

---

# *Handlungsleitfaden*

**betreffend die künftige organisatorische Ausgestaltung  
des Theaterbetriebes der Landeshauptstadt Erfurt**

PricewaterhouseCoopers Legal  
Aktiengesellschaft  
Rechtsanwalts-gesellschaft

Querstraße 13  
04103 Leipzig

Datum: 19.12.2024

Auftrag: DEE0012477.1.0



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>A. Ausgangslage .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Zusammenfassung und Ergebnis.....</b>	<b>3</b>
<b>C. Theaterstruktur – Status Quo .....</b>	<b>4</b>
1. Stellung des Generalintendanten .....	4
2. Kontrollorgane und Kontrollbefugnisse.....	5
<b>D. Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Rechtsform: Eigenbetrieb oder GmbH?.....</b>	<b>8</b>
1. Die GmbH.....	9
a) Struktur der GmbH.....	9
b) Maßnahmen in Bezug auf die einzelnen Organe .....	10
aa) Gesellschafterversammlung .....	10
bb) Aufsichtsrat .....	11
cc) Geschäftsführung .....	11
2. Der Eigenbetrieb .....	12
a) Struktur des Eigenbetriebs .....	12
b) Maßnahmen in Bezug auf die einzelnen Organe .....	13
aa) Werkausschuss .....	13
(1) Kontrollbefugnisse.....	13
(2) Zusammensetzung des Werkausschusses .....	15
(3) Organisation der Sitzungen .....	17
(4) Schulungen der Mitglieder des Werkausschusses.....	17
bb) Werkleitung .....	17
3. Vergleich Eigenbetrieb und GmbH .....	17
a) Zusammensetzung des Aufsichtsrats .....	18
b) Haftung der Geschäftsführung .....	18
c) Kommunaler Einfluss .....	19
d) Haftung und Insolvenzfähigkeit .....	20

e) Sonstiges .....	20
f) Tabellarische Zusammenfassung Vergleich Eigenbetrieb und GmbH.....	21
g) Fazit .....	22

**II. Leitung des Theaters: modifiziertes Generalintendantenmodell oder kollegiales Leitungsgremium?..... 23**

1. Modifizierung des gegenwärtigen Generalintendantenmodells .....	23
a) Rechte und Funktion des Generalintendanten .....	23
b) Anpassung des Intendantenvertrages .....	24
c) Auswahlverfahren betreffend die Werkleitung .....	25
aa) Einstellungsverfahren betreffend die Intendanz .....	25
bb) Einstellungsverfahren betreffend die 2. Werkleitung.....	26
2. Einführung eines Leitungsgremiums .....	26
a) Struktur.....	26
b) Maßnahmen in Bezug auf die einzelnen Organe .....	27
aa) Stadtrat und Oberbürgermeister/Gesellschafterversammlung.....	27
bb) Werkausschuss/Aufsichtsrat.....	28
cc) Werkleitung/Geschäftsführung .....	28
3. Fazit .....	29

**III. Allgemeine Maßnahmen..... 30**

1. Wirtschaftsplanung und Reporting.....	30
a) Festlegung von Eigentümerzielen .....	30
b) Wirtschaftsplanung .....	31
c) Internes Rechnungswesen (Controlling).....	31
d) Quartalsberichterstattung .....	32
e) Zielvereinbarung.....	33
f) Risikofrüherkennungssystem .....	33
2. Compliance .....	33
3. Sonstiges.....	35



## **Anlagen**

Allgemeine Mandatsbedingungen in der Fassung vom 01. Juli 2018

## A. Ausgangslage

Beim Theater Erfurt handelt es sich um einen Theaterbetrieb in öffentlicher Trägerschaft der Landeshauptstadt Erfurt. Seit seiner Errichtung im Jahr 1877 hat sich das Theater Erfurt in über 125 Jahren zu einem kulturellen Ankerpunkt der Stadt entwickelt. Heute ist das Theater nach seinem Neubau am Standort Brühl am Mainzerhofplatz für seinen Fokus auf Musiktheater und Konzertwesen bekannt.

Das Theater Erfurt beschäftigt rund 300 Mitarbeiter\*innen und wird bei der Landeshauptstadt Erfurt als Eigenbetrieb geführt. Auf diesen Eigenbetrieb finden die Thüringer Kommunalordnung (ThürKO), die Thüringer Eigenbetriebsverordnung (ThürEBV) und - auf deren Grundlage - die Eigenbetriebssatzung der Landeshauptstadt Erfurt für das Theater Erfurt vom 13.07.2015 Anwendung (im Folgenden: „**Eigenbetriebssatzung**“ genannt).<sup>1</sup> Zu den zuständigen Organen für die Angelegenheiten des Eigenbetriebs gehören nach § 3 Eigenbetriebssatzung die Werkleitung, der Werkausschuss sowie der Stadtrat und der Oberbürgermeister<sup>2</sup> der Landeshauptstadt Erfurt. Die Werkleitung besteht aus zwei Mitgliedern: Dem 1. Werkleiter, welcher die Bezeichnung „Generalintendant“ führt sowie die 2. Werkleiterin mit der Dienstbezeichnung „Verwaltungsdirektorin“ (§ 4 Eigenbetriebssatzung).<sup>3</sup>

In der jüngeren Vergangenheit wurden diverse Vorfälle betreffend die Betriebsorganisation und Interna des Theaters öffentlich, die letztlich in der Freistellung des langjährigen Generalintendanten und der kommissarischen Übernahme der künstlerischen Leitung durch den stellvertretenden Generalintendanten sowie der Freistellung der Verwaltungsdirektorin und der

---

<sup>1</sup> Eigenbetriebssatzung der Landeshauptstadt Erfurt für das Theater Erfurt vom 13.07.2015 in der Fassung vom 22.05.2021.

<sup>2</sup> Im Folgenden bezieht sich die Bezeichnung Oberbürgermeister auf das Kommunalorgan und nicht auf eine bestimmte Person weshalb die maskuline Bezeichnung verwendet wird. Gemeint können mit der Bezeichnung auch Personen anderer Geschlechter sein. Aufgrund des Sachzusammenhangs und aus Gründen der Einheitlichkeit wird die Bezeichnung jedoch geschlechterspezifisch zugeschnitten. Das hat keine exkludierende Wirkung, außerhalb dessen bemüht sich das Gutachten bewusst um geschlechter- und identitätsinklusive Sprache.

<sup>3</sup> Im Folgenden bezieht sich die Bezeichnung Werkleitung, 1. Werkleiter/Generalintendant und 2. Werkleiterin/Verwaltungsdirektorin auf das Organ des Eigenbetriebs und nicht auf eine bestimmte Person. Gemeint können mit den Bezeichnungen auch Personen aller Geschlechter sein. Aufgrund des Sachzusammenhangs und aus Gründen der Einheitlichkeit des Gutachtens werden diese Bezeichnungen jedoch geschlechterspezifisch zugeschnitten. Das hat keine exkludierende Wirkung, außerhalb dessen bemüht sich das Gutachten bewusst um geschlechter- und identitätsinklusive Sprache.

kommissarischen Übernahme dieser Aufgabe durch eine andere kaufmännische Führungskraft gemündet haben. Mit der Untersuchung und der rechtlichen Bewertung der Vorfälle wurden bereits Rechtsanwaltskanzleien beauftragt, deren Untersuchungsberichte vorliegen. Zudem wurde das Rechnungsprüfungsamt der Landeshauptstadt Erfurt mit einer Prüfung beauftragt.

In der Sitzung des Stadtrates vom 07.02.2024 wurde des Weiteren die schnellstmögliche Veröffentlichung der zusammengefassten Untersuchungsergebnisse beschlossen (Beschluss-Nr. 0196/24). Außerdem wurde die Beauftragung einer Kanzlei zur Untersuchung des Handelns der Stadtverwaltung in Bezug auf die Vorfälle am Theater sowie die Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers und des Rechnungsprüfungsamts mit einer Sonderprüfung der finanziellen Verhältnisse am Theater beschlossen. Der damalige Oberbürgermeister Andreas Bausewein wurde mit der Reformierung der Strukturen des Theaters beauftragt, um eine sichere und respektvolle Arbeitsatmosphäre für alle Beschäftigten zu gewährleisten und um eine effektivere Kontrolle der Theaterleitung zu ermöglichen.

Wir, die PricewaterhouseCoopers Legal AG Rechtsanwaltsgesellschaft (im Folgenden: „**PwC Legal**“ oder „**Wir**“ genannt), wurden beauftragt, auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchungsberichte eine Überprüfung des Umgangs sowie der Aufarbeitung der Vorfälle beim Theater seitens der Stadtverwaltung sowie der maßgeblichen Organe des Eigenbetriebes durchzuführen. Darüber hinaus soll die Zukunftsfähigkeit des Theaters unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einschließlich der Compliance-Strukturen untersucht werden.

Die Untersuchungsergebnisse zum Umgang mit und der Aufarbeitung der Vorfälle beim Theater seitens der maßgeblichen Organe des Eigenbetriebes teilten wir Ihnen bereits im Rahmen unseres Gutachtens „Rechtliche Begutachtung betreffend die Aufarbeitung der Vorfälle am Theater Erfurt“ vom 13.12.2024 (im Folgenden „**Gutachten**“) mit.

Nach dem Ergebnis dieser Prüfung lässt sich festhalten, dass die Ereignisse am Theater durch die historisch begründeten strukturellen Defizite im Hinblick auf Informations- und Kontrollrechte begünstigt wurden. Insbesondere hat sich gezeigt, dass die Kenntnisaufnahme des Werkausschusses, des Stadtrats und des Oberbürgermeisters von den in unserem Gutachten behandelten innerbetrieblichen Vorgängen stark verzögert erfolgt ist.

Im Folgenden wird daher zunächst der derzeitige Status Quo der Theaterstruktur am Theater Erfurt beschrieben. Anschließend werden mögliche Maßnahmen dargestellt, durch welche die Organisationsstruktur, die Kontrollprozesse und das Risikomanagement des Theaterbetriebs

effektiver gestaltet werden können, um insbesondere Risiken zu minimieren und eine frühere Kenntnisnahme interner Abläufe durch die Organe des Theaterbetriebs zu ermöglichen.

Ziel der folgenden Ausführungen ist es, mögliche Optionen für die künftige Betriebsleitung und die rechtliche Strukturierung des Unternehmens zu erörtern. Auf dieser Grundlage ist eine weitere Abstimmung und Entscheidung durch die Landeshauptstadt Erfurt über die Neuausrichtung des Theaters erforderlich. Diese beinhaltet auch die Festlegung, welche Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Wenn diese grundlegenden Entscheidungen getroffen wurden, sind in einem nächsten Schritt die konkreten Maßnahmen in einem Gesamtkonzept aufeinander abzustimmen.

## **B. Zusammenfassung und Ergebnis**

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass der Generalintendant nach der geltenden Rechtslage die zentrale Leitungsfunktion des gesamten Theaterbetriebs innehat und dementsprechend mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet ist. Ansatzpunkt für mögliche Handlungsmaßnahmen sind daher die Rolle und Machtstellung des Generalintendanten.<sup>4</sup> In einem ersten Schritt sollte daher entschieden werden, in welcher Rechtsform das Theater in Zukunft organisiert werden soll und ob im Hinblick auf die Führungsstruktur das Generalintendantenmodell durch ein Kollegialorgan ersetzt werden soll oder ob am Generalintendantenmodell weiterhin festgehalten wird. Erst auf Grundlage dieser Entscheidung können konkrete Maßnahmen wie bspw. die Anpassung der Eigenbetriebssatzung bzw. die Erstellung eines Gesellschaftsvertrages, die Überarbeitung bzw. Neufassung des Intendantenvertrages als Dienst- oder Arbeitsverhältnis, Schulungen der Werkausschuss- bzw. Aufsichtsratsmitglieder sowie die Etablierung eines Risikofrüherkennungs- und Compliance-Management-Systems durch Erstellen von Richtlinien und Verfahren vorgenommen werden.

---

<sup>4</sup> Vgl. *Schmidt, Macht und Struktur im Theater*, 2019, S. 47.

## C. Theaterstruktur – Status Quo

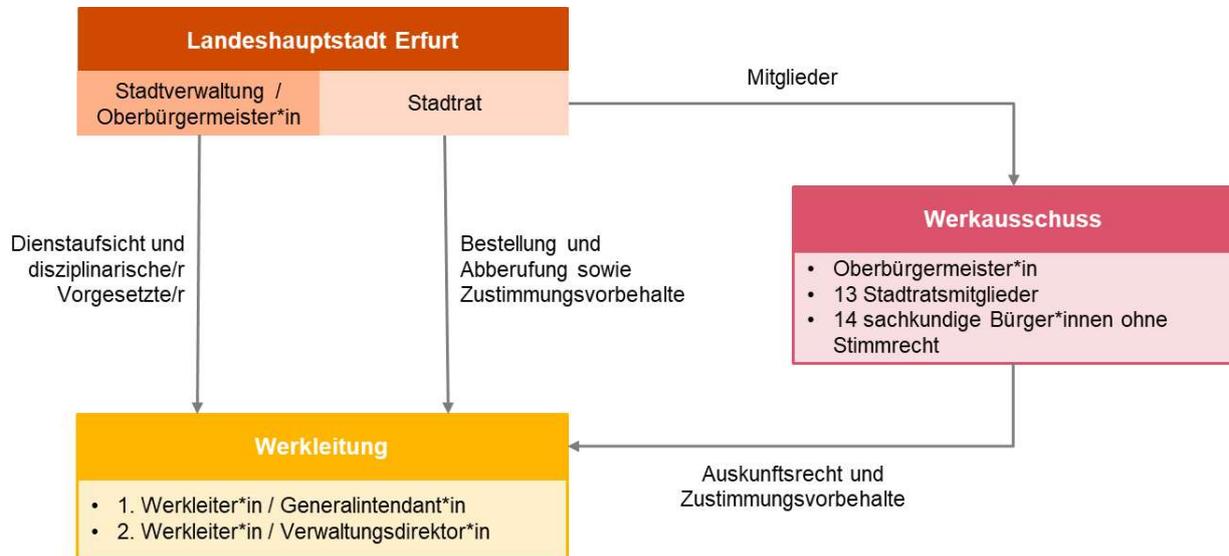


Abb. 1: Überblick aktuelle Struktur des Theaters als Eigenbetrieb

### 1. Stellung des Generalintendanten

Nach § 4 Eigenbetriebssatzung besteht die Werkleitung aus dem Generalintendanten sowie der Verwaltungsdirektorin, die nach § 2 Abs. 2 S. 1 der Geschäftsordnung und des Geschäftsverteilungsplans für die Werkleitung des Theater Erfurt vom 21.10.2002 (im Folgenden „**GO Werkleitung**“) gemeinschaftlich die Verantwortung für die Betriebsführung tragen. Demnach wird der Eigenbetrieb im Ausgangspunkt durch eine Doppelspitze geführt. Allerdings sind die beiden Werkleiter\*innen nicht gleichgestellt, was sich insbesondere darin zeigt, dass bei unterschiedlichen Auffassungen im Rahmen einer gemeinsamen Beschlussfassung, die Stimme des 1. Werkleiters (Generalintendant) den Ausschlag gibt, § 8 Abs. 3 S. 1 GO Werkleitung. Die 2. Werkleiterin (Verwaltungsdirektorin) hat zwar nach § 8 Abs. 3 S. GO Werkleitung die Möglichkeit, eine Entscheidung des Werkausschusses herbeizuführen. Allerdings dürfte der Beschluss bis zu einer Entscheidung des Werkausschusses wirksam sein, sodass die Position der 2. Werkleiterin in solchen Konstellationen deutlich geschwächt ist.

Die herausgehobene Stellung des Generalintendanten zeigt sich des Weiteren in der Vorschrift des § 6 Nr. 1 GO Werkleitung, wonach dem Generalintendanten insbesondere die federführende Behandlung grundsätzlicher Fragen obliegt. Er übernimmt demnach die Hauptverantwortung für die Bearbeitung und Klärung wesentlicher und grundlegender Fragen, was seine zentrale Rolle bei der strategischen Ausrichtung und der Steuerung des Eigenbetriebs unterstreicht.

Aber auch im Hinblick auf das Personal nimmt der Generalintendant eine bedeutende Rolle ein. So entscheidet die Werkleitung zwar gemeinsam über Personaleinstellungen, § 5 Abs. Nr. 11 GO Werkleitung. Allerdings obliegt dem Generalintendanten die Begründung, Auflösung, Verlängerung und Unterbrechung der Bühnennormalverträge, der Verträge nach Bühnentarif und der Einzelverträge im künstlerischen Bereich, § 6 Abs. 1 Nr. 8 GO Werkleitung. Eine Mitwirkung der 2. Werkleitung besteht entsprechend Ziff. 5.3 des Intendantenvertrages allenfalls in Form eines Mitzeichnungsrechts, wobei Unklarheiten dahingehend bestehen, ob dieses Mitzeichnungsrecht der 2. Werkleitung allein für die Begründung oder aber zusätzlich für die Beendigung von Arbeits- oder Dienstverträgen gilt. Dass dem Generalintendanten weitreichende Entscheidungsbefugnisse auch in Personalangelegenheiten übertragen sind, zeigt sich überdies auch in § 6 Abs. 2 Spiegelstrich 2 GO Werkleitung, wonach der 1. Werkleiter disziplinarischer Vorgesetzter aller Beschäftigten des Unternehmens ist und Disziplinarmaßnahmen durchführt.

Schließlich fungiert der Generalintendant als Hauptansprechpartner für die Belange des Theater Erfurt, was seine hervorgehobene Stellung und zentrale Bedeutung innerhalb des Eigenbetriebs weiter verdeutlicht. So hat er einerseits intern eine rechtzeitige und umfassende Information des Werkausschusses sicherzustellen (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 4 GO Werkleitung). Andererseits fungiert er nach § 6 Abs. 2 Spiegelstrich 1 GO Werkleitung auch als Repräsentant des Eigenbetriebes. In dieser Funktion vertritt er das Theater gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien. Das verdeutlicht seine Rolle auch für die Außenwahrnehmung und das Ansehen des Theaters.

## **2. Kontrollorgane und Kontrollbefugnisse**

Nach § 76 Abs. 1 S. 1 ThürKO erledigt die Werkleitung in eigener Zuständigkeit die laufenden Angelegenheiten im Sinne des § 29 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO, die den Eigenbetrieb betreffen. Dies beinhaltet insbesondere Angelegenheiten der laufenden Verwaltung sowie der laufenden Betriebsführung, vgl. § 5 Abs. 3 Eigenbetriebssatzung.

Die aktuelle Rechtslage ermöglicht eine Kontrolle der Werkleitung lediglich auf Grundlage von Auskunftspflichten der Werkleitung. Dies betrifft nach § 17 Abs. 1 Eigenbetriebssatzung zunächst die regelmäßige Unterrichtung des Oberbürgermeisters sowie des Werkausschusses zu wirtschaftlichen Themen. Darüber hinaus besteht eine Berichtspflicht bzgl. aller wichtigen Angelegenheiten des Eigenbetriebs gegenüber dem Oberbürgermeister und dem Werkausschuss, vgl. § 17 Abs. 2 Eigenbetriebssatzung und § 10 GO Werkleitung. Kontrollorgane sind demnach der Oberbürgermeister und der Werkausschuss.



Allerdings sind die genannten auskunftsberechtigten Organe für eine umfangreiche Kenntnisnahme der relevanten Prozesse im Eigenbetrieb darauf angewiesen, dass die Auskünfte vollständig erfolgen. Denn bislang ist keine Kontrollbefugnis normiert, die dem Werkausschuss oder dem Oberbürgermeister die Möglichkeit gibt, sich selbst ein Bild von der Lage des Eigenbetriebs verschaffen zu können, bspw. durch Einsichtsrechte in Bücher, Verträge usw.

Darüber hinaus sind die Reaktionsmöglichkeiten auf erlangte Erkenntnisse oder auf verspätete oder ausgebliebene Berichterstattung lediglich eingeschränkt bzw. hinsichtlich des Werkausschusses überhaupt nicht normiert. Allein der Oberbürgermeister hat als Dienstvorgesetzter dem Grunde nach die Möglichkeit disziplinarische Maßnahmen bei Pflichtverletzungen gegenüber der Werkleitung zu ergreifen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich bei dem Vertragsverhältnis mit dem 1. Werkleiter um einen freien Dienstvertrag und nicht um ein Arbeitsverhältnis handeln dürfte. Dementsprechend sind disziplinarische Maßnahmen, wie sie für ein Arbeitsverhältnis typisch sind (z.B. Abmahnung, Versetzung usw.), nur bedingt auf das Dienstverhältnis mit dem 1. Werkleiter übertragbar. Ebenso bezieht sich das Weisungsrecht des Arbeitgebers nach § 106 Gewerbeordnung (GewO) seinem Wortlaut nach allein auf Arbeitsverhältnisse. Im Ergebnis sind daher auch die Reaktionsmöglichkeiten des Oberbürgermeisters eingeschränkt.

Wie in unserem Gutachten vom 13.12.2024 bereits dargestellt, handelt es sich bei dem Werkausschuss des Eigenbetriebs Theater Erfurt um ein verkleinertes Gremium der Gemeindevertretung, ergänzt um sachkundige Bürger\*innen, in dem sich der Wille der Bürgerschaft auf die Betriebsführung des Eigenbetriebs auswirkt.<sup>5</sup> Er setzte sich bislang zusammen aus dem Oberbürgermeister, 13 Mitgliedern des Stadtrates sowie 14 sachkundigen Bürger\*innen ohne Stimmrecht.<sup>6</sup> Soweit er die Interessen der Gemeindevertretung als demokratischer Repräsentant des Eigentümers wahrnimmt, entspricht seine Rolle dem eines Aufsichtsrats einer Aktiengesellschaft. Allerdings sind ihm, im Gegensatz zum Aufsichtsrat (vgl. § 111 Abs. 1 AktG), nach der aktuellen Rechtslage lediglich Auskunftsrechte eingeräumt.

Der Ablauf der jeweiligen Ausschusssitzungen richtet sich nach der Geschäftsordnung für den Stadtrat der Landeshauptstadt Erfurt und seiner Ausschüsse vom 01.07.2024 (im Folgenden „**GO Stadtrat**“). Angabegemäß wurde in der Vergangenheit für die Sitzungen des Werkausschusses wenig Zeit eingeplant, sodass die Sitzungen regelmäßig unter Zeitdruck stattgefunden hätten.

---

<sup>5</sup> *Brummer* in: Öffentlich-rechtliche Unternehmen der Gemeinden, 6. Auflage, Rn. 624.

<sup>6</sup> Vgl. § 25 Abs. 1 lit. j) GO Stadtrat vom 14.07.2020.

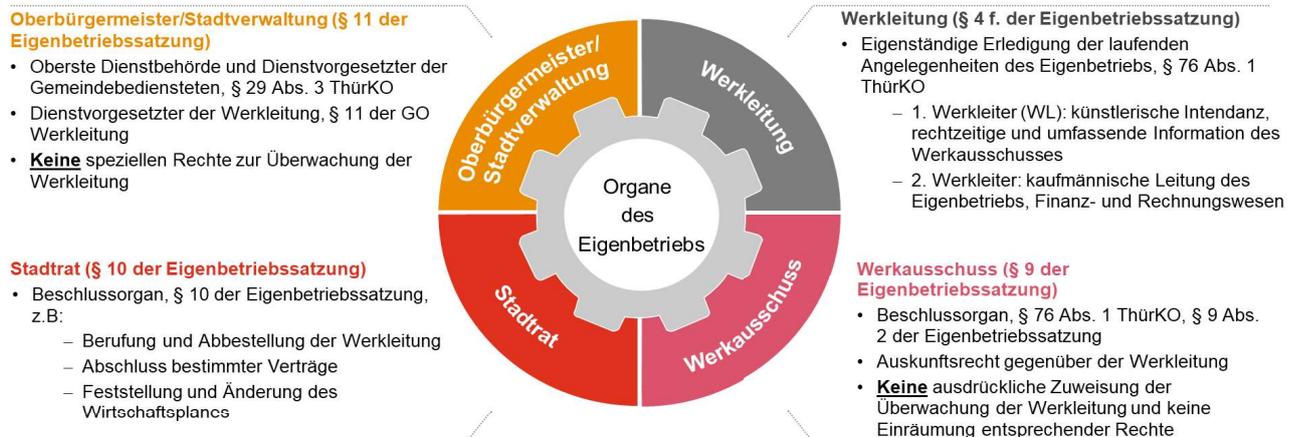


Abb. 2: Überblick aktuelle Funktionen der Organe

## D. Handlungsempfehlungen

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass der Generalintendant nach der geltenden Rechtslage die zentrale Leitungsfunktion des gesamten Theaterbetriebs innehat und dementsprechend mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet ist. Ansatzpunkte für mögliche Handlungsmaßnahmen sind daher die Rolle und Machtstellung des Generalintendanten.<sup>7</sup> Das Risiko künftiger in unserem Gutachten vom 13.12.2024 beschriebener Vorfälle kann daher insbesondere auch durch eine Anpassung der Rolle und Funktion des Generalintendanten minimiert werden.<sup>8</sup>

Die Position des Generalintendanten und die damit verbundenen Rechte können durch verschiedene Konstellationen und Maßnahmen angepasst werden. Dabei müssen sich in einem ersten Schritt zwei Grundsatzfragen gestellt werden, von dessen Beantwortung alle weiteren möglichen Maßnahmen und Handlungsempfehlungen abhängen:

1. In welcher Rechtsform soll das Theater Erfurt zukünftig organisiert werden? In Betracht kommt eine Organisation als Eigenbetrieb oder GmbH (siehe dazu I.).
2. Wie soll die Führungsebene des Theaters Erfurt strukturiert werden? Möglich sind hierbei die Einführung eines kollegialen Leitungsgremiums (Direktorium oder Leitungsteam)

<sup>7</sup> Vgl. Schmidt, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 47.

<sup>8</sup> Vgl. Schmidt, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 47.

oder das Beibehalten des Generalintendantenmodells in modifizierter Form (siehe dazu II.).

Im Folgenden werden wir daher zunächst die Charakteristika und Unterschiede der einzelnen Varianten erläutern und anschließend mögliche Maßnahmen aufzählen, die für die Ausgestaltung der jeweiligen Variante in Betracht kommen.

Im III. Abschnitt haben wir zudem „allgemeine“ Maßnahmen aufgenommen, die unabhängig von der ausgewählten Grundstruktur ergriffen werden könnten und sollten.

Es wird darauf hingewiesen, dass es sich bei der nachfolgenden Aufzählung lediglich um eine beispielhafte Darstellung möglicher Ansatzpunkte handelt. Konkrete Maßnahmen und Regelungen wie bspw. die Anpassung der Eigenbetriebssatzung bzw. die Erstellung eines Gesellschaftsvertrages, die Überarbeitung bzw. Neufassung des Intendantenvertrages als Dienst- oder Arbeitsverhältnis, Schulungen der Werkausschuss- bzw. Aufsichtsratsmitglieder sowie die Etablierung eines Risikofrüherkennungs- und Compliance-Management-Systems durch Erstellen von Richtlinien und Verfahren können hingegen erst ergriffen werden, wenn eine Entscheidung im Hinblick auf die Ausrichtung des Theaters getroffen wurde.

## **I. Rechtsform: Eigenbetrieb oder GmbH?**

Alternativ zur derzeitigen Organisation in Form eines Eigenbetriebes, könnte das Theater Erfurt auch in eine GmbH überführt werden.

## 1. Die GmbH

### a) Struktur der GmbH

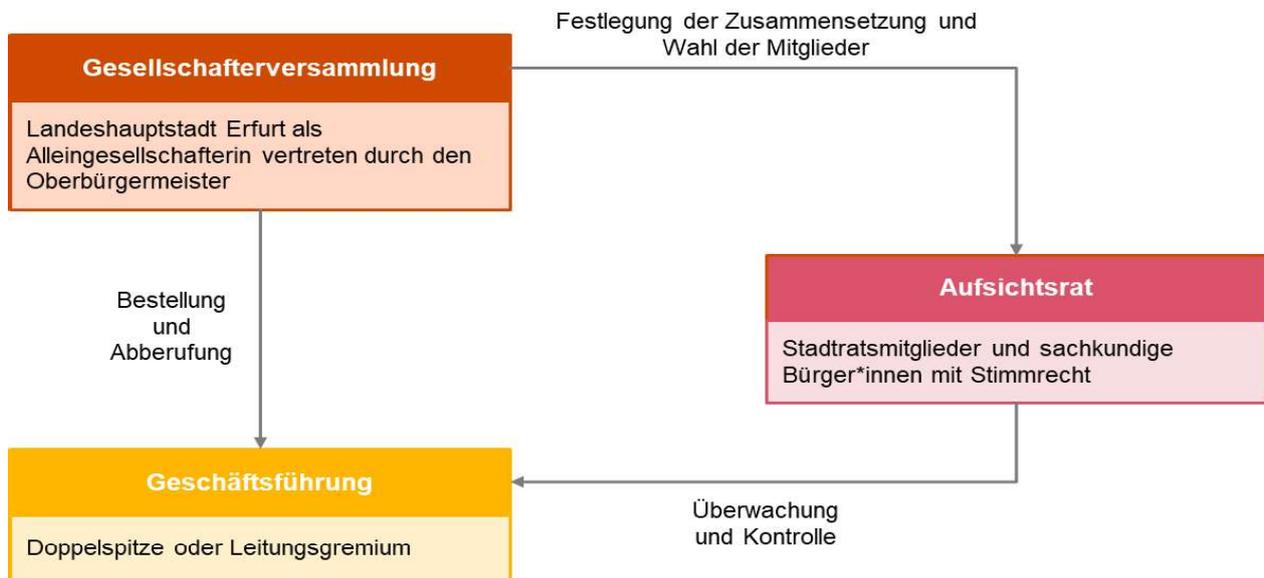


Abb. 3: Überblick Organe der GmbH

Die grundsätzliche Organstruktur in einer GmbH ist mit der eines Eigenbetriebs vergleichbar, wobei bei einer GmbH die Rechte und Pflichten der einzelnen Organe zum einen gesetzlich umfassender geregelt sind und zum anderen durch Gesellschaftsvertrag flexibel ausgestaltet werden können (sog. Satzungsfreiheit).<sup>9</sup> Hier sind jedoch auch die organisations- und haushaltsrechtlichen Normen sowie die Voraussetzungen für eine Beteiligung an Unternehmen in privater Rechtsform für die öffentliche Verwaltung zu beachten.<sup>10</sup>

In der Rechtsform der GmbH wäre die Landeshauptstadt Erfurt Alleingesellschafterin des Theaters und würde die **Gesellschafterversammlung** (§§ 45 ff. GmbHG) bilden. In der Gesellschafterversammlung würde die Landeshauptstadt Erfurt gem. § 31 Abs. 1 ThürKO vom Oberbürgermeister vertreten werden. Als gesetzlicher Vertreter der Landeshauptstadt Erfurt kann der Oberbürgermeister aber auch einen Dritten, z. B. einen Beigeordneten oder ein Gemeinderatsmitglied, mit seiner Vertretung dauerhaft beauftragen.<sup>11</sup> Die Gesellschafterversammlung ist das oberste Organ der Gesellschaft und hat in letzter Instanz über Fragen von grundsätzlicher Bedeutung und

<sup>9</sup> MHdB GesR III/Grziwotz, 6. Aufl. 2023, § 18 Rn. 18a ff..

<sup>10</sup> MHdB GesR III/Grziwotz, 6. Aufl. 2023, § 18 Rn. 6.

<sup>11</sup> PdK Thüringen/Strobel, 9. Fassung 2020, § 74 Nr. 1.2.

die Zukunft der Gesellschaft zu befinden.<sup>12</sup> Ähnliche Rechte und Pflichten wie die der Gesellschafterversammlung werden im Eigenbetrieb durch den Stadtrat und den Oberbürgermeister ausgeübt.

Die GmbH wird von der **Geschäftsführung** vertreten (§§ 6, 35 ff. GmbHG). Der Geschäftsführung sind vergleichbare Aufgaben wie der Werkleitung im Eigenbetrieb zugewiesen.

Zudem kann bei einer GmbH nach § 52 GmbHG ein **Aufsichtsrat** bestellt werden (sofern nicht bereits eine gesetzliche Verpflichtung zur Bestellung eines Aufsichtsrates besteht, z. B. nach DrittelBG). Der Aufsichtsrat nimmt im Wesentlichen Kontroll- und Aufsichtsfunktionen gegenüber der Geschäftsführung wahr, ihm können jedoch darüber hinaus durch die Gesellschafterversammlung eine Vielzahl von Kompetenzen zugewiesen werden.<sup>13</sup> Im Eigenbetrieb am ehesten mit einem Aufsichtsrat vergleichbar ist der Werkausschuss.

## **b) Maßnahmen in Bezug auf die einzelnen Organe**

Um zukünftigen Vorfällen präventiv entgegenzuwirken, wären auch in der GmbH entsprechende Rechte und Pflichten der einzelnen Organe im Rahmen des Gesellschaftsvertrages oder etwaiger Geschäftsordnungen für den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung zu regeln.

### **aa) Gesellschafterversammlung**

Das Gesetz sieht in § 46 GmbHG bereits einen Katalog von Aufgaben vor, die der Bestimmung der Gesellschafter und damit der Gesellschafterversammlung unterliegen. Dazu zählen bspw. die Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern sowie deren Entlastung (§ 46 Nr. 5 GmbHG) sowie die Maßregeln zur Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung (§ 46 Nr. 6 GmbHG). Mit § 46 Nr. 6 GmbHG einher geht das umfassende Weisungsrecht der Gesellschafter gegenüber der Geschäftsführung gem. § 37 Abs. 1 GmbHG.<sup>14</sup>

Aufgrund dieser gesetzlichen Regelungen kann die Gesellschafterversammlung in der Satzung bspw. bestimmte Handlungen der Geschäftsführung von ihrer Zuständigkeit abhängig machen oder geeignete Prüfungs- und Überwachungsmaßnahmen wie z. B. die Einsichtnahme und

---

<sup>12</sup> MAH GmbHR/Römermann, 5. Aufl. 2023, § 15, Rn. 1.

<sup>13</sup> MAH GmbHR/Kautzsch, 5. Aufl. 2023, § 18 Rn. 9.

<sup>14</sup> MHdB GesR III/Wolf, 6. Aufl. 2023, § 37 Rn. 30.

Prüfung von Büchern und Schriften, die Prüfung der Gesellschafterkasse (vgl. § 111 Abs. 2 S. 1 AktG) oder auch den Einsatz von Sonderprüfern (vgl. §§ 142 ff. AktG) vorsehen.<sup>15</sup>

### **bb) Aufsichtsrat**

Die zuvor beschriebenen Möglichkeiten der Kontrolle und Überwachung der Geschäftsführung durch die Gesellschafterversammlungen können im Rahmen der Satzung auch auf den Aufsichtsrat verlagert werden, vgl. § 45 Abs. 2 GmbHG.<sup>16</sup>

Die Übertragung der Kontroll- und Überwachungsbefugnisse auf den Aufsichtsrat ist insbesondere dann ratsam, wenn der Aufsichtsrat mit Aufsichtsratsmitgliedern besetzt wird, die eine besondere fachliche Expertise vorweisen. So kann die Überwachungsfunktion effektiv ausgeübt werden. Im Gesellschaftsvertrag oder einer eigenständigen Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat wären dann entsprechende Zustimmungsvorbehalte, Maßregeln bei Verstößen sowie die Zusammensetzung des Aufsichtsrats insbesondere hinsichtlich der sachlichen und persönlichen Voraussetzungen an die Aufsichtsratsmitglieder zu normieren.

### **cc) Geschäftsführung**

Auch auf Ebene der Geschäftsführung gibt es mehrere Gestaltungsvarianten. Zuerst sollte entschieden werden, wie viele Geschäftsführer\*innen die Geschäftsführung bilden sollen (siehe II.). Den einzelnen Geschäftsführern können dann im Rahmen des Gesellschaftsvertrages oder einer entsprechenden Geschäftsordnung für die Geschäftsführung oder im jeweiligen Anstellungsvertrag bestimmte Geschäfts- bzw. Aufgabenbereiche zugewiesen werden. Darüber hinaus könnte bspw. geregelt werden, dass alle Geschäftsführer\*innen in wesentlichen Angelegenheiten nur gemeinsam eine Entscheidung treffen können und dabei gleichberechtigt nebeneinanderstehen. Welche Aufgaben wesentlich sind, kann ebenfalls in der Satzung oder in der Geschäftsordnung vorgegeben werden. Daneben können auch entsprechende Pflichten der Geschäftsführung wie Offenlegungs-, Informations-, und Berichtspflichten festgelegt werden.

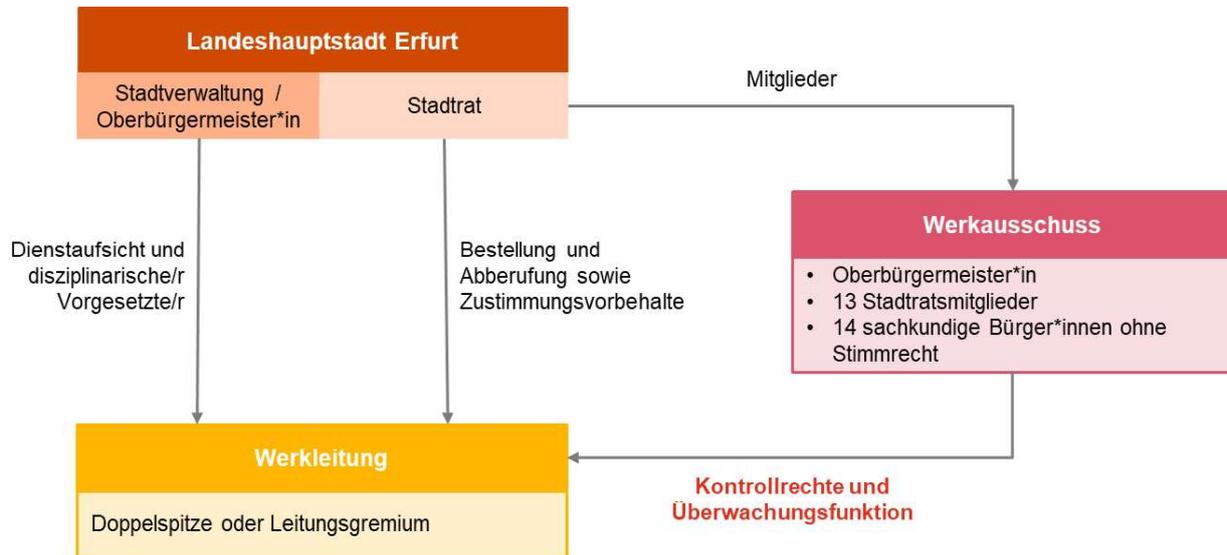
---

<sup>15</sup> MHdB GesR III/Wolf, 6. Aufl. 2023, § 37 Rn. 31.

<sup>16</sup> MHdB GesR III/Wolf, 6. Aufl. 2023, § 37 Rn. 31.

## 2. Der Eigenbetrieb

### a) Struktur des Eigenbetriebs



In der Organisation als Eigenbetrieb würde die derzeitige Struktur des Theaters grundsätzlich erhalten bleiben. Neben Stadtrat, Oberbürgermeister und Werkausschuss gäbe es weiterhin die Werkleitung bestehend entweder aus einer Doppelspitze (1. Werkleiter\*in (Generalintendant\*in) und 2. Werkleiter\*in (Verwaltungsdirektorin)) oder aus einem Leitungsgremium. Allerdings müssten die Rechte und die Rolle des Generalintendanten angepasst und effektivere Kontrollmechanismen eingeführt werden.

Nach § 76 Abs. 1 ThürKO erledigt die **Werkleitung** in eigener Zuständigkeit die laufenden Angelegenheiten i.S.d. § 29 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO, die den Eigenbetrieb betreffen.

Im Übrigen beschließt über die Angelegenheiten des Eigenbetriebs der **Werkausschuss**, soweit nicht der Gemeinderat sich die Entscheidung allgemein vorbehält oder im Einzelfall an sich zieht (§ 26 Abs. 3 S. 2 ThürKO). Der Werkausschuss berücksichtigt bei seiner Zusammensetzung<sup>17</sup> die Mehrheitsverhältnisse des Stadtrats, ergänzt um sachkundige Bürger\*innen. Er nimmt an der Beschlussfassung über wichtige Angelegenheiten des Eigenbetriebs teil.<sup>18</sup> Soweit er die Interessen der Gemeindevertretung als demokratischer Repräsentant des Eigentümers wahrnimmt, entspricht seine Rolle dem eines Aufsichtsrats einer Aktiengesellschaft (AG). Allerdings ist ihm, im

<sup>17</sup> Vgl. § 26 Abs. 1 ThürKO i.Vm. § 25 Abs. 1 lit. j) GO Stadtrat 14.07.2020.

<sup>18</sup> *Brummer* in: Öffentlich-rechtliche Unternehmen der Gemeinden, 6. Auflage, Rn. 624.

Gegensatz zum Aufsichtsrat (vgl. § 111 Abs. 1 Aktiengesetz (AktG)), nicht ausdrücklich die Überwachung der Betriebsleitung übertragen und er hat keine entsprechenden Rechte kraft Gesetzes.

Der **Oberbürgermeister** ist nach § 29 Abs. 3 ThürKO oberste Dienstbehörde und Dienstvorgesetzter der Gemeindebediensteten und somit auch Dienstvorgesetzter der Werkleitung. Maßgeblich sind dafür auch die einzelnen Regelungen im Anstellungsvertrag des jeweiligen Werkleiters.

Dem **Stadtrat** können Beschlüsse über bestimmte Entscheidungen vorbehalten werden, wie bspw. in § 10 Eigenbetriebssatzung. Als oberstes Organ der Gemeinde überwacht er zudem die Betriebsführung des Eigenbetriebs.<sup>19</sup> Ihm stehen dabei jedoch keine Weisungsrechte zu, weshalb er in die Betriebsführung nicht unmittelbar eingreifen kann.<sup>20</sup> Vielmehr ist der durch die Gemeindeordnung vorgegebene Weg einzuhalten.<sup>21</sup> Nach § 22 Abs. 3 ThürKO überwacht der Stadtrat die Ausführung seiner Beschlüsse, weshalb der Oberbürgermeister dem Stadtrat hierüber regelmäßig Bericht zu erstatten hat.

## **b) Maßnahmen in Bezug auf die einzelnen Organe**

### **aa) Werkausschuss**

#### **(1) Kontrollbefugnisse**

Wie zuvor bereits dargestellt, sind die Kontrollbefugnisse in ihrer aktuellen Ausgestaltung wenig effektiv im Hinblick auf eine rechtzeitige und vollständige Kenntniserlangung der relevanten Vorgänge innerhalb des Eigenbetriebs durch den Werkausschuss und den Oberbürgermeister.

Da die Rolle des Werkausschusses grundsätzlich dem eines Aufsichtsrats entspricht,<sup>22</sup> wären bei Beibehaltung des Eigenbetriebs die bisherigen Rechte des Werkausschuss unter Wahrung der Zuständigkeitsordnung der ThürKO entsprechend zu erweitern. Hierbei kann sich an den Rechten und Pflichten eines Aufsichtsrates orientiert werden.

Allgemein nimmt der Aufsichtsrat in zahlreichen Kapitalgesellschaften die Rolle des zentralen Kontrollorgans ein. Zu seinen Hauptaufgaben gehören insbesondere die Überwachung und

---

<sup>19</sup> *Brummer* in: Öffentlich-rechtliche Unternehmen der Gemeinden, 6. Auflage, Rn. 774.

<sup>20</sup> *Brummer* in: Öffentlich-rechtliche Unternehmen der Gemeinden, 6. Auflage, Rn. 774.

<sup>21</sup> *Brummer* in: Öffentlich-rechtliche Unternehmen der Gemeinden, 6. Auflage, Rn. 774.

<sup>22</sup> Siehe S. 26 unseres Gutachtens vom 13.12.2024.

Beratung der Geschäftsführung (vgl. § 111 AktG). Zum Zwecke einer effektiven Kontrolle hat die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat regelmäßig Bericht zu erstatten (vgl. § 90 AktG). Des Weiteren hat der Aufsichtsrat die Befugnis zur Einsichtnahme in Bücher, Schriften sowie Vermögensgegenstände (vgl. § 111 AktG). Dieses Recht auf Einsichtnahme ist für eine effiziente Überwachung unerlässlich, da sich der Aufsichtsrat ansonsten blindlings auf die Berichte des Vorstands verlassen müsste.<sup>23</sup>

Vor diesem Hintergrund würde bei dieser Variante zunächst empfohlen, dem Werkausschuss im Rahmen der Eigenbetriebssatzung in Zukunft ebenfalls Einsichtsrechte in Bücher, Schriften, Verträge und Vermögensanlagen einzuräumen. Hierdurch würde dem Werkausschuss bspw. ermöglicht, finanzielle Schwierigkeiten, aber auch den Abschluss von Verträgen, ohne die erforderliche Zustimmung des Werkausschusses bzw. des Stadtrates zu erkennen. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung wäre der Werkausschuss dann auch nicht mehr auf die Mitwirkung der Werkleitung angewiesen, sondern könnte selbst direkt auf die relevanten Unterlagen zugreifen.

Des Weiteren bestünde die Möglichkeit, dem Werkausschuss innerhalb der Eigenbetriebssatzung ein Recht auf Fristsetzung zu gewähren, sofern die Werkleitung ihren Berichtspflichten nicht rechtzeitig nachkommt. So hätte der Werkausschuss jedenfalls die Möglichkeit, auf entsprechende Nachlässigkeiten reagieren zu können.

Schließlich wäre auch denkbar, dass dem Werkausschuss die Möglichkeit gegeben wird, gegenüber der Stadtverwaltung und dem Stadtrat Empfehlungen auszusprechen und Stellungnahmen abgeben zu können (z.B. Empfehlung zur Abberufung der Werkleitung bei entsprechenden Pflichtverletzungen, Beschwerderecht bei Pflichtverletzungen etc.). Dies könnte dazu beitragen, die derzeit eher passive Überwachungsfunktion des Werkausschusses zu einer aktiveren Kontrollinstanz auszubauen.

Außerdem könnten die bereits in § 9 Eigenbetriebssatzung angelegten Zustimmungsvorbehalte bspw. auf die Zustimmung bei Einstellung leitender Angestellter erweitert oder die vorgesehenen Wertgrenzen/Vertragslaufzeiten entsprechend angepasst werden.

Darüber hinaus sollte auch die bereits in § 17 Eigenbetriebssatzung vorgesehene Berichtspflicht beibehalten und erweitert werden. Neben der Verpflichtung zur Berichterstattung einmal im Monat an den Oberbürgermeister und vierteljährlich an den Werkausschuss sollte auch eine Pflicht

---

<sup>23</sup> Spindler/Veil in: BeckOGK, AktG, Stand 01.06.2024, § 111, Rn. 49.

zur unverzüglichen Berichterstattung in dringenden Fällen, die spätestens innerhalb von z. B. 2 Wochen zu erfolgen hat, geregelt werden. Daneben könnten die Berichtspflichten mit etwaigen disziplinarischen Maßnahmen oder Schadensersatzansprüchen gegen die Werkleitung verknüpft werden. Diese wären dann vorrangig im Dienst-/Arbeitsvertrag des/der jeweiligen Werkleiter\*in zu regeln. Derzeit bezieht sich die Berichtspflicht in § 17 Eigenbetriebssatzung lediglich auf wirtschaftliche Themen. Die Pflicht zur Berichterstattung könnte jedoch auch auf folgende Bereiche ausgeweitet werden:

- Spielbetrieb (Künstlerischer Stand und Entwicklung),
- Finanzielle Situation,
- Personalangelegenheiten,
- Sonstige Themen (anlassbezogen): insbesondere Compliance, Nachhaltigkeit, weitere öffentlichkeitswirksame Themen,

In welcher Detailtiefe über die einzelnen Themen berichtet werden soll, ist noch abzustimmen und kann ebenfalls durch eine entsprechende Regelung in die Eigenbetriebssatzung aufgenommen werden.

## **(2) Zusammensetzung des Werkausschusses**

Damit der Werkausschuss bei Umsetzung dieser Variante seine Funktion als Kontrollorgan möglichst effizient wahrnehmen kann, sollte eine entsprechende fachliche Expertise seiner Mitglieder angestrebt werden. Da im Werkausschuss nach aktueller Rechtslage lediglich der Oberbürgermeister sowie die Mitglieder des Stadtrates mit einem Stimmrecht ausgestattet sind, müssten die Experten aus diesem Personenkreis stammen, vgl. § 27 ThürKO.<sup>24</sup> Zwar gehören dem Werkausschuss Theater Erfurt derzeit bereits sachkundige Bürger\*innen an, durch welche ebenfalls entsprechende Expertise in den Werkausschuss eingebracht werden kann. Allerdings können sie diese nur mittelbar in Abstimmungen einbringen, da sie nicht über ein eigenes Stimmrecht verfügen, vgl. § 27 Abs. 5 ThürKO.

---

<sup>24</sup> Vgl. *Rücker* in: PdK Th B-1, ThürKO, § 27, Rn. 17 f.

Sofern das Theater Erfurt weiterhin als Eigenbetrieb organisiert werden soll, ist eine Anpassung der Besetzung des Werkausschusses dahingehend, dass auch Dritte mit entsprechender Fachexpertise stimmberechtigte Mitglieder des Werkausschusses sein können, nicht möglich. Denn der Werkausschuss ist ein Untergremium des Gemeinderats und entsprechend dem Stärkeverhältnis der Parteien des Stadtrates zu besetzen, § 27 Abs. 1 S. 2 ThürKO. Nach § 27 Abs. 5 ThürKO können sachkundige Bürger\*innen lediglich beratend neben den Gemeinderatsmitgliedern in die Ausschüsse berufen werden. Damit steht der Berufung von stimmberechtigten Dritten in die Ausschüsse § 27 Abs. 5 S. 2 ThürKO entgegen.

Dies gilt gleichfalls für die Errichtung eines Unterausschusses oder eines Beirats. Grundsätzlich steht der Gemeinde aufgrund der ihr durch Art. 28 Abs. 2 GG eingeräumten Organisationshoheit das Recht zu, beratende Gremien (z.B. Unterausschuss, Beirat etc.) einzurichten.<sup>25</sup>

Soll das Gremium als Unterausschuss gebildet werden, so gelten im Hinblick auf die Besetzung die Ausführungen zum Werkausschuss selbst. Denn bei dem Unterausschuss handelt es um ein Untergremium des Werkausschusses.<sup>26</sup> Vorteile im Hinblick auf die Besetzung sind gegenüber der des Werkausschusses damit nicht ersichtlich.

Im Gegensatz hierzu ist die Gemeinde bei der Errichtung eines Beirats in der Zusammensetzung seiner Mitglieder freier, da es sich hierbei nicht um einen Ausschuss der Gemeindevertretung, sondern um ein Gremium unterhalb der Ausschussebene handelt.<sup>27</sup> Allerdings kann einem Beirat ausschließlich eine rein beratende Funktion übertragen werden, da die Entscheidungszuständigkeit stets bei den demokratisch legitimierten Organen verbleiben muss.<sup>28</sup> Im Hinblick auf die Besetzung ist daher kein nennenswerter Vorteil im Vergleich zu den sachkundigen Bürger\*innen des Werkausschusses ersichtlich. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein weiteres Gremium ggf. zu Verfahrensverzögerungen führen kann und möglicherweise zusätzliche Kosten hervorrufen (z.B. Aufwandsentschädigung). Sofern dennoch die Einrichtung eines Beirats gewünscht ist, sollte vor dessen Einrichtung eine Kosten-Nutzen-Kalkulation durchgeführt werden.

---

<sup>25</sup> *Schulz/Tischler*, Institutionalisierte Beteiligung von Partikularinteressen im kommunalen Bereich, KommJur, 2012, 281 (284).

<sup>26</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 26.04.2011 – 15 A 693/11, Rn. 8, juris.

<sup>27</sup> *Schulz/Tischler*, Institutionalisierte Beteiligung von Partikularinteressen im kommunalen Bereich, KommJur, 2012, 281 (282).

<sup>28</sup> Vgl. *Faber* in: PdK NW B-1, GO NRW, § 57, Ziff. 5.

Zusammenfassend ist daher im Eigenbetrieb keine rechtlich zulässige Konstellation ersichtlich, in der Dritte mit fachlicher Expertise als stimmberechtigte Mitglieder in das Kontrollgremium berufen werden könnten.

### **(3) Organisation der Sitzungen**

Damit das Kontrollgremium Werkausschuss Theater seine Überwachungsfunktion wie zuvor beschrieben in Zukunft erfüllen kann, wäre ihm in zeitlicher Hinsicht entsprechende Kapazitäten einzuräumen. Auskunftsgemäß wurde in der Vergangenheit für die Sitzungen des Werkausschusses regelmäßig wenig Zeit eingeplant. Dementsprechend empfiehlt es sich, zukünftig ausreichend Zeit für die Sitzungen des Werkausschusses einzuplanen.

### **(4) Schulungen der Mitglieder des Werkausschusses**

Schließlich regen wir an, die Mitglieder des Werkausschusses regelmäßig hinsichtlich ihrer Rechte, Pflichten und Handlungsmöglichkeiten zu schulen. Hierdurch kann verhindert werden, dass mögliche Kontrollmaßnahmen mangels Kenntnis nicht wahrgenommen werden.

### **bb) Werkleitung**

Auch auf Ebene der Werkleitung gibt es mehrere Gestaltungsvarianten. Zuerst sollte entschieden werden, wie viele Werkleiter\*innen eingesetzt werden sollen (siehe II.). Den einzelnen Werkleitern können dann im Rahmen der Eigenbetriebsatzung oder einer entsprechenden Geschäftsordnung oder im jeweiligen Anstellungsvertrag bestimmte Geschäfts- bzw. Aufgabenbereiche zugewiesen werden. Darüber hinaus könnte bspw. geregelt werden, dass alle Werkleiter\*innen in wesentlichen Angelegenheiten nur gemeinsam eine Entscheidung treffen können und dabei gleichberechtigt nebeneinanderstehen. Welche Aufgaben wesentlich sind, kann ebenfalls in der Satzung oder in der Geschäftsordnung vorgegeben werden. Daneben können auch entsprechende Pflichten der Werkleitung wie Offenlegungs-, Informations-, und Berichtspflichten festgelegt werden.

## **3. Vergleich Eigenbetrieb und GmbH**

Die folgenden Ausführungen sollen zunächst Unterschiede zwischen dem Eigenbetrieb und einer GmbH darstellen, um zu verdeutlichen welche Vor- und Nachteile ein Rechtsformwechsel hätte.

Die anschließende Aufzählung erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr konzentriert sie sich auf die wesentlichen Unterschiede und Rechtsfolgen.

#### **a) Zusammensetzung des Aufsichtsrats**

Ein wesentlicher Vorteil der GmbH liegt darin, dass die personelle Zusammensetzung des Aufsichtsrats flexibler ist als beim Eigenbetrieb. Denn es besteht grundsätzlich die Möglichkeit, bspw. Dritte mit entsprechender Expertise in den Aufsichtsrat zu berufen und mit einem Stimmrecht auszustatten.<sup>29</sup> Ebenso kann der Gesellschaftsvertrag die Wählbarkeit der Aufsichtsratsmitglieder an bestimmte persönliche oder sachliche Voraussetzungen (z.B. besondere Geschäftserfahrung, berufliche Qualifikationen, (steuer-)rechtliche Kompetenzen etc.) knüpfen.<sup>30</sup> Dies dürfte für eine effizientere Wahrnehmung der Kontroll- und Beratungsfunktion vorteilhaft sein. Allerdings ist der Gemeinde nach § 73 Abs. 1 Nr. 2 ThürKO ein angemessener Einfluss im Aufsichtsrat einzuräumen.

#### **b) Haftung der Geschäftsführung**

Ein weiterer Unterschied zwischen der Organisation des Theaters als Eigenbetrieb und als GmbH besteht darin, dass die Geschäftsführung nach § 43 Abs. 1 GmbHG in Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anzuwenden hat. Dies beinhaltet zum einen die sog. Legalitätspflicht, wonach die Geschäftsführung sowohl zur Einhaltung interner Vorgaben (sog. interne Pflichtenbindung) als auch zu rechtmäßigem Verhalten im Außenverhältnis (sog. externe Pflichtenbindung) verpflichtet ist.<sup>31</sup> Darüber hinaus verlangt die sog. Treuepflicht von der Geschäftsführung, sich gegenüber der Gesellschaft loyal zu verhalten und in Angelegenheiten, die das Gesellschaftsinteresse betreffen, dem Gesellschaftswohl den Vorrang vor dem Privatinteresse einzuräumen.<sup>32</sup> Verstößt die Geschäftsführung gegen diese Pflichten, so macht sie sich nach § 43 Abs. 2 GmbHG gegenüber der Gesellschaft haftbar. Auf diese Weise wird eine verantwortungsvolle und gesetzeskonforme Unternehmensführung gefördert und die Interessen der Gesellschaft, ihrer Gesellschafter\*innen und Gläubiger\*innen geschützt.

---

<sup>29</sup> MHdB GesR III/*Diekmann*, 6. Aufl. 2023, § 48 Rn. 20.

<sup>30</sup> MHdB GesR III/*Diekmann*, 6. Aufl. 2023, § 48 Rn. 21; MAH GmbHR/*Kautzsch*, 5. Aufl. 2023, § 18 Rn. 62.

<sup>31</sup> *Bayer/Ceesay* in: BeckOGK, GmbHG, Stand: 15.04.2024, § 43, Rn. 26.

<sup>32</sup> *Bayer/Ceesay* in: BeckOGK, GmbHG, Stand: 15.04.2024, § 43, Rn. 45.

Im Vergleich hierzu sehen weder die ThürKO, die Eigenbetriebssatzung noch die GO Werkleitung ausdrücklich die Haftung der Werkleitung für Pflichtverletzungen vor. Daher hängt die Haftung von den mit den Werkleiter\*innen jeweils bestehenden Rechtsverhältnissen ab. Bzgl. der Person des 1. Werkleiters ergeben sich aus dem Intendantenvertrag keine spezifischen Haftungsregelungen, sodass sich dessen Haftung bei Pflichtverletzungen nach den allgemeinen Regeln des BGB richtet. Der Vorteil der Haftung der Geschäftsführung nach § 43 Abs. 2 GmbHG liegt darin, dass sie aufgrund ihres Umfangs ggf. weiter reichen kann als die Haftung aus einem Dienstvertrag. Bei einem Dienstvertrag bezieht sich die Haftung auf die im Vertrag definierten Aufgaben und Verantwortungen und kann daher enger gefasst sein als der Haftungstatbestand des § 43 Abs. 2 GmbHG. Zudem besteht bei einem Dienstvertrag die Gefahr, dass aus dem Vertragstext nicht eindeutig hervorgeht, welche Aufgaben und Verantwortungen auf den Vertragspartner jeweils übertragen wurden. Eine solche Rechtsunsicherheit besteht aufgrund der gesetzlichen Regelung des § 43 Abs. 2 GmbHG im Hinblick auf den Umfang der Geschäftsführerhaftung nicht.

### c) Kommunalen Einfluss

Zu beachten ist ferner, dass sich die Art und Weise des kommunalen Einflusses auf einen Eigenbetrieb und auf eine GmbH unterscheiden. Dies zeigt sich dadurch, dass der Stadtrat als Organ des Eigenbetriebs **unmittelbaren** Einfluss auf den Eigenbetrieb hat und ihm auch nach der Eigenbetriebssatzung (§ 10) besondere Zuständigkeiten zugewiesen sind. Bei einer GmbH ist der Stadtrat hingegen lediglich **mittelbar** über die Gesellschafterversammlung beteiligt. In der Gesellschafterversammlung wird die Landeshauptstadt Erfurt durch den Oberbürgermeister oder seinem Vertreter vertreten.<sup>33</sup> Der Stadtrat kann dem Oberbürgermeister als Vertreter der Landeshauptstadt Erfurt Weisungen erteilen, an die er im Innenverhältnis gebunden ist.<sup>34</sup> Im Außenverhältnis ist eine Entscheidung des Stadtrates jedoch nur in den im Gesetz vorgesehenen Fällen (z.B. nach § 74 ThürKO) erforderlich.<sup>35</sup> In allen anderen Fragen ist der Oberbürgermeister kommunalrechtlich nicht gebunden, sondern entscheidet grundsätzlich eigenverantwortlich.<sup>36</sup>

Im Ergebnis ist daher der Eigenbetrieb einem stärkeren kommunalen Einfluss ausgesetzt als die GmbH, wodurch eine Vielzahl der Entscheidungen des Eigenbetriebes im politischen Raum diskutiert werden. Dabei wird oftmals bemängelt, dass dies zu wirtschaftlichen Nachteilen der

---

<sup>33</sup> PdK Thüringen/*Strobel*, 9. Fassung 2020, § 74 Nr. 1.2.

<sup>34</sup> PdK Thüringen/*Strobel*, 9. Fassung 2020, § 74 Nr. 1.2.

<sup>35</sup> PdK Thüringen/*Baum/Meier*, 9. Fassung 2020, § 73 Nr. 3.3.1.

<sup>36</sup> PdK Thüringen/*Baum/Meier*, 9. Fassung 2020, § 73 Nr. 3.3.1.

Eigenbetriebe führe. Aus diesem Grund werden Stadtwerke bspw. eher als GmbH statt als Eigenbetrieb organisiert. Bei einem überwiegend durch Zuschüsse des Trägers finanzierten Eigenbetriebs wie dem Theater Erfurt ist diese Thematik jedoch deutlich weniger relevant.

#### **d) Haftung und Insolvenzfähigkeit**

Des Weiteren unterscheidet sich der Eigenbetrieb und die GmbH auch im Hinblick auf die Haftung sowie die Insolvenzfähigkeit.

Da Eigenbetriebe keine eigene Rechtspersönlichkeit haben, haftet die Kommune unbeschränkt für die Verbindlichkeiten des Eigenbetriebs.<sup>37</sup> Zudem ist der Eigenbetrieb aufgrund seiner rechtlichen Unselbständigkeit wie die Gemeinde selbst nicht insolvenzfähig, vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 2 Insolvenzordnung (InsO) i.V.m. § 1 Thüringer Gesamtvollstreckungsvermögensgesetz (ThürGes-VVG).<sup>38</sup>

Im Gegensatz hierzu ist die Haftung der GmbH zunächst auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt, § 13 Abs. 2 GmbHG. Darüber hinaus gilt für eine gemeindliche GmbH unabhängig von der Höhe der gemeindlichen Beteiligung die Regelung des § 11 Abs. 1 InsO, sodass über ihr Vermögen das Insolvenzverfahren eröffnet werden kann.<sup>39</sup>

#### **e) Sonstiges**

Eine Änderung der Rechtsform könnte von den Mitarbeiter\*innen des Theaters als Zeichen der Neuausrichtung des Theaters aufgenommen werden. Allerdings dürfte eine Änderung der Rechtsform für eine solche Neuausrichtung allein nicht ausreichend sein. Maßgeblich ist vielmehr, ein effektives Überwachungsorgan zu etablieren, welches seine Aufsichts- und Kontrollbefugnisse in dem erforderlichen Umfang tatsächlich wahrnimmt. Dies muss nicht zwangsläufig der Aufsichtsrat einer GmbH sein. Alternativ kann auch der Werkausschuss mit den notwendigen Rechten ausgestattet werden (siehe dazu II.1.b).aa)). Daneben ist auch die Vermittlung der ethischen Grundsätze (ggf. durch einen Code of Conduct) (siehe dazu III.2.) sowie die Kenntnis der entsprechenden Rechte und Pflichten von essenzieller Bedeutung.

---

<sup>37</sup> Vgl. *Wolfer* in: BeckOK, Insolvenzrecht, 37. Edition, Stand: 01.11.2024, § 12 InsO, Rn. 5.

<sup>38</sup> Vgl. *Wolfer* in: BeckOK, Insolvenzrecht, 36. Edition, Stand: 15.07.2024, § 12 InsO, Rn. 5.

<sup>39</sup> Vgl. *Wolfer* in: BeckOK, Insolvenzrecht, 36. Edition, Stand: 15.07.2024, § 12 InsO, Rn. 5.

Sofern eine Überführung des Theaters in eine GmbH gewünscht ist, wird schließlich eine vertiefte Auseinandersetzung mit Strukturkosten, steuerlichen Folgen sowie mit vergaberechtlichen Themen empfohlen.

#### f) Tabellarische Zusammenfassung Vergleich Eigenbetrieb und GmbH

	Eigenbetrieb	GmbH
<b>Organe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadtrat und Oberbürgermeister</li> <li>• Werkausschuss</li> <li>• Werkleitung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesellschafterversammlung</li> <li>• Aufsichtsrat</li> <li>• Geschäftsführung</li> </ul>
<b>Überwachungsorgan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkausschuss</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufsichtsrat</li> </ul>
<b>Zusammensetzung Überwachungsorgan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadtratsmitglieder</li> <li>• Sachkundige Bürger*innen <u>ohne Stimmrecht</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadtratsmitglieder</li> <li>• Sachkundige Bürger*innen <u>mit Stimmrecht</u></li> </ul>
<b>Rechte und Pflichten Überwachungsorgan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Rahmen des geltenden Rechts durch Eigenbetriebsatzung festzulegen</li> <li>• Zustimmungsvorbehalte</li> <li>• Auskunfts- und Einsichtsrechte</li> <li>• Maßregeln gegenüber der Werkleitung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>gesetzlich geregelt</u>, Konkretisierung in Gesellschaftsvertrag</li> <li>• Zustimmungsvorbehalte</li> <li>• Auskunfts- und Einsichtsrechte</li> <li>• Maßregeln gegenüber der Werkleitung</li> </ul>
<b>Leitungsorgan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkleitung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführung</li> </ul>
<b>Zusammensetzung Leitungsorgan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doppelspitze oder Gremium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doppelspitze oder Gremium</li> </ul>

<b>Pflichten Leitungsorgan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch Eigenbetriebssatzung und Anstellungsvertrag</li> <li>• Offenlegungspflichten</li> <li>• Berichts- und Informationspflichten</li> <li>• Sorgfaltspflichten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Gesetzlich</u>, durch Gesellschaftsvertrag und Anstellungsvertrag</li> <li>• Offenlegungspflichten</li> <li>• Berichts- und Informationspflichten</li> <li>• Sorgfaltspflichten</li> </ul>
<b>Haftung Leitungsorgan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nur iRd Anstellungsvertrages</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Gesetzliche Geschäftsführerhaftung § 43 GmbHG</u></li> <li>• Haftung iRd Anstellungsvertrages</li> </ul>
<b>Haftung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Unbeschränkte</u> Haftung der Kommune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auf Gesellschaftsvermögen <u>beschränkt</u></li> </ul>
<b>Insolvenzfähigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht insolvenzfähig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• insolvenzfähig</li> </ul>
<b>Sonstiges</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturkosten durch Gründung und Betrieb einer weiteren Gesellschaft</li> </ul>

### g) Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass beide Rechtsformen grundsätzlich in Frage kommen und ihre individuellen Vor- und Nachteile bieten, die allerdings aus unserer Sicht nicht zwingend überwiegend für die eine oder die andere Rechtsform sprechen. In einer GmbH sind die in der Vergangenheit fehlenden strukturellen Kontrollmechanismen durch entsprechende Aufsichts- und Überwachungsrechte zwar bereits gesetzlich angelegt. Allerdings können diese auch in einem Eigenbetrieb, insbesondere durch die Ausgestaltung des Werkausschusses als echtes Überwachungsorgan, weitestgehend inhaltsgleich hergestellt werden. Insofern ist die Umwandlung in eine GmbH insbesondere dann zu empfehlen, wenn diese zwingend zur Symbolisierung eines „Neuanfangs“ gegenüber dem Personal und der Öffentlichkeit erforderlich ist.

## **II. Leitung des Theaters: modifiziertes Generalintendantenmodell oder kollegiales Leitungsgremium?**

Im zweiten Schritt ist zu überlegen, ob am gegenwärtigen Intendantenmodell grundsätzlich festgehalten werden oder die Leitung des Theaters an ein Leitungsgremium übertragen werden soll.

### **1. Modifizierung des gegenwärtigen Generalintendantenmodells**

Das aktuelle Generalintendantenmodell ist v.a. dadurch problematisch, dass es die Leitungsmacht in der Person des 1. Werkleiter/Generalintendanten konzentriert und dadurch Machtmissbrauchsmöglichkeiten begünstigt. Trotzdem wäre es grundsätzlich denkbar, am gegenwärtigen Generalintendantenmodell festzuhalten. In diesem Fall müssten zur Vermeidung von Machtkonzentration in einer Person neben den bereits unter I. 2. b) dargestellten Maßnahmen zur Etablierung eines effektiven Kontrollgremiums weitere Anpassungen in Bezug auf die Rolle des Generalintendanten vorgenommen werden.

#### **a) Rechte und Funktion des Generalintendanten**

Wie bereits dargestellt, ist der Generalintendant nach der aktuellen Rechtslage mit umfassenden Befugnissen ausgestattet, die ihm eine herausgehobene Stellung am Theater Erfurt verleihen. Diese Konzentration von Macht in einer Position erhöht jedoch auch das Risiko von Machtmissbrauch. Um dem zu begegnen, sollten die Rechte des Generalintendanten bei Beibehalten des Generalintendantenmodells jedenfalls teilweise angepasst werden.

Dies gilt insbesondere für die Regelung des § 8 Abs. 3 GO Werkleitung, wonach bei unterschiedlicher Auffassung des Generalintendanten und des/der Verwaltungsdirektor\*in im Rahmen der Beschlussfassung die Stimme des Generalintendanten den Ausschlag gibt. Um das Stimmengleichgewicht wiederherzustellen, könnte eine Regelung in die GO Werkleitung aufgenommen werden, wonach bei unterschiedlichen Auffassungen direkt eine Entscheidung des Werkausschusses herbeigeführt werden muss. Auf diese Weise kann auch vermieden werden, dass der/die Verwaltungsdirektor\*in von dem Generalintendanten dazu gedrängt wird, es zu unterlassen, eine Entscheidung durch den Werkausschuss bei unterschiedlicher Auffassung herbeizuführen.

Des Weiteren würde sich empfehlen, die federführende Behandlung grundsätzlicher Tätigkeiten aus dem Verantwortungsbereich des Generalintendanten herauszulösen (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 GO

Werkleitung) und der Werkleitung als gemeinsame Aufgabe zu übertragen. Gleiches bietet sich im Hinblick auf die rechtzeitige und umfassende Information des Werkausschusses gem. § 6 Abs. 1 Nr. 4 GO Werkleitung an.

Hinsichtlich der Personalverantwortung sollte dann zunächst klargestellt werden, ob der/die Verwaltungsdirektor\*in allein bei der Personaleinstellung oder aber auch bei der Beendigung von Arbeits- und Dienstverträgen zu beteiligen ist. Die aktuellen Regelungen der §§ 5 Abs. 1 Nr. 11, 6 Abs. 1 Nr. 8 GO Werkleitung sowie Ziff. 5.3 des Intendantenvertrages sind insofern uneindeutig. Es würde sich jedoch empfehlen, eine Beteiligung des/der Verwaltungsdirektor\*in auch bei Fragen der Beendigung von Verträgen festzulegen, um diese für die betroffenen Mitarbeiter\*innen weitreichende Entscheidung auf eine breitere Grundlage zu stellen. Denn die Einbindung des/der Verwaltungsdirektor\*in könnte dazu beitragen, rechtliche Risiken zu minimieren und die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften sicherzustellen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der NV-Bühne eine Nichtverlängerungsklausel enthält, sodass die Anforderungen an eine Beendigung der entsprechenden Verträge als eher niedrig einzustufen sein dürften. Auch aus diesem Grund sollte die Entscheidung über die Beendigung von Arbeits- und Dienstverträgen von der Werkleitung jedenfalls gemeinschaftlich erfolgen. Dies könnte möglicherweise auch das Vertrauen der Mitarbeiter\*innen in Gerechtigkeit und Angemessenheit der Personalentscheidungen stärken.

## **b) Anpassung des Intendantenvertrages**

Eine weitere Stärkung erfährt der Generalintendant außerdem durch die Laufzeitregelung des Intendantenvertrages. Es dürfte sich hierbei um einen befristeten Dienstvertrag<sup>40</sup> mit einer Laufzeit von 5 Jahren handeln. Der für eine bestimmte Laufzeit abgeschlossene Dienstvertrag endet grundsätzlich mit dem Ablauf der vereinbarten Laufzeit. Eine Kündigung ist mit Ausnahme einer außerordentlichen Kündigung nach § 626 BGB ausgeschlossen,<sup>41</sup> sodass die Anforderungen an eine frühzeitige Beendigung des Intendantenvertrages hoch sind. Hierdurch wird dem Generalintendanten eine gewisse Sicherheit vermittelt, die auf der anderen Seite für die Landeshauptstadt zu einer Einschränkung ihrer Reaktionsmöglichkeiten insbesondere bei Schwierigkeiten und Herausforderungen führt. Auch wird das Risiko von Fehlentscheidungen erhöht, wie wenn sich

---

<sup>40</sup> Ob es sich um einen Dienst- oder Arbeitsvertrag handelt, ist Gegenstand des rechtshängigen Kündigungsschutzprozesses i.S. Montavon.

<sup>41</sup> *Sutschet* in: BeckOGK, BGB, Stand: 01.07.2024, § 620, Rn. 57, 59 f.

bspw. im Nachhinein herausstellt, dass die Arbeitsweise und die Visionen des Generalintendanten nicht mit denen der Landeshauptstadt Erfurt in Einklang stehen.

Um dieses Spannungsverhältnis zu entschärfen, sollte bei Beibehalten des Intendantenmodells in Zukunft das Recht auf eine ordentliche Kündigung in den Intendantenvertrag aufgenommen werden.<sup>42</sup> Hierdurch würden die Anforderungen an eine Beendigung des Intendantenvertrags erleichtert werden, ohne den Generalintendanten schutzlos zu stellen. Zudem könnten kürzere Amtszeiten sowie eine Begrenzung der Amtsperioden insbesondere eine Neuausrichtung des Theaters fördern sowie die Machtkonzentration in der Person des Generalintendanten verhindern.

Um das Bewusstsein des Generalintendanten für die wirtschaftliche Lage des Theaters zu erhöhen, könnte zudem über die Aufnahme von Zielvorgaben oder die Vereinbarung eines erfolgsbasierten Bonus im Dienstvertrag nachgedacht werden.

Zudem könnten auch stärkere Vorgaben in Bezug auf die Dokumentation von Urlaub, Arbeitszeiten und Dienstreisen in den Intendantenvertrag aufgenommen werden.

Schlussendlich sollten im Intendantenvertrag und der GO Werkleitung die Rechte und Pflichten der Werkleitung eindeutig geregelt werden.

Zu beachten ist jedoch, dass einschränkendere und engere Regelungen im Intendantenvertrag tendenziell zur Annahme eines Arbeitsverhältnisses führen könnten. Sollte der Generalintendant weiterhin als Dienstnehmer angestellt bleiben, wäre dies bei einer Anpassung des Intendantenvertrages entsprechend zu berücksichtigen.

### **c) Auswahlverfahren betreffend die Werkleitung**

#### **aa) Einstellungsverfahren betreffend die Intendanz**

Die vielfältigen Aufgaben des Generalintendanten erfordern ein breites Kompetenzspektrum, weshalb empfohlen wird, dem Auswahlverfahren besondere Aufmerksamkeit zu schenken und dieses sorgfältig zu dokumentieren. Denn es hat sich gezeigt, dass die Persönlichkeit des Generalintendanten insbesondere für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit mit der 2. Werkleitung sowie der Vermeidung von Machtmissbrauch von großer Bedeutung ist. Es bietet sich daher an,

---

<sup>42</sup> Vgl. *Sutschet* in: BeckOGK, BGB, Stand: 01.07.2024, § 620, Rn. 58.

potenzielle Bewerber\*innen einer umfassenden Prüfung zu unterziehen, wobei besonderes Augenmerk auf die Überprüfung der Führungs- und Sozialkompetenz gelegt werden sollte. Als Grundlage für die Durchführung des Bewerbungsverfahrens kann das „Phasenmodell zur Intendanzfindung“ des Deutschen Bühnenvereins<sup>43</sup> herangezogen werden. Um Transparenz zu schaffen und getroffene Entscheidungen rückblickend nachvollziehen zu können, empfehlen wir zudem, sämtliche Bewerbungsverfahren einschließlich der getroffenen Entscheidungen umfassend und sorgfältig zu dokumentieren.

## **bb) Einstellungsverfahren betreffend die 2. Werkleitung**

Auch im Hinblick auf das Einstellungsverfahren der 2. Werkleitung empfehlen wir die Durchführung eines umfangreichen Bewerbungsverfahrens mit entsprechender Dokumentation. Aufgrund der gemeinsamen Leitung des Eigenbetriebs dürften auch bzgl. dieser Position die fachliche Expertise sowie Teamfähigkeit und Sozialkompetenz die Schwerpunkte des Auswahlverfahrens bilden.

## **2. Einführung eines Leitungsgremiums**

Neben einer auf die Person des Generalintendanten ausgerichteten Doppelspitze könnte die Etablierung eines Direktoriums oder Leitungsteams in Erwägung gezogen werden.

### **a) Struktur**

Die Einführung eines Leitungsgremiums ist sowohl in der Rechtsform des Eigenbetriebs als auch in einer GmbH möglich. Die grundsätzliche Organstruktur würde sich hierdurch nicht ändern. Im Eigenbetrieb gäbe es weiterhin die Organe Stadtrat, Oberbürgermeister, Werkausschuss und Werkleitung; in der GmbH die Gesellschafterversammlung, den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung. Allerdings würde sich die Zusammensetzung, die Verteilung der Aufgaben und die Stimmberechtigung der Werkleitung/Geschäftsführung verändern. Das kleinstmögliche Leitungsgremium würde wie bisher aus zwei Personen bestehen. Hierbei sollten dann u.E. die unter II. 1. genannten Anpassungen vorgenommen werden. Statt 1. Werkleiter\*in und 2. Werkleiter\*in gäbe es jedoch auch die Möglichkeit, dass drei oder mehr

---

<sup>43</sup> Phasenmodell zur Intendanzfindung des Deutschen Bühnenvereins, Stand: Oktober 2023, abrufbar auf der Website des Deutschen Bühnenvereins unter <https://www.buehnenverein.de/de/verband/ziele-und-aufgaben.html>, zuletzt abgerufen am 17.12.2024.

Werkleiter\*innen/Geschäftsführer\*innen bestellt werden, denen jeweils ein bestimmtes Aufgabengebiet zugewiesen ist und die gleichberechtigt nebeneinanderstehen.<sup>44</sup> Dadurch würde das Risiko eines Über-/Unterordnungsverhältnisses verringert und die wechselseitige Kontrolle der Entscheidungen begünstigt.<sup>45</sup> Ab einer dritten Person im Leitungsgremium würde die Konzentration von Macht und ethischen Fehlverhalten eingeschränkt, in dem sie auf mehrere Personen aufgeteilt wird.<sup>46</sup> Hierdurch könnten auch die zahlreichen Aufgaben des Generalintendanten sinnvoll aufgeteilt, vertieft, neu strukturiert und wieder miteinander verknüpft werden.<sup>47</sup> Zudem würden sich mehr Kenntnisse und Kompetenzen in der Theaterleitung versammeln, die sich ergänzen und sich auch positiv auf den Erfolg des Theaters auswirken könnten.<sup>48</sup>

Dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, dass sich die Bestellung weiterer Personen als Werkleiter\*innen/Geschäftsführer\*innen auf die Wirtschaftlichkeit des Theaters auswirken und zu viele Personen im Leitungsgremium die Arbeitsfähigkeit und Effizienz schmälern können.<sup>49</sup> Die Anzahl und Besetzung des Leitungsgremiums sollte daher an die Größe, die finanzielle Situation, die konkreten Bedingungen und den Bedarf des Theaters angepasst werden.<sup>50</sup>

## **b) Maßnahmen in Bezug auf die einzelnen Organe**

### **aa) Stadtrat und Oberbürgermeister/Gesellschafterversammlung**

Ebenso wie in den anderen beiden beschriebenen Varianten wären für den Stadtrat und den Oberbürgermeister bzw. die Gesellschafterversammlung entsprechende Befugnisse in der Eigenbetriebsatzung/Gesellschaftsvertrag zu normieren. Insoweit kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

---

<sup>44</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 413.

<sup>45</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 413.

<sup>46</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 413.

<sup>47</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 418.

<sup>48</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 418.

<sup>49</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 413.

<sup>50</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 413.

## **bb) Werkausschuss/Aufsichtsrat**

Auch in Bezug auf das Kontrollgremium sind entsprechende Kontrollbefugnisse und -pflichten in der Eigenbetriebsatzung/Gesellschaftsvertrag festzulegen. Insoweit kann ebenfalls auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

## **cc) Werkleitung/Geschäftsführung**

Der wesentliche Unterschied im Vergleich zum klassischen Generalintendantenmodell liegt hier in der Verteilung der Kompetenzen und Leitungsaufgaben auf Ebene der Werkleitung/der Geschäftsführung. Denkbar wäre bspw. eine Aufteilung der künstlerischen sowie der Planungs-, Produktions- und Managementaufgaben, wobei jeder dieser Bereiche durch ein erfahrenes Leitungsmitglied (Direktor\*in) auf der ersten Leitungsebene vertreten sein sollte.<sup>51</sup>

Beispielsweise könnte man ein Direktorium bestehend aus 3 Direktor\*innen einrichten. Ein/e Direktor\*in wäre für Management-Aufgaben, insbesondere betreffend die Verwaltung und Administration, zuständig. Ein/e zweite/r Direktor\*in könnte die künstlerische Leitung innehaben, während ein/e dritte/e Direktor\*in für die Produktion verantwortlich wäre.<sup>52</sup> Man könnte die Aufgaben auch auf 4 oder 5 Personen aufteilen: Management, Leitung Programm, Leitung Planung, Leitung Produktion und Leitung Marketing und Kommunikation, Leitung Personal.<sup>53</sup> Hierbei ist ebenfalls die Wirtschaftlichkeit des Theaters zu berücksichtigen, wodurch es sich im Zweifel eher anbieten könnte, eine 2. Leitungsebene unterhalb die Werkleitung/Geschäftsführung zu etablieren. Das Pfalztheater Kaiserslautern wird z. B. von einem Direktorium aus 3 Direktor\*innen jeweils verantwortlich für den künstlerischen, den kaufmännischen und den Betriebsbereich geleitet.<sup>54</sup> Beim Schauspielhaus Zürich besteht die Geschäftsleitung aus einem Intendanten, einem kaufmännischen Direktor, einer künstlerischen Betriebsdirektorin und einem technischen Direktor.<sup>55</sup> Die Leitung des Theaters Bielefeld setzt sich sogar aus insgesamt 7 Personen zusammen: 2

---

<sup>51</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 417.

<sup>52</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur am Theater, 2019, S. 37.

<sup>53</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur am Theater, 2019, S. 37.

<sup>54</sup> Vgl. öffentliche Website des Pfalztheaters Kaiserslautern, abrufbar unter <https://pt-kl.de/direktorium/>, zuletzt abgerufen am 26.11.2024.

<sup>55</sup> Vgl. öffentliche Website der Schauspielhaus Zürich AG, abrufbar unter <https://www.schauspielhaus.ch/de/31620/mitarbeiter-innen-24-25>, zuletzt abgerufen am 26.11.2024.

Intendant\*innen, eine Verwaltungsdirektorin, ein Generalmusikdirektor, ein Operndirektor, ein Schauspielregisseur und ein Chefchoreograf und künstlerischer Leiter TANZ.<sup>56</sup>

Die einzelnen Bereiche sollten in allen wesentlichen Entscheidungsprozessen gleichberechtigt nebeneinanderstehen, was insbesondere eine gleichwertige Stimmverteilung zwischen den Direktor\*innen im zukünftigen Leitungsgremium einschließt.<sup>57</sup> In diesem Leitungsgremium sollten alle wesentlichen Fragen, Themen und Entscheidungen des Theaters behandelt und beschlossen werden.<sup>58</sup> Zudem könnte über die Wahl einer rotierenden Sprecher\*in für Kontakte nach außen und eine/n Ansprechpartner\*in für die interne Kommunikation nachgedacht werden.<sup>59</sup>

Die Gestaltungsmöglichkeiten sind vielfältig. Welche Anzahl an Direktor\*innen und welche Aufgabenverteilung konkret für das Theater Erfurt in Betracht kommt, ist abhängig von den aktuellen Gegebenheiten sowie den spezifischen Anforderungen des Theaters und sollte mit der derzeitigen Theaterleitung abgestimmt werden.

### **3. Fazit**

Im Ergebnis gibt es auch hier in beiden Varianten Gestaltungsmöglichkeiten, die einerseits das Risiko künftiger Vorfälle minimieren und andererseits das Theater Erfurt in Bezug auf den Spielbetrieb und die Wirtschaftlichkeit zukunftsfähig gestalten können. Die Effektivität der jeweiligen Variante ist jedoch auch in diesem Fall maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung abhängig. Allerdings ist bei einer Doppelspitze das Risiko einer Beherrschung des Organs Werkleitung/Geschäftsführung durch eine/n Werkleiter\*in/Geschäftsführer\*in entsprechend höher als bei einem Leitungsgremium. Ab einer dritten Person im Leitungsgremium würde die Konzentration von Macht und ethischen Fehlverhalten eingeschränkt, in dem sie auf mehrere Personen aufgeteilt wird.<sup>60</sup> Dadurch würde das Risiko eines Über-/Unterordnungsverhältnisses verringert und die wechselseitige Kontrolle der Entscheidungen begünstigt.<sup>61</sup> Aus diesem Grund erscheint die Etablierung eines Leitungsgremiums mehr Potentiale zur Vermeidung künftiger Vorfälle zu bieten.

---

<sup>56</sup> Vgl. öffentliche Website des Theaters Bielefeld, abrufbar unter <https://theater-bielefeld.de/presse/leitung-spielstaetten.html>, zuletzt abgerufen am 26.11.2024.

<sup>57</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 417.

<sup>58</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 417.

<sup>59</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 417.

<sup>60</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 413.

<sup>61</sup> Vgl. *Schmidt*, Macht und Struktur im Theater, 2019, S. 413.

### **III. Allgemeine Maßnahmen**

Im Folgenden stellen wir mögliche allgemeine Maßnahmen dar, die unabhängig von der gewählten Rechtsform berücksichtigt werden sollten.

#### **1. Wirtschaftsplanung und Reporting**

In unserem Gutachten wurden neben Mängeln in der Organisationsstruktur auch Defizite im Bereich Wirtschaftsplanung und Reporting festgestellt.<sup>62</sup> Auf der Grundlage unserer Prüfungsergebnisse empfehlen wir daher folgende Maßnahmen:

##### **a) Festlegung von Eigentümerzielen**

In Anlehnung an den Public Corporate Governance Kodex des Freistaats Thüringen, Teil A, Punkt 2 „Strategisches Zielsystem und Zielcontrolling“ sollte die Steuerung der städtischen Beteiligungen und somit auch die Steuerung des Eigenbetriebes Theater Erfurt über unternehmensspezifische Zielsysteme erfolgen. Ausgangspunkt zur Festlegung der Ziele bildet § 2 Eigenbetriebssatzung und der hier festgelegte Gegenstand des Eigenbetriebes. Hierauf aufbauend sind unternehmensspezifische Eigentümerziele festzulegen, für deren Umsetzung die Werkleitung verantwortlich ist.

Der Betriebszweck „Förderung der darstellenden Kunst und des Konzertwesens“ sollte konkretisiert und z.B. festgelegt werden, wie viele Sinfoniekonzerte und Veranstaltungen des Konzertwesens der Eigentümer erwartet, wie viele Premieren, an wie vielen und welchen Wochentagen am Theater etwas angeboten werden sollen, wie viele zahlende Besucher erreicht werden sollen, was in Sachen kultureller Bildung/Angebote an Schulen und Kindergärten erwartet wird (Bildungsauftrag), wie viele Veranstaltungen in Zusammenarbeit mit anderen Thüringer Kultureinrichtungen (Deutsches Nationaltheater Weimar, Theater Altenburg Gera, Theater Waidspeicher) zur Umsetzung der Finanzierungsvereinbarung es geben soll, welche Ansprüche an die überregionale Ausstrahlung des Theaters bestehen (Auswirkungen auf den Tourismus) und ob die Pflege und Bewahrung des kulturellen Erbes oder die Förderung moderner Kunst (Uraufführungen) im Vordergrund stehen sollen.

---

<sup>62</sup> Siehe hierzu S. 82 ff. unseres Gutachtens vom 13.12.2024.

Nach Festlegung der Eigentümerziele soll die Werkleitung hieraus ein Unternehmenskonzept entwickeln, welches die Eigentümerziele weiter konkretisiert und vorrangige Handlungsfelder sowie daraus abgeleitete Projekte und Maßnahmen festlegt. Das Unternehmenskonzept ist dem entsprechenden Überwachungsorgan vorzulegen.

Dieses strategische Unternehmenskonzept wiederum dient als Grundlage der jährlichen Wirtschaftsplanung.

### **b) Wirtschaftsplanung**

In der Wirtschaftsplanung sollten die Planungsprämissen - z.B. Annahmen zu Tarifsteigerungen, sonstigen Preissteigerungen, Anzahl der Vorstellungen, Auslastung - wertmäßig dargestellt und begründet werden. Die wesentlichen Posten der Ertragsplanung sind mit Wertangaben in ihrer Zusammensetzung zu erläutern. Die Gliederung und Untersetzung sollte dabei identisch sein zur Ist-Rechnung im Jahresabschluss (Gewinn- und Verlustrechnung). Die einzelnen Teile des Wirtschaftsplanes (Erfolgs-, Finanz-, Investitions- und Personalplanung) sind miteinander zu verknüpfen und die Zusammenhänge nachvollziehbar darzustellen. Insbesondere sollte die Personalplanung (Stellenplan) mit dem Ansatz der Personalaufwendungen im Erfolgsplan abstimmbare sein. Aufwendungen für Gäste und Aushilfen sind gesondert darzustellen.

### **c) Internes Rechnungswesen (Controlling)**

Zu den Aufgaben des internen Rechnungswesens (Controlling) gehört es, unterjährig zeitnah aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, die den Stand der Umsetzung des Wirtschaftsplanes zeigen und eine detaillierte Abweichungsanalyse ermöglichen. Grundvoraussetzung ist eine zeitnahe Erfassung sämtlicher Geschäftsvorfälle durch die Buchhaltung. Es ist eine Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung einzurichten. Hieraus sind der Werkleitung, aber auch Sparten-/Geschäftsbereichsleiter\*innen und anderen Budgetverantwortlichen monatlich Auswertungen zur Verfügung zu stellen, um Abweichungen analysieren und bei Bedarf Gegenmaßnahmen einleiten zu können. Entsprechende Budgetverantwortungen und Informationspflichten (z.B. Meldung Besucher\*innenzahlen) sind festzulegen. Darüber hinaus hat die Werkleitung gemäß § 17 Eigenbetriebssatzung monatlich dem Oberbürgermeister über die Entwicklung der Erträge und der Aufwendungen des Erfolgsplanes sowie über die Abwicklung des Vermögensplanes schriftlich zu berichten.

Hierzu sollten sowohl die zeitliche Abfolge der im Rahmen der Monatsabschlusserstellung vorzunehmenden Tätigkeiten als auch die Verantwortlichkeiten intern klar geregelt werden. Des Weiteren sind die Vorgaben des Beteiligungsmanagements der Stadt Erfurt hinsichtlich Form und Frist der Datenübermittlung an den Oberbürgermeister eindeutig und schriftlich zu regeln. Die Einhaltung der Fristen ist zu überwachen.

#### **d) Quartalsberichterstattung**

Die Werkleitung hat den Werkausschuss vierteljährlich über die Entwicklung der Erträge und der Aufwendungen des Erfolgsplanes sowie über die Abwicklung des Vermögensplanes schriftlich zu unterrichten. Auch hier sollten die Inhalte und die Meldewege eindeutig geregelt werden. „Das Überwachungsorgan hat seinerseits sicherzustellen, dass es angemessen und rechtzeitig informiert wird. Zu diesem Zweck soll das Überwachungsorgan die Informations- und Berichtspflichten der Geschäftsleitung näher festlegen.“ (Text 120 des Public Corporate Governance Kodex des Freistaats Thüringen). Die Quartalsabschlüsse sollten dem Werkausschuss u. E. auch unabhängig von den Sitzungsterminen schriftlich im Folgemonat nach Abschluss des Quartals übermittelt werden. Die bisherige Praxis des Berichtsweges über das Beteiligungsmanagement der Stadt zur Dienstberatung des Oberbürgermeisters zum Werkausschuss führt zu großen Verzögerungen. Insbesondere, wenn die Rolle des Werkausschusses als Überwachungsorgan gestärkt werden soll, halten wir eine unmittelbare Berichterstattung an den Werkausschuss für erforderlich.

Die Quartalsabschlüsse sollten identisch zur Wirtschaftsplanung und zur Ist-Rechnung gegliedert werden. In den Erläuterungen zum Quartalsbericht sollten die Posten weiter untersetzt werden (ebenfalls übereinstimmend zum Wirtschaftsplan).

Der Quartalsabschluss enthält auch eine Hochrechnung auf die Erlöse und Aufwendungen für das gesamte Wirtschaftsjahr. Um die Prognosegüte zu verbessern, sollten die der Hochrechnung zugrunde gelegten Annahmen dargestellt werden. Ebenfalls ist darzulegen, wie sich die der Wirtschaftsplanung zugrunde gelegten Annahmen verändert haben. Bei wesentlichen Abweichungen sollte – wie in § 15 Abs. 3 Eigenbetriebssatzung vorgesehen – die Wirtschaftsplanung fortgeschrieben werden.

In Anlehnung an den Public Corporate Governance Kodex des Freistaats Thüringen sollten Inhalt und Umfang der Quartalsberichterstattung um Fragen der Risikolage, des Risikomanagements,

Vorkehrungen zur Korruptionsprävention und der Compliance (Einhaltung gesetzlicher Regelungen) erweitert werden.

### **e) Zielvereinbarung**

Ein Instrument, welches für die Erreichung der Eigentümerziele förderlich sein kann, ist der Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Mitgliedern der Werkleitung. Die Eigentümerziele einschließlich der Konkretisierung im Rahmen des strategischen Unternehmenskonzeptes und die jährliche Wirtschaftsplanung bilden die Basis für die periodischen Zielvereinbarungen.

### **f) Risikofrüherkennungssystem**

Die Analyse der Plan-Ist-Abweichungen der Erfolgspläne für 2019, 2022 und 2023 hat gezeigt, dass eine hohe Risikokonzentration auf die Sonderveranstaltung Domstufenfestspiele im Hinblick auf die Erreichung der geplanten eigenen Einnahmen besteht. Da deutlich mehr als die Hälfte der geplanten eigenen Einnahmen auf die Sonderveranstaltungen entfallen und hier neben einem Kinderprogramm jeweils nur ein Stück angeboten wird, sollte eine Risikominimierung in Bezug auf die Auslastung dieser Veranstaltung angestrebt oder über Möglichkeiten der Risikostreuung nachgedacht werden.

Bisher hat der Eigenbetrieb kein Risikofrüherkennungssystem eingerichtet. Es sollten ein Risikokatalog und Maßnahmen der Risikofrüherkennung und Gegensteuerung erarbeitet werden. Dabei sind auch Vorkehrungen zur Korruptionsprävention zu berücksichtigen.

Mit der Quartalsberichterstattung sollte auch eine Risikoberichterstattung verbunden sein.

## **2. Compliance**

Auch im Bereich Compliance konnten wir Verbesserungspotenziale identifizieren.

Compliance meint die unternehmerischen Strategien zur Verhinderung von Verstößen gegen Gesetz, Satzung und unternehmensinterne Geschäftsführungsregelungen durch organisatorische Maßnahmen.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> ArbG Berlin Urteil v. 18.02.2010 – 38 Ca 12879(09, ZIP 2010, 119 (1193).

Neben den in diesem Handlungsleitfaden bereits dargestellten Handlungsmöglichkeiten kann als Mittel zur Einhaltung von gesetzlichen und regulatorischen Anforderungen sowie internen Richtlinien auch auf die Einrichtung eines sog. Compliance Management Systems zurückgegriffen werden. Dabei handelt es sich um ein ganzheitliches, in sich konsistentes Rahmenwerk, das zum Ziel hat, rechtliche Risiken zu minimieren, die Integrität des Unternehmens zu wahren und das Vertrauen von Geschäftspartner\*innen sowie der Öffentlichkeit zu stärken.



Abb. 4: Inhalte eines Compliance-Management-Systems

In Betracht könnten hier bspw. eine Verbesserung der Kommunikation durch regelmäßige Berichterstattung, Monatsgespräche etc. kommen.

Zudem bietet sich die Durchführung einer umfangreichen Risikoanalyse (Intendanz, technischer Bereich, Finanzmanagement etc.) an, um die entsprechenden Risiken zu identifizieren und gezielte Maßnahmen zu entwickeln.

Des Weiteren sollte sichergestellt werden, dass den Mitarbeiter\*innen und den Mitgliedern der Theaterorgane der Ablauf (z.B. Ausgestaltung des Verfahrens, Ansprechpartner, voraussichtliche Dauer, Information über Ergebnis) des Beschwerdewesen bekannt ist. Außerdem sollte in regelmäßigen Abständen die Funktionalität des Beschwerdeverfahrens überprüft werden (z.B. anonyme Befragung der Mitarbeiter\*innen). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass unserer Kenntnis nach bei dem aktuellen Hinweisgebersystem noch keine Hinweise eingegangen sind.

Überdies könnten bereits teilweise bestehende punktuelle Compliance-Reglungen in internen Richtlinien als ganzheitliche Werte- und Verhaltensmaßstäbe in einem sog. Code of Conduct festgehalten werden, wobei darauf geachtet werden sollte, dass diese verständlich formuliert werden. Zudem erfordert die Umsetzung dieser normierten Werte im Theaterbetrieb regelmäßige Schulungen für alle Mitarbeitenden, einschließlich der Führungsebene.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass es sich bei den genannten Handlungsmöglichkeiten um eine beispielhafte Aufzählung handelt. Für die Entwicklung eines wirksamen Compliance Management Systems bedarf es zunächst einer Entscheidung im Hinblick auf die Neuausrichtung des Theaters. Anschließend können auf Grundlage dieser Entscheidungen konkrete Handlungsempfehlungen ausgesprochen und in einem Gesamtkonzept aufeinander abgestimmt werden. Hier können auch bestehende Richtlinien (beispielsweise die bestehende Richtlinie gegen Machtmissbrauch) integriert werden.

### **3. Sonstiges**

Auch betreffend die übrigen Mitarbeitenden des Theaters sollte aus Gründen der Transparenz eine umfangreiche Dokumentation des Verfahrens sowie sämtlicher getroffener Entscheidungen erfolgen. Unter Umständen bietet es sich auch an, einen Leitfaden für die Werkleitung/Geschäftsführung zu entwickeln, in dem die im Laufe des Bewerbungsverfahrens vorzunehmenden Schritte entsprechend dargestellt werden. Dieser sollte außerdem die einzuhaltenden Rechte des Personalrats im Rahmen des Einstellungsverfahrens enthalten, wie bspw. § 68 Abs. 2 S. 6 ThürPersVG wonach dem Personalrat bei Einstellungen die Bewerbungsunterlagen einschließlich der der Mitbewerber\*innen vorzulegen sind.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Siehe S. 35 f. unseres Gutachtens vom 13.12.2024.



PricewaterhouseCoopers Legal  
Aktiengesellschaft  
Rechtsanwalts-gesellschaft

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. Babbe'.

Sebastian Babbe  
Rechtsanwalt

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Hübner'.

Jörg Hübner  
Rechtsanwalt