

Öffentliche **Beschluss**vorlage

Vorlagen-Nr.:	V/0774/2016
Auskunft erteilt:	Frau Dr. Janetzki
Ruf:	492 20 10
E-Mail:	Janetzki@stadt-muenster.de
Datum:	07.09.2016

Betrifft

Untersuchung zum zukünftigen Betrieb der städtischen Bäder

Beratungsfolge

05.10.2016	Sportausschuss	Vorberatung
09.11.2016	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
16.11.2016	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Die steuerrechtliche und rechtliche Untersuchung der Fa. E & Y zu den Strukturen
- Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR),
- GmbH,
- Eigenbetrieb
und der Betriebsführung der Stadtwerke Münster GmbH in diesen Varianten
wird zur Kenntnis genommen (vgl. Anlage).
2. Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Betrieb der Bäder in der Struktur einer AÖR und
eine Betriebsführung durch die Stadtwerke Münster GmbH in dieser Struktur insbesondere
aufgrund beihilferechtlicher Probleme nicht weiter verfolgt wird.
3. Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Betrieb der Bäder in einer GmbH insbesondere
aufgrund personalrechtlicher Probleme und des damit verbundenen hohen Gründungsauf-
wandes nicht weiter verfolgt wird.
4. Das Vorhaben, den Betrieb der Bäder in einen Eigenbetrieb zu überführen, wird weiter ver-
folgt.
5. Stadt und Stadtwerke Münster GmbH werden beauftragt, eine Kooperation zur Attraktivierung
der bestehenden Bäder zu entwickeln und hierzu in einem ersten Schritt einen Workshop
durchzuführen.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Es entstehen keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

Mittelfristig sollen durch eine andere Betriebsform und eine intensiviertere Zusammenarbeit zwischen der Stadt und der Stadtwerke Münster GmbH wirtschaftliche Vorteile im Bäderbereich erzielt werden.

Begründung:

Mit Ratsbeschluss vom 29.6.2016 (Vorlage Nr. 381/2016) wurde die Verwaltung beauftragt zu prüfen, ergänzend zu den bisher diskutierten Varianten (durch die Gutachter con.pro und Ernst & Young) eine Übertragung der Bäder an die Stadtwerke Münster mit folgenden Eckpunkten zu untersuchen:

- *Steuerneutrale Überprüfung der Bäder bzw. des Betriebs an eine städtische Bäder AÖR, ggfs. im Wege der Verpachtung,*
- *personengleiche Besetzung der Führung der Bäder AÖR mit der Stadtwerke Münster GF,*
- *Beauftragung der Stadtwerke Münster als Dienstleister für die Bäder AÖR hinsichtlich aller vertriebs-, marketing- und technikrelevanten Fragen.*

Die Beauftragung durch die Politik verfolgt das Ziel einer engeren Kooperation mit den Stadtwerken. Dabei soll die Stärkung der Bäder in der Kundenorientierung insbesondere durch Attraktivierung (z. B. durch die Realisierung ergänzender Ausstattungen – s. con. pro Gutachten – wie Wellen-Rutsche, Rutsche mit Zeitmesser und das Angebot von Events wie Moonlight-Schwimmen usw.) der bestehenden Bäder sein. Die Stadtwerke sollen durch kundenorientiertes Management dafür sorgen, dass die Auslastung der Bäder steigt und damit das Defizit sinkt.

Der Rat beauftragte die Verwaltung, rechtzeitig zu den Haushaltsplanberatungen 2017 eine Ratsvorlage zu erstellen und einen Grundsatzbeschluss vorzubereiten.

Im Rahmen einer zur Vorbereitung dieser Ratsentscheidung vergebenen Machbarkeitsstudie sind durch die Fa. Ernst & Young die steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen einer Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) in Verbindung mit einer Betriebsführerschaft durch die Stadtwerke Münster GmbH untersucht worden. Darüber hinaus hat die Fa. Ernst & Young die steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen einer GmbH sowie eines Eigenbetriebes ebenfalls in Verbindung mit einer Betriebsführerschaft durch die Stadtwerke Münster GmbH untersucht. Die Ergebnisse der Untersuchung sind in einer Kurzfassung in der Anlage beigefügt. Im Folgenden soll hier auf einige wesentliche Eckpunkte eingegangen werden:

- **Betrieb der städtischen Bäder durch eine kommunale Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR)**
Neben Vorteilen, die die Organisationsform einer AÖR bietet, liegt ein erheblicher Nachteil darin, *dass für die AÖR Anstaltslast und Gewährträgerhaftung der Trägerkommune aufgrund landesrechtlicher Vorgaben obligatorisch sind.... Insbesondere die Gewährträgerhaftung ist aber nach Ansicht der EU-Kommission mit dem Beihilfeverbot aus Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht vereinbar. Die Kommission sieht in der Gewährträgerhaftung eine unbegrenzte Bürgschaft....Die Ausstattung der AÖR mit der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung ohne vorherige Notifikation bei der EU-Kommission ist daher mit Rechtsunsicherheit verbunden. Nach der Rechtsprechung*

des BGH können zudem Verträge, die auf dem beihilferechtswidrigen Vorteil beruhen, als nichtig anzusehen sein.

Das heißt, dass insbesondere aufgrund nur schwer zu lösender beihilferechtlicher Fragen die Aufgabenwahrnehmung der Bäder in einer AÖR ausgeschlossen werden muss. (vgl. hierzu auch die Ausführungen in der Anlage).

- **Gründung einer Bädermanagement GmbH**

Neben der grundsätzlichen Möglichkeit der Aufgabenerfüllung des Bäderbetriebes in einer GmbH sind als erhebliche Nachteile einer Bädermanagement-GmbH der vergleichbar hohe Gründungsaufwand und personalrechtliche Problemstellungen zu sehen. So stellt sich insbesondere die Frage, *wie und ob für den Betrieb der Bädermanagement GmbH Vermögen übertragen bzw. Arbeitnehmer auf die kommunale GmbH überzuleiten sind..... Vor dem Hintergrund des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes könnte es zukünftigrechtlich unzulässig sein, Arbeitnehmer der Kommune dauerhaft (d.h. mehr als 18 Monate) an eine kommunale Bädermanagement-GmbH zu überlassen.... Dies wäre bei der Gründung einer kommunalen Bädermanagement GmbH zu berücksichtigen, da dann zur Ausstattung.....mit Personal ggfs. nur eine Überleitung von Arbeitnehmern auf die kommunale GmbH in Betracht kommt.“*

Aufgrund des hohen Gründungsaufwands und insbesondere der personalrechtlichen Fragestellungen ist in der Gesamtbewertung der steuerlichen und rechtlichen Fragen die Übertragung der Bäder in die Struktur einer GmbH nicht zu empfehlen (vgl. hierzu auch die Ausführungen in der Anlage).

- **Betrieb der städtischen Bäder in einem Eigenbetrieb**

Angelehnt an ein Wirtschaftsunternehmen erfolgt die operative und wirtschaftliche Führung des Eigenbetriebes grundsätzlich durch die Betriebsleitung als Leitungsorgan des Sondervermögens.

„ Die rechtlichen Rahmenbedingungen zum kommunalen Eigenbetrieb sind in § 114 GO NRW und in der Eigenbetriebsverordnung (EigVO NRW) gesetzlich kodifiziert. Der kommunale Eigenbetrieb ist ein Sondervermögen der Kommune, dasdurch eine eigenständige Wirtschaftlichkeit und Leitung eine gewisse organisatorische und wirtschaftliche Verselbständigung erfährt.... Vorteilhaft ist, dass Mittelzuführungen aus dem städtischen Haushalt, z.B. zum Ausgleich der strukturellen Defizite des Eigenbetriebs, beihilfekonform ausgestaltet werden können....Erhebliche Vorteile des kommunalen Eigenbetriebs sind darüber hinaus der geringe finanzielle und organisatorische Gründungsaufwand.... Der kommunale Eigenbetrieb bleibt rechtlich ein Teil der Kommune.“

Das heißt, dass unter den verschiedenen rechtlichen und steuerrechtlichen Gesichtspunkten die Gründung eines Eigenbetriebes zum Betrieb der Bäder mit geringem Aufwand und ohne steuerrechtliche Nachteile möglich ist. Zum anderen führt der Eigenbetrieb zu einer größeren Eigenständigkeit des Bäderbetriebes, trägt zu einer höheren Transparenz der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei und ermöglicht damit eine wirtschaftliche Führung des Bäderbetriebes durch die Betriebsleitung (vgl. hierzu auch die Ausführungen in der Anlage).

- **Optimierung des Bäderbetriebes durch eine Betriebsführerschaft durch die Stadtwerke Münster GmbH**

Neben der Prüfung einer anderen Rechtsform hat der Rat die Verwaltung weiterhin damit beauftragt, die Möglichkeit einer Betriebsführung des Bäderbetriebes durch die Stadtwerke Münster GmbH zu prüfen.

Ziel einer Kooperation zwischen Stadt und Stadtwerken soll eine Stärkung in der Kundenorientierung insbesondere durch Attraktivierung der bestehenden Bäder sein.

Zwischen der Stadtverwaltung und den Stadtwerken wurde bereits 2013 – unterstützt durch die Gutachter con.pro - geprüft, inwieweit Verbesserungspotentiale für die Auslastung der städtischen Bäder bestehen und inwieweit insbesondere diese Auslastungserhöhung durch Marketingmaßnahmen erreicht werden kann.

Dabei wurden vom Gutachter **Synergieeffekte einer intensiveren Kooperation** zwischen den städtischen Bädern und den Stadtwerken aufgezeigt:

- Durchführung von Cross-Promotion-Aktivitäten zwischen den städtischen Bädern und den SWMS sowie Beteiligung an Marketingkampagnen der SWMS, u. a. kombinierte Bus- und Eintrittstickets etc.
- Einbindung der städtischen Bäder in das PlusCard-Modell der SWMS
- Durchführung von Veranstaltungen in den Bädern in Kooperation mit den SWMS (und anderen Kooperationspartnern)
- Prüfung der Einführung einer gemeinsamen Technischen Task Force bzw. eines Technical Facility Management durch die SWMS

Um mögliche Ansatzpunkte der Vorteilhaftigkeit einer engeren Kooperation zwischen Bäderbereich und Stadtwerken zu entwickeln, wird aus den oben genannten Gründen vorgeschlagen, zunächst einen gemeinsamen Workshop zwischen Stadt und Stadtwerken unter externer Moderation durchzuführen, um insbesondere Möglichkeiten einer Nutzung der Kundenbindungsinstrumente durch die Stadtwerke-Plus Karte zu entwickeln.

Ein Modellprojekt zur Attraktivitätssteigerung soll dabei zunächst auf die publikumsintensiven Bäder mit starker Kundenorientierung ausgerichtet sein.

In dem Kontext soll auch ein Konzept zur Veränderung der Öffnungszeiten erarbeitet werden. Zum weiteren Vorgehen hierzu soll ein gesondertes Schreiben des Sportamtes an den Sportausschuss Auskunft geben.

I.V.
gez.

I.V.
gez.

Reinkemeier
Stadtkämmerer

Wilkens
Stadträtin