

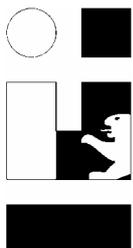
Auszug aus

Denkschrift 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

Beitrag Nr. 22

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsgalerie Stuttgart



Rechnungshof Baden-Württemberg

Die Prüfung der Staatsgalerie hat neben haushaltsrechtlichen Unregelmäßigkeiten erhebliche Verbesserungspotenziale im inneren Betrieb ergeben. Der seit 1998 eingeschlagene Modernisierungskurs muss sich auch auf die Organisation der Einrichtung erstrecken. Das Ministerium sollte diese Entwicklung durch verbindliche strategische Zielvorgaben unterstützen.

1 Vorbemerkung

Die Staatsgalerie Stuttgart ist mit einer Sammlung von rd. 5.100 Gemälden und Plastiken sowie über 400.000 Grafiken das größte Kunstmuseum des Landes. Nahezu 200 Mitarbeiter betreuen ihre Sammlungen und Ausstellungen, die jährlich etwa 300.000 Besucher anziehen.

Der Zuschussbedarf der Einrichtung betrug im Jahr 2004 5,6 Mio. € Ausgaben von rd. 8 Mio. € waren im Umfang von 2,4 Mio. € durch eigene Einnahmen gedeckt. Seit Beginn des Jahres 2005 hat die Staatsgalerie die volle dezentrale Budgetverantwortung übernommen. Ob sie mittelfristig in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO umgewandelt werden soll, ist derzeit in der Diskussion.

Der RH hat im Jahr 2005 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsgalerie Stuttgart geprüft und dabei insbesondere untersucht, inwieweit der 1998 begonnene Kurs der Modernisierung Früchte getragen hat.

Der von der Staatsgalerie eingeschlagene Weg der stärkeren Publikumsorientierung wurde vom MWK mitgetragen; allerdings war der Staatsgalerie von Anfang an bekannt, dass der Veränderungsprozess ohne zusätzliche Personalstellen bewirkt werden muss.

Im Zuge der Modernisierung der Staatsgalerie wurde die Aufbauorganisation zum 01.01.2004 reformiert; jedoch war die neue Aufbauorganisation zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vollständig umgesetzt. So lag etwa noch kein gültiger Geschäftsverteilungsplan vor.

2 Ergebnis der Prüfung

Die Prüfung hat ergeben, dass der im Jahre 1998 eingeleitete Modernisierungsprozess in der Außendarstellung des Museums und in der Ausstellungskonzeption nachhaltige Wirkungen entfaltet hat. Er hat insbesondere dazu beigetragen, die Besucherzahlen, die 1997 auf 200.000 zurückgegangen waren, bei etwa 300.000 im Jahr zu stabilisieren.

Der RH unterstützt die Politik der Museumsleitung, sich stärker als in der Vergangenheit an den Interessen und der Nachfrage des Publikums zu orientieren. Diesen Kurs sollte das Museum auch künftig konsequent weiterverfolgen.

Nur ansatzweise ist die Weiterentwicklung der Aufbau- und Ablauforganisation gelungen. Hier hat die Prüfung noch erhebliche Verbesserungspotenziale ergeben.

Ursache für den eher zögerlichen Fortschritt des Organisationsentwicklungsprozesses sind vor allem innere Widerstände, allerdings in einigen Bereichen auch der fehlende Durchsetzungswille der Museumsleitung. So nimmt es die Museumsleitung z. B. seit Jahren hin, dass die für viel Geld beschaffte Museumssoftware von den Mitarbeitern nicht genutzt wird oder dass einige Mitarbeiter (darunter auch Führungskräfte) die vorgeschriebene Arbeitszeiterfassung boykottieren.

Eine (interne) Steuerung des Museums über Zielvorgaben und aussagekräftige Kennzahlen erfolgt bislang kaum; auch das MWK arbeitete hinsichtlich der Staatsgalerie noch nicht mit dem Instrument der Zielvereinbarung und nahm seine (externe) Steuerungsfunktion bislang nur unzureichend wahr.

Der RH hat im Zuge der Prüfung ein auf Kennzahlen gestütztes Modell für eine interne Steuerung der Staatsgalerie entworfen.

Auch eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung besteht noch nicht; allerdings nimmt die Staatsgalerie wie die Mehrzahl der Behörden des Landes an der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente NSI teil. Die seither angewandte Methode der Kostenrechnung lässt beispielsweise nicht einmal eine belastbare Deckungsbeitragsrechnung hinsichtlich der durchgeführten Sonderausstellungen zu, deren wirtschaftlicher Gesamterfolg damit im Dunkeln bleibt.

Letztlich ist in verschiedenen Bereichen eine weitere Professionalisierung der Ablauforganisation erforderlich.

3 Wichtige Einzelergebnisse

3.1 Dokumentation des Sammlungsbestandes

Die Dokumentation des Sammlungsbestandes mit über 400.000 Objekten erfolgt bis heute im Wesentlichen manuell, also ohne nennenswerten DV-Einsatz. Jedem Gemälde ist eine manuell geführte Gemäldeakte zugeordnet, die den „Lebenslauf“ des jeweiligen Objekts wiedergibt. Als Folge dieser nicht mehr zeitgemäßen Dokumentationsmethode traten während der Prüfung des RH mehrfach Unsicherheiten über den Umfang des Bestandes und dessen Lokalisierung im Einzelnen auf. Die aktuellen Standorte der einzelnen Kunstwerke sind zu meist in einer Depotkartei verzeichnet, deren handschriftliche Eintragungen sich bei Stichproben nicht immer als zutreffend erwiesen.

Hinzu kommt, dass diese Form der Aktenführung keine systematische Recherche nach unterschiedlichen Kriterien zulässt; ein Bestandskatalog, wie ihn andere Museen oder Bibliotheken haben, existiert in der Staatsgalerie nicht.

Mittlerweile haben ehrenamtlich tätige Mitglieder des Galerievereins begonnen, mithilfe einer selbst entwickelten Software eine interne Datenbank über den Bestand der Galerie aufzubauen. Diese wird jedoch von den hauptamtlichen Konservatoren abgelehnt und nicht genutzt.

Das MWK hat der Staatsgalerie wie allen staatlichen Museen im Jahr 2002 eine professionelle Software zur Erfassung ihrer Bestände zur Verfügung gestellt, die jedoch dort bis heute praktisch nicht genutzt wird. Bei der Prüfung fanden sich von über 400.000 Objekten lediglich 40 in der vom Land beschafften Datenbank. Bei anderen staatlichen Museen kommt die Software dagegen bereits zum Einsatz; so hat etwa das Badische Landesmuseum Karlsruhe bereits 32.000 Objekte, die Staatliche Kunsthalle Karlsruhe 6.600 Objekte mithilfe dieser Software erfasst.

3.2 Überwachung der Leihgaben

Stichproben des RH haben ergeben, dass die Leihgaben der Staatsgalerie an Behörden, öffentliche Einrichtungen und auch private Entleiher teilweise nur unzureichend lokalisiert werden können. Neun Kunstwerke, die überwiegend schon vor Jahrzehnten verliehen wurden, sind nicht mehr auffindbar.

Bei einer weiteren Stichprobe vor Ort zeigte sich, dass verliehene Objekte von den Entleihern mit unterschiedlicher Sorgfalt behandelt werden. So befanden sich bei einer Einrichtung im Raum Ulm einige entlehene Objekte in Räumen, die offenkundig für die Aufbewahrung von Gemälden ungeeignet waren.

Die von der Staatsgalerie vorgesehene Überwachung der Leihobjekte im dreijährigen Rhythmus hat in mehreren vom RH geprüften Fällen seit mehr als zehn Jahren nicht mehr stattgefunden.

3.3 Beschäftigung von Personal ohne haushaltsrechtliche Grundlage

Die Staatsgalerie Stuttgart verfügte zum Zeitpunkt der Prüfung über einen (seit Jahren konstanten) Bestand von 109,5 Stellen. Darüber hinaus standen ihr Mittel für befristet Beschäftigte und Aushilfspersonal zur Verfügung.

Die Staatsgalerie beschäftigt über das im Stellenplan vorgesehene Personal hinaus weitere Mitarbeiter unbefristet, ohne dafür die notwendige haushaltsrechtliche Ermächtigung zu haben. Dies geschieht teilweise dadurch, dass Arbeitsverhältnisse rechtswidrig in selbstständige Beschäftigungsverhältnisse umdefiniert oder rechtlich fragwürdige Befristungen vereinbart werden, teilweise dadurch, dass unter Verstoß gegen die Zweckbestimmung des entsprechenden Haushaltstitels explizit unbefristet beschäftigte Arbeitnehmer aus diesen Mitteln bezahlt werden. Es handelt sich dabei überwiegend um Bedienstete, die Aufgaben des gehobenen oder höheren Dienstes wahrnehmen.

3.4 Aufsichtspersonal

Die Staatsgalerie Stuttgart hat eigenes Aufsichtspersonal, das in jeder Nacht von 20:00 bis 07:00 Uhr das Museumsgebäude bewacht.

Der Aufwand pro Bewachungsstunde liegt mit 22,28 € um etwa 40 % höher als der Aufwand, der entstünde, wenn nach dem Vorbild anderer Museen ein privates Bewachungsunternehmen mit der nächtlichen Aufsicht betraut würde.

Weitere Einsparmöglichkeiten im Tagesdienst ergeben sich, wenn für die Belastungsspitzen auf Personal eines gemeinsamen Aufsichtspools der staatlichen Museen oder auf fremdes Personal zurückgegriffen werden könnte. Die (internen) Überlegungen in diese Richtung stehen jedoch erst am Anfang.

3.5 Hauseigenes Fotoatelier

Die Staatsgalerie betreibt ein hauseigenes Fotoatelier, das im geprüften Hj. 2004 mehr als 600 interne und externe Aufträge ausgeführt hat.

Diese Aufträge waren so unzureichend dokumentiert, dass in einer nennenswerten Zahl von Fällen die Berechtigung zur Auftragserteilung und die korrekte Abrechnung nicht mehr überprüft werden konnten. Steuerungsrelevante Daten liegen der Museumsleitung deshalb nicht vor.

Die Preisgestaltung bei der Abrechnung der Aufträge lässt weder eine nachvollziehbare Kalkulationsgrundlage noch ein durchschaubares Rabattsystem erkennen. Im Ergebnis wurden für gleiche Leistungen immer wieder unterschiedliche Beträge in Rechnung gestellt; zum Teil vergingen bis zur Rechnungsstellung mehrere Monate, teilweise wurde auf eine Rechnungsstellung ganz verzichtet. Dem Land sind durch diese Verfahrensweise allein in dem untersuchten Jahreszeitraum Einnahmen in fünfstelliger Höhe entgangen.

Die Staatsgalerie bereitet mittlerweile ein DV-gestütztes Verfahren vor, mit dessen Hilfe die Abläufe im Fotoatelier optimiert und die Einnahmen verbessert werden sollen.

3.6 Kuriert Transporte

Zwischen den Museen der Welt besteht ein globaler Leihverkehr, in dessen Rahmen sich die Museen gegenseitig Kunstwerke für Sonderausstellungen zur Verfügung stellen.

Die Ausleihe erfolgt in der Regel gebührenfrei, allerdings hat das entleihende Museum dem verleihenden Museum die dabei entstehenden Transportkosten zu ersetzen. Bei hinreichend wertvollen Kunstwerken werden diese durch einen Mitarbeiter des verleihenden Museums als Kurier begleitet.

Bei der Prüfung der Abwicklung dieser Kuriert Transporte haben sich folgende Feststellungen ergeben:

- Die Mitarbeiter der Staatsgalerie Stuttgart, die als Kuriere eingesetzt wurden, erhielten von den entleihenden Museen in einigen Fällen Reisespesen oder geldwerte Leistungen, deren Höhe die im Landesreisekostengesetz vorgesehenen Ersätze übersteigen. Die übersteigenden Beträge wurden nicht an die Staatsgalerie abgeführt. Es handelte sich dabei in einigen der untersuchten Fälle um Zuwendungen an Landesbedienstete, die diese nach den einschlägigen Vorschriften nicht hätten annehmen dürfen.
- Der Umfang der Kuriert Reisen der Mitarbeiter der Staatsgalerie überschritt in einigen der untersuchten Fälle den zur Begleitung des Kunstobjekts gebotenen Zeitraum. Soweit dieser verlängerte Aufenthalt zu dienstlichen Zwecken genutzt wurde, fehlte in Einzelfällen die notwendige Dienstreisegenehmigung; in anderen Fällen ergaben sich nach Aktenlage Anhaltspunkte für private Zwecke des längeren Aufenthalts.

In manchen Fällen konnten sich die tätig gewordenen Mitarbeiter nicht mehr an die Höhe der (oft nur Monate zuvor) erhaltenen Reisespesen erinnern; eine Aufklärung über ihre Höhe war damit unmöglich.

4 Empfehlungen des Rechnungshofs

Der RH empfiehlt, den 1998 begonnenen Modernisierungskurs, insbesondere den eingeschlagenen Weg der Publikumsorientierung, fortzusetzen. Notwendig ist allerdings eine deutliche Verbesserung der inneren Organisation und der Betriebsabläufe innerhalb der Galerie.

Auf der Basis seiner Feststellungen empfiehlt der RH,

- zwischen MWK und der Staatsgalerie strategische Ziele zu vereinbaren und mit messbaren Kennzahlen zu versehen,
- innerhalb der Staatsgalerie eine ebenfalls kennzahlengestützte interne Steuerung einzuführen, die durch ein aussagefähiges System der Kosten- und Leistungsrechnung gestützt wird,
- die Bestände der Staatsgalerie endlich mithilfe der beschafften Museumssoftware zu erfassen und zu erschließen,
- die Leihgaben der Staatsgalerie konsequenter als bisher zu überwachen und sie, falls notwendig, zurückzuholen,
- den Personalbestand den haushaltsrechtlichen Vorgaben anzupassen und bestehende arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Risiken zu beseitigen,
- das hauseigene Fotoatelier neu zu organisieren und den externen Auftraggebern den Aufwand auf der Grundlage einer an Vollkosten orientierten Kalkulation in Rechnung zu stellen sowie
- die bei den Kuriereinsätzen festgestellten Rechtsverstöße zu unterbinden und die Praxis an die geltenden Vorschriften anzupassen.

Mittelfristig empfiehlt der RH

- eine neue, solide Bestimmung des Personalbedarfs, auf deren Grundlage ein neuer Stellenplan geschaffen werden sollte,
- die Bildung eines gemeinsamen Aufsichtspools der staatlichen Museen in Stuttgart zur Abdeckung von Spitzenlasten und die Einrichtung gemeinsamer Serviceeinrichtungen sowie
- die Festlegung von Sammlungsschwerpunkten, die einen maßvollen Abbau der Sammlungsbestände der Staatsgalerie ermöglichen.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWK teilt die Auffassung des RH, dass die Staatsgalerie den begonnenen Modernisierungskurs fortsetzen soll. Allerdings weist es auf den umfassenden Bildungsauftrag der Einrichtung hin, der verfehlt würde, wenn sie sich bei ihren Ausstellungen ausschließlich an den Interessen und der Nachfrage des Publikums orientieren würde.

Die Einführung einer funktionierenden Kosten- und Leistungsrechnung, aus der sich steuerungsrelevante, verlässliche und aussagekräftige Daten ergeben, sei durch den Widerstand der Personalvertretungen gegen Zeit- und Mengenerfassungen im Personalbereich verzögert worden, die deshalb erst seit 01.01.2005 möglich geworden seien. Derzeit werde ein im Grundsatz einheitliches, aber im Detail individuelles Konzept für das Controlling in den Museen des Landes entwickelt. Die Einführung der neuen Steuerungsinstrumente werde sich allerdings noch über eine längere Zeit erstrecken. Mit einem anderen staatlichen Museum habe man im Jahr 2005 ein Verfahren zum Abschluss von Zielvereinbarungen entwickelt, das nunmehr auch auf die anderen Museen des Landes übertragen werden solle.

Vor diesem Hintergrund weist das MWK den Vorwurf des RH zurück, es habe seine Steuerungsfunktion unzureichend wahrgenommen.

Nachdem die Staatsgalerie seit geraumer Zeit über die zur Erfassung der Bestände geeignete moderne Soft- und Hardware verfüge, sei nunmehr geplant, in der Staatsgalerie bis zum Ende des Jahres 2006 insgesamt 25.000 Kunstwerke zu erfassen. Das MWK verweist allerdings auf Erfahrungen aus dem Bibliotheksbereich und prognostiziert, dass die vollständige Inventarisierung noch lange Zeit in Anspruch nehmen werde.

Die Leihgaben der Staatsgalerie an Landesbehörden oder Landeseinrichtungen würden in einem dreijährigen Rhythmus kontrolliert. Soweit andere Einrichtungen Leihgaben erhalten hätten, seien solche regelmäßige Kontrollen zwar nicht vereinbart worden, man habe aber in den Jahren 2005 und 2006 gleichwohl begonnen, die Leihobjekte zu überprüfen. Verträge mit Leihnehmern, bei denen eine solche Kontrolle nicht möglich sei, müssten grundsätzlich überdacht werden.

Die Beanstandungen des RH im Personalbereich hätten das MWK veranlasst, eine umfassende Bestandsaufnahme bei der Staatsgalerie anzufordern. Nach Vorliegen des Berichts würden in Abstimmung mit der Staatsgalerie die erforderlichen haushalts- und arbeitsrechtlichen Schritte ergriffen.

Das neue Konzept für die professionelle Abwicklung der Fotoaufträge werde von der Staatsgalerie zeitnah umgesetzt. Das MWK werde das neue Verfahren zu gegebener Zeit evaluieren.

Die Begleitung der Kunsttransporte durch eigenes Personal hält das MWK prinzipiell für sachgerecht. Zu den vom RH gerügten Einzelfällen werde es nach Aufklärung der Sachverhalte im Einzelnen Stellung nehmen.

Das MWK werde die Staatsgalerie veranlassen, alle Möglichkeiten einer effizienten Aufgabenerfüllung im Bereich der Aufsichten zu prüfen. Dies schließe das Outsourcing ebenso ein wie Kooperationen mit anderen Museen oder den Einsatz von technischen Überwachungseinrichtungen.

Zum Thema „Abbau von Sammlungsbeständen“ verweist das MWK auf die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wissenschaft, Forschung und Kunst vom 17.11.2005, in dem die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Veräußerung von Kunstgegenständen aus den Museen des Landes niedergelegt worden seien. Es bleibe unklar, weshalb der RH für einen Abbau der Bestände über die dort festgelegten Grundsätze hinaus plädiert.

6 Schlussbemerkung

Die von der Staatsgalerie und dem Ministerium mitgeteilten Absichten und die mittlerweile eingeleiteten ersten Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerung und der Organisation des Museums sind positiv zu bewerten.

Der RH sieht seine Feststellungen und Vorschläge durch die Stellungnahme des MWK im Wesentlichen bestätigt.

Ein maßvoller Abbau der Sammlungsbestände (z. B. Dubletten, „Ladenhüter“ oder Objekte außerhalb der Sammlungsschwerpunkte) könnte räumliche und personelle Ressourcen freisetzen, außerdem auch (bescheidene) Veräußerungserlöse erbringen. Dieser Abbau ist aber auch deshalb notwendig, weil die Prüfung ergeben hat, dass die Staatsgalerie mit der sachgerechten Verwaltung des bisherigen Bestandes teilweise überfordert ist.