- und Verantwortungsverteilung nicht funktioniert und somit haben erforderliche Veränderungen nicht greifen können. Ignoranz, Desinteresse und Blockade wirken sich auf allen Seiten negativ auf Leistung und Motivation aus.

9.4.3. Bewertung der Leistungserbringung des Bauhof

In der jetzigen Konstellation (nicht zutreffend für 2012, da in diesem Zeitraum besondere Einflüsse herrschten, siehe 9.4.3.1.) ist der Bauhof nicht in der Lage, die an ihn gestellten Erwartungen zu erfüllen, **da die Stundenkapazität nicht für die allumfassende Abarbeitung der geplanten Aufträge (pauschal und individuell) ausreicht**. Mit den produktiven Stunden ist ausschließlich die Erledigung des Dauerauftrages der Stadt wie geplant (15.791 Std.) und des Winterdienstes in der Intensität 2011 und 2012 (ca. 1.200 Std.) gerade sicherzustellen (Summe 16.991 Personal-Std.).

Alle Annahmen und Berechnungen basieren auf der Vorgabe, dass ab 2011 bis heute 12 Produktivkräfte (=12 VbE) im Bauhof tätig waren/sind.

abrechenbare Arbeitsstunden für Stadtaufträge	16.329,34	Std.
Personalstundensatz	39,93	€
monetäre Personalleistung	652.030,55	€
tatsächliche Fuhrparkleistung	kein Wert, da Prognose	Std.
abrechenbare Fuhrparkleistung (Hochrechnung, Werte 2012)	6.440,78	Std.
monetäre Fuhrparkleistung	124.504,24	€
abrechenbare Bauhofleistung	776.534,78	€
Aufträge der Stadt		
Leistungen aus der Pauschalvereinbarung	555.100,00	€
Leistungen aus Einzelaufträgen	109.900,00	€
Vereinbarung über die Durchführung des Winterd.	109.000,00	€
Summe	**774.000,00**	**€**
Differenz	**2.534,78**	**€**

Abbildung 19 momentan erreichbare Arbeitsleistung Bauhof

Eine Vergütung der Leistungen durch die Verwaltung erfolgt jedoch auch für die weiteren Stadtaufträge! Die Leistungen des Bauhofes für die HVB, die Fahrzeugunterhaltung und die allgemeinen Bauhofarbeiten wurden bei den Berechnungen bereits ausgeklammert. Für die durchschnittliche Krankenrate wurden 14 Tage angenommen (Durchschnittswert der Branche). Der Urlaubsanspruch wurde gemäß 2012 individuell berücksichtigt.

Eine zusätzliche Durchführung von Einzelaufträgen geht somit zu Lasten des Dauerauftrags (Vereinbarung Stadt Heiligenhafen - Bauhof der Stadt Heiligenhafen: Übertragung von Dienstleistungen vom 03./08. Januar 2008; V. Nachtrag Oktober 2011), da eigentlich keine weiteren Stunden für Einzelaufträge (überschläglich ca. 2.000 Pers.-Std, die notwendig wären) zur Verfügung stehen.

Der o.a. Dauerauftrag konnte stundenbezogen 2012 nur zu 69% bearbeitet werden (siehe 9.4.3.1.). Normalerweise können 83% des großen Pauschalauftrages erledigt werden, nimmt man zusätzlich einen durchschnittlichen Winterdiensteinsatz und die vorherrschende Intensität der Einzelaufträge an.

Nimmt man an, dass die Stundenzahl (vorgegebene Stunden im Pauschalauftrag) zur Erreichung der vereinbarten Qualität nicht bindend ist, so hätten mit 17% Leistungssteigerung des Bauhofes (Wert, der über die Jahre vielleicht hätte erreicht werden können; durch verbesserte Maschinen, bessere Arbeitsabläufe) die angestrebten bisherigen Erwartungen der Fachbereiche durch den Bauhof gerade noch umgesetzt werden können.

Ob der Fall der Leistungssteigerung des Bauhofes eingetreten ist respektive seinerzeit überhaupt möglich war, entzieht sich einer Beurteilung, da die Zusammensetzung und Kalkulation der Stunden für den Pauschalauftrag nicht zu belegen war. Fakt ist jedoch, dass kontinuierlich Gelder geflossen sind. Die Vernachlässigung einiger Bereiche im Stadtgebiet lässt eher auf eine Nichterreichung einer Leistungssteigerung schließen. Voraussetzung dafür ist die erhebliche Veränderung der Verfahrensabläufe mit den zugehörigen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Diese sind bisher nicht erkennbar und werden daher auch für die weitere Konzeption als noch möglich angenommen.

Bezogen auf die geplante Stundenleistung kann der Bauhof also ohne 17%ige Leistungssteigerung im Vergleich zu 2008 momentan mit 12 VbE nicht die Vereinbarungen mit der Stadt einhalten, wenn zusätzliche Einzelaufträge an ihn gestellt werden. Daher ist momentan von einer Überzahlung der Leistungen auszugehen.

Der Stundensatz von 39,93 €/h ist bei vorherrschender Betriebskonstellation realistisch kalkuliert, in der Branche aber als hoch einzustufen (zukünftige Anpassungen sind notwendig, siehe Abb. 21).

Durch die Verwaltung veranschlagtes Leistungsportfolio			
	Personal	**FMG**	**Kosten**
Rathaus	239,00	69,50	8.500,00 €
öffentl. Sicherheit und Ordnung	30,00	?	1.000,00 €
Obdachlosenunterkünfte	90,00	33,00	3.200,00 €
Straßenverkehrsaufsicht	144,00	94,00	5.100,00 €
Feuerwehrgerätehaus	75,00	30,00	4.000,00 €
Th.-Storm-Schule	230,00	24,00	8.200,00 €
Franz-Böttger-Schule	230,00	24,00	8.200,00 €
Realschule	85,00	14,00	3.000,00 €
Heimatmuseum	56,00	21,00	2.000,00 €
Stadtbücherei	56,00	21,00	2.000,00 €
Jugendzentrum	42,00	6,00	1.500,00 €
Kinderspielplätze	2.832,00	737,00	100.900,00 €
Turnhalle Lütjenburger Weg	34,00	6,00	1.200,00 €
Turnhalle Feldstr.	36,00	6,00	1.300,00 €
Kunstrasenplatz Lütjenburger Weg	84,00	20,00	3.000,00 €
Naturrasenplatz Sundweg	64,00	16,00	2.200,00 €
Großsporthalle	66,00	9,00	2.300,00 €
Park- und Gartenanlagen	2.640,00	700,00	85.700,00 €
Gemeindestr. und Wege	3.880,00	950,00	138.600,00 €
Straßenbeleuchtung	920,00	440,00	32.700,00 €
Müllsammlung	1.242,00	548,00	43.800,00 €
Parkplätze/PSA	242,00	121,00	8.600,00 €
Wasserläufe	388,00	121,00	13.800,00 €
RW-Kanalisation	1.335,00	390,00	47.600,00 €
WC-Anlagen	32,00	32,00	1.100,00 €
Marktmeister	344,00	?	12.200,00 €
Wohngrundstücke	15,00	?	500,00 €
sonstiges Grundv. - Gorch-Fock-Schule, Knickpflege	360,00	90,00	12.800,00 €
Gesamt	**15.791,00**	**4.522,50**	**555.000,00 €**
Kosten bei 39,93 €	**630.534,63 €**	**87.422,64 €**	**717.957,27 €**
		Diff.:	**-162.957,27 €**
durchschnittlicher Maschinenstundensatz		19,33 €	

Abbildung 20 Tätigkeiten des Dauerauftrages

Die vorangestellte Tabelle zeigt, dass selbst bei der erforderlichen Leistungssteigerung die Kostenerstattung bei tatsächlichem Stundenverrechnungssatz (39,93 €/h) zu gering ist. Das bedeutet, dass der Bauhof hier mit dem Stundensatz keine Kostendeckung erreichen kann (Faktorisierung mit 0,83)

Die Nachkalkulation zeigt, dass die Stundensätze zukünftig noch weiter steigen müssen, wenn es keine organisatorischen Veränderungen gibt.

	Bauhof	**Nachkalkulation 2012)***		**zukünftig**	
Personalaufwendungen gesamt/Arbeitsstunde produktiv	EUR/Std	40,97	€/h	36,10	€/h
Summe der produktiven Arbeitsstunden Personal	Std	14.107,87	Std.	16.329,34	Std.
Vollbeschäftigteneinheiten produktive Kräfte	Vollbeschäftigteneinheiten	12,00	VbE	12,00	VbE
Vollbeschäftigteneinheiten Führungskräfte)*	Vollbeschäftigteneinheiten	2,00	VbE	2,00	VbE
Personalaufwendungen	€	578.043,96	€	589.547,03	€
Kosten/Personalstunde		40,97	€/h	36,10	€/h
Gemeinkostenanteil		5,20	€/h	5,20	€/h
Summe		**46,17**	€/h	**41,30**	€/h
Summe mit 3% Risikoaufschlag				**42,54**	€/h
)* beschäftigt, ggfls. krankheitsbedingt ohne Lohnfortzahlung					

Abbildung 21 Stundenlohnnachkalkulation Bauhof

)* bei der Nachkalkulation der Stundensätze wurden auch Anteile, die direkt einer Leistung hätten zugeordnet werden können (Rufbereitschaft, Zeitzuschläge WD), allgemein aufgeteilt, wobei der auftretende Fehler gering ausfallen dürfte. Die hier aufgeführte Kalkulation soll nicht die betriebswirtschaftliche fundierte Berechnung der Verrechnungssätze ersetzen, sondern nur Tendenzen und Richtungen aufzeigen.

9.4.3.1. Das Jahr 2012

In Jahr 2012 war die Situation bezüglich der Produktivstunden sehr angespannt, da dem Bauhof die erforderliche Zeit für die Aufträge aufgrund von Ausfällen nicht zur Verfügung stand. Nicht einmal die Stunden für den Winterdienst hätten eigentlich abgearbeitet werden können. Eine akute Vernachlässigung von Arbeiten des Dauerauftrages muss die Folge gewesen sein, um den Winterdienst zu leisten.

Laut nachfolgender Berechnung wäre bei dem abgerechneten Stundensatz (39,93 €/h) eine zusätzliche Überzahlung von rd. 100.000,- € seitens der Sachgebiete ohne Gegenleistung des Bauhofes aufgetreten, bzw. aufgrund der Ausfälle wäre ein tatsächlicher Personalstundensatz von 46,17 €/h abgerechnet worden. Diese Erhöhung gilt auch für die Fahrzeugstundenverrechnungssätze.

Leistung und Ertrag Bauhof 2012		
abrechenbare Arbeitsstunden für Stadtaufträge	14.107,87	Std.
Personalstundensatz	39,93	€
monetäre Personalleistung	563.327,25	€
tatsächliche Fuhrparkleistung	5.583,57	Std.
abrechenbare Fuhrparkleistung (Hochrechnung 2012)	5.564,57	Std.
monetäre Fuhrparkleistung	107.566,48	€
abrechenbare Bauhofleistung	**670.893,73**	**€**
Aufträge der Stadt		
Leistungen aus der Pauschalvereinbarung	555.100,00	€
Leistungen aus Einzelaufträgen	109.900,00	€
Vereinbarung über die Durchführung des Winterd.	109.000,00	€
Summe	**774.000,00**	**€**
Differenz	**-103.106,27**	**€**

Abbildung 22 Arbeitsleistung und Ertrag Bauhof 2012

Krankheitsausfälle und Vertretung im Leitungsbereich des Bauhofes durch produktive Mitarbeiter führten zu dieser Situation. Grundsätzlich könnte der Betrieb mit dem angewandten Stundenverrechnungssatz für Personal und den Fahrzeug-, Maschinen- und Gerätestundensätzen eine Kostendeckung erreichen (der angewandte Stundenverrechnungssatz von 39,93 bewegt sich im oberen realistischen Feld der Bauhofbranche), jedoch:

momentan:

- Produktivstunden zu gering
- Gesamtkosten zu hoch

zukünftig:

- zusätzliche Produktivstunden
- Gesamtkostenreduzierung

In der nachfolgenden Grafik ist der Personalstundensatz 2011 (also ohne die besondere Konstellation in 2012) aufgeführt. Er beinhaltet noch nicht die Bauhofgemeinkostenanteile. Diese Bedingung ist aber für die Teilnehmer am Kennzahlenvergleich identisch, so dass der Wert in

Heiligenhafen den zweithöchsten Stundenverrechnungssatz im Vergleich ausweist. Hier besteht also abgesehen von 2012 Handlungsbedarf, um diesen Satz zu senken.

Zwar wurden in 2013 bereits andere Stundensätze festgelegt. Ausdrücklich muss aber darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den hier genannten Sätzen um nachkalkulierte Kostensätze handelt und das Problem hoher Stundenverrechnungssätze nicht mit einer bezugslosen Festlegung niedriger Kostensätze ohne Anwendung entsprechender organisatorischer Maßnahmen und Kostensenkungen möglich ist.

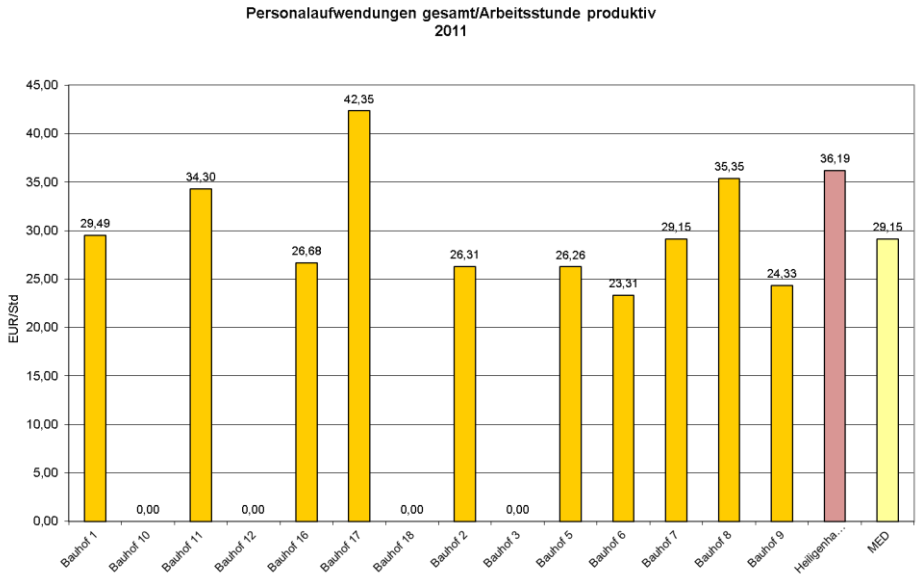


Abbildung 23 Personalaufwendungen pro Std.

Zur Ermittlung dieser Zahlen wurden nicht die in den Journalen der Bauhofsoftware BIS ausgegebenen Daten verwendet, sondern ausschließlich anhand einfacher Personalgesamtwerte eine objektive Auswertung der möglichen Leistungen des Bauhofes in Heiligenhafen vorgenommen, die sich zusätzlich mit in Bauhöfen üblichen und belegbaren Zahlen vergleicht.

Mit 12 produktiven Mitarbeitern sind keine produktiven Leistungen in der Größenordnung der Vorgaben zu erreichen.

-Eine Frage der Steuerung-

In einem aktuellem Bespiel geht es darum, eine Abteilung in einem Unternehmen nach 20-jähriger Zugehörigkeit zu schließen und die Mitarbeiter betriebsbedingt zu entlassen. Die Unternehmensleitung verspricht sich durch die Fremdvergabe eine effizientere Aufgabenerledigung. Allerdings gibt es auch Stimmen die sagen, dass dann alles noch viel schlechter werde, denn die schnelle Handlungsfähigkeit der eigenen Abteilung (es geht um IT) fiele nun weg. Aufgrund mangelnder Steuerung und fehlender Zielvorgaben der Unternehmensführung sowie ungenügender Aufgabendefinition hat sich die Abteilung im Laufe der Jahre ungesteuert und unbemerkt in eine Abseitsposition manövriert. Die Akzeptanz und Anerkennung in den anderen Abteilungen hat dabei stark nachgelassen. Plötzlich ist das Interesse aller Kollegen wieder groß, weil es um Arbeitsplätze geht, aber das Kind liegt bereits im Brunnen…

von Jens-Chr. Monte

Im Folgenden werden weitere Details der Bauhofarbeit in Heiligenhafen im interkommunalen Vergleich bewertet und aufgezeigt. Daran sind zukünftige Zielstellungen anzupassen.

9.5. Benchmarking

Die Werte des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen wurden aktuellen Vergleichswerten des interkommunalen Kennzahlenvergleichs im Bauhofbereich 2012 der KUBUS GmbH gegenübergestellt. Dieser Kennzahlenvergleich bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2011 und verarbeitet dessen Werte (Werte aus dem laufenden Vergleich 2013 stehen erst im Jahr 2014 zur Verfügung).

Die Grundzahlen, die im Kennzahlenvergleich erhoben wurden, sind individuelle Teilnehmerwerte, die in unterschiedlichen Bereichen die Leistungen, Ressourcen, Aufgaben und Tätigkeiten des jeweiligen Betriebes widerspiegeln. Diese Bereiche gliedern sich in Struktur-, Personal-, Finanz-, Technik-, Betriebs- und Leistungswerte. Diese Werte sind so vereinfacht bzw. spezifiziert dargestellt, dass sie vergleichbare Kennzahlen bilden, die einen Rückschluss auf die Stellung der Betriebe in der Branche zulassen. Durch den Vergleich des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen mit diesen Werten sollen eine Positionierung festgestellt und aktuelle Einschätzungen untermauert werden. Der Bauhof der Stadt Heiligenhafen hat bisher durch eine fehlende Kosten-Leistungsrechnung keine Werte, die Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit (Leistungsbe-

reich) zulassen. Es können jedoch einige Kennzahlen gebildet werden, die den Betrieb zusätzlich zu den schon vorgenommenen Beurteilungen in das Gefüge kommunaler Bauhöfe einordnen.

Die folgende Abhandlung zeigt die individuelle Beurteilung und Bedeutung der Kennzahlen des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen im Vergleich zu den übrigen Teilnehmern des Kennzahlenvergleichs 2012.
Auch zukünftig sollte nach Erreichen einer Aufstellung von Leistungskennzahlen ein Vergleich in der Branche die Aufbereitung strategischer Zielsetzungen und des internen Berichtswesens unterstützen.

Insgesamt 17 kommunale Bauhöfe aus Schleswig-Holstein (8), Brandenburg (1), Sachsen-Anhalt (2) und Mecklenburg-Vorpommern (6) haben sich auf kostenrechnerischer Basis an der Kennzahlenarbeit beteiligt. Die Größenordnung der teilnehmenden Kommunen rangiert dabei zwischen 3.650 und 93.320 Einwohnern. Unterschiedliche Organisationsformen der öffentlichen Betriebe sind dabei vertreten. Bei den öffentlichen Teilnehmern handelt es sich um eine kreisfreie Stadt, zwei Kreisstädte, zehn amtsfreie Gemeinden/Städte und vier amtsangehörige Gemeinden bzw. Städte.

Beurteilungsgrundlage mittels Kennzahlen ist ausschließlich das im Kennzahlenvergleich verarbeitete Zahlenmaterial. In der Anlage dieses Berichtes befindet sich die Auswertung des Kennzahlenvergleiches 2012. Der Teilnehmer Bauhof Heiligenhafen ist in dieser Auswertung namentlich benannt. Alle weiteren Teilnehmer sind anonymisiert in Form einer Zahl dargestellt. Die Anlage behandelt ca. 350 Grund- und Kennzahlen. Für eine grundlegende Beurteilung des Bauhofes Heiligenhafen anhand dieses Kennzahlenberichtes sind im Folgenden nur die Grund- und Kennzahlen eingeflossen, die eine repräsentative Einschätzung zulassen bzw. bei denen nennenswerte Abweichungen zu verzeichnen waren. Auch hier sind im Detail weitergehende Untersuchungen durchzuführen, die eine Beurteilung der vorliegenden Zahlen individuell zulassen. Diese Untersuchungen sind ausschließlich durch die erfahrenen Mitarbeiter des Bauhofes (Bauhofleiter) durchzuführen und Maßnahmen zur Beseitigung der durch die Beurteilung mit Kennzahlen festgestellten Abweichungen vorzunehmen.

Die diesem Bericht vorangestellte Bemessung mittels Kennzahlen basiert auf Werten, die in einer Vielzahl von Vergleichsringen erhoben und für den durchschnittlichen Gebrauch aufbereitet wurden.

9.6. Auswertung des Benchmarkings

9.6.1. Struktur

Die Stadt Heiligenhafen hat eine Fläche von 1.812 ha. Diese Flächenzahl beinhaltet ca. 150 ha Wasserflächen (keine genaue Angabe durch die Stadt möglich, daher Schätzwert aufgrund der Auswertung von Kartenmaterial), die nicht berücksichtigt werden können, so dass sich eine Nettofläche von 1.662 ha für die Beurteilung ergibt.

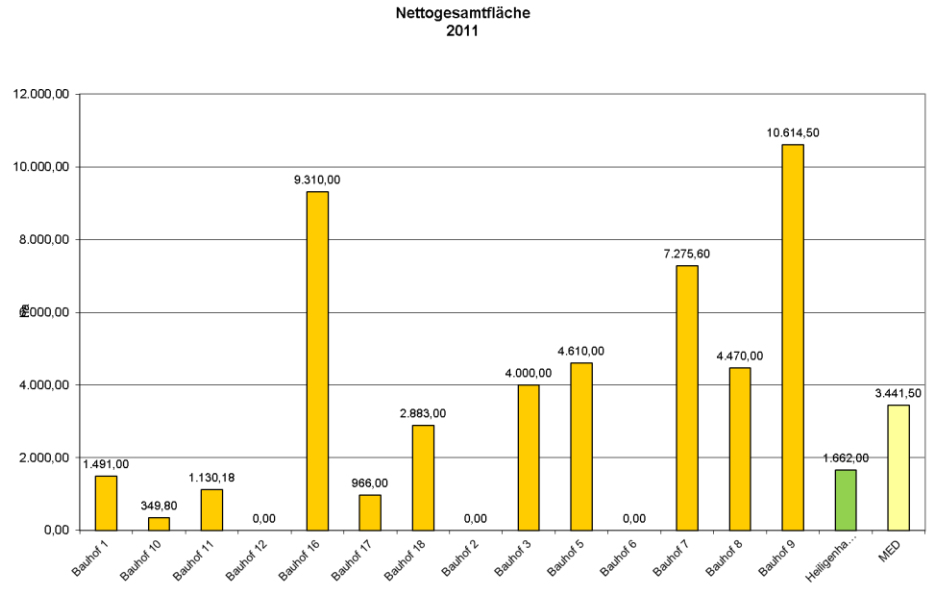


Abbildung 24 Nettogesamtfläche Benchmarking (BM)

Das führt dazu, dass der Wert der Einwohnerdichte mit Haupt- und Nebenwohnsitz einen leicht unterdurchschnittlichen Wert im Vergleich zu den Teilnehmern im Kennzahlenvergleich mit städtischer Einwohnerdichte einnimmt, da die Gemeinde rd. 9.200 Einwohner mit Hauptwohnsitz und rund 1.200 Einwohner mit Nebenwohnsitz beherbergt (siehe Diagramm, große Wasserflächen wurden abgezogen, Einreihung bei 1, 10, 11, 16, 17, städtischer Bereich).

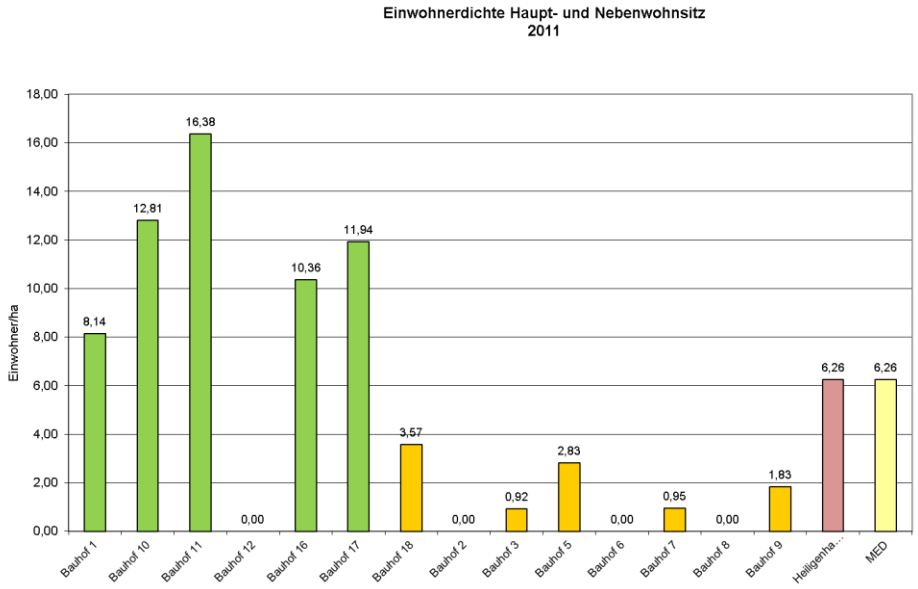


Abbildung 25 Einwohnerdichte BM

Betrachtet man zusätzlich die Betten (Fremdenbettenkapazität 6.755), so ergibt sich für Heiligenhafen eine Änderung der Einwohnerdichte in den mittleren Bereich der bereits aufgeführten ähnlichen Teilnehmer.

Die Berücksichtigung der Betten dient bei Gebieten mit touristischen Einflüssen der validen Einschätzung der Bauhofarbeit in Bezug auf personelle Ressourcen im Verhältnis zur Gemeindefläche oder zur Einwohnerzahl. Langjährige Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Vorgehensweise einschlägige Werte liefert und den tatsächlichen Gegebenheiten durch touristische Einflüsse am nächsten kommt.

Durch die Berücksichtigung der Betten ist Heiligenhafen ganz klar in den strukturell vergleichbaren Bereich der Städte ohne nennenswerte außerörtliche Flächenbereiche vorgedrungen und daher auch, wie bereits im Bericht beschrieben, nicht mit einem zusätzlichen Faktor bezüglich der Ermittlung der erforderlichen Mitarbeiterzahl zu belegen (Faktor zur Verringerung der Mitarbeiterbemessungsgrundlage aufgrund der ruralen Einflüsse). Geht man davon aus, dass vielerorts die Mitarbeiter anhand der Einwohnerzahl bemessen werden (1 Bauhofarbeiter pro 1.000 EW) so ergeben sich demnach für Heiligenhafen rd. 17 produktiv tätige Bauhofmitarbeiter, die für die Bearbeitung der städtischen Belange notwendig wären. Dieser Wert kann nur eine grobe

Schätzung darstellen, da er nicht die individuellen Besonderheiten einer Gemeinde berücksichtigt.

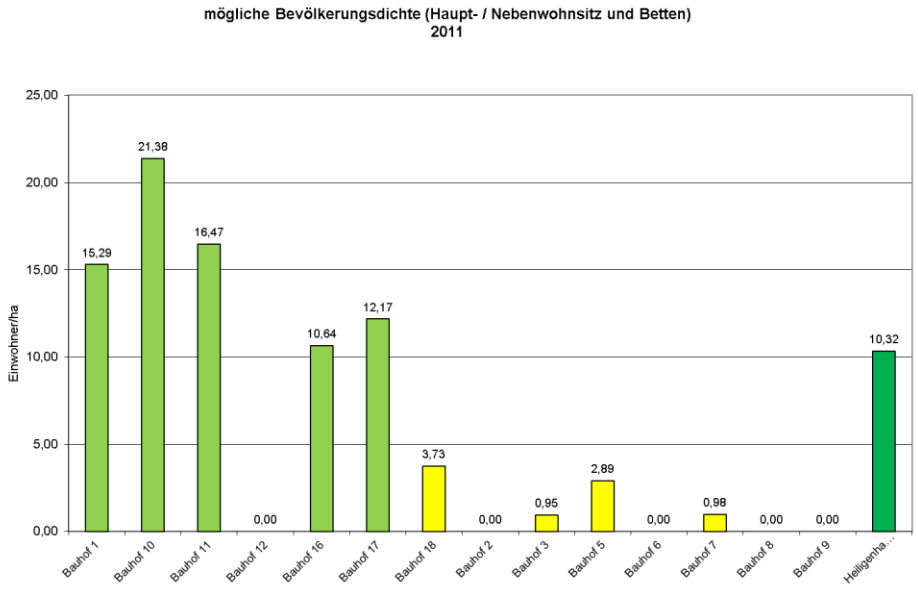


Abbildung 26 Einwohnerdichte mit touristischen Einflüssen BM

Aufgrund der Auswertung tatsächlicher Aufgabenbereiche und der sich daraus ergebenden Mitarbeiterschaft wie im obigen Berichtsteil beschrieben, erhält man realistische Werte, die in Heiligenhafen im Bereich der touristischen Infrastruktur durch die technische Unterstützung der HVB noch ergänzt werden müssen. Deren Aufgabenportfolio und Aufgabenbereiche entziehen sich mangels Daten der hiesigen Untersuchung.

Es ist jedoch sicher, dass diese Abteilung ähnliche Aufgaben wie der Bauhof übernimmt und daher aufgrund gegenseitiger Nutzung gleicher technischer Ressourcen in diesen zu integrieren ist. Die personelle Ausstattung der technischen Unterstützung der HVB wird als weiterhin notwendig für die Erledigung im Bereich der touristischen Belange vorausgesetzt. Das zeigt auch der grob ermittelte Wert (17 VbE) anhand der Einwohner und Bettenkapazität.

Heiligenhafen hat mit 6.755 Fremdenbetten also ausgeprägte touristische Einflüsse, die in der Betrachtung berücksichtigt werden müssen und Wirkungen erzielen, die bei der organisatorischen Ausrichtung der Bauhofarbeit zu berücksichtigen sind.

Im Bauhof der Stadt Heiligenhafen arbeiten z.Zt. 13 Mitarbeiter. Das Vollzeitäquivalent beträgt 39 Stunden. Demnach ergeben sich für die 13 Mitarbeiter 13 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) gesamt und 12 VbE produktiv. Daraus resultiert eine Zahl von 0,76 VbE gesamt pro 1000 Personen bei maximaler Bevölkerungsdichte. Das ist ein unterdurchschnittlicher Wert im Vergleich zu den Städten und untermauert damit zusätzlich die fehlenden personellen Ressourcen.

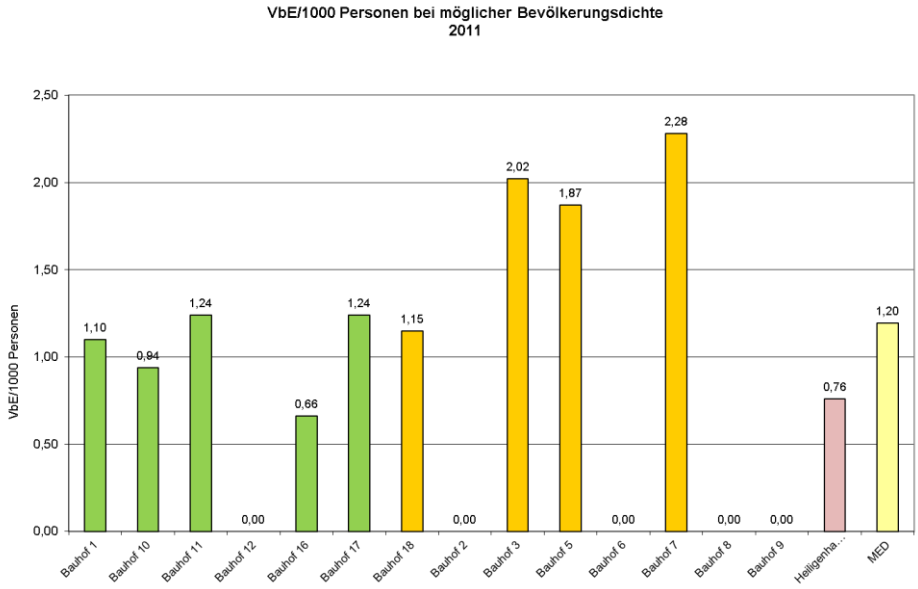


Abbildung 27 Vollbeschäftigteneinheiten/Einwohner

Das Haupthandlungsfeld der Bauhöfe in Städten liegt hauptsächlich in den Ortslagen. Bei Gebieten mit hohen ruralen Anteilen zeigt sich folgender Trend (siehe Teilnehmer 3; 5; 7): mehr Mitarbeiter (MA) pro Einwohner, weniger MA pro Fläche.

Ein Ort mit weitläufigerem Gebiet (ländliche Gemeinde) sollte sich demnach im Bereich der Flächenwerte vergleichen - ein Ort mit städtischer Prägung wie Heiligenhafen eher im Bereich der Einwohnerwerte trotz der vorhandenen ländlichen Bereiche, die bei allen städtischen Teilnehmern einen ähnlichen Anteil aufweisen.

9.6.2. Personal

Auffällig in der Zahlenstruktur Heiligenhafens ist der Wert der Krankheitstage mit Lohnfortzahlung. Hier ergibt sich ein nach oben abweichender Wert.

Aus den Kennzahlenvergleichen ab 2006 bis 2012, die durch die KUBUS GmbH durchgeführt wurden, zeigt sich regelmäßig ein durchschnittlicher Wert von rund 15 Tagen pro Mitarbeiter (nur Bauhofbranche), wobei der Trend der leistungsstärkeren Betriebe eher zwischen 10 bis 14 Tagen liegt. Prognoserechnungen für die Personalbedarfsbestimmung im oberen Berichtsteil wurden mit 14 Tagen angenommen.

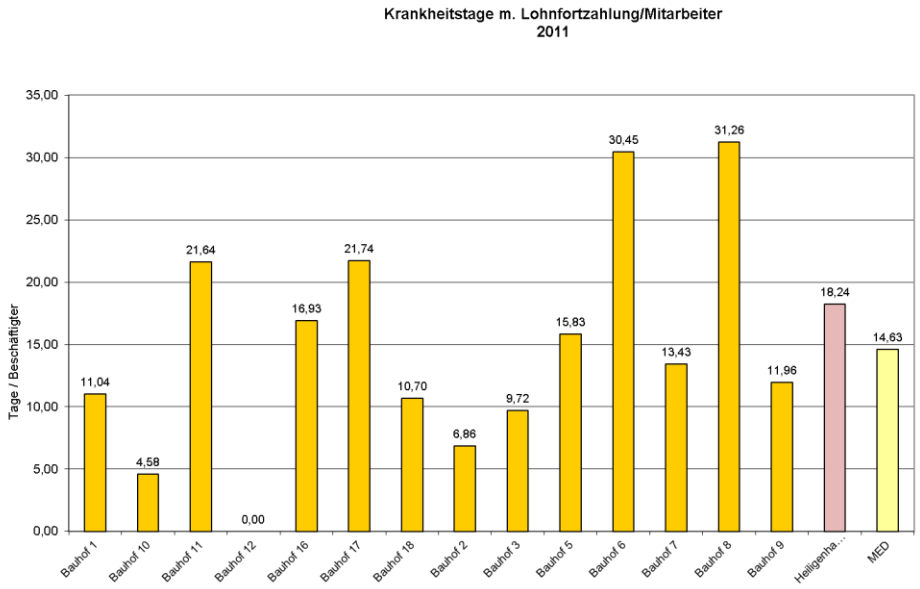


Abbildung 28 durchschn. Krankheitstage BM

In Heiligenhafen handelt es sich mit durchschnittlich rd. 18 Tagen daher um einen verbesserungswürdigen Wert in der Branche, zumal die Betrachtung das Jahr 2011 beleuchtet. Zieht man die Werte aus 2012 zum Vergleich heran, ergibt sich ein Durchschnittswert von 31 Tagen pro Mitarbeiter (2010 – 12 Tage/MA). Allerdings ist auch hier die Entwicklung über mehrere Jahre zu berücksichtigen. In den Jahren 2010 bis 2012 ist in Heiligenhafen eine steigende Tendenz der krankheitsbedingten Fehlzeiten zu erkennen, die Beachtung finden muss.

Betrachtet man die durch Befragung des Personals herausgeleiteten Zufriedenheitsindizes, so kann man in Heiligenhafen überdurchschnittliche, in die positive Richtung gehende Werte ausmachen. Lediglich der Wert für die Beurteilung der personellen Ausstattung ist etwas schlechter, was mit der Meinung, man habe zu geringe personelle Kapazitäten, zusammenhängt. Die Mitarbeiter sind momentan der Meinung, dass aufgrund der desolaten Ausstattung eine nicht zufriedenstellende Bearbeitung zu Lasten der Arbeitssicherheit stattfindet. Mal schnell hier und

dorthin, um das Notwendigste abzuarbeiten, heißt momentan die Devise. Der „ausfallgebeutelte“ Bauhof kann nur hinter dem Arbeitsaufkommen „hinterherlaufen“.

Weiterhin ist zu bemerken, dass die übrigen Durchschnittswerte der Befragung in Heiligenhafen zwischen eins und zwei liegen; das sind sehr gute Werte. Zweifellos hat sich auch bei der Vor-Ort-Beobachtung ein relativ gutes Betriebsklima (innerer Zusammenhalt) feststellen lassen. Da aufgrund der Ängste, die im Vorfeld der Untersuchung sichtbar wurden, eine Schönung der Werte zum eigenen Schutz der Mitarbeiter und deren Arbeitsplätze vermutet wird, kann dem Ergebnis der Mitarbeiterbefragung, die vor der Vor-Ort-Begutachtung in Heiligenhafen vorgenommen wurde, nicht allzu viel Beachtung zukommen. In den persönlichen Gesprächen klangen etwas besorgtere Töne an, obwohl das Betriebsklima im Bauhof unbestritten gut ist. Mit Aussagen zum allgemeinen Verhältnis zur Stadtverwaltung hat man sich eher zurückgehalten.

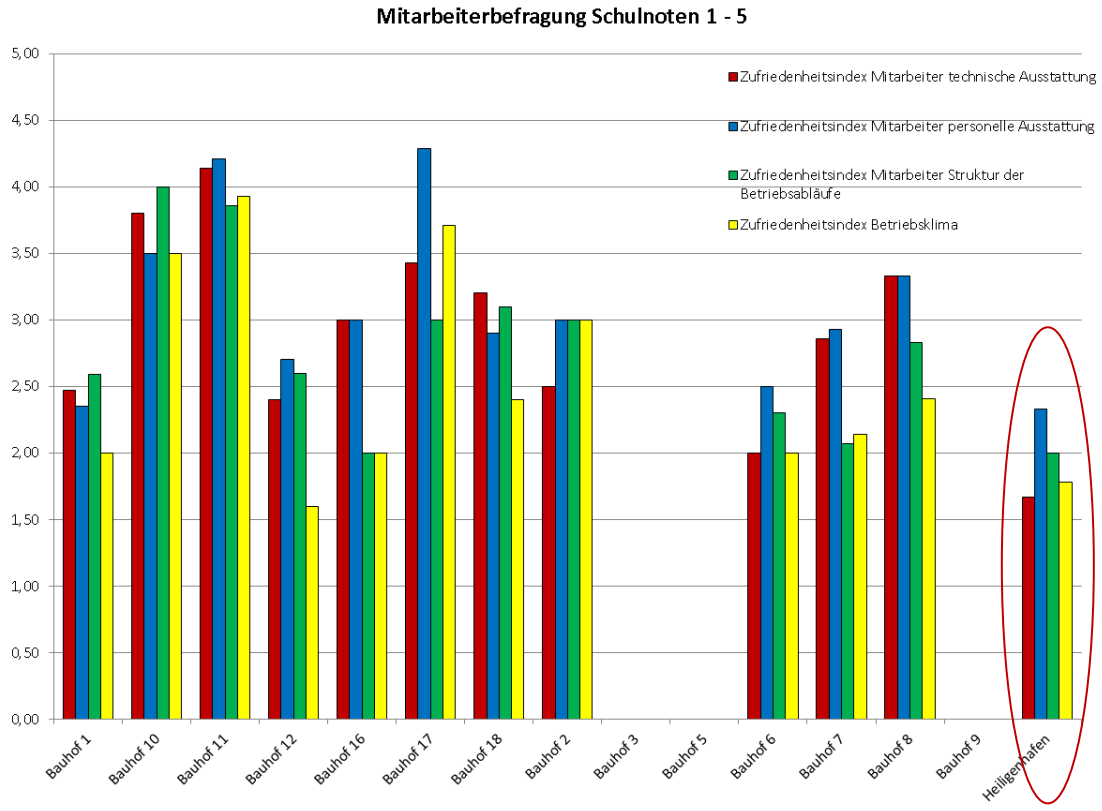


Abbildung 29 Mitarbeiterbefragung BM

Das Befinden der Mitarbeiter im Betrieb kann Rückschlüsse auf die Krankheitstage zulassen und Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft begründen.

In Heiligenhafen wird z.B. angeraten, weniger belastbare, ältere Mitarbeiter in Datenerhebungsprozesse im Zuge zukünftiger leistungsrechnerischer Prozesse oder Kontrolldienste einzubinden und (das ist bereits geschehen und wird von den Mitarbeitern sehr anerkannt!) die Arbeit in Form von geeigneten Fahrzeugen, Maschinen und Geräten (quantitativ ist die Ausstattung noch zu prüfen) zu erleichtern**.**

Das Durchschnittsalter mit 53 Jahren liegt oberhalb des Durchschnitts von 49,84 Jahren der verglichenen Betriebe und ist in der Bauhofbranche aufgrund des vielerorts vorherrschenden Investitionsstaus generell kritisch zu sehen.

Zukünftig sollte eine altersbezogene Mischung der Mitarbeiter besondere Beachtung finden. Ausscheidende Mitarbeiter sollten durch junge Nachwuchskräfte ersetzt werden. Zudem besteht in Heiligenhafen das Erfordernis, den Mitarbeiterbestand zur Erledigung der Aufgaben aufzustocken, was als Chance in diese Richtung begriffen werden sollte. Den Betrieb aus altersbedingter Fluktuation langsam herunterzufahren, ist aus finanzieller Sicht untragbar. Beispiele belegen diese Entwicklung mit katastrophalen Folgen. Wichtig ist immer, rechtzeitig Entscheidungen zu treffen. Daher sind strategische Konzepte unter Berücksichtigung der Leistungsbereiche unumgänglich.

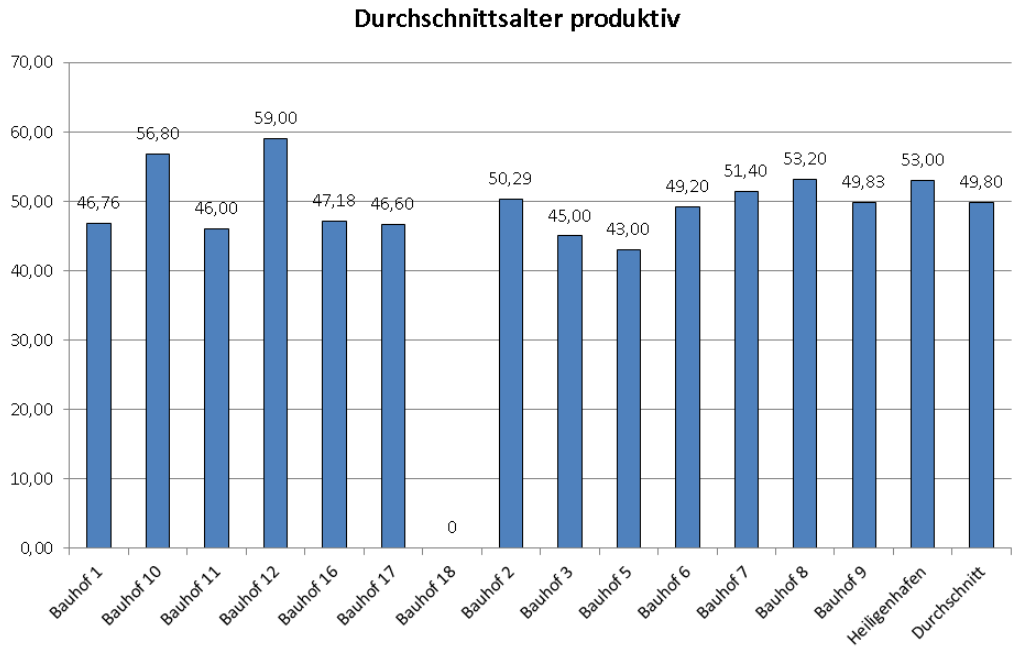


Abbildung 30 Durchschnittsalter BM

Weiterhin ist zu sagen, dass die durchschnittliche Eingruppierung nach TVöD der Mitarbeiter in Heiligenhafen mit 4,54 leicht überdurchschnittlich ist (Durchschnitt 4,49). Das lässt auf eine Vielzahl gut ausgebildeter Facharbeitskräfte schließen, kann aber auch zu erhöhten Stundenverrechnungssätzen führen. Generell ist keine nennenswerte Abweichung zur Branche erkennbar.

Bei dieser Entgeltgruppenstruktur im Gemeindebetrieb ist jedoch neben den gewöhnlichen Bauhofarbeiten wie das Mähen von Rasen, die Beet- und Rabattenpflege sowie die Müllsammlung im Stadtgebiet unbedingt darauf zu achten, dass weitergehende handwerkliche Tätigkeiten und Facharbeiten zusätzlich durch die Mitarbeiter des Bauhofes erledigt werden, um somit einerseits die betriebswirtschaftliche Situation des Betriebes zu verbessern, andererseits aber auch die erforderlichen und höherwertigen Tätigkeiten, die im Gemeindegebiet anfallen, in Eigenleistung zu erledigen. Weiterhin dringt der Betrieb mit seiner fachlichen Vielfältigkeit in ein Segment vor, in dem auch in der privaten Wirtschaft entsprechende Stundensätze verlangt werden. Nur so kann Heiligenhafen mit den hohen Verrechnungssätzen bestehen und verglichen werden.

Dazu ist es unbedingt erforderlich, die Mitarbeiter entsprechend der steigenden beruflichen und fachlichen Anforderungen zu schulen und weiter zu qualifizieren. In Heiligenhafen sind daher die Fachkenntnisse des Bauhofes bei Planung und Neuanlage von Flächen, bei der Straßenunterhaltung, im Bereich der Elektroarbeiten und in der eigenen Werkstatt umfänglich zu nutzen und nicht herunterzufahren. Aufgrund der Ausbildung und Qualifizierung mit der einhergehenden vorherrschenden Eingruppierung nach TVöD sind diese Potenziale durch ständige Fort- und Weiterbildung und durch die Bereitschaft der Mitarbeiter, sich diesen Prozessen anzuschließen, noch auszubauen.

Das beeinflusst auch die individuelle Stellung der Mitarbeiter und letztlich deren Motivation und Identifikation mit der Sache und generiert „Spaß bei der Arbeit“ (attraktive Arbeitsplätze).

Prüfungsämter fordern zur Aus- und Weiterbildung einen 1%igen Anteil an den Gesamtpersonalkosten bzw. –stunden.

In Heiligenhafen wird mit 100 Stunden jährlich zu wenig für die Qualifizierung der Mitarbeiter unternommen, zumal die Sicherheitsunterweisungen sicherlich zu diesen Maßnahmen gehören und auch umfassende Beachtung finden müssen; allerdings reicht das nicht aus, um sich dem Wandel in der Technik und auf dem Markt immerwährend anzupassen.

Der Bauhof investiert mit 0,52% der Personalstunden (Wert auf produktive durchschnittliche Personalstunden bezogen) insgesamt zu wenig für die Weiterbildung des Personals. Ein 1-prozentiger Anteil, bezogen auf die Gesamtpersonalaufwendungen bzw. auf die Gesamtarbeitsstunden, ist ein durchaus zu vertretender Aufwand für Weiterbildungen und Fortbildungsmaßnahmen. Auch der Qualifizierung in Sachen Sicherheit sollte ein hoher Stellenwert eingeräumt werden. Gerade im Umgang mit technischem Gerät ist auf die wiederkehrende Unterweisung der Mitarbeiter (Berufsgenossenschaften fordern monatige interne Betriebsunterweisungen) unbedingt zu achten.

Nur den technischen, baulichen und betrieblichen Anforderungen entsprechend geschultes Personal kann letztlich den Ansprüchen der öffentlichen Arbeit genügen und für schonenden und sachgerechten Umgang mit den Ressourcen sorgen und gute, qualitativ hochwertige Leistungen erbringen. Beispiele in den öffentlichen Betrieben zeigen, dass es im Bereich der Fahrzeug- und Gerätebedienung aufgrund der fortlaufenden technischen Erweiterung und Multifunktionalität häufig zu Fehlbedienungen mit Schäden oder unbefriedigender Leistungsausnutzung aufgrund mangelnder Kenntnis kommt.

Hersteller bieten schon umfassende Ausbildungen für Bediener und Werkstatt an. Nur durch die Teilnahme an diesen Unterweisungen können letztlich zielgerichtete Potenziale zur effizienten Aufgabenerledigung geschaffen werden.

9.6.3. Kosten

Aufgrund der unvollständigen Kosten-Leistungsrechnung in Heiligenhafen lassen sich viele Leistungsbereiche nicht zahlentechnisch bestimmen und darstellen.

Daran wird ersichtlich, wie wichtig es eigentlich ist, Leistungsverzeichnisse aufzustellen, um daran die Leistung der/des Betriebe/s darzulegen. Erst über Leistungswerte kann ein Vergleich des Bauhofes mit Betrieben aus der Branche und aus der freien Wirtschaft vollzogen und vor

allem auch die Qualität vorgegeben und deren Erreichung festgestellt werden. Nur so gibt es Kostenkontrolle.

Grobe Pauschalaufträge suggerieren, dass bei einer Sache alle Eventualitäten und Kosten, Tätigkeiten und Aufgaben abgedeckt sind und der Auftraggeber sorglos der Bearbeitung harren kann. Der schein trügt!

Das gilt auch für die Reparatur- und Kraftstoffkosten der einzelnen Fahrzeuge, Maschinen und Geräte, die nicht den separaten Einzelkostenstellen der Fahrzeuge, Maschinen und Geräte zugeordnet werden können. Hier sind zukünftig genauere Aufzeichnungen über die Kosten der Geräte aufzuführen, um deren wirtschaftliches Betreiben unter Kontrolle zu wissen.

Nachfolgend wird der Wert der Treibstoffaufwendungen pro ha Nettogesamtfläche dargelegt. Hier kann kein überdurchschnittlicher Wert in Heiligenhafen aufgezeigt werden, obwohl es andere Beispiele gibt.

Kraftstoffkosten sind ein Kostenfaktor, der Beachtung finden muss, wenn die Leistungen, die damit zusammenhängen, nicht genau bestimmbar sind.

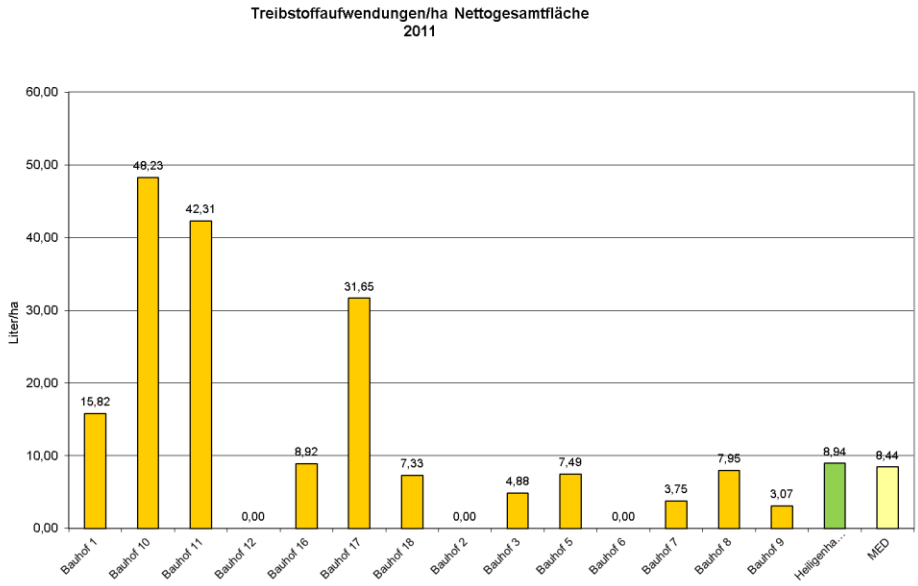


Abbildung 31 Treibstoffaufwendungen BM

Unbeschwerter Umgang mit Fahrzeugen, Maschinen und Geräten ist generell ein Problem der kommunalen Bauhöfe. Auffällig sind die höheren Kosten in den Städten. Bei den Teilnehmern 11 und 17 spielen die Kosten für die Straßenkehrung eine einflussreiche Rolle.

In Heiligenhafen zeigt die folgende Grafik keinen Rückgang der Verbrauchswerte, obwohl der Winter 2010 eine außergewöhnliche und der Winter 2011 eine geringe Intensität hatten. Weitere Tendenzen sind zukünftig daher zu beobachten. Ein positiver Effekt schlüge sich eigentlich auch durch den Einsatz moderner Technik nieder, ist hier aber nicht zu verzeichnen.

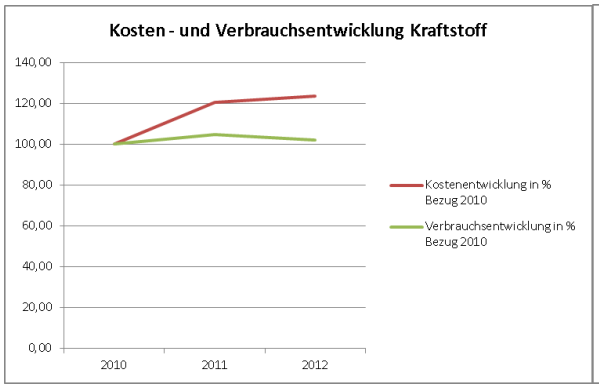


Abbildung 32 Kraftstoff Heiligenhafen

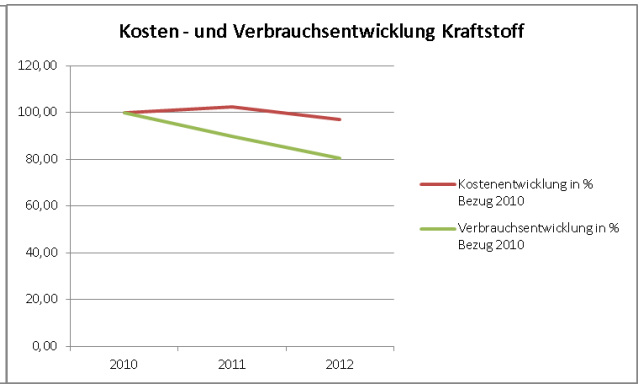


Abbildung 33 Kraftstoff ähnlicher Bauhof

Bei stagnierenden Verbrauchswerten steigen die Kosten aufgrund von Preissteigerungen stark an und entwickeln sich zu einem gravierenden Kostenfaktor. Daher sind gerade unnötige Leerfahrten strikt zu vermeiden. In einigen Betrieben beobachtet man aufgrund einer ineffizienten Pausenstruktur, dass Fahrzeuge grundlos in der Summe mehrere Stunden täglich durch das Stadtgebiet fahren.

Als Beispiel sind die Werte eines Bauhofes mit 12 produktiven VbE und sehr ähnlichem Aufgabenportfolio auf der rechten Grafik aufgezeigt. Hier sieht man deutlich die Abnahme nach 2010 und den Einfluss der Erneuerung von Technik und der Reduzierung von Maschinen, die im gesamten Zeitraum dort vollzogen wurden. Weiterhin wurde dort die Organisation der Mahd effizient strukturiert. Lange Fahrtstrecken spielen in diesem Bauhof eine weitere Rolle.

Im Folgenden sind die Verbräuche der beiden Bauhöfe gegenübergestellt:

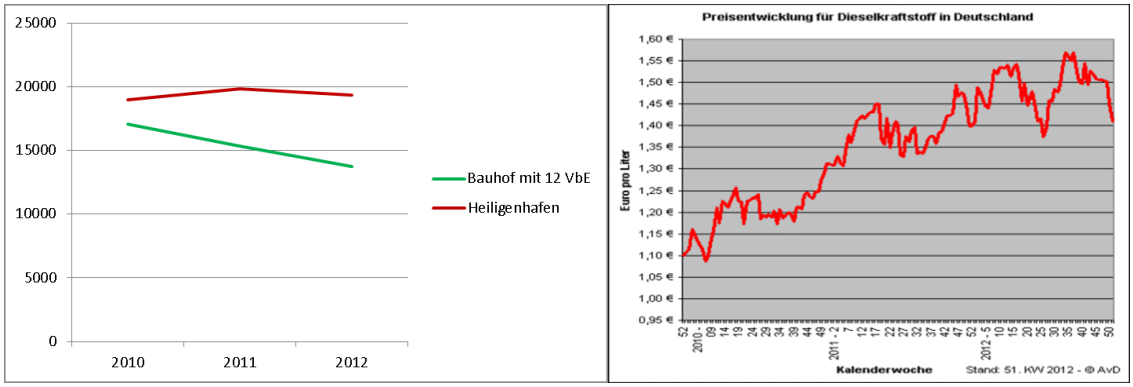


Abbildung 34 Kraftstoffkostenvergleich in Litern

Weiterhin wird im folgenden Diagramm der Transporterbestand beleuchtet. Der Bestand an Fahrzeugen ist unmittelbar mit der Kostenstruktur eines Betriebes verbunden, da hier Auswirkungen auf Reparatur-, Wartungs- und Verbrauchskosten sowie Abschreibungen genommen werden.

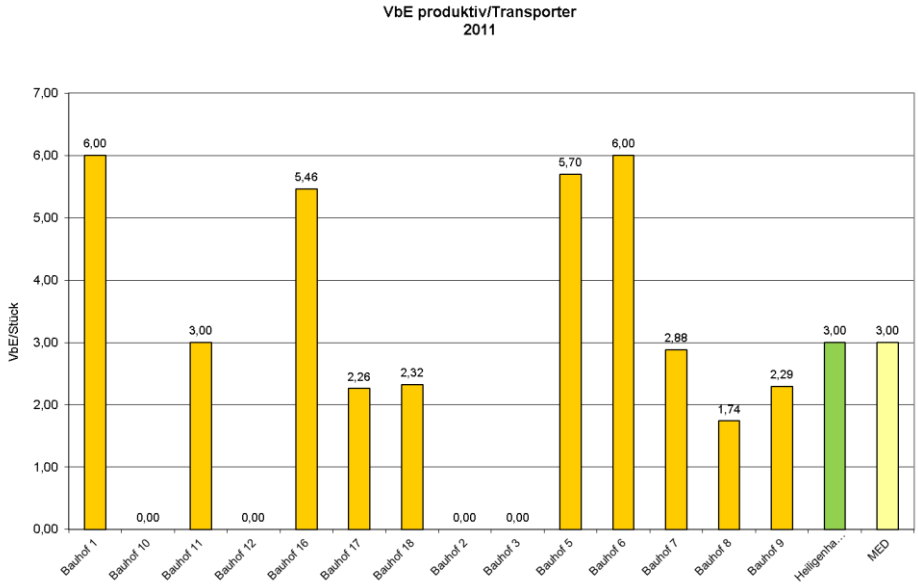


Abbildung 35 Transporterbestand

Der Trend der Branche geht nach Empfehlung der KGSt dahin, dass möglichst kleine Teams (2 Personen) mit guter Mobilität eingesetzt werden, um größtmögliche Effizienz zu generieren. In Heiligenhafen ist die Ausstattung mit Transportern gut. Bedenkt man, dass die weiteren Fahrzeuge ebenfalls im Einsatz sein sollten, kann man davon ausgehen, dass kleinen Teams ausreichend Transporter zur Verfügung stehen. Transporter haben anders als bei Arbeitsfahrzeugen, Maschinen und Geräten einen anderen Stellenwert. Sie müssen heutzutage für den effi-

zienten Einsatz des „teuren“ Personals zur Verfügung stehen. Da sie jedoch wenig Kilometerleistung besitzen, ist eine Anschaffung gebrauchter Fahrzeuge geringen Alters mit mittlerer Laufleistung zu sondieren. Beispiele belegen positive Erfahrungen, zumal die Anschaffungs- und Herstellungskosten und Abschreibungen geringer ausfallen und eine 8-jährige Nutzung trotzdem leicht erreicht werden kann.

Der Sachkostenanteil ist im Bauhof Heiligenhafen überdurchschnittlich groß. Auch sind die Ausgaben für die Unterhaltung, Versorgung, Ausstattung der Gebäude, Arbeitsbereich und Mitarbeiter genau zu beachten, damit dieser Kostenanteil nicht zusätzlich Stundenverrechnungssätze belastet.

Die Kosten für das Material zur Bearbeitung der Aufträge (Baumaterialien usw.) werden direkt in die entsprechenden Ämter weitergeleitet und dort vom Sachbearbeiter gebucht. Hier wäre zukünftig eine Bearbeitung beim Bauhof anzusiedeln, damit dieser die Material- und Fremdkosten direkt den einzelnen Aufträgen zuordnen und gebündelt abrechnen kann. Bestellung, Kontrolle und Buchung lägen somit in einer Abteilung.

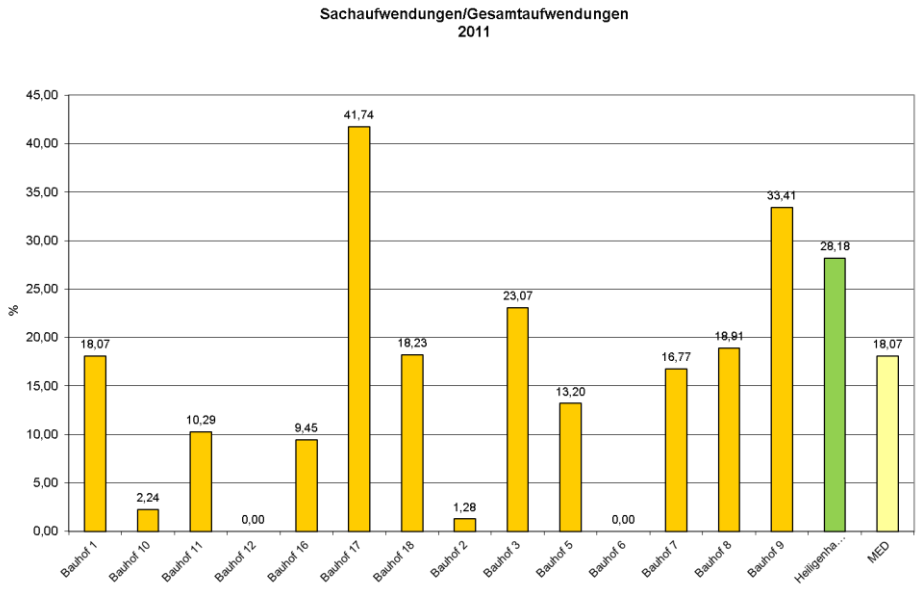


Abbildung 36 Sachaufwendungsanteil BM

In Heiligenhafen werden zunehmend Fahrzeuge, Maschinen und Geräte geleast.
Der Wert der Investitionen für Fahrzeuge, Maschinen und Geräte sinkt mit der Folge, dass die Abschreibungen in der kommenden Zeit ebenfalls schlagartig zurück gehen werden, da die einzelnen Vermögensgegenstände nacheinander abgeschrieben werden und mit 1€ zu Buche stehen respektive abgestoßen werden.

Gleichzeitig nimmt durch die steigende Leasingaktivität der Kostenblock für Leasingausgaben zu. Summiert man die jährlichen Abschreibungen mit den jährlichen Leasingausgaben, so ergeben sich nahezu stagnierende Kosten im Jahresverlauf für die Fahrzeugbereitstellung, die sich in der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) wiederfinden.

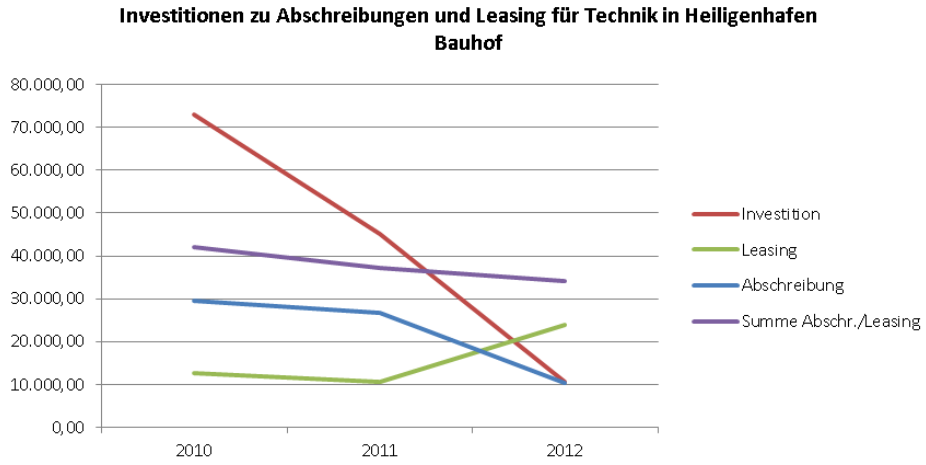


Abbildung 37 Investition und Leasing

Die genaue Entwicklung ist zukünftig über einen längeren Zeitraum zu betrachten, damit Auslastung und Alter der Investitionsgegenstände im günstigen Verhältnis zu Ersatzbeschaffungskosten gehalten werden.

Leasing ist generell und anforderungsgerecht zu überdenken.

Vorteile und Nachteile von Finanzierungsvarianten

	Kauf	Leasing	Miete
Vorteile	• Bei vorhandenem Eigenkapital, niedrigere Kosten bzw. durch günstige Zinsen erreichbare Finanzierungsvorteile	• Durch die Vorteile flexibler Laufzeiten, Zahlungsstrukturen und Kaufpreisgestaltungen ist eine nutzungsorientierte Investition möglich, die meistens auf eine kürzere, bestimmte Zeit abzielt und somit attraktiv für temporäre Einsätze ist.	• Entlastung des Beschaffungshaushaltes • fest kalkulierbare Kosten • schnelle Umsetzung der Beschaffungen • Saisonmieten möglich • Laufzeiten von 0 - 84 Monaten • Motorschäden, Getriebeschäden, Bedienungsfehler mit versichert • Optional: Wartungskosten enthalten • fest kalkulierbare Kosten
Nachteile	• Gebundenes Kapital	• Bei unrealistischen Restwerten, hohe Abschlusszahlungen am Vertragsende und abweichende Gebührenkalkulation • Besondere Abrechnung bei Beschädigung und Gebrauchsspuren	• keine Übernahmeoption am Vertragende, sonst versteckte Darlehen zu schlechten Konditionen. • sehr unterschiedliche Mietbedingungen der Anbieter, daher genaue Prüfung der Vertragsbedingungen unbedingt erforderlich

Abbildung 38 Vor- und Nachteile von Investitionsverfahren

Zur Auswahl eines geeigneten Investitionsverfahrens muss über den Zweck der Investition die Betriebsnotwendigkeit des Investitionsgegenstandes festgelegt werden. D.h. konkret, dass sich über die Art des Einsatzes Gedanken gemacht werden müssen.

- Dauereinsatz = Kauf;
- temporärer Einsatz = Leasing;
- sporadischer, saisonaler Einsatz = Miete.

Der Technikbestand wird in Heiligenhafen für den Bauhof zunehmend geleast, mit der Folge, dass die Kosten gegenüber dem Kauf steigen. Die geleaste Ausstattung ist zudem für den lebenszyklischen Verbleib vorgesehen.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Kostendifferenz (grün), wenn die rot dargestellten tatsächlich geleasten Objekte in Heiligenhafen gekauft worden wären (blau) und der Kauf hätte mit 3% finanziert werden müssen.

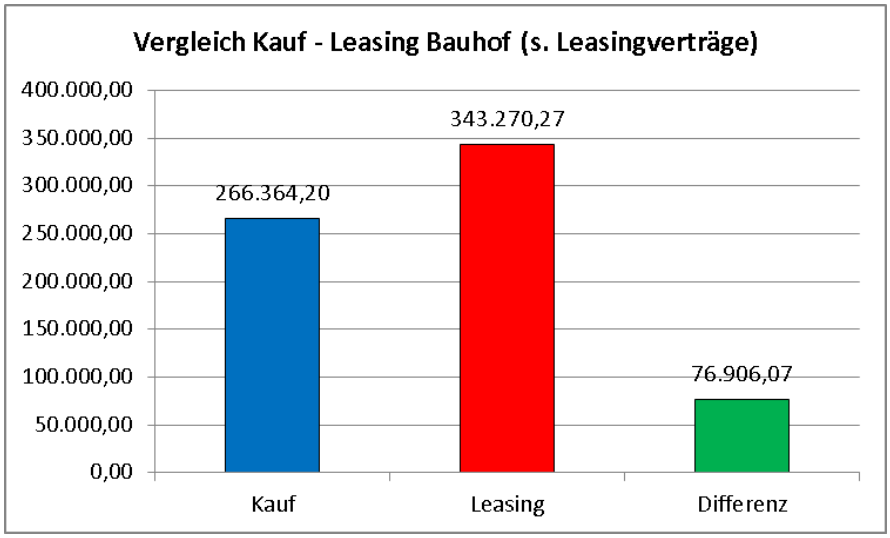


Abbildung 39 Vergleich Leasing – Kauf, in einem Zeitraum von 14 Jahren ab 2007

Als Beispiel ist folgend ein einzelnes Fahrzeug (Hako und Anhänger) aufgeführt. Angegeben ist die Kostenentwicklung über einen Nutzungszeitraum von 10 Jahren. Bei der vorherrschenden geringen Auslastung der Fahrzeuge und dem nicht berücksichtigten Wiederverkaufswert bei Kauf, wäre das Leasing noch ungünstiger als ausgewiesen.

	Kauf						Leasing
Jahr	eigene Mittel	Tilgung	Zinsen	Auszahlungen	Abschreibung	Aufwand	Jahresrate
1	0,00	5.137,70	1.541,31	6.679,01	5.137,70	6.679,01	10.224,48
2		5.137,70	1.387,18	6.524,88	5.137,70	6.524,88	10.224,48
3		5.137,70	1.233,05	6.370,75	5.137,70	6.370,75	10.224,48
4		5.137,70	1.078,92	6.216,62	5.137,70	6.216,62	10.224,48
5		5.137,70	924,79	6.062,49	5.137,70	6.062,49	10.224,48
6		5.137,70	770,66	5.908,36	5.137,70	5.908,36	10.224,48
7		5.137,70	616,52	5.754,22	5.137,70	5.754,22	3.082,62
8		5.137,70	462,39	5.600,09	5.137,70	5.600,09	3.082,62
9		5.137,70	308,26	5.445,96	5.137,70	5.445,96	3.082,62
10		5.137,70	154,13	5.291,83	5.137,70	5.291,83	3.082,62
Summe	0,00	51.377,00	8.477,21	59.854,21	51.377,00	59.854,21	73.677,36

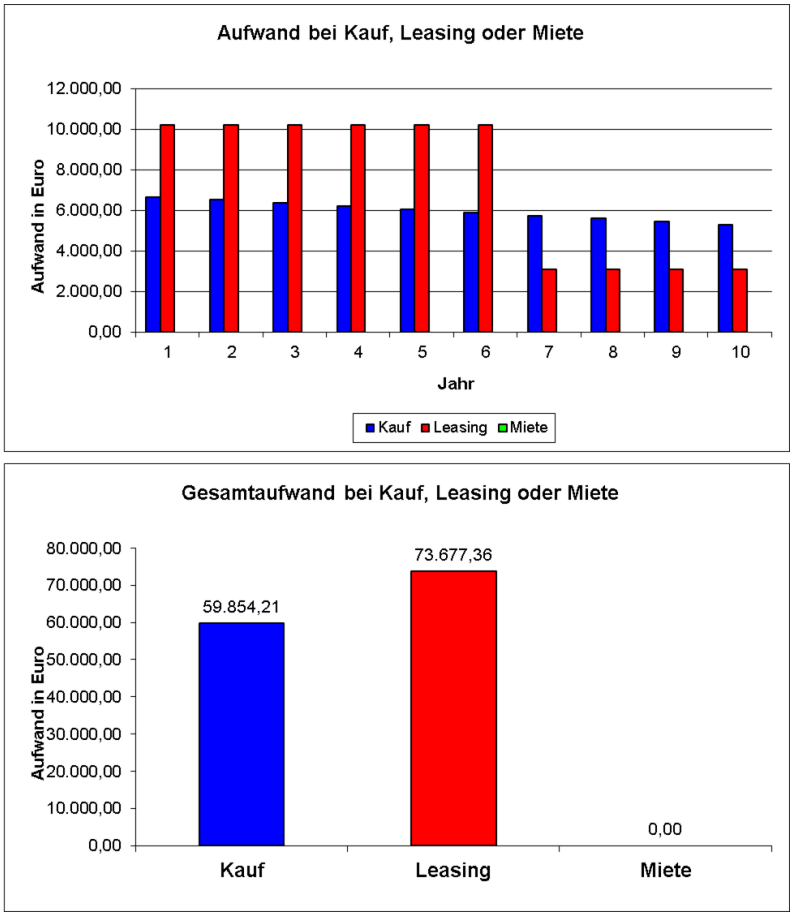


Abbildung 40 Leasing Kommunaltraktor

Bezüglich der durchschnittlichen Einsatzstunden der Fahrzeuge, Maschinen und Geräte wird deutlich, dass diese im unwirtschaftlichen Bereich betrieben werden.

Viele Berechnungen zeigen, dass jährliche Auslastungen von um die 800 Stunden erreicht werden sollten, damit sich letztlich ein akzeptabler Stundenverrechnungssatz ergibt, der mit der privaten Wirtschaft konkurrenzfähig ist. Lediglich einige saisonal betriebene Geräte können von den angegebenen 800 Stunden nach unten abweichen, da ein Gebrauch nicht ganzjährig gewährleistet ist, z.B. Rasenmäher, Kommunalschlepper gehören jedoch nicht dazu; deren ganzjähriger Einsatz ist vielmehr Grundlage einer Anschaffung.

Einsatzstunden in Heiligenhafen

durchschn. Einsatzstunden LKW 3,5 - 7,5 t	311,0
durchschn. Einsatzstunden LKW 7,5 - 11 t	204,0
durchschn. Einsatzstunden LKW 11 - 18 t	581,95
durchschnittliche Einsatzstunden Kommunalschlepper 40 - 60PS	317,13

Abbildung 41 Tabelle der durchschn. Einsatzstunden Technik

Für Heiligenhafen heißt das zukünftig Reduzierung von technischen Geräten durch Flexibilisierung der Arbeitszeiten und bessere multifunktionale Auslastung.

Letztlich ist die Anzahl der im Kennzahlenvergleich angegebenen Gerätschaften des Bauhofes in Heiligenhafen (Anlagevermögen) zu groß. Bestrebungen einiger Bauhöfe führen bereits heute vermehrt in die Richtung, dass Fahrzeuge, Maschinen und Geräte in Saisonzeiten im Schichtbetrieb eingesetzt werden, um deren Auslastung zu erhöhen bzw. deren Anzahl zu verringern.

Das bedeutet z.B. konkret:

- früh morgens Beachcleaning und nachmittags Bankettenmahd mit Unimog
- morgens Straßenkehrung, nachmittags Mahd mit multifunktionaler Kehrmaschine
- generell Mahd in Saisonzeiten von 06:00 Uhr bis 19:00 Uhr durchgehend
- Rahmenarbeitszeit und Schichtbetrieb bei saisonbedingten Einsätzen
- Anpassung der Arbeit an örtliche Ruhezeiten, wenn erforderlich
- Tourenpläne und volle Auslastung der Maschinen, d.h. keine Unterbrechung durch Handmahd des Fahrers, Teams mit festgelegten Aufgabenbereichen bilden.
- geeignete Technik anschaffen
- Mulchmahd (Mähversuche haben gezeigt, dass Mulchmahd trotz häufiger Intervalle kostengünstiger ist und das ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Entsorgungs- und Logistikkosten).
- Anpassung der Gemeindestruktur (Vereinfachung, nur repräsentative Bereiche herausstellen und bedachte Akzentsetzung im Gemeindegebiet)

Die Gemeindestruktur sowie die durch die Verwaltung definierten Qualitätsansprüche sind zukünftig zu betrachten, da sie gravierende Auswirkungen auf die Kosten nehmen können. Folgekosten hat man bei der Ausgestaltung der Erschließungsgebiete in Heiligenhafen zurzeit anscheinend nicht im Auge.

Auch wenn Fahrzeuge für den Winterdienst vorgehalten werden müssen, ist dann die saisonale Mietung bzw. die Zuhilfenahme eines örtlichen Unternehmers oder Landwirtes in den Außenbereichen zu überlegen, bevor die Geräte in der übrigen Zeit nur herumstehen oder als teure Transporter dienen.

Letztendlich lassen sich damit Kosten reduzieren. Flexible Arbeitszeiten innerhalb von Rahmenarbeitszeiten sind daher in Saisonzeiten abzuwägen und per Dienstvereinbarung zu erlassen (das bringt auch Vorteile für die Mitarbeiter). Gerade auch in Gebieten mit touristischen Einflüssen kann somit den gesteigerten Anforderungen durch die längere Betriebsamkeit auf den öffentlichen Flächen Genüge getan werden (z.B. Müllreinigung).

Zur beispielhaften Nachkalkulation von Stundenverrechnungssätzen wird im Folgenden der Hako + Anhänger untersucht. Die Festlegung eines Stundenverrechnungssatzes ist die Grundvoraussetzung für den Einstieg in eine Kosten-Leistungsrechnung nach Aufstellung der erforderlichen Grundstruktur mit Tätigkeitsaufzeichnung der Mitarbeiter - das gilt für alle Ressourcen des Bauhofes. Die Nachkalkulation dient daher immer der validen Bestimmung einer ausgewogenen, transparenten Preispolitik zur Erreichung der ordnungsgemäßen Kostendeckung im öffentlichen Bereich.

Die folgende Berechnung steht exemplarisch für Fahrzeuge mit geringer Auslastung und gleichbleibenden Festkosten. Die allgemeinen Betriebskosten ergeben sich aufgrund der Nachkalkulation 2012 (5,20 €/h) umgelegt auf 5.564 Technikstunden verteilt auf 10 (Groß-)Fahrzeuge.

Es ergibt sich ein konkurrenzlos hoher Stundenverrechnungssatz, der im Gefüge der Branche und auch bei Vergleichen zu privaten Anbietern chancenlos ist.

Kalkulation der Stundensätze	**Wertebasis 2012**						
Fahrzeugnummer		Ident.-Nr.:					
Kalkulationsdaten		**Kapitalwerte**		**Feste Kosten**		**Bewegliche Kosten pro Betriebsstunde**	
Fabrikat	HAKO m. Anhänger	Kaufpreis mit Bereifung	0,00 €	Abschreibung	0,00 €	Abschreibung	0,00 €
Typ		Preis der Reifen	2.500,00 €	Leasing	10.224,48 €	Kraftstoffkosten	3,94 €
Baujahr	2007	Kaufpreis ohne Bereifung	0,00 €	Verzinsung Anlagekapital	0,00 €	Reifen	0,83 €
Leistung KW		Abschreibungswert	0,00 €	Kfz-Versicherung	400,00 €	Reparatur/Pflege/Wartung	3,15 €
Reifengröße		Zinssatz	3%	Kfz-Steuer	150,00 €	Öl- und Schmierstoffe	0,63 €
zGG		Laufleistung der Reifen (Std.)	3.000	Kfz-Unterstellung	0,00 €	Gesamt	8,56 €
Nutzlast/Ladevolumen				Allgemeine Betriebskosten	2.900,00 €	Kalkulatorisches Risiko	0,43 €
Kraftstoffverbrauch pro Stunde	3,94						
Kraftstoffkosten	1.250,00 €						
Nutzungsdauer	10						
Betriebsstunden pro Jahr	317,00						
Reparaturkosten	1.000,00 €						
Betriebsstoffe	200,00 €						
Kraftstoffpreis pro l	1,45 €						
Summe					**13.674,48 €**		**8,99 €**
						Feste Kosten/Betriebsstd.	**43,14 €**
							52,13 €

Abbildung 42 Nachkalkulation Stundenverrechnungssatz HAKO 2012

9.6.4. Leistungen

Folgendes ist aufgefallen:

- Kehrung mit der Kehrmaschine – die Kehrung mit einem LKW scheint in Heiligenhafen nicht zeitgemäß und sollte überprüft werden. Multifunktionale Geräte bzw. Kompaktmaschinen böten hier effizientere Leistungen und Möglichkeiten mit der Folge einer besseren Qualität (Kehrdaten wurden leider nicht geliefert). Beispiele zeigen auch, dass Kehrmaschinen, wenn eine Auslastung nicht zu 100% erreicht

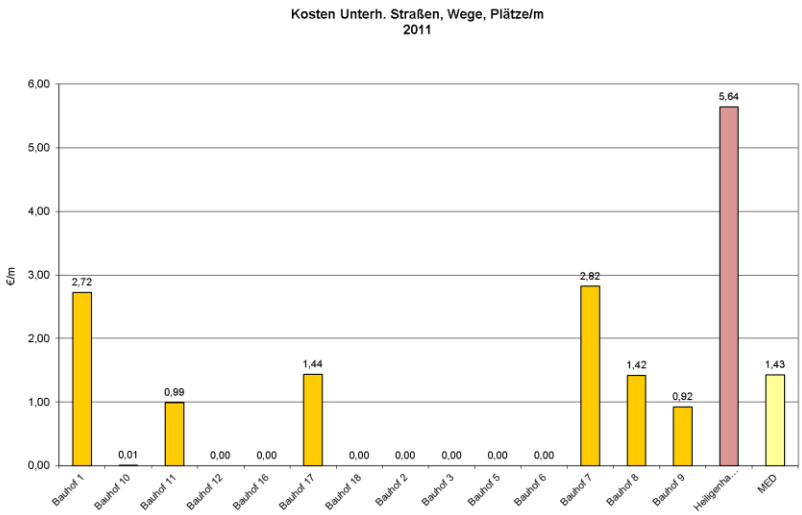
Abbildung 43 Beachcleaning Fa. Beach-Tech

werden kann, auch zum Mähen, für den Winterdienst usw. verwendet werden können (ausgereifte, multifunktionale Lösungen gibt es bereits!)

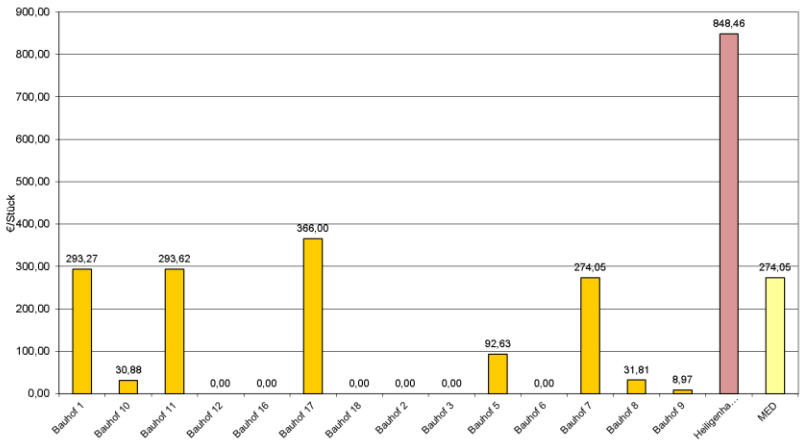
- Seegrasbergung – hier sind zukünftige Entwicklungen bei Vergleichspartnern zu beobachten bzw. bereits anwendbare Techniken zum Bergen des Seegrases ohne Sand und dessen Zuführung in einen energetischen Verwertungsprozess anzustreben.

Abbildung 44 Beachcleaning Fa. Land und Bau

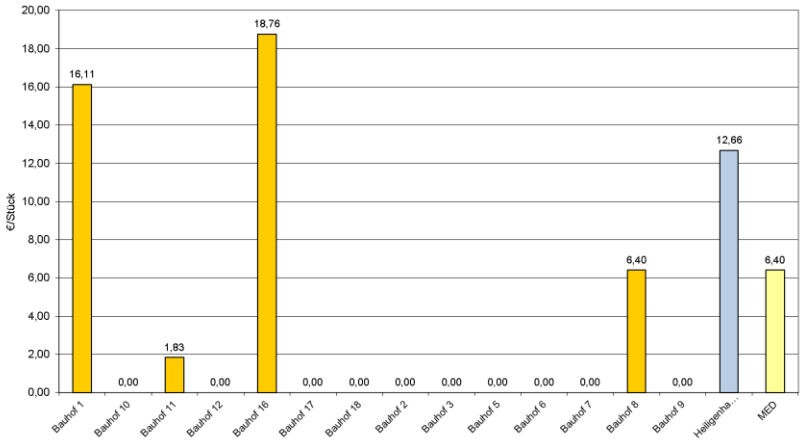
Die Leistungen des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen können aufgrund der ungenügenden Kosten-Leistungsrechnung nicht eindeutig bestimmt werden, da zum Teil auch Schätzwerte für deren Berechnung verwendet wurden. Die nachfolgenden Diagramme zeigen daher nur die annähernd bestimmbaren Werte, die jedoch die geschilderte Betriebs- und Kostenentwicklung unterstreichen. Einige Bereiche sind jedoch auch positiv zu sehen.



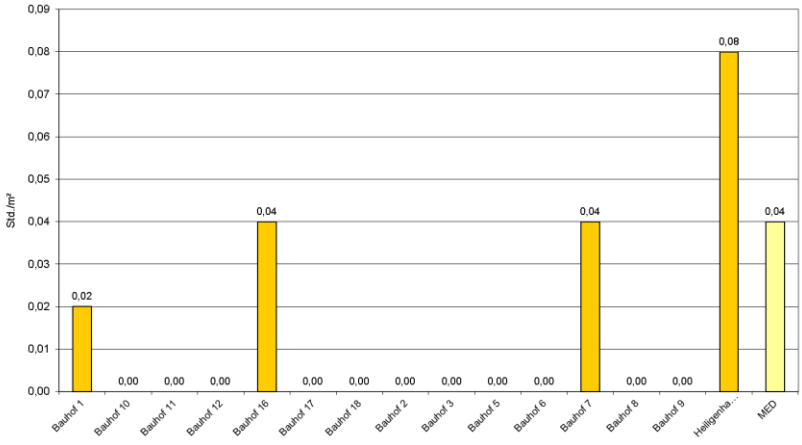
Kosten Mülleimerreinigung/Mülleimer 2011



Kosten Reinigung Sinkkästen/Sinkkasten; 2x pro Jahr 2011



Zeitaufwand Pflege Kunstrasen/m² Kunstrasen 2011



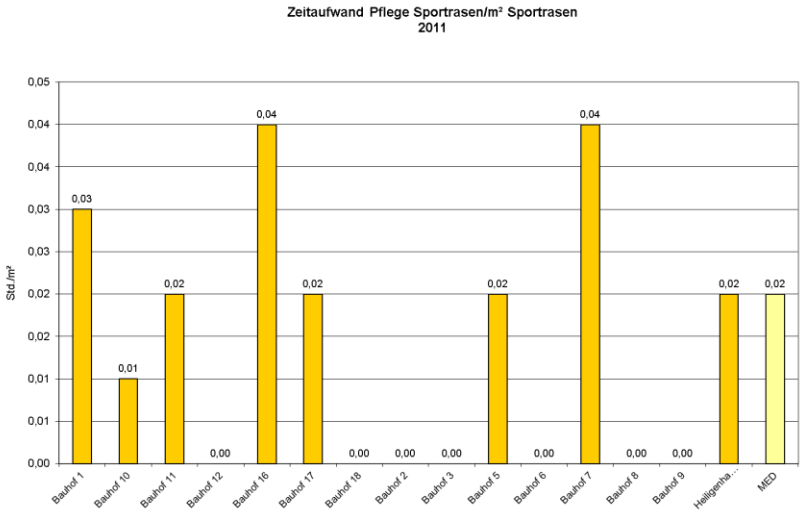


Abbildung 45 Leistungsbereiche BM

Anmerkung: Ein Mahddurchgang auf einem Sportplatz (reine Mahdzeit) sollte nicht länger als 20-25 Minuten in Anspruch nehmen. Dieser Zeitansatz sollte in Heiligenhafen überprüft werden.

9.6.5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist zu sagen, dass der Bauhof der Stadt Heiligenhafen im Vergleich verbesserungswürdige Werte aufweist. Im Kontrast zur privaten Wirtschaft haben öffentliche Bauhöfe einige Nachteile. Das gilt insbesondere für originäre Bauhoftätigkeiten wie die Grünflächenpflege, die Stadtreinigung usw. Hier können Privatfirmen häufig günstiger anbieten. Daher ist es unbedingt erforderlich, dass die Bauhöfe auch höherwertige handwerkliche Tätigkeiten und Facharbeiten wahrnehmen bzw. durch gut ausgebildetes Personal und effizienten Maschineneinsatz diese Nachteile kompensieren. Im Bereich der besonderen, handwerklichen Tätigkeiten lassen sich die hohen Stundenkosten rechtfertigen und sind vergleichbar mit der freien Wirtschaft. Daher ist eine gesunde Mischung aller Tätigkeiten anzustreben. Das wären u. a. Tätigkeiten bei der Neuanlage von Grünflächen, Elektroarbeiten, bautechnische Gewerke sowie die Übernahme von kleineren Bauaktivitäten in der Straßenunterhaltung, die durch die Verwaltung meistens an die private Wirtschaft vergeben werden.

9.6.6. Zusammenfassende Bewertung der wichtigen Kennzahlenbereiche

Die nachfolgende Tabelle bewertet die wichtigsten Kennzahlen des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen im Vergleich zu den Kennzahlen weiterer Teilnehmer durch farbliche Untermalung, soweit aufgrund der Datenvielfalt möglich. Einige Bereiche konnten in diesem Kennzahlenvergleich aufgrund weniger oder fehlender Daten nicht berücksichtigt werden. Die zukünftige Datenaufbereitung spielt daher eine große Rolle.

ungünstig, höhere Kosten, schlechte Werte	durchschnittlich, bzw. beobachten und hinterfragen	günstig, niedrigere Kosten, gute Werte

Personal	Technik	Finanzen	Betrieb	Leistungen Grünflächen	Leistungen Straßen, Wege, Plätze
Mitarbeiterzahl	Reparaturkosten	Kostendeckung)3	Gebäudefläche/MA	Keine Werte ermittelbar; fehlende KLR	Keine Werte ermittelbar; fehlende klar
Krankheitstage	Leasing	Stundenkosten Personal)5	Sozialräume/MA		
Altersstruktur	Investitionen	Fortbildung	Grundstück/MA		
Produktivstunden-Anteil)2	Einsatzstunden	Führungsanteil/Mitarbeiter)1	Salzlager		
Mehrarbeitsstunden-Anteil	Anzahl, Struktur	Unproduktive Kosten)4	Werkstatt für FMG)6		
LV/ Berichtswesen	Eignung)8	Gemeinkosten	Stromkosten)7		
saisonale Arbeitszeiten		betriebswirtschaftliche Steuerung	Heizkosten)7		
flexible Arbeitszeiten			Hallenstellplatz für Fahrzeuge		
			Außenlager		

Abbildung 46 Benchmarktabelle, Stärken-Schwächen

FMG: Fahrzeuge, Maschinen und Geräte
MA: Mitarbeiter
)1 Führungsanteil durch Werkleitung/Rechnungswesen und momentan 2 Bauhofleiter zu hoch
)2 Pausenstruktur ungünstig
)3 Pauschalaufträge suggerieren Kostendeckung, die nicht gegeben ist.
)4 Personalgemeinkosten sind durchschnittlich dargestellt, werden jedoch von K-Tagen und nicht ermittelbarer eigentlicher Leistung eingeschränkt
)5 über dem Durchschnitt, angewandter Verrechnungssatz stimmt nicht
)6 Es gibt keine richtige Werkstatt
)7 Es wurden keine Werte genannt, dennoch Kosten die man beachten sollte
)8 Mitarbeiter beklagen, dass z.B. weitere Anbaugeräte für die Fahrzeuge fehlen, z.B. Knickschere

9.7. Stärken des Bauhofes der Stadt Heiligenhafen

Der Bauhof der Stadt Heiligenhafen besitzt ein gut gelegenes und gut strukturiertes Bauhofgelände mit guten Gebäuden, Hallen und Aufenthaltsbereichen. Von dort aus ist eine anforderungsgerechte und zügige Arbeitsaufnahme im gesamten Stadtgebiet möglich. Aufgrund der örtlichen Ansässigkeit der Mitarbeiter sowie deren Ausbildung in unterschiedlichen Bereichen, ist der Bauhof für die Aufgabenerledigung in Heiligenhafen optimal ausgestattet. Einer eigenen Werkstatt muss mehr Aufmerksamkeit zuteil kommen, um lange Fahrten zur entfernt gelegenen Land- und Kommunalmaschinenwerkstatt zu vermeiden.

Voraussetzung für einen ressourcengerechten Einsatz ist immer eine weiterführende Fortbildung und Qualifikation der Mitarbeiter.

Aufgrund der einschlägigen Erfahrungen und Ortskenntnisse im Stadtgebiet ist eine zielführende Steuerung der Arbeitskräfte seitens der Verwaltung unproblematisch und zeitnah möglich. Dadurch können Unfallgefahren und Verkehrssicherungspflichten schnell und ohne großen Verwaltungsaufwand abgearbeitet werden. Für alle weiteren Aufgabenbereiche bedarf es keiner zeitintensiven und kostenträchtigen Vergabeverfahren.

Der Bauhof Heiligenhafen kann kostengünstig arbeiten. Die gemeindlichen und hoheitlichen Aufgaben unterliegen nicht der Beaufschlagung mit der Umsatzsteuer (Einschränkung Vorsteuerabzug). Dadurch hat der Bauhof gegenüber der privaten Wirtschaft immer einen Preisvorteil. Die Bauhofarbeit kann bei betriebswirtschaftlich günstiger Steuerung also mindestens genauso günstig angeboten werden wie in der privaten Wirtschaft.

Weiterhin hat die Verwaltung durch die Beauftragung des Bauhofes die Sozialverträglichkeit der Leistungen sichergestellt. Anders als bei einer Fremdvergabe mit möglicherweise untertariflicher Entlohnung der Mitarbeiter, die sich im Vorfeld nicht immer transparent darstellen lässt, haben die Mitarbeiter des Bauhofes einen gesicherten, tariflich gebundenen Arbeitsplatz.

Erfahrungsgemäß muss man sich für die Umgestaltung des Betriebes in Heiligenhafen bis hin zu der funktionierenden, ausgereiften Kosten-Leistungsrechnung und genauer Aufschlüsselung der Leistungsbeziehungen mit dem Anlegen von ersten Katastern und Leistungsverzeichnissen ein Zeitfenster von mindestens 5 Jahren setzen. Diese Zeitspanne muss gewählt werden, da

die zusätzlichen Aufgaben und Anforderungen außerplanmäßig zur täglichen Bauhofarbeit umgesetzt werden müssen. Diese Anstrengungen erfordern zusätzlichen Personalbedarf; die Pflege der Kataster und Leistungsverzeichnisse sogar dauerhaft.

10. Fazit

Eine Kleinstadt wie Heiligenhafen sollte bei der Auswahl der geeignetsten Organisationsform ihrer Betriebe sicherlich steuerliche Aspekte, Betriebskosten, Tarife usw. im Auge behalten. Jedoch schafft eine Vielzahl einzelner Unternehmen mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen eine undurchsichtige und schwer kontrollierbare Konstellation, deren einzelne Vorteile im Dickicht der verworrenen Beziehungen zu Lasten der Effizienz und Handhabbarkeit wieder aufgezehrt werden und darüber hinaus zusätzliche Kosten generieren. Einfache Strukturen und klar geregelte Leistungsbeziehungen mit der Fusion ursprünglicher Bereiche, die eigentlich vergleichbare Dinge erledigen bzw. die gleichen Ressourcen zur Aufgabenerledigung benötigen, können eine handhabbare Alternative zu den jetzigen Strukturen, deren ständige Erweiterung auch auf historischen Entwicklungen in Heiligenhafen beruht, darstellen. Auch bezüglich Steuerung und Lenkung durch Stadtverwaltung und Gemeindevertretung muss eine einfache Struktur erkennbar sein, damit das Betriebsgeschehen überhaupt von „normalen“ Menschen verstanden werden kann. Zusätzliche externe Unterstützung bzw. die beratende Begleitung der fachlich versierten Leitungsebenen unterstreichen praktikable Betriebsformen, die auch von allen Beteiligten und der Mitarbeiterschaft getragen werden können.

Dieser Bericht benennt bewusst Missstände und Verbesserungspotential mit folgenschweren Empfehlungen zur Umstrukturierung der Unternehmen und der Verwaltung in Heiligenhafen. Diese Erfordernisse sind aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre deutlich geworden.
Sicherlich lassen sich im Bereich des Bauhofes unabhängige Schritte zu dessen wirtschaftlicher Verbesserung aufstellen – grundsätzlich ist auch in den anderen Bereichen generelles Umdenken erforderlich, um aus den gewachsenen Strukturen und ehemals sicherlich begründbaren Entscheidungen ein brauchbares Konstrukt zu schaffen. Der Vorschlag der KUBUS GmbH stützt sich auf heutige Entwicklungen und Möglichkeiten der Umgestaltung öffentlich-rechtlicher Konzepte und versucht, neben steuerlich günstigen Konstellationen und Finessen auch attraktive, zukunftsweisende Perspektiven für die Mitarbeiter zu schaffen, deren Motivation und Identifikation mit den Aufgaben der Garant für eine effiziente Leistungserbringung in sorgsam ausgewählten Strukturen ist. Das organisatorische Korsett stellt einen wichtigen Teil effizienter und

wirtschaftlicher Betriebskonstellationen dar; Kommunikation und Miteinander der handelnden Personen sind nach wie vor die wichtigste Säule des Erfolgs.

Aufgaben und Betriebszweige müssen zukünftig unter eine kritische Lupe genommen werden, damit Kosten nicht aus dem Ruder laufen. Daher ist eine Untersuchung in einzelnen Bereichen mit der Entwicklung strategischer, zukunftsweisender Konzepte die einzige Lösung, um auch auf Dauer mit sicheren Arbeitsplätzen agieren zu können. Dabei sind „hoffnungslose" Bereiche, die jeglicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Vernunft entbehren, aus dem Tätigkeitsportfolio der wirtschaftlichen Betätigung der Stadt Heiligenhafen zu entfernen. Die touristischen und strukturellen Veränderungen auf der Halbinsel Wagrien in den kommenden Jahren lassen Spielraum für eine zukunftsfähige Aufstellung der meisten städtischen Aktivitäten zu.

Der Bericht stellt eine globale Gesamtübersicht der Situation in Heiligenhafen dar. Die abgeleiteten Empfehlungen müssen in weiteren Teilschritten detailliert zur Umsetzung festgelegt werden. Im Bereich „Schwerpunkt Bauhof" finden sich bereits konkrete Details für eine aktive Veränderung der Betriebsstruktur und der Ablaufplanung. Generell lassen sich anhand der Vorgaben praktikable Schlüsse in Eigeninitiative ziehen. Wir, die KUBUS GmbH, stehen Ihnen auch weiterhin für die Umsetzung der Ziele gerne mit unseren Erfahrungen zur Verfügung bzw. beraten Sie in Detailfragen.

Anlagen
Benchmarkingtabellen KUBUS Bauhofbereich 2012

Schwerin, den 21.01.2014

Kerstin Magnussen Bereichsleiterin Verwaltungsmanagement, Organisation und Finanzen	Jens-Christian Monte Diplom-Ingenieur (FH)
Sybille Haubelt Assessorin jur.	Kai Voige Wirtschaftsprüfer – Steuerberater – Rechtsanwalt Berichtsteil Nr. 5