

Auszug aus

Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 27

Sondervertraglich Beschäftigte bei den
Staatstheatern



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Sondervertraglich Beschäftigte bei den Staatstheatern (Kapitel 1479 und 1480)

Das Land sollte für die Vergütung der Intendanten bzw. Spartendirektoren und Generalmusikdirektoren seiner Staatstheater dienstrechtliche und haushaltsrechtliche Regelungen erlassen. Dazu gehören auch sachgerechte Kriterien für die Herleitung der konkreten Einzelvergütung. Die Gesamtleistungen für die jeweilige Leitungsfunktion sollte das Land gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit transparent machen.

1 Ausgangslage

Die Finanzkontrolle des Landes setzte sich in der Vergangenheit im Rahmen verschiedener Einzelprüfungen mit sondervertraglichen Beschäftigungsverhältnissen auseinander. Ausgangspunkt der aktuellen Untersuchung war die Landtagsdrucksache 14/3618. Sie enthält Beschäftigungsbedingungen, Bezüge und Dotationen von rund 250 vom Land Baden-Württemberg aufgrund außertariflicher Sonderverträge Beschäftigter zum Stichtag 01.08.2008. Der Rechnungshof hat, ausgehend von diesem Bericht der Landesregierung, eine Querschnittsprüfung hinsichtlich Beschäftigten in der unmittelbaren Landesverwaltung mit Spitzenverdiensten durchgeführt. Besonders anzu-sprechen waren dabei die Vertragsverhältnisse der ersten und zweiten Hierarchieebene bei den Staatstheatern Stuttgart und Karlsruhe.

1.1 Rechtliche Grundlagen

Die Württembergischen Staatstheater Stuttgart werden seit 1995 als Landesbetrieb geführt und sind damit rechtlich unselbstständiger Teil der Landesverwaltung. Das Badische Staatstheater Karlsruhe ist als Regiebetrieb organisatorisch und rechtlich unselbstständiger Teil der unmittelbaren Landesverwaltung.

Nach § 4 des Vertrags zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Stuttgart¹ beziehungsweise § 1 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der Württembergischen Staatstheater² ist der Verwaltungsrat u. a. zuständig für:

- die Anstellung und Entlassung des Generalintendanten und des Verwaltungsdirektors sowie die Regelung ihrer Bezüge sowie
- die Genehmigung der Anstellung und Entlassung des Generalmusikdirektors, Operndirektors, Ballettdirektors und Schauspielregisseurs.

¹ Vom 20.12.1983.

² Stand: 08.05.1991.

Für die Einstellung des Generalmusikdirektors ist der Opernintendant im Einvernehmen mit dem Geschäftsführenden Intendanten zuständig³.

Seit 1992 gibt es an der Spitze der Württembergischen Staatstheater keinen Generalintendanten mehr. Die gemeinsame Leitung besteht aus den drei Spartenintendanten und dem Geschäftsführenden Intendanten (sogenanntes Stuttgarter Modell). Sie sind dienstrechtlich dem Rechtsträger unterstellt. Ihre Dienstverträge werden vom Wissenschaftsministerium abgeschlossen⁴.

Nach § 4 des Vertrags zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Karlsruhe⁵ ist der Verwaltungsrat des Badischen Staatstheaters u. a. zuständig für:

- die Berufung des Intendanten, des Generalmusikdirektors und des Verwaltungsdirektors sowie die Änderung und Beendigung der Dienstverhältnisse mit ihnen,
- die Genehmigung der Dienstverträge mit Bühnenvorständen (...), soweit die für den Intendanten erlassene Dienstanweisung diesen nicht zum selbstständigen Abschluss von Verträgen ermächtigt.

Die Dienstverträge wurden entweder

- als frei vereinbarte Verträge mit und ohne Verweise auf den Normalvertrag Bühne (das ist der Tarifvertrag zwischen dem Deutschen Bühnenverein und der Genossenschaft Deutscher Bühnen-Angehöriger)

oder

- unmittelbar im Sinne des Normalvertrags Bühne

abgeschlossen.

Der Normalvertrag Bühne sieht nur eine Mindestvergütung aber keine Vergütungsobergrenze vor.

Insgesamt hat der Rechnungshof an den beiden Staatstheatern elf Dienstverträge der ersten und zweiten Hierarchieebene einzeln analysiert.

1.2 Bedeutung der Staatstheater

Beide Staatstheater stehen künstlerisch im nationalen und internationalen Wettbewerb. Sie sind in allen drei Sparten - Oper, Schauspiel und Ballett - durch herausragende Aufführungen ausgewiesen. Beide Staatstheater haben immer wieder besondere Auszeichnungen erhalten. Die Württembergischen Staatstheater Stuttgart sind weltweit das größte Dreispartentheater.

³ Vermerk des Wissenschaftsministeriums vom 03.04.2009 (51-7911.00-732/).

⁴ Dienstanweisungen vom 15.04.1994, beschlossen vom Verwaltungsrat am 21.03.1994.

⁵ Vom 09.06./10.07.1956 in der Fassung vom 24.07.1974.

2 Prüfungsergebnisse und Bewertung

2.1 Auswahl der Führungsfunktionen

Die Auswahl der Führungsfunktionen an beiden Staatstheatern erfolgte nicht über eine Ausschreibung, sondern über eine Findungskommission und mittels Direktansprache der potenziellen Kandidaten. Eine Ausschreibung war rechtlich nicht zwingend. Sie bietet aber einem breiteren Bewerberkreis die Chance, sich zu bewerben, und sie verbessert die Grundlagen für die Auswahlentscheidung. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Besetzung von Spitzenpositionen bei herausragenden Theatern mit besonderen künstlerischen Erwartungen und Profilierungen verbunden ist. Der Kreis der dafür in Betracht kommenden Persönlichkeiten ist in der Regel der Findungskommission und den Verantwortlichen bekannt. Um interessante Kandidaten nicht zu „verbrennen“ und um mögliche Irritationen in ihren laufenden Engagements zu vermeiden, ist eine strikte Vertraulichkeit in der Findungs- und Auswahlphase geboten. Außerdem besteht die Sorge, dass sich Spitzenpersönlichkeiten nicht von sich aus bewerben, sondern erwarten, dass sie - sofern sie ernsthaft in Betracht gezogen werden - gezielt angesprochen werden. Der Rechnungshof hält deshalb ein Verfahren mittels Findungskommission und Direktansprache durchaus für zulässig, ergänzend sollte aber ein Verfahren gesucht werden, das auch Bewerbungen Dritter ermöglicht.

Als problematisch hat sich in einzelnen Fällen die frühzeitige Veröffentlichung der Auswahlentscheidung erwiesen. Es kam vor, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung das Ministerium noch keine Einigung mit dem Kandidaten über die wesentlichen Vertragsbedingungen erzielt hatte. Es hat sich somit ohne Not in Zugzwang gebracht und sich höheren Vergütungsforderungen ausgesetzt.

2.2 Vergütung

Die meisten der untersuchten Beschäftigungsverhältnisse waren zeitlich befristet.

Die Gehaltsspanne bewegte sich für das Jahr 2008 - auf das gesamte Jahr und eine Vollzeitbeschäftigung umgerechnet - zwischen 104.000 Euro und 240.000 Euro brutto. Das Land zahlte außerdem Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie zur Zusatzversorgung. Hinzu kamen bei einem Intendanten für eigene Inszenierungen 25.000 Euro je Stück. Ein anderer erhielt im Falle einer zweiten Inszenierung 38.000 Euro. Die vereinbarte Vergütung wurde nicht aus allgemeinen und nachvollziehbaren Kriterien hergeleitet oder begründet. Es besteht vielmehr der Eindruck, dass die Vergütung wesentlich vom individuellen Verhandlungsgeschick der Beteiligten abhing. Zu berücksichtigen sind ferner zum Teil großzügig eingeräumte Gastierurlaube oder geringe Anwesenheitsverpflichtungen. Die Intendanten, Spartenintendanten und Generalmusikdirektoren gehören zu den höchstbezahlten Beschäftigten in der unmittelbaren Landesverwaltung. Im Vergleich zu anderen Spitzenkräften mit befristeten Dienstverhältnissen in der öffentlichen Verwaltung (Minister, Oberbürgermeister oder Rektoren der Universitäten) werden die Intendanten und die Generalmusikdirektoren der Staats-

theater - auch unter Berücksichtigung der verschiedenen Altersversorgungssysteme - zum Teil deutlich höher bezahlt.

Ihre Gehaltssteigerungen haben sich über die Jahre teilweise von den tariflichen Steigerungen im öffentlichen Dienst abgekoppelt. Bei einem Theaterintendanten stieg die Vergütung von 1999 bis 2008 um 48 Prozent, während die Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst im selben Zeitraum 19 Prozent betragen. Außerdem verdiente bei den Staatstheatern die erste Führungsebene zum Teil bis zu viermal soviel wie ihre jeweiligen Vertreter. Auch diese Gehaltsspreizungen liegen deutlich über den vergleichbaren Durchschnittswerten in Landesministerien, Großstädten oder Universitäten.

Die Gewährung von Vergütungen bei den Staatstheatern erfolgt im Land einfach durch die exekutive Praxis, ohne klare, nachvollziehbare und verbindliche Maßgaben in einer bislang ungeklärten Rechtssphäre. Ohne eine explizite Thematisierung wird in dieser Praxis implizit davon ausgegangen, dass sich ein Dienstvertrag im öffentlichen Dienst, der entweder außertariflich oder nach dem Normalvertrag Bühne abgeschlossen wird, grundsätzlich ohne beträchtliches Limit bewegen könne. Tenor der Einlassung des Ministeriums ist dabei, dass hier letztendlich „alleine der Markt“ entscheide und man nur einem „Marktzwang“ Rechnung trage.

Dieser einseitigen Sicht kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Die Staatstheater des Landes erfüllen öffentliche Aufgaben. Außer den künstlerischen und kulturellen Kriterien sind aus finanzwirtschaftlicher Sicht folgende Tatsachen zu berücksichtigen:

- Die Staatstheater sind Träger öffentlicher Aufgaben, die sie mit öffentlichen Mitteln erfüllen.
- Sie sind Teil der unmittelbaren Landesverwaltung.
- Sie tragen kein Insolvenzrisiko.
- Sie haben einen hohen strukturellen Zuschussbedarf (rund 80 Prozent).
- Es handelt sich bei den Vergütungen um solche im System des öffentlichen Dienstes.

Daraus ergibt sich, dass auch die Staatstheater in den Bereich des öffentlichen Vergütungssystems einzuordnen sind. Geht man für die Funktionen der abhängigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben von einer Parallelität von Beamtenbesoldung und von Vergütungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst aus, liegt aus systematischen Gründen als Vergütungsobergrenze die höchste Stufe der Beamtenbesoldung (B 10) nahe. Im Professorenbereich ist man einem solchen Modell schon gefolgt, in dem es für die Gesamtsumme aus Grundgehalt und Leistungsbezügen im Regelfall eine Obergrenze gibt. Entsprechendes gilt bei Professoren als Beschäftigten.

Allerdings ist die öffentliche Vergütung auch kein geschlossenes, starres System. Im weitgehend regulierten Arbeitsrecht ist die Möglichkeit außertariflicher Vergütungen anerkannt und üblich. Im Beamtenbesoldungsrecht hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Die sich daraus ergebenden Spielräume müssen gestaltet werden.

Es ist zwar tarifrechtlich zulässig, außertariflich höhere Vergütungen zu vereinbaren. Das Land als Vertragspartner der Einzelverträge ist aber nicht frei, Verträge in jeder Höhe einzugehen. Es hat sich vielmehr grundsätzlich am

Gefüge öffentlicher Vergütungen zu orientieren. Soweit es davon abweichen will, sind dienst- und haushaltsrechtliche Regelungen angezeigt. Das Ministerium kann sich nicht stereotyp auf ein pauschales und abstraktes Marktargument als Rechtfertigung zurückziehen.

Das Land hat im Wissenschaftsbereich bei den Professoren dafür selbst ein gesetzgeberisches Beispiel gegeben. Für den Wettbewerb um die besten Köpfe wurde ausdrücklich ein gesetzlicher Rahmen (§ 38 Landesbesoldungsgesetz) geschaffen, der durch Vorgaben und wissenschaftsorientierte Kriterien in der Leistungsbezügeverordnung ausgefüllt wurde. Die Ansiedlung einer konkreten Vergütung erfolgt innerhalb dieses großen Spielraums gemäß bestimmten und beschriebenen, der Wissenschaft eigenen Kriterien. In § 38 Absatz 2 Landesbesoldungsgesetz hat der Gesetzgeber ausdrücklich zu Ausnahmen von der Obergrenze (B 10) unter engen Voraussetzungen ermächtigt. Diese sind z. B. möglich, um einen Professor aus dem Ausland zu gewinnen oder eine Abwanderung ins Ausland zu verhindern. Ähnliches gilt, wenn er bereits an seiner bisherigen Hochschule höhere Leistungsbezüge erhält und diese erforderlich sind, um ihn für eine andere deutsche Hochschule zu gewinnen.

Das Wissenschaftsministerium bleibt im Kulturbereich hinter dem zurück, was es für den Wissenschaftsbereich ausdrücklich geregelt hat.

2.3 Vorbereitungsverträge

Das Ministerium hat mit den künftigen Funktionsträgern Vorbereitungsverträge abgeschlossen, damit diese sich mit der neuen Aufgabe vertraut machen und/oder die Spielzeit vorbereiten. Die Verträge erstrecken sich zum Teil über einen längeren Zeitraum und haben in einem Einzelfall eine Vergütung von 70.000 Euro erreicht.

Die Vorbereitung auf eine neue Aufgabe ist in anderen Bereichen eine zeitliche Vorwirkung der künftigen Hauptaufgabe und damit in der Regel mit dem künftigen Gehalt abgegolten. Dies gilt insbesondere, wenn der Vorbereitungsvertrag nur vorsieht, sich mit der neuen Aufgabe allgemein vertraut zu machen. Für den künstlerischen Bereich besteht eine Sondersituation, die auch der Rechnungshof anerkennt. Ein designierter Intendant, Operndirektor, Schauspiel- oder Ballettdirektor kann nicht einfach auf Vorbereitetes zurückgreifen. Von ihm wird erwartet, dass er bereits in seiner ersten Spielzeit die eigene künstlerische Handschrift zum Ausdruck bringt. So muss ein designierter Intendant mit einem längeren Vorlauf ein künstlerisches Programm entwickeln, für die Umsetzung das künstlerische Personal (auch externes) suchen und verpflichten sowie Verträge beispielsweise mit Regisseuren und Dirigenten abschließen.

Ein solcher Vorbereitungsvertrag geht deutlich über das bloße Vertrautmachen und eine allgemeine Vorbereitung auf die neuen Aufgaben hinaus. Er kann daher gesondert vergütet werden. Voraussetzung aus Sicht des Rechnungshofs ist dabei, dass die vorvertraglichen Aufgaben konkret beschrieben werden und die Vergütung dafür in einem angemessenen Verhältnis zur Vergütung der späteren Hauptaufgabe steht.

2.4 Nebentätigkeiten

Nach den bei der Prüfung gewonnenen Anhaltspunkten nehmen einige der genannten Führungskräfte in unterschiedlichem Umfang Nebentätigkeiten wahr. Nach den einschlägigen tarif- beziehungsweise einzelvertraglichen Regelungen waren entgeltliche Nebentätigkeiten von den Betroffenen dem Arbeitgeber vor Ausübung schriftlich anzuzeigen. Der Arbeitgeber kann die Nebentätigkeit untersagen, wenn sie die Erfüllung arbeitsvertraglicher Pflichten oder sonstige berechnete Interessen des Arbeitgebers beeinträchtigt. Die gebotenen schriftlichen Anzeigen über Nebentätigkeiten lagen dem Ministerium und auch bei den Theatern nicht vor.

Die beiden Staatstheater bestreiten diese Verpflichtung zur Anzeige von Nebentätigkeiten ihrer Spitzenkräfte. Das Ministerium erkennt sie grundsätzlich an. Es hat sie jedoch bislang bei den Staatstheatern nicht durchgesetzt.

3 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt,

- zur Personalauswahl:
 - Bewerbungen Dritter für Spitzenfunktionen der Staatstheater zu ermöglichen, auch wenn die Personalauswahl durch Direktansprache und über eine Findungskommission erfolgt,
 - die Auswahlentscheidung strikt vertraulich zu behandeln und ihr Ergebnis erst dann zu veröffentlichen, wenn die wesentlichen Vertragsbedingungen mit den Kandidaten verbindlich geklärt sind,
- zur Vergütung:
 - für die Vergütung der Leitungsebene der Staatstheater - orientiert am öffentlichen Besoldungssystem - einen dienstrechtlichen und haushaltsrechtlichen Rahmen festzulegen, auch um den vom Land gewünschten Vergütungsspielraum für Spitzenfunktionen der Staatstheater auf eine ausreichend bestimmte und klare rechtliche Grundlage zu stellen,
 - die Einzelvergütungen in diesem Rahmen nach sachgerechten, aufgaben- und funktionsbezogenen Kriterien nachvollziehbar herzuleiten,
- zur Befassung der Regierung und zur Information des Landtages:
 - wie bei den Personalentscheidungen von Beamten ab der Besoldungsgruppe B 3 auch bei vergleichbar vergüteten Beschäftigten den Ministerrat zu befassen,
 - die Berichterstattung an den Landtag über außertarifliche Verträge beziehungsweise Spitzenvergütungen auch bei den Staatstheatern, wie bei allen anderen Einrichtungen, durch die Nennung konkreter Beträge oder zumindest aussagekräftiger Spannen vorzunehmen statt wie bisher durch unrealistisch niedrige überschrittene Betragsgrenzen. Die Landesregierung hat anlässlich der Beratungen des Haushalts 2012 zugesagt, diesen Vorschlag zu prüfen,

- zur Erhöhung der Transparenz nach dem Vorbild der Veröffentlichung von Vorstands- und Geschäftsführergehältern bei landesbeteiligten Unternehmen mit den Betroffenen die Möglichkeit einer Veröffentlichung zu vereinbaren und die Vergütung (z. B. in den Erläuterungen zum Haushalt) zu veröffentlichen,
- zu den Vorbereitungsverträgen:
 - darin eine gesonderte Vergütung nur für konkrete Aufgaben, insbesondere für die Gestaltung der künftigen Spielzeit, vorzusehen. Diese Vergütung darf einen angemessenen Teil der künftigen Vergütung nicht überschreiten,
- zu den Nebentätigkeiten:
 - darauf zu achten, dass das Nebentätigkeitsrecht eingehalten wird.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium lehnt es ab, die Gehälter für Leitungsfunktionen der Staatstheater in das öffentliche Vergütungssystem einzuordnen bzw. sich daran zu orientieren. Der Vergütungsrahmen habe sich vielmehr an dem vergleichbarer Häuser, und zwar im deutschsprachigen Raum (Schauspiel), in Europa (Oper) bzw. weltweit (Ballett) zu orientieren. Die Vergütungen lägen allenfalls im Durchschnitt der Vergütungen vergleichbarer Theater im deutschsprachigen Raum.

Den Feststellungen des Rechnungshofs und seinen übrigen Empfehlungen (Auswahl der Führungsfunktionen, Befassung der Regierung, Vorbereitungsverträge und Nebentätigkeiten) tritt das Ministerium nicht entgegen.

5 Schlussbemerkung

Das Ministerium hat die in den Referenzhäusern gezahlten Vergütungen, die jeweils vereinbarten Rechte und Pflichten und die Trägerschaft dieser Einrichtungen (öffentlich oder privat) nicht benannt.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine dienstrechtliche und haushaltsrechtliche Grundlage für die Begründung von erweiterten Vergütungsspielräumen und ihre transparente und nachvollziehbare Ausfüllung angezeigt ist.