

Stadt Fürth

Ref. II

Überlegungen

**zu einer gemeinsamen Trägerschaft von
Klinikum Fürth und städtischem Alten- und Pflegeheim
im Rahmen einer Stiftungslösung**

A. Ausgangssituation

1. Das Klinikum der Stadt Fürth (im folgenden: Klinikum) wird betrieben in der Rechtsform eines Kommunalunternehmens nach Art. 89 GO. Das Klinikum ist ein kommunales Krankenhaus im Sinne von Art. 25 BayKrG und Inhaber der Klinikkonzession nach § 30 GewO.
2. Das Kommunalunternehmen hat den Krankenhausbetrieb, der bis dahin als Eigenbetrieb der Stadt Fürth geführt wurde, mit Wirkung zum 01.01.2001 übernommen. Im Rahmen des Betriebsübergangs wurden alle Arbeitsverhältnisse auf das Kommunalunternehmen übergeleitet. Das Kommunalunternehmen ist Mitglied des kommunalen Arbeitgeberverbands Bayern (KAV) und der Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden (ZVK).

Das Kommunalunternehmen ist mit einem Stammkapital von Euro 7,0 Mio. ausgestattet. Es ist nicht Eigentümer der betrieblich genutzten Immobilien. Diese sind vielmehr mit „Pachtvertrag“ vom 15.02.2001 von der Stadt Fürth gepachtet. Der Pachtvertrag ist bis zum 31.12.2025 unkündbar. Die Verpachtung erfolgt im Hinblick auf den öffentlichen Zweck des Kommunalunternehmens unentgeltlich. Dafür übernimmt die Pächterin den Unterhalt des Grundbesitzes.

Das Kommunalunternehmen betreibt in dem überlassenen Grundbesitz das Klinikum.

3. Die "Altenheim 1848er Gedächtnisstiftung Fürth" (im folgenden: 1848er Stiftung) ist eine rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts. Sie betreibt satzungsgemäß ein Alten- und Pflegeheim in Fürth. Das Personal, welches beim Betrieb des Alten-/Pflegeheimes eingesetzt wird, ist bei der Stadt Fürth angestellt. Vertragspartner mit den Heiminsassen ist die Stadt Fürth.

Die Stiftung wird durch den Stadtrat der Stadt Fürth verwaltet. Liegenschaften und Gebäude des Altenheims sind Vermögen der Stiftung, welches für die Erfüllung der Stiftungszwecke genutzt wird.

Die Stiftung hat eine eigenständige Wirtschaftsführung (Haushaltssatzung /Wirtschaftsplan) nach den Bestimmungen des Bayerischen Stiftungsgesetzes. Die Pflicht zur besonderen Buchführung ergibt sich aus den Pflegebuchführungsvorschriften für Pflegeheime.

B. Gründe für eine Umstrukturierung

I. Gemeinsamer Träger für Klinikum und Alten-/Pflegeheim

Die Stadt Fürth möchte die bisher getrennt geführten Unternehmen des Klinikums Fürth und des städtischen Alten- und Pflegeheims zur Erzielung von Synergieeffekten mit einheitlicher Leitung zusammenfassen.

1. Gründe für die gemeinsame Trägerschaft

Maßgebendes Kriterium für die Wahl der Unternehmens- und Organisationsstruktur städtischer Aufgabenerfüllung ist unter der Vorbedingung der kommunalrechtlichen Zulässigkeit in erster Linie die Frage der Zweckmäßigkeit.

Das Klinikum Fürth betreibt ein Akutkrankenhaus mit der Aufgabe der stationären Versorgung von Kranken, im Wesentlichen im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung. Davon zu unterscheiden sind die Aufgaben der Pflegeversicherung im stationären Bereich. Die Grenzziehung zwischen akut stationärer Krankenbehandlung und pflegerischer Behandlung ist fließend, wird jedoch im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung und Finanzierung immer wichtiger. Die Fehlbelegung akut stationärer Krankenhäuser mit Pflegepatienten wird seit längerem kritisiert und führt dazu, dass Krankenhäuser nach der Einführung des diagnosebezogenen Fallpauschalensystems (DRG) durch das Krankenhausentgeltgesetz (KHEntG) deswegen Mindereinnahmen zu verzeichnen haben. Gleichzeitig ist eine (zügige) Verlegung von Patienten aus akutstationären Krankenhauseinrichtungen in pflegerische Einrichtungen organisatorisch in der Regel schwierig, wenn damit ein Trägerwechsel verbunden ist. Hinzu kommt, dass gerade multimorbide Pflegepatienten immer wieder akutstationäre Behandlungsphasen benötigen, so dass ein häufiger Wechsel der Behandlungsformen die Regel ist.

Aus diesem Gesichtspunkt ist die flexible Verfügbarkeit akutstationärer und pflegerischer Behandlungskapazitäten im Rahmen eines einheitlichen Krankenhaus- und Altenpflegeheimbetriebs in einheitlicher organisatorischer Struktur und unter einheitlicher Leitung sinnvoll und ein Erfordernis moderner Gesundheitsversorgung. Durch eine gemeinsame Trägerschaft könnten folgende Ziele erreicht werden:

- Verbesserung der Versorgung von Kranken und Pflegebedürftigen durch eine bessere Verzahnung von Klinikum und Alten-/Pflegeheim;

- Vereinheitlichung und Effektivierung von unternehmerischen Grundsatzentscheidungen für Klinikum und Alten-/Pflegeheim;
- Möglichkeit der Ausgliederung und Verselbständigung von Dienstleistungsfunktionen für beide Einrichtungen;
- langfristige Sicherung von Klinikum und Alten-/Pflegeheim und ihrer Zielsetzungen im Sinne der kommunalen Krankenhaus- und Pflegeheimversorgung;
- langfristiger Erhalt der 1848er-Stiftung und Sicherstellung des Zwecks dieser Stiftung.

Darüber hinaus lassen sich Synergie- und Wirtschaftlichkeitseffekte stichpunktartig in folgenden Bereichen erzielen:

- Logistik (Beschaffung von Investitionsgütern, Lebensmitteln, Hilfsmitteln, etc.);
- zentrales Finanz- und Rechnungswesen, gemeinsame Vermögensverwaltung und Anlage von freien Finanzmitteln;
- Organisation und EDV;
- Personalwesen;
- Öffentlichkeitsarbeit und Marketing;
- Fort- und Weiterbildung;
- technischer Dienst.

Durch die vorstehend aufgeführten Punkte lassen sich somit neben der verbesserten Versorgung von Kranken und Pflegebedürftigen durch die Ausnutzung der Synergieeffekte auch handfeste wirtschaftliche Vorteile erreichen, die letztendlich dazu führen, die wirtschaftliche Stellung beider Einrichtungen gegenüber der aktuellen Situation zu stärken und für die Zukunft abzusichern.

2. Zwischenergebnis

Für die gemeinsame Trägerschaft für Klinikum und Alten-/Pflegeheim spricht insbesondere, dass durch diese eine medizinisch bessere und effektivere Gesundheitsversorgung gewährleistet werden kann. Die Ausnutzung der durch die gemeinsame Trägerschaft entstehenden Synergie- und Wirtschaftlichkeitseffekte führt zudem zu deutlichen finanziellen Vorteilen.

Allerdings ist zu beachten, dass die wirtschaftlich und medizinisch sinnvolle Schaffung eines gemeinsamen Trägers auf Seiten der Kostenträger zu erheblichen Irritationen führen kann und in der Vergangenheit auch führte. Ob dieses Problem auch nach Erlass des Fallpauschalengesetzes ab dem 01.01.2004 weiterhin existiert, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

C. Vorschlag

I. Stiftung als gemeinsamer Träger von Klinikum und Alten-/Pflegeheim

Im Zusammenhang mit der Prüfung von Fragen, die durch den Beschluss des Stiftungsrates der 1848er-Stiftung zur Übertragung der Betriebsführung des Altenheims auf das Klinikum entstanden sind, haben sich Aspekte ergeben, die zum Überdenken der bisherigen Rechtsform des Klinikums als Kommunalunternehmen geführt haben und die im Ergebnis zur Entwicklung eines Modells geführt haben, das als Träger des Klinikums eine kommunale Stiftung zum Gegenstand hat.

Diese Überlegungen wurden im engen Benehmen mit dem Vorstand des Klinikums, den für das Altenheim zuständigen Fachreferaten und mit Unterstützung einer in Stiftungs- und Krankenhausfragen versierten Fachanwaltskanzlei, der Rechtsanwälte Ratajczak, Preißler, Wellmann, Ohlmann & Partner, Fürth, angestellt.

1. Vorteile und Problemfelder der Ausübung der Trägerschaft durch eine kommunale Stiftung

1.1. Vorteile/Nachteile der Rechtsform einer Stiftung

Die Rechtsform des Kommunalunternehmens ist eine durch den bayerischen Gesetzgeber ausdrücklich für den Betrieb kommunaler Unternehmen geschaffene Rechtsform, die für den Betrieb eines Klinikums geeignet und zweckmäßig ist. Sie ist von der Stadt Fürth seinerzeit bei Gründung des Kommunalunternehmens mit guten Gründen gewählt worden.

Die Rechtsform der Stiftung steht den mit der Rechtsform des Kommunalunternehmens für die Kommune verbundenen Vorteilen allerdings in nichts nach. Sie bietet darüber hinaus eine Reihe von weiteren Vorteilen, die der Rechtsform der Stiftung gewisse Alleinstellungsmerkmale geben:

Die Stiftung bietet als nicht korporative Rechtsform den Vorteil, dass der Stiftungszweck unabhängig vom wechselnden Willen seiner Mitglieder, Gesellschafter, Eigentümer oder den jeweils wechselnden politischen Mehrheiten eines Kommunalparlaments ist. Eine Stiftung hat weder Mitglieder noch Gesellschafter. Die Autonomie der Stiftung macht strukturell die Verwirklichung des Stiftungszwecks von Personen unabhängig.

Wegen des dauerhaften und unveränderlichen Zwecks einer Stiftung gewährleistet die Stiftung deshalb eine weitgehend autonome und langfristige Absicherung der Einrichtung des Klinikums in der Stadt Fürth. Dadurch ist auch eine Veräußerung des Klinikums an private Betreiber ausgeschlossen, da dies stiftungsrechtlich unzulässig wäre. Das Vermögen der Stiftung bleibt für die Zukunft unangetastet.

Im Hinblick auf die Rechtsform ist der Stiftung des privaten Rechts der Vorzug zu geben.

1.2. Vorteile im Hinblick auf die Finanzierung der Stiftung

Das Kommunalunternehmen erwirtschaftet als gemeinnütziger Betrieb Einnahmen zur Deckung seiner Kosten. Für die Investitionsfinanzierung stehen staatliche Fördermittel nach dem KHG bzw. BayKrG zur Verfügung. Verbleibende Unterdeckungen bzw. die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für nichtförderfähige Investitionen waren bisher durch den Gewährträger Stadt Fürth auszugleichen bzw. zu leisten.

Eine Krankenhausstiftung wird als Unternehmensträger den operativen Klinikbetrieb führen. Die Erlös- und Kostenseite ändert sich durch eine Änderung der Rechtsform zunächst nicht. Durch die Selbständigkeit der Stiftung entfällt allerdings zunächst die Verpflichtung der Stadt Fürth, Nachschüsse zu leisten oder Unterdeckungen auszugleichen.

Soweit aus dem laufenden Betrieb jedoch eine Unterdeckung entsteht, wäre damit grundsätzlich die Existenz der Stiftung gefährdet. Eine wie auch immer geartete „Lebenserhaltungszusage“ der Stadt, die so allgemein gehalten wird, dass sie haushaltsrechtlich nicht als kommunale Verpflichtung zu behandeln ist, wird in der Praxis häufig vereinbart und erscheint auch im vorliegenden Falle prüfenswert.

a) Förderfähigkeit der Stiftung:

Der Staat fördert Krankenhäuser nach dem BayKrG unabhängig davon, wer Betreiber des Krankenhauses ist. Voraussetzung der Förderung ist lediglich, dass das Krankenhaus in den Krankenhausplan aufgenommen ist. Die Stiftung des privaten Rechts ist eine nach KHG und BayKrG zulässige Rechtsform zum Betrieb von kommunalen Krankenhäusern (Art. 25 BayKrG). Damit ist auch die Stiftung förderfähig i.S.d. BayKrG und des FAG. Nach Art. 10 b Abs. 1 FAG haben allerdings die Kommunen die Kosten der Krankenhausfinanzierung zur Hälfte zu tragen. Der Kommunalanteil wird, soweit er nicht durch die örtliche Beteiligung gedeckt wird, in Form einer Krankenhausumlage erhoben (§ 10 b Abs. 3 FAG). Die örtliche Beteiligung wird bei Aufwendungen für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie bei Wiederbeschaffung mittelfristiger Anlagegüter und bei Ergänzungsbeschaffungen bei kommunalen Krankenhäusern erhoben. Die örtliche Beteiligung ist auch zu erheben, wenn Träger des Krankenhauses eine andere natürliche oder

örtliche Beteiligung ist auch zu erheben, wenn Träger des Krankenhauses eine andere natürliche oder juristische Person ist, auf die die Kommune unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Diese Regelung hat insbesondere Bedeutung im Hinblick auf Art. 25 BayKrG, nachdem Kommunen Krankenhäuser auch in einer Rechtsform des privaten Rechts führen dürfen.

Unabhängig davon, ob die Kommune auf eine kommunale Stiftung einen beherrschenden Einfluss ausüben kann oder nicht, sind Krankenhäuser, die von einer derartigen Einrichtung betrieben werden, von der örtlichen Beteiligung an den genannten Kosten ausgenommen. Mangels anderweitiger Anhaltspunkte ist davon auszugehen, dass kommunale Stiftungen im Sinne des Art. 10 b) Abs. 2 Satz 2 FAG identisch sind mit kommunalen Stiftungen nach Art. 28 BayStG.

Im Hinblick auf die Förderfähigkeit bei den genannten Investitionen ist die Rechtsform der Stiftung daher eindeutig privilegiert.

b) Privilegierung der Stiftung bei der Einwerbung von Drittmitteln (sogenannte Fundraising-Maßnahmen)

Unter Fundraising versteht man die professionelle und zielgerichtete Einwerbung von Stiftungs- und Spendengeldern. Parallel zum Aufbau eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs nutzt die Stiftung deshalb alle heute gängigen Methoden des Fundraising zur Einwerbung zusätzlicher Stiftungsmittel. Der Aufbau gesonderter Förderstiftungen wäre prüfenswert.

Aufgrund ihrer Rechtsform ist die Stiftung bei Durchführung von Fundraisingmaßnahmen steuerlich privilegiert, da die besonderen steuerlichen Abzugsmöglichkeiten gemäß §§ 10 b) EStG, 9 Abs. 1 Nr. 2 KStG und 9 Nr. 5 GewStG ausschließlich auf Zuwendungen an Stiftungen beschränkt sind. Die entsprechenden steuerlichen Vorteile können daher durch einen gemeinnützigen Krankenhausförderverein rechtsformbedingt nicht dargestellt werden.

Neben dem konsequenten Einwerben von Spenden, Zustiftungen und Nachlässen, kommt auch die Zusammenarbeit mit Sponsoren in Frage, welche mit dem eigentlichen Fundraising im engeren Sinne nichts zu tun hat.

Hinweis: Sämtliche Fundraisingexperten sind sich in der Grundaussage einig darüber, dass eine erfolgversprechende Einwerbung von Zuwendungen durch Kommunalunternehmen und öffentlich-rechtliche Stiftungen kaum oder nur sehr schwer erreichbar ist. Empfohlen wird von den Experten unter diesem Ge-

sichtspunkt die Wahl einer Stiftung des privaten Rechts, da hierdurch in den Augen vieler Bürger eine größere Eigenständigkeit der Einrichtung zum Ausdruck kommt.

1.3. Problemfelder

In Art. 75 Abs. 4 GO ist festgehalten, dass Gemeindevermögen nur dann in Stiftungsvermögen eingebracht werden darf, wenn der verfolgte Zweck auf andere Art und Weise nicht erreicht werden kann. Der Stiftungszweck, die Förderung der öffentlichen Gesundheitsvorsorge und der Altenpflege durch Führung eines Klinikums und Alten-/Pflegeheims in gemeinsamer Trägerschaft, könnte selbstverständlich auch in anderer Rechtsform, beispielsweise in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH, erreicht werden. Allerdings hat gerade die Rechtsform der Stiftung gegenüber allen anderen Rechtsformen, wie unten noch aufzuzeigen ist, entscheidende Vorteile, die der Aufsichtsbehörde näher gebracht werden müssen. Bei entsprechender Darstellung sollte es möglich sein, die Aufsichtsbehörde von der Sinnhaftigkeit der gemeinsamen Trägerschaft in Rechtsform einer Stiftung zu überzeugen.

In gemeinnützigkeitsrechtlicher Hinsicht ergeben sich keine Probleme, da die gemeinnützige Stiftung eine gemeinnützige Einrichtung in Form der Anstalt des öffentlichen Rechts übernimmt und sich das Kommunalunternehmen im Rahmen der Übertragung auflöst.

Als weiteres Problemfeld ist die Überführung des Personals aus dem städtischen Bereich bzw. dem Bereich des Kommunalunternehmens und die damit verbundenen Fragen der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, Mitwirkungsverpflichtungen des Personalrats, etc. zu nennen. Das Personal aus dem Bereich Alten-/Pflegeheim ist unmittelbar bei der Stadt angestellt. Das Personal im Bereich Klinikum ist beim Kommunalunternehmen Klinikum angesiedelt. Somit wäre für beide Bereiche ein Übergang des Personals auf die Stiftung zu bewerkstelligen.

1.4. Zwischenergebnis

Es ist festzuhalten, dass eine Stiftung des privaten Rechts die am besten geeignete Rechtsform für den gemeinsamen Träger von Klinikum und Alten-/Pflegeheim darstellt. Dies ergibt sich insbesondere aus den strukturellen und wirtschaftlichen Vorteilen, die das Stiftungsmodell im Vergleich zu anderen Rechtsformen bietet.

2. Möglichkeit der Übernahme der Trägerfunktion durch eine Stiftung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht

- a) Die Übernahme der gemeinsamen Trägerschaft durch eine Stiftung begegnet vom Grundsatz her keinen rechtlichen Bedenken.

Allerdings führt die erforderliche Vermögensübertragung des Klinikbetriebes dazu, dass das Kommunalunternehmen als Stifter oder Zustifter das Eigentum an den Wirtschaftsgütern definitiv und ersatzlos verliert. Anteilsrechte an der Stiftung, die die Übertragung der Einrichtung als bloße Vermögensumschichtung erscheinen lassen, gibt es nicht.

- b) In tatsächlicher Hinsicht müssen bei der Schaffung eines einheitlichen Gesundheitsversorgungsunternehmens die derzeit bestehenden Rahmenbedingungen in Fürth mit einbezogen werden.

Die bestehende 1848er Gedächtnisstiftung ist eine gemeinnützige Stiftung und kann aufgrund ihrer Rechtsnatur nicht in eine andere Rechtsform, z. B. die eines Kommunalunternehmens, überführt werden. Zwar wäre theoretisch eine Auflösung der Stiftung und die Überführung des Vermögens in eine andere Rechtsform in extremen Ausnahmefällen denkbar. Nachdem für derartige Änderungen jedoch die Zustimmung der Stiftungsaufsicht gemäß § 87 BGB, Art. 9 Abs. 3 Bayerisches Stiftungsgesetz (BayStG) unabdingbar ist und mit einer derartigen Zustimmung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit derzeit nicht zu rechnen ist, kann diese Option bei den weiteren Überlegungen vernachlässigt werden.

Für das Kommunalunternehmen Klinikum Fürth stellen sich diese äußeren Beschränkungen, anders als bei 1848er Stiftung, nicht. Die Übertragung des Klinikbetriebs auf eine Stiftung ist deshalb, vorbehaltlich der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, grundsätzlich möglich und stiftungsrechtlich eine mögliche Form der Zusammenführung beider Einrichtungen.

3. Möglichkeit der Ausübung der Trägerschaft durch eine kommunale Stiftung

Bei Auswahl des geeigneten Stiftungstyps ist zunächst die Frage nach der Vermögensausstattung zu stellen. Eine sogenannte Kapitalstiftung, die ihren Zweck aus den Erträgen des Grundstockvermögens verwirklicht, kommt vorliegend nicht in Betracht. Vielmehr wird bei einer Klinikum- und Alten-/Pflegeheim-Stiftung der Zweck unmittelbar durch den Einsatz des Stiftungsvermögens verwirklicht (sog. Anstaltsträgerstiftung). Allein der letztgenannte Stiftungstypus dürfte vorliegend geeignet sein und zum tragen kommen.

Bezogen auf den Wirkungskreis der Stiftung kommt eine sog. kommunale Stiftung gemäß Art. 28 BayStG in Betracht.

4.1. Merkmale der kommunalen Stiftung

Nach Art. 28 BayStG sind örtliche, kreiskommunale und bezirksgemeinnützige Stiftungen (kommunale Stiftungen) solche, deren Zweck im Rahmen der jeweiligen kommunalen Aufgaben liegt und nicht wesentlich über den räumlichen Umfang der Gebietskörperschaft hinausreicht.

Kommunale Aufgaben im Sinne dieser Vorschrift sind ausschließlich die Pflicht- als auch die freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs. Liegt der Stiftungszweck im Bereich des übertragenen Wirkungsbereichs, so liegt keine kommunale Stiftung vor. Im vorliegenden Fall ist der Betrieb des Klinikums sowie des Alten-/Pflegeheims dem eigenen Wirkungsbereich der Kommune gemäß Art. 57 Abs. 1 GO zuzurechnen.

Weiteres Merkmal der kommunalen Stiftung, hier in Form der kommunalen Anstaltsträgerstiftung, ist der örtliche Wirkungsbereich der Stiftung. Dieser darf nicht wesentlich über den räumlichen Umfang der Gebietskörperschaft hinausgehen. Das ist dann der Fall, wenn der Genuss der Stiftungserträge in der Hauptsache den Gemeindeangehörigen zu Gute kommt oder sonst kommunalen Belangen dient. Im vorliegenden Fall liegen diese Voraussetzungen vor, da das Klinikum und das Alten-/Pflegeheim in der Regel ortsansässige Kranke bzw. Pflegebedürftige aufnimmt. Soweit Plätze vorhanden sind, steht der Rechtsnatur der kommunalen Stiftung nicht entgegen, dass auch Auswärtige aufgenommen werden.

4.2. Rechtsformen der kommunalen Stiftung

Eine kommunale Stiftung kann sowohl in der Rechtsform einer Stiftung des Privatrechts als auch einer Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet werden.

a) Die Stiftung des privaten Rechts

Eine Stiftung des privaten Rechts im Sinne der §§ 80 ff. BGB ist eine mit Rechtsfähigkeit ausgestattete, nicht verbandsmäßig organisierte Einrichtung, die einen vom Stifter bestimmten Zweck mit Hilfe eines dazu gewidmeten Vermögens dauernd fördern soll. Wesentliche Merkmale sind der vom Stifter im Stiftungsgeschäft festgesetzte und auf Dauer angelegte gemein- oder privatnützige Stiftungszweck, das Stiftungsvermögen sowie die Stiftungsorganisation.

Die Stiftung bedarf zu ihrer Rechtsfähigkeit der Anerkennung der Stiftungsaufsichtsbehörde. Sie unterliegt den Regelungen des Bayerischen Stiftungsgesetzes.

b) Stiftung des öffentlichen Rechts

Ob eine Stiftung dem öffentlichen oder dem Privatrecht zuzuordnen ist, entscheidet nicht ihr Aufgabenkreis, sondern die Art ihrer Entstehung. Eine Stiftung hat dann öffentlich-rechtlichen Charakter, wenn ihr durch Verwaltungsakt oder Gesetz der Status der öffentlich-rechtlichen Stiftung verliehen worden ist.

Die öffentlich-rechtliche Stiftung hat, anders als Stiftungen des Privatrechts, die Fähigkeit, hoheitliche Befugnisse auszuüben. Sie kann ihre Rechtsbeziehungen zu Dritten deshalb auch durch einseitigen Hoheitsakt gestalten, sei es durch Satzung oder durch Verwaltungsakt. Welche hoheitlichen Befugnisse von der öffentlich-rechtlichen Stiftung im Einzelfall ausgeübt werden können, richtet sich danach, welche ihr beim Stiftungsakt verliehen worden sind.

Die öffentlich-rechtliche Stiftung unterliegt den Regeln des Verwaltungsrechts. Das Bayerische Stiftungsgesetz sieht für öffentlich-rechtliche Stiftungen gesonderte Regelungen vor (vgl. Art. 4 und 10 Abs. 2 BayStG). Die §§ 80 ff. BGB finden nur kraft ausdrücklicher Verweisung durch die Regelungen des Bayerischen Stiftungsgesetzes Anwendung.

4.3. Verwaltung der kommunalen Stiftung

Im Hinblick auf die Verwaltung der kommunalen Stiftung unterscheidet das Gesetz in Art. 28 Abs. 2 BayStG zwischen kommunalen Stiftungen, die kommunal verwaltet werden und nichtkommunal verwalteten kommunalen Stiftungen.

Bei kommunal verwalteten kommunalen Stiftungen wird diese durch die Kommune selbst verwaltet. Es gelten die besonderen Regelungen des Art. 28 Abs. 3 BayStG. Anstelle der Stiftungsaufsichtsbehörde tritt die Rechtsaufsichtsbehörde. Des weiteren gelten vereinzelte Vorschriften der Gemeindeordnung entsprechend.

Ein Beispiel für eine kommunal verwaltete kommunale Stiftung des bürgerlichen Rechts ist die 1848er Stiftung. Diese kann als kommunal verwaltete kommunale Stiftung eingeordnet werden.

Merkmal der kommunal verwalteten kommunalen Stiftung nach Art. 28 Abs. 3 BayStG ist die ausschließliche Verwaltung der Stiftung durch die im Gesetz genannten kommunalen Organe. Wird die Verwaltung daneben von einem weiteren, den Kommunalgesetzen nicht entsprechenden Gremium (z. B. einem Stiftungsrat) ausgeübt, liegt keine kommunal verwaltete kommunale Stiftung vor, auch wenn diesem Gremium z. B. Gemeinderatsmitglieder angehören.

Eine nicht kommunal verwaltete kommunale Stiftung liegt dann vor, wenn die Verwaltung nicht ausschließlich von den in Art. 28 Abs. 2 BayStG genannten kommunalen Organen vorgenommen wird. Im vorliegenden Fall empfiehlt es sich, einen Stiftungsvorstand mit weitreichenden Entscheidungskompetenzen auszustatten und dadurch ein höheres Maß an unternehmerischer Freiheit für die Führung der Stiftung zu gewährleisten. Klinikum und Alten-/Pflegeheim stehen in Wettbewerb zu anderen, zum Teil rein privatnützig organisierten Unternehmen. In diesem Marktumfeld sollte eine weitreichende Handlungsfähigkeit der Unternehmensleitung für die Zukunftsfähigkeit der beiden Einrichtungen unabdingbar sein. Solche und ähnliche Überlegungen haben in der Vergangenheit bereits häufig dazu geführt, dass bestimmte Teilbereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung in Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH ausgegliedert wurden.

Auf der anderen Seite ist zwingend der Einfluss der Stadt im Bereich der Stiftung zu erhalten. Dies kann durch eine entsprechende Aufgabenteilung zwischen dem Kuratorium und dem Vorstand in der Satzung sowie durch die Besetzung des Kuratoriums erreicht werden.

II. Mögliche Trägerstruktur

Vorstehende Empfehlungen gehen von einer Stiftung als gemeinsamer Träger für Klinikum und Alten-/Pflegeheim aus.

Die Umsetzung einer Stiftungslösung könnte folgendermaßen erfolgen: Zum einen kann die 1848er Stiftung als Trägerstiftung für beide Einrichtungen (Klinikum/Altenheim) umgestaltet werden. Erforderlich hierfür wäre eine Satzungsänderung der 1848er Stiftung im Hinblick auf eine Erweiterung der Stiftungszwecke. Nachdem der ursprüngliche Stiftungszweck nicht verloren geht und durch die Erweiterung die Möglichkeit der Zweckverfolgung der ursprünglichen Stiftungszwecke wirtschaftlich langfristig abgesichert wird, sollte eine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde erreichbar sein. Gemeinnützigkeitsrechtlich ergäben sich unter dem Gesichtspunkt der Erweiterung der Satzungszwecke keine Probleme.

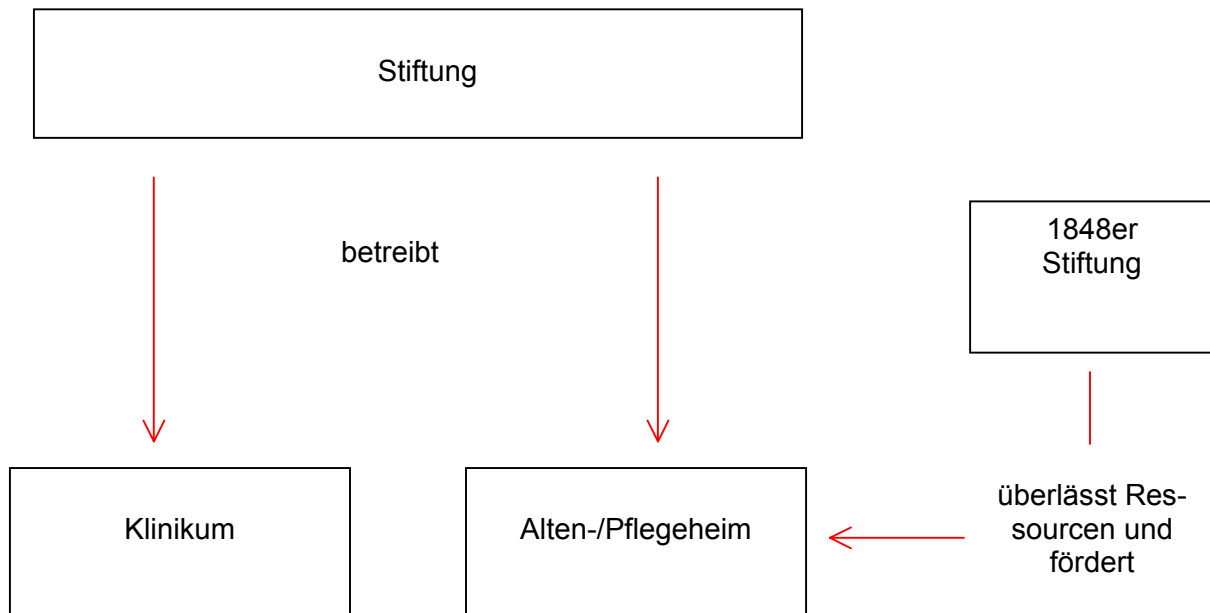
Zum anderen käme die Errichtung einer neuen Stiftung als Trägerin von Klinikum und Alten-/Pflegeheim in Frage. Die 1848er Stiftung würde dieser neuen Stiftung den Betrieb des Alten-/Pflegeheims übertragen sowie ihr die in ihrem Eigentum befindlichen Immobilien zur Nutzung überlassen. Auch im Rahmen dieser Alternative wäre eine Satzungsänderung vorzunehmen (vgl. unten III.).

Die folgenden Ausführungen gehen davon aus, dass **eine neue Stiftung als Träger für beide Einrichtungen zu gründen sein wird.**

1. Grundstruktur

Nachdem sowohl das Klinikum wie auch das Alten-/Pflegeheim in der Rechtsform einer Stiftung betrieben werden können, kommt zunächst eine operativ tätige kommunale Anstaltsträgerstiftung in Frage, die direkt beide Betriebe im Rahmen der Zweckbestimmung der Stiftung betreibt (vgl. nachfolgendes Schaubild 1). Die Stiftung selbst wird durch den Stiftungsvorstand geführt, dem dann die Leitung der beiden Betriebe obliegt. Bei der Ausgestaltung der Leitungsstrukturen besteht ein weiterer Gestaltungsspielraum. Es kann beispielsweise ein Gesamtvorstand mit Bereichsleitungen für Klinikum und Altenheim gebildet werden. Der Einfluss der Stadt auf das operative Geschäft kann über die Besetzung des Kuratoriums oder, bei der kommunal verwalteten kommunalen Stiftung, durch die unmittelbare Verwaltung durch die städtischen Organe, gewährleistet werden. Die Stiftung, dies wird hier nochmals betont, ist jedoch kein kommunales Unternehmen, an dem die Kommune beteiligt wäre.

Schaubild 1)



2. Ausgliederung nicht-gemeinnütziger Funktionen

In Krankenhaus und Alten-/Pflegeheim gibt es neben den krankenhaustypischen Funktionen der medizinischen Versorgung und Pflege eine Vielzahl wirtschaftlicher Funktionen, die nicht krankenhaus- und pfe-

geheimtypisch sind. Die Ausgliederung von zentralen, nicht gemeinnützigen Dienstleistungsfunktionen kann erreicht werden durch die Gründung einer entsprechenden gewerblichen Dienstleistungs-GmbH. Diese kann als 100 %-ige Tochter der Stiftung gegründet werden, die für die eigenen Betriebe zentrale Dienstleistungen übernimmt (vgl. Schaubild 2).

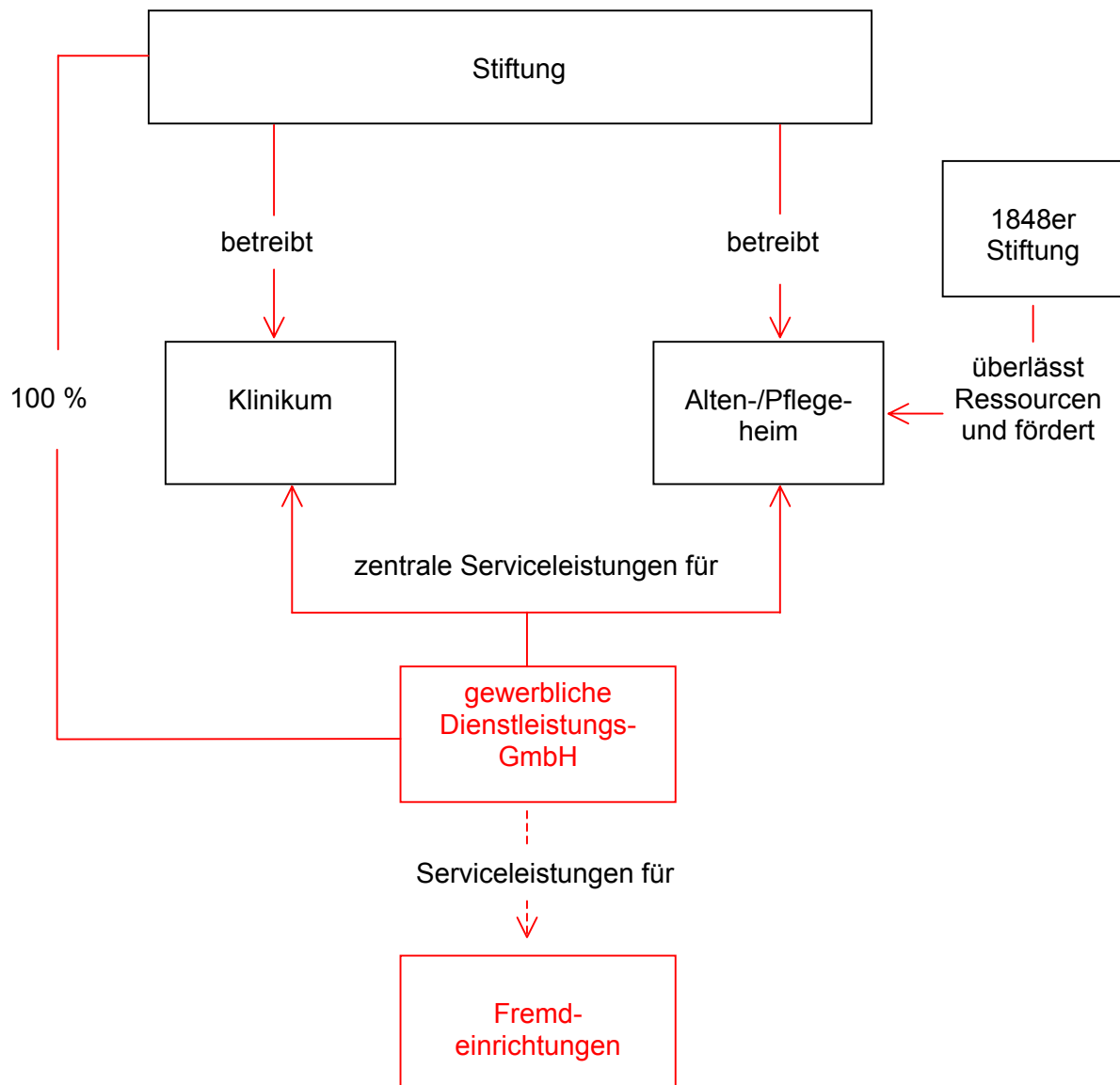
Die gewerbliche Dienstleistungs-GmbH kann neben Leistungen an ihre Alleingesellschafterin auch Leistungen am freien Markt, z.B. für andere Krankenhäuser oder soziale Einrichtungen, anbieten. Hierdurch lassen sich z.B. durch entsprechend größere Dienstleistungsvolumina Synergieeffekte erzielen. Die Aufgaben dieser Dienstleistungs-GmbH liegen ausdrücklich in Hilfsfunktionen gewerblicher Art wie z. B. Catering, Wäscherei, Reinigungsdienste, Beschaffungswesen, technische Dienste etc..

Solche gewerblichen Dienstleistungstöchter können einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung erbringen.

Das Kommunalunternehmen Klinikum Fürth hat die Gründung einer derartigen „Service-GmbH“ zwischenzeitlich bereits beschlossen.

Steuerrechtliche Frage- bzw. Problemstellungen, insbesondere des Gemeinnützigkeitsrechts (§§ 51 ff. AO) sowie des Umsatzsteuerrechts, sind noch einer differenzierten Prüfung zu unterziehen.

Schaubild 2)



III. Änderung des Stiftungszwecks der Altenheim "1848er Gedächtnisstiftung Fürth"

Nachdem die gemeinnützige und mildtätige Zweckverfolgung der 1848er Stiftung gemäß § 2 Abs. 1 der Stiftungssatzung durch den Betrieb und die Unterhaltung eines Alten-/Pflegeheimes sowie von Seniorenwohnungen erfolgt, wird bei der vorstehend vorgestellten Übernahme der Trägerschaft durch eine neu zu errichtende Stiftung der Betrieb durch diese übernommen. Der bisher niedergelegte Stiftungszweck „Betrieb und die Unterhaltung eines Alten-/Pflegeheimes sowie von Seniorenwohnungen“ würde dadurch geändert werden, so dass nach Ansicht der Gutachter (Rechtsanwälte Ratajczak, Preißler, Wellmann, Ohlmann & Partner) eine Satzungsänderung erforderlich wäre.

Gemäß § 11 der Satzung der 1848er Stiftung kann der Stiftungszweck durch einen Beschluss des Stadtrates geändert werden, soweit die Steuerbegünstigung der Stiftung dadurch nicht beeinträchtigt oder aufgehoben wird. Dieser Beschluss ist mit einer Stellungnahme der zuständigen Finanzbehörde der Stiftungsaufsichtsbehörde (hier: Rechtsaufsichtsbehörde) zur Genehmigung zuzuleiten.

Durch die Änderung des Stiftungszwecks darf der Stifterwille nicht beeinträchtigt werden. Da vorliegend der Stifterwille in der Pflege sowie der Unterbringung betagter, minderbemittelter Bürger zu sehen ist, beeinträchtigt das vorgesehene Modell einer gemeinsamen Trägerschaft von Klinikum und Alten-/Pflegeheim durch eine neu zu gründende Stiftung den Stifterwillen nicht. Durch das vorgeschlagene Modell wird die Betreuung und Unterbringung älterer und pflegebedürftiger Bürger im Vergleich zu dem bisherigen Umfang der Betreuung und Pflege sogar noch verbessert.

Daher sollte aufgrund der Nähe von Krankenhaus- und Altenheimbetrieb eine Zustimmung der Rechtsaufsicht erreichbar sein. Die Satzungsänderung könnte beispielsweise dahingehend erfolgen, dass der Satzungszweck nunmehr durch Förderung des Alten-/Pflegeheimbetriebs im Rahmen der neu zu schaffenden Stiftung durch Zurverfügungstellung von Grundstücken und sonstigen Unterstützungsleistungen verwirklicht wird.

Gemeinnützigkeitsrechtlich ist die Zurverfügungstellung von Räumen und Grundstücken, die eine gemeinnützige Körperschaft einer anderen gemeinnützigen Körperschaft überlässt, gem. § 58 Nr. 4 AO unproblematisch. Durch die vorzunehmende Änderung des Stiftungszwecks der 1848er Stiftung wird deren Steuerbegünstigung nicht beeinträchtigt.

IV. Trägerwechsel beim Klinikum

Im Rahmen der angedachten Umstrukturierung erfolgt auf Seiten des Klinikums nicht nur eine formelle Änderung der Rechtsform des Klinikunternehmens. Der Klinikbetrieb mit Vermögen und allen Krankenhausaufgaben wird vielmehr vom Kommunalunternehmen auch materiell auf einen neuen Rechtsträger, die Stiftung, übertragen. Der Eigentümer des Klinikums wechselt. Dies hat krankenhaussrechtliche Folgen.

Der Begriff des Krankenhausträgers ist gesetzlich nicht definiert. Allgemein ist Krankenhausträger, wer das Krankenhaus betreibt oder bewirtschaftet. Als Kriterien der Trägerschaft gelten damit:

- Wer ist Inhaber der Konzession nach § 30 Gewerbeordnung?

- Wer ist Adressat des Bescheids über die Aufnahme in den Krankenhausplan und Adressat der Förderbescheide?
- Wer ist Vertragspartei des Behandlungsvertrages mit den Patienten?

Neuer Träger des Klinikums ist danach die Stiftung mit der Folge, dass krankenhaush-rechtlich ein Trägerwechsel stattfindet und der neue Träger in den Krankenhausplan aufgenommen werden muss.

Da jedoch bei einem Trägerwechsel kein Automatismus hinsichtlich der Übernahme stattfindet, empfiehlt es sich, diese Frage frühzeitig mit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) abzuklären.

Die Stiftung benötigt damit eine Klinikkonzession nach § 30 GewO. Hierauf besteht ein Rechtsanspruch. Umstände, die eine Versagung erwarten ließen sind nicht ersichtlich.

Der Trägerwechsel führt außerdem dem Grundsatz nach zum Widerruf der dem Kommunalunternehmen erteilten Förderbescheide nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 BayKrG. In der Verwaltungspraxis wird aber regelmäßig auf den Widerruf unter der Voraussetzung des Art. 19 Abs. 2 Satz 3 BayKrG verzichtet. Die Stiftung muss daher in alle Rechte und Pflichten des bisherigen Trägers eintreten. Um dies zu gewährleisten, müssen in neuerer Zeit u.a. Sicherheiten für die dem bisherigen Träger gewährten Fördermittel gestellt werden.

Nachdem nach Übertrag des Krankenhausbetriebes auf die Stiftung die Liegenschaften bei der Kommune verbleiben, dürfte weitere Voraussetzung für die Genehmigung des Trägerwechsels der Abschluss einer langjährigen Nutzungsvereinbarung hinsichtlich der Immobilien sein, d. h., der Pachtvertrag müsste in der jetzigen Form auch mit der Stiftung geschlossen werden.

D. Zusammenfassung der Ergebnisse

Für die gemeinsame Trägerschaft für Klinikum und Alten-/Pflegeheim spricht insbesondere, dass durch diese eine medizinisch bessere und effektivere Gesundheitsversorgung gewährleistet werden kann. Die Ausnutzung der durch die gemeinsame Trägerschaft entstehenden Synergie- und Wirtschaftlichkeitseffekte führt zudem zu deutlichen finanziellen Vorteilen.

Allerdings ist zu beachten, dass die wirtschaftlich und medizinisch sinnvolle Schaffung eines gemeinsamen Trägers auf Seiten der Kostenträger zu erheblichen Irritationen führen kann und in der Vergangenheit

auch führte. Ob dieses Problem auch nach Erlass des Fallpauschalengesetzes ab dem 01.01.2004 weiterhin existiert, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden und sollte näher hinterfragt werden.

Es ist festzuhalten, dass eine Stiftung des privaten Rechts nach Auffassung der beauftragten Gutachter die am besten geeignete Rechtsform für den gemeinsamen Träger von Klinikum und Alten-/Pflegeheim darstellt. Dies ergibt sich insbesondere aus den strukturellen und wirtschaftlichen Vorteilen, die das Stiftungsmodell im Vergleich zu anderen Rechtsformen bietet.

Die Möglichkeit der Übernahme der Trägerfunktion durch eine Stiftung begegnet über die dargestellte kommunal-, arbeits- und versorgungsrechtlichen Problematik hinaus keinen grundlegenden rechtlichen und tatsächlichen Bedenken.

Da im vorliegenden Fall der Betrieb des Klinikums sowie des Alten-/Pflegeheims dem eigenen Wirkungskreis der Kommune gemäß Art. 57 Abs. 1 Gemeindeordnung zuzurechnen ist, kommt hier eine sogenannte kommunale Stiftung gemäß Art. 28 BayStG in Betracht. Im Hinblick auf die Verwaltung der kommunalen Stiftung ist zwischen kommunalen Stiftungen, die kommunal verwaltet werden und nicht kommunal verwalteten kommunalen Stiftungen zu unterscheiden.

Nach Ansicht der Gutachter ist aus Gründen der Effektivität und Flexibilität eine nicht kommunal verwaltete kommunale Stiftung des privaten Rechts vorliegend zu favorisieren, wobei im Rahmen dieses Modells der Stiftungsvorstand mit unternehmerischen Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden sollte.

Da vorliegend sowohl im Hinblick auf die Rechtsform als auch im Hinblick auf die Verwaltung der Trägerstiftung mehrere Alternativen denkbar sind, bleibt zunächst eine diesbezügliche Entscheidung der politischen Entscheidungsträger ggfls. auf der Grundlage eines endgültigen Verwaltungsvorschlages abzuwarten.

Konkrete Maßnahmen der Umsetzung, insbesondere der Ausarbeitung eines Beschlussvorschlages und Vorlage einer Stiftungssatzung, können sinnvollerweise erst dann vorgenommen werden, wenn eine Entscheidung zu Gunsten eines bestimmten Stiftungsmodells (Rechtsform und Verwaltung) getroffen wurde.

Im Rahmen der gemeinsamen Trägerschaft für Klinikum und Alten-/Pflegeheim durch eine Stiftung sind verschiedene Trägerstrukturen möglich. Hierbei kommt zunächst eine operativ tätige kommunale Anstalts-trägerstiftung in Frage, die beide Betriebe unmittelbar betreibt. Ebenso ist es möglich, zur Trennung des operativen Tagesgeschäfts von den unternehmerischen Entscheidungen die Führung des Alten-

/Pflegeheims auf eine 100 %-ige Tochtergesellschaft der Stiftung zu übertragen (hier nicht weiter behandelt). Auch kann im Rahmen einer gemeinsamen Trägerstruktur die Ausgliederung von zentralen, nicht gemeinnützigen Dienstleistungsfunktionen durch die Gründung einer entsprechenden gewerblichen Dienstleistungs-GmbH vorgenommen werden. Diese kann als 100 %-ige Tochter der Stiftung gegründet werden, die für die eigenen Betriebe zentrale Dienstleistungen übernimmt und u.U. auch für andere Krankenhäuser und soziale Einrichtungen tätig wird.

Da vorliegend sowohl im Hinblick auf die Rechtsform, die Verwaltung sowie die Trägerstruktur der Stiftung mehrere Alternativen denkbar sind, bleibt vor konkreten Umsetzungsmaßnahmen (wie z. B. der Erstellung eines Satzungsentwurfs) die diesbezügliche Entscheidung des zuständigen politischen Entscheidungsträgers abzuwarten. Im Rahmen des von den Gutachtern vorgeschlagenen Modells der gemeinsamen Trägerschaft durch eine neu zu gründende Stiftung ist der Stiftungszweck der 1848er Stiftung zu ändern, was nach der Satzung der 1848er Stiftung möglich ist. Ein entsprechender Änderungsbeschluss ist vom Stadtrat der Stadt Fürth zu fassen und mit einer Stellungnahme der zuständigen Finanzbehörde der Stiftungsaufsichtsbehörde (=Rechtsaufsichtsbehörde) zur Genehmigung zuzuleiten.

Weiterhin erfolgt im Rahmen der angedachten Umstrukturierung auf Seiten des Klinikums nicht nur eine formelle Änderung der Rechtsform des Klinikunternehmens. Der Klinikbetrieb mit Vermögen und allen Krankenhausaufgaben wird vielmehr vom Kommunalunternehmen auch materiell auf den neuen Rechtsträger (hier die Stiftung) übertragen. Dies hat unter anderem krankenhausrrechtliche Folgen, welche frühzeitig mit dem StMAS abzuklären sind.

Fürth, 01.10.2003

Ref. II

gez. Becker

berufsm. Stadtrat