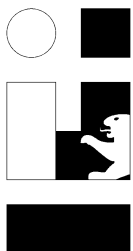


# Auszug aus Denkschrift 2009

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg  
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007

Beitrag Nr. 25

Transport von Ausstellungsgegenständen der Museen



**Rechnungshof Baden-Württemberg**

Transport von Ausstellungsgegenständen  
der staatlichen Museen  
(Kapitel 1482 bis 1492)

**Bei der Vergabe und der Abwicklung von Transportleistungen für Ausstellungen der Landesmuseen zeigten sich zahlreiche Defizite. Für die Museen sollte vergaberechtliche Fachkompetenz aufgebaut, die Gestaltung der Leih- und Transportverträge verbessert und eine Qualitätsnorm für Kunsttransporte geschaffen werden.**

## 1 Ausgangslage

In den Landesmuseen finden regelmäßig Sonderausstellungen statt, bei denen Ausstellungsgegenstände präsentiert werden, die aus privaten Beständen oder aus Beständen anderer Museen im In- und Ausland zusammengetragen werden. Sie haben für die Positionierung der Landesmuseen im Wettbewerb der kulturellen Einrichtungen eine wichtige strategische Bedeutung und sind als Besuchermagnete unverzichtbar.

Neben den Personalkosten der Ausstellungskuratoren fallen dabei in erster Linie Kosten für den Transport der präsentierten Ausstellungsgegenstände an. Auf den Transport von Kunstgegenständen und wertvollen historischen Gegenständen haben sich wenige Speditionen spezialisiert, die sich eine beachtliche Marktposition verschafft haben.

Der Rechnungshof hat sich im Rahmen verschiedener Prüfungen mit der Frage befasst, welche Einspar- und Optimierungspotenziale beim Transport von Ausstellungsgegenständen bestehen. Dabei erwiesen sich die Ausstellungen der kleineren Landesmuseen als weniger problematisch als die großen Sonderausstellungen der Staatsgalerie Stuttgart, der Staatlichen Kunsthalle Karlsruhe, des Archäologischen Landesmuseums und des Badischen Landesmuseums.

Die wesentlichen Erkenntnisse aus diesen Prüfungen wurden den Direktoren der Landesmuseen und dem Wissenschaftsministerium im September 2006 erstmals präsentiert. Das Ministerium hat daraufhin die vom Rechnungshof aufgezeigten Probleme mit den Museumsleitungen erörtert und erste Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet.

Da die Landesregierung plant, vermehrt Haushaltsmittel für große Landesausstellungen zur Verfügung zu stellen, hat die Frage nach möglichen Optimierungspotenzialen zunehmende Bedeutung.

## 2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

### 2.1 Vorbereitung der Sonderausstellungen

Bei einzelnen Sonderausstellungen der Landesmuseen wurde festgestellt, dass für die Vorbereitung der Ausstellungen zu wenig Zeit vorgesehen war. Nicht immer hatten die Verantwortlichen die Komplexität der Transportaufgabe richtig eingeschätzt. In einem Fall war der Auftrag des Landes, eine Landesausstellung durchzuführen, so spät erteilt worden, dass eine sachgerechte Organisation des Transports der Ausstellungsgegenstände für das Museum faktisch unmöglich war.

Durch den entstehenden Zeitdruck wurde die sorgfältige (juristische und organisatorische) Vorbereitung des Transports von Ausstellungsgegenständen erschwert. Die Budgetplanung erschöpfte sich in der Regel in groben Schätzungen. Bei mehreren der untersuchten Ausstellungen wurden die vorgesehenen Budgets deutlich überschritten.

Oft wurden Ausstellungsgegenstände erst wenige Wochen oder Tage vor Ausstellungsbeginn akquiriert, sodass rein faktisch keine Alternative zur freihändigen Beauftragung von Transportunternehmen mehr bestand. In einigen untersuchten Fällen haben die ausländischen Leihgeber ihre Zusagen trotz rechtzeitiger Anfrage erst so knapp vor Ausstellungsbeginn gegeben, dass die Mehrkosten für kurzfristige Transportaufträge für die Landesmuseen nicht vermeidbar waren.

Die Ausstellungsgegenstände wurden von den Museen nach künstlerischen bzw. historischen Gesichtspunkten ausgewählt. Aus den Akten war nicht immer ersichtlich, dass für die Objektauswahl auch wirtschaftliche Aspekte maßgeblich waren.

## **2.2 Ausschreibung und Vergabe von Transportleistungen**

### **2.2.1 Keine öffentliche Ausschreibung und fehlende vergaberechtliche Kompetenz**

Obwohl bei mehreren der untersuchten Ausstellungen die gesetzlichen Schwellenwerte überschritten waren, wurden die Transportleistungen in keinem der geprüften Fälle öffentlich ausgeschrieben. Vergaben wurde entweder freihändig oder in Einzelfällen aufgrund einer beschränkten Ausschreibung.

Keines der Landesmuseen verfügte über die für eine ordnungsgemäße Ausschreibung von Transportleistungen notwendige Fachkompetenz. Auch die für Museen zuständige Abteilung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst hatte nicht das notwendige Know-how, um die Museen bei den schwierigen Fragen des Vergaberechts zu beraten und anzuleiten.

Eine europaweite Ausschreibung der Transportleistungen wurde erstmals für die Monet-Ausstellung der Staatsgalerie 2006 durchgeführt. Mangels ausreichenden eigenen Sachverständes musste ein Rechtsanwalt mit der juristischen Betreuung der Ausschreibung beauftragt werden, dessen Honorar schließlich 10 % des Ausstellungsetats in Anspruch nahm.

### **2.2.2 Fehler im Ausschreibungsverfahren**

Die den Transportunternehmen von den Museen überlassenen Unterlagen stellten in vielen Fällen keine geeignete Kalkulationsgrundlage dar. Dies führte zu Änderungen und Nachträgen der Transportleistungen und in der Folge zu Kostensteigerungen.

In einem der untersuchten Fälle wurde ein Transportunternehmen als Projektant an der Vorbereitung der Vergabe beteiligt. Dasselbe Unternehmen erhielt dann im Rahmen einer beschränkten Ausschreibung den Zuschlag für die Mehrzahl der bei dieser Ausstellung zu erbringenden Transportleistungen. Dieses Vorgehen kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen und benachteiligt konkurrierende Anbieter.

In vielen Fällen waren die Vergabeentscheidungen anhand der Akten nicht nachzuvollziehen.

## **2.3 Gestaltung der Leihverträge**

Die Landesmuseen schließen, wenn sie fremde Ausstellungsgegenstände in eigenen Ausstellungen präsentieren wollen, Leihverträge mit den Einrichtungen ab, denen die Objekte gehören.

### **2.3.1 Benennung des Transportunternehmens im Leihvertrag**

In Leihverträgen wird dabei häufig das Unternehmen namentlich bestimmt, das den Transport der Ausstellungsgegenstände übernehmen soll. Das Motiv dafür ist, die Transportqualität zu sichern. Wenn private oder ausländische Eigentümer dies zur Bedingung für die regelmäßig unentgeltliche Leihe machen, dann ist das Landesmuseum gehalten, den Vertrag entsprechend abzuschließen, will es den begehrten Ausstellungsgegenstand tatsächlich erhalten.

Nicht nachvollziehbar ist dagegen, dass Museen, die der öffentlichen Hand oder sogar dem Land gehören, den leihnehmenden Museen die Auswahl des Transportunternehmens vorschreiben. Dadurch wird in rechtlich bedenklicher Weise Wettbewerb zwischen den Speditionen unterbunden und es werden wirtschaftlichere Lösungen durch Vergabe im Wettbewerb verhindert.

### **2.3.2 Versicherung des Ausstellungsgutes**

Problematisch ist die in vielen Leihverträgen vorgesehene Klausel, wonach das Land die entliehenen Ausstellungsgegenstände gegen Beschädigung zu versichern bzw. die Versicherungsprämie zu tragen habe. Wirtschaftlich günstiger ist es, wenn das Land eine Garantie für die unbeschädigte Rückgabe des Leihguts übernimmt (Prinzip der Selbstversicherung). Diese Landeshaftung wird von den Leihgebern offenbar nicht immer akzeptiert. Das Motiv kann mangelnde Information oder blinde Routine auf der Seite des Leihgebers sein. Nach Recherchen des Rechnungshofs können jedoch auch wirtschaftliche Motive im Spiel sein, wenn die Leihgeber die von den Sachversicherungen regelmäßig angebotenen Rückerstattungen bei Schadensfreiheit als außerordentliche Erträge vereinnahmen können. Die Museen sollten beim Abschluss der Leihverträge darauf bestehen, dass solche Rückerstattungen dem Land gutgeschrieben werden. Dadurch würde der Anreiz für die Leihgeber gemindert, private Versicherungen zu verlangen.

### **2.3.3 Ungewöhnliche Gegenleistungen**

Bei Leihverträgen mit ausländischen Staaten wurde in zwei Fällen festgestellt, dass die zuständigen ausländischen Stellen ungewöhnliche Gegenleistungen für die Entleihe der Ausstellungsgegenstände erbeten haben (z. B. umfangreiche Besuchsaufenthalte in Deutschland oder Sachgeschenke). Die Museen sollten bemüht sein, die im Inland üblichen Standards zur Vermeidung der Vorteilsnahme durch öffentliche Bedienstete auch gegenüber ausländischen Regierungsvertretern konsequent anzuwenden.

## **2.4 Gestaltung der Transportverträge**

Die Verträge mit den Transportunternehmen sehen in der Regel vor, dass die beim Transport der Ausstellungsgegenstände anfallenden Reisekosten der begleitenden Kuriere zunächst vom Transportunternehmen getragen und später vom leihnehmenden Museum als Auslagen erstattet werden.

Durch diese Art der Vertragsgestaltung ist die Höhe der anfallenden Reisekosten für die begleitenden Kuriere nicht Gegenstand der Ausschreibung und damit auch nicht verbindlich definiert.

Die Prüfung der Abrechnungen hat ergeben, dass die als Auslagen geltend gemachten Reisekosten in der Regel deutlich über den beim Land üblichen Spesensätzen liegen. Bei der Abrechnung der Flugkosten werden in der Regel Preise der Business Class zugrunde gelegt. Rabatte und eventuell anfallende Bonusmeilen verbleiben bei dem Transportunternehmen und werden nicht offengelegt.

In einigen Fällen, in denen Ausstellungsgegenstände aus dem Ausland zu beschaffen waren, wurden lediglich die Preise für die vom Transportunternehmen selbst erbrachten Leistungen vereinbart, während das Unternehmen berechtigt war, Leistungen von ausländischen Subunternehmen als Auslagen in Rechnung zu stellen.

Diese Vertragsgestaltung hat den Nachteil, dass die Kosten der Subunternehmer (z. B. für den Transport innerhalb des Herkunftslandes) prinzipiell nach oben offen und nicht wirklich überprüfbar sind. Die Subunternehmerleistungen sollten deshalb in die im Wettbewerb ermittelten Gesamtentgelte integriert werden.

## **2.5 Abrechnung der Transportverträge**

Häufig gab es für die als Auslagen in Rechnung gestellten Subunternehmerleistungen und Reisekosten keine prüfbaren Belege. Diese Praxis öffnet Missbrauchsmöglichkeiten für die Vertragspartner und führt gegebenenfalls zu vermeidbaren Mehrkosten.

Es ist kein Grund ersichtlich, warum die Museen beim Transport von Ausstellungsgegenständen von den im staatlichen Haushaltsrecht vorgeschriebenen Standards abweichen sollten. Dies gilt umso mehr, als es sich bei den Beträgen, die ohne ausreichenden Beleg ausbezahlt wurden, nicht um Bagatellbeträge handelte.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Aufbau der notwendigen juristischen Kompetenz**

Beim Wissenschaftsministerium und bei den Landesmuseen ist die notwendige Kompetenz für die ordnungsgemäße Ausschreibung und Vergabe von Transportdienstleistungen aufzubauen.

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibung, der Vergabe und der Gestaltung der Verträge empfiehlt der Rechnungshof, im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums eine zentrale Stelle (Kompetenzzentrum) einzurichten, die über das notwendige juristische Spezialwissen und die praktische Erfahrung verfügt. Die Leitung der Landesmuseen und die Ausstellungskuratoren sollten dann die Dienstleistung dieser zentralen Stelle in Anspruch nehmen. Bis ein solches Kompetenzzentrum geschaffen ist, sollten die Erfahrungen anderer Ressorts (beispielsweise des Landesbetriebs Schlösser und Gärten) genutzt werden.

### **3.2 Rechtzeitige Vorbereitung der Ausstellungen**

Die großen Sonderausstellungen der Landesmuseen sollen so rechtzeitig vorbereitet werden, dass der Transport mit der gebotenen Sorgfalt organisiert werden kann und wirtschaftlich günstige Lösungen gestaltet werden können.

Das schließt nicht aus, dass bei besonders begehrten Ausstellungsgegenständen, deren Eigentümer sich wenig kooperativ zeigen, im Einzelfall auch kurzfristige Entscheidungen getroffen werden müssen.

### **3.3 Beachtung des Vergaberechts**

Die Museen müssen bei Ausschreibung und Vergabe von Transportdienstleistungen das Vergaberecht beachten, da anderenfalls Schadensersatzansprüche unterlegener Bewerber drohen.

### **3.4 Gestaltung der Leihverträge**

Die Leihverträge mit den Eigentümern der Ausstellungsgegenstände sollten in der Regel so abgeschlossen werden, dass

- das Landesmuseum über die Vergabe der Transportdienstleistungen entscheidet und selbst den Auftrag vergibt,
- auf eine spezielle Versicherung des Ausstellungsguts bei einer privaten Versicherung verzichtet wird und das Land stattdessen eine Garantie für die unbeschädigte Rückgabe des Ausstellungsguts übernimmt,
- die Reisekosten eventuell notwendiger Kuriere, die die Ausstellungsstücke begleiten, nicht vom Transportdienstleister, sondern unmittelbar vom leihnehmenden Museum bezahlt werden und
- keine persönlichen Gegenleistungen für die handelnden Amtsträger ausländischer Staaten vereinbart werden.

### **3.5 Gestaltung und Abwicklung der Transportverträge**

Bei der Ausschreibung und dem Abschluss der Transportverträge ist darauf zu achten, dass ein Gesamtentgelt vereinbart wird und keine der Höhe nach unbestimmten Auslagen des Transportdienstleisters zu ersetzen sind.

Die Transportleistungen sind von den Museen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben.

Bei der Abwicklung der Transportverträge müssen alle Zahlungen, die das Landesmuseum zu leisten hat, ordnungsgemäß belegt und die Belege auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit geprüft werden.

### **3.6 Schaffung einer Qualitätsnorm Kunsttransporte**

Die (wettbewerbsbehindernde) Benennung der Transportunternehmen in den Leihverträgen ist offenbar von der Motivation getragen, die Qualität des Kunsttransportes auf höchstem Niveau zu sichern. Deshalb bietet es sich an, eine Qualitätsnorm Kunsttransporte zu schaffen, auf die dann in den Verträgen Bezug genommen werden kann.

In Betracht kommt (ähnlich, wie dies in Österreich bereits praktiziert wird) eine nationale oder eine speziell baden-württembergische Qualitätsnorm für Kunsttransporte.

Das Ministerium müsste dazu einen Katalog von Anforderungen zusammenstellen, die an einen sicheren und sachgerechten Transport von wertvollen historischen und künstlerischen Ausstellungsgegenständen zu richten sind. Diese Norm könnte dann sowohl bei Leihverträgen angewendet werden, die baden-württembergische Museen als Entleiher abschließen, als auch bei Leihverträgen mit in- und ausländischen Entleihern.

Auf die verbindliche Vereinbarung eines bestimmten Transportunternehmens könnte dann verzichtet werden.

#### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium hat - angestoßen durch die Feststellungen des Rechnungshofs und durch einschlägige Anfragen der EU-Kommission - noch im Jahr 2006 die Landesmuseen auf die Rechtslage bei binnenmarktrelevanten Vergaben von Kunsttransporten hingewiesen. Es hat namens der Landesmuseen gegenüber dem federführenden Wirtschaftsministerium zugesagt, dass bestimmte von der EU-Kommission beanstandete binnenmarktrelevante Direktvergaben von Kunsttransporten in Baden-Württemberg künftig unterbleiben. Die Museen seien in der Folgezeit mehrfach angehalten worden, die rechtlichen Vorgaben und die vom Rechnungshof vorgetragene Beanstandungen zu beachten.

Parallel dazu hätten beim Deutschen Museumsbund und im Arbeitskreis der Deutschen Kunstmuseen Gespräche mit dem Ziel stattgefunden, die rechtliche Situation bei der Vergabe von Kunsttransporten zu klären und zu bundesweiten Handlungsanleitungen zu kommen. Dieser Prozess sei aufgrund der hohen Komplexität des Problems bis heute nicht abgeschlossen. Noch nicht abschließend geklärt sei, ob Vergaben im Einzelfall dadurch erleichtert werden könnten, dass zuvor im Wege der Ausschreibung eine Rahmenvereinbarung für Kunsttransporte mit einem Unternehmen abgeschlossen wird. Auch die Frage, wie mit den verbindlichen Vorgaben von Leihgebern außerhalb der Europäischen Union europarechtskonform umzugehen ist, sei noch offen.

Ein baden-württembergischer Sonderweg, etwa durch die Schaffung einer eigenen Landesqualitätsnorm für Kunsttransporte, sei vor diesem Hintergrund gegenwärtig nicht erfolgversprechend.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass bei den Landesmuseen zusätzliche Kompetenz für die ordnungsgemäße Ausschreibung und Vergabe von Transportdienstleistungen aufzubauen sei. Das Ministerium strebe eine Bündelung von Aufgaben bei den Verwaltungen der Landesmuseen an. In diesem Zusammenhang werde auch zu entscheiden sein, wo und wie die zusätzliche Fachkompetenz für die Vergabe von Transportaufträgen aufgebaut werden kann. Darüber hinaus könnten die Museen heute schon die Unterstützung des Logistikzentrums der Landesverwaltung bei anspruchsvollen Ausschreibungen in Anspruch nehmen.

#### 5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof und das Wissenschaftsministerium stimmen in der Zielsetzung im Wesentlichen überein. Der Vorschlag, eine Qualitätsnorm für Kunsttransporte zu schaffen, ist vom Rechnungshof nicht als Erschwerung der ohnehin komplizierten Vergabe gedacht. Diese Qualitätsnorm soll vielmehr die Ausschreibung erleichtern, indem künftig bei der Definition der Leistungsstandards in einer Ausschreibung nicht mehr auf die Leistungen eines konkreten Unternehmens, sondern einfach auf diese Norm verwiesen werden kann.