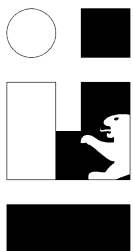


Auszug aus Denkschrift 2009

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

Beitrag Nr. 26
Archäologisches Landesmuseum



Rechnungshof Baden-Württemberg

Archäologisches Landesmuseum (Kapitel 1486)

Das Archäologische Landesmuseum muss professioneller betrieben und wirtschaftlicher geführt werden. Seine Akzeptanz beim Publikum ist zu gering. Die auf mehrere Standorte verteilte Organisation erschwert die Führung des Hauses.

Das Museum und seine Verwaltung am Standort Konstanz sind zu konzentrieren und die Verflechtung mit dem Landesamt für Denkmalpflege ist aufzuheben.

1 Die Geschichte des Archäologischen Landesmuseums

Die Landesregierung hat im Juni 1989 beschlossen, ein archäologisches Landesmuseum einzurichten. Die Umsetzung sollte in drei Stufen erfolgen.

Die erste Stufe wurde im März 1992 in Konstanz realisiert: Im ehemaligen Konventgebäude des Klosters Petershausen wurde die „Außenstelle des Archäologischen Landesmuseums“ mit 3.000 m² Ausstellungsfläche eröffnet.

Die Leitung des Archäologischen Landesmuseums wurde in Personalunion dem Präsidenten des Landesdenkmalamts (heute: Landesamt für Denkmalpflege) übertragen. Leitung und Verwaltung befinden sich in den Räumen des Landesamts für Denkmalpflege in Esslingen am Neckar. Die Fachaufsicht liegt beim Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst.

Als zweite Stufe wurde im Juni 1999 im ehemaligen Festungslazarett in Rastatt das Zentrale Fundarchiv als weitere Außenstelle des Archäologischen Landesmuseums in Betrieb genommen. Es sammelt und erschließt alle archäologischen Funde aus Baden-Württemberg und fungiert als Dienstleistungsbetrieb für alle Museen und Ausstellungsstätten, die archäologische Funde aus Baden-Württemberg präsentieren.

Die dritte Ausbaustufe, die Einrichtung eines zentralen Archäologischen Landesmuseums in Stuttgart und die Integration der archäologischen Abteilungen des Badischen Landesmuseums und des Landesmuseums Württemberg in dieses Zentralmuseum, ist bis heute nicht realisiert. Aus den Akten ergibt sich, dass die Landesregierung von dieser Planung Abstand genommen hat.

2003 wurde dem Archäologischen Landesmuseum die Verantwortung für die Zweigmuseen in Bad Buchau, Aalen, Osterburken, Oberriexingen und Rottweil übertragen. Bei ihnen handelt es sich um kommunale Einrichtungen, die vom Landesmuseum fachlich und wissenschaftlich betreut werden.

Der Rechnungshof hat 2008 erstmals den Museumsbetrieb und die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Archäologischen Landesmuseums geprüft.

2 Die Organisation des Archäologischen Landesmuseums

Das Archäologische Landesmuseum ist stark dezentral organisiert. Leitung und Verwaltung sitzen in Esslingen am Neckar, die Mehrzahl der Mitarbeiter im Museum in Konstanz und ein weiterer Teil des Personals im Zentralen Fundarchiv in Rastatt. Insgesamt verfügt das Landesmuseum über 21 Stellen für Beamte und Tarifbeschäftigte, weitere 17 teilzeitbeschäftigte Mitarbeiter des Aufsichtsdienstes werden aus Haushaltsmitteln bezahlt.

Die dezentrale Struktur verursacht vermeidbare Doppelarbeiten im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung und erschwert eine führungsstarke Leitung des Museums.

Innerhalb der Landesregierung bestehen über die künftige Organisation des Archäologischen Landesmuseums unterschiedliche Auffassungen.

3 Stärken und Verbesserungspotenziale des Museumsbetriebs

Bei der Prüfung des Museumsbetriebs zeigten sich Stärken vor allem bei den Zweigmuseen. Verbesserungspotenziale wurden vor allem im Museum in Konstanz offenbar.

3.1 Die Zweigmuseen

Die Zweigmuseen erfreuen sich eines hohen Publikumszuspruchs. Die jährlichen Besucherzahlen bewegen sich seit Jahren ziemlich konstant um 100.000.

Das Federseemuseum in Bad Buchau wird jährlich von 37.000 Menschen besucht. Es präsentiert bedeutende Funde aus 14.000 Jahren Menschheitsgeschichte. Ein gelungenes museumspädagogisches Konzept, das im Freigelände auch für Kinder und Jugendliche ansprechende Angebote aus dem prähistorischen Alltagsleben umfasst, sorgt für eine hohe Attraktivität und macht das Museum zu einem regional bedeutsamen touristischen Anziehungspunkt.

Das Limesmuseum in Aalen präsentiert auf dem Gelände eines römischen Reiterkastells die Geschichte der obergermanischen römischen Provinzen und das militärische und zivile Leben am Limes. Es wird jährlich von 46.000 Interessierten besucht. Seit Anfang 2008 befindet sich auch das Limes-Informationszentrum im Gebäude des Aalener Museums.

Das Römermuseum Osterburken, das in einem von der Landesstiftung Baden-Württemberg mitfinanzierten Neubau residiert, wird seit der Wiedereröffnung jährlich von 10.000 Menschen besucht.

Die weiteren Zweigmuseen (das Römerhaus in Walheim, der Römische Weinkeller in Oberriexingen und die römische Abteilung des Dominikanermuseums in Rottweil) weisen geringere Besucherzahlen auf.

Die Aufteilung der Verantwortung zwischen den kommunalen Trägern vor Ort, die für die personellen und sächlichen Ressourcen sorgen, und dem Archäologischen Landesmuseum, das seinen wissenschaftlichen Sachverstand beisteuert, hat sich bewährt. Die Zweigmuseen veranschaulichen wichtige Phasen der Geschichte unseres Landes und tragen durch ihren lokalen Bezug zur Identitätsbildung in der Region bei.

Die zwischen dem Land und den Trägern der Zweigmuseen getroffenen Vereinbarungen sollten aktualisiert werden. An der bewährten Aufgabenteilung sollte festgehalten werden.

3.2 Das Museum in Konstanz

Das Museum in Konstanz wird in gewöhnlichen Jahren durchschnittlich von 33.000 Menschen besucht. Deutlich höhere Besucherzahlen ergaben sich allerdings in den Jahren, in denen die großen Landesausstellungen des Archäologischen Landesmuseums „Troja“ und „Imperium Romanum“ in Stuttgart präsentiert wurden.

Von den 2007 gezählten 37.890 Besuchern haben lediglich 5.878 vollen Eintritt bezahlt, 16.776 erhielten ermäßigten Eintritt und 15.236 Besucher genossen freien Eintritt.

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass diese vom Konstanzer Museum gemeldeten offiziellen Besucherzahlen nicht valide sind. Das Museum hat auch jene Menschen als Museumsbesucher gezählt, die lediglich den Museumsshop besuchten, eine Information an der Kasse erfragten oder nur die Toiletten in Anspruch nahmen.

Mit durchschnittlich 12,7 Besuchern je Öffnungsstunde liegt das Archäologische Landesmuseum in Konstanz deutlich hinter allen anderen Landesmuseen zurück. So weist etwa das Badische Landesmuseum je Öffnungsstunde durchschnittlich 77 Besucher, das Landesmuseum Württemberg 83 Besucher aus.

Mit einem Landeszuschuss von 48,48 Euro je Besucher liegt das Museum deutlich über dem Durchschnitt aller Landesmuseen von 29,23 Euro je Besucher. Der Kostendeckungsgrad liegt bei lediglich 3,8 %, während beispielsweise das Badische Landesmuseum einen Kostendeckungsgrad von 33,3 % erreicht.

Die Ursachen für die unzureichende Attraktivität des Konstanzer Museums sind vielfältig: Zu der besonderen geografischen Lage kommen Defizite in der Konzeption der Dauerausstellung und eine in Teilen unzureichende technische Ausstattung (z. B. fehlende Audioguides). Einigen vielversprechenden museumspädagogischen Innovationen der letzten Jahre (z. B. der Kinderausstellung im oberen Stockwerk) fehlt die Nachhaltigkeit. Auch die Öffentlichkeitsarbeit des Museums schöpft die gegebenen Potenziale nicht aus.

4 Defizite der Haushalts- und Wirtschaftsführung

4.1 Personalwesen

Für keinen der Bediensteten des Archäologischen Landesmuseums liegt eine Tätigkeitsbeschreibung vor. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die Tarifbeschäftigten in die einzelnen Entgeltgruppen eingruppiert wurden. Die Beamten sind in den letzten zehn Jahren nicht mehr beurteilt worden.

Der Aufsichtsdienst ist überdimensioniert. Außerdem wurde bei der Beschäftigung der Aufsichtskräfte gegen zwingende arbeitsrechtliche Vorgaben verstoßen. Die vereinbarten Befristungen der Arbeitsverhältnisse sind mindestens teilweise unwirksam.

Die von den einzelnen Mitarbeitern geleisteten Arbeitszeiten wurden unzureichend dokumentiert, einzelne Belege wiesen unrealistische Stundenzahlen auf.

Nebentätigkeiten werden nicht sorgfältig überwacht. Auch bei der Abrechnung von Reisekosten wurden einige Fehler festgestellt.

Bis 2007 hat das Landesmuseum seine Abgabepflicht nach der Künstlersozialversicherung nicht erfüllt. Auf einen entsprechenden Hinweis des Ministeriums hin wurden die Beiträge mittlerweile nachentrichtet.

4.2 Haushaltswesen und Buchhaltung

Die Buchhaltung des Archäologischen Landesmuseums entspricht in weiten Teilen nicht dem geltenden Haushalts- und Kassenrecht. Bei vielen Ausgaben fehlten ordnungsgemäße Belege, die Prüfung der sachlichen Richtigkeit der eingegangenen Rechnungen war häufig nicht dokumentiert.

In einzelnen Fällen wurden sachliche Fehler festgestellt: So wurden beispielsweise Skonti nicht abgezogen. Eingegangene Rechnungen wurden vollständig bezahlt, obwohl sie als unrichtig zu erkennen waren.

Im Zentralen Fundarchiv wird ohne Rechtsgrundlage eine Kasse geführt, deren Bestand nur unregelmäßig und teilweise nicht nachvollziehbar abgerechnet wurde. Die Prüfung ergab einen zwar kleinen, jedoch nicht erklärbaren Fehlbestand. An allen drei Standorten wurden Kassen geführt, die zu keiner Zeit unvermutet geprüft worden sind.

4.3 Beschaffungen und Materialverwaltung

Bei einigen Beschaffungsvorgängen der letzten Haushaltsjahre wurde gegen das Vergaberecht verstoßen. In mehreren Fällen wurde die falsche Vergabeart angewendet. Zum Teil beruhten diese Entscheidungen auf einer offenkundig fehlerhaften Bestimmung des jeweiligen Auftragswertes. Vergabeentscheidungen waren in manchen Fällen nicht mehr nachvollziehbar, weil sie nicht dokumentiert waren.

Bei der Beschaffung von DV-Geräten wurde nicht immer, wie vorgeschrieben, das Logistikzentrum Baden-Württemberg in Anspruch genommen.

Das Archäologische Landesmuseum verfügt über einen Bestand an Katalogen und Schriften mit einem theoretischen Verkaufswert von 468.000 Euro. Teilweise stammen die Kataloge noch aus den Neunzigerjahren und sind praktisch nicht mehr verkäuflich.

Die Bestandsprüfung ergab bei mehreren Publikationen nicht nachvollziehbare Fehlbestände, in einigen Fällen einen unerklärlichen Mehrbestand. Die Aufbewahrung der Kataloge führt zu vermeidbaren Lagerkosten.

Noch während der Prüfung des Rechnungshofs hat die Verwaltung des Landesmuseums eine Neuorganisation des Kataloglagers angekündigt. Im Zuge dieser Neuorganisation soll auch über die weitere Verwendung der unverkäuflichen Restbestände entschieden werden. Der Rechnungshof hat angeregt, die unverkäuflichen Exemplare der Kataloge öffentlichen Bibliotheken und Schulen zur Verfügung zu stellen.

5 Empfehlungen

5.1 Behebung der festgestellten Defizite

Die Leitung des Archäologischen Landesmuseums muss die festgestellten Defizite in der Haushalts- und Wirtschaftsführung und im Personalwesen zeitnah beheben. Die Abläufe sind den für Landeseinrichtungen geltenden Regeln anzupassen. Die einschlägigen Rechtsvorschriften sind künftig zu beachten.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist so weiterzuentwickeln, dass sie künftig valide Zahlen über die wirtschaftliche Situation des Museums liefert und die Vereinbarung messbarer Ziele möglich macht.

Notwendig ist ein neues Konzept für den Museumsbetrieb in Konstanz, bei dem didaktische und museumspädagogische Aspekte mehr Gewicht bekommen sollten. Es muss gelingen, das Museum in Konstanz zu einer konkurrenzfähigen Bildungsstätte weiterzuentwickeln und es zugleich auch für erwachsene Besucher attraktiv zu gestalten.

Für diese Entwicklungen bedarf es strategischer Zielvorgaben des Ministeriums und für einen Übergangszeitraum auch einer engeren Führung des Museums, aber auch eines ausreichenden operativen Spielraums für den verantwortlichen Leiter des Landesmuseums, der die notwendigen Innovationen ermöglicht.

5.2 Neuorganisation des Archäologischen Landesmuseums

5.2.1 Konzentration des Museums in Konstanz

Die dezentrale Struktur des Museums, die für die festgestellten Defizite im Museumsbetrieb und in der Haushalts- und Wirtschaftsführung mitursächlich ist, muss bereinigt werden.

Die Personalunion zwischen dem Präsidenten des Landesamts für Denkmalpflege und dem Leiter des Archäologischen Landesmuseums ist aufzuheben. Die Leitung und Verwaltung des Museums sollte in Zukunft allein in Konstanz residieren und die Einrichtung unter museumspolitischen und -pädagogischen Vorzeichen zeitgemäß weiterentwickeln.

Das Museum in Konstanz sollte nicht länger als Außenstelle eines zur Utopie gewordenen zentralen Archäologiemuseums firmieren, sondern das Archäologische Landesmuseum in Baden-Württemberg sein, das zusammen mit dem Badischen Landesmuseum, dem Landesmuseum Württemberg und den Zweigmuseen den Ertrag der Landesarchäologie präsentiert.

5.2.2 Zuordnung des Zentralen Fundarchivs zum Landesamt für Denkmalpflege

Das Zentrale Fundarchiv in Rastatt steht von seiner Aufgabenstellung dem Landesamt für Denkmalpflege näher als dem Archäologischen Landesmuseum. Seine umfangreichen Bestände werden überwiegend zu wissenschaftlichen Zwecken aufbewahrt und erschlossen. Die mögliche Präsentation der Fundstücke in einem Museum hat dabei nicht die erste Priorität. Außerdem erbringt das Fundarchiv seine Serviceleistungen nicht nur gegenüber dem Archäologischen Landesmuseum, sondern in gleicher Weise gegenüber den anderen Landesmuseen und den in großer Zahl vorhandenen kommunalen Museen.

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, das Zentrale Fundarchiv künftig dem Landesamt für Denkmalpflege im Regierungspräsidium Stuttgart zuzuordnen und aus der Organisation des Archäologischen Landesmuseums auszugliedern.

5.2.3 Betreuung der Zweigmuseen durch das Archäologische Landesmuseum

Die archäologischen Zweigmuseen sollten weiterhin durch die Mitarbeiter des Landesmuseums betreut werden.

5.2.4 Ressortzuständigkeit

Die Ressortzuständigkeit für das Archäologische Landesmuseum sollte wie die Zuständigkeit für die anderen Landesmuseen beim Wissenschaftsministerium bleiben. Dort ist der notwendige museumspolitische Sachverstand vorhanden und eine Abstimmung der Arbeit der verschiedenen Landesmuseen gewährleistet.

Die vom Regierungspräsidium Stuttgart in die Diskussion gebrachte Lösung, das Archäologische Landesmuseum vollständig in das Landesamt für Denkmalpflege zu integrieren und in die fachliche Verantwortung des Wirtschaftsministeriums zu überführen, würde zwar einige der festgestellten Defizite beheben können, wäre aber gegenüber der vom Rechnungshof vorgeschlagenen nur die zweitbeste Lösung.

5.2.5 Verzicht auf Umwandlung in einen Landesbetrieb

Die Landesregierung plant, das Archäologische Landesmuseum zum 01.01.2010 in einen Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung umzuwandeln.

Das Landesmuseum ist nach Größe und vorhandener Verwaltungskraft nicht geeignet, die mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb verbundenen zusätzlichen Herausforderungen zu bewältigen. Es ist auch nicht ersichtlich, welche Vorteile die neue Organisationsform für das Landesmuseum hätte, die nicht auch im Rahmen eines klassischen Regiebetriebes realisiert werden könnten. Das wirtschaftliche Volumen ist angesichts der stagnierenden Besucherzahlen ohnehin so gering, dass sich durch die Umwandlung keine neuen Spielräume ergeben würden.

5.3 Weitere Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit

Das wirtschaftliche Ergebnis des Museums könnte weiter verbessert werden, wenn der Aufsichtsdienst an private Dritte vergeben wird und die Zahl der Fälle, in denen unentgeltlicher Eintritt gewährt wird, deutlich reduziert wird.

Bei einer Zusammenfassung der Verwaltung am Standort Konstanz könnten durch Wegfall von Doppelarbeiten und einen verminderten Koordinationsaufwand eineinhalb Personalstellen eingespart werden.

Durch realitätsnähere Druckauflagen der Publikationen können Herstellungs- und Lagerkosten eingespart werden.

Weitere Einsparungen sind möglich, wenn bei Beschaffungen wie vorgesehen die Unterstützung des Logistikzentrums Baden-Württemberg in Anspruch genommen wird.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich das Museum insbesondere durch seine großen Landesausstellungen national und international ein beachtliches Ansehen verschafft habe.

Es teilt mit, das Archäologische Landesmuseum habe bereits erste Schritte eingeleitet, um die festgestellten Defizite in der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu beheben und ähnliche Fehler in Zukunft zu vermeiden. Das Ministerium teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass zur Steuerung der Landesmuseen eine verbesserte Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich sei. Das Controlling-Konzept werde im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells weiterentwickelt.

Der Museumsbetrieb in Konstanz könne nur gerecht beurteilt werden, wenn er an der von vorneherein begrenzten Aufgabenstellung des als Außenstelle konzipierten Museums gemessen werde. Eine flächendeckende Darstellung der Landesarchäologie sei in Konstanz nie beabsichtigt gewesen und aufgrund der räumlichen Gegebenheiten auch nicht möglich. Gleichwohl sei es dem Ministerium ein großes Anliegen, die vom Rechnungshof festgestellten Defizite im Museumsbetrieb in Konstanz baldmöglichst zu beheben und die Attraktivität für Besucher deutlich zu erhöhen. Es seien deshalb Veränderungen in der Struktur des Archäologischen Landesmuseums vorgesehen, bei denen das Ministerium das Museum eng begleiten werde.

Auch das Ministerium wolle das Archäologische Landesmuseum und das Landesamt für Denkmalpflege entflechten. Das Landesmuseum solle durch eine konsequente Ausrichtung auf einen musealen Betrieb vorangebracht werden und in der öffentlichen Wahrnehmung Anschluss an die anderen Landesmuseen finden. Dies solle auch in Zukunft in der Ressortverantwortung des Ministeriums geschehen.

Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Zuordnung des Zentralen Fundarchivs zum Landesamt für Denkmalpflege wäre nach Auffassung des Ministeriums für das Land eher nachteilig. So müsste dann die eingeleitete enge Zusammenarbeit mit dem Badischen Landesmuseum und dem Landesmuseum Württemberg rückabgewickelt werden und in diesen beiden Museen müssten wieder zusätzliche Depotflächen geschaffen werden. Auch sei zu bedenken, dass es sich beim Sammeln und Bewahren um originäre Aufgaben jedes Museums handle. Ohne das Fundarchiv würde das Archäologische Landesmuseum seine restauratorische Fachkompetenz weitgehend verlieren und wäre in seiner Ausstellungsarbeit völlig auf Dritte angewiesen. Die Zweigmuseen sollten auch künftig von Rastatt aus betreut werden.

Dem Vorschlag des Rechnungshofs, auf die Umwandlung des Landesmuseums in einen Landesbetrieb zu verzichten, könne nicht gefolgt werden. Allerdings sei das Ministerium bereit, den Zeitpunkt der Umwandlung noch einmal zu überdenken.

Die Vorschläge des Rechnungshofs zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit würden in den nächsten Monaten gemeinsam mit der Leitung des Museums eingehend geprüft. Erste Überlegungen seien bereits angestellt, konkrete Lösungen würden bis zum Herbst 2009 und dann zusammen mit der Neuorganisation des Museums umgesetzt.

7 Schlussbemerkung

Zwischen Ministerium und Rechnungshof besteht weitgehende Einigkeit über die Ziele der anstehenden Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation.

Die strittige Frage der Zuordnung des Zentralen Fundarchivs zum Landesamt für Denkmalpflege oder zum künftigen Archäologischen Landesmuseum hat aus Sicht des Rechnungshofs keine zentrale strategische Bedeutung. Die besseren Argumente sprechen allerdings für die Zuordnung zum Landesamt für Denkmalpflege.