

Empfehlung der Kultusministerkonferenz

zur

Stärkung von Kostenbewußtsein und Dienstleistungsorientierung

(Beschuß der Kultusministerkonferenz vom 12.09.1997)

0. Präambel

Die deutschen Territorialstaaten haben eine Vielzahl von historisch gewachsenen staatlichen Kulturinstitutionen hervorgebracht: Theater, Orchester, Museums- und Bibliothekssammlungen. Die deutsche Kommunalverfassung und bürgerliches Engagement haben die Ergänzung der staatlichen um eine noch größere Zahl von städtischen Kultureinrichtungen möglich gemacht: Theater, Konzertsäle, Ausstellungshäuser, Kunstvereine, Volkshochschulen, Stadtbibliotheken. Im Laufe der Geschichte des bundesrepublikanischen Kulturföderalismus ist diese Vielzahl von staatlichen und städtischen Kultureinrichtungen noch einmal erweitert und verbessert worden: Musikschulen, Malschulen, Musikclubs, Kommunikationszentren, Soziokulturelle Zentren, Ausländerkulturzentren u. a. sind hinzugekommen. In den neuen Ländern ist eine große Zahl von Kultureinrichtungen erhalten und in staatliche, kommunale oder private Trägerschaft überführt worden. Die so entstandene Vielfalt von über ganz Deutschland verteilten Kultureinrichtungen macht eine Besonderheit der Bundesrepublik als Kulturstaat aus.

Die Vielzahl und die Vielfalt der Kultureinrichtungen in Deutschland erfordern weiterhin ein hohes finanzielles Engagement auch der Länder und Kommunen. Dennoch werden die finanziellen Spielräume auf absehbare Zeit eng sein. Insbesondere wird es schwer werden, notwendige Ergänzungen des Angebots und neue Formen seiner Präsentation in der gewohnten Weise zusätzlich zu finanzieren. Deshalb ist auch für kulturelle Einrichtungen die Entwicklung eines verstärkten Kostenbewußtseins und der Bereitschaft, neuen Entwicklungen durch Umstrukturierungen Raum zu geben, ein Gebot der Stunde. Ihm müssen sich nicht nur die Träger und Financiers, sondern in gleicher Weise auch die Beschäftigten, die Freunde, Interessenten und das Publikum der verschiedenen Kultureinrichtungen stellen. Sie alle müssen das Ihre tun, um die Kultureinrichtungen zu erhalten und ihre Qualität noch zu steigern:

- Träger, Einrichtungen und Beschäftigte müssen einen neuen Umgang mit öffentlichen Mitteln verabreden.
- Die Einrichtungen sollten ein neues Verhältnis zu ihrem gesellschaftlichen Umkreis gewinnen und ein neues freiwilliges Engagement von Mitverantwortung, Mitfinanzierung und Mitarbeit anstreben.
- Freunde, Interessenten, Besucher werden gebeten, Mitverantwortung zu übernehmen und sich durch Mitfinanzierung und Mitarbeit für ihre Kultureinrichtungen zu engagieren.

Bei alledem muß die inhaltliche Arbeit der Kultureinrichtungen im Vordergrund stehen.

Die folgenden Empfehlungen zur Stärkung von Kostenbewußtsein und Dienstleistungsorientierung verkennen nicht, daß zahlreiche Vorschläge, vor allem in den Kommunen, schon umgesetzt sind, daß nicht alle Überlegungen für alle Kultureinrichtungen gleichermaßen gelten können und daß Charakter, Bedingungen und Standorte von Kultureinrichtungen unterschiedliche Maßnahmen erfordern:

1. Positionen für notwendige Veränderungen

Die Diskussion der letzten Jahre, die Entwicklungen in den neuen Ländern, Theorie und Praxis neuer Steuerungsmodell und einzelne Maßnahmen in deutschen Städten haben den Weg für Veränderungen gewiesen:

1.1 Neue Steuerung

Das Festhalten an überkommenen Strukturen hat vielfach dazu geführt, daß abgesehen vom jährlichen Beschluß des Haushaltsplanes – ein Nachdenken über die Funktionen von Kultureinrichtungen und deren Entwicklung sowohl auf seiten der politischen Führung als auch in den Einrichtungen selbst nicht hinreichend stattfand. Es muß deshalb die Aufgabe der politischen Führung wie der Einrichtungen selbst sein, sich auf neue Ziele und Aufgaben zu einigen, für bestimmte staatliche Zuwendungen bestimmte Leistungen zu verabreden und die Einhaltung dieser Verabredungen laufend zu kontrollieren.

Die Herstellung angemessener und verlässlicher Rahmenbedingungen ermöglicht die strategischen Voraussetzungen für eine freie Entfaltung von Kunst und Kultur.

1.2 Freiheitssicherung

Für den Kulturbereich hat die Verfassung eine Reihe von Freiheitsgarantien vorgesehen, die Kultur u. a. vor der inhaltlichen Einflußnahme durch Politik und Verwaltung schützen sollen. Es ist deshalb notwendig, daß die Kultureinrichtungen im Rahmen des Möglichen auch durch organisatorische Maßnahmen vor solcher inhaltlichen Einflußnahme geschützt werden. Dies spricht deutlich für die Selbständigkeit der Einrichtungen in Organisationsformen, die solche Einflußnahme grundsätzlich nicht möglich machen.

1.3 Ehrenamtlichkeit

Kultureinrichtungen sollten die Motivation und die Beteiligung von Interessierten suchen und sich nicht von ihr isolieren. Sie sollten sich in neuer Weise um ihr Publikum bemühen und dieses mit besonderen Programmen in ihre Arbeit einbeziehen. Darüber hinaus können Mitverantwortung, freiwilliges Engagement, ehrenamtliche Mitarbeit Kultureinrichtungen in neuer Weise im kulturellen Leben verankern. Nicht nur den Einrichtungen kann aus ehrenamtlicher Mitarbeit neue Arbeitskraft erwachsen, auch die ehrenamtlich Tätigen können damit zusätzliche Lebensperspektiven und Lebensinhalte finden. Organisationsformen und Trägerschaftsmodelle, die Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit – von der Verantwortung bis zur Mitarbeit – ermöglichen und verstärken, sind daher anzustreben. Allerdings kann freiwillige und aktive Mitarbeit die berufliche Tätigkeit in den Kultureinrichtungen nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.

1.4 Mitfinanzierung durch private Stifter, Fundraising

Es gehört zu den Aufgaben der Leitung und der Mitarbeiter, instituts- und projektbezogene private Mitfinanzierung zu gewinnen. Im Interesse der Eigenbeteiligung Interessierter wie im Interesse der Wirtschaftlichkeit sind alle Formen privater Mitfinanzierung, privater Stiftungen und Dotationen, privaten Mäzenatentums neben der staatlichen Finanzierung zu ermutigen. Staatsfern organisierte Kultureinrichtungen können dafür bessere Voraussetzungen bieten.

Eine neue, noch weitgehend unausgeschöpfte Möglichkeit der Gewinnung zusätzlicher Finanzmittel ist das instituts- und projektbezogene Fundraising. Leitung und Mitarbeiter sollten sich dafür weiterbilden lassen und professionelle Beratung einbeziehen.

1.5 Finanzierungsbeteiligung der Nutzer

Diejenigen, die eine Kultureinrichtung nutzen, sollen dafür grundsätzlich auch einen ihren Möglichkeiten und dem Maß ihrer Nutzung entsprechenden Beitrag bezahlen. Nutzer, die zur Finanzierung der Kultureinrichtung beitragen, entfalten dadurch ein gesteigertes Bewußtsein der Wertschätzung.

Die Höhe bzw. Art und Weise der Beitragserhebung soll aber so bearteter sein, daß der Zugang für breite Bevölkerungsgruppen gewährleistet bleibt. Im übrigen darf die Finanzierungsbeteiligung der

Nutzer nicht dazu führen, daß „Gefälligkeitspielpläne“ erstellt werden. Die Kultureinrichtungen müssen auch vor solcher Art der Einflußnahme geschützt werden.

Wichtig ist, daß Eintrittsgeld oder Gebühren der Kultureinrichtung selbst zugute kommen und nicht zusätzlich zuschußmindernd an den Fiskus fließen. Dies zu ermöglichen ist eine wichtige neue Aufgabe für die Träger, d. h. die Länder und die Kommunen.

Nur so bildet sich bei Einrichtung, Leitung und Mitarbeitern ein bewußtes Verhältnis zu ihren Nutzern und Besuchern aus, entsteht eine wirkliche Dienstleistungsbeziehung.

1.6 Einnahmen

1.6.1 Besondere Dienstleistungen

Zwischen Einnahmen aus Nutzung der Einrichtungen und Nebeneinnahmen liegt der vielfach nicht für wichtig gehaltene und deswegen ungenutzte Bereich der Vermarktung von spezifischen Leistungen, die Kultureinrichtungen für Dritte schon jetzt erbringen oder in stärkerem Maße erbringen könnten, z. B.:

- die wissenschaftlichen Hilfen der Archive für private oder kommerzielle Nutzer,
- die Rechercheleistungen der Bibliotheken für private oder kommerzielle Nutzer,
- gutachterliche Bewertung von Sammlungsgegenständen und diverse andere Leistungen von Museen für Verlage, Agenturen, die Ausschöpfung der Gebühren für Copyright und Verwertung von Abbildungen,
- die diversen Leistungen von Musik- und Theatereinrichtungen für die Medien.

Für diese Leistungen sollten wirtschaftlich angemessene Gegenleistungen verlangt werden. Die Kultureinrichtungen sollten diese Leistungen professionell und gewinnorientiert, zumindest aber kostendeckend anbieten.

1.6.2 Gastronomie und Merchandising

Die wirtschaftliche Führung der Kultureinrichtungen gebietet auch die Erschließung von Nebeneinnahmen. Das sind in erster Linie Einnahmen aus Gastronomie und Merchandising. Dies Angebote sind auch ein Mittel, um den Besuch der Kultureinrichtungen angenehmer zu machen. Geringere Subventionen und neue Organisationsmodelle, die den Einrichtungen die direkte Ausschöpfung der Gewinne oder eine Umsatzbeteiligung ermöglichen, können zu neuen Anreizen auch auf diesem Gebiet führen.

1.6.3 Sponsoren

Kultureinrichtungen sind mit ihrer Attraktivität als Orte der gesellschaftlichen Begegnung, oft auch des gastronomischen Erlebnisses, ein erstrebenswerter Partner für Sponsoren, die Beiträge für die Einrichtungen und deren Projekt zahlen, weil sie an jener Attraktivität partizipieren und davon profitieren wollen. Hierbei muß aber eine uneingeschränkte Nutzung für den vorgesehenen kulturellen Zweck gewährleistet sein.

1.7 Verbesserung des Ausgabeverhaltens

Bisher bestand kein Anreiz für wirtschaftliches Verhalten, weil die öffentlichen Hände die Finanzierung garantierten, der öffentliche Zuschuß den Status der Einrichtungen ausmachte, die öffentlichen Hände anklagbar erschienen, wenn sie nicht ausreichend zahlten, und weil nach dem kameralistischen System vorhandene Ansätze möglichst vollständig zum Jahresende ausgegeben wurden. Allein deswegen ist die Organisationsform der unmittelbaren staatlichen oder städtischen Einrichtung zu überprüfen.

Es müssen neue Trägerschaftsmodelle und Organisationsformen überlegt werden, die die Leitungen in eine neue Verantwortung nicht nur für die Inhalte, sondern auch für die Einnahmen und Ausgaben stellen.

1.7.1 Neue Qualifikation der Leitungen

Dazu bedarf es vielfach einer zusätzlichen Qualifikation der Leitungen. Es kann sich auch empfehlen, die inhaltliche/wissenschaftliche/künstlerische Leitung um eine Geschäftsführung zu einer Doppelspitze zweier gleichberechtigter Geschäftsführer zu ergänzen. Insgesamt werden Umschulung und neue Qualifikation für Leitung wie das übrige Fachpersonal notwendig werden.

1.7.2 Flexibilität der Haushaltspläne/Wirtschaftspläne

Die Leitung sollte – unter der Kontrolle des Trägers – flexibel über sämtliche Einnahmen und über sämtliche Ausgaben, einschließlich der Personalausgaben verfügen können.

1.7.3 Kaufmännische Buchführung/Betriebliches Rechnungswesen

Das kameralistische Prinzip verleitet dazu, vorhandene Ansätze auszugeben, auch wenn es unwirtschaftlich ist. Es erlaubt keine rasche Übersicht über Einnahmen und Ausgaben. Andere Buchführungsmodelle können Leitung und Kontrollorganen einen wesentlich besseren Überblick über Einnahmen und Ausgaben geben. Die Kaufmännische Buchführung dürfte das geeignete Instrument sein. Mindestens sind Kosten- und Leistungsrechnungen zur Überwachung des Budgets erforderlich.

1.7.4 EDV-Verbuchung

Neue EDV-Verfahren sollten periodische Hochrechnungen, produkt- und projektbezogene Kostenerfassung, ständige Soll/Ist-Abgleichung ermöglichen, so daß Leitung und Kontrollorgan systemimmanent zu wirtschaftlichem Verhalten angehalten werden und ein wirtschaftliches Controlling durch ein EDV-gestütztes Rechnungs- und Berichtswesen als effektives Steuerungsinstrument möglich sind.

1.7.5 Kontrollorgan

Die Kultureinrichtungen sollten regelmäßig über den Grad der Erreichung ihrer Ziele gegebenenfalls einem Kontrollorgan berichten. Ein solches Kontrollorgan sollte zwar vom Träger ernannt werden, insgesamt aber in Sachverstand und Wirtschaftlichkeitsbemühung eine Vielfalt der Interessen vertreten. Zugleich sollte es zusätzlich die Verankerung des Institutes in der Interessentenschaft und der Bürgerschaft betreiben. Als Beispiele mögen die Aufsichtsräte von Theater GmbHs, die Verwaltungsräte von Museums- oder Bibliotheksstiftungen, die Vereinsvorstände von soziokulturellen Zentren dienen.

1.8 Personalbemessung – Outsourcing

In der Vergangenheit ist die Personalbemessung auch eine Frage des Prestiges gewesen. Allein das müßte Anlaß zur Überprüfung der Personalbemessung im Hinblick auf Verschlankung der Personalkörper der Einrichtungen sein.

Zu überprüfen ist aber auch, ob alle Arbeiten vom hauseigenen Personal geleistet werden müssen oder ob diese nach außen vergeben werden können. Gerade in dieser Hinsicht haben die englischen Kultureinrichtungen eine neue Richtung angegeben. Nicht nur bei Theatern und Museen ist zweifelhaft, ob die vielen handwerklichen Leistungen im Hause erbracht werden müssen. Outsourcing kann eine Chance für Kostenreduzierung sein.

Zugleich sollten die Kultureinrichtungen dazu übergehen, mit ihren spezifischen Leistungen selbst an den Markt zu gehen und neue Einnahmen zu erwirtschaften, ohne daß es dabei zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

1.9 Resümee

Die Umstellung der Kultureinrichtungen im Sinne der genannten Positionen – neue Steuerung, Freiheitssicherung, Einbeziehung von Ehrenamtlichkeit, Mitfinanzierung durch private Stifter, Finanzierungsbeteiligung der Nutzer, Nebeneinnahmen, Sponsorship, Verbesserung des wirtschaftlichen Verhaltens, Reduzierung des Personals – wird die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Kultureinrichtungen verbessern, und sie muß auch eine Reduzierung der staatlichen Zuwendungen ohne Leistungseinschränkung ermöglichen.

Die vorgezeichnete Sparsamkeit ist aber – das sei noch einmal betont – nur ein Auslöser der Umorientierung, sie kann auch die Umsetzung bestärken, sie ist dagegen keineswegs der Sinngerber dieser Umorientierung. Es geht um das bessere Funktionieren der Kultureinrichtungen im Interesse ihrer Nutzer.

2. Umsetzungschancen und –schwierigkeiten

Bei der Neugründung von Kultureinrichtungen lassen sich viele Gesichtspunkte der Verbesserung ohne Schwierigkeiten berücksichtigen. Auch flexible Anstellung von Personal ist dann möglich. Bei Neugründungen lassen sich in der Gründungsphase auch Fehler noch korrigieren: Die Neueinrichtung des Ausstellungshauses der Hamburger Deichtorhallen GmbH mit schlankem Personalkörper und Budget ist dafür ein Modellfall, der sich zu studieren lohnt.

Problemlos sind auch Teilprivatisierungen durchzuführen: Das staatliche Museum mit einer angegliederten Ausstellungs GmbH, die privates Kapital einbezieht, wie im Falle der Mannheimer Kunsthalle GmbH, das soziokulturelle Zentrum, das teilweise in Vereinsträgerschaft übergeht, wie im Falle der Tuchfabrik Trier. Teilprivatisierungen dieser Art gelingen sofort, weil sie keine Veränderung der Arbeitsverhältnisse des öffentlich angestellten Personals vorsehen.

Leichter möglich ist ebenfalls die viele Vorteile bietende Umwandlung etwa von staatlichen Museen oder Schlössern und Gärten in Stiftungen, wenn dabei die Anstellungsverhältnisse des vorhandenen Personals erhalten bleiben, wie z. B. beim Historischen Museum der Pfalz in Speyer oder der Kulturstiftung Dessau/Wörlitz.

Die Schwierigkeiten bei Umwandlung von lange eingespielten Staatsbetrieben in private Organisationsformen sind dann sehr viel größer, wenn das öffentlich angestellte Personal einbezogen wird:

- Am ehesten veränderbar wird die Leitung der Einrichtungen sein, soweit neue Personen berufen werden können. Die lange Gewöhnung an Beamtenkarrieren im Archiv-, Bibliotheks- und Museumsbereich wird aber befristete Einstellungen nur möglich machen, wenn Länder und Städte in der Ausschreibungskonkurrenz nicht auf sich allein gestellt sind. Im Theaterbereich hilft dabei der Arbeitgeberzusammenschluß des Bühnenvereins.
- Unter den betroffenen Beschäftigten werden Irritationen entstehen, die die Personalvertretungen in Opposition zur Umwandlung bringen werden.
- Da vielen Betroffenen zusätzliche Qualifikationen fehlen, wird die Umwandlung einen längeren Umschulungs- und Umdenkungsprozeß erfordern.
- Das Recht auf Besitzstandswahrung wird die personelle Umstrukturierung verlangsamen.
- Die Ausbildungsinstitutionen für die speziellen Kulturberufe und die Kultureinrichtungen, soweit sie selbst zusätzlich ausbilden, sind noch nicht genügend auf eine Umorientierung der Ausbildung eingestellt. Die Umorientierung wird deshalb auch weiterhin den einzelnen und ihrer individuellen Initiative überlassen bleiben.

Auf die vorhandenen Bedingungen, die in der langen Geschichte öffentlich finanzierter Kultureinrichtungen in Deutschland entstanden sind, wird also behutsam reagiert werden müssen. Dies sollte immer mit den Personalvertretungen abgestimmt werden.

Für die Funktionsfähigkeit neuer Steuerungsmodelle sind Anreize zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung von hoher Bedeutung. Ob und inwieweit individuelle Anreize in den Kultureinrichtungen möglich sind, muß im einzelnen geprüft werden. Für die jeweilige Institution führt wirtschaftliches Handeln zu verbesserten Arbeitsmöglichkeiten;

- inhaltsreichere Tätigkeit durch die Übernahme von mehr Eigenverantwortung,
- mehr Dispositionsfreiheit beim Ressourceneinsatz,
- längerfristige Planungssicherheit,
- verbesserte Marktchancen und größere Refinanzierungsmöglichkeiten.

Daraus ergeben sich zumindest indirekt positive Folgen für die Beschäftigten: die Stärkung ihres Selbstwertgefühls, ihrer Motivation und ihrer Leistungsbereitschaft.

Die KMK empfiehlt Ländern und Kommunen dafür gemeinsames Handeln bei der Weiterentwicklung der Kultureinrichtungen. Dabei sollten die Länder die in den Kommunen häufig schon weiter fortgeschrittenen Entwicklungen analysieren und die dabei gesammelten positiven Erfahrungen auf ihre Landeseinrichtungen übertragen.

3. Schrittweises Vorgehen

Aufgrund der in einzelnen Ländern, Kommunen und Kultureinrichtungen gemachten Erfahrungen empfiehlt die Kultusministerkonferenz ein schrittweises Vorgehen bei der Verselbständigung von Einrichtungen (siehe Anhang).

4. Neue Organisationsformen

Wenn die Schulungsmaßnahmen und die genannten Verselbständigungsschritte mit Erfolg durchgeführt worden sind, stellt sich die Frage nach der günstigsten neuen Organisationsform: nachgeordnete Dienststelle, Regiebetrieb, optimierter Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Zweckverband, eingetragener Verein, Stiftungen verschiedenen Modells, GmbH. (Der Deutsche Städtetag hat dazu die Publikation „Neue Rechtsformen für Kultureinrichtungen“ vorgelegt, die Einzelheiten darstellt).

Welche Organisationsform die geeignete oder gar ideale ist, hängt ab vom Typ der Kultureinrichtung, von der lokalen Tradition, den angestrebten Schwerpunkten und auch von vorhandenen Initiativen, Freundeskreisen und Einzelpersonen. Es ist typisch für die Geschichte und die Strukturen des deutschen Kulturföderalismus, daß sich auch in Zukunft Einheitlichkeit und Einförmigkeit nicht empfehlen läßt oder einstellen wird.

5. Einzelempfehlungen

Die KMK empfiehlt im Interesse von Kostenbewußtsein und Dienstleistungsorientierung bei Kultureinrichtungen:

- neue selbständige Organisationsformen als Alternative zur staatlichen Kulturinstitution,
- Vergabe von Führungspositionen in Kultureinrichtungen auf Zeit
- neue, flexiblere Beschäftigungsverhältnisse in den Kultureinrichtungen.

Anhang

Schrittweises Vorgehen bei der Verselbständigung von Kultureinrichtungen

Verselbständigung ohne Umwandlung der Organisation

Um die Motivation des vorhandenen Personals im Öffentlichen Dienst zu erhalten und womöglich neu anzuregen, empfiehlt sich die Voraussetzungen für eine Verselbständigung der Einrichtungen zu schaffen, noch bevor die Organisationsform und eventuell Anstellungsverhältnisse verändert werden.

Neue Steuerung

Die Einrichtungen erarbeiten ein eigenes Zielbild.

Politische Führung und Einrichtungen treffen Vereinbarungen über die Aufgaben der Einrichtungen.

Zur Überprüfung der Einhaltung dieser Verabredungen und der wirtschaftlichen Führung der Einrichtungen wird ein Kontrollgremium eingesetzt, dem die Einrichtung in regelmäßigen Abständen berichtet.

Budgetierung

Die Einrichtungen erhalten ein eigenes Budget.

Sie werden in die Lage versetzt, alle Einnahmen, insbesondere

- aus Gebühren
 - aus Vermietungen
 - aus Pachten für die Gastronomie,
 - aus Merchandising
 - sowie Stiftungen und Dotationen
- für das eigene Budget einzusetzen.

Sie erhalten Deckungsfähigkeit für alle Einnahmen und Ausgaben innerhalb des Budgets einschließlich der Personalausgaben.

Die Einrichtungen erhalten dadurch ein Höchstmaß an Flexibilität und einen neuen Anreiz zu selbständigem wirtschaftlichen Denken.

Die Grundsätze der Budgetierung müssen mit den weitergehenden Zielen der Personalentwicklung in Einklang stehen.

Alle Maßnahmen müssen durch Schulung des Personals vorbereitet werden.

Wirtschaftspläne/betriebliches Rechnungswesen/EDV-Verbuchung

Die Einrichtungen stellen neue eigene Wirtschaftspläne auf, die dem Kontrollorgan vorzulegen sind.

Die Einrichtungen führen das Betriebliche Rechnungswesen auf EDV-Basis ein.

Die Einrichtungen erarbeiten sich eine neue EDV-Verbuchung.

Alle Schritte sind durch Schulung vorzubereiten.

Gegebenenfalls müssen von den Einrichtungen selbst finanzierte neue, erfahrene Leitungs- und Verwaltungskräfte eingestellt werden. Gegebenenfalls wird eine Doppelspitze aus wissenschaftlicher/künstlerischer Leitung und Verwaltungsleitung eingerichtet, die auch bei unterschiedlicher Besoldung gemeinsame Verantwortung vor dem Kontrollorgan hat.