

**Sitzungsvorlage 2023/014**

Verfasser:

Ortsverwaltung Taldorf, Projektgruppe Ravensburg-Weingarten zur Fusion  
der Bau- und Betriebshöfe zu einem Zentralbauhof (ZBH), Regine Rist

Stand: 20.01.2023

Az.

Beteiligung:

|             |            |            |
|-------------|------------|------------|
| Gemeinderat | 30.01.2023 | öffentlich |
|-------------|------------|------------|

**Fusion der Bau- und Betriebshöfe Ravensburg – Weingarten zu einem gemeinsamen Zentralbauhof****Beschlussvorschlag:**

1. Die Ergebnisse der Projektgruppe "Interkommunale Zusammenarbeit der Bau- und Betriebshöfe Ravensburg – Weingarten" werden zur Kenntnis genommen.
2. Die Fusion der Bau- und Betriebshöfe Ravensburg – Weingarten zu einem gemeinsamen Zentralbauhof (ZBH) wird nicht umgesetzt.

## Sachverhalt:

Die Städte Ravensburg und Weingarten haben den Grundsatzbeschluss gefasst, die beiden Bau- und Betriebshöfe Ravensburg und Weingarten zu fusionieren. Gleichzeitig wurde an die zu gründende Projektgruppe der Auftrag erteilt, auf Grundlage weiterer Untersuchungen den Gemeinderäten Ravensburg und Weingarten Grundlagen für eine Entscheidung zur Umsetzung der Fusion zu erarbeiten.

Durch die Städte Ravensburg und Weingarten wurde eine Projektgruppe gegründet, welche sich mit den Themenfeldern Rechtsform, steuerliche Auswirkungen, personalrechtliche Fragestellungen und künftige Aufgaben des neu zu gründenden Zentralbauhofs (ZBH) umfangreich befasst hat. In der Projektgruppe waren zu jedem Themenfeld die Städte Weingarten und Ravensburg vertreten.

### I. Prüfung der Rechtsform und der steuerliche Auswirkungen:

In der jetzigen Struktur erfolgt die Aufgabenerledigung beider Bau- und Betriebshöfe jeweils in Form einer direkten Leistungsbeziehung zwischen Auftraggeber (Verwaltung) und Auftragnehmer (Bauhof als Dienstleister). Bei der Schaffung eines interkommunalen Zentralbauhofs würde dies bei der bisher praktizierten Vorgehensweise nach § 2b UStG zu einer Steuerbarkeit führen (auch private Unternehmer sind grundsätzlich in der Lage, die Dienstleistungen, die nicht dem hoheitlichen Bereich zugeordnet werden, zu erbringen), da eine Nichtsteuerbarkeit zu einer möglichen Wettbewerbsverzerrung führen würde. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass zu den künftigen Aufgaben des ZBH nicht nur hoheitliche Aufgaben, sondern auch freiwillige Aufgaben gehören werden, denn lediglich hoheitliche Aufgaben sind nicht zu besteuern.

Es wurde deshalb geprüft, ob der Gesetzgeber Lösungen zu dieser Situation anbietet mit der Intention, eine interkommunale Zusammenarbeit zu ermöglichen, ohne dass es zu einer Besteuerung kommt. Die Landesfinanzbehörden Bayern, NRW, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt hatten bereits bis Sommer 2022 Stellung zu Kooperationen und deren Einordnung in § 2b UStG in Form von abgestimmten Veröffentlichungen bezogen.

Inzwischen hat auch das Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg Stellung zur Wettbewerbsrelevanz bezogen, welche auf Bundesebene abgestimmt ist.

#### Abgestimmte Stellungnahme:

Demnach können größere Wettbewerbsverzerrungen ausgeschlossen werden, wenn nach dem Kommunalrecht des jeweiligen Landes eine umfassende Übertragung der Aufgaben eines Bau- oder Betriebshofs auf einen Privaten mit befreiender Wirkung ausgeschlossen ist. In Baden-Württemberg ist solch eine umfassende Übertragung der Aufgaben eines Bauhofs mit befreiender Wirkung auf einen Privaten rechtlich ausgeschlossen. Demgemäß könnten grundsätzlich sämtliche Aufgaben in Form einer Aufgabenübertragung an einen ZBH mit befreiender Wirkung übertragen werden.

#### Was bedeutet nun eine umfassende Aufgabenübertragung?

Es bedeutet, dass die Summe aller Aufgaben des Bauhofs an den neuen Rechtsträger übertragen werden.

#### Was bedeutet Aufgabenübertrag?

Man unterscheidet zwischen Aufgabendelegation und Aufgabenmandatierung:

- Eine **Mandatierung** bedeutet, dass ein ZBH mit der Durchführung einer Aufgabe eingeschaltet ist. Dies entspricht der bisherigen Arbeit der beiden Bau- und Betriebshöfe Ravensburg und Weingarten. Aufgaben an die Bau- und Betriebshöfe werden mittels Aufträge (Daueraufträge oder Einzelaufträge) durch die Verwaltung erteilt und abgerechnet. Standards, Leistungsverzeichnisse usw. werden von Seiten Auftraggeber – also Verwaltung – festgelegt.

- Eine **Delegation** bedeutet eine echte Aufgabenübertragung inkl. Aufgabenverantwortung. D.h. die Aufgaben werden originär auf den ZBH übertragen, welcher die Aufgaben eigenverantwortlich und im eigenen Namen ausführt. Einzelabrechnungen für erbrachte Leistungen gibt es nicht. Stattdessen wird der ZBH mit ausreichend Finanzen ausgestattet, um die Aufgaben in eigener Verantwortung abzuarbeiten.

Um eine Wirtschaftlichkeit für den künftigen ZBH zu gewährleisten und die Steuerbarkeit zu vermeiden, müsste eine **Aufgabendelegation** (=Aufgabenübertragung) erfolgen.

Dies hätte Auswirkung einerseits auf die Struktur im künftigen ZBH, andererseits auf die Verwaltungen. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Aufgabenübertragung an den künftigen ZBH das Know-How für die gesamte Aufgabenverantwortung beim ZBH liegen müsste. Daher müsste nach Einschätzung der Projektgruppe das Personal aus den Verwaltungen in den neuen ZBH "wandern" (dies entspricht im Übrigen einem Erfahrungsbericht aus Neu-Isenburg). Dort würde eine gemeinsame Verwaltung für die Aufgaben des ZBHs aufgebaut werden müssen. In den Verwaltungen Ravensburg und Weingarten wären die Aufgaben nur noch rudimentär angegliedert, ansonsten würde es Doppelstrukturen geben.

Bei dieser Vorgehensweise hätte man personelle und organisatorische Auswirkungen in den Verwaltungen beider Städte und im künftigen ZBH.

Erfahrungsberichte zu Aufgabendelegationen gibt es wenig. Ravensburg/Weingarten müsste Vorreiter sein, denn bisherige Fusionen wurden als gemeinsame Dienstleiter durchgeführt.

#### Zwischenergebnis:

- Die Gründung eines Zentralbauhofs Ravensburg/Weingarten wäre grundsätzlich möglich in Form einer AöR.
- Wenn dem künftigen ZBH die Gesamtheit der Aufgaben ("Gesamtpaket") in Form einer Aufgabendelegation übertragen wird, führt das zu einer befreienden Wirkung ohne Steuerbarkeit.
- Wenn der Weg einer Aufgabenübertragung auf den neuen ZBH eingeschlagen wird, hätte dies erhebliche Auswirkung auf die Struktur des neuen ZBH. Dieser müsste nicht Dienstleister sein, wie es bisher der Fall war, sondern die Gesamtheit der Aufgaben in Eigenverantwortung übernehmen. Dazu muss die entsprechende Fachkompetenz im Betrieb sein. Dies hätte wiederum personelle Auswirkungen auf die Verwaltungen Ravensburg / Weingarten, um Doppelstrukturen zu vermeiden.
- Einzelaufträge durch die Verwaltung führen nach wie vor zu Steuerbarkeit.
- Durchgriffe der Verwaltung auf den künftigen ZBH sind schwieriger.

#### II. Personal:

Auch personal- und arbeitsrechtliche Fragestellungen wurden aufgearbeitet. Dazu wurde ein Rechtsgutachten erstellt. Dieses setzt an der Fragestellung an, wie es gestaltet werden kann, dass die Aufgaben bei einem fusionierten neuen Betriebshof zukünftig unter denselben rechtlichen Rahmenbedingungen erbracht werden können (Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen). Im Teilprojekt wurden darauf aufbauend die finanziellen Auswirkungen untersucht, die aufgrund der Angleichung der Unterschiede entstehen würden.

Für den Fall einer Fusion wurden außerdem Überleitungsgrundsätze festgesetzt, um den Beschäftigten eine größtmögliche Rechtssicherheit zu gewährleisten.

#### Zwischenergebnis:

1. Eine Angleichung der Arbeitsbedingungen kann außerhalb eines Betriebsübergangs oder bei Vorliegen und im Wege eines Betriebsübergangs nach § 613a BGB vorgenommen werden – auch bei einer Aufgabendelegation.
2. Mit Blick auf eine vertrauensbildende Fusion beider Betriebshöfe wird empfohlen, die Angleichung der Arbeitsbedingungen im Wege eines Betriebsübergangs zu gestalten, um das höchste Maß an Rechtssicherheit für die Beschäftigten zu gewährleisten.
3. Die Fusion würde zu einem finanziellen Mehraufwand in Weingarten führen, da Unterschiede beispielsweise bei der Rufbereitschaft, bei der Eingruppierung oder der LOB angeglichen werden müssten.

### **III. Künftige Aufgaben des Zentralbauhofs:**

Die beiden Bau- und Betriebshofleiter haben sich mit ihrer Projektgruppe in mehreren Workshops mit den künftigen Aufgaben eines Zentralbauhofs beschäftigt. Dabei wurde eine gemeinsame Struktur erarbeitet.

In einem zweiten Schritt befasste sich die Projektgruppe mit der Situation, dass über mehrere Jahre eine Zwei-Standort-Lösung notwendig ist (da aktuell kein Grundstück für einen Neubau eines gemeinsamen Zentralbauhofs zur Verfügung steht). Erweiterungen an den bestehenden Standorten sind aufgrund der benötigten Fläche ausgeschlossen. Auch zu diesem Szenarium wurden die Struktur und die räumliche Aufteilung der zusammengeführten Aufgaben betrachtet und bewertet.

#### Zwischenergebnis:

- Bei einer Ein-Standort-Lösung können die gesteckten Ziele erreicht werden (Nutzung von Synergien, Abbau von Doppelstrukturen, Auslastung Maschinen und Fahrzeuge, Erhöhung der Attraktivität als Arbeitgeber, Sicherung der Qualität, Gewährleistung der Verkehrssicherheit usw.).
- Bei einer Zwei-Standort-Lösung gehen gewünschte Synergien und die Wirtschaftlichkeit teilweise verloren, denn Doppelstrukturen müssen teilweise aufrechterhalten werden. Sinnvolle Funktionszusammenhänge der Räumlichkeiten sind nicht durchgängig und die Trennung der Belegschaft auf zwei Standorte verhindert zudem ein Zusammenwachsen der Mannschaft.
- Synergieeffekte und eine höhere Wirtschaftlichkeit können sich nur mit einer konsequenten Neuordnung der Abteilungen an einem gemeinsamen Standort einstellen.

### **IV: Abschließende Bewertung der Projektgruppe:**

#### • Rechtslage:

Die Städte Ravensburg und Weingarten sind bei dem Projekt angetreten mit dem Ziel, einen gemeinsamen Dienstleister zu schaffen. Es gibt zwar Lösungen, um die interkommunale Zusammenarbeit von Bauhöfen zu ermöglichen und eine Steuerbarkeit zu vermeiden, die organisatorischen und personellen Auswirkungen sind jedoch größer als geplant. Bei einem neu gegründeten ZBH auf Grundlage der aktuellen Rechtslage wäre Ravensburg/Weingarten Vorreiter, ohne im Einzelnen abschätzen zu können, welche Auswirkungen die Aufgabendelegation tatsächlich hat – sei es im Durchgriff, sei es bei möglichen Doppelstrukturen und sei es bei der Akzeptanz

#### • Wirtschaftlichkeit:

Der gemeinsame Bauhof wird nicht zu Kosteneinsparungen führen. Geplant war, im ersten Schritt organisatorisch zu fusionieren, im zweiten Schritt (in mehreren Jahren) an einem gemeinsamen Standort auch örtlich zu fusionieren. Bei einer Übergangslösung muss dennoch in beide Standorte investiert werden, um die möglichen Synergien zu nutzen, rechtssicher zu agieren und den gemeinsamen Betrieb neu zu ordnen. Diese Investitionen an den zwei bisherigen Standorten wären bei der Realisierung einer Ein-Standort-Lösung verloren. Daher wären sie sicher nur marginal, so dass der ZBH mit zwei Provisorien leben müsste.

Schnellstens müsste daher in eine Ein-Standort-Lösung investiert werden, um die gesetzten Ziele erfüllen zu können. Dennoch sprechen wir hier von Jahren.

Neben den genannten Investitionen wird es auch im laufenden Betrieb zu Mehrkosten kommen (Personalkosten).

#### • Personal:

Aktuell befinden sich beide Bau- und Betriebshöfe in der Situation, dass Fachkräfte fehlen. Ein Ziel der Fusion war es, Mitarbeiter zu gewinnen und zu binden.

Bei der Fusion der beiden Betriebshöfe an einem Standort könnte das Ziel leichter erreicht werden (gemeinsame Ausbildung, gute Arbeitsumgebung bei einem modernen Arbeitgeber, gemeinsame Führungskräfte-Entwicklung, Identifikation mit dem Betrieb usw.).

Durch eine Fusion an zwei Standorten – dies über mehrere Jahre – kann das Ziel nicht erreicht werden. Die beiden Standorte wären über einen langen Zeitraum nur Provisorien. Die Organisation der Aufgaben von zwei Standorten aus führt zu Unruhe und nicht zu einer Verbesserung. In Weingarten besteht zudem ein gut funktionierender Bauhof. Kollegen, die von Weingarten nach Ravensburg kommen, erfahren eine Verschlechterung der Arbeitsumgebung. Auch Weingarten würde zu einem Provisorium, so dass es auch dort zu einer Verschlechterung für das Personal führen würde.

Eine Ein-Standort-Lösung wäre notwendig für die Ziele der Mitarbeitergewinnung und –bindung. Die Fusion zum jetzigen Zeitpunkt führt nicht zur Lösung der Herausforderungen, die mit dem Fachkräftemangel einhergehen. Jede der beiden Städte sollte separat eine Strategie entwickeln.

#### **V: Empfehlung:**

Die Projektgruppe empfiehlt, zum jetzigen Zeitpunkt die Fusion nicht durchzuführen und das Projekt zu beenden.

Eine enge Zusammenarbeit mit der Nachbarstadt ist jedoch sinnvoll, unabhängig von einer Fusion. Im Verlauf des Projektes hat man sich kennengelernt, sich ausgetauscht und auch ausgeholfen. Dies sollte auch künftig für eine gute Zusammenarbeit und einen gemeinsamen Austausch genutzt werden.

Insbesondere sollte jeder der beiden Bau- und Betriebshöfe die erarbeiteten Erkenntnisse für sich nutzen. Durch das Projekt wurde eine Vielzahl an Informationen aufgearbeitet. Diese können beide Bau- und Betriebshöfe für sich anwenden, um die eigenen Strukturen effizienter zu gestalten und die Organisation gegebenenfalls verbessern.


Unbenommen ist, dass sich die Städte Ravensburg und Weingarten im Verlauf der nächsten Jahre nochmals mit dem Thema beschäftigen, wenn ggf. ein gemeinsamer Standort gefunden wird. Denn in diesem Falle könnten die gemeinsam formulierten Ziele erreicht werden und man könnte auf mehr Erfahrung bei der Aufgabendelegation zurückgreifen.

#### **Kosten und Finanzierung:**

| <b>Ergebnishaushalt (konsumtiver Aufwand und Ertrag)</b> |   |
|--|---|
| <b>Gesamtkosten der Maßnahme</b>                         | € |
| <b>Mittelbereitstellung im Haushaltsplan</b>             |   |
| Kostenstelle (10-stellig)                                |   |
| Bezeichnung Kostenstelle                                 |   |
| Seite im Haushaltsplan                                   |   |
| Planansatz ordentlicher Sachaufwand                      | € |
| Sachkonto (Kostenart) und Bezeichnung                    |   |
| Planansatz ordentlicher Ertrag                           | € |
| Sachkonto (Kostenart) und Bezeichnung                    |   |
|  |   |
| <b>über-/außerplanmäßiger Mehraufwand</b>                | € |
| <b>Abdeckung</b>   | € |
| Kostenstelle, Auftrag, PS-Projekt                        |   |
| Bezeichnung  |   |
| Seite im Haushaltsplan                                   |   |
| Sachkonto (Kostenart) und Bezeichnung                    |   |
| <b>Abdeckung</b>   | € |
| Kostenstelle, Auftrag, PS-Projekt                        |   |
| Bezeichnung  |   |

|   |   |
|---|---|
| Seite im Haushaltsplan  |   |
| Sachkonto (Kostenart) und Bezeichnung                           |   |
| <b>Finanzhaushalt (investive Auszahlungen und Einzahlungen)</b> |   |
| <b>Gesamtkosten der Maßnahme</b>                                | € |
| <b>Mittelbereitstellung im Haushaltsplan</b>                    |   |
| Auftrag oder PS-Projekt   |   |
| Bezeichnung   |   |
| Seite im Haushaltsplan  |   |
| Planansatz Auszahlung   | € |
| Sachkonto (Kostenart) und Bezeichnung                           |   |
| Planansatz Auszahlung   | € |
| Sachkonto (Kostenart) und Bezeichnung                           |   |
| Planansatz Einzahlungen   | € |
| Sachkonto (Kostenart) und Bezeichnung                           |   |
| <b>Verpflichtungsermächtigung</b>                               | € |
| <b>über-/außerplanmäßige Mehrauszahlung</b>                     |   |
| <b>über-/außerplanmäßige Mehrauszahlung</b>                     | € |
| <b>üpl./apl. Verpflichtungsermächtigung</b>                     | € |
| <b>Abdeckung</b>  | € |
| Auftrag, PS-Projekt oder Kostenstelle                           |   |
| Bezeichnung   |   |
| Seite im Haushaltsplan  |   |
| Sachkonto (Kostenart) und Bezeichnung                           |   |
| Mehreinzahlung  | € |
| Sachkonto (Kostenart) und Bezeichnung                           |   |
| Verpflichtungsermächtigung                                      | € |
| <b>ergebniswirksame Folgekosten im Ergebnishaushalt</b>         |   |
| <b>jährliche Folgekosten netto gesamt</b>                       | € |
| davon Sachaufwand   | € |
| davon Personalaufwand   | € |
| davon Abschreibungen (Durchschnitt)                             | € |
| davon Zuschussauflösungen (Durchschnitt)                        | € |
| davon Erträge   | € |

**Klimawirkungsprüfung:**

| <b>Einschätzung der CO<sub>2</sub>-Relevanz</b>                                     |  |  |
|---|--|--|
|  | Hat der Beschlussgegenstand voraussichtlich Auswirkungen auf die CO <sub>2</sub> -Bilanz der Stadt Ravensburg? |  |
|   | Ja <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/> positiv<br><input type="checkbox"/> negativ |

### 1. Menge der CO<sub>2</sub>-Emissionen

- gering** → bis ca. 3 t CO<sub>2</sub> / Jahr (entspricht < 6,3 MWh<sub>el</sub> / 12 MWh Erdgas / 13.800 PKW km)
- mittel** → bis ca. 130 t CO<sub>2</sub> / Jahr (entspricht < 270 MWh<sub>el</sub> / 525 MWh Erdgas / 600.000 PKW km)
- erheblich** → über ca. 130 t CO<sub>2</sub> / Jahr (entspricht > 270 MWh<sub>el</sub> / 525 MWh Erdgas / 600.000 PKW km)

### 2. Dauer der CO<sub>2</sub>-Emissionen

- kurz** → max. 1 Jahr
- mittel** → 1 Jahr bis 10 Jahre
- langfristig** → 10 und mehr Jahre

### Textliche Begründung der Einschätzung (Kurzversion)

Text Sachverhalt

**Folgende Maßnahmen wurden getroffen, um die CO<sub>2</sub>-relevanten Auswirkungen zu optimieren:**

Text Sachverhalt

**Weitere Alternativen wurden geprüft / werden zur Prüfung empfohlen:**

Text Sachverhalt

### Klimawirkungsprüfung entfällt

- Beschlussgegenstand wurde bereits im **Gremium** am **Datum** bewertet.

### Anlage/n:

Keine