

WIBERA Wirtschaftsberatung AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
40227 Düsseldorf, Moskauer Straße 19

Stadt Wipperfürth
Herrn Stadtkämmerer
Kurt Orbach
Lüdenscheider Straße 48

51688 Wipperfürth

**WIBERA Wirtschaftsberatung AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft**

Moskauer Straße 19
40227 Düsseldorf
Postfach 10 54 44
40045 Düsseldorf
Tel.: +49 2 11 9 81-3
Fax: +49 2 11 9 81-40 00
www.pwc.com/de/wibera

**Ein Unternehmen der Gruppe
PwC Deutsche Revision**

Tel. Sekretariat: -40 42
Fax Sekretariat: -40 19
Tel. direkt: -25 72

18. November 2004

Betrachtung der Eigenbetriebe vor dem Hintergrund des NKFG

Sehr geehrter Herr Forsting,
sehr geehrter Herr Orbach,

in den neunziger Jahren wurden die Regiebetriebe der Stadt Wipperfürth teilweise in Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen umgewandelt (Abwasserbeseitigung, Hallenbäder, Baubetriebshof). Wie in vielen anderen Städten in Nordrhein-Westfalen waren die Beweggründe für diese organisatorische Verselbständigung u.a. die Schaffung von Transparenz für diesen rechtlich unselbständigen Teil der Stadtverwaltung mittels eines kaufmännischen (doppischen) Jahresabschlusses gemäß Eigenbetriebsverordnung, insbesondere für Zwecke der besseren Kostentransparenz und Gebührengerechtigkeit.

Am 10. November d.J. wurde das Kommunale Finanzmanagementgesetz NRW (NKFG NRW) im Landtag verabschiedet (gültig ab 1. Januar 2005). Der hierzu in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf sieht u.a. vor, dass die Städte ein kaufmännisch geprägtes Rechnungswesen einzuführen und einen (doppischen) Abschluss zu erstellen haben. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, inwieweit die damaligen Entscheidungen zur Gründung der Eigenbetriebe/eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen in Anbetracht der kommenden Veränderungen im Bereich des kommunalen Finanzmanagements neu zu überdenken sind.

...

Vorsitzender des Aufsichtsrats: WP StB Hans Wagener
Vorstand: Dr.-Ing. Ludger Mansfeld · WP StB Betriebsw. (grad) RA Franz-Josef Gräf · WP StB Dipl.-Kfm. Dr. rer. oec. Norbert Vogelpoth
Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf · Amtsgericht Düsseldorf HRB 860 · Konto: WestLB Düsseldorf 3 020 013, BLZ 300 500 00
Berlin · Bielefeld · Bremen · Dresden · Düsseldorf · Erfurt · Essen · Frankfurt/M. · Halle · Hamburg · Hannover · Kassel · Kiel · Köln · Leipzig · Magdeburg · Mainz
München · Nürnberg · Oldenburg · Saarbrücken · Schwerin · Stuttgart

Änderungen durch das NKFG als Anlass einer Reorganisation der Verwaltung

Das NKF wird den Kommunen künftig mehr Transparenz über den tatsächlichen Ressourcenverbrauch und die tatsächliche Vermögenslage gewähren (Ressourcenverbrauchskonzept). Wir sehen das NKF deshalb als einen Anlass eine organisationskritische Analyse vorzunehmen, ob sich die mit der Gründung von Eigenbetrieben erhofften Vorteile eingestellt haben. Sollte die Analyse ergeben, dass die Nachteile (z.B. Kosten des Jahresabschlusses, Verlängerung der Kommunikations- und Abstimmungswege zwischen Rat, Betriebsausschuss, Betriebsleitung, Kämmerei und Bürgermeister) nicht durch entsprechende Vorteile überkompensiert werden, könnte sich eine Rückführung in den städtischen Kernhaushalt empfehlen.

Die Abschlüsse nach NKF bieten künftig den Kommunen die Handhabe, auch nach einer Rückführung in den Kernhaushalt die Erträge und Aufwendungen so aufzubereiten, dass sie mit den bisher dem Rat zur Verfügung gestellten Informationen vergleichbar sind (Produktbereiche, Produktgruppen, (Teil-) Ergebnis- und (Teil-) Finanzrechnungen nebst Zielvereinbarungen und Kennzahlen).

Ursprüngliche Motive für die Gründung von Eigenbetrieben

Mit der Gründung von Eigenbetrieben verbindet sich in der Regel die Hoffnung Effizienzgewinne zu realisieren. Die Bestellung von Betriebsleitern, die den Eigenbetrieb gem. § 2 der Eigenbetriebsverordnung selbständig leiten, ermöglicht grundsätzlich eine eindeutige Zurechenbarkeit von Verantwortung. Die Erstellung von kaufmännischen (doppischen) Jahresabschlüssen auf der Grundlage eines eigenen Buchungskreises soll grundsätzlich dem Rat der Gemeinde und dem Betriebsausschuss (sowie der interessierten Öffentlichkeit) Transparenz über das Geschehen im Eigenbetrieb liefern.

Die den Betriebsleitern eingeräumte Selbständigkeit im Handeln (auf der Grundlage des Wirtschaftsplans), die erzwungene Publizität sowie die Möglichkeit von Sanktionen (z.B. Abberufung der Betriebsleitung) bringt in der Regel ein "Mehr" an Motivation und Verantwortung gegenüber dem Sondervermögen mit sich. Die Reputation des Betriebsleiters wird häufig nicht nur an dem Erbringen der satzungsmäßigen Leistung sondern auch an dem Erreichen bzw. Übererfüllen bestimmter monetärer Zielgrößen festgemacht. Dies führt z.B. zu einer geringeren Ausprägung des sogen. Dezemberfiebers und führt so zu geringeren Ausgaben.

Ein weiterer Grund für die Ausgründung von Betrieben ist die Schwierigkeit, die sich aus der Steuerung von einer Vielzahl von heterogenen Einheiten an einer zentralen Stelle ergeben. In der Privatwirtschaft wird dies beispielsweise auch daran deutlich, dass in großen Unternehmen

in sich homogene Bereiche (z.B. die Bereiche Immobilienmanagement oder EDV-Support) in selbständige Einheiten ausgegliedert werden, um die zentrale Unternehmenssteuerung nicht zu überlasten.

Die mit der Ausgründung verbundenen Vorteile sollten aber mindestens so groß sein, dass die mit ihr einhergehenden Nachteile überwogen werden. Als wesentlicher Nachteil ist insbesondere zu sehen, dass die Abstimmungs- und Kommunikationswege umständlicher bzw. zeitaufwändiger werden. Auch ist zu beobachten, dass die Selbständigkeit von Bereichen mit der Entwicklung von Eigeninteressen der Führungskräfte einhergehen kann, die dem übergeordneten Interesse der gesamten Stadt ggf. entgegensteht.

Nach unseren Erfahrungen überwiegen die Vorteile der Ausgliederung um so deutlicher, je größer die ausgegliederten Einheiten sind. Insbesondere im Bereich der Finanzbuchhaltung sind Mindestgrößen zu beachten, die auch qualifizierte Vertretungen erfordern. In kleineren Städten können die möglichen Vorteile - insbesondere wenn die Möglichkeit der Hebung von Effizienzgewinnen stark eingeschränkt ist - ggf. die Nachteile nicht überkompensieren.

Neben der Größe des Betriebes und der Eignung der handelnden Personen und deren effizienten Zusammenarbeiten spielen jeweils eine Reihe von stadt- und betriebsindividuellen Aspekten (z.B. Größe, steuerliche Verhältnisse, strategische Absichten, Querverbundvorteile, Mehrfacheinsatzbarkeit von Personal, Liquiditätspooling etc.) eine Rolle bei der Beantwortung der Frage, ob es sinnvoll ist, einen Eigenbetrieb fortzuführen oder in den städtischen Haushalt zurückzuführen.

I. Handlungsalternativen für die Stadt Wipperfürth

Auf der Basis dieser grundsätzlichen Überlegungen und auf Basis der im NKFG vorgesehenen Instrumente bzw. Normen ergeben sich für die Stadt Wipperfürth u.E. drei Handlungsalternativen:

- Erstens die Beibehaltung der betrieblichen Strukturen, aber Anpassung der Inhalte des Rechnungswesens von Stadtverwaltung und Eigenbetrieb (Kontenpläne, Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen usw.) gemäß dem in die EigVO NW neu eingefügten Abschnitt III "Sondervorschrift" zur Zulässigkeit der Anwendung des NKF im Eigenbetrieb, wonach die Eigenbetriebe ebenfalls nach den Vorschriften des NKF geführt werden dürfen (§ 27 EigVO neu);
- Zweitens die Beibehaltung der bisherigen Betriebsstrukturen mit parallel schnellstmöglicher Einführung einer Gesamtbilanz i.S.d. NKFG (§§ 116 f. GO neu i.V.m. §§ 49 ff. GemHVO

neu), um die Rückgewinnung des Gesamtüberblickes über die finanzwirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt als Ganzes (durch Erfassung und Konsolidierung der Jahresabschlüsse aller wirtschaftlich verselbständigten Betriebe und Gesellschaften der Stadt) zu beschleunigen sowie

- Drittens die Rückgliederung der bestehenden Betriebe in eine neue NKF-geprägte Finanzwirtschaft der Stadtverwaltung bei gleichzeitiger Bildung von NKF-Produktbereichen entsprechend der bisherigen Betriebsstrukturen. (In diesem Falle sollte der Übergang von der HGB-Rechnungslegung auf die NKF-Rechnungslegung durch die Übernahme der NKF-Regeln im Wege der freiwilligen Anpassung gemäß § 27 EigVO neu erleichtert werden.)

Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen die Überlegung nahe legt, die Entscheidung zur Gründung von Eigenbetrieben zu überdenken. Die Einführung des NKF ist insoweit als Anstoß zu sehen, die städtischen Ablauf- und Aufbauorganisation - einschließlich der Eigenbetriebe - insgesamt auf den Prüfstand zu stellen.

Nach unseren Erfahrungen hat die Gründung von Eigenbetrieben häufig zu einem deutlichen Effizienzgewinn geführt. Allerdings gibt es dabei Betriebe, die aufgrund der geringen Größe, der geringen Möglichkeit die Effizienz spürbar zu verbessern, der Schwierigkeit geeignetes Personal zu finden oder der Aufwändigkeit der Abstimmungsprozesse eine Weiterführung als Eigenbetrieb nicht sinnvoll erscheinen lassen.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, und stehen für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

WIBERA Wirtschaftsberatung Aktiengesellschaft
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Josef Rakel

Christoph Heck