



Beschlussvorlage

TOP:
Vorlagen-Nummer: **III/2003/03362**
Datum: 23.05.2003
Bezug-Nummer.
Kostenstelle/Unterabschnitt: 0100.2100/1.0010
Verfasser: Dr. Ernst Müllers

Beratungsfolge	Termin	Status
Beigeordnetenkonferenz	17.06.2003	nicht öffentlich Vorberatung
Ausschuss für Finanzen und städtische Beteiligungsverwaltung	19.08.2003	öffentlich Vorberatung
Stadtrat	27.08.2003	öffentlich Entscheidung

Betreff: Grundsatzbeschluss zur Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur Gewährleistung des Beteiligungsmanagements für die Stadt Halle (Saale).

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat möge beschließen:

1. Der Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur Sicherstellung eines effektiven Beteiligungsmanagements für die Stadt Halle (Saale) im Sinne von § 118 Abs. 4 der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt wird im Grundsatz zugestimmt.
2. Die Oberbürgermeisterin wird beauftragt, die notwendigen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zur Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zu veranlassen und zur fachlichen Begleitung des Gründungsverfahrens ein Beratungsunternehmen zu beauftragen.
3. Nach Beendigung sämtlicher, die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts vorbereitenden Maßnahmen, hat der Stadtrat über die rechtlichen und organisatorischen Einzelheiten der Gründung der Anstalt des öffentlichen Rechts abschließend zu entscheiden.

Ingrid Häußler
Oberbürgermeisterin

Begründung:

I. Die Notwendigkeit des Aufbaus eines Beteiligungsmanagements

Die Stadt Halle (Saale) ist gemäß § 118 Abs. 4 der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt (GO LSA) dazu verpflichtet, mittels einer fachlich geeigneten Stelle das Beteiligungsmanagement zu gewährleisten.

Die Stadt Halle (Saale) hält unmittelbar und mittelbar Beteiligungen an zahlreichen kommunalen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften mit insgesamt umfangreichen Vermögenswerten. Das Beteiligungsportfolio beinhaltet insbesondere Unternehmen der Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft sowie des Personennahverkehrs und der Wohnungswirtschaft mit erheblicher kommunalwirtschaftlicher Bedeutung in Bezug auf haushaltspolitische, regional- und arbeitsmarktpolitische sowie sozialpolitische Aspekte.

Sowohl zunehmende Liberalisierungstendenzen in der Kommunalwirtschaft, insbesondere der Ver- und Entsorgungswirtschaft, als auch haushaltspolitische Zwänge erfordern zunehmend eine effizientere strategische und operative Führung der Beteiligungen und Wahrnehmung der kommunalen Gesellschafter- bzw. Eigentümerinteressen.

Die Beteiligungsverwaltung durch die Stadtverwaltung erfolgt bisher durch die Stabsstelle „Beteiligungsverwaltung“ im Büro der Oberbürgermeisterin. Die personelle Besetzung besteht aus einem Volljuristen. Die Aufgaben bestehen in der ordnungsmäßigen Verwaltung der Beteiligungen, Aktenführung und der Koordination und Abwicklung rechtlicher Aufgabenstellungen zum Zweck der Beteiligungssteuerung. Weiterhin erfolgt die juristische Beratung der Oberbürgermeisterin und der Beigeordneten in Fragen der Beteiligungsverwaltung.

Eine Gremienbeteiligung der Stabsstelle, z.B. in Aufsichtsräten oder Gesellschafterversammlungen, ist satzungsmäßig nicht vorgesehen, sondern erfolgt nur fallweise bei solchen Unternehmen, in denen die Oberbürgermeisterin ein Aufsichtsratsmandat besitzt. Insbesondere erfolgt keine Vorbereitung, Protokollierung, Dokumentation oder Auswertung von Sitzungen der Aufsichtsräte bzw. deren Beschlussfassung für die in diesen Gremien vertretenen Stadträte.

Informationen zu den Beteiligungsunternehmen erhält die Stabsstelle im Wesentlichen in Gestalt der Jahresabschlüsse und Prüfberichte. Eine systematische Datenerfassung erfolgt nicht. Ebenso besteht kein systematisches Informations- und Kommunikationssystem im Verhältnis zu den Beteiligungsunternehmen.

Weisungs- oder Kontrollrechte der Stabsstelle gegenüber den Beteiligungsunternehmen bestehen nicht.

Die sich ändernden Marktbedingungen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Kommunalwirtschaft sowie zunehmende haushaltspolitische Zwänge erfordern künftig eine effizientere Steuerung der kommunalen Beteiligungsunternehmen im Interesse der Stadt. Notwendig ist daher die Erarbeitung eines kommunalen Steuerungsinstrumentariums und eine Gesamtsteuerung hinsichtlich Vermögen, Liquidität, Leistung, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Aufgaben und Funktionen einer kommunalen Beteiligungsführung formulieren:

- Planungsreports mit Kommentierungen auf Basis der Wirtschaftsplanungen der städtischen Beteiligungsunternehmen.
- Unterjähriges Berichtswesen einschließlich einer jeweils aktualisierten Erwartungsberichterstattung für das laufende Geschäftsjahr.
- Jahresabschlussanalyse der wesentlichen Beteiligungsunternehmen.
- Mandatsbetreuung der städtischen Vertreter in den Aufsichtsräten der wesentlichen kommunalen Beteiligungsunternehmen.

Unabhängig von diesen Kernaufgaben des Beteiligungsmanagements ist allerdings der strategischen Beratung der Gesellschafterin Stadt eine vorrangige und hohe Bedeutung beizumessen. Beteiligungscontrolling reduziert sich nicht nur darauf, dass es begleitend die Beteiligungsinteressen der Stadt überwacht und den Verantwortlichen in der Stadt berichtet bzw. die von der Stadt entsandten Gremienmitglieder über die Erkenntnisse des Controllings informiert und auf die jeweiligen Sitzungen beratend/begleitend vorbereitet. Im weiteren Sinne versteht sich Controlling als Lenkungs- und Steuerungsinstrument städtischer Interessen in den Gesellschaften. Damit werden dem Beteiligungsmanagement neben der begleitenden Berichts- und Moderationsfunktion Aufgaben der strategischen Positionierung einzelner Beteiligungen oder aller Beteiligungen übertragen. Diese kommt vor allem dann in Frage, wenn es um die Lösung folgender Probleme geht:

- Aufdeckung und Nutzung von Synergien zwischen den städtischen Gesellschaften.
- Realisierung noch nicht genutzter Kostenpotentiale im Verbund der städtischen Gesellschaften.
- Entwicklung neuer Marktansätze und deren Realisierung im Beteiligungsverbund.
- Strategische Neuaufstellung städtischer Unternehmen in sich verändernden Märkten.
- Durchsetzung von städtischen Eigentümerinteressen in den Gesellschaften bei divergierenden Interessen.

Eine effektive und den gesetzlichen Voraussetzungen der Gemeindeordnung erfüllende kommunale Beteiligungssteuerung kann in sehr geeigneter Weise rechtlich-organisatorisch außerhalb der Stadtverwaltung etabliert werden. Als wesentliche Vorteile eines externen Beteiligungsmanagements sind folgende Aspekte hervorzuheben:

- Unabhängigkeit von verwaltungsinternen Abstimmungsnotwendigkeiten und politischen Einflüssen.
- Mittlerposition zwischen der Stadt als Gesellschafterin und ihren Beteiligungsunternehmen.
- Gewinnung qualifizierten Personals mit betriebswirtschaftlicher und kommunalwirtschaftlicher Kompetenz.
- Hohe Innovationsfähigkeit.

II. Die Organisation des Beteiligungsmanagements in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts

Für die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden steht in Sachsen-Anhalt seit dem Erlass des Gesetzes über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts vom 03.04.2001 (Anstaltsgesetz – AnstG) mit der Anstalt des öffentlichen Rechts (sog. „Kommunalunternehmen“) eine weitere Rechtsform neben der des Eigenbetriebes und der Eigengesellschaft zur Verfügung. In anderen Bundesländern existiert die kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts bereits länger. Diese wurde in den Jahren 1993 und 1994 zunächst in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, in den Folgejahren aber auch in Bayern (1995), Rheinland-Pfalz (1998) und Nordrhein-Westfalen (1999) eingeführt.

Im Jahre 2001 gab es in Bayern über 30 und in Nordrhein-Westfalen zwei rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Das Spektrum reicht dabei über die Vermarktung einer Stadthalle und den Betrieb von Kläranlagen und Wasserwerken oder Bauhöfen bis hin zu Krankenhäusern, Alten- und Pflegeheimen, Verkehrsbetrieben und Theatern. Die Erfahrungen mit dieser Rechtsform sind bislang überwiegend positiv.

Die Rechtsform der selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts ist dadurch gekennzeichnet, dass es sich um einen rechtlich wie organisatorisch verselbständigten Personal- und Sachbestand eines Trägers der öffentlichen Verwaltung handelt, der unmittelbar auf die Willensbildung der Anstalt Einfluss nehmen kann. Dies zeigt sich bereits bei der Gründung einer derartigen Anstalt. Diese erfolgt durch eine Satzung der Trägerkommune. Die Anstaltssatzung muss zumindest Regelungen über den Namen und die Aufgaben der Anstalt, die Zahl der Mitglieder des Vorstandes und des Verwaltungsrates und die Höhe des Stammkapitals enthalten (§ 2 Satz 1 und 2 AnstG). Folge der Anstaltsträgerschaft ist die Gewährträgerhaftung der Kommune (§ 4 AnstG). Diese haftet unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der Anstalt, soweit nicht aus dem Vermögen der Anstalt Befriedigung zu erlangen ist. Diese Gewährträgerhaftung ermöglicht es der Anstalt, Darlehen zu Kommunalkredit ähnlichen Bedingungen zu erhalten.

Eine unmittelbare Beteiligung anderer Kommunen oder Privater an einer kommunalen Anstalt ist nicht möglich. Weiteres wesentliches Charakteristikum der so beschriebenen Unternehmensform ist die Möglichkeit, unmittelbar hoheitlich tätig zu werden. Die kommunale Anstalt kann nicht nur für die Stadt im Hinblick auf bestimmte öffentliche Aufgaben als Erfüllungsgehilfe tätig werden, sondern es ist vielmehr möglich, die Aufgabe selbst auf die kommunale Anstalt zu übertragen. Sofern hoheitliche Aufgaben wahrgenommen werden, kann der Anstalt selbst Dienstherrenfähigkeit zukommen.

Organe der kommunalen Anstalt sind der Vorstand und der Verwaltungsrat (§ 5 AnstG). Der Vorstand leitet die Anstalt in eigener Verantwortung und vertritt sie nach außen. Demgegenüber obliegt dem Verwaltungsrat die Bestellung und Kontrolle des Vorstandes. Darüber hinaus entscheidet der Verwaltungsrat u.a. über die Beteiligung des Kommunalunternehmens an anderen Unternehmen, die Feststellung des Wirtschaftsplanes und des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresergebnisses. Dem Verwaltungsrat können darüber hinaus in der Anstaltssatzung weitere Angelegenheiten vorbehalten werden.

Vorsitzender des Verwaltungsrates ist der Hauptverwaltungsbeamte des Gewährträgers. Die weiteren Mitglieder des Verwaltungsrates werden vom Stadtrat bestellt. Mindestens ein Mitglied ist eine bei dem Kommunalunternehmen beschäftigte Person, die allerdings nur eine beratende Funktion im Verwaltungsrat ausübt. Die Amtszeit der Verwaltungsratsmitglieder beträgt fünf Jahre und endet mit dem Ablauf der Wahlperiode, dem Ausscheiden aus dem Stadtrat oder dem Dienstverhältnis. Neben dieser personellen Einflussnahme kann sich der Stadtrat in der Unternehmenssatzung ein weitergehendes Weisungsrecht gegenüber dem Verwaltungsrat vorbehalten (§ 5 Abs. 3 Satz 5 AnstG).

Die Wirtschaftsführung der kommunalen Anstalten richtet sich nach den allgemeinen Grundsätzen, die auch für sonstige kommunale Unternehmen gelten. Dem öffentlichen Haushaltsrecht ist die Kommunalanstalt jedoch dadurch entzogen, dass ihre Wirtschaftspläne und Abschlüsse nicht als Anlage in den Haushaltsplan der Stadt aufzunehmen sind.

Die Besteuerung der kommunalen Anstalt erfolgt grundsätzlich wie bei jeder anderen Person des öffentlichen Rechts. Somit unterliegt der hoheitliche Bereich nicht der Besteuerung und es kann nur dann eine Steuerpflicht entstehen, wenn ein Betrieb gewerblicher Art nach § 4 KStG vorliegt. Der Fachbereich Rechnungsprüfung hat gemäß § 7 Abs. 2 AnstG das Recht, sich zur Klärung von Fragen bei der Rechnungsprüfung unmittelbar zu unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und Schriften der Anstalt einzusehen. Eine überörtliche Rechnungsprüfung ist nicht vorgesehen (§ 125 GO LSA). Der staatlichen Aufsicht hingegen ist die kommunale Anstalt in gleicher Weise unterworfen wie die Trägerkommune.

Die kommunale Anstalt als juristische Person des öffentlichen Rechts bietet im Vergleich zu den bisherigen Rechtsformen wirtschaftlicher Betätigung deutliche Vorteile. Als genereller Vorteil ist es anzusehen, dass für die Stadt bei der Ausgestaltung der Unternehmenssatzung eine große Bandbreite besteht, die es ermöglicht, das Unternehmen an die Verhältnisse vor Ort anzupassen. Im Vergleich zu den Eigengesellschaften ist insbesondere auf die bessere Steuerbarkeit des Unternehmens hinzuweisen. Während durch das Gesellschaftsrecht die im Kommunalrecht normierten Weisungsrechte des Rates gegenüber Aufsichtsratsmitgliedern ausgeschlossen werden, wird dieser Normkonflikt für die kommunale Anstalt schon dadurch vermieden, dass eine öffentlich-rechtliche Rechtsform zur Verfügung gestellt wird, bei der Weisungsrechte und Zustimmungsvorbehalte in einigen Fällen ausdrücklich vorgesehen und in anderen Fällen darüber hinaus zumindest möglich sind. Die einfache und übersichtliche Struktur ermöglicht zudem kurze Entscheidungswege. Des Weiteren stellen auch die Möglichkeit, unmittelbar hoheitlich tätig zu werden und die Besteuerung nach den für juristische Personen des öffentlichen Rechts geltenden Vorschriften gewichtige Vorteile gegenüber den privat-rechtlichen Rechtsformen dar.

Als nachteilig im Vergleich zur Eigengesellschaft erscheint die Tatsache, dass die Haftung der Gemeinde nicht zu beschränken ist; dies könnte sich jedoch im Hinblick auf die Kreditbeschaffungsmöglichkeiten letztlich als Vorteil erweisen. Verglichen mit Regie- und Eigenbetrieben weist die kommunale Anstalt eine erheblich größere Selbständigkeit auf, die vor allem in der Vorstandsverfassung zu Tage tritt. Diese ermöglicht es der Anstalt, deutlich flexibler zu reagieren. Zudem kann die eigenverantwortliche Geschäftsleitung des Vorstandes zu einer Mobilisierung von Entscheidungsfreude und Kreativität führen.

Die finanzwirtschaftliche Selbständigkeit der kommunalen Anstalt führt zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte und kann somit neue Handlungsspielräume eröffnen. Die Kostenstruktur wird durch die Bilanzierung nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des HGB gegenüber dem Haushaltsrecht transparenter.

Die Anstalt finanziert sich durch Dienstleistungen gegenüber Dritten (z.B. ist die Mandatsbetreuung der städtischen Vertreter in den Aufsichtsräten von den jeweiligen kommunalen Beteiligungsunternehmen zu bezahlen). Die darüber hinausgehende Finanzierung der Anstalt erfolgt im Rahmen des städtischen Haushaltsplanes.

Nach Beendigung aller, die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts vorbereitenden Maßnahmen, soll der Stadtrat abschließend über diese Frage sowie über die weiteren rechtlichen und organisatorischen Einzelheiten der Gründung der Anstalt (u.a. auch die Anstatssatzung) entscheiden.

Es wird daher um Beschluss der Vorlage gebeten.