

Beschlussvorlage

öffentlich: Ja
 Drucksachen-Nr.: 05/1212
 Erfassungsdatum: 28.10.2013

Beschlussdatum:

Einbringer:
 Dezernat III

Beratungsgegenstand:
Grundsatzentscheidung zur künftigen Organisationsform der kommunalen Kindertageseinrichtungen

Beratungsfolge Verhandelt - beschlossen	am	TOP	Abst.	ja	nein	enth.
Senat	29.10.2013					
Finanz-, Wirtschafts- und Liegenschaftsausschuss	18.11.2013	5.16	Variantenabstimmung der ursprünglichen Verwaltungsvorlage			
Ausschuss für Gesundheit, Soziales und Jugend	18.11.2013	5.1		6	3	2
Hauptausschuss	02.12.2013	3.33	in geänderter Form auf TO der BS gesetzt			
Bürgerschaft	16.12.2013					

Beschlusskontrolle: Termin:

Haushalt	Haushaltsrechtliche Auswirkungen?	Haushaltsjahr
Ergebnishaushalt	Ja <input type="checkbox"/> Nein: <input checked="" type="checkbox"/>	
Finanzhaushalt	Ja <input type="checkbox"/> Nein: <input checked="" type="checkbox"/>	

Beschlussvorschlag

Die Bürgerschaft der Universitäts- und Hansestadt Greifswald beschließt, dass die Verwaltung der Universitäts- und Hansestadt Greifswald die Änderung der Rechts- und Organisationsform der Kommunalen Kindertagesstätten vorbereitet. Es ist eine Grundsatzentscheidung zu treffen, in deren Folge eine konkrete Beschlussvorlage für die dann beschlossene Variante vorbereitet wird. Über die Varianten wird im Einzelnen abgestimmt.

Variante 1: Die Bürgerschaft beschließt, die Kindertagesstätten (nach einem Interessenbekundungsverfahren) an freie Träger zu überführen.

Variante 1a: Die Bürgerschaft beschließt, die Kindertagesstätten „Samuel Marschak“, „Friedrich Wolf“, „Lilo Herrmann“ und „Regenbogen“ innerhalb der nächsten 5 Jahre sozialverträglich (ohne Personalübergang) als kommunale Einrichtungen zu schließen und die Immobilien an freie Träger zu veräußern.

Variante 2: Die Bürgerschaft beschließt die Beteiligung an der „Städtische Kindertageseinrichtungen in der Landeshauptstadt Schwerin gGmbH“ mit der Landeshauptstadt Schwerin verhandelt und die notwendigen Verträge der Bürgerschaft zur Entscheidung vorlegt. Ziel ist die Betreuung der kommunalen Kindertagesstätten in Greifswald und Schwerin durch eine gemeinsame Kita gGmbH.

Variante 3: Die Bürgerschaft beschließt, die Kindertagesstätten in eine eigene kommunale gGmbH umzuwandeln.

Variante 4: Die Bürgerschaft beschließt, die Kindertagesstätten in eine Anstalt öffentlichen Rechts zu überführen.

Variante 5: Die Bürgerschaft beschließt, die Kindertagesstätten in einen Eigenbetrieb umzuwandeln.

Sachdarstellung/ Begründung

Die Verwaltung hat im anliegenden Grundlagenpapier eine Betrachtung der oben genannten Varianten vorgenommen. Aus wirtschaftlicher Sicht, unter Berücksichtigung der Belange einer hochwertigen qualitativen Arbeit in den Kitas und unter Berücksichtigung der Belange der Arbeitnehmer sieht die Verwaltung, unter einem Konsolidierungsdruck seitens des städtischen Haushaltes und seitens des Landkreises VG als Verhandlungspartner in Entgeltverhandlungen stehend in drei Varianten realistische Optimierungsmöglichkeiten, die aber unterschiedlich in ihrer Wirksamkeit sind.

Dieses sind: der Eigenbetrieb (V 5), die eigene kommunale gGmbH (V 3) und die gemeinsam gGmbH mit der Kita gGmbH Schwerin (V 2).

Die kommunalen Kindertagesstätten in Greifswald haben zurzeit Platzkosten, die über denen der freien Träger liegen, und dies selbst bei einem Eigenbetrag der derzeit durch die Universitäts- und Hansestadt geleistet wird. Zwar werden aufgrund der Tarifstruktur die Platzkosten der kommunalen Träger immer im oberen Bereich liegen, der Abstand zu den freien Trägern darf jedoch nicht so groß werden, dass die Eltern sich allein aus finanziellen Gründen für freie Träger entscheiden. Auch aus sozialen Gründen sind niedrigere Platzkosten anzustreben. Die Landeszuschüsse und Kreiszuschüsse werden jährlich nur um 2 % dynamisiert. Höhere Tarifabschlüsse, die für die Zukunft zu erwarten sind, werden automatisch zu höheren Platzkosten führen.

Für die kommunalen Kindertagesstätten stellt sich daher die Aufgabe, die Platzkosten zu senken und anschließend auf einem angemessenen Niveau zu halten und damit auch die Elternbeiträge zu entlasten. Eine Kostensenkung wird im Wesentlichen nur bei den Sachkosten und Verwaltungskosten möglich sein. Ein wesentlicher Ansatzpunkt für Sachkostenreduzierungen wird sein, in die Kindertagesstätten zu investieren, da die Baulichkeiten aufgrund ihrer Größe und des Bauzustandes erhebliche Betriebskosten verursachen, die weit über denen der freien Träger liegen.

Für die Kindertagesstätten ist ein eigenständiges betriebswirtschaftliches Management notwendig, um effektiv Entscheidungen zu treffen und Kindertagesstätten auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit zu führen. In der derzeitigen Form des Regiebetriebes besitzen die Kindertagesstätten eine solche Leitung nicht.

Aufgrund der Haushaltslage ist auch nicht ersichtlich, dass der Investitionsstau in den Kindertagesstätten im städtischen Haushalt auch nur angenähert aufgelöst werden kann.

Nach einem Beschluss der Bürgerschaft vom 29.10.2012 (B514-28/12) sollen innerhalb jeweils 5 Jahren jeweils zwei Kitas, also in den nächsten 15 Jahren gesamt 6 Kitas durch Neubauten ersetzt werden. Als erstes Projekt soll ein Ersatzneubau für die Kita „Marschak“ geplant werden, der dann als Musterprojekt für weitere Kitas gelten soll. Schrittweise soll auch die Sanierung weiterer Kitas vorangetrieben werden. Dies ist an die Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel gebunden.

Aufwand zu Gründung von Eigenbetrieb, eigener kommunaler GmbH oder AöR:

Bei allen drei Formen ist zu beachten, dass sowohl Gründungs- als auch Anlaufkosten aufgebracht werden müssen. Die Gesellschaften sind mit ausreichend liquiden Mitteln auszustatten, um die nach der Gründung anfallenden Personal-, Betriebs- und Sachkosten sofort decken zu können. Es ist davon auszugehen, dass mindestens mit einer Monatscharge zu rechnen ist, die zur Überbrückung an das Unternehmen bereit zu stellen ist und als ständige Mindestliquidität vorzuhalten.

Der zeitliche Aufwand bei der eigenen Gründung ist nicht zu unterschätzen, eine Betriebs-Gründung mit der Einholung aller notwendigen Genehmigungen, der Bestellung einer Leitung, der Schaffung der organisatorischen Grundlagen (Geschäftsausstattung, EDV-Technik und -Programme), Aufbau einer Verwaltung mit entsprechendem Personal, der Aufstellung eines Wirtschaftsplanes sowie des Abschlusses der notwendigen Verträge bis zur Aufnahme der operativen Geschäftstätigkeit ist mit ca. einem Jahr zu bemessen. Diese Vorbereitung der operativen Geschäftstätigkeit sollte zweckmäßigerweise durch den Geschäftsführer/Betriebsleiter/Vorstand erfolgen, d.h. dieser ist bereits vor Beginn der eigentlichen Geschäftstätigkeit des Unternehmens zu beschäftigen und muss dabei über entsprechende Kompetenzen verfügen. Dabei sind externe Leistungen einzukaufen (u.a. Wirtschaftsprüfung, Steuerberatungskosten etc.).

Durch das Beteiligungsmanagement der Stadt können lediglich grundlegende und unterstützende Leistungen erbracht werden, wie die Eigenbetriebsatzung oder der Entwurf des Gesellschaftsvertrages bzw. Begleitung des Prozesses.

Variantenbetrachtung

Variante 1: Freie Träger

Eine Alternative wäre die Übergabe der Kitas oder eines Teils der Kitas an freie Träger. Dies hätte den finanziellen Vorteil, dass die Universitäts- und Hansestadt Greifswald nur noch für den Anteil der Wohnsitzgemeinde verantwortlich wäre. Zudem würde die Stadt für die Investitionskosten nicht verantwortlich sein, da diese Investitionen über die freien Träger erfolgen würden.

Dass die freien Träger inhaltlich gute Arbeit leisten können, ist vielfach bewiesen auch durch die in Greifswald tätigen freien Träger. Ebenfalls haben die in Greifswald tätigen freien Träger bewiesen, dass sie auch Investitionen in Kindertagesstätten vornehmen können, die dann durch die Elternbeiträge refinanziert werden.

Nachteil wäre bei einer solchen Lösung, dass die UHGW keinen direkten Einfluss auf die Kindertagesstätten hätte. Als Wohnsitzgemeinde wäre sie nur noch an der Finanzierung beteiligt. Zudem ist damit zu rechnen, dass die Mitarbeiter bei freien Trägern in der Regel keine Bezahlung nach dem TVöD erhalten werden.

Der Haushalt der Stadt und des Landkreises würde bei dieser Variante die größte Entlastung erfahren. Durch die Übertragung an freie Träger würden dem Haushalt der Stadt Verkaufsbzw. Erbbaurechterlöse zufließen.

Die Vertreter der Elternschaft befürchten bei einer Übergabe aller Einrichtungen an freie Träger eine Einschränkung der Pluralität der pädagogischen Konzepte bzw. der weltanschaulich, religiösen Unabhängigkeit. In der Praxis wenden aber auch die freien Träger verschiedenste Konzepte an und nur ein Teil der freien Träger arbeitet nach konfessionell gebundenen Konzepten.

Variante 1a: Die Bürgerschaft hat am 29.10.2012 beschlossen, die Kitas „Friedrich Wolf“ und „Samuel Marschak“ in den nächsten 5 Jahren und die Kitas „Lilo Herrmann“ und „Regenbogen“ innerhalb der nächsten 10 Jahre durch Neubauten zu ersetzen. Im Verwaltungsvorschlag für den Investitionsausschuss wurden diese Einrichtungen deshalb an die 2. und 3. sowie 7. und 8. Stelle gesetzt. Der Investitionsausschuss ist diesem Vorschlag nicht nachgekommen und hat den Kitas niedrigere Rangpositionen zugewiesen (5. und 6. sowie 10. und 11. Position). Realistisch umsetzbar ist deshalb in den nächsten Jahren wohl allenfalls ein Ersatzneubau.

Es liegen für mehrere Kitas Interessenbekundungen von freien Trägern zur Übernahme der Immobilien vor.

Dies sind: Aktion Sonnenschein: für die Kitas „S. Marschak“ und „A.S.Makarenko“
 Deutscher Kinderschutzbund für die Kita „Fr. Wolf“
 Pauschales Interesse: Förderkreis JUL gGmbH Neubrandenburg

Kostensenkungen im Bereich der Immobilien sind ein wesentlicher Steuerungsfaktor für die Wirtschaftlichkeit der Kitas. Die kurz- oder mittelfristige Umsetzbarkeit wird durch die Verwaltung im Regiebetrieb aber auch im Eigenbetrieb Immobilien als schwierig angesehen. Der Landkreis hat signalisiert, dass von der Universitäts- und Hansestadt Greifswald kurzfristig Maßnahmen zur Kostensenkung bzw.-dämpfung erwartet werden. Dies ist legitim, da die Platzkosten der kommunalen Kindertagesstätten wesentlich höher sind als die des Medians der freien Träger.

Deshalb schlägt, die Verwaltung vor, innerhalb der nächsten 5 Jahre die oben genannten Kindertagesstätten als kommunale Kitas zu schließen und sie an freie Träger zum Zweck des Betriebens als Kindertagesstätten zu veräußern. Den freien Trägern obliegt es dann, die Kitas zu sanieren oder Neubauten zu errichten.

Folgende Prämissen werden gesetzt:

- Kein Personalübergang, sondern Ausnutzung der natürlichen Fluktuation flankiert von möglichen Abfindungsangeboten an die Mitarbeiter bzw. freiwilliger Übergang zum freien Träger, wenn dies gewünscht ist bzw. der Träger entsprechende akzeptable Angebote unterbreitet
- Akzeptanz eines möglichen kurzzeitigen Personalüberhanges im Erzieherbereich, Umverteilung des verbleibenden Personals auf andere Kitas, Einstellungsstopp bis Personalanpassung an gesetzl. Fachkraft-Kind-Relation wiederhergestellt ist
- Unter der Berücksichtigung der weiteren Absenkung auf 1:15 im Kita-Bereich im Jahr 2015

Variante 2: kommunale Zusammenarbeit mit der Kita gGmbH Schwerin

Im Unterschied zum Eigenbetrieb ist die GmbH nicht nur wirtschaftlich, sondern auch rechtlich selbstständig. Die Geschäftsführung hat eine starke Stellung, sie haftet für ihre Handlungen gegenüber der Gesellschaft. Die Ausgestaltung der GmbH im Einzelnen ergibt sich aus dem Gesellschaftsvertrag. Für diesen besteht ein weiterer Gestaltungsspielraum, so dass die GmbH auch gut besonderen Erfordernissen angepasst werden kann.

Auf der Grundlage des anliegenden Konzeptes befürwortet die Verwaltung eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt Schwerin durch die Beteiligung an der Kita gGmbH Schwerin.

Eine interkommunale Zusammenarbeit mit Schwerin würde zu Synergieeffekten führen, da auf der Verwaltungsebene Kosten eingespart, vorhandene Software und vor allen Dingen vorhandene Kenntnisse genutzt werden können. Die Kita gGmbH Schwerin hat erfolgreich den Sanierungsprozess durchgeführt, der in Greifswald für die kommunalen Kitas notwendig ist. Im Gegensatz zu anderen Städten wurde zudem auch den Mitarbeiterinteressen dadurch gerecht, dass die Bezahlung nach dem Tarifvertrag TVöD nicht in Frage gestellt wurde.

Insofern hat sich in der Vergangenheit die Kita gGmbH als positives kommunales Modell erwiesen. Dies wird auch durch Verwaltungsmitarbeiter aus Wismar und Hamburg bestätigt, die diesen Weg ebenfalls beschritten haben.

Investitionen wären unabhängig von der Genehmigung des kommunalen Haushaltes möglich, wenn die Immobilien in die GmbH eingebracht werden. Zu prüfen wäre alternativ auch das Schweriner Modell, die Immobilien durch einen kommunalen Eigenbetrieb mit festen Mieteinnahmen zu verwalten. Voraussetzung für die Möglichkeit von Investitionen wäre allerdings zunächst auch den Betrieb wirtschaftlicher zu führen.

Inhaltlich soll durch die gemeinsame gGmbH im Land die Stellung kommunaler Kitas gestärkt werden. Im Land existieren bei den freien Trägern bereits mehrere große Anbieter. Durch den Zusammenschluss zu einer Kita gGmbH wäre nun auch ein großer Anbieter im kommunalen Bereich vorhanden. Ziel ist es, damit auch Lobbyarbeit im Land für kommunale Kindertagesstätten zu leisten.

Umgekehrt würden zudem auch durch die gGmbH Struktur die kommunalen Kitas mit freien Trägern in der Stadt gleichgestellt werden. Intern gibt es bisher eine Vielzahl von versteckten Subventionen, so durch die Nichtabrechnung von Leistungen, die in der Stadtverwaltung für den Kita-Bereich erbracht werden (z. B. Kämmerei) und die Erbringung von Leistungen, die weder durch Land noch durch Kreis finanziert sind. Diese gilt es für die Zukunft abzubauen.

Im Falle einer gGmbH wäre für die Entgeltfestsetzung nicht mehr die Bürgerschaft, sondern der Aufsichtsrat der gGmbH zuständig.

Eckpunkte einer zusätzlich zum Gesellschaftsvertrag zu schließenden Gesellschaftervereinbarung sind

- Ausschluss, dass der Gesellschafter Universitäts- und Hansestadt Greifswald in Belangen überstimmt werden kann, die die kommunalen Kitas in Greifswald betreffen
- Tarifbindung TVöD der Gesellschaft
- Beibehaltung der Zusatzversorgungsleistungen (ZMV, Vermögenswirksame Leistungen)
- Kündigungsschutz für die in die Gesellschaft übergeleiteten Mitarbeiter
- Arbeitsort für übergeleitete Mitarbeiter bleibt Greifswald
- Mittelfristige Sanierung der Gebäude der Greifswalder kommunalen Kitas
- Eigene pädagogische Betriebsleitung für Greifswald
- Umfirmierung der GmbH

Kosten: Bei der Übertragung von Grundvermögen wird Grunderwerbssteuer in Höhe von 5 % fällig. Hierzu sind die Ausführungen im Entscheidungspapier zu einem personallosen Eigenbetrieb Immobilien als Möglichkeit zu beachten. Ebenso werden Ausführungen zu einem abzuschmelzenden Zuschuss der Universitäts- und Hansestadt Greifswald getätigt, der zunächst den zu übernehmenden neuen Betriebsteil stützen muss.

Eine Liquiditätsüberbrückung ist ebenfalls einzuplanen, die ggf. niedriger ist, als bei einer Eigengründung. Es ist aber davon auszugehen, dass sowohl der zeitliche Aufwand des Zusammenschlusses als auch die Kosten geringer ausfallen werden. Ein wesentlicher Vorteil ist das Vorhandensein einer Geschäftsführung, Verwaltung und Geschäftsausstattung mit dem entsprechenden Knowhow.

Variante 3: Eigene kommunale gGmbH

Alternative wäre die Gründung einer eigenen GmbH ohne Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt Schwerin. Die erzielbaren Synergieeffekte würden dann allerdings entfallen. Zudem müssten auch auf die Kenntnisse und Erfahrungen der Schweriner Kita gGmbH bei der Sanierung der kommunalen Kitas verzichtet werden.

Der Aufbau einer eigenen gGmbH wäre kostenintensiv, und nicht so leicht und schnell zu bewerkstelligen, wie die Beteiligung an einer gemeinsamen gGmbH.

Vorteil wäre, dass Greifswald als alleiniger Gesellschafter ohne Abstimmung mit einem Mitgesellschafter über die gGmbH bestimmen könnte.

Aufwand: siehe oben

Variante 4: Anstalt öffentlichen Rechts

Die Rechtsform der Anstalt ist eigenständiger als der Eigenbetrieb, sie bleibt aber völlig dem öffentlichen Recht verhaftet. Sie nimmt eine Mittelstellung zwischen gGmbH und Eigenbetrieb ein. Ein Kommunalunternehmen bliebe weiterhin an das öffentliche Haushaltsrecht gebunden mit den Nachteilen z. B. der vorläufigen Haushaltsführung oder Kreditgenehmigung. Zudem hätte ein Kommunalunternehmen auch keine Möglichkeit, nicht-öffentlich-rechtliche Partner zu beteiligen. Zudem liegen im Gegensatz zum Eigenbetrieb und der GmbH in Greifswald noch keinerlei Erfahrungen mit der Errichtung und Steuerung eines Kommunalunternehmens vor.

Variante 5: kommunaler Eigenbetrieb

Weitere Alternative wäre die Gründung eines kommunalen Eigenbetriebes. Bei Investitionen würde sich wegen der fehlenden eigenen juristischen Persönlichkeit wiederum das Problem ergeben, dass diese Kredite durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden müssen. Bei der derzeitigen wirtschaftlichen Lage der kommunalen Kindertagesstätten dürfte es auch kaum darstellbar sein, dass der Eigenbetrieb über entsprechende Einnahmen verfügt um die Investitionen sicher zu refinanzieren. Dies gelingt bei dem Schweriner Immobilieneigenbetrieb dadurch, dass der Eigenbetrieb auf langfristige Mietverträge und damit Einnahmen verweisen kann. Sollte der gesamte Kindertagesstätten-Betrieb in einen Eigenbetrieb überführt werden, dürften solche kontinuierlichen kostendeckenden Einnahmen allerdings nur schwerlich darzustellen sein. Der kommunale Eigenbetrieb ist enger mit dem kommunalen Haushalt verbunden, etwaige Verluste sind durch die Kommune zwingend auszugleichen und Liquiditätsengpässe zu beseitigen.

Der Vorteil eines Eigenbetriebes gegenüber dem Regiebetrieb wäre das Vorhandensein einer eigenständigen Leitung. Sollte allerdings tatsächlich die Kindertagesstättenbetreuung in einem Eigenbetrieb gebündelt werden, so würde dies zum Entstehen einer Parallelverwaltung führen, da dann im Eigenbetrieb eine Personal- und Immobilienverwaltung neben dem Immobilienverwaltungsamt und dem Personalamt errichtet werden müsste. Der Eigenbetrieb hätte fast so viele Mitarbeiter wie die gesamte Kernverwaltung. Bei der Überführung der Kindertagesstätten in einen Eigenbetrieb müssten die Investitionen in Kindertagesstätten jedenfalls in der städtischen Priorität ganz oben angesetzt werden, um eine mittelfristige Konkurrenzfähigkeit gegenüber freien Trägern zu

sichern. Haushaltsrechtliche Restriktionen, wie die vorläufige Haushaltsführung, genehmigungspflichtige Stellenpläne u.a. würden einen flexiblen Betrieb der wirtschaftlich zu führenden Einrichtungen verhindern.

Bei einem Eigenbetrieb würde die Satzungshoheit für die Entgeltfestsetzung bei der Bürgerschaft verbleiben.

Finanzierung

	Teilhaushalt	Produkt-Sachkonto	Bezeichnung	Betrag in €
1				

	HHJahr	Planansatz HHJahr in €	gebunden in €	Über-/ Unterdeckung nach Finanzierung in €
1				

	HHJahr	Produkt-Sachkonto Deckungsvorschlag	Deckungsmittel in €
1			

Folgekosten

Ja Nein:

	HHJahr	Produkt-Sachkonto	Planansatz in €	Jährl. Folgekosten für	Betrag in €
1					

Anlagen:

Organisationsentscheidung Kindertagesstätten Stand 01_10_2013
 Anlage 1 Vergleich von aus der Verwaltung ausgegliederten Organisationsformen von Einrichtungen
 Anlage 2 Wechselbeziehungen Ämter
 Anlage 3 Elternbeiträge
 Anlage 4 Haushaltsfehlbeträge
 Anlage 5 Platzkosten_Kostenvergleich Kitas - 2010_2013
 Anlage 6 Platzkosten Kommunale Kitas Ergebnis Stand 09_09_2013
 Anlage 7 Investitionsbedarf
 Anlage 8 Positionspapier der AG Kita
 Anlage 9 Positionspapier Elternräte