



25/244/2024/1

## Beratungsunterlage

---

<b>Dienststelle</b>	<b>25 - Referat für Beteiligungsmanagement</b>
<b>Beteiligte Bereiche:</b>	<b>11 - Personal- und Organisationsamt 19 - Amt für Stadtgrün, Klima und Umwelt 1V - Verwaltungssteuerung 52 - Sportamt 67 - Referat für Grünflächen-/Landschaftsplanung 72 - Städtische Friedhöfe Neuss Dezernat 7</b>
<b>Berichterstatter/-in</b>	<b>Herr Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer Gensler</b>
<b>Art der Beratung Betreff</b>	<b>öffentlich Grundsatzentscheidung zur (Neu-)Organisation der Grünpflege</b>

### Beratungsfolge

<b>Gremium</b>	<b>Datum</b>	<b>Abstimmungsergebnis</b>
Arbeitsgruppe Personal, Organisation und Digitalisierung	21.03.2024	mehrheitlich zugestimmt
Haupt- und Sicherheitsausschuss	21.03.2024	mehrheitlich zugestimmt
Rat der Stadt Neuss	26.04.2024	

### Beschlussempfehlung

1. Die Übertragung der städtischen Grünpflege auf die Abfall- und Wertstofflogistik Neuss GmbH (AWL) wird nicht weiterverfolgt.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die steuerrechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Zusammenlegung der Grünflächenpflege und der Grünflächenplanung mit der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Städtische Friedhöfe Neuss“ (SFN) zu einer gemeinsamen eigenbetriebs-ähnlichen Einrichtung vorzubereiten und anschließend dem Rat zur Entscheidung vorzulegen.

### Ergänzende Sachverhaltsdarstellung

Ergänzend zu der bereits vorliegenden Sachverhaltsdarstellung werden nachfolgend die zentralen qualitativen, organisatorisch-personellen und finanziellen Aspekte erörtert und zusammenfassend bewertet:

#### 1. Qualität der Grünflächenpflege mit Beteiligung von Politik und Öffentlichkeit

Städtische Grünanlagen sind vor allem in verdichteten städtischen Quartieren und auch angesichts der Klimaerwärmung ein wichtiger Bestandteil für eine gute Lebensqualität in der Stadt. In Neuss wurde dies im vergangenen Jahr besonders deutlich, als mit einer breiten Beteiligung von Bürgerschaft und Politik intensiv über die verschiedenen Grünanlagen und die Pflegestandards sowie das neue Grünflächeninformationssystem (GRIS) diskutiert wurde. Als Ergebnis hat der Rat - erstmalig in der Stadtgeschichte - stadtweite Pflegestandards definiert.

Das breite Interesse der Öffentlichkeit an diesem Prozess hat gezeigt, dass es bei der Gestaltung und Pflege öffentlicher Grünanlagen vorrangig um gesellschaftlich und politisch auszutarierende Entscheidungen hinsichtlich der gewünschten Qualitäten und Funktionen der Anlagen, der Pflegestandards und der dafür über den Rat bereitzustellenden Finanz- und Personalressourcen geht. Die möglichst effiziente Ausführung der Pflegeleistungen ist dabei zusätzlich zu berücksichtigen.

Bei einer Übertragung der Grünflächenpflege auf die privatrechtlich organisierte AWL Neuss GmbH (oder ein anderes Unternehmen) wäre eine kleinteilige politische Steuerung der Grünflächenpflege durch einen Fachausschuss oder eine breite öffentliche Diskussion der Pflegestandards in der heutigen Form nicht mehr möglich. Die Beteiligung der Kommunalpolitik wäre reduziert auf die deutlich eingeschränkteren Mitwirkungsrechte im Aufsichtsrat der Gesellschaft bzw. der Gesellschafterversammlung.

Bei der von der Verwaltung vorgeschlagenen Zusammenlegung der drei Dienststellen in die vorhandene eigenbetriebsähnliche Einrichtung SFN ist eine engere Verzahnung zwischen Grünflächenplanung und -pflege dadurch möglich, dass beide Bereiche wieder - wie bis 2014 - als eine Einheit geführt und über den AUGK als Betriebsausschuss gesteuert werden. Durch die darüber hinaus gehende Integration der Grünpflegeabteilungen des jetzigen Amtes für Stadtgrün, Umwelt und Klima und der Städtischen Friedhöfe Neuss sind qualitativ-technische und betriebswirtschaftliche Synergien möglich, beispielsweise durch gemeinsame Ausbildung, Nutzung von Fahrzeugen, Werkstätten und technischer Ausstattung sowie ein übergreifendes und optimiertes Personalmanagement auch unter Nutzung digitaler Steuerungsinstrumente (GRIS, Baumkataster etc.).

## 2. Personalorganisation und tarifliche Aspekte

Eine Beauftragung der AWL GmbH mit der Aufgabe der Grünpflege ist grundsätzlich möglich. Bei einer Inhouse Vergabe ist jedoch zum einen zu beachten, dass der Satzungszweck der AWL GmbH angepasst werden müsste und diese zum anderen eine Teuerung der Leistung um mindestens 19 % (Umsatzsteuer) zur Folge hätte. Da die AWL GmbH nicht über das entsprechende Personal für die Aufgabenerfüllung verfügt, wäre eine Übernahme der Fach- und Führungskräfte von Amt 19 zwingend notwendig. In der Abteilung Stadtgrün (19.2) des Amtes für Umwelt, Stadtgrün und Klima sind derzeit 95 Personen operativ und administrativ als Fach- und Führungskräfte für die Grünflächenpflege tätig. Bei einer Verlagerung der Aufgabe der Grünflächenpflege auf die AWL könnten die genannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zukünftig zum weit überwiegenden Teil weder vertragsgemäß und noch sachgerecht bei der Stadt Neuss eingesetzt werden. Es wäre also auch deshalb notwendig, alle oder zumindest den weit überwiegenden Teil dieser Fach- und Führungskräfte auf die AWL überzuleiten. Dabei sind folgende Kernaspekte zu berücksichtigen:

- a) Eine Überleitung kann nur freiwillig erfolgen. Das Angebot muss also für die Beschäftigten interessant sein, damit diese einer Überleitung zumindest mehrheitlich zustimmen. Bei den zuletzt im Konzern Stadt Neuss durchgeführten Überleitungen (z.B. GMNS) erhielten die Beschäftigten durchgehend eine höhere Eingruppierung als im Status quo. Einige Beschäftigte haben die Stadt dennoch verlassen.
- b) Bei der AWL GmbH ist zu berücksichtigen, dass dort überwiegend ein an den Tarifvertrag im Bereich des privaten Versorgungsgewerbes (BDE) angelehnter Haustarifvertrag Anwendung findet. Die Entgelte sind hier niedriger als im Bereich des bei der Stadt Neuss geltenden TVöD. Im Falle einer Überleitung des städtischen Personals auf die AWL wären die übergeleiteten TVöD-Beschäftigten bessergestellt als die bereits heute bei der AWL GmbH tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies würde zu einem Ungleichgewicht innerhalb des Personals führen, so dass es hier höchstwahrscheinlich zu einer Nachbesserung kommen müsste. Zur Bindung von Mitarbeitenden in einem schon jetzt schwierigen Arbeitsmarktumfeld und auch im

Sinne des Betriebsfriedens wäre es voraussichtlich geboten, auch alle bisherigen AWL-Beschäftigten in den TVöD aufzunehmen. Dies würde als Folge zur einer Anhebung der Abfallgebühren führen.

- c) Die Personalvertretung hat bereits erklärt, der Überleitung städtischen Personals auf die AWL kritisch gegenüber zu stehen. Hier besteht gemäß § 73 LPVG NRW ein Mitwirkungsrecht des Personalrates. Der Zusammenführung in einem gemeinsamen Eigenbetrieb würde der Personalrat hingegen zustimmen.

### 3. Finanzielle Aspekte

Die Grünflächenpflege wird bisher überwiegend durch eigenes städtisches Personal erbracht, ein Teil der Leistungen wird bereits heute extern vergeben. Zu letzteren Leistungen gehören beispielsweise einfache Pflegearbeiten (z.B. Straßenbegleitgrün), die auf dem Markt im Vergleich zu eigenem Personal kostengünstiger eingekauft werden, oder unregelmäßig anfallende Arbeiten mit Spezialgerät (z.B. Baumarbeiten). Kosteneinsparpotenziale durch externe Auftragsvergaben werden fortlaufend geprüft („Make or Buy Vergleich“) und bereits heute weitgehend ausgeschöpft. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Marktpreise für externe Leistungen im Bereich Garten- und Landschaftsbau sowie Baumarbeiten etc. zuletzt drastisch angestiegen sind, so dass sich der Vergleich zwischen Fremd- und Eigenleistung derzeit zugunsten des eigenen Personals verschiebt.

Für einen Kostenvergleich zwischen der Eigenerbringung der Grünflächenpflege in einer klassischen Organisationsform als städtisches Amt oder eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit der privatrechtlichen Organisationsform als GmbH ist primär zu berücksichtigen, dass die Leistungen der GmbH der Stadt Neuss zzgl. der Umsatzsteuer von derzeit 19 % in Rechnung zu stellen wären. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass auch die o.g. tariflichen Aspekte und die ggf. notwendige Personalüberleitung zu einer weiteren Verteuerung der Leistungen führen würden, so dass insgesamt von einem Delta in einer Größenordnung von mindestens 25 % im Vergleich zur Eigenerbringung durch die Stadt Neuss auszugehen sein dürfte.

Selbstverständlich ist es durch eine konsequente betriebswirtschaftliche Steuerung, die Bündelung gleichartiger Leistungen in einem Betrieb und die Hebung technischer und organisatorischer Synergien grundsätzlich möglich, im Rahmen einer Neuorganisation Effizienzverbesserungen zu erreichen. Es ist aber faktisch und auch theoretisch nicht darstellbar, wie eine Effizienzverbesserung in einer Größenordnung von rund 25 Prozent erreicht werden könnte, die bereits notwendig wäre, um bei gleicher Leistung eine Kostengleichheit zu erreichen. Eine Reduzierung der Gesamtkosten bei gleicher Leistung wäre im Falle einer Übertragung der Grünflächenpflege an die AWL somit de facto ausgeschlossen. Demgegenüber ist die kalkulatorische Grundlage bei der Eigenbetriebslösung identisch. Mögliche Synergien könnten also bei gleichbleibenden Kosten insbesondere zu der vom Rat angestrebten Qualitätsverbesserung in der Grünflächenpflege genutzt werden.

### Ergebnis der Prüfung

Von der Übertragung der städtischen Grünpflege auf die AWL GmbH wird aus wirtschaftlichen und steuerrechtlichen Gründen abgeraten. Eine Einflussnahme auf die Qualität der Grünflächenpflege seitens der Politik und eine Einbindung der Neusser Bevölkerung ist bei der Zusammenlegung der Dienststellen Amt für Stadtgrün, Umwelt und Klima (19) und des Referats Grünflächenplanung und Landesgartenschau (67) zu den Städtischen Friedhöfen Neuss (72) weiterhin gegeben.

Die näheren steuerrechtlichen, organisatorischen sowie rechtlichen Voraussetzungen wären nach einem Grundsatzbeschluss des Rates, der hiermit vorgeschlagen wird, zu prüfen und vorzubereiten, damit der Rat hierzu abschließend über die Detailfragen entscheiden kann.

## Ursprüngliche Sachverhaltsdarstellung

Der Rat der Stadt Neuss hat in seiner Sitzung am 15.12.2023 im Rahmen der Beratung des städtischen Haushalts folgenden Beschluss gefasst:

Die Verwaltung wird beauftragt, eine Übertragung der städtischen Grünpflege an die Abfall- und Wertstofflogistik Neuss GmbH (AWL) oder die Städtischen Friedhöfe Neuss (SFN) zu prüfen, mit dem Ziel die Grünpflege effektiver und günstiger zu organisieren.

Die Prüfung kommt zu folgendem Ergebnis:

### Ausgliederung des Amtes für Stadtgrün, Umwelt und Klima (19) und des Referats Grünflächenplanung und Landesgartenschau (67) auf die AWL GmbH

Bei einer Privatisierung ist zunächst zu differenzieren, zwischen einer formellen, materiellen und einer Vermögensprivatisierung. Bei einer formellen Privatisierung wird für die Erfüllung der Aufgabe des öffentlichen Aufgabenträger eine privatrechtliche Rechtsform gewählt. Überträgt der Aufgabenträger noch zusätzlich die Aufgabe auf einen privaten Dritten, der dann anstelle des öffentliche Aufgabenträgers, diese eigenverantwortlich wahrnimmt, liegt auch eine materielle Privatisierung vor. Eine solche Übertragung in den privaten Sektor ist allerdings nicht uneingeschränkt zulässig. Hoheitliche Pflichtaufgaben der öffentlichen Hand, können ohne gesetzliche Ermächtigung nicht auf Private übertragen werden. Dies gilt auch, wenn es sich bei der Gesellschaft sog. Eigengesellschaften (das heißt zu 100% in öffentlicher Hand) des öffentlichen Aufgabenträgers handelt. Die Vermögensprivatisierung spielt hier keine Rolle und kann deshalb vernachlässigt werden.

### Übertragung von Amt für Stadtgrün, Umwelt und Klima auf die AWL GmbH

Mit Übertragung von Amtes für Stadtgrün, Umwelt und Klima auf die AWL werden die erbrachten Leistungen aufgrund der Rechtsform der AWL sowohl umsatz- als auch ertragssteuerpflichtig, was in Bezug alleine auf die Umsatzsteuer eine Verteuerung von 19% bedeuten würde.

Im Falle einer formellen Privatisierung kommt hinzu, dass Leistungen, die dann von der AWL erbracht werden, alleine aufgrund der Rechtsform der AWL, mit 19% Umsatzsteuer (USt) belastet sind. Diese sind die bei der Stadt Neuss mangels Unternehmereigenschaft nicht abzugsfähig; eine Ertragssteuerpflicht läge ebenfalls vor.

Die Übertragung an die AWL wurde geprüft und es wurde festgestellt, dass aufgrund der Gesetzesänderung des § 6a Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) das grunderwerbssteuerliche Konzernprivileg und damit die Grunderwerbsteuerfreiheit bei Konzernumstrukturierungsmaßnahmen nicht mehr gewährt wird. Damit ist eine Übertragung der städtischen Grünpflege nicht mehr wirtschaftlich darzustellen.

Zusätzlich gilt für die AWL ein an die Versorgungswirtschaft angelehnter Tarifvertrag. Dieser stellt eine Schlechterstellung zur Anwendung der Bestimmungen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) dar, so dass die ohnehin schon sehr angespannte personelle Situation hierdurch weiter geschwächt werden würde.

### Übertragung vom Referat „Grünflächenplanung und Landesgartenschau auf die AWL GmbH

Das Referat „Grünflächenplanung und Landesgartenschau“ (67) ist eine Dienststelle, die hoheitliche Planungsaufgaben wahrnimmt. Mangels einer gesetzlichen Grundlage, kann diese Aufgabe materiell-rechtlich nicht mit befreiender Wirkung auf die AWL übertragen werden. Eine rein formelle Privatisierung wäre zwar möglich, indem die rein planerischen Aufgaben von Seiten der AWL erbracht werden. Aufgrund der jedoch nicht möglichen materiell-rechtlichen Privatisierung bräuchte es aber trotzdem einen Vertreter aus dem hoheitlichen Bereich, sprich der Stadt Neuss, der diese Leistung dann in einen hoheitlichen Akt der Stadt Neuss transformieren müsste.

Im Falle einer formellen Privatisierung kommt hinzu, dass Leistungen der AWL alleine aufgrund der Rechtsform der AWL mit 19% Umsatzsteuer (USt) belastet und bei der Stadt Neuss mangels Unternehmereigenschaft nicht abzugsfähig sind.

### Rekommunalisierung AWL

Neben der Ausgliederung der Ämter 19 und 67 in die AWL wurde auch eine Rekommunalisierung der AWL geprüft.

Es ist festzuhalten, dass das Umwandlungsrecht einen Rechtsformwechsel von einer privatrechtlichen Organisationsform wie eine GmbH in eine öffentliche nicht kennt. Als Pedant eröffnet das Umwandlungsrecht jedoch die Möglichkeit zur Übertragung des Vermögens einer Kapitalgesellschaft auf die öffentliche Hand nach den Vorschriften der Verschmelzung und Spaltung von Unternehmen gemäß den §§ 174 ff. Umwandlungsgesetz (UmwG).

Eine solche Vermögensübertragung wird grundsätzlich wie eine Verschmelzung von Kapitalgesellschaften besteuert. Damit stellt sich die zentrale Frage, ob die Übertragung ohne Aufdeckung der in der Kapitalgesellschaft enthaltenen stillen Reserven durchgeführt werden kann. Dies ist nur dann gegeben, wenn die Besteuerung der stillen Reserven bei der aufnehmenden Körperschaft sichergestellt ist. Da die öffentliche Hand nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art steuerpflichtig ist, muss in Folge der Übertragung bei ihr ein Betrieb gewerblicher Art entstehen. Andernfalls führt der Vermögensübergang logischerweise zur Aufdeckung und Besteuerung aller stillen Reserven der übertragenden Körperschaft gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 Umwandlungssteuergesetz (UmwStG).

Hierzu muss also die Abfallentsorgung bei der Stadt Neuss zu einem Betrieb gewerblicher Art führen. Dies ist aber nicht der Fall, da die Abfallwirtschaft derzeit (noch) zu den hoheitlichen Tätigkeiten der Kommune zählt. Da die Übertragung der Abfallwirtschaft der AWL auf die Stadt Neuss zu keinem Betrieb gewerblicher Art bei der Stadt Neuss führt, ist daher eine steuerneutrale Vermögensübertragung nicht möglich mit der Folge, dass alle stille Reserven der AWL versteuert werden müssen.

Damit scheidet eine Vermögensübertragung der AWL auf die Stadt Neuss aus.

Aus denselben Gründen ist auch eine Überführung in eine AÖR ausgeschlossen.

### Übertragung der Ämter 19 und 67 auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Städtische Friedhöfe Neuss“ (72)

Geplant ist nun die weitergehende Prüfung der Zusammenlegung der Grünflächenpflege (19.2), der Grünflächen- und Landschaftsplanung (67) sowie der SFN (72). Aufgrund der teilweise parallelen Strukturen werden erhebliche Synergien gesehen, indem die gleichgelagerten Aufgaben wie beispielsweise Verwaltung, Werkstatt, Kontrolle und Pflege der Bäume zusammengeführt werden. Ebenfalls können bei der technischen Ausstattung sowie der Vergabe von Dienstleistungen der Organisationseinheiten Synergien gehoben werden.

Zusätzlich ist zu prüfen, ob die Zuständigkeit der Pflege der Bäume auf den Bezirkssportanlagen, im Freizeitgelände Südpark, am Sandhofsee und im Bereich des Sporthafens vom Sportamt (52) ebenfalls auf die geplante eigenbetriebsähnliche Einrichtung zu verlagern ist.

Zunächst ist jedoch zu klären, ob nicht auch bei einer Übertragung von 19 auf die SFN die Leistungen von 19 der Umsatzsteuer unterliegen. In der Vergangenheit haben die Finanzämter teilweise jeweils einzeln beauftragte Leistungen - etwa Leistungen der Grünflächenpflege - für Grundschulen der Gemeinde als nicht umsatzsteuerbare Annextätigkeiten zu hoheitlichen Leistungen anerkannt. Diese Auffassung hatte die Finanzverwaltung in vielen Fällen in verbindlichen Anfragen bestätigt. Maßgeblich ist aber nicht mehr die Art der Tätigkeit als Annexleistungen zu hoheitlichen Leistungen, sondern die Ausgestaltung bzw. die in isolierter Betrachtung sich ergebende rechtliche Grundlage der Tätigkeit selbst.

Weiterhin können jedoch bestimmte Bereiche bei Erfüllung auch der übrigen Voraussetzungen nach § 2 b Abs. 3 Nr. 2 S. 2 Buchst. b UStG umsatzsteuerfrei tätig werden, wenn sie dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur dienen. Größere Wettbewerbsverzerrungen i.S.d. § 2 b UStG liegen also insbesondere nicht vor, wenn die Leistung auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruht und dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur sowie der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dient, so dass die Leistungen bei einer Eingliederung von 19 in die SFN nach wie vor steuerfrei wären.

Durch die Bildung einer gemeinsamen Organisationseinheit kann die Planung, Koordinierung, Durchführung und Kontrolle von Arbeiten aus einer Hand erfolgen und die strategischen und wirtschaftlichen Ziele deutlich effizienter und effektiver gesteuert werden.

Wichtig ist es, die bestehenden Strukturen zu hinterfragen und alle gleichgelagerten Aufgaben zusammenzuführen:

Bei den bereits identifizierten Aufgaben handelt es sich um:

- Integrierte Grünflächenplanung
- Baumkontrolle
- Baumpflege
- Grünflächenmanagement
  - Grünflächenkataster
  - Planung / Koordination der Grünpflege
- Instandhaltung von Fahrzeugen, Maschinen und Geräten (Werkstatt)
- Verwaltung
- Vergabewesen
- Ausbildung

Nicht von dieser Zusammenlegung betroffen ist der Aufgabenbereich rund um die Themen Umwelt, Klima und Nachhaltigkeit. Dieser Aufgabenbereich verbleibt in der Kernverwaltung und soll bei Übertragung der Grünflächenpflege auf die SFN neu strukturiert und organisiert werden.

### **Ergebnis der Prüfung**

Von der Übertragung der städtischen Grünpflege auf die AWL GmbH kann schon aus steuerrechtlichen Gründen nur abgeraten werden.

Die Übertragung der Grünpflege und Planung auf die SFN (72) erscheint hingegen steuerrechtlich unbedenklich und zur effektiveren sowie günstigeren Organisation bzw. Durchführung der Grünpflege wegen Synergiepotentiale erstrebenswert.

Die näheren steuerrechtlichen, organisatorischen sowie rechtlichen Voraussetzungen wären nach einem Grundsatzbeschluss des Rates, der hiermit vorgeschlagen wird, zu prüfen und vorzubereiten, damit der Rat hierzu abschließend über die Detailfragen entscheiden kann.