

**Bericht des Oberbürgermeisters an die Stadtvertretung
gem. § 102 Abs. 1 Ziffer 1 GO**

**Gründung der Bildung - Erziehung - Betreuung in Norderstedt gGmbH
(„BEB in Norderstedt gGmbH“)**

Die Gremien der Stadt Norderstedt haben sich umfassend mit der Gründung der „BEB in Norderstedt gGmbH“ beschäftigt.

Der Hauptausschuss hat in seiner Sitzung am _____ hierzu der Stadtvertretung empfohlen, die „BEB in Norderstedt gGmbH“ zu gründen und dem als Anlage zur Vorlage der Stadtvertretung beigefügten Gesellschaftsvertrag zuzustimmen.

I. Sachverhalt

Die Nachfrage nach Betreuung für Grundschul Kinder vor und nach dem Unterricht sowie in den Ferien ist in den letzten Jahren in Norderstedt kontinuierlich gestiegen. Die bisherigen Angebote in den Horten und die Betreuung im Rahmen der Verlässlichen Grundschule durch Träger von Kindertagesstätten und Schulvereine sind zwar ebenso kontinuierlich erweitert worden, stoßen aber durchgängig an die finanziellen, personellen und baulichen Grenzen. Bereits seit 2009 wird intensiv in den beiden zuständigen Ausschüssen, dem Ausschuss für Schule und Sport und dem Jugendhilfeausschuss, über eine bessere Versorgung der Grundschul Kinder diskutiert. Ein externes Gutachten zur „Schulkindbetreuung in Norderstedt“, das im März 2010 in Auftrag gegeben wurde, empfahl die flächendeckende Einführung der Offenen Ganztagsgrundschule mit einer zentralen Organisation der pädagogischen Angebote vor und nach dem Unterricht und in Teilen der Ferien zur Unterstützung der Schulen.

Die Stadtvertretung hat am 28.06.11 die Einführung der Offenen Ganztagsgrundschule an allen Norderstedter Grundschulen in den nächsten zehn Jahren beschlossen. Im Rahmen dieses Beschlusses wurde die Verwaltung aufgefordert, ein Umsetzungskonzept für die zentrale Organisation und Trägerschaft der Betreuungsangebote zu erarbeiten. Der neue Träger soll die Angebote der Offenen Ganztagsgrundschule (verlässliche Betreuung mit pädagogischen Angeboten, Kursangebote, Mittagsverpflegung, Ferienbetreuung) planen, durchführen und abrechnen, was auch die Beschäftigung des notwendigen Personals einschließt. Als Organisationsform wurde nach eingehender Prüfung verschiedener Möglichkeiten durch die Verwaltung die gemeinnützige GmbH gewählt, da es sich um eine Dienstleistung im Bildungs- und Betreuungsbereich handelt. Grundlage für die Arbeit der zu gründenden gemeinnützigen GmbH ist eine Rahmenkonzeption für die Gestaltung der Offenen Ganztagsgrundschulen Norderstedt (OGGS), die vom Ausschuss für Schule und Sport in seiner Sitzung vom 02.05.2012 beschlossen wurde.

Der Gesellschaftsvertrag sieht vor, dass Gegenstand des Unternehmens die Förderung von Erziehung und Bildung sowie die Sicherstellung von Betreuungsangeboten - außerhalb des Unterrichts - für Norderstedter Schülerinnen und Schüler ist. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 25.000 EUR, welches die Stadt Norderstedt einbringt.

Die Organe der Gesellschaft sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Die Leitung der Gesellschaft obliegt dabei der Geschäftsführung in eigener Verantwortung unter Beachtung der Beschlüsse des Aufsichtsrates und der Gesellschafterversammlung. Eine wichtige Aufgabe für die Gesellschaft wird die Mitgestaltung und stetige Weiterentwicklung der pädagogischen Konzeption für Ganztagsgrundschulen in Kooperation mit den Schulleitungen sein. Sie übernimmt die Trägerschaft für Betreuungsangebote außerhalb des Unterrichts an Norderstedter Grund-

schulen. Zur Umsetzung soll sie die erforderliche Infrastruktur sowie die Mittagsverpflegung und die Ferienbetreuung sicherstellen. Außerdem kann die Gesellschaft Kooperationen mit externen Dienstleistern eingehen, um ihren Zweck zu erfüllen.

II. Rechtliche Ausführungen

Die Möglichkeiten und Grenzen der Gründung der „BEB in Norderstedt gGmbH“ ergeben sich aus den §§ 101, 102 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein.

1. Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft

Die Errichtung der „BEB in Norderstedt gGmbH“ dient der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Gemeindegebiet gemäß Art. 46 Abs. 1 LVerf SH und stellt eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG dar. Die Verbandskompetenz der Stadt Norderstedt ist insoweit gemäß § 2 GO gegeben.

Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden diejenigen Bedürfnisse und Interessen verstanden, die in dieser Gemeinschaft radiziert sind oder auf sie einen spezifischen Bezug haben. Dies bedeutet, dass die Bedürfnisse den Gemeindegewohnern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen in der politischen Gemeinde betreffen.

Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft stellen zugleich die in räumlicher und sachlicher Hinsicht begrenzte Verbandskompetenz der Gemeinde dar. Das hat zur Folge, dass eine wirtschaftliche Betätigung der Kommune außerhalb der Verbandszuständigkeit grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Die „BEB in Norderstedt gGmbH“ soll sich an der pädagogischen Konzeption für den Ganztagsunterricht beteiligen und Betreuungsangebote außerhalb des Unterrichts an Norderstedter Schulen für die Schüler und Schülerinnen diese Schulen bereitstellen. Hiermit lässt sich ersehen, dass ihr Betätigungsfeld auf das Gebiet der Stadt Norderstedt und dort beschulter Kinder und Jugendlicher beschränkt ist. Daraus kann ein deutlicher Bezug zur örtlichen Gemeinschaft entnommen werden.

2. Öffentlicher Zweck

Die wirtschaftliche Betätigung ist gemäß § 101 Abs. 1 Nr. 1 GO gerechtfertigt, da Zweck des Unternehmens im öffentlichen Interesse liegt. Die Aufgaben der Sicherstellung eines nachhaltigen Angebots für die Offenen Ganztagsgrundschulen und Beteiligung an pädagogischen Konzeptentwicklungen liegen im Interesse der Norderstedter Bevölkerung. Die Attraktivität der Schullandschaft und der Gemeinde an sich kann so gesteigert werden und damit die zukünftige Entwicklung der Gemeinde als Wohn- und Arbeitsort unterstützt werden.

Bei der Betätigung durch die "BEB in Norderstedt gGmbH" handelt es sich um ein wirtschaftliches Unternehmen. Die Funktion des wirtschaftlichen Unternehmens besteht in der Produktion, Verteilung oder Dienstleistung, mit der die Gemeinde am wirtschaftlichen Verkehr teilnimmt und damit beliebige Bedürfnisse Dritter befriedigt. Die Rechts- und Organisationsform ist für den Charakter des wirtschaftlichen Unternehmens unerheblich, so dass von diesem Begriff auch alle privatrechtlichen Organisationsformen, wie die GmbH, erfasst sind.

Der Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens durch die Stadt Norderstedt ist auch durch einen öffentlichen Zweck gemäß § 101 Abs. 1 Nr. 1 GO gerechtfertigt.

Ein öffentlicher Zweck liegt vor, wenn das betreffende Projekt (Unternehmen) nach rechtsbewusster Auffassung der die Menschen in ihrem Bereich repräsentierenden Kommunalvertretung dem Gemeinwohl der Einwohnerschaft dient. Die Bestimmung, worin eine Förderung des Wohls der Gemeindegewohner liegt, ist hauptsächlich den Anschauungen und Entschlüssen der Gemeindevertretung überlassen und von den örtlichen Verhältnissen, den finanziellen Möglichkeiten und den

Bedürfnissen der Einwohner abhängig. Diese Frage ist somit ein Bestandteil der sachgerechten Kommunalpolitik und wird daher überwiegend von Zweckmäßigungsüberlegungen bestimmt.

Die denkbaren öffentlichen Zwecke sind äußerst vielfältig und reichen von Wettbewerbsinterventionen über Belange des Umweltschutzes bis hin zu wirtschaftsfördernden, sozialen und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen. Aus diesem Grund ist eine positive Umschreibung eines öffentlichen Zwecks, die generelle Geltung beanspruchen könnte, kaum zu leisten. Als wesentlich bleibt die Tatsache festzuhalten, dass die Lieferungen und Leistungen des kommunalen Unternehmens sachlich und räumlich grundsätzlich im gemeindlichen Wirkungskreis liegen und dazu dienen, Bedürfnisse der Gemeindeeinwohner zu befriedigen.

Die wirtschaftliche Betätigung muss darüber hinaus dem Wohl der Gemeindeeinwohner unmittelbar durch deren Leistungen dienen.

Da die Dienstleistungen der „BEB in Norderstedt gGmbH“ somit unmittelbar den Gemeindeeinwohnern zugute kommen, ist die Einrichtung des Unternehmens insofern durch den öffentlichen Zweck gerechtfertigt.

3. Leistungsfähigkeit der Gemeinde

Das Unternehmen „BEB in Norderstedt gGmbH“ steht gemäß § 101 Abs. 1 Nr. 2 GO nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Stadt Norderstedt und zum voraussichtlichen Bedarf.

Durch § 101 Abs. 1 Nr. 2 GO soll eine ungehemmte wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden verhindert werden, um auf diese Weise eine Sicherung der Verwaltungs- und Finanzkraft sowie damit die Erfüllung der eigentlichen kommunalen Aufgaben zu gewährleisten. Die Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit ist maßgeblich vom Haushalt der Gemeinde abhängig. Für die Übernahme der finanziellen Risiken eines wirtschaftlichen Unternehmens ist dabei von Bedeutung, dass neben den Finanzansätzen, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, eine finanzielle Reserve vorhanden ist. Durch erwartete Überschüsse im Finanzplanzeitraum in Ergebnis- und Finanzplan ist dies gewährleistet. Die finanziellen Risiken sind für die Gemeinde bei der „BEB in Norderstedt GmbH“ auf die Stammeinlage von 25.000 EUR begrenzt. Die Gesellschaft wird Verluste erwirtschaften, da die von der Stadt festgelegten Betreuungsentgelte die Kosten nicht decken werden. Auf der anderen Seite werden aber die bisherigen Haushaltsbelastungen durch die Hortbetreuung entfallen.

Es ist somit ein angemessenes Verhältnis zwischen der Leistungsfähigkeit der Stadt Norderstedt und der Errichtung der „BEB in Norderstedt GmbH“ festzustellen.

4. Zweckerfüllung

Der öffentliche Zweck kann im Sinne des § 101 Abs. 1 Nr. 3 GO nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erfüllt werden.

Mit der Vorschrift, dass die Aufgabe nicht besser auf andere Weise zu erfüllen ist, wird das Ergebnis der wirtschaftlichen Betätigung angesprochen. Die Verwirklichung des öffentlichen Zweckes muss die gleiche Qualität aufweisen wie bei entsprechenden Bemühungen eines Privaten oder eines anderen Verwaltungsträgers.

Die Prüfung durch die Stadt Norderstedt hat ergeben, dass eine Erfüllung der Aufgabe weder durch einen rein privaten Träger noch durch einen anderen Verwaltungsträger besser oder wirtschaftlicher erfolgen kann, als in der angepeilten Zusammenarbeit in der „BEB in Norderstedt gGmbH“.

5. Interesse an der Gesellschaftsgründung

Ein wichtiges Interesse an der Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft gem. § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1. GO ist mit der Notwendigkeit einer flexiblen und professionellen Geschäftsführung einerseits und der Forderung eines gesicherten Einflusses der Stadt andererseits gegeben.

Ein wichtiges Interesse für die Beteiligung an einer Gesellschaft ist dann gegeben, wenn die Gemeinde die Aufgabe nicht selbst erfüllen kann und auch eine andere öffentlich-rechtliche Trägerschaft nicht in Betracht kommt. Daneben müsste die Gemeinde zum Ergebnis gelangt sein, dass eine Aufgabenerfüllung in Organisationsformen des öffentlichen Rechts nicht in Betracht kommt.

Es ist zunächst festzustellen, dass die Errichtung der "BEB in Norderstedt gGmbH" hier durch einen öffentlichen Zweck im Sinne des § 101 Abs. 1 Nr. 1 GO gerechtfertigt ist (siehe Ausführungen zu 2.).

Während bei einer Organisationsform des öffentlichen Rechts der kommunale Einfluss vollständig gesichert ist, werden die Flexibilität und Professionalität einer Betriebsführung durch die städtische Verwaltung als nicht ausreichend beurteilt. Zur Einbindung und Nutzung von Know-how erfahrener Externer werden Träger von Horteinrichtungen in den Aufsichtsrat des Unternehmens eingebunden. Dies wäre bei einer städtischen Betriebsführung (auch in Form eines Eigenbetriebes) nicht realisierbar. (siehe hierzu auch die Anlage zu diesem Bericht)

Die Vergabe an einen privaten Betreiber würde demgegenüber einen nur mittelbaren Einfluss der Stadt Norderstedt bedeuten. Lediglich bei der Gründung einer städtischen GmbH werden eine flexibel handelnde Geschäftsführung und ein direkter Einfluss der Stadt Norderstedt gewährleistet.

6. Haftung der Gemeinde

Die Begrenzung der Haftung wird durch die Rechtsform der GmbH erreicht.

Die Finanzkraft der Stadt Norderstedt und damit die Sicherung der Aufgabenerfüllung werden daher nicht beeinträchtigt.

7. Weitere Voraussetzungen

Die weiteren Voraussetzungen des § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 GO sind gegeben. Daneben sind durch die Stadt Norderstedt auch die Wirtschaftsgrundsätze des § 107 GO und die allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 75 Abs. 1 und 2 GO beachtet worden.

7.1. Einflussnahme der Gemeinde

Die Sicherung eines angemessenen Einflusses der Gemeinde setzt regelmäßig eine diesbezügliche Regelung im Gesellschaftsvertrag der Gesellschaft voraus. Im Entwurf des Gesellschaftsvertrages ist vorgesehen, dass der Aufsichtsrat neben der grundsätzlichen Aufgabe einer Überwachung der Geschäftsführung mit umfangreichen Befugnissen ausgestattet ist. Die Stadt Norderstedt bestimmt als Gesellschafterin der gGmbH die Besetzung von 9 Mitgliedern des 11-köpfigen Aufsichtsrates und sichert auf diese Weise ihren Einfluss auf die Geschäftsführung.

Des Weiteren ist die zuständige Dezernentin der Stadt kraft ihres Amtes Mitglied des Aufsichtsrates. Darüber hinaus nimmt der gesetzliche Vertreter der Gemeinde die Aufgaben des Gesellschafters in der Gesellschafterversammlung wahr.

7.2. Jahresabschluss und Lagebericht

Die "BEB in Norderstedt gGmbH" ist durch den Gesellschaftsvertrag ausdrücklich verpflichtet, die Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches zu befolgen. Die Voraussetzungen des § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GO ist damit erfüllt.

7.3. Verzinsung des Eigenkapitals

Nach § 107 Satz 2 GO soll das wirtschaftliche Unternehmen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaften. Der Sinn und Zweck dieser Regelung liegt in der grundsätzlichen Verpflichtung eines kommunalen Unternehmens, einen Beitrag zur Stärkung des gemeindlichen Haushaltes zu leisten.

Aufgrund des besonderen sozialen Zwecks der Gesellschaft und ihrer gemeinnützigen Ausrichtung ist eine Abweichung von der „Soll-Vorschrift“ des § 107 Satz 2 GO gerechtfertigt. Wesentlich ist dagegen, dass die Gesellschaft eine Rendite erreicht, die es ihr ermöglicht, den Gesellschaftszweck ohne Substanzverlust nachhaltig zu erfüllen.

7.4. Sicherung der Aufgabenerfüllung

Gem. § 75 Abs. 1 GO hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung der Aufgaben gesichert ist. Die Ergebnisplanung der Stadt Norderstedt weist für den Zeitraum der Jahre 2012 bis 2016 fortlaufende positive Ergebnisse aus. Dies gilt auch für den Liquiditätssaldo in der Finanzrechnung. Die stetige Aufgabenerfüllung durch die Stadt Norderstedt ist daher auch in Anbetracht der wirtschaftlichen Betätigung durch die „BEB in Norderstedt gGmbH“ langfristig gesichert.

7.5. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Gem. § 75 Abs. 2 GO ist die Stadt Norderstedt im Übrigen verpflichtet, ihre Haushaltswirtschaft an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten.

Dieser Grundsatz ist bei jeder (finanzwirksamen) Aufgabenerfüllung der kommunalen Gebietskörperschaft zu beachten und entfaltet daher auch Bindungswirkung im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen.

Die Zielsetzung der Stadt Norderstedt ist darauf gerichtet, mit der wirtschaftlichen Betätigung den nachhaltigen Betrieb der Offenen Ganztagsgrundschulen sicherzustellen. Diese Zielsetzung ist nicht zu beanstanden.

Die Erreichung dieses Zwecks, der durch die Gründung der „BEB in Norderstedt gGmbH“ verfolgt werden soll, dürfte nunmehr keinen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit darstellen. Ein solcher Verstoß ist dann denkbar, wenn wirtschaftlichere und sparsamere Alternativen zur konkreten Gestaltung der Zielerreichung existieren. Etwaige Alternativen zur Erreichung der Ziele sind jedoch nicht ersichtlich, so dass die Investition und ihre Risiken in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen.

Daher ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gewahrt.

Weiter sind keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass sich die eingesetzten Mittel nicht auf den zur Erfüllung dieser kommunalen Aufgabe notwendigen Umfang beschränken, so dass auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit nicht gegeben ist.

Die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Norderstedt stellt somit keinen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 75 Abs. 2 GO dar.

7.6. Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Die Gesellschaft wird nicht durch Ausgliederung eines Bereichs aus der Verwaltung gegründet. Daher ist auch keine unmittelbare Auswirkung auf personalwirtschaftliche, gleichstellungsrechtliche und mitbestimmungspflichtige Themen gegeben.

III. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Norderstedt bestehen in der Ausstattung der Gesellschaft mit der Stammeinlage in Höhe von 25.000 EUR. Dem steht ein entsprechender Ausweis in den Finanzanlagen der Stadt gegenüber. Nach Aufnahme des Betriebes der Gesellschaft wird die Stadt die Verluste, die durch das operative Geschäft entstehen, ausgleichen, im Gegenzug dafür die heutigen Aufwendungen für die Hortbetreuung nicht mehr haben. Weitere finanzielle Risiken oder Chancen bestehen für die Stadt nicht, da die Gemeinnützigkeit der Gesellschaft eine wirtschaftliche Einflussnahme verbietet.

IV. Ergebnis

Die kommunalrechtlichen Voraussetzungen für die Gründung der „BEB in Norderstedt gGmbH“ sind erfüllt.

Hans-Joachim Grote
(Oberbürgermeister)

Anlage: Anlage zu Bericht nach § 102 GO