

Kapitel 0620 Betriebe und Beteiligungen

15

Finanzierung und Betrieb der Wilhelma

Das Land finanziert mit dem zoologisch-botanischen Garten Wilhelma eine weit überwiegend kommunale Aufgabe. In Teilbereichen könnte durch eine stärker an kaufmännischen Kriterien ausgerichtete Unternehmenspolitik die Wirtschaftlichkeit verbessert werden. Freier Eintritt sollte künftig nur gewährt werden, soweit damit nachvollziehbar Werbewirkung erzielt und so zum kaufmännischen Erfolg des Unternehmens beigetragen wird.

1 Allgemeines

1.1 Der Landesbetrieb

Die als Landesbetrieb nach § 26 LHO organisierte Wilhelma ist als zoologisch-botanischer Garten in einer historischen Parkanlage eine über die Landesgrenzen hinaus bekannte Attraktion, die mit jährlich fast 2 Mio. Besuchern den Spitzenplatz aller Tiergärten des deutschsprachigen Raums einnimmt und sich von daher selbst mit den größten Freizeitparks in Deutschland messen lassen kann.

Die Wilhelma ist auch für die Pflege und Unterhaltung von landeseigenen Grünanlagen in Stuttgart zuständig. Diese Geschäftssparte wird auf der Basis der Selbstkostenverrechnung betrieben und erbringt jährliche Umsatzerlöse in Höhe von mehreren Millionen €.

Der RH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs in den Jahren 1995 bis 1999. Dabei ergaben sich Fragen zur Finanzierung und zum Betrieb der Wilhelma.

1.2 Ertragslage

Übersicht 1

Jahresfehlbeträge lt. Ausweis in den
Gewinn- und Verlustrechnungen

1995 Tsd. €	1996 Tsd. €	1997 Tsd. €	1998 Tsd. €	1999 Tsd. €
5.042	4.793	5.049	4.912	4.591

1.3 Zuschüsse des Landes

1.3.1 Das Land stellt der Wilhelma die für den Betrieb erforderlichen Mittel in Form von Zuschüssen zur Verfügung. Der tatsächliche Mittelbedarf weicht dabei von den Jahresfehlbeträgen (s. Pkt. 1.2) u.a. wegen der Auswirkung von Abschreibungen ab.

1.3.2 Die im StHpl. veranschlagten wie auch die tatsächlich gezahlten Zuschüsse waren fast durchweg höher als benötigt. Die nicht verbrauchten Zuschüsse wurden der Wilhelma als Rücklagen belassen.

Übersicht 2

Abwicklung der Zuschüsse

	1995 Tsd. €	1996 Tsd. €	1997 Tsd. €	1998 Tsd. €	1999 Tsd. €
Zuschuss lt. StHpl.	3.963	3.755	4.039	3.834	3.834
Angeforderter und ausgezahlter Zuschuss	3.466	3.476	4.216	3.706	3.706
Tatsächlicher Zuschussbedarf	3.337	3.112	3.548	3.345	3.875
Rücklagenzuführung	129	374	668	361	0

Die nahezu ständige Bildung von Rücklagen und deren oft jahrelange Beibehaltung ist problematisch, ebenso die häufige Diskrepanz zwischen den im StHpl. veranschlagten Zuschussbeträgen und dem tatsächlichen Zuschussbedarf.

1.3.3 Der tatsächliche Aufwand des Landes war indes wesentlich höher als die aus der Übersicht ersichtlichen Zuschüsse, da das Land für den Landesbetrieb Bauaufwendungen in Millionenhöhe trägt und die Wilhelma in großem Umfang wertvolle Grundstücke des Landes nutzt.

2 Grundsätzliche Frage des Landesengagements

Die Wilhelma ist der einzige von einem Bundesland betriebene zoologisch-botanische Garten Deutschlands. Namentlich wegen des hohen finanziellen Aufwands des Landes, aber auch angesichts der Tatsache, dass vergleichbare Einrichtungen durchweg kommunal oder privat betrieben werden, ist das Landesengagement zu hinterfragen.

Der Betrieb der Wilhelma ist weder hoheitlicher Art noch Ergebnis einer auf den Landesbereich ausgerichteten Zielsetzung, sondern Ergebnis der historischen Entwicklung einer vom württembergischen Königshaus stammenden, auf das Land übergegangenen Parkanlage hin zu deren Nutzung als zoologisch-botanischer Garten. Sofern das Betreiben eines solchen überhaupt als Aufgabe der öffentlichen Hand anzusehen ist, so handelt es sich nach allgemeiner Auffassung nicht um eine Aufgabe des Landes, sondern um eine – freiwillige – kommunale Aufgabe. Diese Sachlage sollte Anlass für das Land sein, ein deutlich sichtbares Engagement der Landeshauptstadt Stuttgart für den Betrieb der Wilhelma einzufordern.

Es ist offen, ob sich das Land jemals nachhaltig bemüht hat, die Stadt Stuttgart zu einer Übernahme zumindest eines Teils der Kosten für die Wilhelma zu bewegen. Nach Aktennotizen des FM aus dem Jahr 1981 soll dies in früheren Jahren angestrebt worden sein, doch sei dies von der Stadt mit Hinweis auf ihre vielfältigen finanziellen Verpflichtungen als Landeshauptstadt abgelehnt worden.

Der allgemeine Hinweis auf vielfältige Beziehungen zwischen Land und Landeshauptstadt und ein vielschichtiges Geben und Nehmen im Rahmen dieser Beziehungen schließt nicht aus, für die Aufgabe des Betriebs eines zoologisch-botanischen Gartens ein Engagement der Kommune einzufordern. Dies umso mehr, als die Wilhelma die meist besuchte Sehenswürdigkeit Stuttgarts ist, die in der Werbung der Stadt eine bedeutsame Rolle einnimmt und nahezu als eines der Wahrzeichen der Stadt gilt. Die Stadt profitiert von der Wilhelma aber nicht nur in Bezug auf das Stadtmarketing allgemein und den Städtetourismus im Besonderen, sondern auch in Bezug auf verschiedene Wirtschaftsfaktoren einschließlich dem sog. weichen Standortfaktor.

Eine finanzielle Einbindung der Stadt (und/oder des Verbands Region Stuttgart) wäre konsequent im Hinblick auf die Haltung des Landes in vergleichbaren Fällen. So hat es z. B. bei einem Zoo eine Landesförderung unter Hinweis darauf abgelehnt, dass der Betrieb eine kommunale Aufgabe sei, und bei einem dem Land gehörenden Schaugarten eine hälftige Kostenteilung mit der Kommune vereinbart.

3 Marketing und andere Aktivitäten

Die hohen Besucherzahlen sprechen dafür, dass das bisherige Marketing der Wilhelma insgesamt greift; zudem hat sich die Wilhelma in Teilbereichen modernen Marketingansätzen genähert. Gleichwohl gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. Dazu könnten auch Aktivitäten gehören, denen die Wilhelma vor dem Hintergrund ihrer historischen, botanischen und tierpflegerischen Aufgabe und wegen vermeintlicher Kapazitätsauslastung bisher zurückhaltend bis ablehnend gegenüberstand.

Verbesserungsmöglichkeiten gibt es z. B. in folgenden Punkten:

– Besucherfrequenz

Die Wilhelma sieht sich vom Besucheraufkommen her inzwischen an der Grenze ihrer Kapazitäten angelangt. Da die Besucherzahl aber nur an wenigen Wochenenden und Feiertagen an der Kapazitätsgrenze lag, könnte durch eine Entzerrung des Besucherandrangs wohl nicht nur die Kundenzufriedenheit, sondern möglicherweise sogar die Gesamtzahl der Besucher gesteigert werden. Schon bisher hat die Wilhelma ansatzweise auf eine Entzerrung hingewirkt.

Der RH hat weitere Möglichkeiten aufgezeigt, die zu einer Steigerung der Besucherzahlen an ansonsten weniger frequentierten Tagen führen könnten, z. B. die Zusammenarbeit mit Veranstaltern von Kurzreisen und die gezielte Ansprache der immer größer werdenden Gruppe der Senioren durch vorwiegend diesen Personenkreis ansprechende Veranstaltungen.

– Werbung

Als überregional bekannte Einrichtung sollte sich die Wilhelma nicht auf die regionale Werbung beschränken. Kooperationen mit Marketingunternehmen der Touristikbranche sollten ebenso angestrebt werden wie mit der Medienbranche.

– Vermietung von Räumen für Veranstaltungen

Die Wilhelma hat sich in jüngster Zeit sehr behutsam dem Trend geöffnet, private und geschäftliche Veranstaltungen in einem reizvollen Rahmen abzuhalten. Sie bietet einen bestimmten Bereich des Aquariums für maximal zwei Abendveranstaltungen monatlich an sowie zwei Räume in historischen Gebäuden für standesamtliche Trauungen an jeweils einem Samstag im Monat. Die Beschränkungen des Angebots erklärt die Wilhelma beim Aquarium mit der Schonung des dortigen Tierbestands, bei den Trauungsräumen mit dem beträchtlichen Organisationsaufwand an diesen Samstagen.

Bisher wurde das Aquarium jedoch nur für sehr wenige Veranstaltungen vermietet, auch die historischen Räume wurden nicht allzu oft für Trauungen genutzt. Ursächlich hierfür war neben den selbst auferlegten Nutzungsbeschränkungen die Tatsache, dass beide Bereiche nicht aktiv beworben wurden. Vielmehr verließ sich die Wilhelma beim Aquarium auf Mund-Propaganda und bei den historischen Räumen auf einen Hinweis an die Standesämter in Stuttgart und Umgebung. Selbst auf der Internetseite, in der das Land Räume in historischen Gebäuden zur Nutzung für Veranstaltungen anbietet, mangelt es an einem Hinweis auf das attraktive Angebot der Wilhelma.

Die Wilhelma sollte ihre Vermietungspotenziale stärker nutzen und auf eine Steigerung der Mieterträge hinwirken. Das Aquarium sollte grundsätzlich in dem Umfang, in dem Kundeninteresse besteht und die Rücksicht auf den Tierbestand dies zulässt, vermietet werden. Die Möglichkeit der standesamtlichen Trauung in den historischen Räumen sollte nicht auf einen Samstag im Monat beschränkt bleiben; die Nutzung dieser Räume für weitere Veranstaltungszwecke sollte angestrebt werden, z. B. für repräsentative Firmenveranstaltungen. Auch sollte geprüft werden, ob weitere Räumlichkeiten für Veranstaltungszwecke vermietbar sind. Für die Angebote sollte aktiv und zielgerichtet geworben werden. Dies lässt sich durchaus mit der historischen Bedeutung der Wilhelma vereinbaren und ebenso – wie offensive Vermarktungsaktivitäten anderer Tiergärten zeigen – mit der Schonung des Tierbestands.

– Tierpatenschaften

Die Wilhelma vergibt gegen eine Mindestspende, die sie je nach Tierart festgelegt hat (z. B. 50 € für einen Laubfrosch, 5.000 € für einen Elefanten), für die Dauer eines Jahres sog. Tierpatenschaften. Bisher konnte sie nur weniger als 150 Tierpaten jährlich gewinnen. Dementsprechend gering ist das Spendenaufkommen.

Tierpatenschaften sind ein geeignetes Mittel zur Steigerung der Verbundenheit der Besucher/potenziellen Tierpaten mit der Wilhelma einerseits und der Einnahmenverbesserung andererseits. Die Wilhelma sollte sich aber mehr als bisher bemühen, die Übernahme einer Patenschaft interessant und attraktiv zu machen. Zudem sollten die Tierpatenschaften engagiert beworben werden.

- Sponsorengewinnung

Die Wilhelma hat bisher nicht versucht, Sponsoren zu gewinnen. Dabei hat sich dieser Weg bei im Blickfeld der Öffentlichkeit stehenden Institutionen als probates Mittel erwiesen, welches sowohl für den Sponsor als auch die gesponserte Institution Vorteile bietet. Dem sollte sich auch die Wilhelma nicht verschließen.

- Merchandising

Auch mit Merchandising könnte die Wilhelma aus ihrem Bekanntheitsgrad finanzielle Vorteile ziehen.

4 Personal

4.1 Personalbedarf

4.1.1 Der Personalbedarf wurde im Bereich des zoologisch-botanischen Gartens durch nicht nachprüfbar Schätzungen ermittelt. Im Bereich der Grünflächenpflege wurde eine mehr als 25 Jahre alte Personalbedarfsermittlung zu Grunde gelegt, die angesichts der technischen Entwicklungen und der damit verbundenen Arbeitsvereinfachung längst überholt ist. Für den gesamten Geschäftsbereich sollte daher eine zeitgemäße Personalbedarfsermittlung durchgeführt werden.

4.1.2 Im Stellenplan sind seit Jahren rd. 10 % mehr Personalstellen ausgewiesen als tatsächlich besetzt und betrieblich notwendig. Statt aber das Stellensoll den betrieblichen Verhältnissen anzupassen, nahm die Wilhelma eine Betriebsausweitung im Jahr 2000 zum Anlass, sich vom FM weitere Stellen genehmigen zu lassen und das Stellensoll weiter zu erhöhen.

Der Stellenplan sollte dem betrieblichen Bedarf entsprechen. Als Reserve vorgehaltene nicht besetzte Stellen sind zu streichen, soweit sie nicht zwingend zur Gewährleistung einer flexiblen Personalwirtschaft gebraucht werden.

4.1.3 Auch der Bestand der tatsächlich besetzten Stellen sollte kritisch hinterfragt werden. Der RH hat Einzelfälle aufgezeigt, in denen Personaleinsparungen möglich sein könnten, z. B. durch den Einsatz von Kassenautomaten oder durch die Fremdvergabe von Aufträgen statt des Einsatzes eigener Betriebshandwerker, soweit dies wirtschaftlicher ist.

4.2 Vergütung

4.2.1 Die betriebliche Regelarbeitszeit ist auf die Werktage von Montag bis Freitag festgelegt, während von den Betriebsabläufen her ein Teil der Mitarbeiter auch an Wochenenden und Feiertagen Dienst leisten muss. Hierzu hat die Wilhelma mit dem Personalrat eine Vereinbarung geschlossen, wonach der Dienst an diesen Tagen teils als Freizeit an Werktagen ausgeglichen und teils als Überstunden vergütet wird. Sowohl für die durch Freizeit ausgeglichenen als auch die vergüteten Arbeitsstunden wird ein Überstundenzuschlag von 25 % des Grundlohnes gezahlt. Als Folge dieser Regelung ergibt sich ein jährlicher Aufwand von rd. 153.000 €, der etwa je zur Hälfte auf die tatsächlichen Überstunden entfällt sowie auf den Überstundenzuschlag für alle Arbeitsstunden an Wochenenden und Feiertagen (also auch für die durch Freizeit ausgeglichenen Überstunden).

Nach den tarifvertraglichen Regelungen muss bei öffentlichen Betrieben, deren Aufgabe Sonntags- und Feiertagsdienst erfordert, dienstplanmäßig bzw. betriebsüblich entsprechend gearbeitet werden. Hat der Dienstherr die Arbeitszeit auf Montag bis Sonntag festgelegt, so stellen die Wochenend- und Feiertagsarbeitsstunden keine Überstunden dar. Die Wilhelma sollte daher eine Änderung der Regelarbeitszeit herbeiführen, sodass beim Wochenend- und Feiertagsdienst grundsätzlich keine Überstunden mehr anfallen.

4.2.2 Ähnlich ist die Lage beim Spätdienst, bei dem durch eine andere Arbeitszeitgestaltung Einsparpotenziale von mehr als 66.000 € jährlich erschlossen werden können.

5 Organisation im Bereich der Grünflächenpflege

Rationalisierungsreserven stecken in den drei Betriebshöfen, die auf einer zusammenhängenden Grünfläche nur 1,5 bis maximal 3 km voneinander entfernt liegen und verkehrsmäßig auch untereinander gut erreichbar sind. In allen befinden sich Maschinenhallen, Werkstätten, Lager- sowie Sozialräume und sogar jeweils eine Tankstelle; die baulichen Investitionen hierfür sind beträchtlich. So hat allein das zuletzt (1994) errichtete Betriebshofsgebäude mehr als 6,6 Mio. € gekostet.

Jeder Betriebshof ist umfassend mit Betriebsvorrichtungen und Maschinen ausgestattet und agiert sowohl aufgabe- als auch personalmäßig unabhängig von den anderen, d. h. nahezu wie ein eigenständiger Betrieb. Erst in jüngerer Zeit wurden diese Strukturen etwas aufgeweicht und eine gewisse Zusammenarbeit der Betriebshöfe erkennbar. So wurde z. B. ein nur gelegentlich benötigtes Großgerät, das ausgefallen war, nicht mehr wie früher ersetzt, sondern von einem anderen Betriebshof „ausgeliehen“.

Wegen der räumlichen Nähe der Betriebshöfe verbunden mit der kostspieligen Vorhaltung jeweils eigener Gebäude und Betriebsausstattungen sollte zumindest einer der Standorte aufgegeben werden. Sofern es aus nachweisbaren Gründen nicht angezeigt sein sollte, sich auf einen einzigen Betriebshof zu konzentrieren, sollten Aufgaben so weit wie möglich konzentriert und die betriebliche Ausstattung daran ausgerichtet werden, z. B. Zusammenfassung von Reparaturwerkstätten.

6 Freier Eintritt

6.1 Mitglieder des Fördervereins

Ein seit Jahrzehnten bestehender Förderverein engagiert sich in bemerkenswertem Umfang zu Gunsten der Wilhelma, insbesondere durch finanzielle Zuwendungen für ihre bauliche Entwicklung. Die Wilhelma zeigt sich hierfür in der Weise erkenntlich, dass sie den zwischenzeitlich rd. 17.000 Vereinsmitgliedern freien Eintritt gewährt.

Auch wenn das Engagement des Fördervereins überaus aner kennenswert ist, so ist doch die Gewährung freien Eintritts für die Vereinsmitglieder problematisch. Angesichts der großen Mitgliederzahl kann davon ausgegangen werden, dass die Wilhelma zu Gunsten der Vereinsmitglieder wohl auf Eintrittsgelder in erheblichem Umfang verzichtet. Da das Besuchsverhalten der Vereinsmitglieder ohne Freikarte nicht verifizierbar ist – verlässlich auch nicht durch Befragen – kann der Umsatzverlust nur grob geschätzt werden. Unterstellt, dass die Hälfte der Freunde und Förderer eine Jahreskarte kaufen würden, ergäbe sich bei den Eintrittskarten ein Umsatzverlust in einer Größenordnung von 370.000 €. Dies relativiert das finanzielle Engagement des Vereins beträchtlich.

Die Vereinsmitglieder haben die Möglichkeit, den Vereinsbeitrag als Spende nach § 10b EStG steuermindernd geltend zu machen. Da zudem der Beitrag an den Förderverein nur unwesentlich höher ist als der Preis einer Jahreseintrittskarte, ist es finanziell für Viele interessanter, sich nicht eine Dauerkarte zu kaufen, sondern als Vereinsmitglied freien Eintritt zu erlangen. Dabei ist die Ersparnis umso größer, je höher der persönliche Steuersatz des Vereinsmitglieds ist. Das Land als Steuergläubiger begünstigt indirekt den freien Eintritt der Vereinsmitglieder und trägt so dazu bei, dass sie die Möglichkeit haben, kostengünstiger als andere Besucher Eintritt in die Wilhelma zu erlangen.

Der freie Eintritt für die Vereinsmitglieder sollte unter Beachtung der finanziellen Interessen des Landes auf den Prüfstand gestellt werden. Sofern es für sachgerecht gehalten werden sollte, von den Vereinsmitgliedern weiterhin nicht den allgemeinen Eintrittspreis zu erheben, könnten auch verbilligte Dauerkarten für die Vereinsmitglieder eine Lösungsmöglichkeit sein. Sichergestellt sein müsste indes, dass die Vereinsmitgliedschaft sich nicht weiterhin als kostengünstigere Alternative zum Kauf einer Dauerkarte anbietet. Eine andere Lösungsmöglichkeit – die aber nicht in der Hand des Landes liegt – wäre eine deutliche Erhöhung des Vereinsbeitrags.

6.2 Honoratioren

Die Wilhelma bedenkt jedes Jahr einen Kreis von rd. 850 Personen mit einer Ehrenkarte, die den Empfänger und eine Begleitperson zu ganzjährig freiem Eintritt berechtigen. Einem Teil der Empfänger wird die Ehrenkarte zusammen mit einer Blumenschale durch Boten nach Hause gebracht. In welchem Umfang der Wilhelma dadurch Umsatzerlöse entgangen sind, dass die Empfänger sonst Eintritt gezahlt hätten und wie sie von der Freikarte tatsächlich Gebrauch gemacht haben, lässt sich im Nachhinein nicht feststellen. Die Blumengaben oder die Zustellung durch Boten haben allemal das Ergebnis der Wilhelma belastet.

Da die Ausgabe der Ehrenkarten weder erforderlich noch werbewirksam oder in sonstiger Weise umsatzfördernd ist, sollten sie grundsätzlich abgeschafft werden. Dies gilt erst recht in den zahlreichen Fällen, in denen den Empfängern zusätzlich eine Blumenschale ins Haus gebracht wurde.

6.3 Weitere Begünstigte

Auch in anderen Fällen verzichtet die Wilhelma sehr großzügig auf mögliche Eintrittsgelder. So ist kein vernünftiger Grund erkennbar, weshalb z. B. zum Zeitpunkt der Erhebungen der Brauch bestand,

- allen Bediensteten – die ohnehin freien Zugang haben und deren Familienangehörige auch keinen Eintritt bezahlen müssen – jährlich 5 Einzelfreikarten zur privaten Verwendung zur Verfügung zu stellen,
- an verschiedene Dienststellen der Landesverwaltung in Stuttgart Hunderte von Einzelfreikarten zur privaten Verwendung durch die Bediensteten abzugeben und
- jedem der mehreren tausend Mitarbeiter des Südwestrundfunks freien Eintritt zu gewähren, obwohl Journalisten mit Presseausweis im Hinblick auf die PR-Arbeit ohnehin keinen Eintritt zu bezahlen haben.

Die Wilhelma sollte freien Eintritt nur aus nachvollziehbaren betrieblichen Gründen gewähren.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das FM hat sich den Beurteilungen und Anregungen des RH weitgehend angeschlossen, ausgenommen die Einbindung der Stadt Stuttgart und/oder des Verbands Region Stuttgart in die Finanzierung der Wilhelma.

Auf eine finanzielle Beteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart am Zuschussbedarf will das FM nicht hinwirken. Es sieht die Gefahr, dass die Stadt dann Teile der Finanzvereinbarungen Stadt - Land in Frage stellen und dies in der Summe zu finanziellen Einbußen des Landes führen könnte.

8 Schlussbemerkungen

Der von der Wilhelma inzwischen eingeschlagene Weg, sich neben ihrer historischen, botanischen und tierpflegerischen Aufgabe stärker zeitgemäßen betrieblichen Herausforderungen zu stellen und dadurch auf eine Verbesserung der Ertragssituation hinzuwirken, ist weiter zu verfolgen. Beim Abbau von Vergünstigungen sollte konsequent verfahren werden. Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Der RH hält es weiterhin für erforderlich, dass das Land auf eine finanzielle Einbindung der Stadt Stuttgart und/oder des Verbands Region Stuttgart hinwirkt. Die vielfältigen Beziehungen zwischen Land und Landeshauptstadt und das vielschichtige Geben und Nehmen im Rahmen dieser Beziehungen rechtfertigen es nicht, dass das Land auf Dauer eine kommunale Aufgabe übernimmt und einseitig die finanziellen Defizite der Wilhelma trägt. Etwas Anderes könnte nur dann gelten, wenn die Finanzierung der Wilhelma dem Grunde und der Höhe nach verifizierbar in das Finanzgeflecht zwischen Stadt und Land eingefügt worden wäre, was nicht der Fall ist.