



► Nr. VO/2015/02562
öffentlich

Lübeck, 23.03.2015

Bericht

Verantwortliche Bereiche:
1.203 - Beteiligungscontrolling

Bearbeitung: Jesko Beyer (E-Mail: jesko.beyer@luebeck.de Telefon: 122-2035)

Sachstandsbericht zu den Prüfaufträgen der Bürgerschaft vom 26.06.2014 ("Zukunftssicherung der Städtischen Senioreneinrichtungen")

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
22.04.2015	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
05.05.2015	Ausschuss für Soziales	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
19.05.2015	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
21.05.2015	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

Bürgerschaftsbeschluss VO/2014/01715

Verfahren:

Beteiligte Bereiche/Projektgruppen:
Ergebnis:

2.020 Fachbereichscontrolling:
Kenntnisnahme

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
gem. § 47 f GO ist erfolgt:
Begründung:

Ja

Nein

Keine Relevanz für Kinder u. Jugendliche

Bericht:

Prüfaufträge der Bürgerschaft

In ihrer Sitzung am 26.06.2014 hat die Bürgerschaft beschlossen:

Die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck bekennt sich zu den Städtischen Senioreneinrichtungen (SIE) und bewertet die Einrichtung als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge u. a. zur Gestaltung des Demografischen Wandels. Aus diesem Grund lehnt die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck eine Privatisierung der Städtischen Senioreneinrichtungen (SIE) ab.

Um die Zukunftsfähigkeit der Einrichtung zu gewährleisten, den Fortbestand einer guten Pflegeinfrastruktur und guter Arbeitsplätze zu sichern und den Grundsätzen der Gemeindeordnung nach einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung von Unternehmen und Eigenbetrieben der Kommune gerecht zu werden, wird der Bürgermeister beauftragt, nachfolgende Möglichkeiten einer Änderung der Organisations-/Gesellschaftsform zu prüfen und der Bürgerschaft zu berichten:

- a) Überführung/Verschmelzung der Städtischen Senioreneinrichtung (SIE) mit Stiftungen der Altenhilfe der Hansestadt Lübeck (z.B. Stiftung Lübecker Wohnstifte, Stiftung Heiligen-Geist-Hospital u. a.) mit dem Ziel, Gebäude und Betrieb organisatorisch als eine Einheit zu bündeln und mögliche Synergien zu heben.
- b) Beteiligung eines gemeinnützigen Partners an den Städtischen Senioreneinrichtungen, der Erfahrungen und Fachkenntnisse zur Stärkung der Städtischen Senioreneinrichtungen einbringen und durch Synergien die Städtischen Senioreneinrichtungen in Ihrer Entwicklung unterstützen kann. Die Hansestadt Lübeck bleibt auch bei Beteiligung eines gemeinnützigen Partners Hauptgesellschafter.
- c) Gründung einer vollständig im Besitz der Hansestadt befindlichen gGmbH oder GmbH
- d) Möglichkeiten der strategischen Anpassung des Geschäftsbetriebes an zukunftsweisende Pflege- und Wohnkonzepte

Der Bürgerschaft ist bis November 2014 zu berichten. Kurzfristige Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung sind im laufenden Betrieb weiter zu verfolgen.

Die Prüfaufträge zu a) – c) wurden dem Bereich Beteiligungscontrolling zur federführenden Bearbeitung zugeordnet. Über die bisherigen Prüfungsergebnisse soll hiermit berichtet werden.

Der Prüfauftrag zu d) wird durch den Fachbereich 2 in einer gesonderten Vorlage beantwortet. Darin werden auch die Ergebnisse der diesbezüglich bei der BDO Köln in Auftrag gegebenen Potentialanalyse zur Optimierung der Erlös- und Kostenstrukturen der SIE vorgestellt werden.

Organisatorische und wirtschaftliche Ausgangssituation

Die städtischen Senioreneinrichtungen sind derzeit als Bereich der Stadtverwaltung (Bereich 502 – SeniorInnenEinrichtungen der Hansestadt Lübeck, kurz: SIE) organisiert. Sie sind rechtlich unselbständig und werden aufgrund der Regelung der Pflege-Buchführungsverordnung vom 22. November 1995 (BGBl. I S. 1528) seit 1996 als eine wirtschaftlich abgegrenzte Einheit mit eigenem Buchungskreis und an die für Eigenbetriebe geltenden Richtlinien angelehnter Wirtschaftsplanung geführt. Diese Organisationsform wird auch als „optimierter Regiebetrieb“ bezeichnet.

Die SIE sind Betreiber der Alten-/Pflegeheime Dreifelderweg, Dornbreite, Schönböckener Straße, Prassekstraße, Elswigstraße, Solmitzstraße, Am Behnckenhof und Heiligen-Geist-Hospital. Sie sind nicht Eigentümer der Häuser bzw. Grundstücke, wo der Betrieb stattfindet. Alle Standorte sind über langfristige Mietverträge angemietet. Vermieter sind in sechs Fällen kommunale Stiftungen: die öffentlich-rechtliche Stiftung Heiligen-Geist-Hospital sowie die Stiftungen des bürgerlichen Rechts Vereinigte Testamente und Lübecker Wohnstifte. Die Häuser Am Behnckenhof und Solmitzstraße sind von Wohnungsbaugesellschaften angemietet.

Die wirtschaftliche Lage der SIE hat sich negativ entwickelt. Seit dem Jahr 2005 schreibt der Betrieb jährlich Verluste; seit 2009 können diese Verluste nicht mehr aus im Betrieb vorhandenen Rücklagen ausgeglichen werden und belasten infolgedessen den städtischen Gesamthaushalt. Der letzte vorliegende Jahresabschluss der SIE (per 31.12.2013) wies einen Verlustausgleichsbedarf i. H. v. rd. 1,7 Mio. € aus. Die letzte Hochrechnung für 2014 kommt auf ein Defizit i. H. v. rd. 1,9 Mio. €

Diese Entwicklung hatte bereits im Jahr 2011 dazu veranlasst, die SIE durch die Firma Roland Berger Strategy Consultants begutachten zu lassen mit dem Ziel,

Optimierungspotentiale zu realisieren und so die Entwicklung steigender Verluste umzukehren. Aus dem Gutachten wurde eine Maßnahmenliste entwickelt, die in den Folgejahren unter Federführung einer Stabsstelle im Fachbereich 2 abgearbeitet wurde. Wenn auch die Verluste zunächst noch hinter den pessimistischsten Fortschreibungen von Roland Berger zurückgeblieben sind, ist doch eine Trendwende nach wie vor nicht erkennbar. Der Wirtschaftsplan 2015 geht von einem Jahresverlust i. H. v. rd. 1,9 Mio. € aus. Wesentliche Kostenfaktoren sind die Personalkosten und die Mietkosten für die durchweg älteren, von der Raumaufteilung und Energieeffizienz nicht optimalen Gebäude.

Vor diesem Hintergrund hat die Bürgerschaft am 26.06.2014 (s. o.) nicht nur weitere operative Verbesserungen eingefordert (Punkt d)), sondern auch die Prüfung organisatorischer Veränderungen in Auftrag gegeben (Punkte a)–c)).

Prüfergebnisse

Die Aufträge zu a)–c) berühren die Gebiete des Kommunal-, Gesellschafts-, Stiftungs-, Arbeits-/Personal-, Steuer-, Vergabe- und EU-Beihilferechts. Sie wurden mit Unterstützung durch die Rechtsanwaltskanzlei Weißleder Ewer, Kiel, und die BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Lübeck, bearbeitet.

a) Zusammenführung von Stiftungshäusern und Heimbetrieb in einer Gesellschaft

Eine „Verschmelzung“ i. e. S. des städtischen Regiebetriebs mit einer Stiftung oder mehreren Stiftungen ist rechtlich nicht möglich. Auch ist die Hansestadt Lübeck aus kommunalrechtlichen Gründen (§ 89 Abs. 3 Gemeindeordnung – GO) nicht in der Lage, Vermögen direkt in die Stiftungen einzubringen. Grundsätzlich denkbar wäre aber, dass die Stiftungen Träger einer GmbH würden, die wiederum den Betrieb von der Hansestadt Lübeck übernehme. Um im Sinne des Bürgerschaftsbeschlusses dabei „Gebäude und Betrieb organisatorisch als eine Einheit zu bündeln“, müssten die Stiftungen ihre Immobilien in diese GmbH einbringen. Das Mieter-Vermieter-Verhältnis wäre dann – zumindest für die Stiftungs-Standorte – aufgelöst.

Dieses Modell wurde in mehreren Varianten rechtlich geprüft:

1. Gründung einer GmbH durch alle drei Stiftungen (Heiligen-Geist-Hospital, Lübecker Wohnstifte und Vereinigte Testamente);
2. Gründung nur durch die Stiftung Heiligen-Geist-Hospital;
3. Gründung durch die Hansestadt Lübeck und Veräußerung der Geschäftsanteile an die Stiftung(en).

In allen drei Varianten müsste die Stiftungs-GmbH zunächst weiter von der Hansestadt Lübeck finanziert werden. Keine der Stiftungen für sich genommen und auch nicht alle drei Stiftungen gemeinsam wären rechtlich und wirtschaftlich in der Lage, jährliche Verluste in Millionenhöhe zu tragen.

Letztlich erscheint keines dieser drei Stiftungsmodelle umsetzbar. Das liegt im Wesentlichen daran, dass, wenn die Stiftungen ihre Immobilien in die GmbH einbrächten, dies eine anzeige- und genehmigungspflichtige bedeutsame Umschichtung des Stiftungsvermögens darstellen würde. Zwar verschließt sich auch die Stiftungsaufsichtsbehörde nicht der Suche nach Lösungen, doch kann mit einer Genehmigung für ein Modell, bei dem die Stiftungsimmobilien mit in eine Betreibergesellschaft eingebracht werden, nicht gerechnet werden. Dies wurde aus den Kontakten mit dem zuständigen Referat im Innenministerium deutlich und ist stiftungsrechtlich auch nachvollziehbar. Stiftungsvermögen steht unter besonderem Schutz. Wesentliche Teile des Stiftungsvermögens wie die Immobilien in eine GmbH einzulegen und dort (grundsätzlich) einem unternehmerischen Risiko auszusetzen, wäre nicht genehmigungsfähig. Dabei spielt aus stiftungsrechtlicher Sicht nicht nur der monetäre Wert der Immobilien eine Rolle: Ein Gebäude wie etwa das Heiligen-Geist-Hospital

ist, auch losgelöst von seinem wertmäßigen Anteil am Stiftungsvermögen, wesentlich für die Stiftung und untrennbar mit ihr verbunden, daher nicht veräußerbar.

Im Übrigen ist bereits jetzt ersichtlich, dass die Einlage der Stiftungsimmobilien – selbst wenn sie zulässig wäre – erhebliche Grunderwerbsteuerbelastungen auslösen würde.

Die Zusammenlegung von Stiftungsimmobilien und SIE in einer Gesellschaft scheidet daher aus.

b) Beteiligung eines gemeinnützigen Partners

An einem städtischen Regiebetrieb können Dritte nicht beteiligt werden. Voraussetzung dafür, dass Mitgesellschafter gewonnen werden können, wäre zunächst eine Umwandlung des Regiebetriebs in eine (Eigen-)GmbH. Eine solche wäre grundsätzlich möglich (s. u.).

Allerdings erscheint die Aussicht auf eine erfolgreiche Partnersuche – in dem Sinne, dass die Hansestadt Lübeck im Ergebnis finanziell entlastet wird – angesichts der Betriebsstruktur gering.

Bisherige Gespräche mit potentiellen gemeinnützigen Partnern haben ergeben, dass kein Interesse an dem Gesamtbetrieb SIE (vorhandenes Personal und alle Standorte) vorhanden ist. Einzelne Standorte erscheinen sicherlich grundsätzlich attraktiv. Allerdings sind die SIE ausschließlich Betreiber von Heimen, können also keine Liegenschaften, die für Partner von Interesse wären, mit in die „Ehe“ einbringen. Zudem liegen die Kosten (insbesondere Personalkosten) über Marktniveau, was die Attraktivität der Unternehmung für Dritte schmälert.

Gewissheit, ob eine SIE-GmbH in der jetzigen Struktur „partnerfähig“ wäre oder nicht, könnte letztlich nur ein Markterkundungsverfahren bringen. Wegen der geringen Erfolgsaussichten wird im jetzigen Stadium der Prüfungen davon abgeraten, den nicht unerheblichen Aufwand für eine solche förmliche Partnersuche zu betreiben.

c) Eigengesellschaft

Geprüft worden ist auch, ob die Hansestadt Lübeck ihren Regiebetrieb in eine (gemeinnützige) GmbH ausgründen könnte, deren Geschäftsanteile zu 100 % in städtischer Hand verbleiben.

Dies ist aus rechtlicher Sicht grundsätzlich möglich, wenn auch wegen des verhältnismäßig komplexen Sachverhalts aufwendig. Die Ausgründungsabsicht wäre der Kommunalaufsichtsbehörde anzuzeigen (§ 108 GO). Ob sie genehmigungsfähig wäre, dürfte in erster Linie davon abhängen, ob es gelänge, den faktisch gegebenen Zuschussbedarf des Unternehmens so abzusichern, dass die GmbH beim Registergericht eintragungsfähig wäre, gleichwohl aber den Anforderungen des § 102 GO entsprochen würde (u. a.: Begrenzung der Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag). Ferner wäre die Vereinbarkeit der Finanzierung mit dem EU-Beihilferecht zu dokumentieren und müssten negative steuerliche Auswirkungen so weit wie möglich vermieden werden. Diverse weitere rechtliche Einzelprobleme wären zu lösen, was aber im Prinzip möglich erscheint.

Die Ausgründung in eine Eigengesellschaft würde bedeuten, dass der Betrieb im Grunde eins zu eins auf den neuen Rechtsträger GmbH übergeht. Das bedeutet auch, dass die strukturellen Probleme durch die Ausgründung nicht gelöst würden. Die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens würde allein aufgrund des Rechtsformwechsels nicht verbessert.

Die Eigengesellschafts-Option ist daher für sich genommen nicht verfolgenswert, könnte allerdings bei strukturellen Veränderungen einen notwendigen Zwischenschritt darstellen.

Weiteres Vorgehen

Wie oben dargelegt, führt keine der bisherigen Prüfvarianten zu einer Lösung der strukturellen Probleme der SIE.

Aufbauend auf den bisherigen Prüfergebnissen arbeitet die Verwaltung derzeit jedoch eine weitere denkbare Variante zu Prüfauftrag a) (Stiftungsmodelle) ab: die einer reinen Betreiber-GmbH der Stiftung Heiligen-Geist-Hospital (bzw. ggf. zusätzlich der beiden Stiftungen des bürgerlichen Rechts). In diesem Modell würde die Stiftung Gesellschafterin einer GmbH, *ohne* dass die Stiftungshäuser in diese Gesellschaft eingelegt würden.

Die Überlegung dahinter ist:

- Sofern keine Stiftung wesentliche Teile ihres Vermögens, also etwa Immobilien, in die GmbH einbrächte, sondern lediglich eine verhältnismäßig geringe Bareinlage ins Stammkapital leisten müsste, könnte eine Gefährdung der Stiftungsvermögen ausgeschlossen werden (sofern die Hansestadt Lübeck auch in diesem Modell die Stiftungen von Verlustausgleichszahlungen freihalten würde). Die Stiftungsaufsichtsbehörde müsste dann womöglich nicht einschreiten. Ob dies möglich ist, ist noch zu prüfen.
- Zwar würde das Mieter-Vermieter-Verhältnis nicht aufgelöst, doch würde immerhin (für die Stiftungsstandorte) die Verantwortung für Mieter (GmbH) und Vermieter (Stiftung selbst) in der Person der Stiftung zusammenfallen.
- Insbesondere die Stiftung Heiligen-Geist-Hospital hat ein Interesse daran, dass in ihrem Gebäude auch künftig ein Alten-/Pflegeheim betrieben wird. Schließlich hat sie ihren Stiftungszweck zu verfolgen. Da die Hansestadt Lübeck als Mieterin und Heimbetreiberin zusehends an ihre finanzielle Belastungsgrenze gerät, muss nach einem alternativen Modell für die Heime gesucht werden. Es soll untersucht werden, ob eine Stiftungs-Betreiber-GmbH Teil einer Lösung sein kann.
- Mit der Stiftung hätte die GmbH einen gemeinnützigen Träger, der von seiner Rechtsform her auf die Ewigkeit angelegt ist und daher langfristig denkt und handelt. Gelänge es, eine tragfähige Stiftungslösung zu erreichen, wäre dies insoweit eine positive Aussicht für Heime, Bewohner/-innen und Mitarbeiter/-innen.

Der Weg zu einer Stiftungs-Betreiber-GmbH hält eine Reihe rechtlicher und wirtschaftlicher Hürden bereit. Wegen des komplexen Sachverhalts ist eine Vielzahl von Rechtsgebieten abzu prüfen (Stiftungsrecht, Kommunalrecht – auch, soweit es für die Stiftungen gilt –, Vergaberecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht usw.). Die Stiftungen sind eigenständige Rechtspersonen, über deren Vermögen die Hansestadt Lübeck nicht wie über eigenes verfügen kann. Die Rechte des Formalvorstands der Stiftungen sind zu wahren. Stiftungs- und Kommunalaufsicht sind zu berücksichtigen.

Ob vor diesem Hintergrund eine tragfähige, wirtschaftlich darstellbare Lösung möglich ist und, wenn ja, wie diese im Detail aussehen kann, ist noch offen. Über die Ergebnisse der Prüfung kann voraussichtlich nach der Sommerpause berichtet werden.

Anlagen :

./.

Bürgermeister Bernd Saxe