

ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

VB 2/S-BC Strategisches Beteiligungscontrolling

Beteiligt:

20 Fachbereich Finanzen und Controlling

30 Rechtsamt

WBH Wirtschaftsbetrieb Hagen AöR

Betreff:

Steuerliches Risiko in den Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Hagen und dem Wirtschaftsbetrieb Hagen AöR (WBH) unter Berücksichtigung der neuen Umsatzbesteuerung ab dem Jahr 2023

Beratungsfolge:

18.11.2021 Rat der Stadt Hagen

Beschlussfassung:

Rat der Stadt Hagen

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat der Stadt Hagen beschließt die Umsetzung der in dieser Vorlage dargestellten Betrauung der Wirtschaftsbetrieb Hagen AöR (WBH).
2. Der Rat der Stadt Hagen nimmt die mit der Betrauung einhergehenden Veränderungen der Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Hagen für durch den WBH umzusetzende Maßnahmen zur Kenntnis.
3. Der Rat der Stadt Hagen beauftragt die Verwaltung, ein externes Beratungsunternehmen mit der Erstellung des Betrauungsaktes sowie der erforderlichen Satzungsänderung des WBH zu beauftragen. Bei der Satzungsänderung ist die in dieser Vorlage dargestellte Ausgestaltung des Verwaltungsrates umzusetzen.
4. In dem Betrauungsakt ist eine 18-monatige Evaluationszeit sowie eine Ausstiegsoption zu verankern.

Kurzfassung

Der Rat der Stadt Hagen hat 23.09.2021 unter der Drucksache 0961/2021 folgende Beschlüsse gefasst:

„Die Verwaltung wird beauftragt

- 1. zu prüfen, ob die Vorlagen 0155/2021 und 0155-1/2021 ganz oder in welchen Teilen in öffentlicher Sitzung beraten werden können. Diese Inhalte sind in der nächsten Sitzung des Rates öffentlich zu beraten.*
- 2. einen Vorschlag zur Ausgestaltung des Verwaltungsrates zu entwickeln, der*
 - a) allen Fraktionen und Gruppen Zugang zum Gremium gewährt und so die Informationen unmittelbar auch für diese Akteure verfügbar macht und*
 - b) für die Bezirksvertretungen eine angemessene Mitsprache sicherstellt.*
- 3. darzustellen, welche in der gültigen Satzung des WBH festgelegten Letztentscheidungsrechte und Genehmigungsvorbehalte des Rates und welche der dort ebenso festgelegten Mitwirkungsrechte der Fachausschüsse im Fall einer Betrauung verändert werden.*
- 4. am Beispiel der naturnahen Grünflächenpflege darzustellen, wie im Falle der Betrauung künftig Standards in den Aufgabenfeldern des WBH durch politische Gremien der Stadt Hagen festgelegt werden können.*
- 5. zu prüfen, ob eine Rückeingliederung der Gewässerunterhaltung, des Grünflächenmanagements und des Forstes in die Stadtverwaltung Hagen sinnvoll und durchführbar ist.*
- 6. im Falle der Betrauung zwingend eine begleitende Evaluation über einen Zeitraum von 18 Monaten zu verankern. In dieser soll ermittelt werden, ob die Ziele der Betrauung erreicht und die Rechte des Rates sowie der Bezirksvertretungen im gewünschten Maße Rechnung getragen werden. Sollte der Rat zu dem Ergebnis kommen, dass die Betrauung zum Verlust an Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten führt, ist eine Exit-Option vorzusehen. Das Recht des Rates, die Betrauung jederzeit beenden zu können, bleibt davon unberührt.“.*

Im Nachfolgenden werden die nach der durch die Verwaltung erfolgten Prüfung öffentlich zu beratenen Inhalte (Ziffer 1. des vorstehenden Beschlusses) wiedergegeben. Damit verbunden sind vorab ergänzende inhaltliche Ausführungen, insbesondere zum Verfahrensstand und zur Chronologie der gefassten Beschlüsse und der auf dieser Grundlagen durch die Verwaltung veranlassten Verfahrensschritte.

Anschließend folgen die Ausführungen zu den Beschlüssen 2. bis 6. der DS 0961/2021.

Begründung

A. Chronologie

Der Gesetzgeber hat die Umsatzbesteuerung für die öffentliche Hand mit Einführung des neuen § 2b UStG grundlegend geändert. Auf Grund dieser Rechtsänderung besteht ab dem Jahr 2023 das Risiko, dass ein Großteil der Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt und dem WBH umsatzsteuerpflichtig wird. Die mögliche Mehrbelastung für den städtischen Konzern würde jährlich ca. 2,5 Mio. € betragen.

Zur Vermeidung dieser Umsatzsteuermehrbelastung hat der Rat der Stadt Hagen bereits am 26.09.2019 (DS 0773/2019) beschlossen einen Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft zur steuerlichen Beurteilung der neu zu gestaltenden Leistungsbeziehungen zwischen dem WBH und der Stadt Hagen in Form eines Betrauungskes bei der zuständigen Finanzbehörde zu stellen. Hierbei sei darauf verwiesen, dass im Rahmen der Beratungen zur DS 0773/2019 bereits verschiedenen Alternativen beraten wurden, der Rat sich allerdings nach intensiven Diskussionen in der damaligen Kommission für Beteiligungen und Personal sowie im Haupt- und Finanzausschuss für die Betrauungslösung entschieden hat.

Der Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft wurde dem Rat der Stadt Hagen am 26.03.2020 (DS 0144/2020) zur Kenntnis gegeben und folgender Beschluss gefasst:

„1. Der Rat der Stadt Hagen nimmt den Antrag des WBH auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft zur Kenntnis.

2. Der Rat der Stadt Hagen beauftragt den Oberbürgermeister die Betrauung des WBH mit den in dieser Vorlage beschriebenen Leistungen durch einen Betrauungskes vorzubereiten und dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen.

3. Der Rat der Stadt Hagen beschließt, gemeinsam mit dem WBH eine Machbarkeitsstudie für die teilweise oder vollständige Rückführung des WBH in einen Eigenbetrieb in Auftrag zu geben.“.

Der Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft wurde sodann durch Ernst & Young (EY) beim Finanzamt eingereicht.

Mit folgenden vier Bereichen soll der WBH entsprechend der Antragstellung betraut werden und diese künftig als eigene Aufgaben wahrnehmen und hierfür eine Ausgleichszahlung (Zuschuss) erhalten:

- technische Planung, Bau und Unterhaltung von Straßen, Wegen, Plätzen, Radwegen, Fußgängerzonen (einschließlich von Bau und Betrieb von verkehrstechnischen Einrichtungen wie Ampeln), öffentlichen Brücken, Stützmauern, Treppenanlagen, Reinigung der Straßenentwässerungseinrichtungen
- Planung, Bau und Unterhaltung (einschließlich der Pflege und der Sicherstellung der Verkehrssicherungspflicht) von Spielplätzen, der

Außenanlagen von städtischen Grundstücken und Kindertagesstätten, Grün und Parkanlagen, Brunnen, Winterdienst im Rahmen der städtischen Streupflichten

- Durchführung der Gewässerunterhaltung und Ausbau und Renaturierung von Gewässern
- technische Unterstützungsleistungen im Bereich der Straßenbeleuchtung

Folgende Varianten wurden in der Machbarkeitsstudie von EY geprüft und sind in der nichtöffentlichen Vorlage 0155/2021 unter Ziffer II. dargestellt:

- Variante 1: Rückführung der AöR in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung (ebE)
- Variante 2: teilweise Rückführung der AöR in eine ebE
- Variante 3a: teilweise Rückführung mit Personalbeistellung durch die ebE
- Variante 3b: teilweise Rückführung mit Betriebsführungsvertrag für die ebE

Die Beauftragung einer Machbarkeitsstudie zur teilweisen oder vollständigen Rückführung des WBH in einen Eigenbetrieb (siehe Ziffer 3. des Beschlusses vom 26.03.2021) als Alternative erfolgte ausschließlich deshalb, weil lange nicht klar war, ob und wann die Finanzverwaltung eine verbindliche Auskunft für die Betrauungslösung erteilen würde. D. h. nur für den Fall, dass die verbindliche Auskunft nicht oder nicht rechtzeitig erteilt würde, sollten geprüfte Alternativen zur Vermeidung von Zeitverlusten vorliegen.

Mit dem Beschluss vom 26.09.2019 (DS 0773/2019) hat der Rat der Stadt Hagen bereits einen Grundsatzbeschluss zur Umsetzung der Betrauungslösung getroffen, der durch den Beschluss vom 26.03.2020 (DS 0144/2020) konkretisiert wurde. Die Finanzverwaltung hat mit Datum vom 23.02.2021 die beantragte verbindliche Auskunft für die Betrauungslösung erteilt. Damit erwies sich der Grundsatzbeschluss zur Umsetzung der Betrauungslösung als rechtlich umsetzbar. Ein Rückgriff auf die Varianten der Machbarkeitsstudie war damit entsprechend der Priorität des Beschlusses nicht mehr angezeigt.

Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass nur für einen konkret geplanten Sachverhalt ein Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft gestellt werden kann und die Bindungswirkung dieser Auskunft auf den in der Antragstellung dargestellten konkreten Sachverhalt beschränkt ist. Eine Veränderung des Sachverhaltes zum Beispiel durch das Herauslösen einzelner Positionen, stellt die Bindungswirkung der verbindlichen Auskunft in Frage.

Hierauf hat die Verwaltung bereits in der Diskussion zu der Vorlage 0773/2019 hingewiesen und verdeutlicht, dass mit dem Antrag auf Erteilung einer Verbindlichen Auskunft auch die verbindliche Absicht zur Umsetzung des dargestellten Sachverhaltes verbunden ist. Die Beschlussfassung im Rat zur Vorlage 0773/2019 erfolgte im Übrigen einstimmig.

Mit den Vorlagen 0155/2021 und 0155-1/2021 wird nach dem Verständnis der Verwaltung der o. g. Grundsatzbeschluss als Auftrag des Rates vollzogen, dessen Inhalt die Darstellung und Vorbereitung einer Betrauung ist.

B. Öffentlich zu beratende Inhalte der Vorlagen 0155/20212 und 0155-1/2021

I. Betrauungslösung

Mit der in den Vorlagen 0773/2019 und 0144/2020 dargestellten Betrauungslösung wird die Umsatzsteuerbelastung für die bisherigen Leistungen die der WBH für die Stadt Hagen erbringt eliminiert. Das steuerliche Risiko wurde mit rd. 2,3 Mio. € beziffert.

Im Gegensatz zur derzeitigen Leistungsvereinbarung handelt es sich bei einem Betrauungsakt nicht um eine privatrechtliche Rechtsgrundlage die einen Leistungsaustausch begründet.

Bei der Betrauungslösung werden die Aufgaben aus den oben genannten vier Bereichen seitens der Stadt durch eine Satzungsänderung auf den WBH übertragen. Diese Aufgabenübertragung ist beihilferechtlich durch einen Betrauungsakt abzusichern.

Der WBH erfüllt diese Aufgaben im eigenen Namen, auf eigene Rechnung und in Erfüllung seines originär eigenen Gesellschaftszwecks. Er handelt somit ausschließlich im eigenen Interesse und in eigener Verantwortung und nicht für die Stadt zwecks Unterstützung bei der Erfüllung der dieser obliegenden hoheitlichen Aufgaben. Das bedeutet aber nicht, dass die Stadt Hagen als Eigentümer des WBH sämtliche Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand gibt, wie nachfolgend auch dargestellt wird.

Hierdurch entsteht auf Ebene des WBH ein originärer Finanzierungsbedarf, der durch Zuschüsse seitens der Stadt gedeckt werden muss.

Entsprechend den durch die Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen für die Abgrenzung von Leistungsentgelten einerseits und echten Zuschüssen andererseits ist vorliegend diesbezüglich kein umsatzsteuerlich relevanter Leistungsaustausch gegeben, so dass eine Steuerbarkeit entfällt.

Ein echter Zuschuss liegt vor, weil die Zuwendung nicht für konkrete Leistungen im Interesse der Stadt gewährt wird, sondern für die Erfüllung der Aufgaben des WBH. Aus diesem Grund ist die Übertragung von Detailaufgaben, die Steuerung oder der Einfluss seitens der Stadt auf den WBH im Gegensatz zur bisherigen Leistungsvereinbarung eingeschränkt.

1. Wirtschaftliche Steuerung und Einfluss der politischen Gremien

a) Wirtschaftsplan als zentrales Steuerungsinstrument

Mit einer Betrauungslösung gehen aus steuerrechtlichen Gründen auch Änderungen hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten durch die politischen Gremien und die bisherige städtische Auftraggeberfunktion einher. Als zentrales Instrument zur

Steuerung des WBH und zur Bestimmung der Zuschüsse (Ausgleichsleistung) dienen der jährlich aufzustellende Wirtschaftsplan sowie der Jahresabschluss.

Sowohl der Wirtschaftsplan als auch der Jahresabschluss unterliegen der Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat des WBH, in dem die vom Rat entsandten Vertreter sitzen. Die Beschlüsse des Verwaltungsrates zum Wirtschaftsplan und zum Jahresabschluss stehen gem. § 11 Absatz 4 der WBH-Satzung unter dem Entscheidungsvorbehalt des Rates. Mit der Umsetzung der Betrauungslösung bleiben diese Zuständigkeiten unverändert bestehen.

Zur Sicherstellung einer ausreichenden Steuerung des WBH ist eine detaillierte Aufbereitung des Wirtschaftsplans, z. B. hinsichtlich konkreter Leistungsstandards und maßnahmenschärfer Planung, erforderlich. Hierzu ist ein noch zu entwickelndes Ziel- und Kennzahlensystem zu implementieren, das gleichzeitig die Grundlage für den Wirtschaftsplan bildet. Zur Steuerungsvereinfachung folgt dabei die Kostenrechnungssystematik des WBH in diesen Sparten der normierten Produktstruktur der Stadt Hagen.

Beihilferechtlich ist im Rahmen des Jahresabschlusses des WBH über eine sog. Trennungsrechnung verpflichtend durch den Wirtschaftsprüfer nachzuweisen, ob und in welcher Höhe die Ausgleichszahlung die berücksichtigungsfähigen Nettokosten übersteigt (Überkompensation). Regelungen zu Überkompensationen sind verpflichtend im Betrauungsakt aufzunehmen. Überkompensationen können entweder zurückgefordert oder im nachfolgenden Wirtschaftsplan angerechnet werden.

Die generelle Systematik hinsichtlich der Aufstellung und Verabschiedung des Wirtschaftsplans bzw. der Feststellung des Jahresabschlusses durch den Verwaltungsrat des WBH und den Rat der Stadt Hagen bleibt unverändert bestehen. Faktisch beschließen die Organe damit über die Höhe der jährlichen Zuschüsse bzw. Ausgleichsleistung.

Die inhaltliche Ausgestaltung der Wirtschaftsplanung, z. B. hinsichtlich konkret durchzuführender Investitionsmaßnahmen orientiert sich hierbei an den Vorgaben der politischen Beschlussfassung bzw. den verantwortlichen Gremien.

b) Unterjährige Änderung des Wirtschaftsplans

Die Betrauungslösung ermöglicht auch unterjährig eine Disposition der im Wirtschaftsplan beschlossenen Ausgleichsleistung zwischen den einzelnen Unterhaltungssparten. Somit kann der WBH auf veränderte Bedarfe oder Maßnahmenerfordernisse reagieren. Damit Abweichungen vom Wirtschaftsplan im Rahmen der Jahresrechnung nachvollziehbar werden, ist die Trennungsrechnung an der Produktstruktur der Stadt Hagen auszurichten.

Bei Gesamtbudgetüberschreitungen oder Verschiebungen innerhalb ursprünglich geplanter städtischer Investitionsmaßnahmen kann über den Betrauungsakt geregelt werden, dass der WBH dies im Wege eines geänderten Wirtschaftsplans dem

Verwaltungsrat und dem Rat der Stadt Hagen zur Entscheidung vorlegt. Hierfür ist zwischen der Verwaltung und dem WBH ein Ziel- und Kennzahlensystem zu entwickeln, damit unterjährig ggf. über einen Nachtragswirtschaftsplan gesteuert werden kann.

c) Politische Einflussnahme der städtischen Gremien

Die Betrauungslösung verfolgt neben der beihilferechtskonformen Ausgestaltung des Verhältnisses Stadt/WBH insbesondere das Ziel, die sich aufgrund der Neuregelung der Besteuerung der öffentlichen Hand ergebenden beträchtlichen umsatzsteuerlichen Risiken zu minimieren. Unter Berücksichtigung dessen wurde die Betrauungslösung im Hinblick auf die steuerliche Umsetzbarkeit im Rahmen eines Antrages auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft mit der Finanzverwaltung abgestimmt. Die positive Auskunft wurde inzwischen am 23.02.2021 erteilt.

Da eine verbindliche Auskunft nur dann Bindungswirkung entfaltet, wenn die Umsetzung entsprechend dem in der Auskunft geschilderten geplanten Sachverhalt erfolgt, sind diese Vorgaben zukünftig zu beachten. Andernfalls besteht das steuerliche Risiko, dass die Finanzverwaltung zulässigerweise von ihrer Einschätzung aus der verbindlichen Auskunft abweicht und umsatzsteuerliche Mehrbelastungen resultieren.

Neben den steuerlichen Rahmenbedingungen sind in erster Linie die kommunalrechtlichen Vorgaben zu beachten um die künftige Schnittstelle zur Übergabe von öffentlichen Infrastrukturprojekten im Rahmen der geplanten Betrauung zu definieren.

So müssen die politischen Entscheidungsgremien, Rat und BVen entsprechend ihrer Zuständigkeit, auch künftig die Möglichkeit haben die wesentlichen Elemente einer Baumaßnahme in ihrer Planungsphase abschließend zu bestimmen.

Hier ist es zielführend die Übergabeschnittstelle in Anlehnung an die Leistungsphasen (Lph) der HOAI zu bestimmen. Dabei soll die Stadt Hagen – hierbei sind immer die Verwaltung und die politischen Gremien gemeint – die Zuständigkeit bis (einschließlich) Leistungsphase III, in welcher die wesentlichen Elemente der Planung in dem jeweils notwendigen Detailierungsgrad fixiert werden, behalten.

So ist im Rahmen der Entwurfsplanung (Lph III) beispielsweise die grundsätzliche Beschlussfassung über das „Ob und Wie“ einer Investition oder die Festlegung von Ausbaustandards für die Stadt enthalten. Ebenso auch alle Fragen zur Linienführung, Spurigkeit von Straßen, Zuordnung und Breiten von Radwegen, Fußwegen, Ausgestaltung von Spielplätzen, Grünanlagen etc. (Beispielhaft dargestellt in den Anlage 2 und 3).

Demgegenüber wird der WBH mit der technischen Ausführungsplanung ab Leistungsphase IV (Genehmigungsplanung) bei Ingenieurbauwerken und Verkehrsanlagen sowie Freianlagen betraut.

Unbeachtet dieser für die Bindungswirkung der verbindlichen Auskunft relevanten Grundsatzregelung sollen für die Arbeitseffizienz erforderliche Detailregelungen im Rahmen des Workflows erfolgen.

Eine Mitwirkung der Stadt Hagen an Planungsmaßnahmen, die über diese Grenzen hinausgeht (sei es z. B. durch Mitwirkung an der Aufstellung des Wirtschaftsplanes oder Übernahme von Planungsleistungen in weiteren Planungsphasen) birgt bei der Betrauungslösung die o. g. steuerlichen Risiken und kann zu beachtlichen umsatzsteuerlichen Mehrbelastungen führen. Eine Mitwirkung der Stadt Hagen im Rahmen der im Betrauungsakt festgelegten Grenzen wird dagegen als unproblematisch angesehen.

Neben dem Wirtschaftsplan bleibt natürlich immer noch eine Eingriffsmöglichkeit über den Verwaltungsrat des WBH (VR). Allerdings muss auch der VR, wie bisher auch, die nach Satzung und GO NRW vorgesehene Eigenständigkeit der Wirtschaftsführung des Vorstandes beachten. Hier könnte der Rat nach GO NRW Weisungen an die Mitglieder des VR erteilen, diese allerdings natürlich auch nur zu eher grundsätzlichen Fragen.

Der kommunale Einfluss auf die Erfüllung der Aufgaben wird grundsätzlich über die Organe der AöR, d. h. den Vorstand und den Verwaltungsrat, ausgeübt. Ein direktes Weisungsrecht des Rates oder gar eines Stadtausschusses oder der Bezirksvertretungen gegenüber dem Vorstand in Einzelfragen besteht demgegenüber nicht, so dass der Rat oder auch Ausschüsse nicht den WBH zu bestimmten Einzelmaßnahmen anweisen können. Gleichwohl sind entsprechende Vorschläge, prioritäre Bitten und Anregungen, die sich der WBH zu eigen macht, natürlich weiterhin möglich.

d) Rechte und Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen aus der GO

Die Aufgaben der Bezirksvertretungen sind in § 37 GO NRW geregelt. Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit der beabsichtigten Betrauung auf den WBH dürfte die Regelung in § 37 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c) und Sätze 2 bis 4 GO NRW sein:

„1) Soweit nicht der Rat nach § 41 Abs. 1 ausschließlich zuständig ist, entscheiden die Bezirksvertretungen unter Beachtung der Belange der gesamten Stadt und im Rahmen der vom Rat erlassenen allgemeinen Richtlinien in allen Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht, insbesondere in folgenden Angelegenheiten:

c) die Festlegung der Reihenfolge der Arbeiten zum Um- und Ausbau sowie zur Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen, Wegen und Plätzen von bezirklicher Bedeutung einschließlich der Straßenbeleuchtung, soweit es sich nicht um die Verkehrssicherungspflicht handelt;“

Die näheren Einzelheiten sind in der Hauptsatzung zu regeln. In diesem Kontext gilt es die Regelung in § 10 Abs. 4 Nr. 1 der Hauptsatzung zu berücksichtigen. Hiernach

sind die Bezirksvertretungen entscheidungszuständig für die „Ausbauplanung von Straßen, Wegen und Plätzen sowie deren Unterhaltung und Instandsetzung einschl. Straßenbegrünung und Straßenbeleuchtung, sowie die Festlegung der Reihenfolge dieser Arbeiten“.

Die Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht ist von den Entscheidungszuständigkeiten der Bezirksvertretungen ausdrücklich ausgenommen. Dementsprechend muss der Betrauungsakt die vorgenannten Entscheidungszuständigkeiten der Bezirksvertretungen in geeigneter Weise berücksichtigen, da ansonsten ein unzulässiger Eingriff in deren Rechte nach der GO NRW bzw. nach der Hauptsatzung anzunehmen wäre. Mit der Beteiligung der Bezirksvertretungen bis einschließlich Lph III werden diese Rechte beachtet. Dies wurde im Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft entsprechend berücksichtigt. Eine Abweichung von den im Betrauungsakt geplanten Regelungen würde allerdings die gleichen steuerlichen Risiken nach sich ziehen, wie bereits oben beschrieben.

e) Zusammenfassung der künftigen Einflussmöglichkeiten der politischen Gremien aus der Vorlage 0155-1/2021

Als zentrales Instrument zur Steuerung des WBH dienen der jährlich aufzustellende Wirtschaftsplan sowie der Jahresabschluss. Sowohl der Wirtschaftsplan als auch der Jahresabschluss unterliegen der Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat des WBH, in dem die vom Rat entsandten Vertreter sitzen. Die Beschlüsse des Verwaltungsrates zum Wirtschaftsplan und zum Jahresabschluss stehen gem. § 11 Absatz 4 der WBH-Satzung unter dem Entscheidungsvorbehalt des Rates. Mit der Umsetzung der Betrauungslösung bleiben diese Zuständigkeiten unverändert bestehen.

Im Unterhaltungsbereich agiert der WBH heute und bei der Betrauungslösung auch zukünftig im Rahmen des Wirtschaftsplans eigenständig. Die politische Einflussnahme ändert sich hier nicht. Grundlage der Betrauung können auch zu definierende Unterhaltungskonzepte mit entsprechenden Standards sein. Einzelaufträge aus Mitteln der Bezirksvertretungen können auch künftig erteilt werden. Diese Einzelaufträge sind allerdings vom WBH mit Umsatzsteuer abzurechnen.

Die inhaltliche Ausgestaltung der Wirtschaftsplanung, z. B. hinsichtlich konkret durchzuführender **Investitionsmaßnahmen** orientiert sich an den Vorgaben der politischen Beschlussfassung bzw. den verantwortlichen Gremien. Die politischen Entscheidungsgremien, Rat und Bezirksvertretungen haben entsprechend ihrer Zuständigkeit, auch künftig die Möglichkeit **die wesentlichen Elemente** einer Baumaßnahme in ihrer Planungsphase abschließend zu bestimmen. Die Stadt Hagen – hierbei sind die Verwaltung und die politischen Gremien gemeint – behält bei der Betrauungslösung die **Zuständigkeit bis einschließlich HOAI Leistungsphase III**, in welcher die wesentlichen Elemente der Planung fixiert werden. Der Detailierungsgrad wurde anhand der Anlagen 2 und 3 zur DS 0155/2021 dargestellt. Die grundsätzliche Beschlussfassung über das „Ob und Wie“

einer Investition oder die Festlegung von Ausbaustandards für die Stadt obliegt weiterhin den politischen Gremien.

2. Externe Begleitung bei der Umsetzung

Wie bereits dargestellt, ist die Betrauungslösung wie folgt umzusetzen:

- a) Übertragung der Aufgaben aus den oben genannten vier Bereichen seitens der Stadt Hagen durch eine Satzungsänderung auf den WBH.
- b) Erstellung eines Betrauungsaktes, um die Aufgabenübertragung beihilferechtlich abzusichern.

Zur beihilfe- und steuerrechtlichen sichereren Umsetzung der Betrauungslösung ist die Beauftragung einer Beratungsleistung beabsichtigt. Der Aufwand für diese externe Beratung wird je zur Hälfte vom WBH und der Stadt Hagen übernommen.

3. Zusammenfassung

- Die Umsatzsteuermehrbelastung i. H. v. rd. 2,3 Mio. € für die bisherigen Aufgaben die der WBH für die Stadt Hagen erbringt wird eliminiert.
- Die Steuerung und Einflussnahme des WBH erfolgt grundsätzlich durch die Beschlussfassung über die laut Wirtschaftsplan zu zahlenden Zuschüsse an den WBH. Eine direkte Einwirkungsmöglichkeit politischer Gremien ist bis einschließlich HOAI Leistungsphase III gegeben, bei darüber hinausgehender direkter Einflussnahme bestehen steuerliche Risiken.
- Bei Einhaltung dieser Grundsätze entfällt das steuerliche Risiko.
- Die Betrauungslösung ermöglicht den Erhalt aller bisherigen Synergien.
- Eine verbindliche positive Auskunft der Finanzverwaltung liegt vor.
- Die Betrauungslösung entspricht der aktuellen politischen Beschlusslage (DS 0144/2020).
- Für die Umsetzung der Betrauungslösung werden externe Beratungskosten eingeplant.

C. Ausführungen zu den Beschlüssen zu 2. – 6. der DS 0861/2021

I. Beschluss zu 2

Vorschlag zur Ausgestaltung des Verwaltungsrates zu entwickeln

Gemäß § 114 Abs. 8 GO NRW besteht der Verwaltungsrat einer AöR aus dem vorsitzenden Mitglied und den übrigen Mitgliedern. Den Vorsitz führt der Oberbürgermeister. Soweit Beigeordnete mit eigenem Geschäftsbereich bestellt sind, führt derjenige Beigeordnete den Vorsitz, zu dessen Geschäftsbereich die der Anstalt übertragenen Aufgaben gehören. Der WBH ist dem Bereich des Technischen Beigeordneten Henning Keune zugeordnet. Da Herr Keune Mitglied des WBH Vorstandes ist, führt der Erste Beigeordnete und Stadtkämmerer, Herr Christoph Gerbersmann, den Vorsitz des Verwaltungsrates.

Die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates werden vom Rat für die Dauer der Wahlperiode gewählt; für die Wahl gilt § 50 Absatz 4 GO NRW sinngemäß.

Gemäß § 114a Abs. 8 i. V. m. § 108a Abs. 3 GO NRW sind 1/3 der übrigen Mitglieder, aus einer von der Versammlung der Beschäftigten des WBH gewählten Vorschlagsliste (Arbeitnehmervertreter), durch den Rat der Stadt Hagen in den Verwaltungsrat zu entsenden.

Die Beschlussfassung über die zu entsendenden Vertreter/innen der Stadt Hagen in den Verwaltungsrat des Wirtschaftsbetriebs Hagen (AöR) erfolgt nach dem in § 114 a Abs. 8 S. 5 i. V. m. § 50 Abs. 4 i. V. m. § 50 Abs. 3 GO NRW festgelegten Verfahren.

Auf die zu verteilende Anzahl der Sitze der übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates nehmen die fünf von der Versammlung der Beschäftigten zu besetzenden Sitze nicht teil.

Aus Sicht der Verwaltung sollte bei der Ausgestaltung des Verwaltungsrates die kleinstmögliche Größe zur Berücksichtigung aller Fraktionen und Gruppen gewählt werden, damit das Gremium weiterhin arbeitsfähig bleibt. Diese Mindestgröße wird bei 30 Mitgliedern erreicht.

1. dem Vorsitzende,
2. 19 politischen Vertretern und
3. 10 Arbeitnehmervertretern

Unter Nutzung des seitens des Fachbereichs des Oberbürgermeisters zur Verfügung gestellten Rechners zur Ermittlung der Sitzverteilung nach Hare-Niemeyer würden bei 19 politisch besetzten Verwaltungsratssitzen alle Fraktionen und Gruppen wie folgt berücksichtigt:

CDU	5 Sitze
SPD	5 Sitze
B90/Grüne	2 Sitze
AfD	2 Sitze
Hagen Aktiv	1 Sitz
BfHo/Die Partei	1 Sitz
FDP	1 Sitz
Linke	1 Sitz
HAK	1 Sitz

Zusätzlich zu den übrigen Verwaltungsratsmitgliedern soll, unter Berücksichtigung des Beschlusses der Bezirksvertretung Mitte zur DS 0155/2021 vom 09.06.2021, jeweils ein Mitglied der Bezirksvertretungen als beratendes Mitglied entsandt werden.

Damit könnte der Verwaltungsrat künftig aus 30 Mitgliedern sowie weiteren 5 beratenden Mitgliedern aus den Bezirksvertretungen bestehen.

Aufgrund der Größe des Verwaltungsrates empfiehlt die Verwaltung, künftig keine Sitzungsgelder zu zahlen.

II. Beschluss zu 3

Darstellung, welche in der gültigen Satzung des WBH festgelegten Letztentscheidungsrechte und Genehmigungsvorbehalte des Rates und welche der dort ebenso festgelegten Mitwirkungsrechte der Fachausschüsse im Fall einer Betrauung verändert werden.

Der kommunale Einfluss auf die Erfüllung der Aufgaben der AöR wird grundsätzlich über die Organe der AöR, d. h. den Vorstand und den Verwaltungsrat, ausgeübt. Allerdings sind einige Weisungs- oder Entscheidungsrechte des Rates gesetzlich in § 114 a GO NRW normiert, so z. B. im Hinblick auf den Erlass von Satzungen oder die Beteiligung der Anstalt an anderen Unternehmen. Außerdem kann in der Anstaltssatzung vorgesehen werden, dass bei Entscheidungen der Organe der Anstalt von grundsätzlicher Bedeutung die Zustimmung des Rates erforderlich ist.

Genau das ist mit § 11 Abs. 4 der Satzung des WBH erfolgt. Hierunter fallen die Feststellung des Wirtschaftsplans, die Feststellung des Jahresabschlusses, die Entlastung des Vorstandes, die Bestellung und Abberufung von Vorstandsmitgliedern, die Festlegung von Alleinvertretungsbefugnissen, Erlass und Änderung der Geschäftsordnung für den Vorstand, Benennung von allgemeinen Vertretern des Vorstandes, Unternehmensverträge i. S. d. §§ 291 und 292 Aktiengesetz, Benennung und Entsendung von Vertretern des WBH sowie deren Stimmabgabe in Gesellschafterversammlungen von Beteiligungsunternehmen, die Auflösung des WBH und Geschäfte mit einem über die Geschäftsordnung für den Vorstand festgelegten finanziellen Umfang.

Im Fall einer Betrauung können alle diese Regelungen bestehen bleiben, so dass die Letztentscheidungsrechte und Genehmigungsvorbehalte der gültigen WBH Satzung nicht verändert werden. Hierauf wurde bereits in der Vorlage 0155/2021 verwiesen. Die Verwaltung hat zu keinem Zeitpunkt einen Zweifel daran gelassen, dass diese Rechte unverändert bleiben sollen.

III. Beschluss zu 4

Am Beispiel der naturnahen Grünflächenpflege darstellen, wie im Falle der Betrauung künftig Standards in den Aufgabenfeldern des WBH durch politische Gremien der Stadt Hagen festgelegt werden können.

Im Status Quo stellt sich die Konstellation wie folgt dar:

Die Tätigkeiten der WBH AöR im Bereich der Grünunterhaltung umfassen im Wesentlichen Unterhaltungs- und Pflegetätigkeiten, Verschleiß- und Jahreskontrollen sowie Reinigungs- und Sichtkontrollen. Diesen Tätigkeiten liegen spezifische Intervalle und festgelegte Tätigkeiten für die jeweiligen Bezirke und den dortigen Bewirtschaftungsobjekten zugrunde, die im Wesentlichen aus der fachlichen und rechtlichen Notwendigkeit aber auch vor dem Hintergrund der damals notwendigen Konsolidierungsvorgaben der Kämmerei heraus durch den Auftraggeber "Stadt" festgelegt worden sind.

Vorlagen, betreffend die Gehölzschnittmaßnahmen oder die erforderlichen Baumfällmaßnahmen, werden weitergehend heute bereits dem Naturschutzbeirat, dem Ausschuss für Umwelt-, Klimaschutz und Mobilität und den Bezirksvertretungen zur Kenntnis vorgelegt.

Im Zuge einer Betrauung kann die Politik ein Pflegekonzepts für die Grünflächenunterhaltung aufstellen und verabschieden. Über dieses Instrument könnten – ausgehend von dem schon vorhandenen Starttableau – notwendige ökologische Standards, Pflegeintervalle oder Bepflanzungen etc. neu festgelegt oder übernommen werden. Dieses Grünflächenkonzept könnte unter Beteiligung und Information der Bezirksvertretungen dem Verwaltungsrat und dem Rat der Stadt Hagen zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Das Konzept dient als Grundlage zur Kalkulation der Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel im Haushalt und Wirtschaftsplan des WBH, damit der WBH die ihm übertragenen Aufgaben in entsprechender Art und angemessenem Umfang durchführen kann. Über den Stand der Abarbeitung der im Grünflächenkonzept definierten Tätigkeiten kann eine Information in die politischen Gremien gegeben werden.

Im Rahmen der formalen Ausgestaltung des Betrauungsaktes bzw. des Grünflächenkonzeptes wäre es zudem überlegenswert, ob bspw. bezirksweise Mittel veranschlagt werden, über deren situative Verwendung erst bei Bedarf durch separaten Beschluss des Verwaltungsrates im Laufe des Bewirtschaftungsjahres entschieden wird. Etwaige Anregungen zu Maßnahmenpriorisierungen könnten so adäquat berücksichtigt werden.

Einzelaufträge aus Mitteln der Bezirksvertretungen können auch künftig erteilt werden. Diese Einzelaufträge sind vom WBH mit Umsatzsteuer abzurechnen.

IV. Beschluss zu 5

Prüfen, ob eine Rückeingliederung der Gewässerunterhaltung, des Grünflächenmanagements und des Forstes in die Stadtverwaltung Hagen sinnvoll und durchführbar ist.

Die Aufgabe der Gewässerunterhaltung und die Funktion der Ordnungsbehörde ließen sich in der Vergangenheit insbesondere aus rechtlichen Gründen nur schwerlich in einer Organisationseinheit bzw. einem Amt abbilden. Aus diesem Grund wurde schon zu Zeiten des Stadtentwässerungsamtes die Untere Wasserbehörde als Aufsichtsbehörde für den Gewässerausbau und die Gewässerunterhaltung ausgegliedert und dem Umweltamt zugeführt. Mit Bildung der SEH AöR wurde dann die gesetzliche Gewässerunterhaltungspflicht auf 69 übertragen, da zum damaligen Zeitpunkt (im Gegensatz zur aktuellen rechtlichen Situation) die Übertragung der Gewässerunterhaltungspflicht auf eine AöR nicht möglich war.

Mit Gründung des WBH ergaben sich zahlreiche Synergien mit den übrigen Bereichen des WBH. Die Aufgabe der Gewässerunterhaltung wird seitdem im Auftrag für die Stadt Hagen durchgeführt. Zur Koordinierung der Unterhaltung und des Ausbaus der Gewässer ist zurzeit ein fester Mitarbeiter eingesetzt. Die

operativen Tätigkeiten an und in den Gewässern werden durch die Bereitstellung von Personal und Fahrzeugen aus sämtlichen Sparten des WBHs heraus bedient; z. B. durch die Mitarbeiter und Fahrzeuge aus dem Kanalunterhaltungsbereich, dem Grünunterhaltungsbereich und den Werkstätten. Durch diesen spartenübergreifenden Einsatz kann das Personal insbesondere bei spontan auftretenden Starkregenereignissen sowie in Hochwassersituationen schnell und flexibel disponiert werden, ohne hierbei separates Personal ausschließlich für den Gewässerunterhaltungsbereich vorhalten zu müssen. Weitere Synergien ergeben sich zudem durch den engen Austausch mit dem Bereich der Entwässerungsplanung und dem Bereich Bau. Die sich hieraus ergebenden Synergien sind offensichtlich und würden in großen Teilen bei einer Rückengliederung des Bereichs verloren gehen.

Die Betrachtung der Rückengliederung des Grünflächenmanagements umfasst im Folgenden die Bereiche der Grünunterhaltung, der Verkehrssicherung Bäume sowie des ingenieurtechnischen Bereichs für Grün-, Sport- und Spielplätze.

Zwischen den genannten Bereichen und den übrigen Sparten des WBHs bestehen heute wechselseitige Leistungsbeziehungen. Innerbetriebliche Leistungsverflechtungen bestehen bspw. zwischen den Bereichen Grün, Forst, Friedhof und Abwasser. So erbringt der Grünbereich u. a. Leistungen an Entwässerungsanlagen, wie Regenrückhaltebecken oder Kontrollleistungen an Bäumen im Forst und im Friedhofsgebiet. Ebenso wird auch die Ausbildungsgruppe im Garten- und Landschaftsbereich bereichsübergreifend an Objekten auf den Friedhöfen ausgebildet. Darüber hinaus teilen sich die Grünunterhaltung und die Straßenunterhaltung bzw. der Friedhofsgebiet gemeinsam Infrastrukturen auf den Betriebshöfen in Hohenlimburg und Haspe.

Die rückengliedernden Bereiche sind zudem nicht nur personal- sondern auch maschinen- und geräteintensiv. Die WBH AöR hat in den letzten 10 Jahren den Maschinen- und Fuhrpark stetig modernisiert und zugleich klimafreundlich aufgestellt. Die hohen Reparatur- und Wartungsleistungen aus der Vergangenheit vor Integration in die AöR konnten somit abgestellt und ein zusätzlicher Konsolidierungsbeitrag für den Kernhaushalt erzielt werden. Bei einer Rückgliederung bestünde unter Berücksichtigung der anhaltenden Haushaltsrestriktionen mitunter das Risiko eines Zurückfalls in die kostenintensiveren Bewirtschaftungsmuster. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass etliche Fahrzeuge und Maschinen nach der ersten Welle der Modernisierung nun in die Phase der Ersatzbeschaffung kommen. In den nächsten 5 Jahren ist von einem Ersatzbeschaffungsvolumen von schätzungsweise 1 - 2 Mio. € auszugehen.

Nicht zu vernachlässigen ist zudem der Effekt, dass eine größere Rückengliederung unweigerlich auch höhere Fixkosten für die übrigen Sparten des WBHs zur Folge haben wird, da sämtliche Querschnittsfunktionen auf die bisherige Struktur der AöR ausgerichtet sind.

Eine Rückengliederung des Forstbereichs hätte hingegen zur Folge, dass diese hoch defizitäre Sparte zukünftig durch Mittel aus dem Haushalt ausgeglichen werden müsste. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre weist die Sparte Forst rd. 1,5 Mio. €



Verlust pro Jahr aus. Es ist ebenfalls darauf hinzuweisen, dass die WBH AöR jährlich rund 0,25 Mio. € in die Flächenentwicklung des Forstes investiert, um somit den Bestand ökologisch und wirtschaftlich sinnvoll zu ergänzen. So hat der WBH AöR die Forstflächen seit 2011 von rd. 1.690 ha auf aktuell rd. 1.850 ha weiterentwickelt. Die finanziellen Mittel zur Weiterentwicklung des Bestandes müssten durch den Haushalt zusätzlich aufgebracht werden. Aus Synergiesicht ist zudem darauf hinzuweisen, dass einige Leistungen, wie z. B. die bisher über innerbetriebliche Leistung bezogene Verkehrssicherung der Bäume durch Fremdleistungen bezogen werden müsste.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Betrauungslösung keinerlei Auswirkungen auf die bisherigen Organisationstrukturen des Forstbereiches hätte, der 2011 mit Mehrheitsbeschluss des Rates auf den WBH übertragen wurde.

Zudem bestehen Leistungsverflechtungen zwischen der Tochter HEG und dem Forstbereich bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

In Abwägung der hier nur grob skizzierten Auswirkungen zeigt sich bereits deutlich, dass eine selektive Rückeingliederung nur einzelner Bereiche aus Gründen einer effektiven und effizienten Aufgabendurchführung nicht vorteilhaft ist.

Eine Rückeingliederung der Gewässerunterhaltung, des Grünflächenmanagements und des Forstes in die Stadtverwaltung Hagen führt aus steuerlicher Sicht zu folgenden Konsequenzen:

Die bestehende verbindliche Auskunft „Batrauung“ führt dazu, dass die seitens der Stadt an den WBH für die betrauten Bereiche zu leistenden Ausgleichszahlungen als echter nicht steuerbarer Zuschuss zu behandeln sind.

Diese Auskunft verliert im Falle einer Rückeingliederung jedoch ihre Bindungswirkung, da der zugrundeliegende Sachverhalt verändert wird. Damit besteht das Risiko der Umsatzbesteuerung auf die verbliebenen zu leistenden Zahlungen zwischen Stadt und WBH; die rückeinzugliedernden Bereiche sind hiervon nicht betroffen, da insoweit auf Ebene der Stadt Innenumsätze vorliegen.

Um wieder Rechtssicherheit zu erreichen, müsste eine neue verbindliche Auskunft eingeholt werden. Dies ist allerdings vergleichsweise zeit- und kostenintensiv. Eine positive verbindliche Auskunft kann allerdings nicht garantiert werden.

Weiterhin besteht die Gefahr, dass für die Übertragung von Liegenschaften des WBH auf die Stadt Hagen Grunderwerbsteuer anfallen. Ob hier eine grunderwerbsteuerfreie Gestaltung möglich ist, sollte ebenfalls über einen Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft abgesichert werden.

V. Beschluss zu 6

Im Falle der Betrauung zwingend eine begleitende Evaluation über einen Zeitraum von 18 Monaten zu verankern. In dieser soll ermittelt werden, ob die Ziele der Betrauung erreicht und die Rechte des Rates sowie der

Bezirksvertretungen im gewünschten Maße Rechnung getragen werden. Sollte der Rat zu dem Ergebnis kommen, dass die Betrauung zum Verlust an Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten führt, ist eine Exit-Option vorzusehen. Das Recht des Rates, die Betrauung jederzeit beenden zu können, bleibt davon unberührt.

Die Betrauung soll grundsätzlich eine Dauer von 10 Jahren nicht überschreiten. D. h. es handelt sich um eine Höchstgrenze und nicht um eine Mindestdauer. Insofern ist auch eine kürzere Laufzeit der Betrauung möglich. Eine inhaltsgleiche weitere Betrauung nach den 10 Jahren ist ebenfalls möglich.

Auch besteht jederzeit die Möglichkeit, die Betrauung durch einen entsprechenden Beschluss des Rates aufzuheben, da es sich bei der Betrauung um einen einseitigen Akt handelt. Eine gewünschte „Exit-Option“ nach einer Evaluation lässt sich durch eine Salvatorische Klausel im Betrauungsakt selbst verankern.

Inklusion von Menschen mit Behinderung

Belange von Menschen mit Behinderung

sind nicht betroffen

Auswirkungen auf den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung

keine Auswirkungen (o)

Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen sind in den Vorlagen 0155/2021 und 0155-1/2021 dargestellt.

gez.

Erik O.Schulz
Oberbürgermeister

gez.

Sebastian Arlt
Beigeordneter

gez.

Henning Keune
Technischer Beigeordneter

gez.

Christoph Gerbersmann
Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer

Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich

Oberbürgermeister

Gesehen:

Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer

Stadtsyndikus

Begeordnete/r

Die Betriebsleitung Gegenzeichen:

Amt/Eigenbetrieb:

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb: **Anzahl:**
