

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Ausschuss für Kultur, Integration und Gleichstellung**
zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff:	Übernahme der Tübinger Musikschule in kommunale Trägerschaft
Bezug:	Vorlagen 173/2011, 536a/2012, 236/2013 und 277/2013
Anlagen: 1	Anlage 1 Gebührenordnung

Beschlussantrag:

1. Die Verwaltung bereitet in Abstimmung mit dem Vorstand des Vereins „Tübinger Musikschule e.V.“ die Übernahme der Tübinger Musikschule in die Stadtverwaltung Tübingen vor. Der städtische Vertreter der Mitgliederversammlung im Verein „Tübinger Musikschule e.V.“ wird beauftragt, mit diesem Beschlussantrag die notwendigen Voraussetzungen seitens der Musikschule für die Vorbereitungsarbeiten für eine mögliche Übernahme zu schaffen. Angestrebt wird als Übernahmedatum der 01.01.2014.
2. Zur Sicherung eines wirtschaftlichen Betriebs wird die künftige städtische Musikschule in der Form eines Eigenbetriebs geführt.
3. Es soll ein Betriebsübergang stattfinden, wenn im Rahmen der Übernahmepvorbereitung keine unverhältnismäßigen Risiken auftreten, die gegen diesen Schritt sprechen. Eine Neugründung nach Insolvenz oder Auflösung soll vermieden werden. In beiden Fällen ist der Gemeinderat erneut zu informieren.
4. Die Verwaltung wird beauftragt, eine Gebühren- bzw. Entgeltregelung vorzulegen, die der bisherigen Tarifordnung der Musikschule e.V. entspricht.

Ziel:

Die Verwaltung soll durch den Beschluss in die Lage versetzt werden, die Tübinger Musikschule in eine kommunale Struktur, idealerweise zum 01.01.2014, zu überführen.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Im Ausschuss für Kultur, Integration und Gleichstellung am 14.03.2013 wurde die Verwaltung beauftragt, vertiefend zu prüfen, welche Konsequenzen die Übernahme der Tübinger Musikschule e.V. in eine kommunale Struktur, Fachabteilung und Kommunalen Eigenbetrieb hat, bzw. welche Rechtsform zu bevorzugen ist. Die Gründung einer GmbH wurde bereits zu diesem Zeitpunkt verworfen.

2. Sachstand

Die Kommunalisierung der Tübinger Musikschule wirft rechtliche, finanzielle und personalrechtliche Fragen auf, die nachfolgend umrissen werden.

2.1 Rechtliche Fragen

Eine kommunale Musikschule kann als Neugründung oder als Fortsetzung des bestehenden Betriebs in neuer Rechtsform entstehen,

Die Tübinger Musikschule e.V. ist kein Mitgliederverein im eigentlichen Sinne, sondern eine Trägerkonstruktion. Derzeit sind nur noch die Universitätsstadt Tübingen, der Landkreis Tübingen, sowie die Museumsgesellschaft Mitglied des Vereins. Damit ist die gesetzliche Mindestzahl von drei Mitgliedern für das Fortbestehen eines Vereins exakt erreicht.

Die Neugründung einer kommunalen Musikschule würde voraussetzen, dass der bestehende Verein aufgelöst wird. Die Kompetenz hierzu hat laut Satzung die Mitgliederversammlung. Eine Auflösung des Vereins wäre auch die zwangsläufige Folge der Kündigung der bestehenden Kreditfinanzierung des Vereins durch die Universitätsstadt Tübingen.

Geht der Gründung einer kommunalen Musikschule die Auflösung des bestehenden Vereins voraus, tendiert die Verwaltung dazu, keinen Betriebsübergang anzunehmen. Die Stadt würde dann weder das Betriebsvermögen noch die Beschäftigten übernehmen, sondern neue Verträge anbieten. Ob ein Arbeitsgericht diese Auffassung bestätigen oder den Einfluss der Stadt auf die Auflösung des Vereins als Umgehung § 613 a BGB ansehen würde, kann allerdings nicht sicher beurteilt werden.

Im Interesse eines guten Starts der kommunalen Musikschule und des Betriebsfriedens strebt die Verwaltung einen Betriebsübergang an.

Die bisher für den Verein gewährten Zuschüsse des Landes bleiben bei allen Rechtsformen einer kommunalen Trägerschaft in voller Höhe erhalten.

2.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

Eine Musikschule in kommunaler Trägerschaft wendet den TVÖD an. Die Verwaltung ist der Auffassung, dass dies politisch ohnehin geboten ist. Auch im TVÖD werden Musikpädagogen deutlich niedriger eingestuft als Lehrkräfte im öffentlichen Schulwesen. Eine noch weitere Absenkung der Entgelte ist nicht angemessen. Nach vorläufigen Berechnungen der Verwal-

tung führt die Anwendung des TVÖD zu einer Erhöhung der Personalkosten um etwa 80.000 Euro jährlich. (Anlage der Vorlage 536a/2012)

Anwendung des TVÖD heißt nach Auffassung der Verwaltung allerdings auch, dass die volle Arbeitsleistung gefordert wird. Bislang gewährte Arbeitszeitreduktionen im Rahmen des so genannten Ferienüberhangs können daher nicht weiter gewährt werden. Volle Inanspruchnahme der zusätzlichen Arbeitsstunden durch Schülerinnen und Schüler der Musikschule vorausgesetzt, können mind. 20.000 Euro Mehreinnahmen erzielt werden (Stand Vorlage 173/2011, Anlage 4). Im Saldo verbleibt durch den Wechsel auf den TVÖD eine wirtschaftliche Verschlechterung von etwa 60.000 Euro. Die Reduktion nicht beanspruchter aber bezahlter Arbeitszeit (Unterdeputate) bedeutet weiterhin eine Mehreinnahme von ca. 45.000 Euro, das das Saldo um ein Weiteres auf 15.000 Euro verringern würde

Weitere wirtschaftliche Verbesserungen erwartet die Verwaltung von einer weiteren Optimierung des Personaleinsatzes, Entwicklung neuer Angebote, einer Umkehr des Trends zum Rückgang der Schülerzahlen und einer funktionierenden Führung. Diese Effekte können nicht exakt beziffert werden, jedoch sieht die Verwaltung hier Potenziale, die in der Summe eine sechsstellige Verbesserung des Jahresergebnisses bewirken können.

Die Einnahmesituation der Musikschule ist durch relativ starke Erhöhungen der Elterngebühren in den letzten Jahren geprägt. Weitere Erhöhungen sind vermutlich nur noch unter Inkaufnahme eines nicht erwünschten Rückgangs der Schülerzahlen denkbar. Eine denkbare Überarbeitung der Gebühren zum Beispiel im Hinblick auf eine soziale Staffelung kann derzeit nicht geleistet werden. Die Verwaltung schlägt daher vor, eine Gebühren- bzw. Entgeltregelung vorzulegen, die der bisherigen Tarifordnung der Musikschule e.V. entspricht.

Eine Kommunalisierung der Musikschule würde zweckmäßigerweise zur Folge haben, dass die gesamte Personalverwaltung von der Stadt übernommen wird. Bisher hat die Stadt nur die Lohnabrechnung, nicht aber die Personalbetreuung übernommen. Hierfür entsteht voraussichtlich ein Mehrbedarf von 0,5 AK bei der FAB Personal und Organisation. Dem stehen Einsparungen für die bisherige Aufgabenerfüllung durch Externe und in der Musikschule gegenüber.

2.1 Personal und Arbeitsrecht

Bei einem Betriebsübergang im Sinne des § 613 a BGB gehen auch die bestehenden Arbeitsverträge der Lehrkräfte auf die Stadt über, wobei die Stadtverwaltung als Mitglied des kommunalen Arbeitgeberverbandes verpflichtet ist, auf alle Beschäftigten den Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD) anzuwenden. Dies ist unabhängig von den Rechtsformen Fachabteilung oder kommunaler Eigenbetrieb.

Alle 65 Beschäftigten (56 Arbeitnehmer und 7 Honorarkräfte, 2 x Altersteilzeit) sollen übernommen werden. Die Personalkosten betragen jährlich rd. EUR 2.000.000,-- €. Der Unterricht wird weiterhin in dem bislang bei der GWG Tübingen angemieteten Gebäude stattfinden.

Bislang sind die Arbeitsbedingungen bei der Tübinger Musikschule e. V. noch nicht abschließend bekannt. Es gibt unterschiedliche Vertragstypen, die an die arbeitsrechtlichen Regelungen der Stadtverwaltung angepasst werden müssen. Die Mehrheit, nämlich 40 (plus 2 x Altersteilzeit) Verträge, sind schon heute im TVöD. Durch die exakte Analyse der Einzelverträge und die Überleitung in den TVöD können sich noch Veränderungen gegenüber der bisherigen Kostenschätzung ergeben.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass die bislang theoretisch bestehende Option betriebsbedingter Kündigungen beim Verein im Fall einer kommunalen Trägerschaft nicht mehr besteht. Die Dienstvereinbarung über den Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen wird auf das Personal der Musikschule Anwendung finden. Dies ist auch wünschenswert.

Darüber hinaus ist bei einem Betriebsübergang eine Vielzahl teils komplexer Sachverhalte zu prüfen. Neben den Rechten der Beschäftigten und des Betriebsrates sind Vorschriften des Datenschutzes, zahlreiche Einzelregelungen zu Urlaub- und Arbeitszeit und Haftungsrechtliche Fragen zu beachten. Hierfür ist die Unterstützung durch einen spezialisierten Fachanwalt erforderlich. Die Verwaltung rechnet hierfür bis zum Abschluss des Integrationsprozess mit Kosten von etwa 25.000 Euro.

2.2 Vergleich der Organisationsform „Fachabteilung“ und „Eigenbetrieb

2.2.1 Die Musikschule als Fachabteilung der Stadtverwaltung

Organisatorisch könnte die Musikschule als Abteilung des Fachbereichs Kultur geführt werden. Leiter/in der Schule wäre dann deren Abteilungsleiter/in – vgl. Stadtmuseum, Stadtbücherei und Archiv. Die derzeitigen in der Verwaltung der Musikschule tätigen Beschäftigten wären ebenso wie die Lehrkräfte der Musikschule städtische Beschäftigte.

Die Vorteile dieser Konstruktion lägen darin, dass bei der Stadtverwaltung Tübingen die vorhandenen Organisationseinheiten im Bereich Finanzen und Recht zum Teil mit genutzt werden könnten. Im Bereich Personal müssten zusätzliche Kapazitäten bereitgestellt werden. Hier sind zwar keine Kostenersparnisse aber eine verbesserte Qualität der Personalbetreuung zu erwarten. Ob im Bereich Finanzen zusätzliche Personalkapazitäten notwendig sind, muss noch geprüft werden.

Durch eine Anbindung an die Stadtverwaltung können Synergieeffekte durch die Inanspruchnahme der städtischen Dienststellen (Kultur, Schule, Kindergärten/Kindertagesstätten, Personal/ Organisation/ Informationstechnik, Finanzen, Rechnungsprüfung, Öffentlichkeitsarbeit, Recht) genutzt werden.

Ein weiterer Vorteil dieser Konstruktion liegt in der direkten Anbindung der Musikschule an die Verwaltung mit der Folge, das künftige Entwicklungen, insbesondere die Herausforderung des Zusammenwirkens der Musikschule mit den Schulen offensiver und unter Einbeziehung der gemeinderätlichen Gremien beeinflusst werden kann. In den kommenden Jahren wird die Musikschule bereits mit Blick auf die Ganztagesesshule eine andere Ausprägung bekommen müssen. Musikschulunterricht und Schulunterricht müssen miteinander koordiniert werden. Dies könnte innerhalb städtischer Abteilungen wesentlich einfacher gelingen als mit den derzeitigen Strukturen, auf die die Verwaltung nur sehr wenig Einfluss nehmen kann.

2.2.2 Die Musikschule als kommunaler Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb unterscheidet sich von der städt. Abteilung im Fachbereich Kultur dadurch, dass er eine eigenständige Organisation ohne eigene Rechtsform darstellt. Die Leitung des Eigenbetriebs ist für alle inhaltlichen, organisatorischen und finanziellen Angelegenheiten selbst verantwortlich. Die wesentlichen Entscheidungen bedürfen jedoch der Zustimmung des zuständigen (Betriebs-) Ausschusses, der in der Eigenbetriebssatzung und dessen Zuständigkeiten dort genannt ist. Sie untersteht direkt dem Oberbürgermeister oder wahlweise einer Dezernentin bzw. einem Dezernenten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind Be-

schäftigte der Stadt. Die Personalvertretung der Stadt ist auch für die Beschäftigte des Eigenbetriebs zuständig. Der TVÖD gilt uneingeschränkt auch für diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die städtischen Ämter, die Querschnittsaufgaben für die gesamte Verwaltung erbringen, sind Auftragnehmer des Eigenbetriebs.

Wie der Eigenbetrieb KST hätte auch der neue Eigenbetrieb Musikschule eine eigene Rechnungsführung mit Wirtschaftsplan und Jahresabschluss, der vom Rechnungsprüfungsamt geprüft würde.

Betriebsausschuss wäre der Ausschuss für Kultur, Integration und Gleichstellung.

Die oben bei der städtischen Abteilung gemachten Aussagen für die Personalkosten und die Synergieeffekte gelten auch für den Eigenbetrieb. Die erbrachten Leistungen werden verrechnet.

2.2.3 Vergleich der Organisationsformen städtische Abteilung und Eigenbetrieb

Der große Unterschied einer Abteilung „Musikschule“ zu den anderen Abteilungen im Fachbereich Kultur ist die Konkurrenz zu privaten Anbietern. Weder das Stadtmuseum, noch die Stadtbücherei haben bei ihrer Verwirklichung ihres Programms eine Konkurrenz zu fürchten. Sie steuern ihren Betrieb ausschließlich über die Kostenseite - limitierender Faktor sind die Personal- und Sachmittel, die der Gemeinderat im Haushaltsplan zur Verfügung gestellt hat. Die Einnahmeseite spielt bei den beiden Abteilungen nur eine untergeordnete Rolle und ist für die Steuerung völlig irrelevant.

Ganz anders bei der Musikschule. Hier ist zu beobachten, dass sich in den letzten Jahren eine starke Konkurrenz aufgebaut hat, die zu einem deutlichen Rückgang der Schülerzahlen geführt hat. (Bei dem Rückgang haben sicher auch die spürbaren Erhöhungen der Entgelte eine Rolle gespielt). Der künftige Erfolg der Musikschule wird davon abhängen, ob es gelingt, den Betrieb unternehmerisch zu führen. Zur unternehmerischen Führung gehört, dass eine starke Leitung flexibel auf die Marktgegebenheiten reagieren kann, also die Angebote so gestaltet werden, dass sie marktgängig sind und damit von den Schülerinnen und Schülern angenommen werden und der Abwärtstrend auf der Umsatzseite gestoppt wird. Zu einem erfolgreichen Dienstleistungsunternehmen gehört auch, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert ihren Aufgaben nachkommen. Dazu ist eine Leitung, die möglichst eng die Personalführung, die Angebots- und Kostensteuerung mit dem Marketing verzahnt, unerlässlich. Dieses Erfordernis ist sicher bei einer im operativen Bereich unabhängiger Betriebsleitung eines Eigenbetriebs besser aufgehoben, als bei einer doch in der Hierarchie deutlich niedriger angesiedelten Abteilungsleitung. Im Rahmen der Betriebssatzung, der Zuständigkeit des Betriebsausschusses und des Gemeinderats und des Oberbürgermeisters, der die Einheitlichkeit der Verwaltung herzustellen hat, kann die Betriebsleitung sehr unabhängig handeln. Die übrigen Aufgabenträger innerhalb der Stadtverwaltung, z.B. Finanzen oder Personal, bringen ihre fachliche Qualität in den Betrieb ein, aber immer als Auftragnehmer des Eigenbetriebs.

Nachteilig bei einem Eigenbetrieb sind die zusätzlichen Kosten für die Erarbeitung einer Betriebssatzung, des jährlichen Wirtschaftsplanes und des Jahresabschlusses. Vorteilhaft ist, dass die neue Organisationseinheit sofort mit einer kaufmännischen Buchführung einschl. Kostenrechnung eingerichtet wird. Dies müsste bei einer Abteilung erst bei der allgemeinen Umstellung auf die Doppik nachvollzogen werden. So kann sicher von Anfang an eine bessere Kostentransparenz erzielt werden, die die Steuerung wirksam unterstützt.

Eine wirksame Kostentransparenz wird man von Anfang an brauchen, denn der Übergang der Musikschule auf die Stadt wird nicht sofort alle wirtschaftlichen Probleme lösen. Es besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass der Prozess der finanziellen Gesundung über einen mittelfristigen Zeitraum gehen wird. Da mit Übernahme der Musikschullehrerinnen und -lehrer in die kommunale Trägerschaft eine Steuerung mit Hilfe von betriebsbedingten Kündigungen endgültig ausgeschlossen ist und auch keine Reduzierung der tariflichen Entlohnung möglich ist, kann die Situation eintreten, dass nicht alle angebotenen Stunden auch von Schülerinnen und Schülern nachgefragt werden. Eine Umsetzung der Musikpädagogen in andere Bereiche der Stadtverwaltung dürfte dann fast unmöglich sein. Hier muss die Leitung zeitnah gegensteuern. Wenn dies nicht gelänge, würde der Zuschussbedarf für die kommunale Musikschule sich über dem bisherigen Zuschuss an die Musikschule entwickeln. (Diese Gefahr ist von der Organisationsform unabhängig)

Derzeit sind die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Eigenbetrieb und Abteilung nicht quantifizierbar.

Letztendlich hängt die wirtschaftliche Steuerung der kommunalen Musikschule stärker an der Führung der Organisationseinheit, als an der Organisationsform selbst. Es gibt schlecht geführte Musikschulen in allen Organisationsformen, es gibt Musikschulen, die als Abteilung, Eigenbetrieb oder in privater Rechtsform einen sehr guten Erfolg haben.

Sehr aufwändig wäre, die Musikschule zuerst als Abteilung zu führen und dann in einen Eigenbetrieb zu überführen, da viele Aufbauarbeiten im Personal- und Forderungsmanagement doppelt zu erledigen wären. Ganz schlecht ist die Umstellung der Organisation innerhalb eines Jahres, da dafür dann zwei Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne aufzustellen wären. Deshalb muss bei Einbringung des Haushalts 2014 am 30.9.2013 klar sein, ob man einen Unterabschnitt im Haushalt beplant hat oder einen Wirtschaftsplan für einen Eigenbetrieb vorlegt. Die Verwaltung spricht sich in Anbetracht dieser Umstände dafür aus, sich nun auf die Rechtsform des Eigenbetriebs festzulegen.

1. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung trifft alle erforderlichen Maßnahmen, um eine Gründung einer Musikschule in kommunaler Trägerschaft zum 1.1.2014 zu ermöglichen. So weit sich im Prozess keine unverhältnismäßigen Risiken zeigen, soll ein Betriebsübergang der bestehenden Musikschule Tübingen e.V. angestrebt werden. Sollte eine Neugründung nach Insolvenz oder Auflösung erforderlich werden, wird dies dem Gemeinderat zur Entscheidung vorgelegt.

Die Verwaltung erarbeitet eine Gebühren- bzw. Entgeltregelung, die der bisherigen Tarifordnung der Musikschule e.V. entspricht. (Vgl. auch Vorlage 236/2013)

Da die Prüfung und Umsetzung der Betriebsübernahme erhebliche personelle Ressourcen bindet, werden externe Fachleute beauftragt, die Verwaltung zu unterstützen. Die endgültigen Beschlüsse zur Organisation, Betriebssatzung und Entgeltregelung werden nach der Sommerpause gefasst.

2. Lösungsvarianten

Die Musikschule Tübingen e.V. wird als Verein weiter geführt. Die Stadt wandelt die bisher gewährten Kredite in Zuschüsse um und erhöht den jährlichen Zuschussbetrag zur Deckung des bestehenden strukturellen Defizits.

3. Finanzielle Auswirkung

Einzelne finanzielle Auswirkungen der Umgründung sind bei den vorstehenden Abschnitten genannt worden. Eine Gesamtbilanz kann erst mit Aufstellung des Haushalts und den Beschlüssen zur Organisationsform erstellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die weitere finanzielle Entwicklung der Musikschule von vielen Variablen abhängig ist, so dass alle Angaben mit vielen Risiken verbunden sind.

Da die Übernahme der Musikschule in die kommunale Trägerschaft geboten erscheint, kann die Zielrichtung nur sein, dass in der Konkurrenz der vier Ziele „gute Angebotsstruktur und hoher künstlerischer Anspruch“, „marktgängige Entgelte von den Schülerinnen und Schülern“, „wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb mit geringst möglichen Abmangel“ und „fairen Arbeitsbedingungen des Personals“ ein Optimum erreicht wird. Wo dies liegt, wird sich im laufenden Betrieb ergeben müssen. Dazu wird der Gemeinderat mit der neuen Betriebsleitung einen intensiven Zielfindungsprozess durchführen müssen.

4. Anlagen

Anlage 1: Gebührenordnung