

ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

46 Theater Hagen/Philharmonisches Orchester Hagen

Beteiltigt:

20 Fachbereich Finanzen und Controlling
Fachbereich des Oberbürgermeisters

Betreff:

Rechtsformänderung des Theaters/Orchester ab der Spielzeit 2014/2015

Beratungsfolge:

14.03.2013 Kultur- und Weiterbildungsausschuss
16.04.2013 Beteiligungskommission
25.04.2013 Haupt- und Finanzausschuss
16.05.2013 Rat der Stadt Hagen

Beschlussfassung:

Rat der Stadt Hagen

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat beschließt im Grundsatz, das Theater und das Philharmonische Orchester Hagen der Stadt Hagen mit Beginn der Spielzeit 2014/2015 (01.08.2014) in eine gGmbH zu überführen.
2. Als Grundlage für das weitere Vorgehen wird ein vorläufiger Entwurf des Wirtschaftsplans 2014/2015 vorgelegt.

Die Verwaltung wird beauftragt, die weiteren notwendigen Verträge (insb. Gesellschaftsvertrag, Einbringungsvertrag, Überleitungsvertrag, Beherrschungsvertrag, Betrauung) im Sinne dieser Vorlage vorzubereiten und dem Rat zur abschließenden Beschlussfassung vorzulegen.

3. Die vorstehenden Beschlüsse stehen unter dem Vorbehalt der verbindlichen Auskunft der Finanzverwaltung sowie dem Vorbehalt, dass sich keine Bedenken der Kommunalaufsicht im Rahmen des Anzeigeverfahrens nach § 115 GO NRW ergeben

Kurzfassung

Entfällt

Begründung

A. Ausgangslage:

Im Zusammenhang mit der Erstellung des Haushaltssanierungsplans wurde eine Verwaltungsvorlage eingebracht, in der die Überführung des Theaters Hagen in eine gGmbH vorgeschlagen wurde. In diesem Zusammenhang ist ein Einsparpotential von insgesamt 850 T€ bis 2016 beschlossen worden, wovon allein 500 T€ durch eine Rechtsformänderung, zusätzlich 350 T€ bis 2016 durch Kompensation von Tarifsteigerungen erreicht werden sollten.

Anstelle des vorgeschlagenen Beschlusses über den vorgesehenen Rechtsformwechsel wurde folgender Beschluss gefasst:

1. Der Rat der Stadt Hagen strebt eine rechtliche Verselbständigung von Theater und Orchester Hagen zum Spielzeitbeginn 2013/2014 an.
2. Der Rat der Stadt Hagen entscheidet nach Klärung der offenen Fragen abschließend über die Auswahl der anzuwendenden Rechtsform für die Verselbständigung von Theater und Orchester nach der Sommerpause.

Die Verwaltung wurde damit aufgefordert, eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der Rechtsformen gGmbH und AöR vorzulegen, auf deren Grundlage eine Rechtsformentscheidung getroffen werden soll.

Im Dezember 2012 wurde der Sanierungsplan für das Haushaltsjahr 2012 genehmigt. Für 2013 steht die Genehmigung noch aus. Entsprechend den Auflagen des Bewilligungsbescheides zum HSP 2012 hat der Rat bis zum 30.6.2013 einen Beschluss zur Rechtsformänderung des Theater Hagen zu fassen. Bei einem entsprechenden Beschluss ist bis zum 1.12.2013 eine verbindliche Auskunft der Finanzverwaltung vorzulegen. Weiterhin sind die bislang an den 500.000 € fehlenden 20.000 € in den Wirtschaftsplan 2014/2015 einzuarbeiten.

Sollte der Rechtsformwechsel nicht durchgeführt werden, ist verbindlich darzulegen, wie das angestrebte Konsolidierungspotential dennoch erreicht wird.

Auf dieser Basis ist die aktuelle Verwaltungsvorlage erstellt und in die Beratung gegeben worden, um eine Beschlussfassung vor dem 30.06.2013 zu ermöglichen und die Umsetzung zur Spielzeit 2014/2015 vorzusehen.

B. Bewertung der einzelnen Rechtformen:

Hinsichtlich der grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Rechtsformen wird auf die bereits in früheren Verwaltungsvorlagen vorgestellten Darstellungen verwiesen (Anlage 1).

1. Flexibilität zur Umsetzung interner Optimierungen:

Seit mittlerweile vielen Jahren sind die in der aktuellen Rechtsform vorhandenen Optimierungsmöglichkeiten ausgeschöpft worden:

Die Umsetzung des Actori I Gutachtens führte zu einer deutlichen Personalreduzierung. Weitere Personalreduzierungen sind bei Aufrechterhaltung der Leistungen nicht zu verkraften.

Beim externen Leistungsbezug wurden bereits durch die gleichbleibenden Ansätze (z. B. Ausstattungsetat) jahrelange Kostensteigerungen kompensiert.

Durch die Privatisierungen der Bereiche Pforten- und Garderobendienst konnten die Personalkosten gesenkt werden.

Weitere Optimierungen sind nur noch durch eine verstärkte Selbstständigkeit bzw. Unabhängigkeit möglich.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass durch eine eigene Rechtspersönlichkeit (hier: AöR, GmbH) die Handlungsmöglichkeiten des Theaters umfangreicher sind als bei einem Eigen- oder Regiebetrieb. Dies resultiert aus einer größeren Unabhängigkeit von den bestehenden Restriktionen bei der Verwaltung und einer stärkeren Orientierung hin zu den betrieblichen Erfordernissen.

Unter Bezug auf die Verwaltungsvorlage 479/2012 werden nachfolgend die Unterschiede hinsichtlich der Selbständigkeit tabellarisch dargestellt:

Die rechtliche Verselbständigung und die damit verbundene Loslösung vom städtischen Haushaltsrecht führen zu einer größeren Flexibilität bei finanziellen, personalwirtschaftlichen und unternehmerischen Entscheidungen.

	Regie- betrieb	Eigen- betrieb	AöR	gGmbH
Personal:				
Einstellungen und Höhergruppierungen sind nicht mehr gegen die Stadt wirksam, da mögliche Neueinstellungen nur gegen die Gesellschaft wirken und kein Beschäftigungsverhältnis mehr mit der Stadt Hagen begründen.	nein	nein	ja	ja
Bessere Qualifikationen und Erfahrungen sind erreichbar, da der Befristungzwang entfallen kann und daher berufliche Perspektiven für qualifiziertes Personal und damit ein erhöhtes Bewerberpotential eröffnet.	Nein	Nein	Ja	Ja
Minimierung des jetzigen Aufwandes in der Entscheidungsfindung und – umsetzung wird ermöglicht. Derzeit unterliegen die Maßnahmen zur Personalbeschaffung bis zur Genehmigung einem aufwändigen Verfahren.	Teilweise	Teilweise	Ja	Ja
Besseres Fachpersonal ist durch bedarfsgerechte Anstellungsmöglichkeit erreichbar indem theaterspezifische Berufsgruppen bedarfsgerecht auf dem Stellenmarkt ansprechbar sind (z. B. Ankleider, Orchesterwarte etc.).	Nein	Teilweise	Ja	Ja
Die Fluktuation und der damit verbundene Personalaufwand sind geringer, da der aktuelle Zwang zur Befristung von betrieblich erwünschten Arbeitsverhältnissen entfällt.	Nein	Nein	Ja	Ja

Finanzen:	Regiebetrieb	Eigenbetrieb	AöR	gGmbH
Praxisgerechte Haushaltsführung wird möglich, indem die Haushaltsplanung und –führung sich stärker an den betrieblichen Erfordernissen orientiert (Bewirtschaftungsregeln)	Nein	Teilweise	Ja	Ja
Eine flexiblere Mittelverwendung wird durch praxisorientierten Einsatz investiver und konsumtiver Mittel ermöglicht	nein	Teilweise	Ja	Ja
Die betriebliche Planung und Bewirtschaftung muss sich hinsichtlich Produktstruktur, Kennzahlen etc. nicht mehr an der städtischen Darstellung orientieren, wodurch Doppelarbeit vermieden werden kann (Kontenstruktur und –inhalte)	nein	Ja	Ja	Ja
Kosten- und Leistungsrechnung nach betrieblichen Erfordernissen wird durch einen Aufbau einer praxisgerechten innerbetrieblichen Produkt- und Controllingstruktur mit den entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten ermöglicht (Produktstruktur)	nein	Ja	Ja	Ja
Bessere Möglichkeiten des Controllings – z. B. produktionsbezogen ergeben sich aus der Angleichung des Wirtschaftsjahres an die Spielzeit. Die aus dem städtischen Haushalt Jahr resultierenden Abgrenzungsnwendigkeiten und Saisonbereinigungen entfallen.	Grds. Ja	Grds. Ja	Ja	Ja
Der Wirtschaftsplan wird hinsichtlich der betriebsnotwendigen Aufwendungen transparenter, woraus sich eine bessere Darstellung der Leistungsfähigkeit des Theaterbetriebs durch Ausschluss der „unproduktiven“ und unbeeinflussbaren Kostenbestandteile ergibt.	Nein	Grds. Ja	Ja	ja

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die AöR und die GmbH hinsichtlich der notwendigen Flexibilität zur betrieblichen Optimierung gleichermaßen geeignet sind, der Regiebetrieb den aktuellen Zustand widerspiegelt und der Eigenbetrieb zwar Vorteile gegenüber dem Regiebetrieb bietet, die jedoch in für das Theater wesentlichen Punkten hinter den selbständigen Rechtformen zurückbleiben.

Auf die ergänzende Darstellung der Unterschiede zwischen gGmbH und AöR in der Anlage 1 wird hingewiesen.

2. Leistungsbezug

Im Rahmen der betrieblichen Optimierung müssen nicht nur die inneren betrieblichen Strukturen und Abläufe betrachtet werden, sondern auch der Leistungsbezug. Bereits Actori hatte auf diese Notwendigkeit hingewiesen.

Neben der Frage, ob und in welchem Umfang eine Leistung bezogen wird, muss selbstverständlich auch geprüft werden, zu welchem Preis eine Leistung bezogen werden kann. Dabei sind aus der Sicht des Theaters alle bezogenen Leistungen zu prüfen, sowohl externe als auch interne Leistungen.

Der in der Vorlage 479/2012 vorgelegte Wirtschaftsplan wurde zur Darstellung des im HSP durch einen Rechtsformwechsel geforderten Einsparvolumens i. H. v. 500 T€ auch die durch einen veränderten Leistungsbezug erzielbaren Einsparungen einschließlich einer selbständigen Wahrnehmung bisher bezogener Leistungen berücksichtigt. Dabei wurde auf den bereits durch Ernst & Young erarbeiteten Ergebnissen aufgesetzt, wonach sich aus der Umsatzsteuerpflicht für die Rechtsform

AöR beim Bezug städtischer Leistungen ein wirtschaftlicher Nachteil ggü. einer gGmbH in Höhe von ca. 150 T€/Jahr ergab.

Die Möglichkeit der Gestaltung einer umsatzsteuerlichen Organschaft zwischen gGmbH und Stadtverwaltung besteht bei einer AöR nicht. Daher ist sie bei annähernd gleichen organisatorischen Möglichkeiten der gGmbH finanziell unterlegen. Die Einsparziele des HSP lassen sich nur durch eine Rechtsformänderung in eine gGmbH umsetzen.

3. Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten

Grundsätzlich verringert sich mit einer größeren (insbesondere rechtlichen) Selbständigkeit die direkte und operative Einflussmöglichkeit.

Beim Regiebetrieb und beim Eigenbetrieb ist eine direkte Weisung durch den Oberbürgermeister möglich, die Willensbildung erfolgt durch den Rat bzw. die Ausschüsse.

Bei den rechtlich selbständigen Rechtformen AöR und gGmbH erfolgt die Einflussnahme und Kontrolle über die vorgesehenen Gremien (Verwaltungsrat (Ausnahmen gem. §114a GO NW) bzw. Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat). Die Führung der Geschäfte erfolgt durch den Vorstand bzw. die Geschäftsführung.

Im Zusammenhang mit der Anerkennung der umsatzsteuerlichen Organschaft ist mit der Finanzverwaltung abzustimmen, welche Regelungen zwischen der Stadt Hagen und der gGmbH abzuschließen sind, um den Anforderungen an die Anerkennung der Organschaft zu genügen. Hieraus ergeben sich grundsätzlich weitere Einflussmöglichkeiten auf die Gesellschaft. Einzelheiten müssen noch im weiteren Verfahren geklärt werden.

Dabei wird für das weitere Vorgehen auf dem aktuellen Schreiben 2013/0213861 des Bundesministeriums der Finanzen vom 7.3.2013 aufgesetzt, in dem neuere konkretisierende Voraussetzungen für eine Organschaft aufgeführt werden. Eine ausführliche Stellung von Ernst & Young zum Sachverhalt ist als Anlage 5 beigelegt. Zusammenfassend betrachtet, besteht hier grundsätzlich die Möglichkeit, durch entsprechende vertragliche Regelungen z. B. in einer Geschäftsordnung für die Geschäftsführung Kontroll- und Regelungsmechanismen mit der gGmbH festzulegen, so dass der Organträger u. a. gegenüber Dritten in der Lage ist, seine Entscheidungsbefugnis nachzuweisen. Eckpunkte stellen dabei u. a. Informations- und Berichtspflichten sowie Zustimmungsvorbehalte und Weisungsrechte des Organträgers dar.

Darüber hinaus sind die Regelungen der Gemeindeordnung, insbesondere § 87f und § 107f GO NRW, zu beachten. Inwieweit ggf. der Abschluss eines Beherrschungsvertrages oder die Bestellung z. B. eines Beigeordneten als Geschäftsführer erforderlich sein kann, ist zurzeit noch nicht abschließend zu beurteilen.

Weiterhin soll im Gesellschaftsvertrag sichergestellt werden, dass die Geschäftsführung durch den Intendanten und einen kaufmännischen Leiter ausgeübt wird. Der Entwurf des Gesellschaftsvertrages ist als Anlage 2 beigefügt. Die Zuständigkeiten und Befugnisse der Geschäftsführung sowie etwaige Berichtspflichten sind in einer entsprechenden Geschäftsordnung zu regeln. Die Verträge bedürfen der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht.

Hinsichtlich der Zusammensetzung des Aufsichtsrates einer gGmbH ist noch keine abschließende Festlegung erfolgt. Die genaue Zusammensetzung sollte sich an den Aufsichtsräten anderer städtischer Beteiligungen orientieren. Gleiches gilt für im Fall einer AöR für den Vorstand und den Verwaltungsrat in der Anstaltssatzung.

Besonders ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Theaterförderverein Hagen e. V. vorschlägt, sich mit einem Betrag von 10.000 € am Stammkapital der Gesellschaft zu beteiligen und darüber hinaus seine Bereitschaft erklärt hat, im Aufsichtsrat und/oder der Gesellschafterversammlung beratend und gestaltend mitzuwirken, ggf. unter bestimmten Umständen auch als stiller Gesellschafter.

Der Vorschlag des Theaterfördervereins e. V. ist als Anlage 4 beigefügt.

4. Finanzielle Rahmenbedingungen:

Für alle Betriebsformen stellt die Sicherstellung des städtischen Zuschusses eine unbedingte Voraussetzung dar. Außer beim Regiebetrieb erfolgt die Bewirtschaftung des Haushaltes in der Zuständigkeit und Verantwortung des Betriebes. Der jeweilige Jahresabschluss wird entweder im städtischen Haushalt (Eigenbetrieb) oder im Rahmen des Gesamtab schlusses der Stadt Hagen integriert.

Der in allen Betriebsformen notwendige Zuschuss ergibt sich aus der Differenz der Erträge und Aufwendungen. Aufsetzend auf der aktuellen Leistungsbreite des Theaters muss davon ausgegangen werden, dass bei Vorliegen der organisatorischen Voraussetzungen (siehe Punkt 1. und 2.) die geringste Zuschusshöhe bei Vorliegen einer umsatzsteuerlichen Organschaft in der Rechtsform einer gGmbH zu erreichen ist. Die AöR hat der gGmbH gegenüber einen umsatzsteuerlichen, Eigenbetrieb und Regiebetrieb einen erheblichen organisatorischen Nachteil (s. o.).

5. Entwurf des Wirtschaftsplanes 2014/2015

Hinsichtlich des vorgestellten Wirtschaftsplans 2014/2015 ist darauf hinzuweisen, dass eine andere Rechtsform als die dort beschriebene gGmbH das vorgestellte Ergebnis verändern wird.

Für eine AöR ist davon auszugehen, dass durch die Steuerpflicht bei den verbleibenden städtischen Leistungsabnahmen mit einer zusätzlichen Ergebnisverschlechterung in Höhe der anfallenden Umsatzsteuer zu rechnen ist. Gleichzeitig wäre zu klären, inwieweit eine generelle Steuerpflicht der leistenden

städtischen Betriebe durch den erhöhten Anteil steuerpflichtiger Geschäftsanteile entstehen kann.

Die genaue Höhe einer möglichen steuerlichen Mehrbelastung durch eine AöR gegenüber der gGmbH ergibt sich erst aus der abschließenden Festlegung der von der Stadtverwaltung abzunehmenden Leistungen. Nach den bisherigen Überlegungen wird von einer Mehrbelastung bzw. damit geringeren Einsparmöglichkeit in Höhe von ca. 150.000 € bei einer AöR ausgegangen.

Der Entwurf des Wirtschaftsplans ist als Anlage 3 beigefügt.
Er sieht für das Wirtschaftsjahr 2014/2015 (einschließlich eines darin bereits eingeplanten Konsolidierungsbetrages in Höhe von 115.000 €) einen Gesamtzuschussbedarf in Höhe von 14.807.226 € vor, der bis zur Spielzeit 2016/2017 mit Erreichen der Gesamtkonsolidierung in Höhe von insgesamt 850.000 € auf 14.072.226 € reduziert werden soll.

6. Eckpunkte einer auskömmlichen Finanzierung

Der im vorliegenden Entwurf des Wirtschaftsplans ausgewiesene Zuschussbedarf berücksichtigt die bisher bekannten Daten für die aufgeführten Wirtschaftsjahre. Soweit Tarifsteigerungen den bereits eingeplanten Konsolidierungsbetrag von jeweils 115.000 € in den Jahren 2014 – 2016 übersteigen, wäre der übersteigende Zuschussbedarf entsprechend anzupassen.

Neben den Chancen einer verbesserten Handlungsfähigkeit eines eigenständigen Theaters und einer gesteigerten Effizienz können jedoch grundsätzliche finanzielle Risiken nicht ausgeschlossen werden, die durch sonstige externe Effekte (z. B. Versicherungen, Gema etc.) entstehen und die vom Theater nicht zu beeinflussen und ggf. neben den bereits festgeschriebenen Konsolidierungen auch nicht mehr im Betrieb aufzufangen sind.

Im Zusammenhang mit den erforderlichen finanziellen Vereinbarungen zur Finanzplanung des Theaters werden diese Entwicklungen und ggf. Risiken zu bewerten und zu berücksichtigen sein. Die verbindliche Spielzeitplanung des Theaters geht dem städtischen Haushaltsjahr etwa zwei Jahre voraus und erfordert entsprechend langfristige finanzielle Abstimmungen auch zur Form der Zuschussgewährung.

Die hierzu notwendigen Abstimmungen mit der Kommunalaufsicht sind noch vorzunehmen.

7. Umsetzungszeitpunkt der Rechtsformänderung

Bei entsprechender Beschlusslage ist vorgesehen, die Rechtsformänderung ab der Spielzeit 2014/2015 umzusetzen.

Die Auflagen der Bezirksregierung aus der Genehmigung des HSP 2012 sehen vor:

- bis zum 1.12.2013 die verbindliche Auskunft der Finanzverwaltung vorzulegen

- die Wirtschaftspläne 2012/2013, 2013/2014, und 2014/2015 bis spätestens 15.04.2014 vorzulegen und darin nachzuweisen, dass die Zuschusskürzungen vollzogen wurden.

Die dem HSP 2012 zugrunde liegende Vorlage ging noch von einer Rechtsformänderung zur Spielzeit 2013/2014 aus. Dies ist keinesfalls mehr zu realisieren. Bereits die Umsetzung zum 1.8.2014 stellt eine enorme zeitliche Herausforderung dar. Die Umsetzung der Maßnahmen zur Realisierung der Einsparungen kann aufgrund der Vielzahl der notwendigen Änderungen frühestens zu Spielzeit 2015/2016 bzw. 2016/2017 vorgesehen werden, sodass aus heutiger Sicht frühestens zu diesem Zeitpunkt die Zuschusskürzungen, die aus der Rechtsformänderung resultieren nachgewiesen werden können. Es ergibt sich aufgrund des Zeitablaufes daher eine Verschiebung des vollständigen Gesamteffektes aus der Rechtsformänderung auf die Spielzeit 2016/2017. Eine entsprechende Abstimmung mit der Bezirksregierung wäre im Rahmen des noch ausstehenden Anzeige- bzw. Genehmigungsverfahrens für die Rechtsformänderung vorzunehmen.

C. Mögliche Alternativen

Unter den gegebenen Umständen erscheint die Rechtsformänderung zu einer gGmbH unter den o. g. Rahmenbedingungen alternativlos. Dies gilt zumindest insoweit, als das angestrebte Konsolidierungsvolumen ansonsten in der bisherigen oder einer ähnlichen Betriebsform vom Theater erbracht werden müsste, was nur durch einen tiefgreifenden Einschnitt in die bisherige Struktur und Leistungsbandbreite zu erreichen wäre.

Die Auswirkungen sind bereits im Actori II – Gutachten beschrieben worden. Dort wurde dargestellt, dass eine Einsparsumme von 900.000 € trotz Ausnutzung aller verfügbaren Stellhebel nicht ohne eine Spartenschließung realisiert werden kann (Szenario A). Dabei waren bereits die Effizienzpotenziale aus einer Umstellung der Betriebsform mit berücksichtigt worden.

Die Einsparvorgaben aus dem HSK 2011 und nun zusätzlich aus dem HSP2012 ff haben das Theater an die äußerste Grenze der aufgezeigten Szenarien geführt. Weitere Senkungen der im Wirtschaftsplan genannten Gesamtbudgets (siehe z. B. unter 6. Eckpunkte einer auskömmlichen Finanzierung) sind keinesfalls mehr zu aufzufangen.

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
Die Betriebsleitung
Gegenzeichen:

Amt/Eigenbetrieb:

46 Theater Hagen/Philharmonisches Orchester Hagen
20 Fachbereich Finanzen und Controlling
Fachbereich des Oberbürgermeisters

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb: _____ **Anzahl:** _____
