

Problemstellung des Beschlussvorschlages, Begründung ggf. Auswirkungen

1. Anlass

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung am 20.09.2005 einen Grundsatzbeschluss zur Ausgründung einer gemeinnützigen Betriebsführungsgesellschaft (gGmbH) für das Wallraf-Richartz-Museum & Fondation Corboud (WRM&FC) bei gleichzeitiger Ausschreibung einer externen Beteiligung von bis zu 49% gefasst. Das Ende 2005 durchgeführte Ausschreibungsverfahren blieb erfolglos, weil der Stifterrat Wallraf-Richartz-Museum (eine der Fördervereinigungen des Museums) sein Angebot, sich mit einem Betriebskostenzuschuss (angedacht war ein Zuschuss i. H. v. 200.000 € p. a.) fördernd an einer solchen gGmbH zu beteiligen, zurückzog.

Die in der Folge geprüfte Variante, eine Betriebsgesellschaft für das Museum als 100%ige städtische Tochtergesellschaft auszugründen, zeigt eine schwierig zu lösende Rechtsproblematik im Hinblick auf das nach § 108 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) geforderte „wichtige Interesse“ der Gemeinde an der Ausgründung eines solchen Wirtschaftsbetriebes. Die gesetzlichen Maßgaben sind dahingehend zu interpretieren, dass über die privatisierte Betriebsführung eine höhere Leistungsqualität bei etwa gleichbleibendem Betriebskostenzuschuss bzw. eine Kostensenkung erreicht werden kann. Da aus der privatisierten Betriebsform allein keine positiven finanziellen Effekte (Tarifvertragsbindung bleibt bestehen) oder Leistungsverbesserungen direkt und konkret rechnerisch nachweisbar sind, sind die Voraussetzungen des § 108 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW nicht gegeben. Die Bezirksregierung schließt sich dieser Wertung an. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt zeigen sich keine Möglichkeiten auf, den Museumsbetrieb so zu organisieren, dass diese gesetzliche Anforderung überwunden werden kann.

Da seit vielen Jahren das Ziel verfolgt wird, die Museen insgesamt in eine Betriebsform zu bringen, die ihnen ein möglichst flexibles und eigenverantwortliches Wirtschaften ermöglicht, bietet sich als Alternative zur Rechtsform der gGmbH die eigenbetriebsähnliche Einrichtung im Sinne des Paragraphen 107 Abs. 2 Satz 2 GO NRW an. Soweit es mit ihrem öffentlichen Zweck vereinbar ist, sind hiernach öffentliche Einrichtungen zur Betreuung der Einwohner (hierzu gehört das WRM&FC), nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten; zudem können sie - soweit es mit ihrem öffentlichen Zweck vereinbar ist - entsprechend den Vorschriften der Eigenbetriebe geführt werden. Solche Einheiten werden als eigenbetriebsähnliche Einrichtung bezeichnet.

2. Sinn- und Zweck des Vorhabens/Zulässigkeit

Die Maßgaben des § 107 Abs. 2 Satz 2 GO NRW zur Bildung eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen sind in der rechtlichen Würdigung weit unterhalb der Maßgaben des § 108 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW („wichtiges Interesse“) zur Ausgründung von Einrichtungen privaten Rechts einzustufen. Es muss jedoch ein nachvollziehbares Interesse an der Umwandlung dargelegt werden.

2.1 Interesse

Ein objektiv nachvollziehbares Interesse ist dann gegeben, wenn durch die Umwandlung eine wirtschaftliche Verbesserung im Vergleich zum derzeitigen Status erreicht werden kann.

Da eine positive finanzielle Auswirkung allein durch die Umwandlung nicht entsteht, muss mindestens eine Leistungsverbesserung zu erreichen sein. Hinreichende Möglichkeiten zur Leistungsverbesserung sind durchaus erkennbar:

2.1.1 Höhere Eigenverantwortlichkeit durch stärkere wirtschaftliche und organisatorische Kompetenzen

2.1.1.1 Problemlagen

Die Museen werden bei der Stadt Köln seit je her wie normale Verwaltungseinheiten geführt. Sie leisten jedoch keine herkömmliche Verwaltungsarbeit, sondern erbringen kreative Leistungen für die Bürger, die, im Unterschied zu den normalen Produkten der Verwaltung, in starker Konkurrenz mit Angeboten anderer Kultureinrichtungen und Freizeitangeboten stehen. Sie unterliegen einer ausgeprägten Aufmerksamkeit durch Öffentlichkeit und Presse und tragen einen hohen Anteil am Image der Stadt Köln als Kulturstadt von nationalem und internationalem Rang.

2.1.1.2 Erreichbare Verbesserungen für die Museen als eigenbetriebsähnliche Einrichtungen

Wesentliche erreichbare Verbesserungen sind folgende:

- Die Verantwortlichkeit der Museumsleitung für die Betriebsergebnisse und den Erfolg des Museums erhöht sich und erweitert den wirtschaftlichen Betrachtungswinkel wesentlich. Die Herausstellung als vom Rat bestellte Betriebsleitung ist beim Regiebetrieb nicht möglich, da er keine besondere Organstruktur sowie keine besonderen Organe hat.

Mit der Eigenverantwortlichkeit ist gleichzeitig auch der Umgang mit etwaigen Defiziten verbunden, die von einer solchen Einrichtung über die Wirtschaftspläne der Folgejahre auszugleichen sind. Ein nach 5 Jahren nicht getilgter Verlustvortrag ist aus allgemeinen Haushaltsmitteln auszugleichen, wenn eine Abbuchung von den Rücklagen nicht möglich ist. Dem hingegen belasten derartige Defizite heute unmittelbar den jeweiligen Jahresabschluss.

- Die Grundausrichtung des Betriebes wird durch unmittelbare betriebswirtschaftliche Verantwortung geprägt. Die laufende Betriebsführung als unentziehbare eigene Kompetenz führt zur schnelleren Entscheidungsfindung, während bei einem Regiebetrieb der Oberbürgermeister einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung ohne Einbindung politischer Gremien kurzfristig durch den Regiebetrieb umsetzen lassen, aber auch als eigene Entscheidung an sich ziehen kann.
- Finanzwirksame Entscheidungen werden nach kaufmännischen Grundsätzen kalkuliert und getroffen. Grundlage hierfür ist ein professionelles Management, welches gerade in geänderter Organisationsform zur vollen Entfaltung kommt. Eine an wirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierte Betriebsführung ist in einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung deutlich stärker ausgeprägt als in einem Regiebetrieb.
- Die Personal- und Organisationskompetenz lässt eine flexible und direkte Reaktion auf innerbetriebliche Erfordernisse zu. Zur Regelung der konkreten Verantwortlichkeiten aus den Bereichen Personal und Organisation wird durch den Oberbürgermeister nach Umwandlung eine Dienstanweisung erlassen, die dem Betriebsausschuss und dem Rat zur Kenntnis gegeben wird.

- Lösung von institutsfernen Entscheidungswegen (zurzeit durch enge Anbindung an zentrale Ämter oder z. B. beim Vergaberecht). Die Personalressourcen des Museums werden von Regelungs- und Prüfmechanismen der Verwaltung entlastet.
- Die Motivation der Mitarbeiter steigt über die zu gewinnende Flexibilität, da die inneren Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse wesentlich beschleunigt werden.

2.1.1.3 Betriebsumwandlung als erfolgversprechendes Experiment

Die vielen Umwandlungen in Deutschland in den letzten Jahren deuten auf einen zunehmenden Strukturwandel in der Organisation von öffentlichen Kulturinstitutionen; die Signale aus den betroffenen Einrichtungen sind weit überwiegend positiv. So unterstützt auch die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Bundestages in ihrem gerade herausgegebenen Schlussbericht zur 16. Wahlperiode grundsätzlich die Forderung nach der Herauslösung aus den kommunalen Verwaltungsstrukturen und sieht in einer veränderten Rechtsform u. a. die Möglichkeit „neue Spielräume in finanzieller und administrativer Hinsicht zu eröffnen...“ (Drucksache 16/7000, Punkt 3.1 Lage und Strukturwandel der öffentlichen Kulturförderung, Seite 124 ff).

Natürlich ist ein solcher Trend alleine kein Grund, auf diesen „Zug“ aufzuspringen. Gleichwohl sind genügend Indizien für zu erwartende Positiveffekte zu erkennen, die Grund für eine Betriebsumwandlung geben. Dem hingegen ist mit Verlusten aus der Umwandlung keinesfalls zu rechnen. Es besteht somit ein Interesse an der Erschließung der möglichen Potenziale. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung birgt dabei das geringst mögliche Risiko und kann bei etwaigem Misserfolg jederzeit rückgängig gemacht werden.

2.2 Fazit

Angesichts der durchweg positiven Prognose sind hinreichende Potenziale zur Steigerung der Leistungsfähigkeit über die Betriebsführung des WRM&FC als eigenbetriebsähnliche Einrichtung erkennbar. Es ist somit ein berechtigtes Interesse der Stadt Köln gegeben, ein solches Experiment einzugehen, um feststellen zu können, ob die angestrebten Positiveffekte tatsächlich eintreten.

3. Entscheidungsvorschlag zur pilotweisen Umwandlung des Wallraf-Richartz-Museum & Fondation Corboud in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung

Die zehn städtischen Museen und Institute fassen die Organisationsform der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung durchweg als positive Chance auf, über eine größere Unabhängigkeit aber auch die damit einhergehende größere wirtschaftliche Eigenverantwortung die Leistung noch zu steigern und damit das Kölner Kulturprofil für die Stadt gewinnbringend anzureichern. Sie sind allesamt motiviert und guten Willens, diesen Weg erfolgreich zu beschreiten, verfügen jedoch weit überwiegend noch nicht über die erforderliche organisatorische Konstitution und Personalausstattung, die mit einer Umwandlung verbundenen höheren Anforderungen an die Betriebsführung erfüllen zu können.

Aus diesem Grunde schlägt die Verwaltung vor, zunächst das WRM&FC in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung umzuwandeln. Dieses Museum ist über die jahrelange Auseinandersetzung mit einer möglichen Privatisierung und der darauf abgestellten Betriebskonzeption zur Neupositionierung des Hauses konzeptionell - d.h. vor allem von der Programmatik her - gut aufgestellt, sich größere Publikumskreise und damit auch höhere Einnahmen zu erschließen. Die Umwandlung der anderen städtischen Museen und Institute kann dann auf

der Grundlage der hierüber zu gewinnenden Erkenntnisse bzw. der in diesem Hause zu entwickelnden Organisation zu einem späteren Zeitpunkt vollzogen werden.

Dem Rat und der Bezirksregierung wird nach Ablauf einer dreijährigen Erprobungsphase ein entsprechender Erfahrungsbericht vorgelegt. Die Bezirksregierung hat im Vorfeld dargelegt, dass nach Ablauf der Probezeit der Erfolg der Umwandlung auf der Grundlage „harter“ Fakten nachzuweisen ist. Sollte das nicht gelingen, so behält sich die Bezirksregierung die Rückgängigmachung der Umwandlung vor. Nur wenn der geforderte Nachweis erbracht und darüber hinaus dargelegt wird, dass diese Voraussetzungen auch bei den anderen Museen vorliegen, ist die Bezirksregierung bereit, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

3.1 Kosten der Umwandlung im WRM&FC

Kulturverwaltung und Museum sind vom Erfolg der Umwandlung überzeugt und gleichermaßen bestrebt, die entstehenden Kosten für diese Umwandlung so gering wie sinnvoll möglich zu halten. Dennoch ist die geänderte Betriebsführung unweigerlich mit höheren Kosten verbunden. So entstehen Kosten für die vorgeschriebene Wirtschaftsprüfung wie auch für Bilanzierung und Jahresabschlüsse. Ebenso wird unter Umständen eine geringfügige Aufstockung des Verwaltungspersonals um 1,0 Stellen - eine Stelle Verwaltungsmitarbeit in EG 8 - erforderlich. Diese Aufstockung wird jedoch aus Kostengründen zunächst zurück gestellt. Stattdessen erfolgt eine personelle Unterstützung durch das Kulturdezernat (Museumsreferat, gegen entsprechende Verrechnung im Sinne des § 10 Abs. 2 EigVO NRW). Die zusätzlich entstehenden Kosten der Umwandlung stellen sich somit zunächst wie folgt dar:

Einmalige Kosten:

Stammkapital	<u>25.000 €</u>
--------------	-----------------

Laufende Kosten:

Wirtschaftsprüfung	15.000 €
--------------------	----------

Bilanzierung und Jahresabschluss	10.000 €
----------------------------------	----------

Gesamte laufende Kosten	25.000 €
--------------------------------	-----------------

Die für die Wirtschaftsprüfung und die Bilanzierung entstehenden jährlichen Mehrkosten in Höhe von zunächst 25.000 € werden, wie auch die möglicherweise über die oben angesprochene Personalverstärkung entstehenden Kosten, aus dem Museumsbudget bzw. aus dem Kulturretat getragen, so dass der Gesamthaushalt nicht belastet wird. Weitere Kosten, die sich aus der Verselbständigung ergeben könnten, sind angesichts des Pilotcharakters des Verfahrens erst im laufenden Prozess zu erkennen.

Die Aufwendungen und Erträge für den Betrieb des Wallraf-Richartz-Museums sind bisher im Teilergebnisplan 0401, Wissenschaftliche Museen veranschlagt. Bei Umwandlung des WRM&FC in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung sind die anteiligen Aufwendungen und Erträge für das WRM ab 01.07.2008 in den Wirtschaftsplan der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung aufzunehmen. Der aus dem städtischen Haushalt zu leistende Betriebskostenzuschuss wird durch die ab dem 01.07.2008 nicht mehr in Anspruch zu nehmenden Ermächtigungen (Aufwendungen abzüglich der nicht mehr zu realisierenden Erträge) finanziert.

Der im Hpl.-Entwurf 2008 enthaltene Zuschussbedarf für das WRM&FC beläuft sich im Teilergebnisplan auf rd. 3.187.000 € für Personal- und Sachkosten. Ebenso sind im Teilfinanzplan 0401, Wissenschaftliche Museen und Archive, Auszahlungsermächtigungen für investive Maßnahmen der Jahre 2008 (120.000 €) und 2010 (1.250.000 €) veranschlagt. Diese sind ebenfalls bei Umwandlung in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung dem Museum - sofern noch nicht in Anspruch genommen - als Investitionskostenzuschuss zur Verfügung zu stellen.

Das Stammkapital von 25.000 € ist einmalig in 2008 zur Verfügung zu stellen. Die Finanzierung erfolgt aus dem Teilplan 0401, Wissenschaftliche Museen und Archive.

Aufgrund des Pilotcharakters der Verselbständigung des Wallraf-Richartz-Museums erfolgen die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen nach den Grundsätzen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements.

3.2 Organisatorische Dispositionen

Auf einer Arbeitstagung der Museumsdirektoren am 11.02.2008 wurde der einhellige Wunsch geäußert, die Museen als eigenbetriebsähnliche Einrichtungen jeweils einzeln als selbständige Betriebe zu führen und direkt, d.h. ohne die Funktion des ersten Betriebsleiters (Kulturdezernent), dem Betriebsausschuss zu unterstellen.

Die Kosten für ein solches Organisationsmodell sind erheblich. Sie betragen aus heutiger Sicht überschlägig mehr als 1 Mio. €. Diese Kosten entstünden weit überwiegend für zusätzliches betriebswirtschaftliches Personal. Ob dieses angestrebte Modell überhaupt zu finanzieren ist und zudem eine politische Akzeptanz findet, wird noch zu klären sein.

Für die pilotweise Umwandlung des WRM&FC wird dieses Modell jedoch noch nicht vorgeschlagen und stattdessen gem. Beschlussvorschlag eine gemeinsame Betriebsführung von Kulturdezernent als erstem Betriebsleiter im Sinne des § 2 Abs. 3 der EigVO NRW und dem Direktor des WRM&FC als geschäftsführendem Betriebsleiter vorgesehen.

3.3 Betriebsausschuss

Gem. § 4 der Betriebssatzung besteht der Betriebsausschuss aus den Mitgliedern des Ausschusses für Kunst und Kultur / Museumsneubauten. Die Beteiligungsrechte des Rates entsprechen den Maßgaben der Eigenbetriebsverordnung.

3.4 Betriebssatzung

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung vom 04.03.2008 unter TOP 5.4.2. die Änderung von § 28 Hauptsatzung, Personalangelegenheiten, beschlossen und die Verwaltung beauftragt, die Rechtslage in Bezug auf Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen erneut zu überprüfen. Die Erkenntnisse dieser Prüfung können ggf. dazu führen, dass die beigefügte Satzung geändert werden muss.

3.5 Eröffnungsbilanz und Wirtschaftsplan

Eröffnungsbilanz und Wirtschaftsplan werden zum Termin der Umwandlung am 01.07.2008 erstellt.

3.6 Vermögensübertragung

Die Vermögensübertragung von Museumsgebäude und Kunstbestand in das Sondervermögen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Wallraf-Richartz-Museum & Fondation Corboud erfolgt zur Herstellung der rechnerischen Vollständigkeit. Da die Einrichtung keine eigene Rechtsperson ist, bleibt die Stadt Köln weiterhin Eigentümerin der Objekte. Die Verwaltung wird in einem Ausgliederungsbericht die für die Angemessenheit der Einbringung wesentlichen Umstände darlegen. Die Betriebssatzung ist dann auf dieser Grundlage zu ergänzen.