

Auszug aus

Denkschrift 2015

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 23

Popakademie Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Popakademie Baden-Württemberg (Kapitel 1478)

Die Popakademie Baden-Württemberg sollte als selbstständige Einrichtung erhalten, in eine öffentlich-rechtliche Rechtsform überführt und den Regelungen des Landeshochschulgesetzes unterstellt werden. Unabhängig von der Frage der Rechtsform muss die Popakademie ihre Wirtschaftlichkeit verbessern, wenn sie neben ihrer Kernaufgabe (Bachelor- und Masterstudiengänge) Aufgaben als Kompetenzzentrum oder in der Weiterbildung wahrnimmt.

1 Ausgangslage

Die Popakademie Baden-Württemberg GmbH wurde 2003 gegründet. Gründungsgesellschafter waren das Land (33,5 Prozent), die Stadt Mannheim (33,5 Prozent), der Südwestrundfunk (9,5 Prozent), die Landesanstalt für Kommunikation (7,5 Prozent) sowie zwei private Unternehmen mit zusammen 16 Prozent. Die beiden privaten Unternehmen haben ihre Gesellschaftsanteile mittlerweile an das Land und die Stadt Mannheim veräußert und sind damit aus dem Kreis der Gesellschafter ausgeschieden.

Die Popakademie fungiert einerseits auf der Grundlage des Akademiengesetzes als Hochschuleinrichtung, andererseits versteht sie sich als Kompetenzzentrum für die populäre Musikwirtschaft. Die Popakademie ist in zwei Gebäuden im Mannheimer Stadtteil Jungbusch angesiedelt.

Die Popakademie bietet heute zwei Bachelorstudiengänge (Musikbusiness und Popmusikdesign) mit jährlich 60 Plätzen für Studienanfänger und zwei Masterstudiengänge (Music and Creative Industries und Popular Music) mit jährlich 40 Plätzen für Studienanfänger an. Im Studienjahr 2013/2014 waren insgesamt 323 Studierende an der Popakademie eingeschrieben.

Seit Aufnahme des Studienbetriebs 2003 haben 334 Studierende einen der Bachelorstudiengänge und 35 Studierende einen Masterstudiengang mit Erfolg absolviert.

Als Kompetenzzentrum für die Musikwirtschaft realisiert die Popakademie regionale und überregionale Projekte und betreut Künstler und Musikgruppen aus Baden-Württemberg und darüber hinaus.

Zu Beginn des Jahres 2014 waren an der Popakademie zwei Geschäftsführer und 35 weitere Mitarbeiter mit insgesamt 32,2 Vollzeitäquivalenten fest angestellt. Dazu kommt eine große Zahl von Lehrbeauftragten, die sowohl im Studienbetrieb als auch in der Arbeit als Kompetenzzentrum eingesetzt werden.

Die Popakademie bewirtschaftet ein Haushaltsvolumen von 4,4 Mio. Euro jährlich (einschließlich einer fiktiven Gebäudemiete).

Die Einnahmen der Popakademie stammen im Wesentlichen aus Beiträgen der Gesellschafter, deren regelmäßige Leistungen für jeweils fünf Jahre vertraglich fixiert werden. Dazu kommen projektbezogene Zuschüsse und eigene Einnahmen der Akademie.

Insgesamt trägt das Land durch einen institutionellen Zuschuss und durch verschiedene Projektförderungen durchschnittlich 70 Prozent des Finanzbedarfs der Akademie. Die Stadt Mannheim leistet ihren Beitrag durch eine jährliche Zahlung von etwa 12 Prozent des Finanzbedarfs und durch die mietfreie Überlassung der Gebäude (rund 3 Prozent).

Der Südwestrundfunk und die Landesanstalt für Kommunikation erbringen ihre Beiträge zum laufenden Betrieb teils durch Geldleistungen, teils durch Personal- und Sachleistungen.

Die Popakademie ist deutschlandweit die einzige Einrichtung, die überwiegend aus staatlichen Mitteln finanziert wird, und ein solches Programmspektrum im Bereich der populären Musik anbietet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Popakademie als Hochschuleinrichtung

2.1.1 Erfolgreicher Studienbetrieb

Die Popakademie hat ihre Aufgabe in Studium und Lehre in den zwölf Jahren ihres Bestehens als Hochschuleinrichtung gut erfüllt. Das Angebot an Plätzen für Studienanfänger hat sich konsolidiert und orientiert sich an der Ausstattung und der Leistungsfähigkeit der Akademie. Die von der Popakademie angebotenen Studienplätze werden Jahr für Jahr gut nachgefragt - die Akademie kann sich ihre Studierenden sorgfältig auswählen.

Wie eine Umfrage unter den Absolventen ergeben hat, finden die Absolventen der Popakademie in der Regel schnell einen adäquaten Arbeitsplatz in der Musikbranche. Erfolgsfaktoren sind ein stark an den praktischen Bedürfnissen der Branche orientierter Studienplan und eine enge Vernetzung zwischen Studierenden, Lehrenden und den in der populären Musik engagierten Unternehmen und Künstlern. Im Unterschied zu den Musikhochschulen kommt auch in den künstlerischen Studiengängen die wirtschaftliche Seite des Musikgewerbes nicht zu kurz.

Mit weniger als 35.000 Euro Ausgaben (inklusive Mietkosten) kostet ein Absolvent eines Bachelorstudiengangs die öffentliche Hand weniger als die Hälfte eines an einer Staatlichen Musikhochschule ausgebildeten Musikers. Der wichtigste Grund für die vergleichsweise geringeren Kosten ist der überproportional hohe Anteil an Lehrbeauftragten im Vergleich zu den wenigen hauptamtlich Lehrenden.

2.1.2 Innere Struktur

Die auf die Person der Geschäftsführer zugeschnittene hierarchische Struktur der Akademie als GmbH entspricht nicht den Vorstellungen, die das Landeshochschulgesetz der Struktur einer künstlerischen Hochschule zugrunde legt.

Es fehlt an einem in den laufenden Hochschulbetrieb maßgeblich eingebundenen Kollegialorgan, das im künstlerischen und wissenschaftlichen Bereich die Richtlinien der Akademie bestimmt und die beiden (einem Rektor vergleichbaren) Geschäftsführer wirksam kontrolliert.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs beschränkt sich der Aufsichtsrat der GmbH im Wesentlichen auf die rechtliche und ökonomische Steuerung der Akademie.

2.2 Die Popakademie als Kompetenzzentrum

Kritisch sieht der Rechnungshof diverse Aktivitäten, die die Popakademie mit zunehmender Tendenz im Unternehmensbereich „Kompetenzzentrum für die Musikwirtschaft“ entfaltet. Diese Aktivitäten passen nicht alle zur strategischen Ausrichtung der Akademie und verursachen insgesamt ein jährliches Defizit von mehr als 500.000 Euro. Ein Konzept, das Art und Inhalt der angebotenen Leistungen auch unter wirtschaftlichen Aspekten priorisiert, existiert bislang nicht.

2.2.1 Strategiedefizite

Der Rechnungshof konnte keine durchgehende Strategie bei der Auswahl jener Programme und Projekte erkennen, in denen sich die Popakademie zum Teil mit erheblichem Aufwand engagiert.

Nachvollziehbar sind jene Programme, mit denen sich die Akademie - etwa an den Schulen der Region - um ihren Nachwuchs bemüht und dabei Wissenstransfer im Bereich der populären Musik in die Schulen ermöglicht. Ebenso passt die von der Popakademie betriebene Künstleragentur zum Konzept der engen Vernetzung zwischen den Studierenden bzw. Absolventen und der Musikwirtschaft.

Strategisch fragwürdig und nur „historisch“ zu rechtfertigen ist das Programm RegioNet, mit dem die Popakademie popkulturelle Zentren für das Land fördert. Hier nimmt die Akademie eine Aufgabe der regionalen Kulturförderung wahr, die mit der Aufgabe als Hochschule keinerlei Zusammenhang aufweist.

2.2.2 Wirtschaftliche Defizite

Eine Reihe von Programmen und Projekten, die die Popakademie als Kompetenzzentrum betreibt, verursacht einen erheblichen Zuschussbedarf, den die Akademie aus ihrer finanziellen Grundausstattung decken muss. Zum Teil beruhen diese Defizite auf zu hohen Projektausgaben, zum Teil darauf, dass Einnahmemöglichkeiten nicht ausgeschöpft wurden.

So hat der Rechnungshof festgestellt, dass beim Projekt Musikvermittlung über Bedarf personelle Ressourcen eingesetzt werden.

Im Bereich der Weiterbildung und beim Projekt Bandpool erbringt die Popakademie hochwertige Lehrleistungen an Außenstehende, ohne dafür

kostendeckende Gebühren zu erheben. Beim Projekt Bandpool geht es um ein Coaching von Bands sowohl im künstlerischen als auch im wirtschaftlichen Bereich mit beachtlichen Erfolgen. Soweit sich solche Gebühren aufgrund der aktuellen finanziellen Leistungsfähigkeit der Teilnehmer nicht realisieren lassen, könnten erfolgsabhängige nachlaufende Gebühren erhoben werden. Dadurch würde die Popakademie finanziell an den Erfolgen der von ihr gecoachten Musikgruppen und Künstler partizipieren.

Die im Kompetenzzentrum erwirtschafteten Defizite trugen in den letzten Jahren maßgeblich dazu bei, dass der Haushalt der Popakademie nicht ausgeglichen werden konnte und entweder auf Rücklagen oder auf eine Zusatzzahlung des Landes als Hauptgesellschafter zurückgegriffen werden musste.

In einem Fall, der sich über mehrere Jahre erstreckte, wurden zum Ausgleich des Defizits der Popakademie Projekt-Fördermittel des Landes entgegen dem Verwendungszweck verwendet. Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, diese Fördermittel von 64.000 Euro von der Popakademie zurückzufordern. In einem anderen Fall hat die Popakademie Ausgaben, die vom Land im Rahmen der institutionellen Förderung bereits finanziert waren, unzulässig als förderfähige Projektkosten abgerechnet.

2.3 Rechtliche Struktur der Popakademie

Die Entscheidung, die Popakademie als GmbH mit mehreren Gesellschaftern zu konstituieren, war ursprünglich von der Absicht getragen, eine nachhaltige Zusammenarbeit im Sinne einer Public-Private-Partnership zu etablieren.

Diese Erwartung hat sich nicht nachhaltig erfüllt. Die beiden privaten Gesellschafter sind in den letzten Jahren aus der GmbH ausgeschieden, neue private Gesellschafter konnten nicht gewonnen werden. Der öffentlich-rechtliche Partner Südwestrundfunk erfüllt seit Jahren seine Leistungsverpflichtungen unzureichend, die versprochenen Gesellschafterbeiträge wurden trotz Anforderung nicht vollständig erbracht.

Für die Beteiligung der Stadt Mannheim als Sitzstadt an den laufenden Kosten der Akademie ist eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung nicht erforderlich - die Beteiligung von Sitzstädten an den Kosten ihrer Hochschulreinrichtungen ist anderenorts auch ohne gemeinsame Gesellschaft möglich.

Auch das in den Akten der Akademie dokumentierte Maß an Kooperation zwischen den Gesellschaftern übersteigt das an anderen Hochschulen übliche Maß der Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Kooperationspartnern nicht.

Es erscheint vor diesem Hintergrund zweifelhaft, ob die Rechtsform einer GmbH geeignet und erforderlich ist, um eine solche Hochschuleinrichtung zu betreiben. Bedenklich ist in jedem Fall, dass die Mehrheitsverhältnisse im Aufsichtsrat sich nicht am Maß der finanziellen Verantwortung der Gesellschafter für den laufenden Betrieb der Hochschule orientieren.

Die Rechtsform als GmbH könnte zudem bei einer künftigen Evaluation durch den Wissenschaftsrat Probleme bereiten.

2.4 Unselbstständige Popakademie-Stiftung

Aus steuerlichen Gründen wurde vor einigen Jahren eine rechtlich unselbstständige Stiftung mit dem Namen „Popakademie-Stiftung“ gegründet.

Ihre Aufgabe ist es, Fördermittel des Landes, die dem strengen Regime steuerlicher Gemeinnützigkeit unterliegen, zu empfangen und gemeinnützig zu verwenden. Als gemeinnützig wurde vor allem der Bereich der Lehre definiert, während die wirtschaftsnahe Betätigung des Kompetenzzentrums eine steuerrechtliche „Infektionsgefahr“ barg.

Dieser - aus steuerrechtlichen Gründen gewählte - Weg hat sich in der Praxis als verwaltungsaufwendig und gleichwohl fehleranfällig erwiesen, weshalb die Geschäftsführer seit einiger Zeit die Auflösung der Stiftung anstreben, freilich ohne dabei die Steuervorteile aufs Spiel zu setzen.

2.5 Fazit

Die Popakademie erfüllt ihre Kernaufgaben der akademischen Ausbildung von Künstlern und Betriebswirten für den Sektor der populären Musik mit Erfolg. Obwohl sie mit nur 323 Studierenden zu den kleinsten Einrichtungen der baden-württembergischen Hochschullandschaft gehört, sollte sie als selbstständige Einrichtung mit ihrem deutschlandweit einmaligen Profil erhalten bleiben. Die gelegentlich diskutierte Fusion mit einer anderen Hochschule (z. B. der Musikhochschule Mannheim) würde einen Anpassungsprozess induzieren, bei dem Strategie, Erfolg und Wirtschaftlichkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit auf der Strecke blieben.

3 Empfehlungen

3.1 Popakademie als selbstständige Einrichtung erhalten

Die Popakademie sollte als selbstständige Einrichtung erhalten bleiben. Sie sollte in eine öffentlich-rechtliche Einrichtung (Anstalt bzw. Körperschaft des öffentlichen Rechts) umgewandelt und den Regelungen des Landeshochschulgesetzes unterstellt werden. Die interne Willensbildung könnte damit hochschultypischer ausgestaltet, die institutionelle Stabilität auch beim anstehenden Generationswechsel besser garantiert werden.

Die finanziellen Beiträge und Sachleistungen der Stadt Mannheim, des Südwestrundfunks und der Landesanstalt für Kommunikation sind über Kooperationsverträge zu sichern. Es ist nicht ungewöhnlich, dass sich öffentlich-rechtliche Einrichtungen oder Kommunen an den Kosten einer Hochschule beteiligen. Auch die bisher praktizierte finanzielle Beteiligung beruht nicht auf der Stellung der Partner als Gesellschafter, sondern auf einer im Fünf-Jahres-Rhythmus ausgehandelten selbstständigen Leistungsvereinbarung. Die mit der finanziellen Beteiligung regelmäßig verbundene Erwartung einer Einbindung in die Führung und Steuerung der Akademie könnte im Falle der Umwandlung in eine Hochschule durch eine Beteiligung der Stadt,

des Südwestrundfunks und der Landesanstalt für Kommunikation am Hochschulrat gewährleistet werden.

3.2 Einsparpotenziale beim Kompetenzzentrum realisieren

Die Aufgaben, die die Popakademie jenseits der Bachelor- und Master-Ausbildung wahrnimmt, sollten auf der Grundlage eines expliziten Konzepts auf das notwendige Mindestmaß reduziert werden.

Bei der Übernahme und Erfüllung ausbildungsfremder Aufgaben sind wirtschaftliche Gesichtspunkte stärker zu beachten. Insbesondere sind angemessene Entgelte für Leistungen an akademiefremde Kunden zu erheben.

Der Personalaufwand für die anfallenden Aufgaben ist auf das notwendige Maß zu reduzieren.

3.3 Gesellschafterbeiträge einfordern

Das Land muss darauf bestehen, dass die anderen Gesellschafter ihre vertraglich versprochenen Leistungen vollständig erbringen. Anstelle nicht realisierbarer oder in der Vergangenheit nicht erbrachter Sachleistungen müssen Geldleistungen treten.

3.4 Stiftung auflösen

Die nicht immer effektive und unnötig verwaltungsaufwendige unselbstständige Popakademie-Stiftung sollte aufgelöst werden. Im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform kann die steuerunschädliche Verwendung der seinerzeit zugewendeten Fördermittel auch ohne Stiftung gewährleistet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat im Einvernehmen mit dem Wissenschaftsministerium wie folgt Stellung genommen:

Die Popakademie habe sich seit ihrer Gründung zu einem echten Erfolgsmodell entwickelt. Die Rechtsform der GmbH sei dabei ein wesentlicher Faktor ihres Erfolgs. Sie biete einerseits flexible Strukturen und ermögliche, sehr kostengünstig zu arbeiten. Zudem sei sie die geeignetste Form, verschiedene Akteure institutionell einzubeziehen und auch an der Finanzierung zu beteiligen. Über Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung sei sichergestellt, dass alle hochschulrelevanten Vorgaben eingehalten und gegebenenfalls verändert werden können.

Mit der Einbindung der Stadt Mannheim, des Südwestrundfunks sowie der Landesanstalt für Kommunikation als Gesellschafter sei es gelungen, die Kosten auf mehrere Träger zu verteilen. Es bestehe ein erhebliches Risiko, dass im Falle einer Umwandlung und damit einhergehend des Verlustes der

Gesellschafterstellung sich die bisherigen Partner nicht länger finanziell engagieren werden. Dann müsste das Land als einziger Träger der Anstalt einspringen und jährlich über 1 Mio. Euro mehr aus dem Landeshaushalt für die Popakademie zur Verfügung stellen. Aus den vorgenannten Gründen werde an der bestehenden Rechtsform festgehalten.

Das Ministerium sagt zu, verstärkt darauf hinzuwirken, dass alle Gesellschafter ihre vereinbarten Leistungen vollumfänglich und auch fristgerecht erbringen. Das Land werde auch darauf drängen, dass die Sitzverteilung im Aufsichtsrat entsprechend den geänderten Rahmenbedingungen zugunsten des Landes angepasst werde.

Es sei zwar auch ein Anliegen des Landes, die innerhalb der GmbH bestehende unselbstständige Stiftung aufzulösen. Eine intensive rechtliche Prüfung habe jedoch erhebliche steuerliche Risiken zutage gefördert, sodass es derzeit eher unwahrscheinlich erscheine, dass die Stiftung aufgelöst werden könne.

Die Popakademie sei nicht nur als hochschulähnliche Einrichtung geschaffen worden, sondern habe bewusst auch Aufgaben als Kompetenzzentrum und damit auch als Beratungs- und Vermittlungsstelle in Baden-Württemberg. Sie agiere im Rahmen des RegioNet nicht ausschließlich als finanzielle Verteilungsstelle, sondern vor allem als Ratgeber und Vermittler für Landkreise und Städte. Daher spreche sich das Land nachdrücklich dafür aus, die Aktivitäten im Rahmen des RegioNet wie bisher beizubehalten.

Das Wissenschaftsministerium werde die Popakademie auffordern, ein Konzept für die Tätigkeiten im Bereich der Weiterbildung und als Kompetenzzentrum vorzulegen. Darin sollen neben der fachlichen Expertise für den Popkulturstandort Baden-Württemberg auch wirtschaftliche Belange berücksichtigt werden. Die Aufgabe der Popakademie, als Kompetenzzentrum ins Land hineinzuwirken, stehe für das Ministerium gleichwertig neben dem Studienbetrieb.

Das Verfahren zur Rückforderung der Fördermittel von 64.000 Euro sei bereits vom Wissenschaftsministerium eingeleitet worden.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass eine Umwandlung der Popakademie in eine öffentlich-rechtliche Einrichtung nur in enger Abstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Partnern Stadt Mannheim, Südwestrundfunk und Landesanstalt für Kommunikation erfolgen kann. Es ist allerdings nicht ersichtlich, warum die Stadt Mannheim ihre Beteiligung an den Kosten der Akademie zurückfahren soll, wenn sie durch die Umwandlung Sitz einer weiteren (kleinen) Hochschule für populäre Musik wird. Ähnliches gilt für Südwestrundfunk und Landesanstalt für Kommunikation, denen nicht verboten ist, Drittmittel für eine Hochschule mit Kompetenzzentrum zur Verfügung zu stellen. Da die Vorteile einer Umwandlung überwiegen, sollte das Land Verhandlungen mit den öffentlich-rechtlichen Partnern aufnehmen.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Stiftung steuerun-
schädlich aufgelöst werden kann. Gegebenenfalls sollte das Ministerium für
Finanzen und Wirtschaft eine verbindliche Auskunft des zuständigen Fi-
nanzamts herbeiführen.