



Stadthalle Hangar - Betreibermodell

Gremium	Termin	Beratungsfolge	Status
Hauptausschuss	03.05.2021	Vorberatung	öffentlich
Bau- und Sozialausschuss	04.05.2021	Vorberatung	öffentlich
Gemeinderat	06.05.2021	Entscheidung	öffentlich

Anlagen

Auszug aus der Untersuchung von Bevenue „Nutzungs- und Entwicklungsstudie Veranstaltungsstätte Crailsheim“, S. 104-108

Weitere beteiligte Ressorts

Ressort Finanzen
Sachgebiet Recht

I. Beschlussvorschlag

1. Der Gemeinderat stimmt der Gründung eines Eigenbetriebs für den Veranstaltungsbetrieb im Hangar zu. Die Verwaltung wird beauftragt, die weiteren Schritte einzuleiten.
(ergänzend hierzu:)
2. Der Gemeinderat stimmt der Ausschreibung einer Dienstleistungskonzession zu. Die Ergebnisse werden dem Gemeinderat vorgelegt.

II. Sachverhalt und Begründung

Die Stadt hat am 29. März 2021 die Veranstaltungshalle Hangar gekauft. Im Rahmen der Grundsatzentscheidung zum Kauf des Hangars am 22.07.2020 hat der Gemeinderat u.a. unter Ziffer 1.9 die Verwaltung beauftragt, verschiedene Betreibermodelle zu untersuchen und zur Entscheidung vorzulegen.

Bereits in der „Nutzungs- und Entwicklungsstudie Veranstaltungsstätte Crailsheim“ wurden unter Ziffer 5.2.4 „Mögliche Betreibermodelle“ von „Bevenue“ untersucht und im Ergebnis die Gründung eines Eigenbetriebs empfohlen (vgl. Anlage). Dieser Ansatz wurde von der Verwaltung um weitere Betreibermodelle ergänzt, die Untersuchung vertieft, neu und teilweise anders bewertet, wobei im Ergebnis ebenfalls die Gründung eines Eigenbetriebs empfohlen wird (Beschlussvorschlag 1), ergänzt durch eine Optimierungsoption, bei der dieser Eigenbetrieb nicht mit eigenem Personal geführt würde, sondern hierzu ein externer Dienstleister dieses nach



öffentlicher Ausschreibung in Form eines Geschäftsbesorgungsvertrages übernimmt (Beschlussvorschlag 2).

Nachfolgend werden zunächst die verschiedenen Modelle ohne Bewertung beschrieben (ergänzend zu dieser Beschreibung vgl. auch die Anlage).

1 Regiebetrieb

Der Regiebetrieb ist als Verwaltungsbetrieb ein rechtlich und wirtschaftlich unselbstständiges Unternehmen. Zwischen dem Regiebetrieb und Dritten entstehen keine eigenständigen Rechtsbeziehungen; diese entstehen nur zwischen der Kommune und dem Wirtschaftspartner. Regiebetriebe sind Teil der öffentlichen Verwaltung und an den Haushaltsplan der Kommune gebunden, in dem alle Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen sind. Regiebetriebe kommen im Kulturbereich sowohl als „Institute“ vor – einer Organisationseinheit mit einem für den fachlichen Aufgabenvollzug allein verantwortlichen Leiter, deren sonstige Verwaltungsaufgaben von den Querschnittsämtern wahrgenommen werden – und auch als selbstständige „Ämter“, die alle fachlichen Aufgaben sowie die Organisations-, Personal- und Finanzangelegenheiten selbst wahrnehmen, sofern sie nicht den Querschnittsämtern zugeordnet sind. Der Regiebetrieb kann bei einem entsprechenden Jahresumsatz vom Finanzamt als Betrieb gewerblicher Art eingestuft werden und ist auch in der Vermietung gegenüber Unternehmen steuerpflichtig. Es muss kein gesonderter Beschluss über die Deckung des jährlichen Abmangels erfolgen, dieser ist aus dem jeweiligen Jahresabschluss ersichtlich und ist im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips aus dem Haushalt herzustellen.

2 Eigenbetrieb

Eigenbetriebe sind im Gegensatz zu Regiebetrieben wirtschaftlich und verwaltungsmäßig selbstständige Unternehmen der Kommune ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Sie werden gemäß § 102 Abs. 1 und 4 GemO nach den Vorschriften des Eigenbetriebsgesetzes und der Eigenbetriebsverordnung geführt. Eigenbetriebe sind bei ihrer Wirtschaftsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung so einzurichten, dass sie eine vom übrigen Gemeindevermögen abgesonderte Betrachtung der Verwaltung und des Ergebnisses ermöglichen. Die Buchführung kann nach den Regeln des NKHR oder des HGB erfolgen.

Nach den Bestimmungen des Eigenbetriebsgesetzes sind der Betriebsleitung eine ausreichende Selbstständigkeit in der Entscheidungsfindung einzuräumen und die Zuständigkeiten des Gemeinderats weitestgehend auf den Betriebsausschuss zu übertragen. Dienstvorgesetzter und Arbeitgeber des Personals bleibt der Oberbürgermeister. Weitere Vorgaben sind im Eigenbetriebsgesetz (EigBG) und der Eigenbetriebsverordnung (EigBVO) geregelt.

Beim Eigenbetrieb gelten dieselben steuerlichen Rahmenbedingungen wie beim Regiebetrieb.



3 Anstalt des öffentlichen Rechts

Kommunen können ihre wirtschaftliche Betätigung in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 102a GemO) wahrnehmen. Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts und regelt ihre Rechtsverhältnisse durch eine Satzung. Für die Anstalt des öffentlichen Rechts findet das öffentliche Dienstrecht Anwendung. Die Leitung der Anstalt liegt bei einem Vorstand und einem Verwaltungsrat. Jahresabschluss und Lagebericht sind in entsprechender Anwendung der handels- und gesellschaftsrechtlichen Vorschriften zu erstellen. Der Kommune bietet die Anstalt des öffentlichen Rechts eine flexible Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten zwischen dem Rat und den Organen der Anstalt. Zu den Detailvorgaben für die Gründung und den Betrieb einer Anstalt des öffentlichen Rechts siehe §§102a ff. GemO.

4 Betriebsgesellschaft (GmbH)

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist eine aus einem oder mehreren Gesellschaftern bestehende Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (juristische Person), die ein in Stammeinlagen zerlegtes Stammkapital hat. Sie wird durch Abschluss eines notariell beurkundeten Gesellschaftsvertrages errichtet und erlangt Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Handelsregister. Das Stammkapital beträgt mindestens 25.000 Euro. Die Eintragung der Gesellschaft setzt außer einer Mindesteinzahlung auf das Stammkapital die Vorlage zahlreicher Unterlagen voraus. Neben den Geschäftsführern ist die Gesellschafterversammlung Organ der Gesellschaft. Die Bildung eines Aufsichtsrates ist zulässig, jedoch nur unter besonderen Voraussetzungen zwingend (in der kommunalen Praxis aber der Regelfall). Durch Gesellschaftsvertrag kann ein im Verhältnis zur Geschäftsführung mit beratender oder auch mit entscheidender Kompetenz ausgestatteter Beirat gebildet werden. Die Gesellschafter erwerben ihre Anteile an der Gesellschaft durch Gründung oder durch Kapitalerhöhung. Die Gesellschaftsanteile sind grundsätzlich frei übertragbar. Gesellschaften mit beschränkter Haftung können zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden. Unternehmensgegenstand können daher auch kulturelle Zwecke sein. Der Betriebszweck ist im Gesellschaftervertrag festzulegen.

Die vorstehenden grundsätzlichen Vorgaben für eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung finden auch für eine kommunale Eigengesellschaft in der Rechtsform der GmbH bzw. der Tochtergesellschaft einer kommunalen Eigengesellschaft Anwendung.

5 Eingetragener Verein

Der eingetragene Verein ist juristische Person und rechtsfähig. Er entsteht durch Errichtung einer Satzung mit bestimmten Mindestinhalten. Der Verein muss mindestens sieben Mitglieder haben und ist in das Vereinsregister einzutragen. Bestimmungen zum Stammkapital oder ähnliche Vorschriften bestehen nicht. Gemäß § 21 BGB können nur nichtwirtschaftliche Vereine die Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Vereinsregister



erwerben. Zur Eintragung zugelassene Vereine sind z.B. solche, die sich einer Förderung von Kunst und Kultur widmen.

Der Verein muss mindestens zwei Organe haben: die Mitgliederversammlung und den Vorstand. Die Bildung weiterer Vereinsorgane – wie beispielsweise ein Beirat – ist zulässig.

Die Vereinsmitgliedschaft wird durch Teilnahme an der Gründung oder Beitritt erworben. Die Mitgliedschaft ist grundsätzlich nicht übertragbar. Der Verlust der Mitgliedschaft erfolgt durch Austritt, Ausschluss aufgrund Satzungsregelung oder Auflösung des Vereins.

Der Verein als freier Träger unterliegt nicht den Bestimmungen des kommunalen Haushaltsrechts und den damit verbundenen Entscheidungsprozessen. Zur Kontrolle der gemeinnützigen Tätigkeit ist eine Einnahmen-/Ausgabenrechnung ausreichend; für gewerbliches Handeln unterliegt auch der Verein den Bestimmungen über die kaufmännische Buchführung.

Gegenüber den bisher genannten Rechtsformen für eine „Betreibergesellschaft“ zeichnet sich ein Verein bei Anerkennung der Gemeinnützigkeit durch das Finanzamt durch Steuerbegünstigungen aus. Grundlage für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit sind die Bestimmungen der Abgabenordnung in ihrer jeweils gültigen Fassung.

Die Gemeinnützigkeitsbestätigung wird von den Finanzämtern nur rückwirkend erteilt. Deshalb erhält ein neuer Verein anfangs einen befristeten „vorläufigen Freistellungsbescheid“. Stellt sich bei einer Überprüfung der tatsächlichen Geschäftsführung heraus, dass der Verein innerhalb des betreffenden Zeitraums die Voraussetzungen für die Gemeinnützigkeit nicht erfüllt hat, kann die Gemeinnützigkeit rückwirkend versagt und die volle Steuerpflicht festgestellt werden.

6 Stiftung

Die rechtsfähige Stiftung entsteht durch Stiftungsgeschäft und Genehmigung (§ 80 BGB). Im Stiftungsgeschäft stellt der Stifter ein Vermögen zur Verfügung, welches Erträge zu erwirtschaften in der Lage ist, aus denen der in der Regel der gemeinnützige Stiftungszweck realisiert wird. Mit dem Stiftungsgeschäft verpflichtet sich der Stifter, das bezeichnete Stiftungsvermögen auf die Stiftung zu übertragen.

Die Bestimmungen des Stiftungsgeschäftes sollen in einer Satzung zusammengefasst werden. Nach der Genehmigung unterliegt die Stiftung der Aufsicht der Stiftungsbehörde.

Gemäß § 86 BGB in Verbindung mit § 26 BGB vertritt der Vorstand die Stiftung. Er hat dabei die Rechtstellung eines Vereinsvorstandes. Die Verfassung kann weitere Organe der Stiftung (z.B. Beirat usw.) vorsehen. Bei den Begünstigten (Destinären) kann es sich um einen offenen oder geschlossenen Kreis handeln. Ein Mindestvermögen ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, sollte nach allgemeinen Erfahrungswerten jedoch mindestens 50.000 Euro betragen, um eine annähernd spürbare Wirkung für die Destinäre zu erreichen. Für den Zweck der Betriebsführung einer Stadthalle erscheint dieses Mindestvermögen nicht ausreichend zu sein. Außerhalb des Stiftungsvermögens kann der Stifter auch Betriebsmittel zuwenden.



7 Betreiben durch einen Dritten (aus der Privatwirtschaft)

Diese Möglichkeit ist grundsätzlich auszuschreiben, wobei zwei Modelle zur Wahl stehen:

7.1 Pachtvertrag

Ein Dritter pachtet den Hangar und führt die Veranstaltungen selbständig durch. In einem Pachtvertrag werden neben den Konditionen auch Haftung, Verkehrssicherungspflicht u.a. geregelt. Der Pächter ist nicht weisungsgebunden und führt Veranstaltungen auf eigene Rechnung durch. Die Wirtschaftlichkeit liegt in der Verantwortung des Pächters. Dieses Modell wurde in der Vergangenheit oftmals in anderen Städten angewandt.

7.2 Geschäftsbesorgungsvertrag

Ein Dritter wird im Rahmen einer Dienstleistungskonzession von der Stadt beauftragt, Veranstaltungsverträge abzuschließen, die Veranstaltungen durchzuführen und die Akquise zu übernehmen. Der Gesamtumfang der Arbeiten, die zum Betrieb der Einrichtung anfallen, verbleibt also in einer Hand. (Die Stadt kann sich allerdings vorbehalten, einzelne Tätigkeiten selbst durchzuführen.) Hierfür erhält der Dienstleister eine Vergütung. Die Stadt erspart sich im Gegenzug die Personal- und Sachkosten. Die Vergütung kann z. B. in Form der Verrechnung auf der Basis von Stundenverrechnungssätzen erfolgen oder auf Grundlage von Provisionen mit einem zu definierenden Prozentsatz bezogen auf Umsatz oder Gewinn. Der Dritte handelt komplett im Namen und Auftrag der Stadt, die Erlöse stehen der Stadt zu. Die Stadt bleibt verantwortlich und kann Letztentscheidungen über Umfang, Durchführung und Rahmen treffen. Der Dienstleister ist an eine städtische Entgeltordnung gebunden. Bei dem „Provisionsmodell“, das die Auslastung und damit verbunden den wirtschaftlichen Erfolg unterstützen soll, sollten dem Dienstleister jedoch die notwendigen kaufmännischen Gestaltungsmöglichkeiten überlassen werden.

8 Bewertung

Die Ziele bei der Auswahl des Betreibermodells sind unter III. genannt. Außerdem sollte die Stadt, bezogen auf ihren kulturellen Auftrag ein Mitspracherecht bei der Programmgestaltung besitzen.

Aus diesem Grund wird die Ausschreibung eines Pachtvertrages (vgl. Ziffer 7.1) nicht empfohlen. Das gilt auch für die Vereins- und die Stiftungslösungen, zumal es hierzu keine Beispiele gibt. Bei der Vereinslösung müssten neben der Stadt sechs weitere Mitglieder mit Mitspracherecht gefunden werden, was ebenfalls nicht zielführend sein kann.

Neben den bereits von Bevenue untersuchten Varianten kann der Hangar auch in Form einer Anstalt öffentlichen Rechtes (AÖR) betrieben werden. Die TauberPhilharmonie in Weikersheim wird z. B. so betrieben. Gegenüber dem Eigenbetrieb hat die Leitung der AÖR größeren Entscheidungsspielraum, ist aber als kommunale Einrichtung ebenfalls an eine



Entgeltordnung gebunden. Wie bei einer GmbH findet bei Geschäftsbeziehungen zwischen Stadt und AöR ein echter Geldfluss statt. Die Gründung einer AöR ist ähnlich aufwendig wie bei einer GmbH. Da es verglichen mit dem Eigenbetrieb keine nennenswerten Vorteile gibt und der Aufwand deutlich höher ist, wird dieses Betreibermodell nicht empfohlen.

Auf den Vergleich zwischen Regiebetrieb, Eigenbetrieb und Eigengesellschaft von Bevenue (Anlage) wird verwiesen. Die Verwaltung schließt sich der Bewertung der Vor- und Nachteile an und empfiehlt die Gründung eines Eigenbetriebs.

Für die Betriebsform Eigenbetrieb spricht, dass die Stadt die volle Kontrolle über den Betrieb hat. Ein Betriebsleiter wird eingesetzt sowie das zusätzliche Personal eingestellt oder es wird auf externe Dienstleister in Form eines Vertrags zurückgegriffen. Eine genaue Abgrenzung erfolgt über die Eigenbetriebsatzung. Für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses ist nach Vorberatung durch den Betriebsausschuss der Gemeinderat zuständig. Die Gründung eines Eigenbetriebs schafft die nötige Flexibilität und hat wenig Finanzbürokratie.

Da es bereits lose Anfragen zum Betreiben des Hangars gab, bewertet die Verwaltung die Situation anders als Bevenue auf S. 104 der Studie und empfiehlt, den Betreibermarkt in Form einer öffentlichen Ausschreibung zu erkunden und die finanziellen Rahmenbedingungen auszuloten (vgl. Ziffer 7.2). Gegenüber der Führung des Eigenbetriebs mit eigenem Personal wird erwartet, dass ein Dienstleister das notwendige, geschulte Personal mitbringt, was seitens der Stadt noch zu rekrutieren wäre, das erforderliche know how einbringt, was stadtseitig noch aufzubauen wäre und bereits weitere erfolgreiche Beziehungen in der Veranstaltungsbranche vorweist, wohingegen die Stadt nur auf die Geschäftsbeziehungen des bisherigen Betreibers des Hangars zurückgreifen kann, die die Stadt zusätzlich mit einbringen kann. Die Bildung eines Programmbeirates wird darüber hinaus empfohlen.

9 Weiteres Vorgehen

Beim Betrieb des Hangars in Form eines Eigenbetriebs ist eine Entgeltordnung erforderlich, die möglichst flexibel ausgestaltet werden und sich an den üblichen Marktpreisen orientieren sollte. Der Entwurf einer Entgeltordnung wird in einer der nächsten Sitzungen des Gemeinderates zur Entscheidung vorgelegt, da bereits jetzt Anfragen für 2022 vorliegen und den Interessenten die finanziellen Rahmenbedingungen genannt werden müssen.

Ebenso werden dem Gemeinderat im Laufe des Jahres die Eigenbetriebsatzung sowie die weiteren erforderlichen Entscheidungen zur Beschlussfassung vorgelegt. Aufgrund der umfangreichen erforderlichen Vorbereitungen soll der Eigenbetrieb zum 01.01.2022 gegründet werden.

Sofern der Gemeinderat auch dem zweiten Beschlussvorschlag folgt, wird die Dienstleistungskonzession für das Betreiben des Eigenbetriebs öffentlich ausgeschrieben. Bei der Bewertung der Angebote sollen die Erfahrungen und Erfolge des Bewerbers in der Veranstaltungsbranche besonders beachtet werden. Die Stadt behält sich ausdrücklich vor, die Ausschreibung jederzeit aufzuheben, falls sich keine der Bewerbungen als geeignet erweisen



sollte. Im gegenteiligen Fall soll sich der beste Bewerber in einem der städtischen Gremien vor einer Entscheidung vorstellen.

III. Empfehlung und Ziel der Verwaltung

Die Betriebsform soll den kulturellen Auftrag für die Gemeinbedarfseinrichtung Stadthalle/Hangar möglichst optimal unterstützen und effektive Rahmenbedingungen für ein bestmögliches Betriebsergebnis mit ausreichenden Entscheidungsbefugnissen im operativen Geschäft abbilden können.