



Vorlage austauschen!
geänderte Beratungsfolge

hallesaale
HÄNDELSTADT

Beschlussvorlage

TOP:
Vorlagen-Nummer: **V/2010/09000**
Datum: 29.10.2010
Bezug-Nummer.
Kostenstelle/Unterabschnitt:
Verfasser: Dezernat der
Oberbürgermeisterin
Plandatum: 01.01.2011

Beratungsfolge	Termin	Status
Betriebsausschuss Eigenbetrieb Kindertagesstätten	10.09.2010	öffentlich Vorberatung
Betriebsausschuss Eigenbetrieb Kindertagesstätten	24.09.2010	öffentlich Vorberatung
Ausschuss für Finanzen, städtische Beteiligungsverwaltung und Liegenschaften	19.10.2010	öffentlich Vorberatung
Hauptausschuss	20.10.2010	öffentlich Vorberatung
Stadtrat	27.10.2010	öffentlich Entscheidung
Stadtrat	24.11.2010	öffentliche Entscheidung

Betreff: Umwandlung des Eigenbetriebes Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) in eine Anstalt des öffentlichen Rechts

Beschlussvorschlag:

1. Der Stadtrat beschließt die Umwandlung des Eigenbetriebes Kindertagesstätten im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die den Namen „**Kindertages- und Bildungsstätten Halle (Saale)** - Anstalt des öffentlichen Rechts der Stadt Halle (Saale)“ tragen soll. Die Umwandlung soll auf den Stichtag 01.01.2011 erfolgen.
2. Alle Verträge und Vereinbarungen zwischen dem Eigenbetrieb Kindertagesstätten der Stadt Halle und dem Eigenbetrieb ZGM gehen im Zuge der Gesamtrechtsnachfolge auf die Anstalt des öffentlichen Rechts über.

3. Die Besetzung des Verwaltungsrates erfolgt auf Grundlage des § 46 GO LSA in Verbindung mit der Vorlage IV/2009/08060 nach dem Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen (Verfahren Hare/Niemeyer). Die Vergütung der Mitglieder erfolgt gemäß Stadtratsbeschluss V/2010/08593 in Kategorie E.
4. Die Oberbürgermeisterin als gesetzliche Vertreterin der Stadt Halle (Saale) wird ermächtigt, alle zur beschlussgemäßen Umsetzung notwendigen Erklärungen abzugeben und Maßnahmen einzuleiten.

Dagmar Szabados
Oberbürgermeisterin

Begründung:

1. Ausgangslage

Der Eigenbetrieb Kindertagesstätten der Stadt (Halle) – im Folgenden auch „Eigenbetrieb“ genannt - wird seit seiner Gründung zum 01. Januar 2006 als Eigenbetrieb im Sinne des Eigenbetriebesgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt geführt. Gegenstand des Eigenbetriebes sind gemäß Satzung die Bewirtschaftung von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, speziell von Kindertageseinrichtungen, in Trägerschaft der Stadt (Halle) entsprechend den jeweils gültigen Gesetzen.

Gegenwärtig bewirtschaftet der Eigenbetrieb 51 Kindertagesstätten mit 5100 Plätzen. Im Zuge der Gründung des Eigenbetriebes wurden diesem auch die im städtischen Eigentum befindlichen und vom Eigenbetrieb bewirtschafteten Kindertagesstätten vermögensseitig zugeordnet. Im Eigenbetrieb sind gegenwärtig etwa 620 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt.

Der Eigenbetrieb ist ein Unternehmen nach § 116 Abs. 1 GO LSA ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Gemäß den geltenden Vorschriften hat der Eigenbetrieb einen Jahresabschluss nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches unter Anwendung der Regelungen für große Kapitalgesellschaften aufzustellen. Es besteht eine gesetzliche Prüfungspflicht bezüglich des Jahresabschlusses.

Gemäß Freistellungsbescheid vom 02.05.2008 ist der Eigenbetrieb von der Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit, weil er ausschließlich und unmittelbar steuerbegünstigten gemeinnützigen Zwecken im Sinne der §§ 51 ff AO dient.

2. Beweggründe zur Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Die Herauslösung des Bereiches Kindertagesstätten aus der Stadtverwaltung und die Überführung in einen Eigenbetrieb hat in den letzten Jahren zu organisatorischen Verbesserungen geführt.

Durch die Schaffung einer eigenverantwortlichen Betriebsleitung sowie der Implementierung einer effizienten Aufbau- und Ablauforganisation im Eigenbetrieb, konnte der früher bestehende Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf innerhalb der Stadtverwaltung deutlich reduziert werden. Die Einführung eines aussagefähigen betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens und Controllingystems als Planungs- und Steuerungsinstrument hat sich bewährt. Insoweit bestehen eindeutig Vorteile des Eigenbetriebes im Vergleich zum damaligen Regiebetrieb.

Allerdings bestehen beim Eigenbetrieb weiterhin vielfältige Notwendigkeiten der Abstimmung und Koordinierung mit städtischen Ämtern, die auf die eigenverantwortliche Tätigkeit hemmend wirken. Gleichzeitig führt die Umstellung zur Doppik zwangsläufig zur Frage des weiteren Fortbestandes der eigenverantwortlichen Wirtschaftsführung und Durchführung des Rechnungswesens. Dies auf der Einen und die zunehmende Einbindung in Detailfragen auf der Anderen Seite engen die für ein effizientes wirtschaftliches Handeln erforderlichen Entscheidungsspielräume zunehmend ein.

Auch sind damit einer flexiblen Wirtschaftsführung und der Versachlichung von Entscheidungsprozessen deutliche Grenzen gesetzt.

Die im Zuge der Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR/Doppik) durch den Gesetzgeber anheimgestellte Reintegration des Rechnungswesens in den städtischen Haushalt birgt die Gefahr in sich, dass die positiven Effekte der weitgehenden organisatorischen Eigenständigkeit wieder aufgegeben werden.

Die Rechtsform der AöR bietet hier Vorteile:

1. Die rechtliche Verselbständigung dieser Rechtsform sichert ein Höchstmaß an Eigenständigkeit und Eigenverantwortung bei gleichzeitiger Kontrolle durch die Kommune. Durch die gesetzlich kodifizierten und in der Unternehmenssatzung festzulegenden Zuständigkeits- und Verantwortlichkeitsregelungen für den Vorstand ist dessen Eigenverantwortung für die AöR eindeutig und klar geregelt.
2. Im Rahmen der laufenden Geschäftstätigkeit ist der Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf mit der Stadtverwaltung im Vergleich zum Eigenbetrieb deutlich reduziert.
3. Die zeitaufwändige Einbindung von Verwaltung und Gremien bei Detailfragen für eine Vielzahl von Geschäftsvorfällen wird bei gleichzeitiger Kontrolle durch den Verwaltungsrat reduziert.
4. Forderungen können in einer AöR – entgegen der GmbH – öffentlich rechtlich beigetrieben werden.

Nicht unerwähnt soll sein, dass neben dem Eigenbetrieb Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) eine Vielzahl von freien Trägern der Jugendhilfe Kindertagesstätten betreiben. Diese freien Träger sind zumeist als rechtlich verselbständigte gemeinnützige GmbH oder als gemeinnützige eingetragene Vereine organisiert.

Aus diesem Grund wird es perspektivisch ebenfalls sinnvoll sein, wenn der „Bereich“ Kindertagesstätten eine verselbständigte Organisationsform vergleichbar der freien Träger aufweist.

Neben diesen aktuellen Änderungen der Rahmenbedingungen für Eigenbetriebe und hier insbesondere für den Eigenbetrieb Kindertagesstätten, steht die Bildungslandschaft vor vielfältigen Veränderungsprozessen, von denen beispielhaft zu nennen seien:

- Gesamtgesellschaftlich höhere Aufmerksamkeit für Bildungsthemen in Kindertagesstätten, damit verbunden kritischere Betrachtung von Institutionen auf der Nutzerseite
- Gesellschaftlicher Konsens zur Bedeutung der Kindertagesbetreuung für die individuelle Entwicklung von Kindern sowie als Voraussetzung für den Arbeitsmarkt
- Demographischer Wandel führt zu einer Verkleinerung der Zielgruppe
- Fachkräftemangel insbesondere im Erzieherbereich
- Steigender Konkurrenzdruck zwischen Bildungseinrichtungen durch Vergleichstests sowie zwischen ganzen Bildungssystemen, z.B. internationale Vergleichsstudien (PISA)

Vor dem Hintergrund dieser und anderer Entwicklungen sehen sich alle Akteure der Bildungslandschaft vielfältigen Herausforderungen gegenübergestellt; z.B.

- Einführung/Anpassung von Finanzsystemen zur Verbesserung der Anreiz- und Steuerungswirkung
- Schaffung leistungsfähiger, flexibler Strukturen
- Aufbau eines professionellen Marketing
- Einführung von Strategien zur Personalgewinnung und kontinuierlichen -entwicklung
- Professionelles Qualitätsmanagement
- Anpassung des eigenen Engagements an die verringerten finanziellen Möglichkeiten

3. Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts

Die Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ist eine rechtlich selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts, die ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung erledigt. Anstaltsträger der AöR ist die Errichtungskörperschaft.

Im Gegensatz zur Gründung einer GmbH oder AG kann die Errichtung einer AöR verfahrenstechnisch unkompliziert erfolgen. Es ist rechtlich möglich, die Anstalt des öffentlichen Rechts im Wege der Gesamtrechtsnachfolge durch Umwandlung des bestehenden Eigenbetriebes zu errichten. Dies ergibt sich aus § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts (AnstG).

Die Gesamtrechtsnachfolge führt dazu, dass in einem einheitlichen Rechtsakt alle Rechte und Pflichten sowie alle Vermögensgegenstände und Schulden des Eigenbetriebes auf die AöR übergehen.

Trotz Übergang von Grundstücken bedarf es keiner notariellen Beurkundung, was sich kostensparend auswirkt.

Grundlage der Umwandlung bildet gemäß § 3 S. 2 der Verordnung über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts (AnstVO) ein handelsrechtlicher Zwischenabschluss des Eigenbetriebes.

4. Rechtliche Verfassung und Ausgestaltung der AöR

Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der AöR bilden insbesondere das Anstaltsgesetz, die Anstaltsverordnung sowie die Satzung der AöR. Der Entwurf der Satzung ist als Anlage 2 beigefügt.

Organe einer AöR sind der Vorstand als Leitungsorgan und der Verwaltungsrat als Kontrollorgan.

Der Vorstand einer AöR ist mit einem GmbH-Geschäftsführer vergleichbar. Er leitet die AöR eigenverantwortlich (soweit gesetzlich oder lt. Satzung nicht etwas anderes bestimmt ist) und vertritt sie nach außen.

Gegenüber dem Werkleiter eines Eigenbetriebes sind die Kompetenzen somit wesentlich erweitert. Während der Leiter eines Eigenbetriebes lediglich auf die Führung der laufenden Geschäfte beschränkt ist und weiterführende Entscheidungen durch den Werksausschuss bzw. das kommunale Kollegialorgan (Stadtrat) getroffen werden müssen, ist dem Vorstand einer AöR durch die eigenverantwortlichen Entscheidungskompetenzen eine effiziente Geschäftsführung möglich.

Der Vorstand einer AöR kann aus einem oder mehreren Mitgliedern bestehen. Bei mehreren Mitgliedern sind lt. Satzung die Erfordernisse etwaiger Allein- oder Gesamtentscheidungsbefugnisse sowie Vertretungsbefugnisse nach außen zu definieren. Die Mitglieder des Vorstandes sind durch den Verwaltungsrat auf höchstens 5 Jahre zu bestellen. Wiederholte Bestellungen sind ausdrücklich zulässig.

Der Verwaltungsrat einer AöR ist mit dem GmbH-Aufsichtsrat vergleichbar. Seine Hauptaufgabe besteht in der Überwachung der Geschäftsführung des Vorstandes. Der Vorstand hat dem Verwaltungsrat in allen Angelegenheiten Auskunft zu geben und ihn rechtzeitig über alle wichtigen Vorgänge zu unterrichten.

Mit der im Entwurf vorliegenden Satzung wird einerseits dem Erfordernis eines Höchstmaßes an Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit des Vorstandes Rechnung getragen, andererseits wird durch den Verwaltungsrat und dessen Befugnissen eine wirksame Kontrolle und Überwachung des Vorstandes gewährleistet.

Die Besetzung des Vorstandes ausschließlich mit Vertretern der Stadtverwaltung, des Stadtrates und der Arbeitnehmerschaft sichert darüber hinaus, dass die städtischen Belange sowie die Belange der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer umfassend Berücksichtigung finden.

Kommunale Aufgaben können auf die AöR übertragen werden, sowohl freiwillige als auch Pflichtaufgaben (im Gegensatz zur GmbH). Die Ausstattung mit hoheitlichen Aufgaben ist ebenfalls möglich.

5. Personalwirtschaftliche Aspekte und Mitbestimmung

In der als Anlage 1 beigefügten Analysen werden auch personalwirtschaftliche Vorteile der AöR im Vergleich zum Eigenbetrieb benannt.

Mit dem als Anlage 3 beigefügten Personalüberleitungsvertrag werden die Arbeitnehmerrechte bei der Gesamtrechtsnachfolge in vollem Umfang gewahrt und gesichert.

Bei der AöR sind die Mitbestimmungsrechte analog dem Eigenbetrieb gewahrt. Im Verwaltungsrat der AöR ist ein Vertreter der Belegschaft Mitglied. Darüber hinaus wird es weiterhin eine eigene Personalvertretung bei der AöR geben.

Die Personalvertretung wurde über die geplante Umwandlung des Eigenbetriebes umfassend informiert.

6. Steuerliche Aspekte

In Vorbereitung der geplanten Umwandlung des Eigenbetriebes wurden Abstimmungen mit dem zuständigen Finanzamt geführt. Diese betrafen die Gewährleistung des Fortbestehens der Gemeinnützigkeit nach Errichtung der AöR sowie die Klärung grunderwerbsteuerlicher Sachverhalte. Diese Gespräche sind so weit gediehen, dass aus gegenwärtiger Sicht keine steuerlichen Aspekte gegen die geplante Umwandlung sprechen.

7. Kommunalrechtliche Aspekte

Nach § 123 Abs. 2 GO LSA sind Entscheidungen der Gemeinde über die Änderung der Rechtsform gemeindlicher Unternehmen rechtzeitig, mindestens aber sechs Wochen vor ihrem Vollzug, der Kommunalaufsicht vorzulegen. Bestandteil dieser Vorlage sind die Unternehmenssatzung sowie der Nachweis, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Rechtsformänderung vorliegen und die Kosten tatsächlich und rechtlich gedeckt sind.

Die geplante Umwandlung des Eigenbetriebes in eine Anstalt des öffentlichen Rechts stellt eine Rechtsformänderung im Sinne des § 123 Abs. 2 Nr. 1 GO LSA dar.

Die Anzeige- und Nachweispflichten bezüglich des Wechsels der Rechtsform innerhalb des öffentlichen Rechts sind deutlich abgeschwächt im Vergleich zu den Nachweispflichten bei Gründung eines Unternehmens in der Rechtsform des Privatrechts.

Die als Anlage 1 beigefügte Analyse gemäß § 123 GO LSA wird der Kommunalaufsicht im Rahmen der Anzeige der Errichtung der AöR vorgelegt.

8. Allgemeines

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich bei der Wahl einer öffentlich rechtlichen Unternehmensform die AöR am einfachsten und ohne steuerliche Mehrbelastung errichten lässt. Durch die Möglichkeit der Gesamtrechtsnachfolge ist eine reibungslose Übertragung der Vermögens- und Schuldposten möglich. Ebenso wird der Übergang des Personals durch die Gesamtrechtsnachfolge erleichtert.

Die Anstalt des öffentlichen Rechts erhebt für den Besuch von Kindertageseinrichtungen Beiträge auf Grundlage der jeweils aktuellen, durch den Stadtrat beschlossenen Satzung zur Erhebung von Elternbeiträgen.

Während die GmbH als Rechtsform offen ausgestaltet ist, um völlig unterschiedlichen Anforderungen zu genügen, ist dies bei der AöR bereits konzeptionell anders gelöst worden.

Der Unterscheid besteht kraft der Detailregulierungen der AöR in der standardmäßigen Anbindung an die Errichtungskörperschaft und damit an die Kommune. Der kommunale Einfluss wird somit weitestgehend gewahrt und nicht – wie bei einer GmbH – zu Disposition stehen.

Die Schlussbilanz des Eigenbetriebes zum 31.12.2010 ist zugleich die Eröffnungsbilanz der AöR zum 01.01.2011.

Die AöR unterliegt der Beteiligungsrichtlinie der Stadt Halle (Saale). Damit ist die zu errichtende Anstalt des öffentlichen Rechts der Stadt Halle verpflichtet, den in der jeweils gültigen Fassung der Beteiligungsrichtlinie genannten Berichtspflichten fristgemäß und vollumfänglich nachzukommen.

Es wird dem Verwaltungsrat empfohlen, den derzeitigen Eigenbetriebsleiter zum Vorstand der AöR zu bestellen.

Anlagen:

- Anlage 1: Analyse gemäß § 123 Abs. 2 GO LSA
- Anlage 2: Entwurf der Satzung „Kindertages- und Bildungsstätten Halle (Saale) – Anstalt des öffentlichen Rechts“
- Anlage 3 Entwurf des Personalüberleitungsvertrages
- Anlage 4 Liste der übergehenden Grundstücke und Gebäude