

Beschlussvorlage

Drucksachen-Nr. 0422/2009
öffentlich

Gremium	Sitzungsdatum	Art der Behandlung
Finanz- und Liegenschaftsausschuss	22.09.2009	Beratung
Hauptausschuss		Beratung
Rat der Stadt Bergisch Gladbach		Entscheidung

Tagesordnungspunkt

Fortentwicklung der Stadtverkehrsgesellschaft zur Gesellschaft für Stadtentwicklung und Verkehr

Beschlussvorschlag:

1. Der Gesellschaftszweck der Stadtverkehrsgesellschaft wird zur Übernahme von Maßnahmen der Baulandentwicklung erweitert.
2. Der beigefügte Gesellschaftsvertrag wird beschlossen. Hinsichtlich der Gesellschafterversammlung wird Lösung gewählt.
3. Der Bürgermeister und der Geschäftsführer der SVB werden beauftragt, die notwendigen Schritte vorzunehmen.
4. Die Gesellschafterversammlung wird bereits heute angewiesen, die in den Erläuterungen dieser Vorlage enthaltenen Vorgaben zum Geschäftsbetrieb umzusetzen.

Sachdarstellung / Begründung:

1. Grundsätzliches

Die kommunale Grundstückswirtschaft ist ein zentrales Instrument strategischer Stadtentwicklung. So ist Wirtschaftsförderung ohne geeignete Entwicklungsflächen nur noch sehr eingeschränkt möglich, auch hinsichtlich der Bestandsbetriebe. Für den Wohnungsbau kommt es mehr denn je auf die richtige Lage, ein richtiges Gebäudekonzept und auf eine angemessene Gestaltung der baulichen Anlagen an. Nur durch die Kombination dieser Aspekte können in allgemein schwieriger Marktlage regional konkurrenzfähige Angebote geschaffen werden.

Bedauerlicherweise sind Strukturen und aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen hier nicht immer hilfreich: Baulandstrategische Anforderungen und Vorgaben aus der Haushaltswirtschaft lassen sich nicht immer zur Deckung bringen, obwohl kommunale Baulandentwicklung – jedenfalls in Bergisch Gladbach – grundsätzlich kostendeckend gestaltet war und gestaltbar ist.

Leistungsfähige immobilienwirtschaftliche Strukturen setzen also eine separate, vom Auf und Ab der Kommunalfinanzen unabhängige Organisations- und Finanzierungsstruktur voraus. Hier wird nach eingehender Untersuchung der örtlichen Rahmenbedingungen, auch durch das Institut für Bodenmanagement, Dortmund, empfohlen, eine GmbH mit entsprechendem Geschäftsgegenstand zu gründen. Speziell auf diesem Wege ist die notwendige Unabhängigkeit vom städtischen Haushalt ebenso zu verwirklichen wie ein überschaubarer organisatorischer Aufwand und – insbesondere – eine ggf. schnelle und flexible Handlungsfähigkeit. Allerdings muss eine solche Gesellschaft bei größeren Grundstücksgeschäften durch städtische Bürgschaften unterstützt werden, damit sie langfristig unabhängig vom städtischen Haushalt und seinen Unwägbarkeiten bestehen und vor allem handeln kann.

Eine Ablichtung der gutachterlichen Stellungnahme des Instituts für Bodenmanagement liegt als Anlage 1 bei.

2. Errichtung einer GmbH

Neben der Neugründung einer GmbH, die mit erheblichem Aufwand verbunden ist, ist auch die Erweiterung des Gesellschaftszwecks einer bestehenden GmbH denkbar. Damit entfällt die Notwendigkeit, erneut Stammkapital bereit zu stellen, zudem entsteht keine zusätzliche Organisationseinheit. Vorliegend bietet sich die Weiterentwicklung der Stadtverkehrsgesellschaft an, wobei in diesem Rahmen die Anpassung des Gesellschaftsvertrages an das vom Rat beschlossene „Konzept zur Steuerung und Kontrolle der privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen der Stadt Bergisch Gladbach“ ohne zusätzlichen Aufwand mit erledigt werden könnte. (Insbesondere führt dies zum Wegfall des bisherigen Aufsichtsrates. Die städtischen Unternehmen sollen nach diesem Konzept nur noch über eine Gesellschafterversammlung gesteuert werden.)

Das „Konzept zur Steuerung und Kontrolle“ ist dieser Vorlage als Anlage 2 beigelegt.

3. Rechtlicher Rahmen wirtschaftlicher Betätigung

3.1 Einbindung der Aufsichtsbehörde

Gemäß § 115 Abs. 1 a GO NW ist die Entscheidung der Gemeinde über die Gründung oder wesentliche Erweiterung einer Gesellschaft oder eine wesentliche Änderung des Gesellschaftszwecks oder sonstiger wesentlicher Änderungen des Gesellschaftsvertrages der Aufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens sechs Wochen vor Beginn des Vollzugs, schriftlich anzuzeigen. Aus der Anzeige muss zu ersehen sein, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Diese finden sich insbesondere im § 107 der Gemeindeordnung. Danach muss ein dringender öffentlicher Zweck die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde erfordern, die Betätigung muss in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen und der dringende öffentliche Zweck durch andere (rein private) Unternehmen nicht ebenso gut und wirtschaftlich erfüllt werden können. Im Gesetz werden allerdings auch diverse kommunale Handlungsfelder benannt, in denen keine wirtschaftliche, sondern eine so genannte nichtwirtschaftliche Betätigung vorliegt und die genannten Kriterien nicht gelten.

3.2 Wohl der Einwohner

Eine wirtschaftliche Betätigung muss zunächst unmittelbar dem Wohl der Einwohner zu Gute kommen. Eine ausschließliche Gewinnerzielungsabsicht beispielsweise zur Haushaltssanierung reicht nicht aus. Diese Voraussetzungen liegen mit der Schwerpunktaufgabe „Baulandentwicklung“ zweifelsfrei vor.

3.3 Private Anbieter

Mit dem GO-Reformgesetz 2007 wurde die wirtschaftliche Betätigung zusätzlich zum öffentlichen Zweck auch an das Merkmal „dringend“ gebunden. Da eine solche Regelung bereits vor 1999 bestand, kann zu einer Bewertung auch auf die vor 1999 ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen werden. Dies erhöht die Rechtssicherheit der nachfolgenden Aussagen. Ein dringender öffentlicher Zweck wurde dann abgelehnt, wenn im Gebiet der Gemeinde eine hinreichende Zahl privater Anbieter vorhanden war, die das genannte Bedürfnis vollständig zu befriedigen in der Lage waren. Betrachtet man im Bereich der Stadt Bergisch Gladbach das Baulandangebot, so kann diese Aussage insbesondere für den Bereich gewerblicher Bauflächen nicht bestätigt werden. Der eklatante Mangel an gewerblichen Bauflächen ist seit vielen Jahren ein massives Problem für Aktivitäten der Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung. Zumindest für Teile der Wohnbauentwicklung muss Vergleichbares festgestellt werden, da praktisch alle Anbieter von Wohnbauland dies mit entsprechenden Bauträgerleistungen zwingend verknüpfen. Private Baulandentwicklung allein zum Verkauf von Baugrundstücken stellt in Bergisch Gladbach die absolute Ausnahme dar und beschränkt sich in der Regel auf große Grundstücke in hochwertigen Lagen, die für die Wohnbedürfnisse der breiten Masse der Bevölkerung nicht in Frage kommen. Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass die Stadt Bergisch Gladbach mit entsprechenden Aktivitäten nicht unmittelbar in Handlungsfelder eingreift, die heute von einer nennenswerten Zahl privatwirtschaftlicher Unternehmen bearbeitet werden.

3.4 Kommunale Handlungsfelder

Unstreitig ist die Baulandentwicklung ein öffentlicher Zweck, gehört sie doch mit den Teilen Grunderwerb, Bauleitplanung, Erschließung und Veräußerung zu den traditionellen kommunalen Handlungsfeldern. Speziell in Bergisch Gladbach, einer Stadt mit sehr angespanntem Grundstücksmarkt und einem deutlichen Mangel in verschiedenen Marktsegmenten, insbesondere bei Gewerbeflächen, ist eine gezielte, an den Interessen des

Allgemeinwohls orientierte und dennoch wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigende Baulandentwicklung unabdingbare Voraussetzung einer integrierten und an den festgelegten politischen Zielen ausgerichteten Stadtentwicklung. Im Kommentar von Kleerbaum/Palmen „Gemeindeordnung NRW“ 2008 wird formuliert „Letztendlich geht es damit um eine Frage sachgerechter Kommunalpolitik, die in starkem Maße auch von Zweckmäßigkeit überlegung bestimmt sein kann. Was die Gemeinde als Förderung des gemeinsamen Wohls ihrer Einwohner ansieht, ist hauptsächlich den Anschauungen und Erschließung ihrer maßgebenden Organe überlassen und hängt von den örtlichen Verhältnissen, den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde sowie den Bedürfnissen der Einwohnerschaft und anderen Faktoren ab. Kommen die entscheidungsbefugten Gremien der Gemeinde daher zu dem Ergebnis, dass ein eigenes Engagement gleichwohl im Interesse des Gemeinwohls der Einwohner liegt, ist die ins Auge gefasste wirtschaftliche Betätigung auch unabhängig von der Existenz privater Anbieter zulässig. Orientierungspunkte für die Ausführung des Merkmals „dringender öffentlicher Zweck“ sind z.B. die Sicherung des Eigenbedarfs der Gemeinde für ihre Einwohner, des ortsansässigen Gewerbes und Industrie mit öffentlichen Versorgungs- und Dienstleistungen (Daseinsvorsorge), die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur, die kommunale Siedlungspolitik mit dem Ziel, eine Wohnungsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung vorzuhalten, städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen, Unterstützung der Wirtschaftsförderung, Berücksichtigung sozialer Belange der Leistungsempfänger, Beseitigung sozialer und sonst unzuträglicher Missstände, die Notwendigkeit einer objektiven und neutralen Aufgabenwahrnehmung.“

3.5 Abgrenzung zu den Aufgaben der Stadtverwaltung

Nicht nur im Hinblick auf die Anforderungen der Gemeindeordnung ist es allerdings erforderlich, eine saubere Abgrenzung der Aufgaben der Gesellschaft auch zu den Aufgaben der Stadtverwaltung vorzunehmen. Dies ist im Bereich der Grundstückswirtschaft und Baulandentwicklung jedoch insofern problemlos möglich, als zwischen (strategisch) verwertbarem und nicht verwertbarem Vermögen unterschieden werden kann. Die Gesellschaft soll Bauland entwickeln, d.h. ausschließlich solche Grundstücke erwerben, die in überschaubaren Fristen vermarktet und neuen Nutzungen zugeführt werden können. Verbleibende Erschließungs-, Grün- und sonstige öffentliche Flächen sind möglichst schnell an die Stadt abzugeben, die diese dauerhaft behält. Konkret sind Erschließungs- und Ausgleichsflächen, auch erst auf sehr lange Frist verwertbare Grundstücke, nicht zur „strategischen“ Verwertung geeignet. Anders verhält es sich mit Flächen, die kurz- bis mittelfristig für eine Bebauung oder andere wirtschaftliche Nutzungen vorgesehen sind. Sie können wirtschaftlich als verwertbar angesehen werden und auf sie sollen sich die Aktivitäten der Gesellschaft konzentrieren.

Bewusst wird auf eine Einschränkung hinsichtlich des allgemeinen Nutzungszwecks der Grundstücke verzichtet. Die Stadt wird Entwicklungsbedarf sowohl im gewerblichen Bereich als auch im Wohnungssektor haben, zudem sind Mischformen von Wohnen und Gewerbe beispielsweise im Innenstadtbereich, aber auch an anderer Stelle (alte Gewerbestandorte) nicht auszuschließen.

3.6 Weitere Grenzen der Betätigung

Die Gesellschaft soll alle zur Baulandentwicklung erforderlichen Maßnahmen durchführen können, einschließlich einer Funktion „nur“ als Dienstleister für die Stadt, d.h. ohne Eigentümereigenschaften. Nicht zu den Aufgaben gehört es, Hochbauten für Wohnen oder Gewerbe zu errichten und diese später zu vermieten oder anderweitig zu vermarkten. Diese

Aufgabe wird traditionell durch private Anbieter erfüllt; entsprechende städtische Aktivitäten sind nicht erforderlich und würden auch rechtlichen Bedenken begegnen. Die Errichtung von Hochbauten kann sich lediglich auf solche beziehen, die unmittelbare erschließungstechnische Funktionen erfüllen. Ebenso wird die Gesellschaft kein Immobilienmanagement anbieten. Für städtische Objekte ist hier der Fachbereich 8 zuständig. Schließlich werden auch keine handwerklichen Leistungen erbracht. Bauleistungen aller Art werden grundsätzlich an Privatunternehmen vergeben.

3.7 Aufgaben im Verkehrsbereich

Unabhängig vom Vorgenannten sind die bisherigen Tätigkeitsfelder der Stadtverkehrsgesellschaft zu sehen. Sie hat bisher Aufgaben auf den Feldern ÖPNV, Güterverkehr und ruhender Verkehr unter besonderer Erwähnung des „Umweltverbundes“. Diese Unternehmensgegenstände sollen selbstverständlich erhalten bleiben, wobei im Entwurf des Gesellschaftervertrages die etwas pauschalere Formulierung der „Förderung von Umweltbelangen“ gewählt wurde.

Aber auch hier gilt, dass eine saubere Trennung von den Aufgaben der Stadt erforderlich wird, die durch die Beschränkung auf nicht hoheitliche Aufgaben gewährleistet ist.

3.8 Zusammenfassung

Insgesamt kann die gewerbliche Baulandentwicklung als „nichtwirtschaftliche“ Betätigung eingeordnet werden, da sie integrierter Teil der kommunalen Wirtschaftsförderung ist. Die Baulandentwicklung zu Wohnzwecken dürfte hingegen eine „wirtschaftliche“ Betätigung sein. Damit sind die entsprechenden gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, was bei der vorgesehenen Beschränkung der Handlungsfelder – wie oben ausgeführt – der Fall ist. Hier sei der Hinweis gegeben, dass vergleichbare Gesellschaften in vielen Kommunen Nordrhein-Westfalens bestehen.

Der Vorlage ist ein Entwurf des neuen Gesellschaftervertrages als Anlage 3 beigelegt. Die angesprochene Regelung findet sich in § 2.

4. Wirtschaftliche Überlegungen

Wie bereits oben angeführt, muss eine wirtschaftlich starke Gesellschaft errichtet werden, damit sie von krisenhaften Entwicklungen des städtischen Haushalts tatsächlich und dauerhaft unabhängig existieren kann und handlungsfähig bleibt.

4.1 Gewerbeflächen

Einleitend muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass, durch die aktuelle wirtschaftliche und langfristige demografische Entwicklung auch verstärkt, Baulandproduktion generell keine Einnahmequelle von fast beliebiger Ergiebigkeit mehr darstellt. Im Bereich gewerblicher Flächenentwicklung führen die hohen Entwicklungskosten, insbesondere im Bereich der Erschließung (Straße, Entwässerung), Landschaft/Ausgleich (Flächenverluste!) sowie Emissionsschutz (Bergisch Gladbach ist eine dicht bebaute Stadt mit vielen Splittersiedlungen und sich daraus ergebenden deutlichen Nutzungsbeschränkungen) regelmäßig an die Grenzen der Wirtschaftlichkeit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das örtliche Bodenpreisniveau bereits heute relativ hoch liegt und nicht weiter gesteigert werden kann. Die Entwicklung von Gewerbeflächen in Bergisch Gladbach kann daher nicht mit dem

Ziel betrieben werden, bodenwirtschaftliche Gewinne zu erzielen, sondern dient im Wesentlichen Zwecken der Wirtschaftsförderung. Insgesamt steht dabei die Sicherung des Gewerbestandorts Bergisch Gladbach mit seinem attraktiven Arbeitsplatzangebot für die örtliche und regionale Bevölkerung im Vordergrund aller Bemühungen.

4.2 Wohnbauland

Aber auch aus der Entwicklung von Wohnbauflächen müssen, bevor Gewinne erzielt werden, zunächst hohe Aufwendungen für Erschließung, Ausgleichs- und Emissionsschutz erwirtschaftet werden. So treten hohe, zum Teil überhöhte Einnahmeerwartungen der ursprünglichen Eigentümer, die nicht selbstverständlich die veränderte - tendenziell geringere – Baulandnachfrage der Zukunft berücksichtigen.

4.3 Kostendeckung

Insgesamt besteht die Erwartung, durch eine geeignete Mischung gewerblicher und Wohnprojekte bei möglichst vollständiger Abwicklung der Entwicklungskosten in der Gesellschaft insgesamt zu einer Kostendeckung zu kommen. Ein wesentliches Ziel besteht hier darin, möglichst keine versteckten Entwicklungsaufwendungen bei der Stadt zu belassen, sondern diese vollständig durch die Gesellschaft tragen zu lassen. Erhebliche Gewinne der Gesellschaft sind insofern nicht zu erwarten; dies entspricht auch den allgemeinen Erfahrungen beispielsweise des Instituts für Bodenmanagement. Allerdings entstehen durch die Herausnahme versteckter Entwicklungsaufwendungen aus dem städtischen Haushalt für diesen Entlastungseffekte.

4.4 Städtische Grundstücke

Vor diesem Hintergrund wird auch ausdrücklich nicht vorgeschlagen, städtische Grundstücke unter Wert auf die Gesellschaft zu übertragen oder die Gesellschaft auf andere Weise mit städtischem Geld auszustatten. Abgesehen davon, dass sich hierfür aktuell nur wenige Flächen tatsächlich eignen und die wirtschaftliche Lage der Stadt nennenswerte Vermögensübertragungen kaum zulässt, sollte auch die dann anfallende Grunderwerbssteuer möglichst erspart bleiben. Hier bieten sich ggf. Formen der Dienstleistung der Gesellschaft für die Stadt an.

4.5 Finanzierung der Gesellschaft

Die Gesellschaft soll sich grundsätzlich über Kreditmarktmittel finanziert werden. Um hier optimale Konditionen zu erzielen, ist sie durch städtische Bürgschaften „kommunalähnlich“ zu stellen. Allerdings sind hier verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen, z.B. des § 87 GO NW, aber auch des europäischen Beihilfenrechts, zu beachten.

4.6 Bürgschaften

Ganz grundsätzlich ist hier festzuhalten, dass die Gesellschaft eine 100%ige Tochter der Stadt Bergisch Gladbach ist. Ihre Steuerungs- und Kontrollorgane sind weitestgehend deckungsgleich mit denen der Stadt; maßgebliche Rahmenbedingungen zur Entwicklung ihres Vermögens (Bauleitplanung) setzt die Stadt unmittelbar. (Insofern ist die städtische Bürgschaftsrichtlinie nur eingeschränkt einschlägig, da sich diese stets mit Bürgschaften zu Gunsten Dritter beschäftigt. Eine pauschale Ausnahme von dieser Bürgschaftsrichtlinie durch den Rat ist geeignet, hier eventuell bestehende Widersprüche auszuräumen.)

Nach § 765 BGB muss die mit einer Bürgschaft abgesicherte Verbindlichkeit bestimmbar sein. Insofern kann die Stadt der Gesellschaft keine „pauschale“ Bürgschaft gewähren, aus der sich diese Gesellschaft dann nach Bedarf bedient. Es sind jeweils Einzelbürgschaften für konkrete Grundstücksgeschäfte oder Erschließungsmaßnahmen erforderlich. Allerdings würde es die Handlungsmöglichkeiten der Gesellschaft erheblich erleichtern, wenn der Rat im Sinne einer politischen Absichtserklärung einen pauschalen Bürgschaftsrahmen für die Gesellschaft festlegt.

Nach europäischem Recht können Bürgschaften unter bestimmten Rahmenbedingungen zu Beihilfen an das Unternehmen werden. Hier ist zunächst die „De-minimis“-Regelung mit ihrer Obergrenze von 1,5 Mio € zu nennen. Hiervon dürfen bis zu 80% des zu Grunde liegenden Darlehens verbürgt werden. Es wird davon ausgegangen, dass allein dieser Schwellenwert in aller Regel nicht überschritten wird. Sollte dies dennoch der Fall sein, sind weitere Kriterien zu prüfen: Dazu gehört, dass der gemeindliche Betrieb sich nicht in finanziellen Schwierigkeiten befindet, dass ihm ein ganz bestimmtes Darlehen mit festgelegtem Höchstbetrag und Laufzeit zu Grunde liegt, dass eine Risikobewertung vorliegt und die sich hieraus ergebenden Verwaltungskosten und Kapitalerträge erwirtschaftet werden. Ergänzend existieren sehr dezidierte Berechnungsverfahren des Beihilfewertes einer Bürgschaft, die bei einer Überschreitung des Wertes von 1,5 Mio € angewandt werden können. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass auf Grund des relativ niedrigen Risikopotentials entsprechende Aktivitäten auch höhere Bürgschaften als 1,5 Mio € genehmigt werden können. Dies bleibt jedoch einer jeweiligen Einzelfallprüfung vorbehalten.

Weiterhin bedürfen Bürgschaften der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Regelmäßig wird es hier Aufgabe der Gesellschaft sein, der Stadt und damit der Aufsichtsbehörde gegenüber deutlich zu machen, warum eine bestimmte Investition sinnvoll und wirtschaftlich ist und insofern eine Bürgschaftsgewährung vertretbar erscheint. Letztlich werden Aufsichtsbehörden stets darauf zu achten haben, dass durch Bürgschaften nicht vermeidbare neue Risiken aufgebaut werden und dass die gesamten, an vielen Punkten zusammenhängenden Aktivitäten von Gesellschaft und Stadt hinreichend transparent und nachvollziehbar bleiben.

Als Höhe eines pauschalen Bürgschaftsrahmens für die politische Rahmenentscheidung wird ein Betrag von 10 Mio € vorgeschlagen.

4.7 Steuerliche Wirkungen

Mit der Übertragung einschlägiger Aktivitäten von der Stadt (Immobilienbetrieb, eigenbetriebsähnliche Einrichtung) auf die privatwirtschaftliche GmbH entstehen steuerliche Folgen. Neben die auch heute anfallende Grunderwerbssteuer treten künftig Gewerbe- und Körperschaftsteuer. Dieser Umstand ist in seinen Auswirkungen allerdings von geringer Bedeutung, da die Gesellschaft insgesamt nur begrenzte Gewinnerwartungen hegt.

Grundstückswirtschaft ist kein Jahr um Jahr konstantes Geschäft; es wird durchaus unterschiedliche Jahresergebnisse geben. Steuerlich kann diesem Umstand durch entsprechende Verlustvorträge Rechnung getragen werden. In diesem Zusammenhang wurde – im Rahmen einer Stellungnahme der seit Jahren für die Stadtverkehrsgesellschaft tätigen Wirtschaftsprüfer Dr. Ley, Dr. Kossow und Dr. Ott – auch untersucht, ob die mit mehr als 3 Mio € nicht unerheblichen Verlustvorträge der Stadtverkehrsgesellschaft aus dem seit nunmehr 10 Jahren betriebenen ÖPNV für die erweiterte Gesellschaft nutzbar sind. Dies ist leider jedoch nur unter sehr eingeschränkten Rahmenbedingungen (z.B. bei ÖPNV-

Immobilien) möglich; generell ist von separaten Spartenrechnungen für den ÖPNV auf der einen und die Baulandentwicklung auf der anderen Seite auszugehen, die steuerlich einzeln betrachtet werden.

Unter steuerlichen Aspekten sind schließlich noch die Details der Personalausstattung der Gesellschaft zu berücksichtigen (nähere Ausführungen zur beabsichtigten Organisation einschließlich der Personalausstattung der Gesellschaft erfolgen aus systematischen Gründen später). Die personelle Ausstattung der Gesellschaft soll bis aus Weiteres durch Personalgestellung seitens der Stadt erfolgen. Hierzu bestehen ein aktueller Erlass des Innenministeriums NW vom 23.01.2009 sowie ein Schreiben des Finanzministeriums NW vom 07.11.2008, die sich insbesondere auf einen aktuellen Fall in der Stadt Köln beziehen, aber auch einen kurzen Überblick über die allgemeine Rechtslage geben. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die im Schreiben des Finanzministeriums für die „im Bereich der öffentlichen Hand erforderliche Umstrukturierung/Privatisierung“ genannten Ausnahmekriterien hier sämtlich erfüllt werden und insofern keine einen Betrieb gewerblicher Art (BGA) begründende wirtschaftliche Tätigkeit der Stadt durch die Personalstellung vorliegt.

Die Stellungnahme der Wirtschaftsprüfer, das dort erwähnte Schreiben des BMF, der aktuelle Erlass des Innenministeriums NRW sowie das dazugehörige Schreiben des Finanzministeriums NRW sind als Anlagen 4, 5, 6 und 7 beigelegt.

5. Organisation

Der organisatorische Rahmen der Gesellschaft orientiert sich grundsätzlich an dem bereits erwähnten „Konzept zur Steuerung und Kontrolle der privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen der Stadt Bergisch Gladbach“. Dies bedeutet insbesondere, dass die Gesellschaft keinen Aufsichtsrat mehr erhält, sondern ausschließlich durch eine politisch besetzte Gesellschafterversammlung gesteuert wird. Dieser werden nach Bedarf durch den Rat Weisungen erteilt.

5.1 Weisungen

Daraus ergibt sich jedoch eine besondere Aufgabenstellung: Gesellschaftsrechtlich kann ein Gesellschafter nur eine Meinung haben. Unproblematisch ist dies in solchen Fällen, in denen der Rat den Vertretern der Gesellschafterversammlung Weisung erteilt hat; diese sind im „Konzept“ im Anhang Teil A abschließend aufgezählt. In diesen Fällen kann die Gesellschafterversammlung weisungsgemäß nur einstimmig entscheiden. Aber auch bei allen anderen Beratungsgegenständen muss in einer üblichen Gesellschafterversammlung Einvernehmen erreicht werden, was sich in der Praxis verzögernd, ebenfalls sogar blockierend, in jedem Falle aber negativ auf die Handlungsmöglichkeiten der Gesellschaft auswirken kann.

5.2 Steuerungsvarianten

Vor diesem Hintergrund werden alternativ drei Varianten zur Diskussion gestellt:

- a) Die Gesellschafterversammlung besteht (wie bisher) ausschließlich aus dem Bürgermeister. Damit werden Weisungsbeschlüsse nicht nur für die im Konzept

vorgesehenen grundlegenden Fragestellungen, sondern auch für einzelne Geschäftsvorfälle oberhalb bestimmter Schwellenwerte erforderlich. Dabei könnten die heute in den einschlägigen Zuständigkeitsregelungen der Stadt verwendeten Werte zur Anwendung kommen. Dies hätte zur Folge, dass kleinere Angelegenheiten unmittelbar durch die Geschäftsführung erledigt werden können, sofern sie sich im Rahmen des beschlossenen Wirtschaftsplanes halten. Für Aufgaben „mittlerer“ Dimension müsste sich die Geschäftsführung beim Bürgermeister als Gesellschafterversammlung rückversichern. Für große (investive) Maßnahmen, d.h. Bauaufträge und umfangreiche Grunderwerbsvorgänge, wäre eine politische Einzelentscheidung einzuholen.

Diese Lösung hat den Vorteil, dass kein neues Gremium eingerichtet werden muss, allerdings auch den Nachteil, dass auf Grund häufiger Einbindung städtischer Gremien Flexibilität und Entscheidungsgeschwindigkeit leiden. (Das Gesellschaftsrecht bietet beispielsweise die Möglichkeit schriftlicher oder telefonischer Entscheidungseinholung. Die Gemeindeordnung kennt solche Regelungen nicht. Hier kann allenfalls von der Möglichkeit einer Dringlichkeitsentscheidung – die allerdings an enge rechtliche Grenzen geknüpft ist – Gebrauch gemacht werden.)

- b) Auf die Einbindung politischer Gremien – mit Ausnahme der im Konzept vorgesehenen Grundsatzfragen – kann dann verzichtet werden, wenn die Gesellschafterversammlung politisch besetzt wird. (Der Bürgermeister gehört der Gesellschafterversammlung Kraft Amtes an.) Dann allerdings besteht in der Gesellschafterversammlung Einigungszwang. Kommt eine Einigung nicht zustande, kann wieder nur über Weisungen politischer Gremien gearbeitet werden. Aus heutiger Sicht ist hier schwer abzuschätzen, ob eine solche Regelung gegenüber der unter a) erläuterten Vor- oder Nachteile birgt. In jedem Falle muss davon ausgegangen werden, dass im Bereich der Baulandentwicklung – wie bei den jeweils zugrunde liegenden Bauleitplänen – grundsätzlich Konfliktpotential steckt. Unter unglücklichen Umständen würde dann zunächst die Gesellschafterversammlung einberufen, könnte sich nicht einigen, dann müsste ein Weisungsbeschluss durch ein politisches Gremium erfolgen und schließlich die Gesellschafterversammlung erneut einberufen werden. Dies wäre – unter den zeitlichen Aspekten – die mit Abstand ungünstigste aller denkbaren Lösungen.
- c) Soll einerseits eine Gesellschafterversammlung mit mehreren Ratsvertretern sowie dem Bürgermeister (kraft Gesetzes) besetzt werden, andererseits aber das Einstimmigkeitsprinzip entfallen, so bietet sich eine Aufteilung des Stammkapitals (unverändert 25.000 €) in 25.000 Geschäftsanteile von je 1 € an. Damit wird eine sonstigen kommunalrechtlichen Spielregeln adäquate Aufteilung der Stimmrechte auf Bürgermeister als geborenes Mitglied und vom Rat benannte Vertreter möglich. In der Gesellschafterversammlung könnten dann klassische Mehrheitsentscheidungen getroffen werden. Eine Einbindung politischer Gremien wäre – mit Ausnahme der Weisungen in grundlegenden Angelegenheiten gemäß Konzept - nicht erforderlich. Der Entwurf des Gesellschaftsvertrages ermöglicht alle drei Steuerungsvarianten.

5.3 Stimmrechte des Bürgermeisters

Generell gilt für alle Varianten, dass der Bürgermeister kraft Gesetzes Mitglied der Gesellschafterversammlung sein muss. Im Falle der Aufteilung auf 25.000 Geschäftsanteile wird vorgeschlagen, sein Stimmrecht auf 25% der Geschäftsanteile zu begrenzen. Die übrigen

Geschäftsanteile werden zu gleichen Teilen auf die weiteren Mitglieder der Gesellschafterversammlung verteilt.

5.4 Wertgrenzen

Die heutigen Regelungen der Stadt Bergisch Gladbach sehen eine Einbindung des Fachausschusses bei

- Vermietung und Verpachtung städtischer Grundstücke über 10.000 € p.a.
- An- bzw. Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten über 25.000 €
- Vergaben über 100.000 €
- Nachträgen zu Vergaben über 10 % des Ursprungsauftrages, mindestens aber 10.000 €

vor. Es wird vorgeschlagen, diese Regelungen analog auf die Gesellschaft zu übertragen. Dies bedeutet eine Ermächtigung der Geschäftsführung zu Verfügungen bis zur genannten Höhe – sofern im Wirtschaftsplan gedeckt – und eine Einbindung des jeweils vorgesehenen Entscheidungsgremiums oberhalb der genannten Beträge.

5.5 Geschäftsführung

Die Gesellschaft benötigt zur Erledigung der Aufgaben qualifiziertes Personal. Zunächst sollen dies zwei nebenamtliche Geschäftsführer sein, die – der bewährten Praxis in der SVB, der EBGL etc. folgend – gleichzeitig in der Verwaltung die fachlich „passenden“ Führungspositionen bekleiden. Damit werden (strategische) Zielkonflikte und die ansonsten unvermeidlichen Schnittstellenprobleme (Information, Entscheidungsprozesse, Koordinierung mit Dienststellen der Verwaltung) bereits intern weitgehend vermieden. Gerade die erfolgreiche Koordinierung der Aktivitäten zwischen der Gesellschaft und der planenden Verwaltung der Stadt – als Trägerin der Planungshoheit – stellt einen entscheidenden Faktor für den wirtschaftlichen Erfolg der Gesellschaft dar!

5.6 Sonstiger Personalbedarf

Im Übrigen soll der Personalbedarf durch die stundenweise Gestellung städtischen Personals gedeckt werden. Die Beschäftigung gesellschaftseigenen Personals soll erst und nur dann ins Auge gefasst werden, wenn der Arbeitsanfall in der Gesellschaft eine ausschließlich nebenamtliche bzw. stundenweise Erledigung nicht mehr zulässt. Mit dieser Konstruktion werden die Personalkosten dauerhaft auf das jeweils aktuell notwendige Maß begrenzt. Insbesondere kann auf den je nach Entwicklungsstand der einzelnen Projekte sehr unterschiedlichen Arbeitsanfall flexibel reagiert werden.

5.7 Buchhaltung

Für das Buchungsgeschäft wird eine Lösung vorgeschlagen, die sich beispielsweise in der RBTZ-GmbH (Rheinisch-Bergisches Technologiezentrum) seit Jahren bewährt hat und von allen Gesellschaftern (Kreissparkasse Köln, Kreis, Stadt, IHK) getragen wird. Hier wird das bundesweit übliche Verfahren DATEV genutzt, das bei überschaubarem Aufwand alle Anforderungen erfüllt.

5.8 Sonstiges

Die Gesellschaft soll dauerhaft in Räumen der Stadtverwaltung – Rathaus Bensberg - untergebracht werden.

Sie soll, ihren Aufgaben entsprechend, den neuen Namen „Gesellschaft für Stadtentwicklung und Verkehr mbH (GSV)“ erhalten.

Auf den beigegeführten Entwurf eines Gesellschaftervertrages wird nochmals verwiesen. Ergänzend wurde, allerdings lediglich auf Grundlage der Variante c) eine Synopse zwischen altem Gesellschaftervertrag der Stadtverkehrsgesellschaft und aktuellem Entwurf erstellt.

6. Weiteres Gründungsverfahren

6.1 Aufsichtsbehörde, eigene Dienststellen

Neben den internen Dienststellen RPA, Zentrales Controlling und Rechtsabteilung wurde auch die Kommunalaufsicht des Rheinisch-Bergischen Kreises vorab eingebunden. Alle bisher ergangenen Hinweise wurden abgeklärt bzw. in der detaillierten Konstruktion berücksichtigt. Der notariell erstellte Gesellschaftsvertrag berücksichtigt zudem alle rechtlichen Vorgaben beispielsweise des § 108 GO NW. Eine abschließende Bewertung der Aufsichtsbehörde kann allerdings erst im Rahmen des gesetzlichen Anzeigeverfahrens erfolgen.

6.2 Marktanalyse

Die GO fordert in § 107 Abs. 5 vor der Entscheidung zur Gründung einer Gesellschaft für den Bereich wirtschaftlicher Tätigkeiten die Erstellung einer Marktanalyse. Sie soll „über die Chancen und Risiken des beabsichtigten wirtschaftlichen Engagements und über die Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft“ unterrichten. Die Marktanalyse ist den örtlichen Selbstverwaltungsorganisationen von Handwerk, Industrie und Handel vorab zur Stellungnahme zur Kenntnis zu geben.

Der entsprechende Text sowie der einschlägige Landeserlass sind als Anlagen 8 und 9 beigegeführt.

Marktanalyse und Sitzungsvorlage sollen nach einem positiven Beschluss des Finanz- und Liegenschaftsausschusses den in der GO NW bestimmten Organisationen bzw. Institutionen zugeleitet werden.

7. Hinweis

Eine Synopse des alten und des neuen Gesellschaftsvertrages in einfacher Form ist als Anlage 10 beigegeführt.