

5.2.4 Mögliche Betreibermodelle für eine Stadthalle Crailsheim

Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es, typische Kriterien, wesentliche Strukturmerkmale und Unterschiede der einzelnen Organisationsformen beispielhaft herauszuarbeiten, die bei der Wahl der Rechtsform eines kommunalen Unternehmens für den Betrieb einer neuen Stadthalle Crailsheim zu bedenken sind. Dabei wird zwischen öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Kriterien unterschieden. Entscheidend sind neben steuerlichen Aspekten v. a. Fragen nach dem Einfluss, den die Kommune (spezielle „die Politik“) auf den Betrieb besitzt bzw. besitzen soll. Die folgenden Ausführungen sind überwiegend allgemeiner Natur. Sie werden erst gen Ende auf die Crailsheimer Situation hin beurteilt. Eine erweiterte Betrachtung möglicher Betreibermodelle, die sich auf die Gebäudekombinationen Var. 1 - 3 beziehen, werden unter Punkt 8.1.3 vorgestellt.

Mögliche Organisationsformen für den Betrieb der neuen Stadthalle sind der Regiebetrieb und der Eigenbetrieb als kommunale Rechtsformen sowie die GmbH als privatwirtschaftliche Rechtsform. Andere Modelle wie bspw. das Betreibermodell (Betrieb durch Privaten gegen Entgelt) sind für die Stadt und die Stadthalle keine realistischen Optionen, da es für die Größe einer neuen Stadthalle (Stadthalle) und das geplante Veranstaltungsportfolio (Daseinsvorsorge) u. a. keinen Betreibermarkt gibt und für die Stadt im Zweifel teurer wird, als der Betrieb in Eigenregie.

5.2.4.1 Regiebetrieb

Der Regiebetrieb ist eine Abteilung der Kommunalverwaltung, damit institutionell unselbständig und Teil des Kommunalvermögens. Sein Organisationsgefüge ist deshalb als starr gekennzeichnet. Der Rat der Stadt trifft uneingeschränkt hoheitliche und exekutive Entscheidungen. Die Kommune hat das uneingeschränkte Weisungsrecht. Die Kontrollmöglichkeiten sind durch die Verflechtung mit exekutiven Funktionen eingeschränkt.

Im Regiebetrieb ist die Kostentransparenz eingeschränkt, da das Rechnungswesen nicht auf Erträge und Aufwendungen abstellt, sondern nur Einnahmen und Ausgaben gegenüberstellt. Der Regiebetrieb ist komplett in den Kommunalhaushalt integriert. Damit gilt das Gesamtdeckungsprinzip.

Eine politisch gewollte Quersubventionierung stadthallentypischer Defizite ist möglich. Das Äquivalenzprinzip und eine Haushaltssubvention ermöglichen eine verträgliche Umlage. Die Stadt haftet uneingeschränkt für die Verbindlichkeiten.

Der Regiebetrieb ist nicht steuerpflichtig, sofern kein Betrieb gewerblicher Art (BgA) im Sinne des § 4 Abs. 1 des Körperschaftsteuergesetzes vorliegt. Als Betrieb gewerblicher Art gelten Einrichtungen, die eine nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen betreiben.

Die einzige Finanzierungsform für den Regiebetrieb ist der Kommunalkredit.

Es gilt uneingeschränkt das öffentliche Dienstrecht.

VORTEILE	NACHTEILE
Bestandteil der Verwaltung	keine Erleichterung im Vergabewesen
Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben	Zuständigkeitsvielfalt innerhalb der Verwaltung (ggf. Reibungsverluste),
Besteuerung nur bei BgA	lange Entscheidungswege
keine Steuerungsprobleme	Gefahr politisch bedingter Interessenkonflikte zw. Verwaltung und Betreiberpersonal
maximale Einflussnahme der Kommune	keine Haftungsbeschränkung
	keine Beteiligung Dritter möglich

5.2.4.2 Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb ist rechtlich ein unselbständiges Sondervermögen mit eigener Organisation, Wirtschaftsführung und Rechnungslegung (organisatorische Autonomie). Er ist vom allgemeinen Haushalt abgegrenzt. Die Gründung eines Eigenbetriebs ist nur möglich, wenn das kommunale Wirtschaftsrecht der Gemeindeordnung eine wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zulässt.

Es gilt wie beim Regiebetrieb das Weisungsrecht der Kommune, welches aber aufgrund der eigenen Werkleitung besser von den übrigen Verwaltungsaktivitäten abgrenzbar ist. Der Grad der Entscheidungsunabhängigkeit des Betreibers nimmt zu. Die Werkleitung (Betreiber) trifft dabei die Entscheidungen über die laufenden Geschäfte. Dringliche Entscheidungen werden vom Bürgermeister bzw. der Stadt-/Verwaltungsspitze getroffen. Diese vertritt den Eigenbetrieb bei Angelegenheiten, die über die laufenden Geschäfte hinausgehen. Der Rat der Stadt hat mittelbaren Einfluss durch den Werkausschuss (Grundsatzentscheidungen, Vorbehaltsangelegenheiten). Durch diese Organisationsform hat die Werkleitung zwar die Möglichkeit, schneller auf das Tagesgeschäft zu reagieren, birgt aber ein hohes Potenzial für politisch bedingte Kompetenzkonflikte aufgrund der Verteilung der Kompetenzen auf Werkleitung, Werkausschuss, Rat und Bürgermeister. Allerdings kann in der Satzung eine klare Kompetenzverteilung und eine möglichst weitgehende Trennung von Unternehmensleitung und Unternehmenskontrolle geregelt werden.

Für jedes Wirtschaftsjahr ist vor dessen Beginn ein Wirtschaftsplan aufzustellen, bestehend aus dem Erfolgsplan, dem Vermögensplan und der Stellenübersicht. Die Betriebsleitung hat für den Schluss eines jeden Wirtschaftsjahres einen aus der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung und dem Anhang bestehenden Jahresabschluss sowie einen Lagebericht aufzustellen.

In Bezug auf die Kostentransparenz ist diese aufgrund der eigenen Rechnungsführung größer als im Regiebetrieb. Der Eigenbetrieb hat zwar einen eigenen Wirtschaftsplan bzw. ist mit einem eigenen Haushalt ausgestattet und besitzt somit eine größere Finanzierungsflexibilität, ist aber prinzipiell vom Gesamthaushalt der Kommune abhängig (beschränkte eigene Kreditwirtschaft).

Der Eigenbetrieb ist nicht steuerpflichtig, sofern kein Betrieb gewerblicher Art im Sinne des § 4 Abs. 1 des Körperschaftsteuergesetz vorliegt. Somit ist ein Vorsteuerabzug nicht möglich. Der Kommunalkredit ist auch hier die einzige Finanzierungsform.

Rechtliche Handlungen werden der jeweiligen Gemeinde zugeordnet, die Haftung bleibt somit beim öffentlichen Träger.

Auch hier gilt das öffentliche Dienstrecht, ausgenommen die Werkleitung und geringfügig Beschäftigte. In gewissem Umfang sind allerdings Leistungszulagen für Personal zur Motivation möglich.

VORTEILE	NACHTEILE
Weisungsrecht, Einfluss und notwendige Überwachung der Kommune unmittelbar	keine Erleichterung im Vergabewesen
höhere wirtschaftliche Effizienz als bei Regiebetrieb	Personalwirtschaft wie bei der Kommune selbst
größere Selbständigkeit trotz Bindung an die Verwaltung	keine Haftungsbeschränkung
beschleunigte Entscheidungsprozesse -> höhere Wettbewerbsfähigkeit	keine Beteiligung Dritter möglich
eigenständige kaufmännische Verwaltung -> höhere Finanzflexibilität	Gefahr politisch bedingter Interessenkonflikte zwischen Verwaltung und Betreiber
Besteuerung nur bei BgA	

5.2.4.3 Eigengesellschaft

Der Aufbau einer Eigengesellschaft ist ähnlich der des Eigenbetriebs, jedoch mit privater Rechtsform (z. B. GmbH) und eigenem Vermögen. Man spricht von einer sogenannten formalen Privatisierung. Die Mindestkapitaleinlage beläuft sich entsprechend des GmbH-Gesetzes auf 25.000 EUR. Die Haftung ist auf das Stammkapital beschränkt. Eine Eigengesellschaft unterliegt der vollen Steuerpflicht, sie ist ein selbständiges Unternehmen im Sinne des Umsatzsteuerrechts.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidungswege innerhalb der Eigengesellschaft aufgrund ihrer Eigenständigkeit von der Kommunalverwaltung kürzer sind und damit die Flexibilität und Effizienz gesteigert werden. Es besteht ein weitreichender Gestaltungsspielraum der Stadt bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags. Die Organisationsform ermöglicht die Schaffung einer selbständigen Organisationseinheit mit maßgeschneidertem Aufbau und genau dosiertem kommunalen Einfluss.

Aufgrund des eigenständigen Rechnungswesens und der kaufmännischen Buchführung ist die Kostentransparenz höher als im Regiebetrieb. Zudem sind ein Jahresabschluss und ein Lagebericht erforderlich. Eine Quersubventionierung ist praktisch nicht möglich. Das Äquivalenzprinzip und die Haushaltssubvention ermöglichen eine verträgliche Umlage.

Die Gemeinde ist einziger Gesellschafter oder Anteilseigner. Die GmbH als Rechtsform ermöglicht der Stadt durch die Gestaltung des Gesellschaftsvertrags Einfluss auszuüben, allerdings mit deutlich geringerem Einfluss als bei Regie- oder Eigenbetrieb. Dies gilt vor allem für den Rat der Stadt, der sein unmittelbares Entscheidungsrecht verliert, weil dies den Gesellschaftsorganen vorbehalten ist. Die Gesellschafterversammlung legt in der Satzung den Zweck und den Gegenstand des Unternehmens fest (strategische Ausrichtung). Sie ist damit insbesondere für jede Änderung der Satzung und damit insbesondere für die Strukturentscheidungen zuständig. Vertragsabschlüsse und Umwandlungsentscheidungen sind ebenfalls nur unter Mitwirkung der Gesellschafterversammlung möglich.

Für die Eigengesellschaft muss ein Geschäftsführer bestellt werden. Die Geschäftsführung ist unbegrenzt nach außen vertretungsberechtigt und in grundsätzlichen Angelegenheiten entscheidungsbefugt (soweit nicht durch Gesellschaftervertretung, Geschäftsordnung oder Dienstvertretung eingeschränkt). Es besteht in dieser Betriebsform eine Identität von Verantwortung und Entscheidung.

Eine Beteiligung Dritter ist lediglich bei einer GmbH möglich.

Prinzipiell gilt kein öffentliches Dienstrecht. Anstellungsverträge werden individuell abgeschlossen.

VORTEILE	NACHTEILE
Vorsteuerabzugsfähigkeit	wirtschaftlich ausgerichtete Geschäftsführung bei formaler Defizitausgleichsgarantie reduziert
Da nach wie vor kommunal, niedrigere Anforderungen an Kontroll- und Aufsichtsrechte.	einfache Quersubventionierung erschwert
größere unternehmerische und marktorientierte Handlungsfreiheit	zusätzlich zur Stammkapitaleinlage Anfall typischer sonstiger betrieblicher Aufwände (Prüfungskosten, Buchhaltung, Jahresabschlusskosten)
kurze und schnelle Entscheidungswege	
klare Verantwortung für das unternehmerische Ergebnis	
weitgehend geringe politische Beeinflussung	

5.2.5 Exkurs: Steuerlicher Querverbund

Zusätzlich zu den betrachteten Betriebsformen wurde darum gebeten, den steuerlichen Querverbund zu betrachten. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die im Anschluss gemachten Aussagen allgemeiner Natur sind und der spezielle Fall einer Stadthalle Crailsheim durch entsprechende Fachleute geprüft und beurteilt werden muss.

Der Gesetzgeber begünstigt i. d. R. dauerdefizitären Tätigkeiten der Gemeinden (z. B. Betrieb von Bädern), indem er die Verluste steuerlich anerkennt und damit ihre Verrechnung mit Gewinnen aus anderen Tätigkeiten (z. B. Betrieb von Stadtwerken) ermöglicht (= kommunaler Querverbund). Eine solche Begünstigung wird nur dann gewährt, wenn die Gemeinde entweder mit einem eigenen Betrieb die dauerdefizitäre Tätigkeit selbst ausübt oder eine kommunale Eigengesellschaft. Voraussetzung ist jedoch eine physische Verbindung des Stromlieferanten (Stadtwerke) beispielsweise mit dem städtischen Schwimmbad um dort entstehende Energie (z. B. Fernwärme) anderen städtischen Einrichtungen zukommen zu lassen. Diese physische Voraussetzung müsste vorbehaltlich der steuerrechtlichen Prüfungsrelevanz zwischen den Stadtwerken und einer Stadthalle gegeben sein.

Nachdem in den vergangenen Jahren bereits eine ganze Reihe steuerlicher Ausnahmetatbestände von der EU-Kommission aus beihilferechtlichen Gründen gekippt wurden, trifft es auch möglicherweise den steuerlichen Querverbund. Mit Vorlagebeschluss vom 13.03.2019 – IR18/19 legte der Bundesfinanzhof (BFH) dem Europäischen Gerichtshof EuGH die Frage vor, ob die Steuerbegünstigung für dauerdefizitäre Tätigkeiten kommunaler Eigengesellschaften gegen die Beihilferegelung verstößt.

Bereits in der Vergangenheit hatte der BFH entschieden, dass die Hinnahme von Dauerverlusten im Interesse von Städten und Gemeinden bei kommunalen Eigengesellschaften regelmäßig zu verdeckten Gewinnausschüttungen führt. Dies steht allerdings dem § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 KStG entgegen.

Offen bleibt, ob die gesetzliche Regelung der dauerdefizitären Tätigkeiten mit den Beihilfavorschriften zu vereinbaren ist. Hinsichtlich dieses Sachverhalts bleibt die endgültige Rechtsprechung abzuwarten.

5.2.6 Fazit

Der Betrieb, ausschließlich der Stadthalle (bzw. Var. 1a/b), wurde ganzheitlich aus der Hand eines Betreibers idealtypisch skizziert. Das dazugehörige Personal wird für die solitär betrachtete Stadthalle mit 6 bis 8 Personen (5,5 Stellen) vorgeschlagen. Die Anzahl des Personals ist in Bezug auf das skizzierte Nutzungskonzept im Punkt 2.11.1 als auskömmlich angesetzt (Anzahl der Stellen ist tendenziell gering). Dazu trägt das Auslagern erforderlicher Dienstleistungen des Gebäude- und des Veranstaltungsbetriebs bei. Dabei können externe Aufgaben auch und v. a. durch die Stadt selbst wahrgenommen werden, was zu einer finanziellen Entlastung des Betriebs als auch unter Umständen des Personalaufwands führen kann.

Da die Stadthalle im Wettbewerb zu privaten Leistungsanbietern (z. B. Hangar, Hotels etc.) steht und deren Betrieb ein hohes Maß an flexibler und freier Gestaltung der Geschäftsführung erfordern, ist die Betriebsform als Regiebetrieb eher nicht geeignet.

Aufgrund der relativ kleinen Einheit „Stadthalle“, deren Hauptausrichtung kulturelle und gesellschaftliche Veranstaltungen, Veranstaltungen des Kulturreorts und weitere städtische Veranstaltungen sind und die als Heimat für Vereine gilt, ist auch die Gründung einer Betriebs-GmbH unter Leitung eines Geschäftsführers und der notwendigen Aufsichtsgremien überdimensioniert und nicht zu empfehlen.

Bei einem Eigenbetrieb könnte zwar die bereits angesprochene strukturelle Schwerfälligkeit bei der Entscheidungsfindung durch die vier an der Unternehmensleitung beteiligten Organe (Werkleitung, Werkausschuss, Bürgermeister, Rat) und die sich möglicherweise daraus ergebenden Kompetenzkonflikte als hinderlich erweisen. Doch könnte bei der Gestaltung der Betriebssatzung sichergestellt werden, dass diese durch eine klare Kompetenzverteilung und eine Trennung zwischen Entscheidungsfindung und Kontrolle weitestgehend ausgeschlossen werden kann. Ist dies der Fall, erscheint die Gründung eines Eigenbetriebs als Organisationsform für den Betrieb der Stadthalle als empfehlenswert.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Empfehlung zur Gründung eines Eigenbetriebs lediglich aus betrieblich-organisatorischer Sicht vorgenommen wurde und damit kein Rechtsgutachten o. Ä. darstellt. Auch sind zudem steuerliche Gesichtspunkte beispielsweise der Vorsteuerabzug (pro/contra „Betrieb gewerblicher Art“) aus den Gebäudeherstellungskosten etc. entsprechend noch zu prüfen.

Eine abschließende Bewertung in Bezug auf den steuerlichen Querverbund kann im Rahmen dieser Studie nicht erfolgen. Es bleibt das Urteil hierzu vom EuGH abzuwarten.

Darüber hinaus kann sich die Situation anders darstellen, sobald die Stadthalle oder ein Gebäudeäquivalent im Rahmen einer Gebäudekombination auf Grundlage eines gänzlich anderen Betreibermodells, ggf. in Partnerschaft mit einem Privaten (Investors), erfolgen sollte (siehe Punkt 8.1.3 „mögliche Betreibermodelle“).