



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2022

**Nr. 11 Staatstheater Mainz GmbH
- Zuwendungsverfahren mangelhaft, kein
Landesinteresse für Restaurantbetrieb,
Steuerbefreiung des Theaterbetriebs
gefährdet -**

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 11

**Staatstheater Mainz GmbH
- Zuwendungsverfahren mangelhaft, kein Landesinteresse für Restaurantbetrieb, Steuerbefreiung des Theaterbetriebs gefährdet -**

Die vom Land geförderte Staatstheater Mainz GmbH verfügte über 4,4 Mio. € Eigenkapital, das sie im Wesentlichen aus Überschüssen gebildet hatte. Dieses war bislang nicht zu einer Verminderung der Zuschüsse genutzt worden. Das Zuwendungsverfahren wies erhebliche Mängel auf. Insbesondere fehlten erforderliche Verwendungsnachweise sowie die Veröffentlichung einer Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Gesellschaft im Haushaltsplan des Landes.

Den Entscheidungen des Aufsichtsrats im März 2020 zur langfristigen Anmietung des heutigen Restaurants „Zum grünen Kakadu“, ehemals „Haus des Deutschen Weines“, sowie zur Übernahme der Theatergastronomie lagen überholte Planzahlen zugrunde. Aktualisierte Zahlen hätten statt zu einem erwarteten Gesamtgewinn bis zum Geschäftsjahr 2022/23 zu einem Gesamtverlust von 0,3 Mio. € geführt. Mittelfristig ist mit weiteren Defiziten zu rechnen.

Für das Geschäftsjahr 2020/21 hatte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat keinen Wirtschaftsplan für den Gastronomiebetrieb zur Beschlussfassung vorgelegt.

Weder für den gesamten Gastronomiebetrieb noch für Teilbereiche war geprüft worden, ob der (weitere) Betrieb in privater Hand möglich ist. Für den Betrieb des Restaurants „Zum grünen Kakadu“ fehlte das erforderliche wichtige Landesinteresse. Art und Umfang der wirtschaftlichen Betätigung gehen über den im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gegenstand des Unternehmens hinaus.

Die Wirtschaftlichkeit des Gastronomiebetriebs wurde nicht hinreichend geprüft. Bei dauerhaften Zuschüssen an die Gastronomie ist die Gemeinnützigkeit des Theaterbetriebs gefährdet. Die Trennungsrechnung ermöglichte noch keine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten von Theaterbetrieb und Gastronomie.

1 Allgemeines

Das Land und die Stadt Mainz vereinbarten im Jahr 1989 die Überführung des Mehrspartentheaters der Stadt Mainz in ein Staatstheater.¹ Für dessen Betrieb gründeten sie die Staatstheater Mainz GmbH. Bis 2019 waren die Gesellschafter jeweils im Umfang von 50 % am Stammkapital von 51.129 € beteiligt. Im Zuge der Erhöhung des Stammkapitals auf 52.000 € ordneten sie die Beteiligungsverhältnisse neu. Durch die Übernahme von städtischen Anteilen wuchs die Beteiligungsquote des Landes auf 53 % an. Die Stadt Mainz hält derzeit 47 % der Anteile.

¹ Theatervertrag vom 15. Juni 1989.

Gegenstand der Gesellschaft ist ein Mehrsparten-Theater (Musiktheater, Ballett, Schauspiel mit Kinder- und Jugendtheater, Orchester einschließlich Konzertwesen). Sie „darf sich an anderen Unternehmen insbesondere gleicher oder verwandter Art beteiligen sowie solche Unternehmen gründen“. ² Nach dem Gesellschaftsvertrag darf sie ausschließlich gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verfolgen. ²

Die Gesellschaft finanzierte ihren Betrieb im Wesentlichen durch Betriebskostenzuschüsse der beiden Gesellschafter sowie Umsatzerlöse aus dem Theaterbetrieb. Bis zum Geschäftsjahr 2017/18 ³ übernahmen Land und Stadt die Betriebskosten, die nicht durch Erträge gedeckt waren, je zur Hälfte. ⁴ Mit der Neuordnung der Gesellschafteranteile wurden die Finanzierungsanteile schrittweise an die geänderten Beteiligungsverhältnisse angepasst.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft sowie deren Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Geschäftsjahren 2016/17 bis 2020/21 geprüft. ⁵ Anlass der Prüfung war die Anmietung und Übernahme des ehemaligen Restaurants „Haus des Deutschen Weines“ (HDW) sowie der Theatergastronomie ⁶ in eigene Zuständigkeit. Das Restaurant wird unter der Bezeichnung „Zum grünen Kakadu“ und der dazugehörige Veranstaltungsraum als „Kakadu Bar“ weitergeführt.

Die Wirtschaftlichkeit des Theaterbetriebs hat der Rechnungshof nicht geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zuwendungsverfahren mit erheblichen Mängeln behaftet

2.1.1 Betriebskostenzuschüsse für den Theaterbetrieb

Die Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft entwickelte sich wie folgt:

	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
Betriebliche Kennzahlen	- in T€ -			
Eigenkapital	1.915	3.193	3.510	4.397
darunter: Jahresüberschuss	525	1.279	317	886
Umsatzerlöse	5.238	4.416	3.982	3.510
Betriebskostenzuschuss Anteil Land	11.712	12.411	13.431	14.184

Die Gesellschaft erzielte in den Geschäftsjahren 2016/17 bis 2019/20 positive Jahresergebnisse zwischen 0,3 Mio. € und 1,3 Mio. €. Das Eigenkapital verdoppelte sich auf 4,4 Mio. €.

Im Theatervertrag verpflichten sich die Gesellschafter, den Fehlbedarf im Theaterbetrieb (ideeller Bereich) anteilig zu finanzieren. Die Ertragslage war maßgeblich

² § 2 Gesellschaftsvertrag.

³ Das Geschäftsjahr der Staatstheater Mainz GmbH orientiert sich an den Spielzeiten und beginnt jeweils am 1. August und endet am 31. Juli des Folgejahres.

⁴ § 5 Abs. 2 Theatervertrag vom 15. Juni 1989.

⁵ § 24 Gesellschaftsvertrag und § 92 Abs. 1 LHO.

⁶ Die Theatergastronomie umfasst die Flächen des ehemaligen Theaterrestaurants „PUR“, die Kantine sowie die Pausen- und Sonderbewirtung.

geprägt durch die jährlichen Betriebskostenzuschüsse der Gesellschafter, die innerhalb dieses Zeitraums um 4,1 Mio. € auf 28,4 Mio. €⁷ anstiegen. Davon entfiel auf das Land zuletzt ein Anteil von 14,2 Mio. €.⁸ Demgegenüber gingen die Umsatzerlöse um 1,7 Mio. € zurück.⁹

Am Ende des Geschäftsjahres 2019/20 verfügte die Gesellschaft über ein testiertes Eigenkapital von 4,4 Mio. €, das sie nahezu vollständig aus Jahresüberschüssen gebildet hatte. Es war bislang nicht zu einer Verminderung der Zuschüsse genutzt worden. Eine teilweise Abschmelzung war erstmals im Geschäftsjahr 2021/22 vorgesehen. Hierfür wurde im Finanzplan ein neu geschaffener Sammelposten „Finanzierung aus Rücklagen und Einsparungen“ von 2,1 Mio. € veranschlagt, der zuschussmindernd in Abzug gebracht werden sollte. Nähere Erläuterungen hierzu fehlten. Im Geschäftsjahr 2019/20 wurde mit dem Betriebskostenzuschuss auch der Verlust aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ von 360.000 € finanziert.¹⁰

Die Jahresüberschüsse ganz oder teilweise in der Gesellschaft zu belassen, ist bei einer Fehlbedarfsfinanzierung grundsätzlich nicht zulässig. Außerdem entspricht der veranschlagte Sammelposten, der auch „Einsparungen“ umfasst, nicht einer ordnungsgemäßen Gliederung des Wirtschaftsplans. Er zeigt nicht eindeutig auf, wie mit den überhöhten Betriebskostenzuschüssen der vergangenen Jahre umgegangen werden soll.

Das Ministerium der Finanzen (nachfolgend: Ministerium)¹¹ hat mitgeteilt, das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration (Fachressort) erachte es als angemessen, bei der Bemessung des Betriebskostenzuschusses der Gesellschaft einen Betrag in Höhe von einem Zwölftel des Gesamtaufwands (im Geschäftsjahr 2021/22 2,8 Mio. €) als freie Liquidität unberücksichtigt zu lassen, u. a. weil sowohl die Einnahmen und Ausgaben monatlich schwanken und um für anstehende Investitionen vorzusorgen. Eine weitere zuschussmindernde Abschmelzung der „Gewinnreserven“ komme erst ab dem Geschäftsjahr 2025/26 in Betracht. Die Bildung des Sammelpostens sei ausnahmsweise wegen pandemiebedingter Sondereffekte erfolgt, um weiteren Zuschussbedarf zu vermeiden. Hinsichtlich des Verlustausgleichs 2019/20 seien die Gesellschafter davon ausgegangen, dass die Gastronomie zukünftig Überschüsse erzielen werde und die in Anspruch genommenen Finanzmittel wieder dem ideellen Bereich zugeführt würden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass eine Fehlbedarfsfinanzierung grundsätzlich nicht zum Aufbau von Liquiditätspuffern dient. Die Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft kann durch andere Maßnahmen gewährleistet werden, wie etwa durch einen bedarfsorientierten Mittelabruf bis zu zwei Monate vor der zweckentsprechenden Verwendung. Ein Bedarf für freie Liquidität in Höhe von einem Zwölftel des Gesamtaufwands ist nicht nachvollziehbar. Künftige Zuschüsse sind an dem voraussichtlichen Fehlbedarf zu orientieren. Zu viel gezahlte Zuwendungen sind zurückzuzahlen.

⁷ Einschließlich der Kosten für die Pacht der Theatergrundstücke, welche die Stadt Mainz außerhalb der Quotierung trägt.

⁸ Die Mittel sind in Kapitel 15 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich Titel 682 01 Zuschuss an die Staatstheater Mainz GmbH - KFA-Mittel veranschlagt.

⁹ In den Umsatzerlösen des Geschäftsjahres 2019/20 sind erstmals neben den Erlösen aus dem Theaterbetrieb auch Umsätze aus der Gastronomie von 473.000 € enthalten.

¹⁰ Ohne Berücksichtigung der Gemeinkosten.

¹¹ Die Stellungnahmen des Ministeriums der Finanzen erfolgten in Abstimmung mit dem Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration.

2.1.2 Verwendungsnachweis, Veröffentlichung im Haushalt und Angaben im Zuwendungsbescheid

Das Fachressort setzte die anteiligen Betriebskostenzuschüsse jeweils vor Beginn des Geschäftsjahres anhand des Wirtschaftsplans der Gesellschaft fest. Hierzu erließ es einen Zuwendungsbescheid, in dem es im Wesentlichen nur die Höhe des Zuschusses und dessen Auszahlung regelte.

Die Zuwendungen des Landes zur Grundförderung dienen der Aufrechterhaltung des laufenden Geschäftsbetriebs der Gesellschaft und nicht einem einzelnen abgegrenzten Projekt. Dementsprechend weist die Mitgesellschafterin Stadt Mainz ihre Zuwendungen auch als institutionelle Förderung aus. Nach dem Theatervertrag übernehmen die Gesellschafter die nicht durch Erträge gedeckten Betriebskosten. Aus der Finanzierungsform (institutionelle Förderung) und der Finanzierungsart (Fehlbedarfsfinanzierung) ergeben sich formelle und inhaltliche Anforderungen¹² an das Zuwendungsverfahren, die nicht erfüllt waren. Im Zuwendungsbescheid fehlten wichtige Konkretisierungen der Bewilligung wie die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks, die Finanzierungsform und -art und der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben sowie die Pflicht zur Vorlage eines Verwendungsnachweises. Deshalb konnten die Betriebskostenzuschüsse nicht auf den tatsächlichen Fehlbedarf und den ideellen Bereich (Theaterbetrieb) begrenzt werden. Im Landeshaushalt fehlte die nach § 26 Abs. 3 Nr. 2 LHO erforderliche Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der geförderten Gesellschaft.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Fachressort halte eine Fehlbedarfsfinanzierung nicht für angemessen. Die Gesellschaft trage ein erhebliches Kostenrisiko. Schlüsselpositionen des Wirtschaftsplans, wie z. B. Personalkosten und Einnahmen, seien schwer kalkulierbar und nur bedingt beeinflussbar. Eine Verwendungsnachweisprüfung erfolge in besonders umfangreicher Form dergestalt, dass ein Wirtschaftsprüfungsinstitut einen Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses erstelle. Der Zuwendungszweck werde im Zuwendungsbescheid durch den Bezug auf den jeweiligen Beschluss des Aufsichtsrats über den Wirtschaftsplan und die Zuschusshöhe eindeutig festgelegt. Das Fachressort setze diesen Beschluss durch den Erlass des Zuwendungsbescheides um. Es werde die Förderbescheide künftig noch expliziter formulieren. Zu den aufgeworfenen Fragen habe es vertiefende Gespräche sowohl landesintern als auch mit der Mitgesellschafterin und der Geschäftsführung des Staatstheaters initiiert.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Theatervertrag eine Fehlbedarfsfinanzierung für den ideellen Bereich vorsieht. Insoweit steht dem Fachressort kein Ermessen zu. Auf die Vorlage eines Verwendungsnachweises und dessen Prüfung durch die bewilligende Stelle kann nicht verzichtet werden. Sie hat zu entscheiden, ob mit den eingesetzten öffentlichen Geldern das Ziel der Förderung erreicht wurde. Die Prüfung des Jahresabschlusses durch einen Wirtschaftsprüfer dient anderen Zwecken. Der Verweis im Förderbescheid auf den betreffenden Aufsichtsratsbeschluss beschreibt den Zuwendungszweck nicht hinreichend genau. Nach der Erweiterung des Tätigkeitsbereichs des Unternehmens auf die Gastronomie gewinnt dieser Aspekt eine besondere Bedeutung und bedarf einer eingehenden Prüfung.

2.2 Überholte und wenig aussagekräftige Planungen

Die Gesellschaft hat für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Der Wirtschaftsführung ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Ab dem Geschäftsjahr 2019/20 erstellte die Staatstheater Mainz GmbH regelmäßig gesonderte Pläne für den ideellen Bereich (Theaterbetrieb) und den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“.

¹² Nr. 4.2 zu § 44 Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO).

Zu den Plänen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Die Planzahlen, die dem Aufsichtsrat am 23. März 2020 als Entscheidungsgrundlage für die Genehmigung des langfristigen Mietvertrags über die Anmietung des ehemaligen Restaurants HDW vorlagen, waren überholt. Bei einer Aktualisierung hätte sich für den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ bis zum Geschäftsjahr 2022/23 ein um 545.000 € niedrigeres Ergebnis und damit ein Gesamtverlust von 295.000 € ergeben.¹³ Darüber hinaus wäre es dringend geboten gewesen, pandemiebedingte Auswirkungen in unterschiedlichen Szenarien zu berücksichtigen.¹⁴ Die steuer- und beihilferechtlichen Beurteilungen des Gastronomiekonzepts waren daher wenig aussagekräftig.
- Für das Geschäftsjahr 2020/21 legte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat keinen Wirtschaftsplan für den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ zur Beschlussfassung vor.
- In den Plänen wurde der Ausgleich der Verluste aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ mit Mitteln aus dem ideellen Bereich nicht immer transparent dargestellt. Außerdem fehlte eine verursachungsgerechte Zuordnung der Gemeinkosten. Dadurch war nicht sichergestellt, dass die im Landeshaushalt veranschlagten Betriebskostenzuschüsse auf den Fehlbedarf im ideellen Bereich begrenzt blieben.

Das Ministerium hat zu den überholten Planansätzen erklärt, die Geschäftsführung habe eine verstärkte Berichterstattung zugesagt. Sie werde künftig darauf achten, den Aufsichtsrat nicht nur zu informieren, sondern die Vorgänge auch durch Beschlussfassung abzusichern. Zur transparenten Darstellung des Verlustausgleichs mit Mitteln aus dem ideellen Bereich hätten die Vertreter des Landes die Gesellschaft aufgefordert, künftig die Vollständigkeit und Schlüssigkeit sowie die Gliederung der Wirtschaftspläne stärker in den Blick zu nehmen sowie aktualisierte (steuer- und beihilferechtliche) Expertisen vorzulegen. In den Wirtschaftsplänen werde eine Trennung der Gemeinkosten erfolgen.

2.3 Rechtliche und wirtschaftliche Voraussetzungen des Gastronomiebetriebs fraglich

2.3.1 Anforderungen an das Gastronomiekonzept

Die Ministerien sahen für eine Aufnahme des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ Folgendes als notwendig an:

- Für den Gastronomiebetrieb sollte ein wichtiges Interesse des Landes gemäß § 65 Abs. 1 LHO bestehen, das vom Gesellschaftsvertrag gedeckt ist.
- Die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens sollte basierend auf einem Businessplan extern bestätigt sowie dessen Vereinbarkeit mit Beihilfe- und Gemeinnützigkeitsrecht belegt sein.
- Zur Abgrenzung vom regulären Theaterbetrieb sollte eine Trennungsrechnung eingerichtet werden.

Die Gesellschaft erstellte einen Businessplan, in dem sie auch das Konzept für einen Gastronomiebetrieb in Eigenregie darlegte. Diesen gliederte sie in die drei Abteilungen Kantine, Pausen- und Sonderbewirtung sowie Restaurant. Eine Teilfläche im

¹³ Die Planzahlen für die Geschäftsjahre 2019/20 bis 2022/23, die vom 22. November 2019 datierten, wiesen einen Gesamtgewinn von 250.000 € aus. Bei einer Aktualisierung wären die Minderumsätze aus dem Probetrieb des Restaurants HDW im Januar und Februar 2020 zu berücksichtigen gewesen. Zudem war der in dem langfristigen Mietvertrag über die Anmietung des ehemaligen Restaurants vereinbarte Mietaufwand höher als zuvor geplant.

¹⁴ Am 20. März 2020 wurde ein weitgehendes Kontaktverbot (Lockdown) eingeführt. Die Gastronomiebetriebe wurden geschlossen. Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 Zweite Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 20. März 2020, GVBl. 2020, S. 78.

Obergeschoss des Restaurants sollte vorrangig dem Theaterbetrieb als Veranstaltungsraum zur Verfügung stehen. Die beabsichtigte Nutzung war noch nicht konkretisiert.

Schwerpunkt des Konzepts war, das ehemalige Restaurant HDW nach Grundsanierung und Umgestaltung mit einer neuen Ausrichtung weiterzuführen. Dadurch sollte eine „kreative Einheit von Theater und Gastronomie“ geschaffen werden. Insbesondere sollte diese „auf spielerische Weise thematische Bezüge zum aktuellen Spielplan des Staatstheaters herstellen“.

Die Geschäftsführung legte dem Aufsichtsrat in der Sitzung am 22. November 2019 u. a. den Businessplan vor. Daraufhin genehmigte er die Umsetzung des Gastronomiekonzepts. Dabei sollte das Restaurant zunächst im Probetrieb geführt werden. Anschließend stimmte der Aufsichtsrat im März 2020 zu, den langfristigen Mietvertrag über die Anmietung des Restaurants abzuschließen. Hierbei waren, wie im Folgenden ausgeführt, die vom Ministerium aufgestellten Voraussetzungen für die Umsetzung des Gastronomiekonzepts nicht vollständig erfüllt.

2.3.2 Wichtiges Interesse des Landes

Bei den örtlichen Erhebungen legten die Ministerien keine Unterlagen vor, die eine Prüfung des wichtigen Interesses des Landes an der Umsetzung des Gastronomiekonzeptes belegt hätten. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist ein wichtiges Landesinteresse für den Betrieb des Restaurants auch nicht zu erkennen. Zudem können private Anbieter diese Leistung ebenso gut oder besser erbringen.

Für den Veranstaltungsraum standen ein Nutzungskonzept und eine Inbetriebnahme noch aus, daher konnte das Landesinteresse an dieser Teilfläche nicht zweifelsfrei beurteilt werden. Bezüglich der Abteilungen Kantine sowie Pausen- und Sonderbewirtung ist es zwar denkbar, dass diese als betriebliche Sozialeinrichtung bzw. nicht prägendes Nebengeschäft mit dem Interesse des Landes an einem Theaterbetrieb vereinbar sind. Allerdings wäre hier vorrangig die Vorteilhaftigkeit einer Auslagerung auf Private zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Privatisierung des gesamten wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ oder alternativ einzelner Abteilungen zu prüfen. Darüber hinaus sollte die dauerhafte Anmietung der Teilfläche „Veranstaltungsraum“ einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Hierbei wäre zu untersuchen, ob eine nur bedarfsweise Anmietung der Teilfläche vorteilhafter wäre. Im Hinblick auf möglicherweise rechtlich unterschiedliche Bewertungen der einzelnen Teile des Gastronomiebetriebs sollte die Gesellschaft eine aussagekräftige Spartenrechnung¹⁵ einschließlich einer verursachungsgerechten Gemeinkostenverteilung einrichten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es erachte es nicht als sachgerecht, das Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses isoliert für jeden Teilbereich der Gastronomie zu prüfen. Zur Kosten-Nutzen-Analyse für die Anmietung der Teilfläche Veranstaltungsraum habe die Gesellschaft vorgetragen, ohne das Restaurant und insbesondere dessen Küche sei ein erfolgreicher Gesamtbetrieb nicht möglich. Die Prüfung einer Privatisierung sei allenfalls dann möglich, wenn der Businessplan einer Interessentin oder eines Interessenten vorläge. Die Gesellschaft sei aufgefordert worden, unter Hinzuziehung externer Beratungsexpertise die vom Rechnungshof vorgeschlagene Spartenrechnung einschließlich einer verursachungsgerechten Gemeinkostenverteilung einzurichten.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass sich die Ministerien hinsichtlich der Beurteilung, ob eine (Teil-)Privatisierung rechtlich und wirtschaftlich geboten ist, nicht nur

¹⁵ Bei einer Untergliederung in folgende Sparten: 1.) Restaurant „Zum grünen Kakadu“, 2.) Veranstaltungsraum „Kakadu Bar“, 3.) Kantine, 4.) Pausen- und Sonderbewirtung.

auf die Einschätzung der Gesellschaft stützen dürfen. Ohne eine tiefer gehende eigene Untersuchung kann die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens nicht beurteilt werden. Eine Initiativbewerbung einer Interessentin oder eines Interessenten ist hierzu nicht erforderlich. Das Herauslösen einzelner Bestandteile aus dem Gesamtkonzept erscheint möglich, da auch vor der Übernahme einzelne Abteilungen von unterschiedlichen Akteuren bewirtschaftet wurden. Die Umsetzung des Gesamtkonzepts kann durch vertragliche Vereinbarungen sichergestellt werden.

2.3.3 Vereinbarkeit mit dem Gesellschaftsvertrag

Die Ministerien hielten das Gastronomiekonzept für mit dem Gesellschaftsvertrag vereinbar. Zur Begründung verwies das Fachressort auf die ausgewiesene kulturell motivierte Nutzung des gastronomischen Betriebs.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ nicht durch den Gesellschaftsvertrag gedeckt. Art und Umfang der wirtschaftlichen Betätigung gehen über den im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gegenstand des Unternehmens „Betrieb eines Theaters“ hinaus. Dies ergibt sich schon daraus, dass das Restaurant Gästen auch unabhängig von einem Theaterbesuch zur Verfügung steht. Nach den Plänen der Gesellschaft soll die Gastronomie mehr als ein Drittel der im operativen Geschäft erzielten Erträge erwirtschaften. Vor diesem Hintergrund kann auch nicht von einer nur untergeordneten Bedeutung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs ausgegangen werden.

Die Steuerabteilung des Ministeriums hat darauf hingewiesen, dass die Aufnahme der Gastronomie in den Unternehmensgegenstand der Gesellschaft noch unter dem Gesichtspunkt der Gemeinnützigkeit geprüft werden müsse. Der Rechnungshof hat empfohlen, Lösungsmöglichkeiten, wie etwa die Gründung einer Betriebsgesellschaft, zu untersuchen.

Nach dem Gesellschaftsvertrag bedarf die Aufnahme eines neuen Geschäftszweigs oder einer neuen Aufgabe der Zustimmung der Gesellschafterversammlung. Der Aufsichtsrat stimmte der Aufnahme des Gastronomiebetriebs zwar zu, nicht aber die Gesellschafterversammlung.

Das Ministerium hat erklärt, derzeit werde geprüft, welches Gremium der Gesellschaftsvertrag für die Genehmigung des gastronomischen Engagements vorsehe. Sollte ein Gesellschafterbeschluss erforderlich sein, werde dieser zum Gegenstand der Beratungen der nächsten Gremiensitzung gemacht.

2.3.4 Wirtschaftlichkeit des Gastronomiekonzepts

Im Hinblick auf die oben genannten Vorgaben der Ministerien beauftragte die Gesellschaft eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, den Businessplan einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Letztere stellte fest, dass die getroffenen Annahmen zum Ansatz der Erträge und Aufwendungen sowie zu deren Entwicklung plausibel abgeleitet worden seien. Die Erfolgsaussichten des Vorhabens wurden dabei nicht beurteilt.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass den zuständigen Organen bei einer solch bedeutsamen Investition wie dem Gastronomiekonzept eine sorgfältig aufgestellte Wirtschaftlichkeitsberechnung¹⁶ vorzulegen ist. Diese enthält üblicherweise eine kurze Begründung der Ansätze der Erträge und Aufwendungen einschließlich einer Risikoabschätzung, eine monetäre Wirtschaftlichkeitsberechnung sowie Lösungsalternativen. Zusammenfassend weist sie ein Ergebnis mit einer Empfehlung aus. Darüber hinaus muss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mindestens Aussagen zu möglichen Zielkonflikten sowie Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen enthalten.

¹⁶ Vgl. § 7 Abs. 2 LHO.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Anregung des Rechnungshofs folgend habe es die Geschäftsführung aufgefordert, eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsberechnung vorzulegen.

2.3.5 Gemeinnützigkeit des Theaterbetriebs

Die Gesellschaft beauftragte eine Steuerberatungsgesellschaft mit der steuerlichen Beurteilung des Gastronomiekonzepts. Letztere machte darauf aufmerksam, dass der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ keinen laufenden Totalverlust erzeugen dürfe. Bei dauerhaften Defiziten bestehe die Gefahr, dass diese mit Mitteln aus dem ideellen Bereich ausgeglichen würden. Allerdings toleriere die Finanzverwaltung bei einem neuen Betrieb Anlaufverluste für einen Zeitraum von in der Regel drei Jahren. Danach seien die hierfür in Anspruch genommenen Mittel wieder in den ideellen Bereich zurückzuführen.

Basierend auf den zuletzt vorgelegten Planzahlen der Gesellschaft ist für den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ bis zum Geschäftsjahr 2022/23 mit Verlusten von zusammen fast 640.000 € zu rechnen. Dieses Gesamtergebnis soll sich bis zum Geschäftsjahr 2025/26 auf ein Defizit von 54.000 € verringern.¹⁷ Bei diesen Ergebnissen sind interne Leistungsverrechnungen noch nicht berücksichtigt.¹⁸ Verluste aus der wirtschaftlichen Betätigung dürfen nicht dauerhaft durch Mittel aus dem ideellen Bereich finanziert werden.

Das Ministerium hat auf pandemiebedingte Verwaltungs- und Vollzugserleichterungen hinsichtlich der steuerlichen Fragestellungen verwiesen. Es hat mitgeteilt, die Gesellschaft werde - einer Empfehlung seiner Steuerabteilung folgend - eine verbindliche Auskunft des zuständigen Finanzamts einholen. Sie sei gehalten, im Rahmen der in Auftrag gegebenen Analyse der Wirtschaftlichkeit der Gastronomie auch eine steuerliche Bewertung der (prognostizierten) Ergebnisse vornehmen zu lassen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Grundsatz, nach dem Verluste aus einer wirtschaftlichen Bestätigung nicht dauerhaft durch Mittel aus dem ideellen Bereich ausgeglichen werden dürfen, auch bei Berücksichtigung der pandemiebedingten Verwaltungs- und Vollzugserleichterungen gilt.¹⁹

2.3.6 Beihilferechtliche Konformität

Die Gesellschaft beauftragte eine Rechtsanwaltskanzlei mit einer „ersten rechtlichen Einschätzung“ der jährlichen Betriebskostenzuschüsse der Gesellschafter hinsichtlich ihrer EU-Beihilfekonformität. Dabei beschränkte sich die Kanzlei im Wesentlichen darauf, die jährlichen Betriebskostenzuschüsse im ideellen Bereich zu bewerten. Der Theaterbetrieb dürfte nicht die Kosten im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ ausgleichen. Daher empfahl die Kanzlei, die nicht ausgleichsfähigen Kosten in der Rechnungslegung des Unternehmens getrennt darzustellen (Trennungsrechnung). Eine separate beihilferechtliche Beurteilung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ sei nicht erforderlich, da dieser keine (dauerhaften) Verluste erzielen und nicht auf Zuschüsse angewiesen sein dürfe.

¹⁷ In das Gesamtergebnis wurde jeweils der Verlust aus dem Geschäftsjahr 2019/20 von 360.000 € (vgl. Teilziffer 2.1.1), die Hochrechnung für das Geschäftsjahr 2020/21 (Stand Februar 2021) und die Planzahlen für die Folgejahre (Stand März 2021) einberechnet.

¹⁸ Bei einer Hochrechnung unter Berücksichtigung von geschätzten Gemeinkosten ergibt sich bis zum Geschäftsjahr 2025/26 ein Gesamtverlust von 450.000 €.

¹⁹ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): FAQ „Corona“ (Steuern) vom 14. Dezember 2021, Teil XI Nr. 10.

Die Konformität des Gastronomievorhabens mit dem Beihilferecht wurde nicht hinreichend geklärt. Es fehlte eine vertiefte Bewertung, ob das Gastronomiekonzept mit dem Beihilferecht in Einklang steht. Auch im Rahmen der Jahresabschlussprüfung wurde bisher nicht geprüft, ob diesbezügliche Risiken ordnungsgemäß abgebildet wurden. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, den Prüfungsauftrag für die Jahresabschlussprüfung um eine gesonderte Prüfung beihilferechtlicher Sachverhalte zu erweitern.²⁰

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Vertreter des Landes hätten die Gesellschaft aufgefordert, den Prüfauftrag entsprechend zu erweitern.

2.3.7 Erfolgskontrolle

Die Ministerien und die Gesellschaft planten nicht, den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ innerhalb eines angemessenen Zeitraums einer eingehenden Erfolgskontrolle (Evaluierung) zu unterziehen.

Der Rechnungshof hat auch im Hinblick auf die steuer- und beihilferechtlichen Risiken empfohlen, eine solche Überprüfung vorzunehmen. Hierbei sollte untersucht werden, ob die in Teilziffer 2.3.1 genannten Voraussetzungen für die Umsetzung des Gastronomiekonzepts erfüllt sind. Die Festlegung des Evaluierungszeitraums und -zeitpunktes sollte sich insbesondere an der steuerlichen Frist für unschädliche Anlaufverluste orientieren.²¹

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe die Gesellschaft gebeten, im Rahmen der Quartalsberichterstattung regelmäßig gesondert zum wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zu berichten. Im Übrigen würden die erforderlichen Geschäftszahlen im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses behandelt.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass eine Evaluierung die sach- und fachgerechte Untersuchung und Bewertung eines Projekts umfasst. Sie dient grundsätzlich dazu, die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu überprüfen. Die bislang vorgetragenen Maßnahmen sind hierfür wenig geeignet. Sie dienen eher der fortlaufenden Überwachung und nicht einer stichtagsbezogenen Erfolgskontrolle. Darüber hinaus prognostiziert die Gesellschaft zumindest bis zum Geschäftsjahr 2025/26 einen Gesamtverlust aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“. Insoweit ist es geboten, eine gesonderte Überprüfung nach den genannten Kriterien vorzunehmen.

2.3.8 Trennungsrechnung

Für das Geschäftsjahr 2019/20 nahm die Gesellschaft eine Abgrenzung der Erlöse und Einnahmen sowie Personal- und Sachkosten des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ vom Theaterbetrieb in der Finanzbuchhaltung vor. Hierbei berücksichtigte sie allerdings keine internen Leistungsverrechnungen. Auch eine Aufteilung der Gemeinkosten fehlte. Ab dem Geschäftsjahr 2020/21 richtete die Gesellschaft eine Trennungsrechnung ein, die eine Zuordnung der indirekten Kosten (Gemeinkosten) auf die verschiedenen Betriebsteile ermöglichen sollte.

Der Rechnungshof hat empfohlen, eine Trennungsrechnung nach beihilferechtlichen Gesichtspunkten und in die oben erwähnten Sparten²² untergliedert zu erstellen. Er unterstützt das Ansinnen der Gesellschaft, die Trennungsrechnung durch einen Wirtschaftsprüfer testieren zu lassen.

²⁰ Diese Prüfung sollte anhand des Prüfungsstandards IDW PS 700 erfolgen.

²¹ Vgl. Beitrag Nr. 11, Tz. 2.3.5, dieses Jahresberichts.

²² Vgl. Beitrag Nr. 11, Tz. 2.3.2, dieses Jahresberichts.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Vertreter des Landes hätten die Geschäftsführung aufgefordert, die Trennungsrechnung entsprechend zu erstellen und für das Geschäftsjahr 2020/21 mit entsprechendem Testat dem Rechnungshof vorzulegen.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, über die Vertreter des Landes in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft

- a) Wirtschaftspläne aussagekräftiger gestaltet, eine Trennung der Gemeinkosten in den Wirtschaftsplänen vornimmt, den gesellschaftsrechtlichen Anforderungen an das Planungswesen und der Berichtspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat stärker nachkommt sowie aktualisierte steuer- und beihilferechtliche Expertisen einholt,
- b) eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Gastronomiekonzept vorlegt,
- c) eine verbindliche Auskunft des Finanzamts hinsichtlich der Steuerbefreiung für den ideellen Bereich einholt und den (prognostizierten) Gesamtverlust der Gastronomie einer steuerlichen Bewertung unterzieht,
- d) die Jahresabschlussprüfung um eine gesonderte Prüfung beihilferechtlicher Sachverhalte erweitert,
- e) eine nach beihilferechtlichen Gesichtspunkten erstellte Trennungsrechnung vorhält und diese für das Geschäftsjahr 2020/21 testiert vorlegt.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zu viel gezahlte und zweckfremd verwendete Zuwendungen zuschussmindernd zu berücksichtigen,
- b) das Zuwendungsverfahren und den -bescheid an den haushaltsrechtlichen Bestimmungen auszurichten, insbesondere die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung zu prüfen sowie die Einnahmen und Ausgaben der Gesellschaft im Landeshaushalt zu veröffentlichen,
- c) eine (Teil-)Privatisierung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ umfassend zu prüfen,
- d) konkrete Lösungsmöglichkeiten zu den steuer- und gesellschaftsrechtlichen Fragestellungen aufzuzeigen und den notwendigen Beschluss der Gesellschafterversammlung zur Aufnahme des Gastronomiebetriebs nachzuholen,
- e) den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ einer grundlegenden Erfolgskontrolle (Evaluierung) zu unterziehen und hierbei einen Evaluierungszeitraum und -zeitpunkt festzulegen, der die aufgezeigten Risiken angemessen berücksichtigt,
- f) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.