

## ÖFFENTLICHE BERICHTSVORLAGE

**Amt/Eigenbetrieb:**

46 Theater Hagen/Philharmonisches Orchester Hagen

**Beteiligt:****Betreff:**

Rechtsformänderung Theater und Orchester Hagen

**Beratungsfolge:**

24.03.2011 Kultur- und Weiterbildungsausschuss

14.04.2011 Haupt- und Finanzausschuss

**Beschlussfassung:****Beschlussvorschlag:**

Der Kultur- und Weiterbildungsausschuss und der Haupt- und Finanzausschuss nehmen die Vorlage zur Kenntnis.

## Kurzfassung

Im Kultur- und Weiterbildungsausschuss am 16.6.2010 war die Verwaltung in nicht-öffentlicher Sitzung beauftragt worden, „bis zum Herbst 2010 eine Beschlussvorlage zu erarbeiten, die konkrete Vorschläge zur künftigen Rechtsform des Theaters, sowie einen Zeit- und Kostenplan zur Umsetzung enthält.“

Eine diesbezügliche Prüfung erforderte jedoch neben den theaterspezifischen Kriterien grundsätzliche rechtliche Beurteilungen auch in steuerlicher- und gesellschaftsrechtlicher Art.

Als alternative Rechtsformen für das Theater Hagen wurden betrachtet:

- Regiebetrieb / Eigenbetrieb
- GmbH / gemeinnützige GmbH
- Stiftung / gemeinnützige Stiftung
- Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Im Ergebnis der steuerlichen Betrachtung ist die gGmbH der Stiftung und der AöR überlegen bei entsprechender Gestaltung einer umsatzsteuerlichen Organschaft, zu der jedoch eine verbindliche Auskunft der Finanzerwaltung einzuholen wäre.

Im Ergebnis der betriebswirtschaftlichen Betrachtung sind bei der gGmbH im Vergleich zum Regiebetrieb / Eigenbetrieb mögliche Ergebnisverbesserungspotentiale in Höhe von ca. 636 T € ermittelt worden. Das Potential einer Stiftung oder AöR übertrifft zwar ebenfalls den Regie-/Eigenbetrieb, fällt jedoch wegen der unvermeidbaren zusätzlichen umsatzsteuerlichen Belastung (s. o.) hinter dem Ergebnis der gGmbH zurück.

Für eine Umsetzung der Handlungsempfehlung gGmbH sind weitere Arbeitsschritte notwendig.

**Begründung**Ausgangslage

Aufgrund der politischen Beschlusslage zum 1. Sparpaket sollte eine Konzeption zur Überführung des Theaters Hagen in eine alternative Organisationsform erarbeitet werden. Ziel dieser Maßnahme war es, durch diese Überführung eine dauerhafte Sicherung bzw. Reduzierung des städtischen Zuschusses sicherzustellen. Der Kultur- und Weiterbildungsausschuss hatte durch entsprechende Beschlüsse diesen Konsolidierungsvorschlag in zwei Bereiche aufgeteilt

- Erarbeitung einer Konzeption zur Veränderung der Rechtsform
- Erarbeitung und Bewertung der Zukunftsszenarien des Theaters bei Zuschussreduzierung.

Mit den Verwaltungsvorlagen 1173/2008 und 211/2009 waren den politischen Gremien verschiedene Rechtsformen für eine Betriebsformänderung des Theaters vorgestellt worden. Die beiden Vorlagen waren im KWA und HFA zur Kenntnis genommen worden. Eine Beschlussfassung im Sinne der Beschlussvorschläge der Verwaltung war bislang nicht erfolgt.

In der Sitzung am 28.4.2009 berichtete die Fa. Actori im KWA über die „Erarbeitung von einsparwirksamen Zukunftsoptionen – Theater Hagen“

Eine Beschlussfassung im KWA und im nachfolgenden HFA wurde aufgrund des bereits zu diesem Zeitpunkt anstehenden Berichtes der Zukunftskommission ausgesetzt und in der Sitzung des Rates der Stadt Hagen am 14.5.2009 eine abschließende Entscheidung zu den vorliegenden Maßnahmenvorschlägen auf der Grundlage des Berichtes der Zukunftskommission avisiert.

Am 25.6.2009 beschloss der Rat der Stadt Hagen die Umsetzung des Berichts der Zukunftskommission. In einem Zusatzbeschluss wurde die Verwaltung beauftragt, mit dem Land Möglichkeiten und Voraussetzungen einer finanziellen Förderung des Theaters, z. B. unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung für die Region, zu erörtern.

Zwischenzeitlich ist zusätzlich das Thema Kooperationen mit anderen Theatern (aktuell Dortmund und Wuppertal) zu den noch offenen Fragestellungen hinsichtlich einer Neuausrichtung des Theaters hinzugekommen.

Im Kultur- und Weiterbildungsausschuss am 16.6.2010 war die Verwaltung in nicht-öffentlicher Sitzung beauftragt worden, „bis zum Herbst 2010 eine Beschlussvorlage zu erarbeiten, die konkrete Vorschläge zur künftigen Rechtsform des Theaters, sowie einen Zeit- und Kostenplan zur Umsetzung enthält.“

In Bezug auf die Frage der Rechtsform sollte, aufsetzend auf die bisherigen Vorlagen zu dieser Fragestellung, aus der Vielzahl der möglichen Rechtformen die für die Hagener Verhältnisse optimale Konstruktion erarbeitet werden.

Die wesentlichen Zielsetzungen für eine Rechtsformwahl für das Theater Hagen sind:

- langfristige Sicherstellung der Spielfähigkeit und der Fortbestand des Theaters/Orchesters Hagen,
- die unabhängig von einer bestimmten Rechtsform möglichen und notwendigen Optimierungen der Handlungsfähigkeit bei einer Zunahme an Eigenständigkeit und
- die Beachtung weiterer gesamtstädtischer Interessenlagen sowie der Sicherung der politischen Einflussnahme.

Zu den genannten Zielen tritt als notwendige Bedingung die Wirtschaftlichkeit der angestrebten Rechtsform und ihr Beitrag zur langfristigen Verbesserung der Haushaltssituation gegenüber dem Verbleiben beim aktuellen Status des Regiebetriebes.

Im Ergebnis der bisherigen Betrachtungen bieten sowohl die GmbH, die Stiftung, die AöR und der Eigenbetrieb Möglichkeiten, die gewünschten Zielsetzungen und Mechanismen umzusetzen, entweder durch Satzung, Gesetz oder den Gesellschaftsvertrag.

Wesentliche Unterschiede der Rechtsformen hinsichtlich einer möglichen Umsetzung bestehen bei

- dem Beitritt von Privaten zu der gewählten Rechtform (bei der AöR, der Stiftung und beim Eigenbetrieb nicht möglich),
- dem Personalübergang von der Stadt in die neue Rechtsform (am unproblematischsten bei Eigenbetrieb und AöR)
- der Akzeptanz der (städtischen) Beschäftigten für die neue Rechtsform
- der Insolvenz- und Bestandssicherheit (in den öffentlich-rechtlichen Formen Eigenbetrieb, AöR oder öffentlich-rechtliche Stiftung besonders ausgeprägt),
- den steuerlichen Kriterien (Gestaltungsmöglichkeiten und ihre jeweiligen Auswirkungen einschließlich der Möglichkeit, Spenden zu akquirieren)

#### Vorgehen:

Die für das Theater Hagen optimale Betriebsform sollte durch die Verwaltung erarbeitet und der Politik vorgestellt werden mit dem Ziel, das Theater/Orchester in diese Betriebsform zu überführen.

Eine diesbezügliche Prüfung erforderte jedoch neben den theaterspezifischen Kriterien grundsätzliche rechtliche Beurteilungen auch in steuerlicher- und gesellschaftsrechtlicher Art, die seitens der Theaterverwaltung allein nicht in der notwendigen Präzision und Bandbreite vorgenommen werden konnten.

Anstehende Fragestellungen waren z. B.:

- Die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt und die Bilanz
- die Einordnung in das Portfolio städtischer Beteiligungen
- die Fragen zum städtischen Personal und ggf. Personalübergang
- die (auch vertragliche) Ausgestaltung der Einflussnahme und der rechtlichen Beziehungen zur Stadt Hagen
- die Beurteilung der Zulässigkeit im Rahmen der gemeindlichen Handlungsmöglichkeiten
- die Fragen zu den Gebäuden
- die Sicherstellung der Mitarbeiterbeteiligung.

Für die Bearbeitung der anstehenden Fragestellungen war eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingerichtet worden. Im Zusammenhang mit den steuerrechtlichen und betriebswirtschaftlichen Fragen wurde eine Unternehmensberatung hinzugezogen.

Ergebnis:

Unter Bezug auf die Ausführungen in den Verwaltungsvorlagen 1173/2008 und 211/2009 wird an dieser Stelle auf eine ausführliche Darstellung der grundsätzlichen Unterscheidungsmerkmale der denkbaren Rechtsformen verzichtet

Als alternative Rechtsformen für das Theater Hagen wurden betrachtet:

- Regiebetrieb / Eigenbetrieb
- GmbH / gemeinnützige GmbH
- Stiftung / gemeinnützige Stiftung
- Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Da eine Empfehlung einer bestimmten Rechtform zwingend keine wirtschaftlichen Nachteile gegenüber dem aktuellen Zustand aufweisen soll, kommt der steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Wertung der Rechtsformen eine vorentscheidende Rolle zu.

a.) Steuerliche Aspekte

Wesentliche steuerliche Betrachtungsebenen stellen die Ertragssteuern, die Umsatzsteuern und ggf. anfallenden Transaktionssteuern (z. B. bei Vermögensübertragungen) dar.

Hinsichtlich der steuerlichen Behandlung der Rechtsformen sind der Regiebetrieb (aktuelle Rechtsform) und der Eigenbetrieb gleich zu werten. Die Besteuerung entspricht hierbei dem aktuellen Status Quo, wobei weder Ertragssteuern noch Umsatzsteuern (mit Ausnahme der BgA Bühnenball und Vermietung) anfallen. Die Steuerfreiheit gilt auch für die mit der Stadt bestehenden Leistungsbeziehungen (Umlagen).

Die steuerlichen Auswirkungen bei den Rechtsformen GmbH, Stiftung und AöR führen gegenüber dem Regie-/Eigenbetrieb zunächst grundsätzlich zu zusätzlichen Belastungen durch anfallende Umsatzsteuern auf Umlagen aus den Leistungsbeziehungen zur Stadt sowie ggf. anfallende Transaktionssteuern z. B. bei Eigentumsübertragungen.

Einzig bei der gemeinnützigen GmbH (gGmbH) besteht jedoch die Möglichkeit, die Umsatzsteuer auf städtische Umlagen im Wege einer umsatzsteuerlichen Organschaft zu vermeiden und damit die vorteilhafte steuerliche Gleichstellung zum Eigenbetrieb/Regiebetrieb zu erreichen. Hierzu ist jedoch eine verbindliche Abstimmung mit der zuständigen Finanzverwaltung erforderlich.

Die Gemeinnützigkeit und damit die Möglichkeit zur Akquirierung von Spenden unter Ausstellung entsprechender Bescheinigungen ist bei Vorliegen der Voraussetzungen in allen genannten Rechtsformen möglich.

Hinsichtlich des Grundstückes wird für jede Rechtsform der Rückbehalt bei der Stadt empfohlen, um die ansonsten (Ausnahme: Eigenbetrieb) in erheblicher Höhe anfallenden Transaktionssteuern (Grunderwerb) zu vermeiden.

Im Ergebnis der steuerlichen Betrachtung ist die gGmbH der Stiftung und der AöR überlegen bei entsprechender Gestaltung einer umsatzsteuerlichen Organschaft.

Die Sicherstellung einer Finanzierung durch die Stadt im Fall einer gGmbH durch Gesellschafterbeiträge oder echte nicht umsatzsteuerbare Zuschüsse wäre zur Vermeidung einer entstehenden Umsatzsteuerpflicht ebenfalls vorab mit der Finanzverwaltung zu klären.

#### b.) Betriebswirtschaftliche Aspekte

Bei der betriebswirtschaftlichen Betrachtung wurde auf der Grundlage des aktuellen Buchungsstandes der Ergebnisrechnung 2009 und nach Bereinigung von Einmaleffekten oder Unplausibilitäten eine fiktive Ergebnisrechnung abgeleitet, die als Grundlage eines betriebswirtschaftlichen Rechtsformvergleiches dienen konnte.

Dabei galt es, Potentiale zur Ergebnisverbesserung in den verbleibenden Rechtsformen Regie-/Eigenbetrieb, gGmbH, Stiftung und AöR zu identifizieren und zu bewerten: Ausgehend von der im Teilplan des Theaters herrschenden Kostenzuordnung und Verrechnungssystematik wurden sowohl bei den direkten Aufwendungen, als auch bei den Umlagen Potentiale identifiziert, die im Rahmen einer selbstständigeren Rechtsform als der bestehenden angegangen und optimiert werden können.

- Wesentliche Bereiche sind:
- Reinigung/Objektbetreuung
  - Interne Dienstleistungen
  - Informationstechnologie
  - Personalmanagement/Organisation
  - Prüfungskosten
  - Rechtsberatung
  - Mitarbeitervertretung

**Theater Hagen**

Bereinigte fiktive Ergebnisrechnungen	Eigen- betrieb TEUR	gGmbH TEUR	Stiftung/AöR TEUR
<b>Erträge</b>			
1. Zuwendungen und allgemeine Umlagen	828	828	828
2. Privatrechtliche Leistungsentgelte Kostenerstattungen und	2.792	2.792	2.792
3. Kostenumlagen	3	3	3
4. Sonstige ordentliche Erträge	8	8	8
<b>5. Ordentliche Erträge</b>	<b>3.631</b>	<b>3.631</b>	<b>3.631</b>
<b>Aufwendungen</b>			
6. Personalaufwendungen	12.593	12.593	12.593
7. Versorgungsaufwendungen	99	99	99
8. Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	1.649	1.540	1.619
9. Abschreibungen	528	528	528
10. Transferaufwendungen	3	2	2
11. Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.669	1.565	1.589
<b>12. Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>16.541</b>	<b>16.327</b>	<b>16.430</b>
<b>13. Ergebnis der lfd. Verwaltungstätigkeit</b>	<b>-12.910</b>	<b>-12.696</b>	<b>-12.799</b>
<b>14. Umlagen</b>	<b>808</b>	<b>386</b>	<b>437</b>
<b>15. Ergebnis nach Umlagen</b>	<b>-13.718</b>	<b>-13.082</b>	<b>-13.236</b>

Bei der gGmbH sind auf diesem Weg im Vergleich zum Regiebetrieb / Eigenbetrieb mögliche Ergebnisverbesserungspotentiale in Höhe von ca. 636 T € ermittelt worden.

Das Potential einer Stiftung oder AöR übertrifft zwar ebenfalls den Regie-/Eigenbetrieb, fällt jedoch wegen der unvermeidbaren zusätzlichen umsatzsteuerlichen Belastung (s. o.) hinter dem Ergebnis der gGmbH zurück.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass aus steuerlicher und betriebswirtschaftlicher Sicht die gGmbH die vorteilhafteste Alternative darstellt.

Unterstellt wird dabei, keine Immobilienübertragung vorzunehmen, die Gemeinnützigkeit festzuschreiben und eine umsatzsteuerliche Organschaft gestalten zu können.

### c.) Sonstige Aspekte

Für die Wahl der optimalen Rechtsform sind neben den steuerlichen/betriebswirtschaftlichen Ergebnissen jedoch weitere Aspekte zu beachten:

Gegenüber dem Regie-/Eigenbetrieb bietet die gGmbH Vorteile in der Möglichkeit, private Dritte (z. B. als Gesellschafter) in die Finanzierung einzubeziehen, die etwaige Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder Theatern selbstständig zu gestalten oder ein an die Bedürfnisse des Theaters angepasstes Wirtschaftsjahr festzulegen. Darüber hinaus ermöglicht sie durch Herauslösung aus dem Regelungsbereich der Stadtverwaltung eine stärkere Orientierung an den betrieblichen Notwendigkeiten, sei es z. B. bei der unterjährigen Bewirtschaftung der Mittel oder den notwendigen personellen Maßnahmen im Theater.

Die Sicherstellung der städtischen und politischen Einflussnahme kann über die Gesellschafterversammlung oder ggf. einen Aufsichtsrat erfolgen.

Nicht zu verkennen sind die mit einer höheren Selbstständigkeit und -verantwortung einhergehenden Risiken. Dazu zählt insbesondere das Insolvenzrisiko. Gerade deshalb kommt einer mit der Stadt abzuschließenden Finanzierungsvereinbarung eine besondere Bedeutung zu. Diese muss hinsichtlich des vom Theater erwarteten Leistungsangebotes eine auskömmliche Finanzierungszusage enthalten, die ein wirtschaftliches Handeln über einen definierten Zeitraum ermöglicht und auch Aussagen zu externen Faktoren wie z. B. Tariferhöhungen enthält.

### Nächste Schritte für eine Umsetzung der Handlungsempfehlung gGmbH:

Die aufgezeigte zeitliche Perspektive setzt voraus, dass die oben skizzierten Voraussetzungen, insbesondere eine verbindliche Abstimmung mit der Finanzverwaltung im Hinblick auf die Begründung einer umsatzsteuerlichen Organschaft erfüllt werden können.

Ebenfalls ist die Bezirksregierung im Rahmen der Kommunalaufsicht einzubinden, die zum einen der Gründung einer gGmbH, zum anderen auch einer dauerhaften Bezugsschussung einer „Theater-gGmbH“ durch die Stadt Hagen zustimmen müsste.

Der dauerhafte städtische Zuschuss für das Theater zur Aufgabenerfüllung muss festgelegt werden.

Die Auswirkungen der städtischen Gesamtbilanz auf ggf. zusätzlich notwendige Abschlüsse des Wirtschaftsjahres der gGmbH müssen mit der Kämmerei abgestimmt werden.

Im Zuge der Übertragung des Theaters auf eine gGmbH sind steuerliche (Übertragungs-) Bilanzen aufzustellen, zu denen detaillierte Berechnungen zum Vermögen und z. B. zu Einlagen und Verlustvorträgen erforderlich werden.

Der Personalübergang des städtischen Personals in eine gGmbH wäre durch entsprechende Überleitungsverträge bzw. Zuweisungen zu regeln. Hierzu sind Gespräche zwischen Personalverwaltung und Personalvertretung erforderlich.

Die zukünftig bei der gGmbH wahrzunehmenden Aufgaben, die zurzeit noch durch städtische Ämter wahrgenommen werden (z. B. Buchhaltung), sind zu beschreiben und in Abstimmung mit der Stadtverwaltung auf die gGmbH zu übertragen. In diesem Zusammenhang sind auch die damit verbundenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen und Konsequenzen abzustimmen.

## Finanzielle Auswirkungen

(Bitte ankreuzen und Teile, die nicht benötigt werden löschen.)

- Es entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen

## Verfügung / Unterschriften

**Veröffentlichung**

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich \_\_\_\_\_

---

**Oberbürgermeister****Gesehen:**

---

**Stadtkämmerer**

---

**Stadtsyndikus**

---

**Beigeordnete/r****Amt/Eigenbetrieb:**

46      Theater Hagen/Philharmonisches Orchester Hagen

**Gegenzeichen:**

---

---

---

---

---

---

---

---

**Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:****Amt/Eigenbetrieb:** \_\_\_\_\_ **Anzahl:** \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---