

Beschlussvorlage des Kreisausschusses

Grundsatzbeschluss zur Rekommunalisierung der Reinigungs- und Schulhausmeisterdienste

Beschluss-Antrag:

Der Kreistag beschließt, dass aufgrund der von der Verwaltung durchgeführten Vorprüfung die Errichtung eines Eigenbetriebs angestrebt wird, um auf diesem Weg die Gebäudereinigung und die Hausmeisterdienste sowie bei Bedarf weitere kommunale Dienstleistungen zu rekommunalisieren.

Der Kreistag beauftragt den Kreisausschuss, das für die Umsetzung notwendige Konzept sowie die Grundlagen für die Einrichtung des Eigenbetriebes einschließlich Betriebssatzung vorzulegen. Hierbei sind alle rechtlichen Rahmenbedingungen (Steuerrecht, Gesellschaftsrecht, Haushaltsrecht, Vergaberecht etc.) zu prüfen und zu berücksichtigen.

Des Weiteren sind folgende Ziele dabei einzuhalten:

- a) Die Arbeitsverhältnisse im Eigenbetrieb sollen Existenz sichernd, sozialversicherungspflichtig und tariflich entlohnt sein.
- b) Externem Reinigungs- und Hausmeisterpersonal kann im Sinne von Kontinuität ein Übernahmeangebot in die neue Betriebsform gemacht werden.
- c) Die Leistungserbringung soll ökologisch und ressourcen-schonend erfolgen.
- d) Die Kosten der Leistungserbringung sollen gegenüber der Variante Privatisierung nicht steigen. Hierzu sind entsprechende Kennzahlen zu entwickeln und dem Kreistag jährlich zu berichten.

Gleichzeitig wird der Kreistagsbeschluss vom 07. Mai 2007 aufgehoben, wonach die Gebäudereinigung im Rahmen personeller Fluktuation und Reorganisation schrittweise an externe Reinigungsdienste vergeben werden soll.

Für den Zeitraum bis zu einer Entscheidung und der ggf. danach folgenden Umsetzung gelten folgende Regelungen:

- 1. In personeller Hinsicht sollen altersbedingt ausscheidende Reinigungskräfte im Jahr 2012 weiterhin durch die Beauftragung externer Dienstleister aufgefangen werden.**
- 2. Um die Leistungserbringung im Bereich Gebäudereinigung und Hausmeisterdienste für das kommende Jahr zu gewährleisten, werden die Fremdreinigungsverträge bis Ende 2012 verlängert.**

Begründung:

Die Verwaltung wurde durch Kreistagsbeschluss vom 19. September 2011 beauftragt, ein Gesamtkonzept für ein gleichermaßen wirtschaftliches und sozial verträgliches Gebäudemanagement der Kreisliegenschaften dem Kreistag vorzulegen. Das Gesamtkonzept soll alle rechtlichen Rahmenbedingungen (Steuerrecht, Gesellschaftsrecht, Haushaltsrecht, Vergaberecht etc) berücksichtigen und die Möglichkeit der Überprüfung in eine neue oder bestehende privatrechtlich organisierte Gesellschaft des Landkreises beinhalten.

Die Verwaltung hat sich entsprechend dieses Auftrages in den vergangenen Monaten mit der Thematik auseinandergesetzt und verschiedene Möglichkeiten der Gestaltung untersucht. Zielsetzung bei dieser Untersuchung waren folgende Kriterien:

1. Die Organisationsform darf nicht zu zusätzlichen Kosten in Form bspw. von anfallenden Umsatzsteuern führen. Sie entspricht den Bedingungen des § 121 HGO und den Bedingungen des Vergaberechts für öffentliche Verwaltungen.
2. Die Organisationsform soll gegenüber der derzeitigen Praxis der Fremdvergabe Vorteile aufweisen, wie
 - a) den kommunalpolitischen Einfluss auf die soziale Dimension der Dienstleistung zu ermöglichen. Es gilt Existenz sichernde, sozialversicherungspflichtige, tariflich bezahlte Arbeitsplätze zu erhalten bzw. zu schaffen.
 - b) Ein stärkerer Einfluss auf die Qualität und den Preis der Dienstleistung ist maßgeblich.
 - c) Ökologische und ressourcenschonende Ziele können konsequent verfolgt werden.
3. Diese oben genannten Vorteile dürfen nicht dazu führen, dass die Kosten für diesen Bereich steigen. Die Rekommunalisierung erfolgt orientiert am betrieblichen Handeln und ökonomischen Vorgaben. Etwaiger Mehraufwand in der Entlohnung ist durch die eingesparte Umsatzsteuer und den Gewinnaufschlag der Privatunternehmen zu kompensieren. Dazu werden mit der Vorlage des endgültigen Konzepts betriebswirtschaftliche Kennzahlen ermittelt und zum Vergleich Privat- und Eigenerstellung für den Beginn sowie einmal jährlich dem Kreistag vorgelegt. Overheadkosten des Eigenbetriebs sind dabei als Allgemeinkosten einzurechnen.

Erläuterungen zu den Kriterien:

zu b) Unfachgemäßes Reinigen kann zu Schäden an den baulichen Einrichtungen führen. Dadurch werden Reparatur- und Renovierungsmaßnahmen nötig. Der Reinigungsdienst und der Hausmeisterdienst muss die Erhaltung der Gebäude im Fokus haben. Nicht nur Vertragserfüllung darf das Ziel sein, sondern es gilt, durch richtige Pflege dafür zu sorgen, dass Gebäude und Möbel länger erhalten bleiben. Ferner sollen Reinigungsdienste und Hausmeister bei der Anschaffung von Böden und Möbeln einbezogen werden, um durch die Verwendung von preiswerten, pflegeleichten und strapazierfähigen Materialien und Gegenständen zu einer nachhaltigen Entlastung des kommunalen Budgets beizutragen. In diesem Sinne erlaubt die kommunale Wahrnehmung der Aufgaben kurzfristige Reaktionen und ggf. erforderliche Nach- oder Ausbesserungen des Aufgabenumfangs. Dies führt zu Einsparungen, die bei einer Fremdvergabe dauerhaft nicht erreichbar sind, weil der entsprechende Einfluss fehlt und ein Nachhalten von Vertragsvereinbarungen zu einem höheren Bürokratieaufwand führt.

zu c) Dieses Ziel kann durch die Schulung von Hausmeistern hinsichtlich eines bewussten Umgangs mit Energie (Strom, Heizung etc.) erreicht werden. Öffentliche Gebäude sollten eine Vorbildfunktion haben, was Energieeffizienz betrifft, wobei die Hausmeister bei der Umsetzung eine Schlüsselfunktion einnehmen können. Durch geändertes Nutzerverhalten können Strom, Wasser, Heizenergie und Abfall eingespart werden. Die Energie Agentur NRW geht davon aus, dass durch ein verändertes Nutzerverhalten Energieeinsparungen bis zu 15 Prozent erreicht werden können, ohne dass nennenswerte Investitionen nötig sind. Darüber hinaus könnte die Nutzung umweltfreundlicher Reinigungsmittel einen Beitrag für die Umsetzung ökologischer Ziele leisten. Auch hier ist ein maßgeblicher Einfluss der Kreisverwaltung auf Materialauswahl und Personalentwicklung von entscheidender Bedeutung.

zu d) Wirtschaftliches Handeln ist oberste Prämisse der neuen Organisationsform. Das heißt, Rationalisierungsreserven sind auszuschöpfen, Arbeitsschritte und – abläufe sind zu optimieren. Mögliche Kostenvorteile einer Fremdvergabe sollen durch Optimierung der Organisation und effizientem Handeln kompensiert werden. Außerdem ist ein Vorteil öffentlicher Betriebe auf dem beschriebenen Tätigkeitsfeld auch darin zu sehen, dass mit fest angestelltem und qualifiziertem Personal gearbeitet wird, was zu mehr Effizienz führt. Um dies Nachprüfbar zu machen sind entsprechende Kennziffern zu entwickeln und dem Kreistag einmal jährlich vorzulegen.

Das Gutachten der RG Treuhand

Bezüglich der Wirtschaftlichkeits- und Kostenbetrachtungen sowie aufgrund der Vorgeschichte soll an dieser Stelle kurz auf das Gutachten der RG Treuhand (geänderter Stand vom 17.03.2011) eingegangen werden:

Das Gutachten der RG Treuhand weist einen deutlichen Kostenvorteil der Fremdreinigung gegenüber der Eigenreinigung aus. Es werden Kostenersparnisse von 2.256 T€ pro Jahr berechnet. Jedoch geht das Gutachten davon aus, dass eine sofortige und umfassende Umstellung erfolgt und dass durch einen kompletten

Ersatz der Eigenreinigungskräfte mit Fremdreinigungskräften die genannten Einsparungen möglich wären. Dieser Lösungsansatz hat sich jedoch als nicht praktikabel erwiesen und wurde auch von der damaligen Koalition aus CDU, FW und FDP nicht zur Umsetzung gebracht. Stattdessen war eine sukzessive Umstellung vorgesehen, die sich an der natürlichen Fluktuation orientieren sollte. Das Gutachten berücksichtigt aber nicht, dass mit dem Ausscheiden der älteren Kräfte im Zeitablauf sich bei Eigenreinigung ebenso Einsparpotentiale ergeben würden, da ausscheidendes Personal durch neues Personal ersetzt worden wäre, das in niedrigeren Stufen eingruppiert wäre. Diese Alternative wird in keiner Weise betrachtet, bewertet und in den Vergleich einbezogen.

Das Gutachten bietet zudem nur eine eingeschränkte Aussagekraft, weil Reinigungsintensität und Reinigungsqualität nicht einbezogen werden. Es erfolgt lediglich eine Berücksichtigung der Kosten. Die Prämissen der Eigenreinigung und Fremdreinigung sind aber nicht direkt vergleichbar, weshalb ein wirklicher Kosten-Nutzen-Vergleich nicht möglich und das Gutachten deshalb kaum verwertbar ist. Fest steht, dass bei vergleichbaren Schulen deutlich mehr Stunden im Rahmen der Eigenreinigung gegenüber der Fremdreinigung geleistet werden. Zwar ergeben sich bei den Vorgaben der Reinigungsintervalle keine gravierenden Unterschiede, doch ein Mehraufwand und damit auch eine zumindest anteilige Mehrleistung der Eigenreinigung im Vergleich zur Fremdreinigung wird deutlich, hätte insofern auch untersucht und bewertet werden müssen. Ebenfalls nicht behandelt wurde im Gutachten die Fragestellung, ob die jeweiligen Vorgaben in der Praxis eher unter- oder eher überschritten werden und welches Reinigungsergebnis vorliegt. Eine quantitative Bewertung der Reinigungsqualität (bezogen auf den Untersuchungszeitpunkt) ist im Nachhinein nicht mehr möglich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Fokussierung des Gutachtens lediglich auf die Kostenstrukturen, ohne die Berücksichtigung weiterer Rahmendaten und Bedingungen, keine Basis für einen echten (Kosten-Nutzen-) Vergleich bildet und deshalb für die anstehende wirtschaftliche Betrachtung nicht verwertbar ist.

Schlussfolgerungen

Im Sinne einer ökonomischen Umsetzung der Rekommunalisierung ist eine Verselbständigung des Bereiches der Gebäudereinigung und Hausmeisterdienste sinnvoll. Es sollte zudem mittel- bis langfristig überprüft werden, ob eine Ausweitung des Tätigkeitsfeldes dieser verselbständigten organisatorischen Einheit sinnvoll ist, wie etwa die Zuständigkeit für die komplette Gebäudewirtschaft, wie es in einigen anderen Landkreisen in Hessen schon seit Jahren praktiziert wird.

Durch die eigenständige Einheit „Eigenbetrieb“ oder „Gesellschaft“ wird eine aufgabennähere Struktur geschaffen, die flexibler handeln kann als eine große Zentraleinheit. Eine dezentrale Einheit ist transparenter als eine zentralisierte Stelle und Entscheidungsprozesse sind aufgrund der einfacheren Binnenstruktur leichter zu steuern. Fehler können besser erkannt, analysiert und behoben werden. Letztendlich wird die übergeordnete Zentrale entlastet. Sinnvolle Rechtsformen könnten eine GmbH oder ein Eigenbetrieb sein.

Unter Betrachtung dieser Aspekte und wurde neben der Möglichkeit einen Eigenbetrieb zu gründen auch die Zusammenarbeit mit der ZAUG gGmbH in einer gemeinsamen Tochter in Betracht gezogen.

Vorschlag: Gemeinsame Tochtergesellschaft mit Zaug gGmbH

Es wurde geprüft, ob es wirtschaftlich sinnvoll erscheint mit der ZAUG gGmbH eine Tochtergesellschaft in der Rechtsform der GmbH zu gründen, an der der Landkreis Gießen mit 51% und die ZAUG gGmbH mit 49% hätten beteiligt sein sollen. Die Abwicklung über eine Tochtergesellschaft schien zweckmäßig, da sich in der privaten Rechtsform vielfach flexiblere Prozesse, weniger Bürokratie und andere rechtliche Vorgaben ergeben, die zu Effizienzgewinnen führen könnten. Die Führung des Aufgabenbereiches nach betriebswirtschaftlichen und kaufmännischen Gesichtspunkten schien sich so am ehesten umsetzen zu lassen. Zudem ermöglicht dieser Ansatz eine weitgehende und unproblematische Einbeziehung der ZAUG gGmbH. Die Beteiligung der ZAUG gGmbH wäre vorteilhaft, da sie schon über weitreichende Erfahrungswerte im Sektor Gebäudereinigung verfügt.

Hinsichtlich der Realisierbarkeit dieser Variante wurde zu vergaberechtlichen und steuerrechtlichen Fragen das Beratungsunternehmen Curacon bzw. die Curacon Weidlich Rechtsanwalts-gesellschaft mbH eingebunden. Ferner gab es Gespräche insbesondere zu den Themen „Gemeinnützigkeit“ und „steuerliche Organschaft“ mit dem Steuerberater der ZAUG gGmbH..

Ergebnisse der Prüfung sind:

1. Vergaberechtlich

Bei einer gemeinsamen Gesellschaft (mehrheitlicher Anteil vom Landkreis Gießen) ist eine Auftragsvergabe für Hausmeister- und Reinigungsdienstleistungen an die Tochtergesellschaft ohne ein vorausgehendes förmliches Vergabeverfahren nach den Grundsätzen über die Inhouse-Vergabe möglich. Die Gemeinnützigkeit der ZAUG gGmbH wäre bei einer Beauftragung der gemeinsamen Tochter nicht gefährdet.

2. Umsatzsteuerrechtlich

Eine entgeltliche Erbringung von Hausmeister- und Reinigungsdienstleistungen durch eine Tochtergesellschaft ist dem Grunde nach umsatzsteuerpflichtig. Nur durch Begründung einer sogenannten umsatzsteuerlichen Organschaft wären die Leistungen nicht umsatzsteuerbar. Voraussetzung dafür ist allerdings u.a. die Unternehmereigenschaft. Zwischen Landkreis (Organträger), der per se aber keine Unternehmereigenschaft besitzt, und einer Tochtergesellschaft (Organgesellschaft) könnte nur eine umsatzsteuerliche Organschaft bestehen, wenn die Beteiligung an dieser Gesellschaft in einem Betrieb gewerblicher Art des Landkreises gehalten würde. Außerdem müsste eine finanzielle, personelle und wirtschaftliche Verflechtung der beiden gegeben sein. Insbesondere das letzte Kriterium lässt sich nur sehr schwer realisieren, denn es setzt eine gegenseitige Förderung und Ergänzung der für einander zu erbringenden Dienstleistungen und eine mehr als unerhebliche wirtschaftliche Beziehung voraus. Deshalb müsste der Landkreis auch Dienstleistungen für die Tochter erbringen, die über „einfache“ Verwaltungstätigkeiten (Buchhaltung, Personalgestellung usw.) hinausgehen. Eine entsprechende Gestaltung wäre wie dargestellt schwierig und eine Anerkennung durch das Finanzamt müsste geprüft werden. Bei Nichtanerkennung würde Umsatzsteuer auf die Reinigungsleistung anfallen. Unterstellt, das gesamte derzeitige Reinigungspersonal des Landkreises

würde in der gemeinsamen Tochtergesellschaft beschäftigt, entstünde eine jährliche Umsatzsteuerbelastung in Höhe von rund 800.000 €.

Vorschlag Eigenbetrieb

Aufgrund dieser Ergebnisse sowie der Empfehlung auf komplizierte und risikobehaftete Gestaltungsmodelle zu verzichten, sollte der Errichtung eines Eigenbetriebs der Vorzug geben werden. Erste Betrachtungen zeigen, dass in dieser Betriebsform einerseits die oben bereits genannten Vorteile einer eigenständigen Wahrnehmung der Aufgabe genutzt, andererseits aber auch die geschilderten finanziellen Risiken einer Tochtergesellschaft in Form einer GmbH vermieden werden können. Ein entsprechendes Konzept ist zu erarbeiten.

Wenn ein Eigenbetrieb für die Gebäudereinigung und die Hausmeistertätigkeiten der Gebäude des Landkreises errichtet wird, kann man aus heutiger Sicht davon ausgehen, dass keine Umsatzsteuer für die Eigenreinigung und die Hausmeistertätigkeit für die Liegenschaften des Landkreises entstehen. Die Umsatzsteuerproblematik wurde bereits beim Wetteraukreis nachgefragt, der einen Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft betreibt. Dieser Eigenbetrieb ist umfassend für die im Besitz des Landkreises befindlichen Liegenschaften und teilweise auch für Dritte tätig (neben Reinigung und Pflege der Außenanlagen auch Bauunterhaltung, Hausmeisterdienste, IT-Organisation, Kantinenbetrieb, Druckerei, Poststelle). Die Dienstleistungen für den Wetteraukreis sind reine Inenumsätze zwischen der Organisationseinheit „Eigenbetrieb“ und der Ämterverwaltung des Landkreises. Nur wenn Leistungen gegenüber einer Kapitalgesellschaft des Landkreises bzw. an Dritte erbracht werden, entsteht beim Eigenbetrieb des Wetteraukreis Umsatzsteuer.

Wir gehen derzeit für das dargestellte Konstrukt von einem reinen Inenumsatz innerhalb einer juristischen Person aus, denn der Eigenbetrieb ist rechtlich unselbständig, d.h. er ist Teil der Kommunalverwaltung trotz seiner wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Somit dienen die Leistungen ausschließlich hoheitlichen Zwecken und eine Markt- bzw. Wettbewerbsteilnahme ist nicht gegeben. Träfe dies nicht zu bzw. dürfte dies nicht unterstellt werden, müssten auch die meisten anderen internen Leistungen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (oder jedes privatrechtlichen Unternehmens) umsatzsteuerlich berücksichtigt werden (Personalabrechnung, Buchhaltung, Druckerei etc.). Letzteres ist aus unserer Sicht nicht praktikabel.

Dennoch wird hierzu eine verbindliche Auskunft beim Finanzamt eingeholt. Neben dieser Fragestellung sind noch weitere Aspekte (Satzung, Gremien, Aufgabenverteilung, Zeitplan, Personalien usw.) zu beleuchten und in einem Konzept aufzubereiten.

Für den Zeitraum bis zu einer Entscheidung zur Gründung eines Eigenbetriebes und der ggf. darauf folgenden Umsetzung sollen folgende „Übergangsregelungen“ greifen:

1. In personeller Hinsicht sollen altersbedingt ausscheidende Reinigungskräfte im Jahr 2012 durch die Beauftragung externer Dienstleister aufgefangen werden. Neueinstellungen könnten dann im Bedarfsfall später von dem ggf. zu errichtenden Eigenbetrieb vorgenommen werden. Der Stellenplan des

Landkreises wird durch diese Einstellungen nicht belastet, da der Eigenbetrieb trotz seiner rechtlichen Unselbständigkeit einen eigenen Wirtschaftsplan einschließlich eines eigenen Stellenplans erstellt.

2. Um die Leistungserbringung im Bereich Gebäudereinigung und Hausmeisterdienste für das kommende Jahr zu gewährleisten, sollen die Fremdreinigungsverträge bis Ende 2012 verlängert werden.

Finanzielle Auswirkungen:

Es entstehen aus heutiger Sicht für die Untersuchung keine Kosten. Sollte in Einzelfragen externe Unterstützung benötigt werden (z.B. Umsatzsteuerproblematik, Anfrage beim Finanzamt usw.) wird die ggf. erforderliche Dienstleitung unter Beachtung der Vergaberichtlinien beauftragt.

Folgekosten:

Sonstiges/Bemerkungen:

Mitzeichnung:

Controlling

Organisationseinheit

Uta Heuser-Neißner

Sachbearbeiter/in

Hans-Otto Gerhard

Leiter der Organisationseinheit

Dezernent

Zustimmungsvermerk/Sichtvermerk: