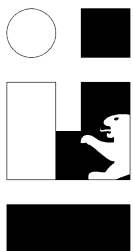


Auszug aus Denkschrift 2009

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

Beitrag Nr. 27
Staatliche Kunsthalle Baden-Baden



Rechnungshof Baden-Württemberg

Staatliche Kunsthalle Baden-Baden
(Kapitel 1491)

Die Staatliche Kunsthalle Baden-Baden hatte mit ihren Ausstellungen in den letzten Jahren nur mäßigen Publikumserfolg. Die Prüfung ergab Verbesserungspotenzial, aber auch schwerwiegende Verstöße gegen das Haushaltsrecht.

Langfristig müssen das Engagement des Landes und die Organisationsform des Museums überdacht werden. Neben der Kommunalisierung oder der Privatisierung kommt eine Fusion mit einer anderen Kunsteinrichtung des Landes in Betracht.

1 Die Entwicklung der Staatlichen Kunsthalle Baden-Baden

Die Staatliche Kunsthalle Baden-Baden wurde 1909 als private Einrichtung gegründet und 1927 in öffentliche Trägerschaft überführt.

Als einziges der elf Landesmuseen verfügt sie über keine eigene Sammlung, sondern dient allein als Ausstellungshalle zur Präsentation zeitgenössischer Kunst. Mit heute 672 m² Ausstellungsfläche ist die Kunsthalle das bei weitem kleinste Landesmuseum.

Bis 2004 erreichte die Kunsthalle mit ihren fünf bis sieben Ausstellungen jährlich etwa 13.000 Besucher. Seit der Eröffnung des unmittelbar benachbarten Museums Frieder Burda stiegen die Besucherzahlen auf durchschnittlich 28.000 Besucher jährlich. Dies entspricht etwa 15 Besuchern je Öffnungsstunde.

Die jährlichen Ausgaben für das Museum, einschließlich der Gebäudebewirtschaftungskosten, bewegen sich zwischen 1,0 Mio. Euro und 1,25 Mio. Euro. Davon wird etwa ein Fünftel durch eigene Einnahmen (Zuwendungen, Verkaufserlöse, Eintrittsgelder) gedeckt. Die Einnahmen aus Eintrittsgeldern deckten in den letzten Jahren stets weniger als 10 % der Ausgaben.

Der Landeszuschuss je Besucher beläuft sich auf 30 Euro. Dieser Betrag liegt über dem Niveau der Staatsgalerie Stuttgart, die dem Besucher allerdings deutlich mehr zu bieten hat.

Die Leitung der Staatlichen Kunsthalle Baden-Baden lag bis Oktober 2005 in den Händen eines Kunsthistorikers, seit September 2006 amtiert eine neue Direktorin. Dazwischen war die Position des Leiters ein Jahr lang unbesetzt.

Zum 01.01.2008 wurde die Kunsthalle in einen Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung umgewandelt.

2 Die Prüfung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat die Staatliche Kunsthalle Baden-Baden geprüft. Schwerpunkt der Prüfung waren die Haushaltsjahre 2003 bis 2007.

Dabei zeigten sich - wie bei anderen vom Rechnungshof geprüften staatlichen Museen - deutliche Defizite in der Verwaltung des Museums und eine unzureichende Aufsicht und Führung durch das zuständige Ministerium. Außerdem wurden zahlreiche Rechtsverstöße des früheren Museumsleiters festgestellt, die mittlerweile zu Schadensersatzforderungen des Landes geführt haben.

Beim Umbau des Museumsgebäudes im Jahr 2007 hat die neue Leitung das Haushaltsrecht nicht beachtet. Die Folge waren vermeidbare Mehrausgaben von mindestens 37.000 Euro.

3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

3.1 Fehlverhalten des früheren Leiters der Kunsthalle

Die rechtlich schwerwiegendsten Feststellungen betrafen das Fehlverhalten des früheren Leiters der Kunsthalle.

Das Wissenschaftsministerium hatte diesem Bediensteten gegen das Votum des Finanzministeriums eine pauschale Überstundenvergütung im Umfang von zwanzig Stunden monatlich bewilligt, da nach seinen Angaben die vereinbarte Arbeitszeit nicht ausreichte, um seine Aufgaben als Leiter der Kunsthalle zu erfüllen. Dazu steht im Widerspruch, dass er 2004 und 2005 eine weitere hauptamtliche Beschäftigung im Umfang von 75 % der vollen Arbeitszeit bei einer hessischen Hochschule ausübte. Um die Anstellung an dieser Hochschule zu erlangen, hatte er eine Bescheinigung der Verwaltung der Staatlichen Kunsthalle Baden-Baden vorgelegt, wonach er zur Wahrnehmung seiner Hochschultätigkeit als Leiter des Museums beurlaubt worden sei. Gegenüber dem Wissenschaftsministerium deklarierte er diese Hochschultätigkeit als „Lehrauftrag“. Im Internet gab er bekannt, er sei auf eine Professur an der hessischen Hochschule berufen worden.

Weitere Nebentätigkeiten zeigte der Bedienstete entgegen den geltenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen nicht oder verspätet beim Wissenschaftsministerium an.

Unregelmäßigkeiten ergaben sich auch bei der Überprüfung seiner Reisekostenabrechnungen. Unter anderem waren die Ausschlussfristen bei der Reisekostenerstattung nicht beachtet worden, die abgerechneten Verkehrsmittel waren nicht in allen Fällen erstattungsfähig und es wurden Reisen im Rahmen der Nebentätigkeiten als Dienstreisen abgerechnet.

Weiterhin wurde festgestellt, dass in beträchtlichem Umfang Privatgespräche über das dienstliche Mobiltelefon geführt und aus dem Haushalt der Kunsthalle bezahlt wurden.

Der Rechnungshof hat den durch das festgestellte Fehlverhalten entstandenen Schaden für das Land auf mindestens 44.000 Euro beziffert. Ein beträchtlicher Teil dieses Schadens wurde mittlerweile vom Betroffenen auf der Grundlage eines zivilrechtlichen Vergleichs ersetzt.

Die pauschale Überstundenvergütung und weitere übertarifliche Leistungen hätten vom Wissenschaftsministerium nicht bewilligt werden dürfen, zumal das Finanzministerium widersprochen hatte.

3.2 Personalausstattung

Die Kunsthalle hat zu viel Personal. Neben der Stelle der Leiterin, für die jetzt eine außertarifliche Vergütung vorgesehen ist, enthält der Haushaltsplan weitere neun Stellen für Beamte und Tarifbeschäftigte.

Ein Museum dieser Größenordnung benötigt keine drei Vollzeitstellen im wissenschaftlichen Dienst, die in der Regel noch durch drei Volontäre ergänzt werden. Nicht nachvollziehbar ist, dass das Museum einen eigenen Schreiner und einen Mitarbeiter beschäftigt, der im Wesentlichen mit der Verwaltung und dem Versand von Katalogen und dem Postversand befasst ist.

3.3 Personalwirtschaft

Der Rechnungshof hat weitere Haushalts- und Rechtsverstöße bei der Eingruppierung der Mitarbeiter festgestellt.

So lagen lediglich für zwei Beschäftigte die notwendigen Tätigkeitsbeschreibungen vor. Für die weiteren Beschäftigten ist nicht nachvollziehbar, ob sie tarifgerecht eingruppiert sind.

Die ausgesprochenen Höhergruppierungen entsprachen ebenfalls nicht den geltenden Tarifverträgen.

Die Arbeitszeit wurde bei allen Beschäftigten durch eigene Aufschriebe erfasst. Diese wurden durch die Verwaltung nicht überprüft. Der Rechnungshof stellte auch hier zahlreiche Unregelmäßigkeiten fest: So wurde die Mittagspause regelmäßig der Arbeitszeit zugeschlagen, bei mehreren Mitarbeitern lagen über Monate keine Arbeitszeitrachweise vor.

3.4 Vorhalten eines Dienstfahrzeugs

Die Kunsthalle hält einen Transporter als Dienstfahrzeug vor, der nur wenig genutzt wird.

3.5 Kassenwesen

Der Rechnungshof fand kein geordnetes Kassenwesen vor. Die Tageseinnahmen wurden über Nacht jeweils auf dem Schreibtisch deponiert. Von 2003 bis 2005 wurden zahlreiche Barauszahlungen aus der Kasse vorgenommen, die den zulässigen Umfang des Bargeldverkehrs deutlich überschritten. Der Kassenbestand war jahrelang nicht durch Aufsichtsbeamte geprüft worden.

Das Kassenwesen wurde noch während der Prüfung des Rechnungshofs neu organisiert.

3.6 Katalogverwaltung

Die zum Teil aufwendig gestalteten Veranstaltungskataloge fanden nicht immer das erwartete Interesse der Öffentlichkeit: So wurden im Zeitraum 2003 bis 2006 lediglich 23 % der Auflage verkauft. Die übrigen Exemplare wurden entweder als Freixemplare abgegeben oder eingelagert. Die Inventur der Katalogbestände ergab einen Fehlbestand von 682 Katalogen mit einem Verkaufswert von 19.000 Euro.

3.7 Räumliche Ausstattung des Museums

Auch die räumliche Ausstattung des Museums lässt Einsparungspotenziale erkennen.

So hält die Staatliche Kunsthalle Baden-Baden im Ortsteil Steinbach ein Lager und eine Werkstatt vor, die größtenteils nicht benötigt werden.

Bis 2007 unterhielt die Kunsthalle unweit ihres Hauptgebäudes ein angemietetes Büro, in dem die Wissenschaftler und die Bibliothek des Museums untergebracht waren. Diese Flächen sind mittlerweile aufgegeben worden. Der Wunsch der Museumsleitung, dort nach Verlagerung der Büros ins Hauptgebäude Übernachtungsmöglichkeiten für Gäste des Museums einzurichten, wurde vom Ministerium abgelehnt.

3.8 Gebäudebewirtschaftung

Einsparpotenziale bei der Gebäudebewirtschaftung blieben ungenutzt, insbesondere die Handhabung der Klima- und Lüftungsanlage lässt sich optimieren.

Im Übrigen hatte es der Landesbetrieb Vermögen und Bau jahrelang versäumt, die Mietnebenkosten mit den früheren Pächtern der Cafeteria abzurechnen.

4 Haushaltsverstöße beim Umbau

Die Kunsthalle wurde in den letzten Jahren mehrfach modernisiert: 2003 und 2004 wurde das Foyer umgestaltet und die gesamte Heizungs-, Lüftungs- und Elektrotechnik erneuert.

Die neue Direktorin entschloss sich unmittelbar nach ihrem Amtsantritt zu erneuten baulichen Veränderungen: Um die räumlich ausgelagerten Arbeitsplätze des wissenschaftlichen Dienstes in die Kunsthalle zurückzuholen, sollte der 2003 für 25.000 Euro umgestaltete Ausstellungsraum im Erdgeschoss in ein Großraumbüro umgewandelt werden.

Noch bevor die notwendige Zustimmung des Wissenschaftsministeriums und des Finanzministeriums auch nur beantragt war, beauftragte die Kunsthalle einen österreichischen Architekten und einen österreichischen Künstler mit der Konzeption und Planung des Großraumbüros. Die nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure vorgesehenen Honorarsätze wurden dabei deutlich überschritten.

Die Aufträge an die beteiligten Bauunternehmen wurden von der Leitung der Kunsthalle im April und Mai 2007 verbindlich erteilt. Die notwendige Zustimmung des Wissenschaftsministeriums erfolgte im Mai 2007. Die mit Auflagen versehene Zustimmung des Finanzministeriums ging erst am 19.06.2007 bei der Kunsthalle ein. Die Realisierung des Projekts war zu diesem Zeitpunkt bereits in vollem Gange.

Die Umbaumaßnahme wurde nicht - wie bei Baumaßnahmen üblich - aus dem Einzelplan 12 finanziert, sondern durch Umwidmung von Haushaltsmitteln, die für Ausstellungen vorgesehen waren, aber nicht benötigt wurden. Die Gesamtkosten der Baumaßnahme betragen 165.000 Euro.

Die Möbel des Großraumbüros wurden aufgrund von Entwürfen eines österreichischen Künstlers speziell für die Kunsthalle Baden-Baden angefertigt. Die für Landesbehörden vorgesehenen Richtsätze wurden dabei nicht beachtet.

Die Realisierung dieses Projekts verstieß in mehrfacher Hinsicht gegen die Vorschriften des staatlichen Haushaltsrechts. Nach Berechnungen des Rechnungshofs hätten mindestens 37.000 Euro eingespart werden können, wenn das Projekt ordnungsgemäß geplant und durchgeführt worden wäre.

5 Empfehlungen

5.1 Behebung der festgestellten Defizite

Die neue Leitung der Kunsthalle ist bestrebt, die vom Rechnungshof festgestellten Defizite zu beheben.

Notwendig sind:

- eine den haushalts-, reisekosten- und kassenrechtlichen Vorschriften entsprechende Ablauforganisation und Verwaltungspraxis,
- eine dem an den objektiv notwendigen Bedarf angepasste personelle und räumliche Ausstattung,
- eine tarifgerechte Bezahlung (nötigenfalls mit Hilfe von Änderungskündigungen) und
- die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Regeln für kleinere und größere Baumaßnahmen.

Die Professionalität könnte deutlich verbessert werden, wenn die Verwaltung der Kunsthalle mit der Verwaltung eines der staatlichen Museen in Karlsruhe zusammengefasst werden würde.

Außerdem bedarf eine Einrichtung dieser Größe einer intensiveren Führung durch das zuständige Ministerium - dies ist auch nach der Umwandlung in einen Landesbetrieb möglich.

5.2 Langfristige Perspektiven

Die Bedeutung der Staatlichen Kunsthalle Baden-Baden und ihr allenfalls mäßiger Publikumserfolg in den letzten Jahren legen die Frage nahe, ob eine solche Einrichtung das finanzielle Engagement des Landes in diesem Umfang rechtfertigt. Sie nimmt seit vielen Jahren eine Sonderstellung unter den Kunstmuseen des Landes ein und fällt durch einen überdurchschnittlichen Zuschussbedarf je Besucher aus dem Rahmen.

Wo immer in Baden-Württemberg vergleichbare Museen als reine Ausstellungsflächen betrieben werden, befinden sie sich in kommunaler oder privater Trägerschaft.

Daher empfiehlt der Rechnungshof, zu prüfen,

- ob eine Überlassung des Gebäudes der Kunsthalle Baden-Baden an die Stadt Baden-Baden und die Kommunalisierung des Betriebs möglich sind und
- ob eine Privatisierung oder eine Nutzungsüberlassung des Museums an Private in Betracht kommt: Hier bietet sich insbesondere die Trägerstiftung des benachbarten Museums Frieder Burda als möglicher Betreiber der Kunsthalle an.

Wenn eine Kommunalisierung oder Privatisierung der Kunsthalle an der fehlenden Bereitschaft der Stadt Baden-Baden oder privater Interessenten scheitern sollte, dann sollte eine Fusion der Einrichtung mit der Staatlichen Kunsthalle Karlsruhe oder mit dem Zentrum für Kunst und Medientechnologie in Betracht gezogen werden. Diese Einrichtungen würden im Zuge einer Fusion Ausstellungsfläche gewinnen. Die Kunsthalle könnte von der höheren Leistungsfähigkeit dieser Einrichtungen im wissenschaftlichen und administrativen Bereich und von den dort vorgehaltenen Sammlungsbeständen profitieren.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium trägt vor, die vom Rechnungshof festgestellten Defizite in der Haushalts- und Wirtschaftsführung seien sukzessive behoben worden oder würden derzeit behoben. Das Ministerium habe von den festgestellten Verstößen erst durch den Rechnungshof erfahren und daraufhin sofort reagiert. Die Kritik des Rechnungshofs an unzureichender Aufsicht und Führung durch das Ministerium sei deshalb nicht nachvollziehbar.

Die Leistungsfähigkeit der Museumsverwaltung werde als Folge der Umwandlung in einen Landesbetrieb weiter steigen. Ob durch eine Zusammenlegung der Verwaltung mit einem Karlsruher Museum weitere Synergien zu erzielen sind, werde derzeit geprüft.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zum Fehlverhalten des früheren Museumsleiters hätten dazu geführt, dass dieser auf Betreiben des Ministeriums im Dezember 2008 Schadensersatz in beträchtlicher Höhe geleistet habe. Das auf Anregung des Ministeriums von der Staatsanwaltschaft eingeleitete Strafverfahren sei noch nicht abgeschlossen.

Die Vorschläge des Rechnungshofs zur Reduzierung des Museumspersonals und zur Korrektur der Eingruppierung würden derzeit geprüft, ebenso die Vorschläge zur Verbesserung der Gebäudebewirtschaftung.

Nicht gefolgt werde dagegen den Vorschlägen des Rechnungshofs hinsichtlich des Dienstfahrzeugs und der Lagerhalle im Ortsteil Steinbach. Beide hätten sich nach Prüfung als notwendig erwiesen, um anderenfalls notwendige höhere Mietkosten zu ersparen. Man bemühe sich allerdings, die Wirtschaftlichkeit des Fahrzeugs und der Halle durch eine Kooperation mit einem in unmittelbarer Nachbarschaft neu eröffneten privaten Museum weiter zu verbessern.

Die vom Rechnungshof gerügten Haushaltsverstöße beim Umbau im Jahr 2006 werden eingeräumt, seien aber nur formaler Natur. In der Sache habe sich der Umbau bewährt. Der multifunktional ausgestattete Raum werde mittlerweile auch als „Festsaal“ etwa bei Ausstellungseröffnungen genutzt und gelegentlich auch an private Unternehmen vermietet. Die Ausstattung eines solchen multifunktionalen Raumes dürfe daher nicht an den für reine Büroräume vorgesehenen Ausstattungsrichtlinien des Landes gemessen werden. Überdies müsse berücksichtigt werden, dass es sich bei der Gestaltung des Raumes in Wahrheit um ein Kunstprojekt handele, für das ohnehin andere Maßstäbe gälten. Unter diesen Vorzeichen wäre nach Auffassung des Ministeriums auch bei formell ordnungsgemäßigem Ablauf die vom Rechnungshof genannte Einsparung nicht möglich gewesen.

Dem Vorschlag des Rechnungshofs, eine Kommunalisierung, Privatisierung oder Fusion der Staatlichen Kunsthalle Baden-Baden in Betracht zu ziehen, werde das Ministerium nicht folgen. Die lebendige Nachbarschaft zwischen der Kunsthalle und dem Museum Frieder Burda hält es für ein gelungenes Beispiel einer Public-Private-Partnership, welche für beide Seiten einen Mehrwert generiere und die Stadt Baden-Baden und die Region spürbar aufwerte. Angesichts der großen Bedeutung der Staatlichen Kunsthalle Baden-Baden und den stark gestiegenen Besucherzahlen wolle man an der bisherigen Organisationsform als Landesmuseum festhalten.

7 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen.

Karlsruhe, 28. April 2009

Rechnungshof Baden-Württemberg

Max Munding

Günter Kunz

Andreas Knapp

Dr. Martin Wilke

Dr. Hilaria Dette-Koch

Armin-Hagen Berberich