

Landesverwaltungsamt · Postfach 20 02 56 · 06003 Halle (Saale)

Stadt Halle (Saale)
Marktplatz 1
06108 Halle (Saale)

vorab per Fax



Referat Kommunalrecht,
Kommunale Wirtschaft
und Finanzen

**Umwandlung des Eigenbetriebes Kindertagesstätten der Stadt Halle
(Saale) in eine Anstalt des öffentlichen Rechts;
Hier: Beanstandung des Stadtratsbeschlusses Vorlage: V/2010/09000
vom 24.11.2010**

Halle, 16. Dez. 2010

Ihr Zeichen:
Hei/Kita vom 01.12.2010

Mein Zeichen:
305.5.1-10213-hal 02

Bearbeitet von:
Herrn Schilling
frank.schilling@
lwa.sachsen-anhalt.de

Tel.: (0345) 514-1284
Fax: (0345) 514-1414

Hinsichtlich der beabsichtigten Umwandlung des Eigenbetriebes Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) in eine Anstalt des öffentlichen Rechts ergeht folgende

Verfügung:

1. Der in der Sitzung des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) am 24.11.2010 gefasste Beschluss Vorlage: V/2010/09000 wird beanstandet.
2. Die sofortige Vollziehung dieser Verfügung wird angeordnet.
3. Die Entscheidung ergeht kostenfrei.

Hauptsitz:
Ernst-Kamieth-Straße 2
06112 Halle (Saale)

Tel.: (0345) 514-0
Fax: (0345) 514-1444
Poststelle@
lwa.sachsen-anhalt.de

Internet:
www.landesverwaltungsamt.sachsen-anhalt.de

E-Mail-Adresse nur für
formlose Mitteilungen
ohne elektronische Signatur

Begründung

I.

Mit Bericht vom 15.09.2010, hier eingegangen am 17.09.2010, zeigte die BeteiligungsManagementAnstalt (BMA) der Stadt Halle (Saale) mir gemäß § 123 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GO LSA die zum 01.01.2011 von der Stadt beabsich-

LHK Sachsen-Anhalt
Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
BLZ 810 000 00
Konto 810 015 00

tigte Umwandlung des Eigenbetriebes Kindertagesstätten in eine Anstalt des öffentlichen Rechts an, über die der Stadtrat in seiner Sitzung am 27.10.2010 entscheiden sollte.

Mit meiner Verfügung vom 25.10.2010 wies ich nach Prüfung der vorgelegten Unterlagen darauf hin, dass nicht erkennbar sei, ob die geplante Anstalt des öffentlichen Rechts angesichts einzuplanender Umwandlungskosten in gleicher Weise wirtschaftlich wie der Eigenbetrieb arbeiten könne, so dass derzeit ein rechtskonformer Beschluss des Stadtrates nicht gefasst werden könne. In der Sitzung des Stadtrates am 27.10.2010 wurde daraufhin auf eine Beschlussfassung verzichtet.

Am 17.11.2010 wurde mit Vertretern der Stadt die Sach- und Rechtslage und insbesondere die auch im Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gebotene Kostendarstellung der Unternehmensumwandlung nochmals erörtert.

Am 23.11.2010 legte die Stadt Halle (Saale) einen ergänzenden Bericht mit Erörterungen zum Sparpotential anhand einzelner Beispiele sowie eine Gegenüberstellung des Erfolgsplanes des Eigenbetriebes Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) für das Wirtschaftsjahr 2010 und des Erfolgsplanes der Anstalt des öffentlichen Rechts für das Wirtschaftsjahr 2011 vor. Mit weiterem Bericht vom 01.12.2010 zeigte die Stadt Halle (Saale) die vom Stadtrat in seiner Sitzung am 24.11.2010 beschlossene Umwandlung des Eigenbetriebes in eine Anstalt des öffentlichen Rechts zum 01.01.2011 an.

II.

1.

Zuständige Kommunalaufsichtsbehörde für Entscheidungen zu kommunalaufsichtlichen Maßnahmen gegenüber der Stadt Halle (Saale) ist gemäß § 134 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) das Landesverwaltungsamt.

Gemäß § 136 Abs. 1 GO LSA kann die Kommunalaufsichtsbehörde Beschlüsse der Stadt Halle (Saale), die das Gesetz verletzen, beanstanden.

Der Beschluss Vorlage V/2010/09000 des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) vom 24.11.2010 verletzt das Gesetz, da dieser unter Verstoß gegen § 123 Abs. 2 i.V.m. § 116 Abs. 1 Nr. 2 GO LSA ergangen ist. Es ist nicht belegt, dass die künftige Aufgabendurchführung in der Anstalt des öffentlichen Rechts wirtschaftlicher, zumindest jedoch kostenneutral erfolgen kann.

Die kommunale Wirtschaftstätigkeit dient der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Diese aus der Aufgabenerfüllung erwachsende wirtschaftliche Betätigung kann die ihr zufallende Funktion im Gemeindeleben nur erfüllen, wenn sie rechtlich und wirtschaftlich gesichert ist. Dazu gehört vor allem, dass die gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für die kommunalwirtschaftliche Betätigung, gleich in welcher Rechtsform, gegeben sind. Dem trägt die Gemeindeordnung Rechnung, indem sie die wirtschaftliche Betätigung nur unter genau geregelten rechtlichen Voraussetzungen zulässt. Diese Begrenzung soll bewirken, dass nicht die wirtschaftliche Betätigung an sich, sondern die sparsame und wirtschaftliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Stadt entsprechend ihrem Leistungsvermögen und dem Bedarf Zielsetzung des gemeindlichen Handelns ist, da die wirtschaftliche Betätigung mit einer Reihe unkalkulierbarer Risiken verbunden ist. Die Stadt darf keine Verpflichtungen eingehen, die nicht durch ihre allgemeine Finanzkraft und Verwaltungskraft abgedeckt werden kann.

Gemäß § 123 Abs. 2 Satz 3 GO LSA ist es deshalb erforderlich, dass bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind und die Deckung der Kosten tatsächlich und rechtlich gesichert ist.

Eine wirtschaftliche Aufgabenerbringung ist im Hinblick auf die mit der Umwandlung verbundenen Kosten durch die Stadt bislang nicht plausibel dargelegt worden.

Einerseits ist bislang durch die Stadt noch nicht abschließend geklärt, welche Umwandlungskosten im vorliegenden Fall konkret entstehen werden. Andererseits ist auch eine plausible Darstellung von Kosteneinsparungen bei der Aufgabenerbringung durch die Anstalt des öffentlichen Rechts, durch die die Umwandlungskosten prinzipiell kompensiert werden könnten, nicht erfolgt.

Es ist nach wie vor offen, ob ausnahmsweise bei der beabsichtigten Übertragung des Grundvermögens vom Eigenbetrieb auf die Anstalt des öffentlichen Rechts die Verpflichtung zur Zahlung von Grunderwerbssteuer in Höhe von bis zu 125.000 EUR entfällt. Des Weiteren entstehen mit der Unternehmensumwandlung zwangsläufig Kosten für die Änderung im Handelsregister sowie für die mit dem übergehenden Grundvermögen erforderlichen Änderungen im Grundbuch. In Anwendung des Stadtratsbeschlusses zur Vergütung von Mitgliedern in Aufsichtsgremien städtischer Beteiligungen vom 27.05.2010 (Vorlage V/2010/08593) steigt der Aufwand für Zahlungen an den Verwaltungsrat der Anstalt des öffentlichen Rechts um 2.200 Euro jährlich.

Die erfolgte Gegenüberstellung der Erfolgspläne für den Eigenbetrieb im Wirtschaftsjahr 2010 und die Anstalt des öffentlichen Rechts im Wirtschaftsjahr 2011 ist nicht geeignet, eine wirtschaftlichere Aufgabenerbringung der Anstalt des öffentlichen Rechts zu belegen, da wegen unterschiedlicher gesetzlicher Voraussetzungen in den Jahren 2010 und 2011 keine Rückschlüsse auf die durch die Umwandlung bedingten haushalterischen Auswirkungen getroffen werden können. Für

eine plausible Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wäre ein konkreter Vergleich innerhalb eines Wirtschaftsjahres erforderlich.

So erhöhen sich gemäß § 11 Abs. 2 KIFöG gegenüber dem Jahr 2010 im Jahr 2011 die Leistungen des Landes (und die Pflichtleistungen der Stadt) um rd. 845.000 EUR. Im Gegenzug können weitere Zuschüsse der Stadt sinken. Ob die Einsparung für den städtischen Haushalt nur durch die (neue) Anstalt oder auch durch den (bestehenden) Eigenbetrieb erzielt werden können, ist ohne Vergleich beider Unternehmen in einem Wirtschaftsjahr nicht belegbar. Gleiches gilt bei der erfolgten Aktualisierung der Personalplanung für das Jahr 2011 sowie für die Fortschreibung der Abschreibungen.

Soweit die Stadt von weiteren positiven Effekten durch Gebäudeverwaltung, Reinigungsverträge, Personalabrechnung und Personalmanagement in der Anstalt des öffentlichen Rechts ausgeht, weil diese gegenüber einem Eigenbetrieb künftig mit der Stadt aktiver Verhandlungen führen könne, erscheinen auch diese Einsparungen im Hinblick auf die erforderliche Haushaltswirksamkeit der Stadt nicht zutreffend.

Sofern es der Anstalt des öffentlichen Rechts gelingt, gegenüber den bestehenden verwaltungsin-
ternen Vereinbarungen zukünftig trotz möglicher Umsatzsteuerproblematik Verträge zu günstige-
ren Konditionen mit der Stadt abzuschließen, wodurch eine Senkung der Zuschüsse erreicht wer-
den kann, entstehen zumindest in gleicher Höhe durch ausbleibende Verrechnungen Mehrkosten
in den Ämtern und Eigenbetrieben der Stadt. Einsparungen für den städtischen Haushalt entste-
hen erst dann, wenn die Dienst- und Hilfsleistungen tatsächlich kostengünstiger selbst erbracht
werden oder die Leistungen günstiger durch Dritte erbracht werden und eigene Ausgaben für Per-
sonal und Sachmittel nicht mehr anfallen. Ansonsten liegt lediglich eine andere Ausweisung von
Sowieso-Kosten vor.

Auch die weiteren in der Analyse getroffenen Feststellungen zur zukünftigen Aufgabenerfüllung in
einer Anstalt des öffentlichen Rechts begegnen aus folgenden Gründen Bedenken:

Das Argument, die Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens
(NKHR/Doppik) berge die Gefahr in sich, dass die erreichten positiven Effekte der weitgehenden
organisatorischen Eigenständigkeit wieder aufgegeben werden, ist nicht plausibel. Gemäß § 110
Abs. 3 GO LSA ist es der Kommune im Rahmen der doppelischen Haushaltsführung freigestellt, ob
sie für ihre Eigenbetriebe besondere Haushaltspläne aufstellt und Sonderrechnungen führt oder
anstelle eines Haushaltsplanes einen Wirtschaftsplan aufstellt und die Wirtschaftsführung und das
Rechnungswesen entsprechend den §§ 15 bis 19 des Eigenbetriebsgesetzes gestaltet werden.
Somit ist es ohne Weiteres möglich, den Eigenbetrieb auch bei Einführung der Doppik als organi-
satorisch eigenständig fortzuführen.

Auch die in der Analyse getroffene Feststellung, der gesetzliche Versorgungsauftrag wäre nicht erfüllbar, sofern die Stadt Halle (Saale) den Betrieb von Kindertagesstätten nicht sicherstellen würde, lässt sich nicht durch die Regelungen des KiFöG belegen. Zwar obliegt der Stadt gemäß § 10 Abs. 1 KiFöG die Sicherstellungsaufgabe. Allerdings verpflichtet das Gesetz die Stadt nicht zwangsläufig, selbst Kindertagesstätten in einem bestimmten Umfang vorzuhalten. Durch § 9 Abs. 3 KiFöG ist ausdrücklich geregelt, dass die Stadt die Einrichtung oder Übernahme von Tageseinrichtungen durch freie Träger bzw. sonstige juristische Personen unterstützen soll. Demgemäß käme auch eine stärkere Einbeziehung freier Träger in Betracht. Entsprechend erfolgt beispielsweise die Aufgabensicherstellung in der Landeshauptstadt Magdeburg ausschließlich durch Dritte.

Die Entscheidung über die Beanstandung steht gemäß § 136 Abs. 1 GO LSA im Ermessen des Landesverwaltungsamtes.

Die Beanstandung des Beschlusses ist geeignet und erforderlich, um den eingetretenen Rechtsverstoß zu beseitigen. Denn hierdurch eröffnet sich für die Stadtratsmitglieder die Möglichkeit, auf der Grundlage einer aussagekräftigen Beschlussvorlage über die Form der künftigen Aufgabenerledigung erneut zu entscheiden. Das Ziel der Beanstandung besteht darin, die Beschlussfassung des Stadtrates über die künftige Form der Aufgabendurchführung im Rahmen eines ordnungsgemäßen Verfahrens zu ermöglichen.

Ein milderes Mittel steht nicht zur Verfügung. Insbesondere sind entsprechende Hinweise bislang nicht umgesetzt worden. Auch ist die in der Beratung am 17.11.2010 erörterte Möglichkeit eines Beschlusses unter dem Vorbehalt der kommunalaufsichtlichen Zustimmung durch die Stadt nicht weiter verfolgt worden. Da es zur Umwandlung auf Grund der Rechtsnatur einer Anstalt des öffentlichen Rechts keiner weiteren Schritte mehr bedarf, würde der Vollzug ohne eine Beanstandung ohne Weiteres erfolgen können.

Das Interesse der Stadt an der Aufrechterhaltung des rechtswidrigen Beschlusses muss hinter das öffentliche Interesse an der Schaffung rechtmäßiger Zustände zurück treten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die geplante künftige Aufgabendurchführung durch die Änderung der jetzigen Rechtsform auch mit Blick auf die Leistungsbeziehungen der kommunalen Unternehmen untereinander eine erhebliche planerische Vorarbeit durch die Stadt für die künftige Leistungserbringung bedingt und diese Leistungen nur bei Eintritt eines wirtschaftlichen Erfolges ohne Rückgriff auf ohnehin gefährdete Vermögenswerte der Stadt refinanziert werden kann. Die Eingehung weiterer unnötiger Risiken soll in Anbetracht der derzeit dauerhaft entfallenen Leistungsfähigkeit der Stadt im Rahmen der kommunalwirtschaftlichen Betätigung grundsätzlich unterbleiben.

2.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung stützt sich auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO. Im Rahmen dessen ist das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung mit dem Interesse des Betroffenen an der aufschiebenden Wirkung abzuwägen, wobei zur Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung ein besonderes Interesse an dieser notwendig ist.

Angesichts des aufgezeigten Rechtsverstoßes soll mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung verhindert werden, dass das Ziel der Beanstandungsverfügung durch ein etwaiges Widerspruchsverfahren ins Leere läuft und mit der Umwandlung des Eigenbetriebes in eine Anstalt des öffentlichen Rechts zum 01.01.2010 Tatsachen geschaffen werden, welche weitreichende finanzielle Folgen für den Haushalt der Stadt Halle (Saale) sowie erhebliche personalwirtschaftliche Maßnahmen bedingen.

Mit dem Vollzug der Unternehmensumwandlung würden bereits zum 01.01.2011 640 Beschäftigte vom Eigenbetrieb in die neu zu gründende Anstalt des öffentlichen Rechts zu überführen sein. Des Weiteren würde sich auch der Personalaufwand aufgrund der Rechtsnatur der Anstalt des öffentlichen Rechts als juristisch selbstständige Person u. a. mit Blick auf die notwendige Eingehung umfangreicher vertraglicher Beziehungen verändern. Aufgrund der Komplexität der damit verbundenen Fragen unter Beachtung der einzuhaltenden Fristen und der Abwägung finanzieller und personeller Konsequenzen für die Stadt und die Beschäftigten erscheint ein gesetzmäßiger Übergang in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht realistisch.

Da die Stadt bislang nicht die gesetzlich geforderte rechtlich und tatsächlich gesicherte Kostendeckung, zumindest aber die wirtschaftlich gleichwertige Leistungserbringung der Unternehmensumwandlung plausibel dargelegt hat, besteht das Risiko, dass im Ergebnis der abschließenden Prüfung zur Wirtschaftlichkeit der Rechtsformänderung mit Blick auf § 156 Abs. 2 GO LSA eine Rückabwicklung der Unternehmensumwandlung unabdingbar sein könnte. Dabei spricht für die Notwendigkeit einer Anordnung der sofortigen Vollziehung die Tatsache, dass eine Rückabwicklung der Unternehmensumwandlung bei Feststellung der nicht gegebenen Wirtschaftlichkeit zusätzlich negativ auf die äußerst angespannte Haushaltslage der Stadt Halle (Saale) und deren finanzielle Unterstützung zur Aufgabendurchführung wirkt.

Dass die benannten Risiken sich verwirklichen können, zeigt die am 18.12.2002 durch den Stadtrat beschlossene Errichtung des Eigenbetriebes für zentrales Gebäudemanagement der Stadt Halle (Saale) zum 01.01.2003. Auch in diesem Fall erfolgte der Beschluss ohne die in § 123 GO LSA geregelten Nachweispflichten. In der Folge mussten durch die Stadt die mit der Unternehmensgründung erfolgten Maßnahmen teilweise rückgängig gemacht werden, was zu erheblichen finanziellen Einbußen für die Stadt führte.

Kosten werden nicht erhoben.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe schriftlich oder zur Niederschrift Widerspruch beim Landesverwaltungsamt in Halle (Saale) erhoben werden.

Im Auftrag


L. V. Harms



Stadt Halle (Saale) · Marktplatz 1 · 06100 Halle (Saale)

Landesverwaltungsamt
Kommunalrecht, Kommunale Wirtschaft
und Finanzen
Postfach 20 02 58
06003 Halle (Saale)

Rechtsamt

Thomas Willecke
Amtsleiter

Marktplatz 1
06108 Halle (Saale)
Telefon: 0345 2 21-41 30
Telefax: 0345 2 21-41 43
thomas.willecke@halle.de

20.12..2010

**Umwandlung des Eigenbetriebes Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) in eine
Anstalt des öffentlichen Rechts
Beanstandung des Stadtratsbeschlusses vom 24.11.2010, Vorlage-Nr.: V/2010/09000
Ihr Zeichen: 305.5.1-10213-hal 02**

Sehr geehrte Damen und Herren,

gegen die Verfügung vom 16. Dezember 2010, mit dem der Stadtratsbeschluss vom
24.11.2010 beanstandet wird, lege ich

Widerspruch

ein.

Die Einlegung des Widerspruches erfolgt fristwährend. Die Begründung wird in einem
gesonderten Schriftsatz erfolgen. Der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) wird sich in seiner
Sitzung am 26.01.2011 mit der Angelegenheit befassen.

Mit freundlichen Grüßen

i. A.

Willecke
Amtsleiter

Saalesparkasse
Konto 380 011 855
BLZ 800 537 62
IBAN DE67 8005 3762 0380 0118 55
BIC NOLADE21HAL
Steuer-Nummer 111/144/00760