

1. Mögliche Kooperationsformen nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) und in Form einer (gemeinnützigen) Gesellschaft mit beschränkter Haftung

	GkG			Privatrecht
	Arbeitsgemeinschaft	Öffentl.-rechtl. Vereinbarung	Zweckverband	gGmbH
Rechtliche Grundlagen				
Rechtliche Verhältnisse	Zusammenarbeit auf Basis einer Vereinbarung ohne Bindungswirkung	Beauftragung eines Beteiligten zur Wahrnehmung von Aufgaben auch für die anderen Beteiligten gegen Entschädigung	Körperschaft des öffentlichen Rechts, wirtschaftlich selbständig	Juristische Person des Privatrechts, wirtschaftlich selbständig
Mindestkapital	entfällt	entfällt	Erforderlich, wenn Wirtschaftsführung entsprechend den Vorschriften für Eigenbetriebe.	25.000 Euro
Haftung	unbeschränkte Haftung der Kommunen für eigene Aufgaben	Übernehmende Körperschaft ggf. gegenüber anderen; im Innenverhältnis Haftung der einzelnen Beteiligten	Unbeschränkte Haftung der Kommunen	Beschränkung der Haftung auf das Gesellschaftsvermögen
Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben	Hoheitliche Aufgaben bleiben bei den Beteiligten	Ggf. Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf „Übernehmer“	Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf den Zweckverband	Grundsätzlich nicht möglich, Unterstützung der Kommune bei der Aufgabenerfüllung als „Verwaltungshelfer“
Beteiligung an Dritten (Gesellschaften)	Jeder Beteiligte für sich, Voraussetzungen s. §§ 107 ff GO NW	Jeder Beteiligte für sich, Voraussetzungen s. §§ 107 ff GO NW	Ja, Voraussetzungen s. §§ 107 ff GO NW	Ja; Voraussetzungen s. §§ 107 ff GO NW

Beteiligung durch Dritte	Sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts können aufgenommen werden.	Lediglich Gemeinden und Gemeindeverbände (§23 GkG)	Natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts, wenn Erfüllung d. Verbandsaufgaben dadurch	Möglich; andere natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts.
Organe und deren Zuständigkeiten				
Organe	Geschäftsführung aufgrund Regelung durch Beteiligte, Bestimmung der Aufgabengebiete	Rechte und Pflichten der Beteiligten als Träger der Aufgabe unberührt, sofern keine Aufgabenübertragung	Verbandsvorsteher Verbandsversammlung	Geschäftsführung; Aufsichtsrat (freiwillig oder zwingend) Gesellschafterversammlung
Geschäftsführungsorgan	Geschäftsführung aufgrund Regelung	Entfällt; ggf. Mitwirkungsrecht bei Erfüllung und Durchführung der Aufgaben	Ehrenamtlicher Verbandsvorsteher; gewählt durch Verbandsversammlung gem. § 16 GkG, Führung der lfd. Geschäfte.	Geschäftsführung; bestellt durch Gesellschafterversammlung (oder Aufsichtsrat), selbständige Leitung der Gesellschaft
Vertretung	Unverändert bei Aufgabenträgern	Bei Aufgabenträgern bzw. bei Übertragung beim Übernehmer	Verbandsvorsteher vertritt den ZV gerichtlich u. außergesichtlich	Die GF vertritt die GmbH gerichtlich u. außergerichtlich
Werkausschuss/ Verbandsversammlung/ Aufsichtsrat	Zuständigkeit der Organe unverändert.	Bei Übertragung von Aufgaben Zuständigkeit bei übernehmender Körperschaft; bei Durchführung unverändert.	Verbandsversammlung, unter best. Voraussetzungen Werkausschuss, ggf. mit Mitarbeiterbeteiligung.	Fakultativer bzw. Pflichtaufsichtsrat, ggf. mit Mitarbeiterbeteiligung; Überwachung der Geschäftsführung.
Bürgermeister	unverändert	unverändert	Autonomie des Zweckverbandes; ggf. als Verbandsvorsteher bzw. in Verbandsversammlung	Gesellschaft rechtlich selbständig; ggf. im Aufsichtsrat
Rat	unverändert	Je nach Konstruktion.	Entsendet Vertreter in Verbandsversammlung; entscheidet über Grundsätze, Gründung und Auflösung	Ggf. Weisungen an Vertreter in Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat.

Personalwirtschaft				
Personalhoheit	Unverändert beim Aufgabenträger (kein eigenes Personal)	Verbleibt bei den Aufgabenträgern bzw. bei Übertragung beim Übernehmer (für sein eigenes Personal)	eigene Personalhoheit, Dienstherreneigenschaft	eigene Personalhoheit, keine Dienstherreneigenschaft
Personalvertretungsrecht/Betriebsverfassungsgesetz	unverändert	unverändert	Anwendung des Landespersonalvertretungsgesetzes NRW, Personalrat	Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes, Betriebsrat
Tarifrecht	unverändert	unverändert	Öffentliches Tarif- und Besoldungsrecht.	Anwendung des öffentlichen Tarifrechts nur bei Mitgliedschaft im KAV.
Wirtschaftsführung u. Grundlagen d. Besteuerung				
Rechnungswesen	unverändert	unverändert	Kamerale oder bei Anwendung der für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften doppelte kaufmännische Buchführung möglich.	Anwendung der doppelten kaufmännischen Buchführung.
Jahresabschluss/Lagebericht	unverändert	unverändert	Nach Gemeindefinanzrecht oder nach Eigenbetriebsrecht/HGB.	Erstellung nach HGB für große Kapitalgesellschaften und GmbH-Gesetz.
Prüfungswesen	unverändert	unverändert	Überörtliche Prüfung: Prüfung des Jahresabschlusses/Lageberichtes, Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse, Prüfung der Ordnungsmäßigkeit; örtl. Prüfung durch Rechnungsprüfungsamt/-ausschuss.	Prüfung des Jahresabschlusses/ Lageberichtes nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften, Rechte und Befugnisse nach §§ 53 Abs. 1, 54 Haushaltsgrundsätze-gesetz, Prüfungen durch Kommune möglich (RPA)
Kreditwirtschaft	Bleibt bei Aufgabenträgern	Bleibt bei Aufgabenträgern	eigene Kreditwirtschaft beschränkt möglich	eigene Kreditwirtschaft

Vergaberecht				
Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte	unverändert	Unverändert	keine Bindung an Vergabe-grundsätze (s a. Korrupti-onsbG)	keine Bindung an Vergabe-grundsätze (s. a. Korrupti-onsbG)
Vergabe oberhalb der EU-Schwellen-werte	Unverändert	Unverändert	Pflicht zur An-Wendung des Europäischen Vergaberechts, § 98 GWB	Pflicht zur Anwendung des europäischen Vergaberechts, § 98 Nr. 2 und 4 GWB
Ste uerpfl icht (siehe unter Nr. 2)				

2. Prüfungskriterien für die Wahl der Rechtsform und Betriebsform

Mögliche Kriterien für Rechts- und Betriebsformänderungen greifen teilweise ineinander über. Die Kriterien können unterschiedlich gewichtet werden. Bei Umwandlung bisheriger städtischer Dienststellen in selbständige Einrichtungen muss eine aufgabenkritische Überprüfung der Organisation durchgeführt werden, um evtl. notwendige Anpassungen vornehmen zu können. Darüber hinaus gilt es, im Falle einer Umstrukturierung steuerliche Nachteile zu vermeiden.

2.1. Steuerliche Beurteilung der untersuchten Varianten

Der nachfolgenden Übersicht über mögliche steuerliche Auswirkungen bei den einzelnen Varianten (Vermeidung von Mehraufwendungen) liegt eine detaillierte Stellungnahme des Steuerfachreferenten der Stadt Solingen zugrunde. Dennoch ersetzt sie nicht die vor der Umsetzung einer Organisationsvariante ggf. erforderliche Einholung externen Sachverständes. Bei der Prüfung möglicher steuerlicher Auswirkungen wurde im Wesentlichen auf drei mögliche Fallgestaltungen abgestellt:

- Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe in öffentlich-rechtlicher Betriebsform mit dem Ziel einer Kostendeckung
- Wahrnehmung als Dienstleistungsaufgabe in öffentlich-rechtlicher Betriebsform mit Einnahmeerzielung
- Erfüllung der Aufgabe in Form einer gemeinnützigen privatrechtlichen Rechtsform (z. B. gemeinnützige GmbH)

Steuerliche Auswirkungen			
	Öffentliche Aufgabe, öffentlich-rechtliche Rechtsform, Betriebsziel: Kostendeckung	Dienstleistungsaufgabe, öffentlich-rechtliche Rechtsform, Einnahmeerzielung	Gemeinnützige privatrechtliche Rechtsform, Aufgabentyp und Betriebsziel nicht von Bedeutung
		gemeinnütziger Betrieb gewerblicher Art, Definition: § 4 Körperschaftsteuergesetz	z.B. gGmbH
Steuerart			
Gewerbsteuer	Nein	nein (soweit kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb)	nein (soweit kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb)
Grunderwerbsteuer	ja (Ausnahmen möglich)	ja	ja
Grundsteuer	Nein	nein	Nein, wenn Grundstück nicht im Privateigentum steht.
Kapitalertragsteuer	Nein	nein: Gewinne sind zeitnah für den begünstigten Zweck zu verwenden	nein: Gewinne sind zeitnah für den begünstigten Zweck zu verwenden
Körperschaftsteuer	Nein	nein (soweit kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb)	Nein (soweit kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb)
Umsatzsteuer	Nein	Grundsätzlich steuerfrei, insoweit kein Vorsteuerabzug; im Ausnahmefall ermäßigter Steuersatz	Grundsätzlich steuerfrei, insoweit kein Vorsteuerabzug; im Ausnahmefall ermäßigter Steuersatz

2.2. Bewertung der möglichen Organisationsformen hinsichtlich der Zielerreichung

Die nachfolgenden Kriterien und Motive (ohne steuerliche Bewertung) wurden von den Beteiligungsverwaltungen der Städte Remscheid, Solingen und Wuppertal aufgestellt und einer standardisierten Bewertung unterzogen.

Für die Bewertung wurde hinsichtlich des Grades der Zielerreichung folgendes Schema verwendet, wobei der einzelnen Bewertung zur abschließenden Beurteilung jeweils ein Punktwert zugeordnet worden ist:

- ++ = sehr gut = 4 Punkte,
- + = gut = 3 Punkte,
- o = zufriedenstellend = 2 Punkte
- = schlecht = 1 Punkt
- = sehr schlecht = 0 Punkte

Die Bewertung der Prüfungskriterien wurde immer vor dem Hintergrund der Prämisse der Kooperation bewertet!

Prüfungskriterium	Arbeitsgemeinschaft	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	Zweckverband	gGmbH
Leistungs- /Planungssicherheit = Minimierung des Risikos des Ausfalls der Leistung	+	+	++	++
Steuerung und Kontrolle des Betriebs, Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten des öffentlichen Eigentümers	+	+	+	+
Einheit von Verantwortung und Entscheidungskompetenz	-	-	+	+
Wirtschaftlichkeit und Flexibilität	--	-	0	0
Umsetzung strategischer Entscheidungen, Vergaberecht, gegenseitige Deckungsfähigkeit	-	-	+	+
Steuerung, Kontrakterfordernisse, Rechnungsstellungen, Buchungsaufwand, Schnittstellendefinitionen	0	-	0	-
Haftung/ Haushaltsrisiko für beteiligte Städte Fehlentscheidungen und Vermögensrisiken, Begrenzung des Eigentümerrisikos	-	+	-	++
Risiken durch Rückkehrrechte d. Beschäftigten	++	++	0	0
Besteuerung; Entstehen von Gewerbe-, Kapitalertrag- und Körperschaft-, Grund- und Grunderwerbsteuer, Umsatzsteuerpflicht, Vorsteuerabzugsberechtigung	++	++	++	++
Erhalt von Zuschüssen	++	0	++ *	++
Beteiligung Dritter, Einbringung unternehmerischen Know-hows	+	--	++	++
Rationalisierungs- und Synergieeffekte, Sponsoringstrategien	0	+	+	+
Kostenentwicklung, Entgeltbedarf	0	+	+	+
Kosten von Veröffentlichungs- und Prüfungspflichten, Aufwendungen der Rechnungslegung	++	+	0	0

Nutzen der Kunden/Bürger/Öffentlichkeit	0	+	++	++
Bürger-/Kundenbeteiligung	+	+	+	+
Betriebliche Mitbestimmung, Personalvertretungsrecht, Arbeits- und Tarifrecht, Arbeitsbedingungen (Arbeitsplatzsicherheit, Bezahlung, Kündigungsschutz, Zusatzversorgung)	+	+	+	+
Verwirklichung übergeordneter Ziele der drei Städte	--	0	++	++
Grad der Verbindlichkeit der Kooperation	-	+	++	++
Bewertung/Punktzahl	43	46	55	57

*Der vollständige Erhalt der Zuschüsse insbesondere für den Bereich „Familienbildungsstätte“ (Zuwendungsgeber ist der Landschaftsverband) muss mit den zuständigen Ministerien verbindlich geklärt werden.

2.3. Empfehlung der Arbeitsgruppe für eine geeignete Organisationsform

Die Bewertung anhand der vorgegebenen Kriterien ergibt eine leichte Präferenz zugunsten einer GmbH-Lösung. Gleichwohl schlägt die Arbeitsgruppe die Gründung eines Zweckverbandes nach dem GkG vor, weil die Überleitung des Personals in eine öffentlich-rechtliche Organisationsform mit geringeren Problemen verbunden sein dürfte. Dies liegt u.a. daran, dass eine öffentlich-rechtliche Organisation in der Einschätzung der Beschäftigten eine größere Sicherheit der Arbeitsplätze und der sozialen Besitzstände gewährleistet.. Dabei wurde unterstellt, dass die Wirtschaftsführung dieses Zweckverbandes entsprechend den für die Eigenbetrieb geltenden Vorschriften erfolgt. Sofern der Empfehlung gefolgt werden sollte, ist die Satzung im Entwurf im Vorfeld mit der zuständigen Aufsichtsbehörde, der Bezirksregierung Düsseldorf, abzustimmen.

Die grundsätzliche Zulässigkeit der Gründung eines Zweckverbandes für die Wahrnehmung von Aufgaben der Weiterbildung durch die Städte Remscheid, Solingen und Wuppertal steht außer Zweifel. Deshalb ist die Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen aus Sicht der Arbeitsgruppe entbehrlich.

Sollte die Gründung einer gemeinnützigen GmbH favorisiert werden, müsste das hierfür vorgesehene formalisierte Verfahren in Anwendung der §§ 107 ff GO NRW durchlaufen werden.

Prüfungskriterium	Erläuterungen der einzelnen Prüfungskriterien
Leistungs- /Planungssicherheit = Minimierung des Risikos des Ausfalls der Leistung	Korrespondierend mit dem Grad der Verbindlichkeit der Kooperation ist das Maß der Leistungs- und Planungssicherheit der jeweiligen Kooperationsform zu sehen.
Steuerung und Kontrolle des Betriebs, Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten des öffentlichen Eigentümers	Hierbei sind die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des GkG sowie des GmbHG gegeneinander abzuwiegen und zu bewerten. Hinsichtlich der geringen Verbindlichkeit der Arbeitsgemeinschaft (AG) und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (örV) sowie der Tatsache der eigenen Rechtspersönlichkeit beim Zweckverband (ZV) und der GmbH wurden allen Kooperationsformen die Bewertung „+“ gegeben.
Einheit von Verantwortung und Entscheidungskompetenz	Die geringe Verantwortungs- und Entscheidungskompetenz bei AG und örV ließen hier nur eine negative Bewertung zu, die beim ZV und GmbH aufgrund der Kompetenzen der jeweiligen Organe eine positiver Bewertung erforderlich machten.
Wirtschaftlichkeit und Flexibilität	Aufgrund der fehlenden Einspareffekte und der mangelnden Flexibilität insbesondere bei der AG erhielt diese Rechtsform eine sehr schlechte und die örV eine schlechte Beurteilung. Der ZV und die GmbH wurden dagegen mit einem „zufriedenstellend“ bewertet, da hierbei eine höhere Wirtschaftlichkeit und mit Blick auf eigene Rechtspersönlichkeit auch eine größere Flexibilität erreicht werden kann.
Umsetzung strategischer Entscheidungen, Vergaberecht, gegenseitige Deckungsfähigkeit	Die Umsetzung strategischer Entscheidungen betrifft die innerbetriebliche strategische Ausrichtung der Rechtsformen. Da es sich bei ZV und GmbH um eigene Rechtspersönlichkeiten handelt, musste dieser Fragenkreis zu Gunsten des ZV und der GmbH positiver entschieden werden. Im Bereich des Vergaberechts schneiden diese ebenfalls leicht positiver ab, da unterhalb der Schwellenwerte eine Bindung an das Vergaberecht nicht besteht.
Steuerung, Kontrakterfordernisse, Rechnungsstellungen, Buchungsaufwand, Schnittstellendefinitionen	Unabhängig von der Wahl der Rechtsform besteht in jedem Fall ein Bedarf an Steuerung, Kontrakterfordernis, etc.. Beim ZV und der GmbH sind diese Erfordernisse aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit erhöht einzustufen, sodass lediglich eine „schlechte“ Bewertung für den ZV und die GmbH und eine „zufriedenstellende“ für AG und örV in Frage kommt.
Haftung/ Haushaltsrisiko für beteiligte Städte Fehlentscheidungen und Vermögensrisiken, Begrenzung des Eigentümerrisikos	Bei den Kooperationsformen AG und ZV besteht eine unbeschränkte Haftung der Kommunen fort, die übernehmende Körperschaft im Rahmen einer örV könnte gegebenenfalls durch die übrigen Kommunen in Anspruch genommen werden. Die Haftung der GmbH ist auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt.

Rückkehrrechte d. Beschäftigten	Bei der AG und örV behalten die Beschäftigten bei den Städten ihr Beschäftigungsverhältnis. Die Kooperationsformen ZV und GmbH bieten den Angestellten/Beamten/innen eine vergleichbare Sicherheit, da auch nach der Satzung des ZV bei Auflösung ein Rückkehrrecht zur jeweiligen „Mutter“-Kommune eingeräumt werden soll und dies auch im Falle einer GmbH-Lösung empfohlen wird.
Besteuerung; Entstehen von Gewerbe-, Kapitalertrag- und Körperschaft-, Grund- und Grunderwerbsteuer, Umsatzsteuerpflicht, Vorsteuerabzugsberechtigung	Die steuerliche Begutachtung hat ergeben, dass nach derzeitigem Stand keine fiskalischen Mehrbelastungen oder Vorteile bei den gewählten Kooperationsmöglichkeiten durch die Ausgangsumsätze zu erwarten sind. Leistungen der Verbandsgemeinden an eine rechtlich selbständige Einrichtung können einen umsatzsteuerbaren Leistungsaustausch begründen. Bei der GmbH-Lösung müssten in jedem Fall regelmäßig Steuererklärungen abgegeben werden. Die Fortentwicklung des Steuerrechts muss zukünftig beobachtet werden, um auf Rechtsänderungen frühzeitig reagieren zu können.
Erhalt von Zuschüssen	Nach dem Weiterbildungsgesetz NRW unterliegen Zuschüsse an andere Träger entsprechenden Kürzungen. Hiervon wären die Kooperationsformen nach dem GkG sowie die gGmbH als Einrichtungen der Weiterbildung in der Trägerschaft von Gemeinden und Gemeindeverbände allerdings nicht betroffen. Die Förderunschädlichkeit ergibt sich insbesondere aus einem Protokoll einer Besprechung zwischen MWA, den Landesjugendämtern und den Bezirksregierungen vom 15.03.05.
Beteiligung Dritter, Einbringung unternehmerischen Know-hows	Unter den Voraussetzungen der §§ 107 ff GO NRW ist eine Beteiligung Dritter an einem ZV bzw. einer GmbH (beim ZV mit Einschränkungen) möglich. Deshalb die Bewertung „sehr gut“. Dies bezieht sich insbesondere auf die Option, auch andere öffentliche Träger (Gemeinden bzw. Gemeindeverbände) von Einrichtungen der Weiterbildung (VHS) an einem ZV bzw. einer gGmbH zu beteiligen (Ausweitung der Kooperation). (Die Beteiligung Dritter ist weder beabsichtigt noch politisch durchsetzbar; daher Formulierung bitte streichen?).
Rationalisierungs- und Synergieeffekte, Sponsoringstrategien	Die meisten Rationalisierungs- und Synergieeffekte können zweifellos im Rahmen der Gründung eines ZV und einer GmbH erzielt werden, wobei aber mögliche Rationalisierungserfolge bei der örV vernachlässigt werden können. Diese Kooperationsformen werden daher mit gut bewertet.
Kostenentwicklung, Entgeltbedarf	Unter Berücksichtigung des Kooperationszieles werden bei der AG lediglich „zufriedenstellende“ Kosteneinsparungspotentiale gesehen, da bei den übrigen Kooperationsformen Kostenreduktionen in unterschiedlichem Umfang zu erwarten sind.

Kosten von Veröffentlichungs- und Prüfungspflichten, Aufwendungen der Rechnungslegung	Vor dem Hintergrund, dass bei der AG alles im Ursprungszustand bleibt, werden dort keine zusätzlichen Kosten für Veröffentlichungs- und Prüfungspflichten anfallen. Bei der örV ist mit einem geringfügigen Anstieg zu rechnen, wohingegen sowohl beim ZV als auch bei der GmbH mit relativ hohen Kosten für die Prüfung der Jahresabschlüsse und die erforderlichen Veröffentlichungen zu rechnen ist (rd. 10 TEURO/Jahr).
Nutzen der Kunden/Bürger/Öffentlichkeit	Nur beim ZV und einer gGmbH ist ein einheitliches Angebot bei einheitlicher Gebühren-/Entgeltstruktur möglich sowie möglicherweise eine Ausweitung des Angebotes ohne Anstieg der finanziellen Belastungen der Trägerkörperschaften. Einheitliche Außendarstellung der Bergischen Region/des Bergischen Städtedreiecks in der Weiterbildung (Corporate Identity) ist bei gemeinsamer einheitlicher Trägerschaft leichter umzusetzen.
Bürger-/Kundenbeteiligung	Voraussichtlich in allen Kooperationsformen eine gleichbleibend „gute“ Beteiligung.
Betriebliche Mitbestimmung, Personalvertretungsrecht, Arbeits- und Tarifrecht, Arbeitsbedingungen (Arbeitsplatzsicherheit, Bezahlung, Kündigungsschutz, Zusatzversorgung)	Dieser Punkt wurde bei allen Varianten gleich „gut“ bewertet, da für die Beschäftigten weiterhin das Arbeits- und Tarifrecht des öffentlichen Sektors Anwendung findet.
Verwirklichung übergeordneter Ziele der drei Städte	Lediglich in den Rechtsformen ZV und GmbH können übergeordnete Ziele der drei Städte verwirklicht werden, da diese Ziele durch die Satzung bzw. den Gesellschaftsvertrag festgeschrieben und so den zuständigen Organen entsprechende Vorgaben gemacht werden können.
Grad der Verbindlichkeit der Kooperation	Unstrittig ist, dass bei Gründung eines ZV bzw. einer GmbH der höchste Grad an Verbindlichkeit erreicht werden kann, auch wenn durch entsprechende vertragliche Gestaltung bei der örV ebenfalls eine gewisse Art von Verbindlichkeit erreicht werden könnte. Die Organisationsformen ZV und GmbH sind darüber hinaus langfristiger angelegt.