

3 Finanzielle Situation und wirtschaftliche Handlungsspielräume der untersuchten Museen

3.1 Die Charakterisierung der untersuchten Museen

In die Untersuchung einbezogen sind siebzehn Häuser (Museen bzw. Museumskomplexe³) in sechs deutschen Großstädten. Im Mittelpunkt stehen die untersuchten Einrichtungen der Staatlichen Museen zu Berlin der Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Das sind der Museumskomplex Dahlem, die Neue Nationalgalerie und der Museumskomplex Pergamonmuseum. Die drei Museen bzw. Museumskomplexe unterscheiden sich vor allem durch Sammlungsschwerpunkte, Lage und Besucherstrukturen. Die übrigen Museen sind so ausgewählt worden, daß Vergleiche mit den einbezogenen Museen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz möglich sind (zu den Charakteristika der einzelnen Museen vgl. Übersicht 1).

Das Spektrum der Museen bzw. der Einzelmuseen innerhalb eines Museumskomplexes reicht von Kunstmuseen und historischen und archäologischen Museen über naturkundliche Museen bis hin zu kulturgeschichtlichen Spezialmuseen.

Untersucht wurden rechtlich selbständige Museen (Stiftungen des öffentlichen Rechts und GmbHs) und Museen in unselbständiger Rechtsform, deren Träger entweder das Land oder die Kommune sind, in dem sie ihren Sitz haben. Bei den Museen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz ist zu beachten, daß sie Teil einer rechtlich selbständigen Einrichtung sind.

Das Angebot der Museen an die Besucher bestimmt sich nicht nur durch Art und Qualität der Ausstellungen, sondern auch durch Merkmale wie Öffnungszeiten, Art der Vermittlungsangebote, Service-Einrichtungen und Lage (vgl. Übersicht 2).

Fast alle untersuchten Museen öffnen morgens zwischen 9 und 10 Uhr und schließen abends zwischen 17 und 18 Uhr. Manche Museen verschieben ihre Öffnungszeiten am Wochenende dahingehend, daß sie später öffnen und später schließen, bzw. verkürzen ihre Öffnungszeit am Wochenende um eine Stunde. Die meisten Häuser haben montags geschlossen. Eine reguläre wöchentliche Abendöffnung gibt es in keinem der untersuchten Museen.

Das museumspädagogische Angebot der Museen beinhaltet in der Regel Führungen, Ausstellungsführer und Beschriftungen der Ausstellungsstücke sowie Textblätter, Objektbroschüren u.ä. In manchen Museen stehen darüber hinaus elektronische Hilfsmittel wie (interaktive) akustische Führungen, Tonbandführungen, Diaschauen und Filmvorführungen zur Verfügung. Computer-Informationen und Multimedia-Anwendungen bieten erst wenige Museen an. Abgerundet wird das Vermittlungsangebot vieler Museen durch Vorträge, Arbeitsgemeinschaften und Gesprächskreise.

Fast alle Museen bieten ihren Besuchern ein Café, einen Museumsshop bzw. Verkaufsstand und Sitzgelegenheiten an. In vielen Museen steht eine Bibliothek zur Verfügung.

Bis auf den Museumskomplex Dahlem der Staatlichen Museen zu Berlin – Preußischer Kulturbesitz sind alle Museen zentral gelegen. Die Bonner Museen befinden sich zwar

3 Eine der untersuchten Einrichtungen, die Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland in Bonn, ist kein Museum, sondern ein Ausstellungshaus. Dennoch wird der Einfachheit halber der Begriff „Museum“ verwendet, wenn gemeinsame Aussagen über alle untersuchten Einrichtungen getroffen werden. Weil das Wallraf-Richartz-Museum und das Museum Ludwig in Köln in einem Gebäude untergebracht sind, werden sie in dieser Untersuchung als Museumskomplex und nicht als zwei einzelne Museen behandelt.

nicht im Stadtzentrum. Sie liegen jedoch fast nebeneinander und haben sich zur „Museumsmeile Bonn“ zusammengeschlossen.

Übersicht 1: Charakteristika der untersuchten Museen

Name	Sitz	Rechtsform	Träger	Museumsart ^{a)}	Sammlungsschwerpunkte
Museumskomplex Dahlem SMB-PK	Berlin	In Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts	Unterhaltsträger: Bund, Länder, Rechtsträger: Stiftung Preußischer Kulturbesitz	Museumskomplex	Gemäldegalerie (europäische Malerei vom 13. bis 18. Jahrhundert), Museum für Indische Kunst, Museum für Islamische Kunst, Museum für Ostasiatische Kunst, Museum für Völkerkunde, Skulpturensammlung
Museumskomplex Pergamonmuseum SMB-PK	Berlin	In Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts	Unterhaltsträger: Bund, Länder, Rechtsträger: Stiftung Preußischer Kulturbesitz	Museumskomplex	Antikensammlung, Vorderasiatisches Museum, Museum für Islamische Kunst
Neue Nationalgalerie SMB-PK	Berlin	In Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts	Unterhaltsträger: Bund, Länder, Rechtsträger: Stiftung Preußischer Kulturbesitz	Kunstmuseen	Kunst des 19. und 20. Jahrhunderts
Deutsches Historisches Museum	Berlin	GmbH	Unterhaltsträger: Bund und Land Berlin, Rechtsträger: GmbH	Historische und archäologische Museen	Politische, soziale und wirtschaftliche Aspekte der Geschichte von der Zeit der frühen europäischen Migrationen bis heute, Verbindung wichtiger Punkte der deutschen Geschichte mit Entwicklungen in der europäischen Geschichte
Haus der Geschichte der BRD	Bonn	Rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts	Unterhaltsträger: Bund, Rechtsträger: Stiftung	Historische und archäologische Museen	Zeitgeschichte, Darstellungen der geteilten Nation sowie der vereinigten Nation
Kunst- und Ausstellungshalle der BRD	Bonn	GmbH	Unterhaltsträger: Bund, Rechtsträger: GmbH	Kunstmuseen	Wechselausstellungen aus den Bereichen Kunst und Wissenschaft
Kunstmuseum Bonn	Bonn	Regiebetrieb der Stadt Bonn, Leistungszentrum seit Januar 1996	Stadt Bonn	Kunstmuseen	August Macke und der Rheinische Expressionismus, deutsche Kunst seit 1945, Joseph Beuys, internationale Graphik des 20. Jahrhunderts
Museum Alexander Koenig	Bonn	Regiebetrieb des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Institut der Blauen Liste	Unterhaltsträger: Bund u. Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsträger: Land Nordrhein-Westfalen	Naturkundliche Museen	Wirbeltiere (Großäuger, Vögel, Reptilien), Insekten
Staatliche Kunstsammlungen Dresden, Gemäldegalerie Alte Meister	Dresden	Regiebetrieb des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus	Freistaat Sachsen	Kunstmuseen	Italienische Malerei der Renaissance, flämische und holländische Malerei des 17. Jahrhunderts

Übersicht 1: Charakteristika der untersuchten Museen (Fortsetzung)

Name	Sitz	Rechtsform	Träger	Museumsart ^{a)}	Sammlungsschwerpunkte
Staatliche Kunstsammlungen Dresden, Museumskomplex Albertinum	Dresden	Regiebetrieb des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus	Freistaat Sachsen	Museumskomplex	Grünes Gewölbe (Schatzkammer), Münzkabinett, Gemäldegalerie Neue Meister, Skulpturensammlung
Deutsches Hygiene Museum	Dresden	Regiebetrieb des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit und Familie	Freistaat Sachsen	Kulturgeschichtliche Spezialmuseen	Medizin, Ökologie, Körper, Körperkultur, Körperpflege
Museum für Hamburger Geschichte	Hamburg	Regiebetrieb der Kulturbörde der Freien und Hansestadt Hamburg	Freie und Hansestadt Hamburg	Historische und archäologische Museen	Stadtgeschichte, Topographie, Wirtschafts- und Technikgeschichte, kulturelles Erbe, Hafen und Schiffahrt, Volkskunde, Numismatik
Hamburgisches Museum für Völkerkunde	Hamburg	Regiebetrieb der Kulturbörde der Freien und Hansestadt Hamburg	Freie und Hansestadt Hamburg	Kulturgeschichtliche Spezialmuseen	Völker und Kulturen der Welt
Hamburger Kunsthalle	Hamburg	Regiebetrieb der Kulturbörde der Freien und Hansestadt Hamburg	Freie und Hansestadt Hamburg	Kunstmuseen	Deutsche und französische Malerei des 19. Jahrhunderts, europäische Kunst des 20. Jahrhunderts
Staatliches Museum für Naturkunde	Karlsruhe	Regiebetrieb des Ministeriums für Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst Baden-Württemberg	Land Baden-Württemberg	Naturkundliche Museen	Botanik, Insektenkunde, Zoologie, Erdwissenschaften
Wallraf-Richartz-Museum	Köln	Regiebetrieb der Stadt Köln, Leistungszentrum ab Herbst 1996, seit Januar 1996 budgetiert	Stadt Köln	Kunstmuseen	Kunst des Mittelalters von 1300 bis 1550, Malerei von 1550 bis 1700, Malerei und Skulptur von 1700 bis 1900, europäische Kunst, Kunst des 19. Jahrhunderts auch aus USA
Museum Ludwig	Köln	Regiebetrieb der Stadt Köln, Leistungszentrum ab Herbst 1996, seit Januar 1996 budgetiert	Stadt Köln	Kunstmuseen	Kunst des 20. Jahrhunderts: deutscher Expressionismus, russische Avantgarde, Picasso, Pop Art, deutsche Gegenwartskunst
Römisches Germanisches Museum	Köln	Regiebetrieb der Stadt Köln Leistungszentrum ab Herbst 1996, seit Januar 1996 budgetiert	Stadt Köln	Historische und archäologische Museen	Provinzialrömische Antike, vor- und frühgeschichtliche Funde

a) in Anlehnung an die UNESCO-Klassifikation

Quellen: Museumsführer, Informationsblätter der Museen.

Übersicht 2: Angebotsmerkmale der untersuchten Museen

Name	Öffnungszeiten	Vermittlungsangebote	Service-Einrichtungen	Lage
Museumskomplex Dahlem, SMB-PK Berlin	Di - Fr: 9 - 17 Uhr Sa, So: 10 - 17 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Textblätter, Diaschau, Tonbandführungen, Filmveranstaltungen, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, Kurse, Arbeitsgemeinschaften, Vorträge	Cafeteria, Museumsshop, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	Stadtrand
Museumskomplex Pergamonmuseum, SMB-PK Berlin	Di - Fr: 9 -17 Uhr Sa, So: 10 - 17 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsblätter, Textblätter, Tonbandführungen, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, Vorträge	Cafeteria, Museumsshop, Sitzgelegenheiten	Zentrum Berlin
Neue Nationalgalerie, SMB-PK Berlin	Di - Fr: 9 - 17 Uhr Sa, So: 10 - 17 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Textblätter, Tonbandführungen, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, Vorträge	Cafeteria, Museumsshop, Sitzgelegenheiten	Zentrum Berlin
Deutsches Historisches Museum, Berlin	Mo, Di, Do - So: 10 - 18 Uhr mittwochs geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Familiensonntag, Zeughauskino, Internet, Videofilme, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln	Cafeteria, Angebote des Verkaufscounters, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	Zentrum Berlin
Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn	Di - So: 9 - 19 Uhr montags geschlossen	Gruppenbegleitungen, Publikationen, Objektbroschüren, Multivision, Bildschirm, Tonstation, audio-visuelle Medien, Ausstellungstexte/ Beschriftungen, Wegweiser, Informationsterminal im Foyer	Museumscafé, Museumsshop, Informationszentrum, Sitzgelegenheiten	„Museumsmeile Bonn“
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland, Bonn	Di - So: 10 - 19 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Vorträge	Cafeteria, Verkaufsangebote, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	„Museumsmeile Bonn“
Kunstmuseum Bonn	Di - So: 10 - 18 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Textblätter, Videofilme, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, Kurse, Arbeitsgemeinschaften, Vorträge	Cafeteria, Museumsshop, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	„Museumsmeile Bonn“
Museum Alexander Koenig, Bonn	Di - Fr: 9 - 17 Uhr Sa: 9. - 12.30 Uhr So: 9.30 - 17 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Diaschau, Tonbandführungen, Videofilme, Computer-Informationen, Multimedia, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, Kurse, Arbeitsgemeinschaften, Vorträge, Unterricht im Museum	Cafeteria, Museumsshop, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	„Museumsmeile Bonn“
Staatliche Kunstsammlungen Dresden, Gemäldegalerie Alte Meister, Dresden	Di - So: 10 - 18 Uhr montags geschlossen	Führungen, Sonderführungen, Ausstellungsführer, Konzerte, Kunstbe trachtungen für Senioren sowie für Eltern mit Kindern, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Kurse, Arbeitsgemeinschaften, Vorträge, Kunstgespräche	Museumsshop, Sitzgelegenheiten	Stadtzentrum

Name	Öffnungszeiten	Vermittlungsangebote	Service-Einrichtungen	Lage
Staatliche Kunstsammlungen Dresden, Museumskomplex Albertinum, Dresden	Mo - Mi, Fr - So: 10 - 18 Uhr donnerstags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Kunstbetrachtungen für Senioren sowie für Eltern mit Kindern, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, Vorträge, Kunstgespräche	Cafeteria, Museumsshop, Sitzgelegenheiten	Stadtzentrum

Übersicht 2: Angebotsmerkmale der untersuchten Museen (Fortsetzung)

Name	Öffnungszeiten	Vermittlungsangebote	Service-Einrichtungen	Lage
Deutsches Hygiene Museum, Dresden	Di - So: 9 - 17 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Diaschau, Videofilme, Computer-Information, Multimedia, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, Beratung, Vorträge, Familienaktionstage, Projekttag, Gesprächsrunde	Museumsshop, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	Rand des Stadtzentrums
Museum für Hamburger Geschichte	Di - So: 10 - 18 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Textblätter, Diaschau, Videofilm, Computer-Informationen, Multimedia, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, „12 Uhr mittwochs, Museumsgespräche des museumspädagogischen Dienstes“	Cafeteria, Museumsshop, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	Rand des Stadtzentrums
Hamburgisches Museum für Völkerkunde	Di - So: 10 - 18 Uhr montags geschlossen	Führungen, Museumsgespräche, Ausstellungsführer, Textblätter, Totempfahlveranstaltungen, Kindergeburtstage, Filmclub Cinematri, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, Aktionsprogramm, Kurse, Arbeitsgemeinschaften, Vorträge, Märkte, „12 Uhr mittwochs“	Cafeteria, Museumsshop, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	Rand des Stadtzentrums
Hamburger Kunsthalle	Di - So: 10 - 18 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Textblätter, Saalzettel, Informationstafeln, Kurse, Seminare, „12 Uhr mittwochs“, Vorträge, Museumsgespräche, Beschriftung der Ausstellungsstücke	Cafeteria, Museumsshop, Bibliothek	Stadtzentrum
Staatliches Museum für Naturkunde Karlsruhe	Di - Sa: 10 - 16 Uhr So: 10 - 18 Uhr montags geschlossen	Führungen, Ausstellungsführer, Textblätter, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln	Verkaufsangebote, Sitzgelegenheiten	Stadtzentrum
Wallraf-Richartz-Museum und Museum Ludwig, Köln	Di - Fr: 10 - 16 Uhr Sa, So: 11 - 18 Uhr montags geschlossen	Führungen u.a. des Museumsdienstes Köln u. des Verkehrsamtes, Ausstellungsführer, Textblätter, Diaschau, Tonbandführungen, Videofilme, Computer-Informationen, Multimedia, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Informationstafeln, Kurse, Arbeitsgemeinschaften	Cafeteria, Museumsshop, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	Stadtzentrum
Römisches-Germanisches Museum, Köln	Di - Fr: 10 - 16 Uhr Sa, So: 11 - 16 Uhr montags geschlossen	Führungen u.a. des Museumsdienstes Köln und des Verkehrsamtes, Ausstellungsführer, Diaschau, Beschriftung der Ausstellungsstücke, Kurse, Arbeitsgemeinschaften, Vorträge, Museumsgespräche	Erfrischungsstand, Museumsshop, Bibliothek, Sitzgelegenheiten	Stadtzentrum

Quellen: Museumsführer, Informationsblätter der Museen, Interviews des ifo Instituts.

3.2 Die wirtschaftliche Situation der untersuchten Museen vor dem Hintergrund der Entwicklung der Kulturausgaben der öffentlichen Hand

3.2.1 Kulturausgaben der öffentlichen Hand

Die öffentliche Hand beteiligt sich in hohem Maße an der Finanzierung von Kunst und Kultur. Im Jahr 1993⁴ betrugen die Nettoausgaben⁵ rund 19,4 Mrd. DM (vgl. Tab. 1). Über unmittelbare Einnahmen, wie Eintrittsgelder der Museen und Theater, flossen 2,3 Mrd. DM zurück. Rund 88 % der Ausgaben (17,1 Mrd. DM) brachten damit Bund, Länder und Gemeinden (einschließlich Zweckverbände) durch Steuer- und Kreditfinanzierung auf. Daran hatten die Gemeinden einschließlich der Zweckverbände mit 7,3 Mrd. DM den größten Anteil (42,7 %). Der Anteil der Länder lag mit 37,7 % an zweiter Stelle. Wegen der Kulturhoheit der Länder ist der Anteil des Bundes an der Kulturförderung am geringsten (19,6 % bzw. 3,4 Mrd. DM).

Die Gemeinden geben im Vergleich zu Bund und Ländern einen höheren Anteil ihres Etats für Kultur aus. Traditionell sind sie die Träger der großen Mehrheit von Theatern, Museen, Bibliotheken und Volkshochschulen. Sie schaffen damit die Basis der kulturellen Infrastruktur. Die Länder unterhalten ebenfalls eigene Kulturinstitutionen wie Staatstheater und Landesmuseen. Dies hat einerseits häufig historische Gründe, wird andererseits aber auch dann gefordert, wenn vom Angebot der Kulturinstitutionen nicht nur die Bevölkerung der entsprechenden Stadt, sondern ebenso die Bevölkerung aus dem Umland profitiert. Daneben fördern sie zahlreiche Kulturaktivitäten mit überregionaler Bedeutung, beteiligen sich an Stiftungen (z.B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz) und haben eigene Stiftungen errichtet (z.B. Kulturstiftung der Länder). Neben der Mitfinanzierung von Stiftungen konzentrieren sich die Ausgaben des Bundes auf die Bereiche Rundfunk- und Fernsehanstalten und die Finanzierung kultureller Angelegenheiten im Ausland.

Die Wiedervereinigung Deutschlands stellte zunächst vor allem den Bund vor neue Herausforderungen.⁶ Zwar weist das Grundgesetz die Erfüllung staatlicher Aufgaben im Bereich der Kultur im wesentlichen den Ländern zu. Mit der finanziellen Ausfüllung ihrer Kulturhoheit wären die neuen Bundesländer in der schwierigen Umbruchphase jedoch überfordert gewesen. Daher wurde mit Art. 35 des Einigungsvertrages die gesetzliche Grundlage für eine Übergangsfinanzierung durch den Bund geschaffen. Sie sollte verhindern, daß die kulturelle Substanz Schaden nimmt. Zwischen 1991 und 1993 finanzierte der Bund im Rahmen des Substanzerhaltungsprogramms, des Infrastrukturprogramms und des Denkmalschutzprogramms die Kultur in den neuen Ländern mit Mitteln zwischen 1,2 und 0,9 Mrd. DM im Jahr. Seit 1994 übernehmen die neuen Länder den Hauptteil der Finanzierungsverantwortung selbst.

4 Rechnungsergebnisse, d.h. Ist-Zahlen liegen bis 1993 vor; vgl. Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Fachserie 14, Reihe 3.4.

5 Die Nettoausgaben sind alle im Zuge der Aufgabenerfüllung von den Körperschaften insgesamt getätigten Ausgaben bereinigt um die Zahlungen innerhalb der gleichen Ebene und abzüglich Zahlungen von anderen öffentlichen Bereichen. Sie zeigen die aus eigenen Einnahmenquellen der Körperschaften oder Körperschaftsgruppen zu finanzierenden Ausgaben.

6 Vgl. auch Scholz, A. u. C. Waldkircher-Heyne (1994), Entwicklungstrends von Kunst und Kultur in den neuen Bundesländern, Berlin.

Tabelle 1: Nettoausgaben, unmittelbare Einnahmen und steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben der öffentlichen Hand nach Aufgabenbereichen und Körperschaftsgruppen im Jahr 1993^{a)}

Staatliche Haushalte Funktions- kennziffern	Kommunale Haushalte Gliederungskennziffern	Aufgaben- bereiche	Haushaltsdaten	Einnahmen und Ausgaben (in Mill. DM)				nachr.: Anteil an Gesamtausgaben bzw. - einnahmen (in %)
				Insgesamt	Bund, LAF, ERP	Länder	Gemeinden einschl. Zweckverbänden	
113	30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	Nettoausgaben	996	-	525	470	5,1
			unmittelb. Einnahmen	133	-	87	46	5,9
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	863	-	438	424	5,0
181,182	33	Theater und Musik	Nettoausgaben	6241	43	2430	3768	32,2
			unmittelb. Einnahmen	983	-	235	748	43,5
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	5258	43	2195	3020	30,7
183	32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen (o. wiss. Museen)	Nettoausgaben	2085	26	792	1267	10,8
			unmittelb. Einnahmen	266	-	70	195	11,8
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	1819	26	722	1072	10,6
184	-	Denkmalschutz und Denkmalpflege ^{b)}	Nettoausgaben	660	61	599	-	3,4
			unmittelb. Einnahmen	23	-	23	-	1,0
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	637	-	576	-	3,7
189	34,36	Sonstige Kunst- und Kulturpflege	Nettoausgaben	2655	877	606	1172	13,7
			unmittelb. Einnahmen	289	-	104	185	12,8
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	2366	877	502	987	13,8
162,163	311,31	Wissenschaftl. Bibliotheken, wiss. Museen ^{c)}	Nettoausgaben	1653	777	596	280	8,5
			unmittelb. Einnahmen	102	3	37	62	4,5
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	1551	774	559	218	9,1
152,153 157	350,355, 352	Vhs, sonstige Weiterbildung, Bibliotheksweisen	Nettoausgaben	2898	30	845	2023	15,0
			unmittelb. Einnahmen	450	-	25	427	19,9
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	2448	30	820	1596	14,3
136	-	Kunsthochschule	Nettoausgaben	656	34	622	-	3,4
			unmittelb. Einnahmen	15	-	15	-	0,7
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	641	34	607	-	3,7
772	-	Kulturelle Angelegenheiten im Ausland ^{d)}	Nettoausgaben	710	689	21	-	3,7
			unmittelb. Einnahmen	-	-	-	-	-
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	710	689	21	-	4,2
772	-	Rundfunkanst. und Fernsehen	Nettoausgaben	825	817	8	-	4,3
			unmittelb. Einnahmen	-	-	-	-	-
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	825	817	8	-	4,8

	Insgesamt	Nettoausgaben unmittelb. Einnahmen steuer- und kredit- finan- zierte Ausgaben	19379	3354	7044	8980	100
a)	Abgrenzung nach Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.4.; Differenzen sind rundungsbedingt.						
b)	Kommunale Ausgaben sind im Aufgabenbereich "Sonstige Kunst- und Kulturpflege" enthalten.						
c)	In der Abgrenzung des Statistischen Bundesamts: ohne den Anteil für den Bereich Forschung (10 %).						
d)	Ohne Förderung des Deutschen Schulwesens im Ausland und Schulfonds, d.h. Bundeshaushalt: Kapitel 0504 ohne Titelgruppe 02 und Titel 73961 bis 73970, 73973, 73975 bis 73977.						

Quellen: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 1992 u. 1993; eigene Berechnungen des ifo Instituts.

Die Museen (einschließlich wissenschaftliche Museen) und die wissenschaftlichen Bibliotheken beanspruchten 1993 ein Fünftel der steuer- und kreditfinanzierten Kulturausgaben (3,4 Mrd. DM). Theater und Orchester waren mit über 30 % des öffentlichen Kulturtretats der Bereich, in den die meisten Mittel flossen (vgl. Tab. 1).

Gegenüber dem Vorjahr sind die öffentlichen Kulturausgaben (Nettoausgaben) 1993 um 3,3 % gestiegen (vgl. Tab. 2). In einigen Bereichen sind sie sogar gefallen. Das gilt neben den Ausgaben für die Verwaltung kultureller Angelegenheiten und die sonstige Kunst- und Kulturpflege auch für die Museen, Sammlungen und Ausstellungen (ohne wissenschaftliche Museen). Dem moderaten Anstieg bzw. Rückgang der Nettoausgaben steht in den meisten kulturellen Bereichen ein kräftiger Anstieg der Einnahmen gegenüber. Diese Aussagen treffen jedoch nicht auf die Theater und Orchester sowie auf die Volkshochschulen, die sonstige Weiterbildung und das Bibliothekswesen zu. Dort stiegen die Einnahmen kaum an. Daneben sind im Bereich Theater und Musik die Nettoausgaben und die steuer- und kreditfinanzierten Ausgaben am stärksten gestiegen (abgesehen von den Rundfunk- und Fernsehanstalten).

Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Kulturausgaben über einen längeren Zeitraum, von 1980 bis 1991 (für Westdeutschland), dann zeigt sich, daß der Ausgaben-spielraum in erster Linie durch die Einnahmensituation der öffentlichen Hand begrenzt wird und damit eng von der konjunkturellen Entwicklung abhängt.⁷ Ähnlich wie private Haushalte bei steigendem Realeinkommen reagiert die öffentliche Hand in Phasen einer besseren Einnahmesituation mit einer überproportionalen Steigerung der Ausgaben für Kultur. Umgekehrt sind sie in Phasen schlechterer wirtschaftlicher Entwicklung besonders von Einschränkungen betroffen. Fixkosten wie etwa die öffentlichen Personalausgaben beanspruchen bei gleichzeitig ansteigenden Aufwendungen für Arbeitslosengeld und Sozialhilfe in Zeiten der Rezession einen höheren Anteil am Haushaltsetat und engen den Spielraum für öffentliche Kulturförderung ein.

Infolge des Ölpreisschocks 1979/80 konnten die Kulturausgaben Anfang der achtziger Jahre nur in begrenztem Umfang ausgedehnt werden (vgl. Tab. 3). Die anschließende Periode des wirtschaftlichen Aufstiegs ließ sie wieder stärker wachsen. Damit stand in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre einem höheren Anstieg der Nettoausgaben ein vergleichsweise geringer Anstieg der Einnahmen gegenüber. Nur in einigen Bereichen hat sich das Einnahmenwachstum über die Jahre hinweg beschleunigt. Das gilt für die Museen, Sammlungen und Ausstellungen (einschließlich wissenschaftlicher Museen) sowie für die wissenschaftlichen Bibliotheken.

7 Vgl. Hummel, M. und K.H. Brodbeck (1991), Längerfristige Wechselwirkungen zwischen kultureller und wirtschaftlicher Entwicklung. Schriftenreihe des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 128, Berlin/München.

Tabelle 2: Veränderung der Nettoausgaben, unmittelbaren Einnahmen und steuer- und kreditfinanzierten Ausgaben der öffentlichen Hand nach Aufgabenbereichen und Körperschaftsgruppen im Jahr 1993 gegenüber dem Vorjahr^{a)}

Staatliche Haushalte Funktionskennziffern	Kommunale Haushalte: Gliederungskennziffern	Aufgabenbereiche	Haushaltsdaten	Veränderungsraten 1993/92 (in %)			
				Insgesamt	Bund, LAF, ERP	Länder	Gemeinden einschl. Zweckverbänden
113	30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	Nettoausgaben	-4,7	-	-49,8	-
			unmittelbare Einnahmen	-5,7	-	-38,3	-
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	-4,5	-	-51,6	-
181,182	33	Theater und Musik	Nettoausgaben	7,2	34,4	12,9	3,6
			unmittelbare Einnahmen	1,1	-	-3,7	2,8
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	8,4	-	15,0	3,8
183	32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen(o. wiss. Museen)	Nettoausgaben	-2,5	-	1,3	-0,1
			unmittelbare Einnahmen	23,2	-	32,1	19,6
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	-5,4	-	-1,0	-3,0
184	-	Denkmalschutz und Denkmalpflege ^{b)}	Nettoausgaben	8,4	-	10,7	-
			unmittelbare Einnahmen	35,3	-	35,3	-
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	7,6	-	9,9	-
189	34,36	Sonstige Kunst- und Kulturflege	Nettoausgaben	-5,9	2,2	-18,6	-3,9
			unmittelbare Einnahmen	20,4	-	79,3	1,7
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	-8,3	-	-26,8	-4,8
162,163	311,31	Wissenschaftl. Bibliotheken, wiss. Museen ^{c)}	Nettoausgaben	4,4	13,4	-0,8	-6,0
			unmittelbare Einnahmen	37,9	50,0	5,7	106,7
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	2,8	13,3	-1,2	-18,7
152,153, 157	350,355, 352	Vhs, sonstige Weiterbildung, Bibliothekswesen	Nettoausgaben	4,6	15,4	5,2	4,3
			unmittelbare Einnahmen	0,5	-	-3,9	1,2
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	5,4	15,4	5,5	5,1
136	-	Kunsthochschule	Nettoausgaben	6,0	21,4	5,1	-
			unmittelbare Einnahmen	15,4	-	15,4	-
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	5,8	-	4,8	-
772	-	Kulturelle Angelegenheiten im Ausland ^{d)}	Nettoausgaben	0,7	2,1	-30,0	-
			unmittelbare Einnahmen	-	-	-	-
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	0,7	2,1	-30,0	-
772	-	Rundfunkanstalten und Fernsehen	Nettoausgaben	28,7	28,9	14,3	-
			unmittelbare Einnahmen	-	-	-	-
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	28,7	28,9	14,3	-
772	-	Insgesamt	Nettoausgaben	3,3	8,4	-3,0	7,4
			unmittelbare Einnahmen	6,6	50,0	1,5	9,1
			steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	2,9	8,3	-3,4	7,0

a) Abgrenzung nach Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.4.; Differenzen sind rundungsbedingt.

b) Kommunale Ausgaben sind im Aufgabenbereich "Sonstige Kunst- und Kulturflege" enthalten.

c) In der Abgrenzung des Statistischen Bundesamts: ohne den Anteil für den Bereich Forschung (10 %).

d) Ohne Förderung des Deutschen Schulwesens im Ausland und Schulfonds, d.h. Bundeshaushalt: Kapitel 0504 ohne Titelgruppe 02 und Titel 73961 bis 73970, 73973, 73975 bis 73977.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 1992 u. 1993; eigene Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 3: Entwicklung der Nettoausgaben, unmittelbaren Einnahmen und steuer- und kreditfinanzierten Ausgaben der öffentlichen Hand nach Aufgabenbereichen von 1980 bis 1991 in den alten Bundesländern (Veränderungsraten in %)

Aufgabenbereiche	Haushaltsdaten	1985/80	1991/85	1991/80
Verwaltung kultureller Angelegenheiten	Nettoausgaben	5,3	12,9	9,4
	unmittelbare Einnahmen	9,6	10,4	10,0
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	4,4	2,2	3,2
Theater und Musik	Nettoausgaben	5,1	6,2	5,7
	unmittelbare Einnahmen	6,4	4,9	5,6
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	4,8	6,4	5,7
Museen, Sammlungen, Ausstellungen (ohne wissenschaftliche Museen)	Nettoausgaben	5,5	8,5	7,1
	unmittelbare Einnahmen	6,4	8,1	7,3
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	5,4	8,5	7,1
Denkmalschutz und Denkmalpflege	Nettoausgaben	3,6	3,7	3,6
	unmittelbare Einnahmen	26,6	2,4	12,8
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	3,1	3,7	3,4
Sonstige Kunst- und Kulturflege	Nettoausgaben	6,6	20,5	14,0
	unmittelbare Einnahmen	9,0	8,5	8,7
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	6,3	21,6	14,4
Wissenschaftliche Bibliotheken und wissenschaftliche Museen	Nettoausgaben	3,7	6,2	5,1
	unmittelbare Einnahmen	0,5	6,0	3,5
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	3,9	6,2	5,2
VHS, sonstige Weiterbildung, Bibliothekswesen	Nettoausgaben	3,1	6,3	4,8
	unmittelbare Einnahmen	8,9	6,4	7,6
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	2,2	6,2	4,4
Kunsthochschule	Nettoausgaben	7,3	6,4	6,8
	unmittelbare Einnahmen	14,	8,9	11,6
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	7,2	6,3	6,7
Kulturelle Angelegenheiten im Ausland	Nettoausgaben	-0,5	6,3	3,2
	unmittelbare Einnahmen	-	-	-
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	-0,5	6,3	3,2
Rundfunkanstalten und Fernsehen	Nettoausgaben	1,0	6,6	4,0
	unmittelbare Einnahmen	-	-	-
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	1,0	6,6	4,0
Insgesamt	Nettoausgaben	4,3	8,4	6,5
	unmittelbare Einnahmen	7,2	6,2	6,7
	steuer- und kreditfinanzierte Ausgaben	3,9	8,7	6,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen des ifo Instituts.

Die Kulturausgaben des Bundes und der Länder im Inland lassen sich anhand der Haushaltspläne (Soll-Zahlen) für die Jahre 1994 bis 1996 fortschreiben (vgl. Tab. 4). Die Haushaltsansätze sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. Ein Rückschluß auf die Kulturausgaben insgesamt ist schwierig, da die Gemeinden nicht enthalten sind. Sie sind die Hauptfinanzgeber im kulturellen Bereich. Gerade ihre Finanznot mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Kulturfinanzierung spielt eine wichtige Rolle in der gegenwärtigen

Diskussion. Außerdem ist festzustellen, daß Haushaltsansätze und Rechnungsergebnisse nicht selten erheblich voneinander abweichen.

Die geplanten Nettoausgaben des Bundes und der Länder stagnieren von 1994 bis 1996. Die Ausgaben des Bundes weisen im Bereich der sonstigen Kunst- und Kulturflege und der wissenschaftlichen Bibliotheken große Sprünge auf. Vergleicht man die Ausgaben der Länder im Jahr 1996 mit dem Jahr 1994, dann sinken bzw. stagnieren sie in folgenden Bereichen: Verwaltung kultureller Angelegenheiten, Theater und Musik, Denkmalschutz und -pflege, wissenschaftliche Bibliotheken und wissenschaftliche Museen sowie Volkshochschulen, sonstige Weiterbildung und Bibliothekswesen.

Tabelle 4: Kulturausgaben (Nettoausgaben) des Bundes und der Länder im Inland 1994 - 1996 (Haushaltsansätze in Mill. DM)

Funktions-kennziffer	Aufgabenbereich	Bund				Länder			
		1994	1995	1996	1996/94 ^a)	1994	1995	1996	1996/94 ^a)
113	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	0	0	0	-	487,1	460,1	448,0	-4,1 %
181, 182	Theater u. Musik	0	0	0	-	2597,2	2536,9	2535,4	-1,2 %
183	Museen, Sammlungen, Ausstellungen (ohne wiss. Museen)	1,0	3,0	1,0	0	872,5	919,5	944,5	4,0 %
184	Denkmalschutz und Denkmalpflege	0	0	0	-	706,0	742,3	707,3	0,1 %
189	Sonstige Kunst- und Kulturflege	756,0	815,0	396,6	-27,6 %	543,7	648,0	645,7	9,0 %
162, 163	Wissenschaftl. Bibliotheken, wiss. Museen	440,0	406,0	775,0	32,7 %	604,9	532,3	566,8	-3,2 %
152, 153, 157	Volkshochschulen, sonstige Weiterbildung, Bibliothekswesen	27,0	26,0	28,0	1,8 %	877,4	876,2	882,9	0,3 %
136	Kunsthochschulen	0	0	0	-	669,3	698,6	701,8	2,4 %
	Insgesamt	3218,0	3245,0	3196,6	-0,9 %	9352,1	9408,9	9428,4	0,5 %

a) Veränderung im Durchschnitt der Jahre.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Haushaltsansatzstatistik 1994, 1995, 1996; Berechnungen des ifo Instituts.

3.2.2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Museen in Deutschland

Daß 1993 im Vergleich zum Vorjahr die Einnahmen der öffentlichen Museen stärker gewachsen sind als in den Jahren davor, gilt auch für die Gebühren und Entgelte, die Bestandteil der unmittelbaren Einnahmen sind (vgl. Tab. 5). Gleichzeitig ist der Anteil der Gebühren und Entgelte an den unmittelbaren Einnahmen 1993 vergleichsweise gering. Das

bedeutet, daß die übrigen Bestandteile der unmittelbaren Einnahmen (Einnahmen aus wirtschaftlichen Aktivitäten, Drittmittel usw.) noch stärker gewachsen sind als die Gebühren und Entgelte. Aus den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte läßt sich leider nicht ablesen, welche Einnahmenarten dafür insbesondere verantwortlich sind.

Tabelle 5: Einnahmen der öffentlichen Museen 1985, 1990 bis 1993^{a)} (in Mill. DM)

Einnahmen	1985	1990	1991	1992	1993	Veränderung in %	
						1991/85 ^{b)}	1993/92
Unmittelbare Einnahmen der öffentlichen Museen ^{c)}	123	170	190	255	334	7,5	30,1
dar.: Gebühren und Entgelte	55	70	78	110	126	6,0	14,6
nachr.: Anteil der Gebühren und Entgelte an den unmittelbaren Einnahmen	45 %	41 %	41 %	43 %	38 %		

a) Bis 1991 für Westdeutschland, ab 1992 West- und Ostdeutschland.
b) Veränderung im Durchschnitt der Jahre in %.
c) Museen, soweit sie in den öffentlichen Haushalten enthalten sind ("Museen, Sammlungen, Ausstellungen", "Wissenschaftliche Museen").

Quellen: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, verschiedene Jahre; Berechnungen des ifo Instituts.

Da in knapp der Hälfte (48,6 %) aller Museen in den alten Bundesländern, die dem Institut für Museumskunde Auskünfte über ihre Eintrittspreise im Jahr 1994 erteilten⁸, der Eintritt frei ist – dieser Anteil ist über die Jahre recht konstant geblieben – und in einem Drittel der Museen (34 %) nur bis zu 3,- DM beträgt, werden die wirtschaftlich relevanten Aspekte der Museen über die Einnahmenseite nur unzureichend wiedergegeben.

Welche Ausgaben der öffentlichen Haushalte im Zusammenhang mit den Museen stehen, dokumentieren ebenfalls die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte (vgl. Tab. 6). Im Jahr 1993 betragen die Nettoausgaben der öffentlichen Haushalte für Museen 2 491 Mill. DM. Davon wurden 1 868 Mill. DM als unmittelbare Ausgaben für den laufenden Betrieb eingesetzt. 623 Mill. DM wurden für Investitionen (Museumsneu- und -umbauten sowie Ankäufe von Ausstellungsgegenständen) aufgewendet.

Tabelle 6: Ausgaben der Museen 1985, 1990 bis 1993^{a)} (in Mill. DM)

Ausgaben	1985	1990	1991	1992	1993	Veränderung in % ^{b)}	
						1991/85	1993/92
Nettoausgaben	1235	1775	1971	2570	2491	8,1	-3,1
darunter:							
- Personalausgaben	440	638	719	999	1035	8,5	3,6
- Baumaßnahmen	284	368	353	499	427	3,7	-14,4
- Erwerb von beweglichem Sachvermögen	99	143	161	192	196	8,4	2,1

a) Bis 1991 Westdeutschland, ab 1992 West- und Ostdeutschland.
b) Veränderung im Durchschnitt der Jahre in %.

8 Vgl. Institut für Museumskunde (1995), Erhebung der Besuchszahlen an den Museen der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1994, Berlin 1995.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, verschiedene Jahre; Berechnungen des ifo Instituts.

1993 mußten die Museen nach einer Periode regelmäßigen Wachstums einen Rückgang der Nettoausgaben hinnehmen. Vor allem Baumaßnahmen wurden eingeschränkt. Die übrigen Ausgaben, Personalausgaben und Ausgaben für den Erwerb von Sammlungsgegenständen, wuchsen nicht mehr in gleichem Maße wie in den Jahren davor.

Insgesamt wendeten Bund, Länder und Gemeinden 1993 für die Finanzierung der Museen, Sammlungen und Ausstellungen 2,2 Mrd. DM auf (Zuschußbedarf: Nettoausgaben minus unmittelbare Einnahmen; vgl. Tab. 7). Der Beitrag der Gemeinden war 1993 – wie in allen anderen Jahren auch – mit 1,25 Mrd. DM am höchsten (rund 60 %). Der Bundesanteil macht jeweils nur einige Prozentpunkte aus. Während der Bund infolge der Wiedervereinigung seine Ausgaben erheblich erhöhte, diese aber 1993 wieder stark zurückgegangen sind, sind die Ausgaben der Länder und Gemeinden bis 1992 kontinuierlich gewachsen. 1993 zeichnet sich ebenfalls ein Rückgang ab.

Tabelle 7: Öffentliche Ausgaben^{a)} für Museen, Sammlungen und Ausstellungen in Deutschland von 1985 bis 1993^{b)} (in Mill. DM und %^{c)})

Institution	1985		1990		1991		1992		1993	
	abs.	%								
Bund	22	2,0	61	3,8	75	4,2	123	5,3	35	1,6
Länder	441	39,6	594	37,0	670	37,6	893	38,6	876	40,6
Gemeinden	648	58,2	948	59,1	1.037	58,2	1.297	56,0	1.247	57,8
Zweckverbände	2	0,2	2	0,1	-	0	2	0,1	-1	x
Insgesamt	1.113	100	1.605	100	1.782	100	2.315	100	2.157	100

a) Zuschußbedarf (Nettoausgaben minus unmittelbare Einnahmen).
b) Bis 1991 für Westdeutschland, ab 1992 West- und Ostdeutschland.
c) Differenzen in den Kommastellen sind rundungsbedingt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Fachserie 14, verschiedene Jahre.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß sich die Museen ab 1993 mit weniger öffentlichen Mitteln bzw. einem geringeren Wachstum konfrontiert sehen. Das macht eine Erhöhung der Einnahmen um so dringlicher. Daß die Erhöhung eigener Einnahmen eine wichtige Aufgabe ist, erkennen sie jedoch schon seit längerem an, nicht erst seitdem die öffentlichen Zuschüsse zurückgehen. Seit den achtziger Jahren findet ein Umschwung im Denken statt. Die Museen verstehen sich immer stärker als Anbieter von Produkten und Dienstleistungen und fordern eine angemessene Gegenleistung der Besucher.

3.2.3 Wirtschaftliche Situation der untersuchten Museen

3.2.3.1 Verfügbarkeit der Haushaltsdaten

Aussagen über die wirtschaftliche Situation der untersuchten Museen setzen die Verfügbarkeit ihrer Haushaltsdaten voraus. Sie stehen jedoch nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. In den meisten Fällen sind sie nur zum Teil bekannt oder die Einrichtungen veröffentlichen ihre Daten nicht.

Die rechtlich selbständigen Museen legen intern sämtliche Einnahmen und Ausgaben offen. Das Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, die Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland und das Deutsche Historische Museum veröffentlichen ihre Haushaltsdaten jedoch nicht in detaillierter Weise.⁹ Für die Staatlichen Museen zu Berlin – Preußischer Kulturbesitz gilt, daß die Stiftung als Ganzes zwar einen geschlossenen Haushalt hat und die Haushaltsmittel der Stiftung größtenteils auf die einzelnen Bereiche, also auch auf die Staatlichen Museen zurechenbar sind.¹⁰ Es existieren jedoch keine veröffentlichten Daten, die die finanzielle Lage jedes einzelnen Museums vollständig abbilden.

Übersicht 3: Verfügbarkeit und Aussagekraft der Haushaltsdaten der untersuchten Museen bis 1995

Einrichtung	Verfügbarkeit und Aussagekraft der Haushaltsdaten
SMB-PK: Museumskomplex Dahlem Museumskomplex Pergamonmuseum Neue Nationalgalerie	Haushaltspläne fassen alle Museen der Stiftung zusammen; Stiftung selbst hat einen geschlossenen Haushalt
Deutsches Historisches Museum	Haushaltsdaten werden nicht veröffentlicht
Staatliche Kunstsammlungen Dresden: Gemäldegalerie Alte Meister Museumskomplex Albertinum	Haushaltsdaten fassen alle Museen der Staatlichen Kunstsammlungen zusammen; einige Posten sind darüber hinaus querschnittsverwaltet
Deutsches Hygiene Museum	Haushaltsdaten vorhanden; keine vollständige Ressourcenverantwortung
Staatliches Museum für Naturkunde Karlsruhe	Haushaltsdaten vorhanden; keine vollständige Ressourcenverantwortung
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland	Haushaltsdaten werden nicht veröffentlicht
Museum Alexander Koenig	Haushaltspläne fassen Museums- und Forschungsbereich zusammen
Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland	Haushaltsdaten werden nicht im Detail veröffentlicht
Kunstmuseum Bonn	Haushaltsdaten vorhanden; keine vollständige Ressourcenverantwortung
Wallraf-Richartz-Museum	bis 1995 nur Haushaltsdaten für alle Kölner Museen, keine umfassenden Sonderrechnungen
Museum Ludwig	bis 1995 nur Haushaltsdaten für alle Kölner Museen, keine umfassenden Sonderrechnungen
Römisches-Germanisches Museum	bis 1995 nur Haushaltsdaten für alle Kölner Museen, keine umfassenden Sonderrechnungen
Museum für Hamburgische Geschichte	nur Haushaltsdaten für alle Hamburger Museen; Sonderrechnungen für 1993 bis 1995 vorhanden
Hamburger Kunsthalle	nur Haushaltsdaten für alle Hamburger Museen; Sonderrechnungen vorhanden

9 Für das Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sind aus seinem Tätigkeitsbericht 1993-1994 die Gesamtetats 1993 (17 Mill. DM) und 1994 (21 Mill. DM) bekannt.

10 Die für die Staatlichen Museen zu Berlin relevanten Zahlen finden sich im Haushaltsplan in Kapitel 2 (Staatliche Museen zu Berlin), Kapitel 1 (Hauptverwaltung; insbesondere die Personalkosten) und in Kapitel 8 (Neubau- und Ersteinrichtungskosten).

Einrichtung	Verfügbarkeit und Aussagekraft der Haushaltsdaten
Hamburgisches Museum für Völkerkunde	nur Haushaltsdaten für alle Hamburger Museen

Unter den rechtlich unselbständigen Museen sind die städtischen Museen bisher am unvollständigsten über ihre Einnahmen und Ausgaben informiert gewesen. Im Kreis der untersuchten Museen betrifft das vor allem die Kölner Museen und in abgeschwächter Form das Bonner Kunstmuseum und die Hamburgischen Museen. In Köln wurden sämtliche Haushaltsmittel der städtischen Museen bis Ende 1995 durch Querschnittsämter verwaltet. Seit Januar 1996 sind die Museen budgetiert. Das bedeutet auch eine Verlagerung der Ressourcenverantwortung von den Querschnittsämtern zu den Fachämtern. Das Bonner Kunstmuseum verfügte bis zu seiner Budgetierung in 1996 bereits über einen eigenen Haushaltsplan. Dennoch findet seitdem eine erhebliche Verlagerung der finanziellen Verantwortung von der allgemeinen Verwaltung auf das Museum statt. Die Hamburgischen Museen sind in der gleichen Situation wie die Kölner Museen vor der Budgetierung, es existiert nur ein Haushaltsplan für alle Museen. Durch Sonderrechnungen sind einzelne Museen jedoch etwas weitgehender über ihre Finanzlage informiert.

Besser ist der Informationsstand der Landesmuseen. Jede Einrichtung hat einen eigenen Haushaltsplan. Doch auch ihre Ressourcenverantwortung ist nicht vollständig. Häufig fehlen Ansätze, die Betriebskosten enthalten. Der Haushaltsplan des Museums Alexander Koenig, das eine Einrichtung der Blauen Liste¹¹ ist, enthält neben den Ansätzen für das Museum auch Ansätze für die Forschungseinrichtung. Da letzterer nach Angaben des Museums weit mehr Mittel zustehen, sind auch hier die Mittel für den Betriebshaushalt des Museums nicht exakt zurechenbar.

3.2.3.2 Fazit der Haushaltsanalysen

Anhand der Haushaltsdaten können demnach nur eingeschränkt Aussagen über die finanzielle Lage der untersuchten Museen getroffen werden. Zum einen stehen nur die Haushaltzzahlen weniger Einrichtungen zur Verfügung, zum anderen bilden selbst diese die finanzielle Situation wegen der teilweisen Querschnittsverwaltung nicht umfassend ab. Drittens sind die Zahlen, die die einfache kameralistische Buchführung der Museen zur Verfügung stellt, ohnehin nur eingeschränkt aussagefähig. Sie ermöglichen keine periodengerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauchs. Dazu wäre ein betriebswirtschaftliches Buchungssystem notwendig, das statt Einnahmen und Ausgaben Aufwand und Ertrag verbucht. Geeignet wären auch gehobene Verfahren der Kameralistik.

Die Haushaltsdaten der Museen, die zur Verfügung standen, wurden ausgewertet (vgl. Tabellen im Anhang). Untersuchungszeitraum ist 1990 bis 1995, für Museen in Ostdeutschland beginnt er ein bzw. zwei Jahre später. Vergleiche zwischen den einzelnen Museen sind schon aufgrund der Datenlage unmöglich. Da die finanzielle Transparenz in kei-

¹¹ Auf der Grundlage des Art. 91 b des Grundgesetzes können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. So finanziert der Bund neben den Großforschungseinrichtungen wie z.B. der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), den Sonderforschungsbereichen, der Max-Planck-Gesellschaft und der Fraunhofer-Gesellschaft derartige Forschungsanstalten und -vorhaben freier (oder zumindest außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung stehender) Träger mit, die die Länder im Rahmen ihrer Kompetenz betreiben. Diese Einrichtungen sind als Anlage der Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung von Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung in einer Liste („Blaue Liste“) aufgeführt.

nem der Museen, deren Haushaltsdaten zur Verfügung stehen, vollständig ist, können auch keine Kennziffern zur Wirtschaftlichkeit, wie Kostendeckungsgrade, gebildet werden. Nur für einige Museen lassen sich nach Auswertung der Haushaltspläne und der Interviews mit den Museumsdirektoren Aussagen über ihre Finanzlage treffen.

Die Staatlichen Museen zu Berlin – Preußischer Kulturbesitz haben bisher zwar keine substantiellen Kürzungen ihres Gesamtbudgets hinnehmen müssen.¹² Sie sind jedoch von Globalkürzungen, etwa von Personalkürzungen in Höhe von 1,5 % jährlich, betroffen. Darüber hinaus findet ein durch die deutsche Vereinigung bedingter Personalabbau statt, der sich in den vergangenen fünf Jahren auf knapp 20 % addiert hat. Seit Anfang der neunziger Jahre stagnieren die öffentlichen Zuschüsse für die Stiftung. Im laufenden Betriebshaushalt 1996 sehen sich die Stiftung und damit auch die Museen mit Sparmaßnahmen und Haushaltssperren konfrontiert. Den stagnierenden öffentlichen Zuschüssen stehen vereinigungsbedingte Mehrausgaben gegenüber. Insbesondere die Zusammenführung der Sammlungen zu sinnvollen Einheiten wird noch über viele Jahre hinweg erhebliche Mittel beanspruchen. Da für diese Sonderaufgaben keine zusätzlichen öffentlichen Mittel zur Verfügung stehen, müssen Umschichtungen im Haushalt vorgenommen werden und zusätzliche Einnahmen erwirtschaftet werden. Besonders drastisch wirkt sich ein Einnahmensoll bei Eintrittsgeldern aus, das auf der Basis der Besuchszahlen vor Einführung von Eintrittsgeldern, ohne ausreichende Korrekturen vorzunehmen, festgesetzt worden ist. Um das überhöhte Einnahmensoll auszugleichen, müssen jedes Jahr Ankaufsmittel und Mittel für Sonderausstellungen gesperrt werden.

Durch Gebühren und tarifliche Entgelte sowie den Verkauf von Publikationen, Postkarten, Katalogen u. ä. erzielen die Staatlichen Museen jährlich Einnahmen in Millionenhöhe (Haushaltsansatz 1996: 8,5 Mill. DM). Stetige Einnahmequellen sind darüber hinaus die Vermietung, Verpachtung und Nutzung von Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen, der Verkauf von Abgüssen in der Gipsformerei und Führungsentgelte. Drittmittel sind für die Finanzierung großer Sonderausstellungen unabdingbar. Sie werden insbesondere durch Fördervereine und Stiftungen (z.B. Kulturstiftung der Länder, Siemens Kunstfonds, Stiftung Deutsche Klassenlotterie) bereitgestellt. Einsparungen wollen die Staatlichen Museen durch Strukturveränderungen vornehmen, ein Beispiel ist die Privatisierung der Aufsichtsdienste.

Den Staatlichen Kunstsammlungen Dresden und dem Deutschen Hygiene Museum in Dresden wurden vor allem Anfang der neunziger Jahre relativ hohe Einnahmen durch Erstattungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand zuteil. Die Mittel dienten der Deckung vereinigungsbedingter Mehrausgaben. Das Deutsche Hygiene Museum kann auch weiterhin mit zusätzlichen Mitteln aus dem Bundeshaushalt rechnen, da es in die „Leuchtturmförderung“ des Bundes aufgenommen wurde. Diese fördert Institutionen, die für die gesamtdeutsche Kultur besonders wichtig sind. Die Zahlen für die beiden Dresdener Kultureinrichtungen zeigen darüber hinaus, daß sie nach der „Wende“ ihre Einnahmen aus wirtschaftlichen Aktivitäten erhöhen bzw. stabilisieren konnten. Sie profitieren von Einnahmen aus Eintrittsgeldern, Gebühren und Veröffentlichungen, und das Hygiene Museum darüber hinaus von Einnahmen aus der Vermietung von Kongreß- und Veranstaltungsräumen.

Das Staatliche Museum für Naturkunde Karlsruhe muß nach eigenen Angaben mit einem Haushalt wirtschaften, der kaum noch Spielräume für Investitionen läßt. Tatsächlich waren in den Jahren 1994 und 1995 die Mittel für Investitionen geringer als in den Jahren

12 Die Stiftung veranschlagt seit 1991 Haushaltssahlen, die auch die Einrichtungen im Beitragsgebiet beinhalten. Vergleiche mit den Jahren zuvor sind deshalb kaum möglich.

zuvor. Die finanzielle Situation des Museums verschärft sich außerdem dadurch, daß mit der erstmaligen Erhebung von Eintrittsgeldern im Jahr 1995 ein Einnahmensoll festgesetzt wurde, das wegen des hohen Besuchsrückgangs nicht erreicht werden konnte. Die Differenz zwischen Soll und Ist muß das Museum durch Einsparungen an anderer Stelle ausgleichen, wofür es kaum noch Möglichkeiten gebe, so das Museum.

Die Haushaltszahlen des Kunstmuseums Bonn sind unter dem Aspekt zu lesen, daß seine Sammlung seit 1992 in einem neuen Gebäude zu sehen ist. 1991 und insbesondere 1990 waren wegen der Bau- und Einrichtungskosten die Investitionsmittel besonders hoch. Dem stehen 1990 vergleichsweise hohe Zuweisungen und Zuschüsse aus Bundes- und Landesmitteln gegenüber. Mit der Inbetriebnahme des neuen, wesentlich größeren und mit entsprechenden Service-Einrichtungen ausgestatteten Gebäudes sind auch die Verwaltungseinnahmen erheblich gestiegen. Das gilt für die Einnahmen aus Eintrittsgeldern und Gebühren, aus Veröffentlichungen sowie aus Vermietung und Verpachtung.

Die Interviews mit allen Museumsdirektoren machten deutlich, daß den Museen in den neunziger Jahren weniger öffentliche Finanzmittel zur Verfügung stehen als in den Jahren davor. Ein Zuwachs wie in den achtziger Jahren ist nach Einschätzung aller Gesprächspartner nicht mehr zu erwarten. Die Museen sind von allgemeinen Kürzungen und Haushalts sperren betroffen. Viele gaben an, gerade bei den Investitionsmitteln sparen zu müssen, d.h. bei den Mitteln, die in hohem Maße die Besucherattraktivität mitbestimmen. Die Etats für Ankäufe und Ausstellungen sind z.T. drastisch zurückgegangen. Diese Aktivitäten können nur noch durch die Erhöhung der eigenen Einnahmen und das Einwerben von Drittmitteln aufrecht erhalten werden. Deshalb haben die Museen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten verstärkt. Nicht nur über eine effizientere Ausgestaltung der Eintrittspreise, sondern auch über einen Auf- und Ausbau wirtschaftlicher Aktivitäten (Verkauf, Vermietung und Verpachtung) wollen sie ihre Einnahmen erhöhen. Gleichzeitig bemühen sie sich um Drittmittel. Private Mittel spielen dabei eine besondere Rolle. Man ist darum bemüht, Mäzene und Sponsoren zu gewinnen und das Potential von Fördervereinen verstärkt zu nutzen.

3.2.4 Die wirtschaftliche Bedeutung von Museen

Das ifo Institut hat in verschiedenen Untersuchungen die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur untersucht. Die Studien belegen, daß Museen, Sammlungen und Ausstellungen nicht nur von hoher kulturpolitischer Bedeutung, sondern auch von wirtschaftlichem Gewicht sind.¹³ So zeichneten im Jahr 1988 die Museen für einen Produktionswert in Höhe von rund 1,5 Mrd. DM in den Ländern des früheren Bundesgebietes verantwortlich und boten Beschäftigungsmöglichkeiten für rund 17 000 Erwerbstätige.¹⁴ In

13 Vgl. Hummel, M. und M. Berger (1988), Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur, Schriftenreihe des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 122, München; Hummel, M., und C. Waldkircher (1992), Wirtschaftliche Entwicklungstrends von Kunst und Kultur, Schriftenreihe des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 132, München; Scholz, A., und C. Waldkircher-Heyne (1994), Entwicklungstrends von Kunst und Kultur in den neuen Bundesländern, Schriftenreihe des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 137, München.

14 Vgl. Hummel, M. und C. Waldkircher (1992), a.a.O., S. 152 ff. Produktionswerte geben nach der Definition des Statistischen Bundesamtes den Wert der von inländischen Wirtschaftseinheiten produzierten Güter (Waren und Dienstleistungen) an. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.3 Konten und Standardtabellen 1990, S. 67.

den neuen Ländern boten die Museen im Jahr 1991 Beschäftigungsmöglichkeiten für rund 6 000 Personen.¹⁵

Die Bedeutung einer vielfältigen Museumslandschaft für die Realisierung kultur- und sozialpolitischer Ziele, aber auch im Rahmen des regionalen oder des Stadtmarketings kann nicht in Zahlen erfaßt werden. Eine ausschließlich quantitative Betrachtung, die sich überdies nur auf ökonomische Zusammenhänge erstreckte, würde daher zu kurz greifen. Dennoch ist es gerade im Hinblick auf die Finanzierung durch die öffentliche Hand hilfreich, die wirtschaftlichen Aspekte zu untersuchen, die mit dem Betrieb von Kultureinrichtungen in Verbindung zu bringen sind.

Neben nicht quantifizierbaren Auswirkungen z.B. auf die Standortqualität einer Stadt oder einer Region bewirken die Betriebsausgaben des Museums volkswirtschaftliche Kreislaufeffekte, die in andere Bereiche bzw. Wirtschaftssektoren abstrahlen. So wird das Einkommen der im Museum Beschäftigten zum Teil wieder als Konsum verausgabt und damit nachfragewirksam. Die vom Museum bezogenen Vorleistungen (z.B. Bilderrahmen, Vitrinen, aber auch Strom- und Wasserversorgung, Bauleistungen u.ä.) bewirken ebenso zusätzliche Umsätze in anderen Wirtschaftsbereichen und schaffen dort Einkommen und Beschäftigung.¹⁶

Im Rahmen dieser Studie war eine Quantifizierung dieser Kreislaufeffekte schon allein deshalb nicht möglich, weil nicht für alle Museen Haushaltsdaten zur Verfügung standen. In anderen Untersuchungen hat das ifo Institut die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen öffentlicher Museen und Sammlungen errechnet.¹⁷

Neben den quantifizierbaren ökonomischen Effekten sind bei der Untersuchung der ökonomischen Bedeutung von Museen weitere Faktoren zu berücksichtigen, die als „weiche Standortfaktoren“ bezeichnet werden. Hierunter werden Standortfaktoren wie das Image einer Stadt oder Region, Kultur- und Freizeitangebote sowie das Angebot an Wohnraum verstanden, die zwar nicht unmittelbar berechenbar sind, sich aber dennoch im Kalkül der Unternehmen bei der Wahl des Standortes niederschlagen. Daß diese Faktoren neben den konventionellen Standortfaktoren eine Rolle spielen, und daß eine Verstärkung kommunal- oder regionalpolitischer Anstrengungen zur Verbesserung des Images und der kulturellen Infrastruktur die Wachstumschancen einer Region im Urteil von Unternehmen positiv beeinflussen, zeigen Untersuchungen des ifo Instituts.¹⁸

3.3 Wirtschaftliche Flexibilität von Museen

Inwieweit Museen etwa bei der Festsetzung ihrer Eintrittspreise wirtschaftlich handeln, d.h. unter Wahrung ihres kulturpolitischen Auftrags ihre Einnahmen maximieren, hängt in hohem Maße von rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen ab. Von besonderem Interesse ist, welche Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten die Museen

15 Vgl. Scholz, A. und C. Waldkircher-Heyne (1994), a.a.O., S. 81 ff.

16 Die Zurechnung der Einkommens- und Beschäftigungswirkung auf den öffentlichen Zuschuß bedeutet nicht, daß die öffentlichen Mittel nicht in anderen Bereichen gleiche oder sogar höhere Kreislaufwirkungen induzieren können.

17 Zum Beispiel: ifo Institut (1993), Die wirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Kultureinrichtungen in Basel, Salzburg und München, in: Universität Salzburg (1993); ifo Institut (1992), Die wirtschaftliche Bedeutung der Ausstellung „Picassos Surrealismus“ in der Kunsthalle Bielefeld, Berechnungen im Auftrag der Kunsthalle Bielefeld.

18 Vgl. Hummel, M. (1990), Kultur als Standortfaktor - Das Beispiel der Region Siegen, ifo Studien zu Kultur und Wirtschaft Nr. 4.; Hummel, M. (1990), Standortbewertung und Kulturförderung durch Unternehmen in Bremen, ifo Studien zu Kultur und Wirtschaft Nr. 3.

haben, die zu großen Teilen öffentlich finanziert werden. Außerdem ist zu prüfen, welche Wege Museen zur Verfügung stehen, ihre wirtschaftlichen Handlungsspielräume zu erweitern. Welchen Erfolg diese Maßnahmen versprechen, soll auch anhand der Erfahrungen der untersuchten Museen analysiert werden.

Zu berücksichtigen ist, daß aufgrund der großen Vielfalt unterschiedlicher Museumsarten und Konzeptionen allgemeine Aussagen nicht auf jedes Museum angewendet werden können. Einzelne Einrichtungen erfüllen oft eine große Vielfalt z.T. sehr unterschiedlicher Funktionen. Neben dem Auf- und Ausbau von Sammlungen, der Erschließung, Pflege und Erforschung der Bestände sowie weiteren wissenschaftlichen Aufgaben sind die Objekte zu präsentieren, mit geeigneten Methoden dem Publikum zu vermitteln und weitere besucherorientierte Dienstleistungen zu erbringen (Kartenverkauf, Bewachung, Reinigung, Garderobe, Museumsshop, Cafeteria, Veranstaltungen etc.).¹⁹ Allein diese Vielfalt von Aufgaben stellt hohe Anforderungen an die Steuerungskompetenz der Verantwortlichen.

3.3.1 Allgemeine Überlegungen²⁰

Die Bewirtschaftung öffentlich finanzierter Museen erfolgt in der Regel auf der Basis des jährlichen oder zweijährlichen Haushaltsplanes der Trägerkörperschaft nach Maßgabe der zugrundeliegenden Haushaltsordnung. In dem Haushaltsplan sind alle geplanten Einnahmen und Ausgaben des Museums vollständig zu veranschlagen (Bruttoprinzip). Dabei dürfen keine zu großen pauschalen Gruppen gebildet werden: Einnahmen und Ausgaben sind einzeln nach dem Grund ihrer Entstehung bzw. dem Zweck zu veranschlagen.²¹ Im extremen Fall sind nach dem Grundsatz der Spezialität die Haushaltssmittel sowohl in quantitativer, sachlicher als auch zeitlicher Hinsicht *vollständig* an den festgelegten Etat gebunden.

Aus der sachlichen und zeitlichen Bindung der Einnahmen und Ausgaben an den Haushaltsplan, die in erster Linie dem Kontrollorgan eine Gegenüberstellung von Haushaltssatz und -vollzug ermöglichen soll, können sich für die betriebswirtschaftliche Führung von Kulturbetrieben eine Reihe von Problemen ergeben:

- Da nach dem Grundsatz der Vorherigkeit Haushaltsansätze nicht überschritten werden dürfen, können auch in Fällen, in denen zusätzliche Ausgaben unter betriebswirtschaftlichen Aspekten sinnvoll sind (z.B. Erwartung zusätzlicher Einnahmen oder Nutzung von Beschaffungsgelegenheiten), keine überplanmäßigen Ausgaben getätigt werden, sofern keine Ausnahmegenehmigung erteilt wird.
- Das Fehlen gegenseitiger Deckungsfähigkeit bzw. sachlicher Flexibilität in der Ausschöpfung der Haushaltstitel führt bei einer Erhöhung der Preise von Input-Faktoren zwangsläufig zu einer qualitativen oder quantitativen Verschlechterung des Outputs. Dies gilt auch dann, wenn andere Haushaltsposten noch nicht ausgeschöpft wurden. Im Falle von Preissenkungen werden evtl. Vorleistungen bezogen, die nicht betriebsnotwendig sind.²²

19 Einen Katalog von Aufgaben kommunaler Museen enthält KGSt (1989), *Die Museen. Besucherorientierung und Wirtschaftlichkeit*, Köln, S. 19.

20 Vgl. auch Saul, C. (1995), Finanzierungsprobleme von Kultureinrichtungen: Fallstudie Deutsches Hygiene Museum Dresden, ifo Studien zu Kultur und Wirtschaft, Nr. 17, München, S. 30ff.

21 Vgl. Scheytt, O. (1994), Rechtsgrundlagen der kommunalen Kulturarbeit, Schriftenreihe Kulturpraxis und Recht, Band 1, Köln, S. 30.

22 Vgl. Adamaschek, B., Adams, K.-H. (1989), Regiebetriebe, in: Chmielewicz, K., Eichhorn, P. (Hrsg.), *Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft*, Stuttgart, Sp. 1393.

- Da die im Rahmen einer sparsamen Bewirtschaftung eingesparten Mittel nicht in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden können, und da bei der Haushaltsplanung zudem meistens die tatsächlichen Ausgaben des vergangenen Haushaltjahrs als Indikator des zukünftigen Finanzbedarfs herangezogen werden, besteht ein starker Anreiz, Etatposten unabhängig von der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit auszuschöpfen (sog. Dezemberfieber).
- Da ohne Ausnahmegenehmigung keine Möglichkeit der zeitlichen Übertragung unausgeschöpfter Haushaltsreste besteht, kann die Einrichtung keine Rücklagen z.B. für anstehende größere Projekte bilden. Die finanzielle Planungssicherheit für solche Vorhaben ist in dem Maße eingeschränkt, in dem Unsicherheit besteht, ob Mittel auch in der nächsten Periode zur Verfügung stehen.

Zusätzliche Einnahmen fließen dem allgemeinen Haushalt zu und stehen – sofern die Einnahmetitel nicht mit besonderen Deckungsvermerken versehen sind – der Einrichtung nicht direkt zur Verfügung. Daher fehlen Anreize zur Realisierung einer höheren Kosten-deckung in der Einrichtung. Die Gefahr, daß eine höhere Kostendeckung eine nachhaltige Senkung der öffentlichen Finanzierung nach sich zieht, kann sich vielmehr demotivierend auswirken (z.B. Einwerbung von Drittmitteln, Erhebung von Kursgebühren usw.).

Ausnahmen vom Grundsatz der Spezialität sind in Sonderfällen möglich. So etwa, wenn der Haushaltplan eine gegenseitige Deckungsfähigkeit einzelner Titel, z.B. innerhalb einer Titelgruppe vorsieht, oder eine Übertragbarkeit der Mittel von Titeln oder Titelgruppen in das nächste Haushaltsjahr ausdrücklich gestattet ist. Auch hier besteht jedoch aus Sicht der Museumsleitung das Risiko, daß das Umsetzen oder die Übertragung von Mitteln – vor allem bei öffentlichen Sparzwängen – zu einer nachhaltigen Reduzierung dieses Haushaltsansatzes führt.²³ Dies ist nicht der Fall bei Titeln bzw. Titelgruppen, welche die Ausgabe-befugnis an erzielte Einnahmen (Ist-Einnahmen) eines anderen Titels knüpfen (unechte Deckungsfähigkeit).

Durch die fehlende wirtschaftliche Flexibilität, insbesondere hinsichtlich der Übertragung von Mitteln in das nächste Haushaltsjahr, können unter Umständen auch eingeworbe-ne zweckgebundene Drittmittel verfallen, sofern im entsprechenden Haushaltsansatz keine projektgebundenen Mittel mehr zur Verfügung stehen.

Diese Probleme, insbesondere das Fehlen kurzfristiger Dispositionsmöglichkeiten, schränken die Entfaltungsmöglichkeiten von Kulturbetrieben ein, die nicht zuletzt von der „Spontaneität“ leben und sich wechselnden Umständen anpassen müssen.²⁴ Dies gilt vor allem bei den Aktivitäten, für die, wie etwa im Veranstaltungsbereich oder bei anderen öffentlichkeitsorientierten Aktivitäten, ein hohes Maß an wirtschaftlicher und organisatorischer Flexibilität erforderlich ist, und bei denen die Kultureinrichtungen teilweise im Wettbewerb zu privaten Freizeiteinrichtungen stehen.

Gerade in den zuletzt genannten Bereichen, in denen die Aufgaben der Einrichtung in wirtschaftlicher Hinsicht weniger den Verwaltungsaufgaben einer Behörde, sondern vielmehr den Aufgaben eines öffentlichkeitsorientierten Dienstleistungsunternehmens entsprechen, kommt noch ein weiteres Problem der Haushaltsführung von Regiebetrieben zum Tragen. Das System der Verwaltungskameralistik dient als zentrales Steuerungsinstrument

23 Blumentritt, U. (1984), Modell zur ökonomischen Führung von Museen, Köln, S. 158; von Welck, K. (1993), Trägerschaftspolitik für Museen: Neue Modelle - Neue Möglichkeiten ?, in: Deutscher Museumsbund (Hrsg.), Museumskunde Bd. 58, Heft 2/3 1993, S. 85.

24 Vgl. Klein, A. (1992), Der kommunale Kulturhaushalt, in: Bendixen, P. u.a. (Hrsg.), Handbuch Kultur-Management. Die Kunst, Kultur zu ermöglichen, F 1.2, S. 24.

der Trägerkörperschaft. Ihre Aufgabe ist – neben der Darstellung der Planansätze – die Kontrolle des ordnungsgemäßen Vollzuges, d.h. die Überprüfung des Verhältnisses von Ansätzen und tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben. Die Kontrolle des Haushaltsvollzuges richtet sich dabei auf die Erfassung finanzwirtschaftlicher Vorgänge. Zur unmittelbaren Bereitstellung von Informationen darüber, wie wirtschaftlich die Aufgaben erfüllt werden, ist die Verwaltungskameralistik hingegen weniger geeignet.²⁵

Da es nicht möglich ist, ohne zusätzliche Abgrenzungen die tatsächlichen Aufwendungen den Erträgen einer Periode gegenüberzustellen, einzelnen Leistungen bzw. Aufgabenbereichen unmittelbare Kosten zuzurechnen sowie Vermögensänderungen systematisch zu erfassen, liefert die kameralistische Buchführung keine Informationsgrundlagen, die einer betriebswirtschaftlichen Interpretation bzw. einem Controlling dienen könnten.²⁶ Für eine wirksame Kostenkontrolle bzw. eine Kostenstrukturanalyse, die der Einrichtung in wirtschaftlicher Hinsicht neue Freiräume eröffnen kann, sind daher Sonderrechnungen und Abgrenzungen vorzunehmen oder gehobene Verfahren der Kameralistik anzuwenden. Diese Buchungsverfahren, die unter anderem eine periodengerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauchs ermöglichen, gelten allerdings als aufwendig und kompliziert.²⁷ Auch bei privatwirtschaftlichen Unternehmen ist jedoch die Kostenrechnung ein zweiter, zusätzlicher Rechnungskreis neben der kaufmännischen Buchführung und somit mit Aufwand verbunden.

Nicht in allen Bereichen ist der Auf- bzw. Ausbau eines umfassenden betriebswirtschaftlichen Informationssystems notwendig und sinnvoll. Aus Kosten-Nutzen-Überlegungen heraus sollte ein Informationssystem daher nur so weit ausgebaut werden, „wie es die Gewinnung der notwendigen Erkenntnisse erfordert“.²⁸ Gerade bei Aktivitäten, die mit dem Ziel der Erhöhung der Besucherorientierung und Wirtschaftlichkeit durchgeführt werden (z.B. Sonderausstellungen, Veranstaltungen, Besucherdienste, Museumsshops oder Bewirtung), ist eine effiziente Steuerung ohne geeignete Kontrollinstrumente allerdings kaum möglich. Gleichermaßen gilt für die Frage Eigenerstellung oder Fremdbezug von Leistungen.

Eng mit der Haushaltsproblematik verbunden sind organisatorische Probleme, die unter dem Begriff Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung diskutiert werden und die insbesondere bei Regiebetrieben der öffentlichen Verwaltung auftreten.²⁹ Vor allem in kleineren kommunalen Einrichtungen werden einzelne Aufgaben von der Querschnittsverwaltung (z.B. dem Personalamt, der Kämmerei etc.) wahrgenommen und Ausgaben der Kultureinrichtung in Sammelnachweisen ausgewiesen und verwaltet. Dies kann dazu führen, daß zwar die fachliche Kompetenz für die Erfüllung der Aufgabe bei der Einrichtungsleitung liegt, die Verantwortung für die finanziellen Ressourcen aber stark eingeschränkt ist. Vor diesem Hintergrund ist auch der Aufbau eines betriebswirtschaftlichen Informationssystems zu beurteilen: Er ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Entscheidungsträger auch hinreichenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum für die Verwertung der

25 Vgl. Hoffmann, H., Wagenführ, A. (1993), Ansatzpunkte eines Finanzcontrollings. Von der kameralistischen Haushaltsführung zum betrieblichen Rechnungswesen für Kommunen - ein Problemauflauf, in: Hardt, U. (Hrsg.), Controlling im kommunalen Bereich, NIW-Vortragsreihe Bd. 9, Hannover, S. 99 ff.

26 Vgl. Gornas, J. (1989), Verwaltungskameralistik, in: Chmielewicz, K., Eichhorn, P. (Hrsg.), a.a.O., Sp. 1656.

27 Vgl. Fuchs, M. (1989), Betriebskameralistik, in: Chmielewicz, K., Eichhorn, P. (Hrsg.), a.a.O., Sp. 132 ff.

28 Blumentritt, U. (1984), a.a.O., S. 156

29 Vgl. KGSt (1991), Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 12/1991, Köln; sowie dieselbe (1993), Das Neue Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5/1993, Köln.

Daten bzw. die Umsetzung gewonnener Erkenntnisse besitzen. Dies gilt ebenso bezüglich Marketingkonzepten und Anstrengungen zur Erweiterung wirtschaftlicher Aktivitäten.

Die Entscheidungsbefugnisse und die Handlungsfreiheit der Einrichtungsleitung sind aber z.T. durch die Einordnung in den Instanzenzug der öffentlichen Verwaltung eingeschränkt. So setzt die Finanzierung von Projekten in der Regel ein umfangreiches Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren in Gang. Hinzu kommen detaillierte Verwendungsauflagen, Förderungsregeln, Fristenwahrung und andere administrative Schwierigkeiten, die die Anpassungsflexibilität behindern.³⁰

Weitere Organisationsprobleme können sich ergeben, wenn verschiedene Aufgaben von Querschnittsämtern durchgeführt werden (z.B. Liegenschafts- und Personalverwaltung oder Beschaffung). Dies führt zwar einerseits zu einer Entlastung der Museumsorganisation und bei dem Träger zu den Vorteilen einer zentralen Aufgabenerfüllung (economies of scale), andererseits erhöht sich der Abstimmungsaufwand zwischen Museum und Querschnittsverwaltung, was insbesondere dann, wenn in der Querschnittsverwaltung keine detaillierten Kenntnisse der betriebsspezifischen Besonderheiten vorhanden sind, zu Reibungsverlusten und zeitlichen Verzögerungen betriebsnotwendiger Entscheidungen führen kann.

Unabhängig von der Rechtsform des Museumsbetriebs stellen die Personalausgaben in der Regel den größten Aufwandsposten dar. Eine effiziente Personalwirtschaft ist daher angesichts der hohen Personalintensität eine wichtige Voraussetzung für eine insgesamt wirtschaftliche Führung der Einrichtung.

Aus der Vielfalt der Aufgabenbereiche von Museen ergibt sich die Notwendigkeit, eine nach Funktionen differenzierte Personalpolitik zu betreiben. Während in Bereichen wie der Forschung nur geringe Schwankungen der Auslastung auftreten müssen, sind vor allem in den unmittelbar besucherorientierten Bereichen erhebliche Unterschiede in der Kapazitätsauslastung nur schwer zu vermeiden (z.B. bei Sonderausstellungen, saisonalen, wochentäglichen oder tageszeitlichen Schwankungen). Da die Qualität der besucherorientierten Dienstleistungen in engem Zusammenhang zur Höhe des eingesetzten Personals steht, sind die Einrichtungen gezwungen, sich beispielsweise bei Führungs- oder Bewachungspersonal auf Spitzenbelastungen einzustellen, um Engpässe zu vermeiden.

Vielfach wird bemängelt, daß die Entlohnungssysteme und das öffentliche Dienstrecht den funktionalen Anforderungen wirtschaftlicher Betriebsführung nicht entsprechen.³¹ Für größere Kultureinrichtungen im Museumsbereich wirken sich vor allem die beschränkten Nutzungsmöglichkeiten von Teilzeitarbeit, Saisonarbeitskräften und geringfügig Beschäftigten aus, die angesichts der Schwankungen in der Auslastung der dispositiven Personalwirtschaft Grenzen setzen. Daneben behindern auch die enge Bindung an den Stellenplan, die geringe Leistungsorientierung von Entlohnung und Beförderungen und Abstimmungsprobleme mit der Querschnittsverwaltung die Flexibilität der Einrichtungen.³²

Da von den Einrichtungsleitungen aller öffentlich finanziert Museen immer stärker die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung eingefordert wird, steigen auch die Anforderungen an die Professionalisierung im Kulturmanagement.³³ Ausgefeilte Planungstechniken,

30 Vgl. Blumentritt, U. (1984), a.a.O., S. 47.

31 Vgl. Mühlenkamp, H. (1994), Öffentliche Unternehmen, München 1994, S. 84 ff; Hauser, W. (1987), Die Wahl der Organisationsform kommunaler Einrichtungen. Kriterien für die Wahl privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Organisationsformen, Köln, S. 19 ff.

32 Zu diesen und weiteren Problemen der Personalwirtschaft vgl. auch KGSt (1986), Kommunale Beteiligungen III: Verselbständigung kommunaler Einrichtungen ? (Entscheidungshilfen), Bericht Nr. 7/1986, 17 f, Köln.

33 Vgl. Heinrich, W. (1993), Einführung in das Kulturmanagement, Darmstadt, S. 63.

Verbesserungen der Ablauforganisation, Controlling oder Marketingkonzepte können von der museumswissenschaftlich ausgebildeten Museumsleitung oftmals nur unter Hinzuziehung betriebswirtschaftlichen Fachpersonals geleistet werden.

So stehen Einrichtungen bei der Umsetzung von Marketingstrategien vor dem Problem, daß eine langfristige Verbesserung der Finanzierungssituation in vielen Fällen zunächst Investitionen erfordert. Aufgrund der Personalknappheit sind sie jedoch oftmals nicht in der Lage ausreichende Ressourcen für die Öffentlichkeitsarbeit einzusetzen, geschweige denn neue Mitarbeiter mit speziellem Know-How anzuwerben. Die zukunftsgerichtete Entwicklung von Konzepten zur Erhöhung der Besucherorientierung oder beispielsweise auch der Akquisition von Sponsoren muß daher unterbleiben, obwohl sie in langfristiger Perspektive zu einer Verbesserung der Finanzierungssituation beitragen könnte.

3.3.2 Erfahrungen und Strategien der untersuchten Museen

Den untersuchten Museen – und nicht nur diesen – ist eine Erhöhung ihrer wirtschaftlichen Flexibilität ein wichtiges Anliegen. Dafür stehen grundsätzlich verschiedene Maßnahmen und Strategien zur Verfügung. Handlungsspielräume werden durch eine stärkere Anwendung von Deckungs- und Übertragbarkeitsvermerken erweitert. Eine weitergehende Lösung ist die Zuschußplafondierung oder auch Budgetierung: Der Träger sagt dem Museum für mehrere Jahre einen bestimmten Zuschußbetrag für zu definierende Leistungsziele zu. Gleichzeitig kann das Museum eigenverantwortlich und längerfristig wirtschaften. Einige Museen wollen durch eine rechtliche Verselbständigung eine größere fachliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit erreichen.³⁴

3.3.2.1 Erfahrungen der rechtlich selbständigen Museen

Im Kreis der untersuchten Museen sind einige Einrichtungen rechtlich selbständig. Das sind die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, die Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sowie die Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland und das Deutsche Historische Museum, die beide in der Rechtsform einer GmbH geführt werden.

In einer Studie zu Finanzierungsproblemen von Kultureinrichtungen hat das ifo Institut festgestellt, daß mit der rechtlichen Verselbständigung, in diesem Fall mit der Errichtung einer Stiftung, günstige Rahmenbedingungen für eine organisatorisch und wirtschaftlich flexible Führung des Museums geschaffen werden können.³⁵ Die Ausgliederung aus der unmittelbaren Staatsverwaltung und das Fehlen einer Unterordnung der geschäftsführenden Stiftungsorgane im Sinne dienstlicher Nachordnung kann eine hohe Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit bei der Zielerfüllung ermöglichen. Darüber hinaus läßt sich die Kooperation mehrerer öffentlicher Träger durch eine Stiftungslösung gut verwirklichen. Außerdem kann die Verselbständigung die Finanzierungsbeteiligung Dritter, insbesondere die weitgehende Einbindung privater Geldgeber erheblich vereinfachen. Wie hoch die wirtschaftliche Flexibilität dann tatsächlich ist, hängt von den Zugeständnissen des öffentlichen Finanzgebers an die Einrichtung ab.

Die **Stiftung Preußischer Kulturbesitz** ist ebenso an Haushaltssordnung und öffentliches Dienstrecht gebunden wie jede andere öffentliche Institution. Das Kernproblem ist

34 Die untersuchten Hamburger Museen und das Deutsche Hygiene Museum in Dresden streben die Rechtsform der Stiftung an.

35 Vgl. Saul (1995), C., a.a.O., S. 95f.

nach Angaben des Generaldirektors der Staatlichen Museen zu Berlin die ungenügende zeitliche Übertragbarkeit von Haushaltsresten. Hilfreich sei allerdings, daß seit zwei Jahren die Titel für Ausstellungen und Erwerbungen von der Jährlichkeit ausgenommen sind. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln ist de facto jedoch höher als bei vielen anderen öffentlich finanzierten Einrichtungen. Bei Abweichungen von den Haushaltsansätzen wird am Ende des Jahres durch einen Nachtragshaushalt der Haushaltsplan der tatsächlichen Haushaltswirtschaft angepaßt, wobei sich das gesamte Haushaltsvolumen nicht erhöhen darf. Mehrausgaben müssen demnach durch Minderausgaben an anderer Stelle ausgeglichen werden. Daß die Stiftung mehrere Träger (Bund und alle Länder) hat, muß nicht zwangsläufig zu langwierigen Entscheidungsprozessen führen. Insbesondere seit die Länder ihren Finanzierungsbeitrag in Form eines jährlichen Festbetrags entrichten (seit 1993), ist die Entscheidungsfindung im Stiftungsrat beschleunigt worden.

Die Stiftung selbst verfügt über einen geschlossenen Haushalt, der gemäß den Grundsätzen der öffentlichen Haushaltswirtschaft geführt wird. Damit ist finanzielle Transparenz gegeben. Aus ihrem Budget finanziert sie sechs verschiedene Bereiche, neben den Staatlichen Museen zu Berlin die Hauptverwaltung, die Staatsbibliothek zu Berlin, das Geheime Staatsarchiv, das Ibero-Amerikanische Institut sowie das Staatliche Institut für Musikforschung. Die Hauptverwaltung ist für die übergreifende Verwaltung der Stiftung verantwortlich, z.B. für die Personalverwaltung. Dennoch ist es möglich, den größten Teil ihrer Haushaltssmittel den einzelnen Bereichen zuzuordnen. Innerhalb der Staatlichen Museen selbst ist eine solche weitgehende Zurechnung auf die einzelnen Museen jedoch nur bedingt möglich. Durch die Zweistufigkeit der Verwaltung (Hauptverwaltung und fünf zugeordnete Dienststellen) ergeben sich eine Reihe aufwendiger Abstimmungserfordernisse für die Museen und die übrigen Einrichtungen. Das kann etwa im Bereich der Personalverwaltung zur Folge haben, daß ein doppelter Aufwand entsteht.

Für das **Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland** hat sich nach Angaben des Direktors die Rechtsform der Stiftung bewährt. Als wichtige Vorteile für die Entscheidungsfreiheit stellte er heraus, daß das Museum eine eigene Verwaltung hat, und daß das Museum die Inhalte seiner Arbeit weitgehend selbst bestimmen kann, weil die Stiftung selbst über die Fachaufsicht verfügt. Gegenüber dem Finanzgeber, dem Bund, hat das Haus der Geschichte eine hohe gegenseitige Deckungsfähigkeit seiner Haushaltstitel durchgesetzt. Ein weiterer Vorteil ist nach Angaben der Museumsleitung, daß das Museum in Kernbereichen seiner Arbeit selbstständig wirtschaften kann. Denn die operativen Mittel, das sind die Mittel für Ausstellungen und Veranstaltungen, sind zeitlich übertragbar. Dies sind klare Vorteile gegenüber der Situation der Staatlichen Museen zu Berlin.

Das **Deutsche Historische Museum** ist eine vom Bund finanzierte gemeinnützige GmbH. Wegen der Bindung an die Bundeshaushaltsordnung und den Bundesangestelltentarif bringt die privatwirtschaftliche Rechtsform nach Angaben des Generaldirektors nicht genügend Vorteile hinsichtlich der wirtschaftlichen Dispositionsmöglichkeiten. Sie wurde u.a. deshalb gewählt, weil man eine GmbH schneller gründen kann als eine Stiftung des öffentlichen Rechts. Außerdem besitzt der einzige Finanzgeber des Museums, der Bund, keine Kulturhoheit für die Pflege des Geschichtsbewußtseins. Somit war der rechtlichen Status einer nachgeordneten Behörde ohnehin ausgeschlossen.

Vorteile der rechtlichen Selbstständigkeit bestehen in zeitlicher Hinsicht. Wegen der umfassenden Ressourcenverantwortung können Verwaltungsvorgänge schneller abgewickelt werden. Außerdem hat das Museum bei seiner Gründung eine hohe gegenseitige Deckungsfähigkeit seiner Haushaltstitel erreicht. Das Museum ist beispielsweise seine eigene Vergabestelle, d.h. es zahlt seine Aufträge unter Beachtung der Vergaberichtlinien des

Bundes selbst. Außerdem ist es seine eigene Staatshauptkasse, kann also selbst Auszahlungen vornehmen. Andererseits verursacht eine öffentlich finanzierte GmbH auch zusätzlichen Aufwand, weil kameralistisch und kaufmännisch zu buchen ist. Im Gegensatz zu einer privat finanzierten GmbH kann das Deutsche Historische Museum jedoch keine Rücklagen bilden oder seinen Mitarbeitern außertarifliche Gehälter bezahlen.

Die Zusammenarbeit mit der Staatsverwaltung funktioniert nach Angaben des Generaldirektors reibungslos und zeitsparend. Zweimal im Jahr tagt der Aufsichtsrat, der aus Vertretern des Bundes, des Landes Berlin und vier Vertretern der Kultusministerkonferenz besteht. Die Sitzungen werden im Vorfeld detailliert vorbereitet, was eine effiziente Entscheidungsfindung ermöglicht. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Museums seien größer als bei einem Museum, das nachgeordnete Behörde ist. Zum Beispiel führe in einem kommunalen Museum der enge Kontakt zu den zuständigen Referaten häufig zu Reibungsverlusten.

Positiv zur wirtschaftlichen Flexibilität einer GmbH äußerte sich ebenfalls der Direktor der **Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland**. Sie ist eine vom Bund finanzierte Einrichtung. Der Aufsichtsrat, in dem Vertreter des Bundes und der Länder sitzen, bestimmt die Grundzüge der Arbeit mit. Die Ausstellungshalle kann jedoch in weiten Teilen wirtschaftlich selbstständig handeln. Eventuell auftretende Probleme mit der kameralistischen Haushaltsführung werden nach Angaben des Direktors in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern flexibel gelöst.

Die Gespräche mit den Museumsdirektoren ließen den Eindruck entstehen, daß den selbständigen Museen mehr wirtschaftliche Flexibilität zugestanden wird als den Regiebetrieben (mit Ausnahme der budgetierten Museen), obwohl sie ebenfalls kameralistischen Grundsätzen unterliegen. So waren sie eher in der Lage, Deckungs- und Übertragbarkeitsvermerke durchzusetzen. Das kann damit zusammenhängen, daß sie entweder mehrere Träger oder den Bund als alleinigen Träger haben. Damit ist das Verhältnis zur Trägerkörperschaft bzw. den Trägerkörperschaften durch eine größere Ferne geprägt. In der Regel wird vor Beginn des Haushaltsjahres der Wirtschaftsplan ausgehandelt, den der öffentliche Finanzgeber nach Einnahmen- und Ausgabenarten prüft. Während des Haushaltsjahres arbeiten die Museen ohne ständige Abstimmung mit dem Träger weitgehend unabhängig, bevor sie am Ende des Haushaltsjahres vom Bundesrechnungshof geprüft werden. Sie können insgesamt unabhängiger handeln als Museen, die unmittelbar in die Kommunalverwaltung oder in die Verwaltung des Landes eingebunden sind, in dem sie ihren Sitz haben.

3.3.2.2 Erfahrungen der budgetierten Museen

Vier der untersuchten Museen sind seit 1. Januar 1996 budgetiert. Es handelt sich um die untersuchten Kölner Museen, das Wallraf-Richartz-Museum, das Museum Ludwig und das Römisch-Germanische Museum sowie um das Bonner Kunstmuseum. Aller vier Museen sind Regiebetriebe der jeweiligen Kommunalverwaltungen. Dieser Status hat sich auch durch die Budgetierung nicht geändert. Wesentlich größer geworden sind dagegen die wirtschaftlichen Freiheiten und der Anreiz zu effizientem Verhalten.

Die Budgetierung oder Zuschußplafondierung bedeutet die Zuteilung eines festen Budgets über mehrere Jahre hinweg. Damit geht eine weitgehende wirtschaftliche Flexibilität des Museums einher, d.h. die Titel des Verwaltungshaushaltes sind gegenseitig deckungsfähig, Haushaltsreste (Gewinne und Defizite) können in das nächste Jahr übertragen werden, und Einnahmen verbleiben dem Museum und fließen nicht in den allgemeinen Haushalt. Entsprechend dem „Neuen Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle

für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), das insbesondere für Kommunalverwaltungen entwickelt wurde, muß damit die Etablierung einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur einhergehen.³⁶ Das bedeutet im wesentlichen eine klare Abgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, eine Verlagerung der Ressourcenverantwortung von den Querschnitts- zu den Fachämtern, eine Führung durch Leistungsabsprache und nicht durch Einzeleingriff (Kontraktmanagement) und eine Steuerung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung) statt einer Steuerung des Inputs. Die bisherigen Erfahrungen der untersuchten Museen mit der Budgetierung sind positiv. Sie begrüßen die Zunahme von wirtschaftlicher Verantwortung und Freiheit. Die Motivation, sich wirtschaftlich effizient zu verhalten, habe stark zugenommen.

Die Lage der untersuchten **Kölner Museen** war bis 1995 durch ein hohes Maß an wirtschaftlicher Unselbständigkeit und finanzieller Undurchsichtigkeit geprägt. Alle von der Stadt Köln verwalteten Museen wurden vor dem 1. Januar 1996 im Haushaltsplan der Stadt gemeinsam veranschlagt (hundertprozentige Querschnittsverwaltung). Die einzelnen Museen kannten durch interne Zurechnungen nur einen Teil ihres Budgets, d.h. keines der Museen war über seine eigenen Einnahmen und Ausgaben tatsächlich informiert. Im Gegenteil bestand die Möglichkeit, „in der Masse unterzugehen“, d.h. unter Vernachlässigung wirtschaftlicher Aspekte zu handeln, ohne daß es sichtbar wurde.

Seit Januar 1996 verfügt jedes der Kölner Museen über ein eigenes Budget hinsichtlich des Verwaltungshaushaltes. Der Vermögenshaushalt wird weiterhin zentral betreut. Für Investitionen müssen deshalb Anträge gestellt werden. Innerhalb des Verwaltungshaushaltes sind alle Titel gegenseitig deckungsfähig. Die kameralistische Buchhaltung wird beibehalten. Eine interne Kostenrechnung ist im Aufbau. Nach bisherigen Erfahrungen ist die klassische Kostenrechnung jedoch nicht ohne weiteres übertragbar. Es sei schwer, Kennziffern vor dem Hintergrund des kulturpolitischen Auftrags der Museen zu definieren. Mit der Budgetierung ging eine Abschaffung der Generaldirektion einher. Seitdem verläuft nach Ansicht der Museen die Zusammenarbeit mit dem Kulturdezernat noch reibungsloser und vor allem zeitsparender. Die Kompetenzen der zentralen Museumsverwaltung, wie z.B. das Personalwesen, sind auf die Verwaltungsleiter der Museen übertragen worden.

Daß Transparenz und Eigenverantwortung der einzelnen Museen gestiegen sind, wirkt motivierend. Das Museum Ludwig setzte beispielsweise eine Arbeitsgruppe ein, die Einnahmenspielräume ausloten soll. Der Direktor des Museums kritisiert jedoch, daß mit der Budgetierung keine vollkommene wirtschaftliche Flexibilität des Museums einhergeht. Weiterhin kann das Museum Eintrittspreise und Öffnungszeiten nicht autonom bestimmen. Entscheidungen dazu trifft der Rat und sie gelten für alle Kölner Museen. Außerdem bemängelt er, wie alle anderen Interviewpartner auch, Einschränkungen durch das öffentliche Dienstrecht, die eine eigenständige Personalpolitik unmöglich machen.

Ab Herbst 1996 sind die Kölner Museen nicht nur budgetiert sondern auch Leistungszentren. Für das **Bonner Kunstmuseum** gilt dies bereits seit dem 1. Januar 1996. Das heißt, daß es nicht nur über die neuen dezentralen Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen verfügt, sondern daß es andererseits mit dem Erhalt der öffentlichen Mittel bestimmte Zielvorgaben erfüllen muß. Für jedes Jahr schließen der Stadtkämmerer und der Kulturdezernent einen Kontrakt über Leistungen und Ressourcenausstattung ab. Das Budget wird auf der Grundlage von Produkten ermittelt. Die Steuerung des Leistungszentrums erfolgt über ein Controllingsystem mit Berichtswesen. Die festgelegten Kennzahlen sind

36 Vgl. z.B. KGSt (1993), a.a.O.

vierteljährlich aufzubereiten und fortzuschreiben. Abweichungen bei den Kennzahlen sind der Führungsebene zu berichten.

Produkte des Kunstmuseums sind die Präsentation der ständigen Sammlung, die Wechselausstellungen und die Durchführung von Veranstaltungen. Das Museum ist bei der Herstellung der Produkte an Leistungsziele gebunden wie die Durchführung einer bestimmten Anzahl von Wechselausstellungen, die Pflege und den Aufbau des Sammlungsbestandes und das Erreichen einer jährlichen Mindestbesucherzahl. Gleichzeitig gelten Finanzziele wie die Erhöhung des Kostendeckungsgrades, die Reduzierung verschiedener Kostenarten, die Stabilisierung oder Steigerung bestimmter Einnahmenarten und die Verstärkung des Sponsorings. Als Finanzkennzahlen dienen neben aufgegliederten Einnahmen und Ausgaben auch der Kostendeckungsgrad, der Anschaffungsetat, der Zuschuß je Einwohner und der Zuschuß je Besucher. Mit dem „Verkauf“ seiner Produkte verpflichtet sich das Museum u.a. ein international kulturelles Renommee zu schaffen und eine hohe Umwegrentabilität zu erzielen.

3.3.3 Fazit

Die Untersuchung macht deutlich, daß die wirtschaftliche Flexibilität von den Zugeständnissen des öffentlichen Finanzgebers an die Einrichtung abhängt, vor allem davon, inwieweit ein Museum Deckungs- und Übertragbarkeitsvermerke anwenden darf. Ob ein Museum rechtlich selbständige ist oder nicht, muß für die wirtschaftliche Flexibilität nicht unbedingt wesentlich sein. Es entsteht jedoch der Eindruck, daß die Verhandlungsposition rechtlich selbständiger Museen stärker ist, und daß sie in höherem Maße wirtschaftliche Freiheiten durchzusetzen vermögen. Doch die Budgetierung rechtlich unselbständiger Museen, bisher vor allem im kommunalen Bereich, zeigt, daß auch Regiebetriebe der öffentlichen Verwaltung ihre wirtschaftlichen Handlungsspielräume stark erweitern können. Die Budgetierung ermöglicht Museen die bisher weitestgehende wirtschaftliche Eigenständigkeit und kann nicht nur auf rechtlich unselbständige sondern auch auf rechtlich selbständige Museen angewendet werden.

3.4 Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation

Die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte beschleunigt Überlegungen, wie Museen wirtschaftlicher handeln können. Sie werden aufgefordert, eigene Finanzierungspotentiale zu mobilisieren und die erhaltenen Mittel effizient einzusetzen. Diese Forderung wurde von allen befragten Museumsdirektoren unterstützt.

Die Museen können verschiedene Maßnahmen ergreifen, um ihre finanzielle Situation zu verbessern. Sie können versuchen, höhere Einnahmen durch eine andere Eintrittspreisgestaltung, durch den Auf- und Ausbau wirtschaftlicher Aktivitäten sowie durch das Einwerben von Drittmitteln zu erzielen. Ebenso können sie Maßnahmen ergreifen, die eine Verringerung ihrer Kosten bewirken. Wie groß der Anreiz ist, dieses auch zu tun, hängt in hohem Maße von ihrer wirtschaftlichen Flexibilität ab (vgl. Abschnitt 3.3). Den Museen ist es ein besonderes Anliegen, daß zusätzlich erwirtschaftete Einnahmen dem Museum zugute kommen und nicht in den allgemeinen Haushalt fließen oder die Zuschüsse der öffentlichen Hand verringern. Das ifo Institut befragte die Direktoren der untersuchten Museen nach Erfahrungen und Strategien diese Maßnahmen betreffend. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Erzielung von Einnahmen durch Eintrittsentgelte.

Zu beachten ist, daß zwischen der Erhebung von Eintrittspreisen und der Erzielung von Einnahmen in anderen wirtschaftlichen Bereichen des Museums durchaus Wechselwirkungen bestehen können. So kann ein starker Rückgang der Besuchszahlen in Folge einer Eintrittspreiserhöhung einen Rückgang der Einnahmen der anderen wirtschaftlichen Aktivitäten bewirken. Oder umgekehrt können höhere Besuchszahlen infolge einer Herabsetzung des Eintrittspreises die Einnahmen der anderen wirtschaftlichen Bereiche des Museums erhöhen.

3.4.1 Eintrittspreisgestaltung

Ausgangspunkt der Untersuchung ist, daß die Staatlichen Museen zu Berlin unter Wahrung ihres kulturpolitischen Auftrags ihre Eintrittspreise neu gestalten wollen und bereits damit begonnen haben. Das ist schon allein deshalb notwendig geworden, weil der Besucherschwund infolge der erstmaligen Erhebung (Westberlin) bzw. deutlichen Erhöhung (Ostberlin) von Eintrittspreisen größer war als es die Haushaltsverantwortlichen erwartet hatten. Zahlreiche Besucher blieben den Museen fern oder besuchten sie an den eintrittsfreien Sonntagen. Die Staatlichen Museen sehen sich seitdem mit einem Einnahmensoll konfrontiert, das sie nicht erfüllen können. Das Einnahmendefizit durch Verminderung der Ausgaben auszugleichen ist kaum möglich. Als operative Mittel stehen lediglich die Etats für Ausstellungen und Erwerbungen zur Verfügung, die ohnehin knapp bemessen sind. Die Personalausgaben und die allgemeinen Verwaltungsausgaben können mittelfristig kaum verringert werden. Deshalb hat sich die Stiftung entschieden, die Einnahmen durch eine andere Ausgestaltung der Eintrittspreise in besucherträglicher Weise zu erhöhen. Dabei können neben der Besucherbefragung (s.u.) die Erfahrungen der Vergleichsmuseen mit Eintrittspreisänderungen und die Eintrittspreispolitik dieser Museen hilfreich sein. Aufschlußreich und exemplarisch sind die Erfahrungen der folgenden Museen:

- Die Staatlichen Kunstsammlungen in Dresden erhöhten 1992 den Eintrittspreis von 2,50 auf 7 DM. Die Besuchszahlen gingen nur wenig zurück, was nach Angaben des Generaldirektors damit zusammenhängt, daß die ortsnahen Besucher für 30 DM eine günstige Jahreskarte erstehen können und daß die Staatlichen Kunstsammlungen zu den wichtigsten touristischen Attraktionen in Dresden gehören.

- Das Deutsche Hygiene Museum in Dresden hat nach der „Wende“ die Eintrittspreise in moderater Weise an das kontinuierlich verbesserte Angebot angepaßt. Zum Beispiel hat man die Eintrittspreise anlässlich einer sehr öffentlichkeitswirksamen und zielgruppengereichten Ausstellung hochgesetzt. Damit konnte ein Rückgang der Besuchszahlen weitgehend verhindert werden.
- Das Staatliche Museum für Naturkunde Karlsruhe setzte 1995 zum ersten Mal einen Eintrittspreis von 4,- DM fest. Ergebnis war ein starker Rückgang der Besuchszahlen auf 25 % der Besucher des Jahres 1994. Hauptursache für diesen Einbruch bei den Besuchszahlen war nach Angaben des Museumsdirektors die fehlende Zahlungsbereitschaft der Besucher, die im Vergleich zu Besuchern von Kunstmuseen finanziell schlechter gestellt seien (mehr Rentner und Schüler, weniger Akademiker). Außerdem habe das Museum einen hohen Anteil an ortsnahen Besuchern, die stärker als Touristen eine kostenlose Bereitstellung des lokalen Museumsangebots erwarteten. Daß als Zeitpunkt der Einführung eine allgemeine wirtschaftliche Tieflage gewählt wurde, habe die negativen Wirkungen noch verstärkt. Die erstmalige Erhebung von Eintritt stößt auf Seiten der Besucher natürlich immer auf besondere Widerstände. Versäumt wurde, so der Museumsdirektor, die Besucher auf die Eintrittspreiserhebung durch entsprechende Werbung vorzubereiten.
- Wallraf-Richartz-Museum/Museum Ludwig in Köln erhöhten 1993 den Eintrittspreis von 5,- DM zuerst auf 8,- DM, später auf 10,- DM, was mittelfristig einen spürbaren Rückgang der Besuchszahlen bewirkte. Nach Angaben des Museumsdirektors war es sehr ungeschickt, die Eintrittspreise zu erhöhen und gleichzeitig die Öffnungszeiten zu verkürzen. Auch hätte eine Verbesserung des Angebots die negative Besucherreaktion abschwächen können. Sie sei jedoch ausgeblieben.
- Das Deutsche Historische Museum in Berlin setzte 1991 einen Eintrittspreis von 4,- DM fest. Man stellte jedoch fest, daß von den 400 000 Personen, die die Halle jährlich betreten, nur 150 000 das Museum besuchen. Daraufhin beschloß man, zumindest in der momentanen Aufbausituation den Eintritt frei zu geben. Die Besuchszahlen sind seitdem erheblich gestiegen. Den Verlust bei den Eintrittseinnahmen will der Museumsdirektor durch höhere Einnahmen anderer wirtschaftlicher Aktivitäten wie den Verkauf von Museums-Shop-Artikeln übercompensieren.

Die Museen bezeichneten ihren Einfluß auf die Eintrittspreisgestaltung als groß. In der Regel schließe sich die Trägerkörperschaft den Vorstellungen der Museen an. Bei den städtischen Museen werden die Eintrittspreise jedoch in der Regel zentral festgelegt, d.h. für alle Museen einer Stadt. Das kann, gerade wenn die Museen mehr wirtschaftliche Flexibilität erhalten, ihre Handlungsspielräume wieder einengen.

Wirtschaftliche Kriterien spielen bei der Kalkulation der Eintrittspreise, zumindest für die Dauerausstellung, eine geringe Rolle. Auf Eintrittspreise verzichten will der Großteil der befragten Museen jedoch nicht. Entweder halten sie es für notwendig, einen Teil ihrer Ausgaben auf diese Weise selbst zu erwirtschaften, in einigen Fällen auf Drängen der Trägerkörperschaft, und/oder sie handeln nach dem Grundsatz „Was nichts kostet, ist nichts wert.“ Bei Sonderausstellungen spielen wirtschaftliche Notwendigkeiten eine größere Rolle. Die Museen müssen Sonderausstellungen in hohem Maße selbst finanzieren und verlangen entsprechende Preise. Die Höhe des Eintritts ist in der Regel jedoch nicht das Ergebnis einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung, sondern der einfachen Verwaltungskameralistik.

Dagegen spielen nach Angaben der Gesprächspartner bei der Kalkulation der Eintrittspreise kulturpolitischer Auftrag, Zielpublikum und tatsächliche Besucherstrukturen eine wichtige Rolle. Dabei neigen Museen mit einem hohen Anteil an lokalen Besuchern, an

jungen Besuchern und einer breiten Streuung ihrer Besucher durch alle Bevölkerungsschichten zu niedrigeren Eintrittspreisen. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß jedes Museum zumindest anstrebt, Besucher aus allen Bevölkerungsschichten zu erreichen, unabhängig davon, ob es sich um ein naturkundliches Museum oder ein Kunstmuseum handelt.

Die Museen halten die Eintrittspreisdifferenzierungen, die sie nach Personengruppen vornehmen, in der Regel für ausreichend. Sozial schwachen Personengruppen soll so der Museumsbesuch ermöglicht werden. Darüber hinaus sollen über eine entsprechende Ausgestaltung der Eintrittspreise ortsnahe Besucher sowie Kinder und Jugendliche an das Museum gebunden werden. Zur Erreichung dieser Ziele setzen die Museen individuelle Ermäßigungen (bis hin zum freien Eintritt), Jahreskarten, Familienkarten und eintrittsfreie Tage ein. Eine Differenzierung des Eintritts nach Tageszeiten lehnt der überwiegende Teil der befragten Museen ab. Das würde die Besucher nur verwirren.

Über den Nutzen einer Abendöffnung sind die Meinungen sehr geteilt. Sie reichen von „bringt keine zusätzlichen Besucher“ über „man sollte anderen Kultureinrichtungen am Abend keine Konkurrenz machen“ bis hin zu „unbedingt notwendig, um das Angebot attraktiver zu machen“. Für einige Museen ist nicht die Abendöffnung das Hauptthema, sondern die Frage, wie man den Tag besser ausschöpft. Sie müssen abends schon sehr früh schließen oder öffnen am Wochenende erst sehr spät. Das ist in einigen Fällen die Folge davon, daß Personalkosten eingespart werden müßten. Der Besucherattraktivität wurde dabei nach Angaben von Gesprächspartnern nicht immer genügend Aufmerksamkeit geschenkt.

Einhellig ist die Meinung darüber, daß eine Verbesserung der Serviceleistungen ständige Aufgabe der Museen ist. Sie können unabdingbar werden, wenn damit negative Besucherreaktionen auf Eintrittspreiserhöhungen abgewendet werden sollen.

Die meisten der befragten Museen bieten Inhabern eines Kombitickets freien oder ermäßigten Eintritt. Kombitickets berechtigen in der Regel zum Besuch mehrerer Museen einer Stadt und zur Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs, in einigen Fällen beinhalten sie darüber hinaus Stadttrundfahrten. Die Direktoren der betroffenen Museen beurteilten die Kombitickets zurückhaltend. Grundsätzlich sei ein attraktives Angebot an Kombikarten begrüßenswert. Bei der Ausgestaltung sei der Phantasie keine Grenzen gesetzt (z.B. Zusammenarbeit mit Kultureinrichtungen anderer Sparten und gastronomischen Betrieben). Bisher, so der Eindruck der Interviewpartner, führten die Tickets aber ein Schattendasein, seien zu wenig bekannt und nicht überall verfügbar. Außerdem komme es bei der Aufteilung der Einnahmen auf die beteiligten Einrichtungen häufig zu Abgrenzungsproblemen.

Erfolgreich ist nach Meinung einiger Gesprächspartner das Angebot an internen Kombinationskarten; d.h. man kann durch den Kauf eines Tickets verschiedene Leistungen und Produkte des Museums erwerben. Beispiele sind Tickets, die den Besuch der Dauerausstellung, der Sonderausstellung und den Erwerb eines Katalogs beinhalten, und dabei einen Preisnachlaß gewähren. Ein anderes Beispiel ist eine Eintrittskarte, die gleichzeitig zu einer Tonbandführung berechtigt.

3.4.2 Auf- und Ausbau wirtschaftlicher Aktivitäten

Einnahmen erzielen die Museen durch wirtschaftliche Aktivitäten. Dazu zählen vor allem Catering- und Verkaufsaktivitäten und die Vermietung von Räumlichkeiten. Darüber hinaus können Museen ihre Einnahmen durch Sonderveranstaltungen erhöhen (z.B. Kino, Vorträge, Konzerte). Das Niveau der wirtschaftlichen Aktivitäten des Museums strahlt auch auf die Eintrittspreiseinnahmen aus. Sie können die Attraktivität eines Museums ver-

bessern und so die Besuchszahlen erhöhen. Gleichzeitig kann die Zahlungsbereitschaft der Besucher steigen.

Verkaufsaktivitäten: Alle befragten Museen erzielen durch den Verkauf von selbst produzierten Dingen wie Katalogen, Postkarten und Plakaten Einnahmen. In den meisten Fällen verkauft sie ein Museumsshop, der verpachtet ist. In seltenen Fällen betreibt das Museum den Shop selbst. In manchen Museen existiert beides, ein durch das Museum betriebener Verkaufsstand mit museumseigenen Produkten und eine private Buchhandlung. Im Falle der Verpachtung an einen Händler reicht das Sortiment weit über die museumseigenen Publikationen hinaus. Die Museen bestimmen den Preis ihrer Produkte selbst und haben einen Einfluß auf das Angebot des Museumsshops. Sie partizipieren an den Einnahmen des Shops durch eine umsatzabhängige Pacht. Einige Museumsdirektoren haben die Erfahrung gemacht, daß die Verkaufszahlen nach oben gegangen sind, seit sie den Shop nicht mehr selbst betreiben, sondern einen externen Händler damit betraut haben. Viele Gesprächspartner äußerten sich skeptisch gegenüber der Durchführung von wirtschaftlichen Aktivitäten durch die öffentliche Hand. Ein entsprechend qualifiziertes Personal stehe häufig nicht zur Verfügung.

Wenige Museen beschreiten einen anderen Weg. Nach Meinung eines Interviewpartners müsse ein Museum seinen Shop selbst betreiben, wenn es damit Geld verdienen will. Er empfiehlt, möglichst viele selbst produzierte Gegenstände zu verkaufen, die mit den bildungspolitischen Inhalten des Museums vereinbar sind.³⁷ Bei der Produktpalette sei der Phantasie keine Grenzen gesetzt.

Wichtigste Voraussetzung, um möglichst hohe Einnahmen durch Verkaufsaktivitäten zu erzielen, ist eine hohe Attraktivität des Angebots. Das gilt unabhängig davon, ob der Shop selbst betrieben oder umsatzabhängig verpachtet wird. Manche Museen räumten hier noch Nachholbedarf ein. Entweder stünden keine geeigneten Räumlichkeiten und/oder genügend Personal zur Verfügung.

Catering-Aktivitäten: Für den finanziellen Erfolg der Gastronomie ist ebenfalls eine hohe Attraktivität des Angebots entscheidend. Diese Ansicht äußerten die meisten Museumsdirektoren. Ein Restaurant oder Café gibt es in den meisten der untersuchten Museen. In allen Fällen sind sie verpachtet. Das hängt nach Angaben der Gesprächspartner damit zusammen, daß in einem Museum nicht genügend Fachkenntnisse vorhanden sind, um eine Gastronomie in professioneller Weise selbst zu betreiben. Ein Gesprächspartner drückte es so aus: Es gibt keine Planstellen für Restaurantfachleute. Die Gastronomie spielt in den verschiedenen Museen eine unterschiedliche Rolle. In manchen Museen kommt ihr eine große Bedeutung zu. Sie hat Eigendynamik entfaltet. Sie zieht über die Besucher des Museums hinaus Kunden an. Manche Restaurants sind sogar am Abend geöffnet und bieten eigene Veranstaltungen (z.B. Konzerte) an. In anderen Museen kommt der Gastronomie eine Nebenrolle zu, und sie wird ausschließlich von Museumsbesuchern genutzt. Darunter leide in einigen Fällen auch die Qualität, räumten Museumsdirektoren ein. Wenige Museen sind ohne gastronomisches Angebot. Sie machen geltend, daß entweder keine Räumlichkeiten vorhanden sind oder daß keine Finanzmittel für die Errichtung eines Restaurants oder Cafés vorgesehen sind. Zwei Museen verwiesen auf die starke Konkurrenz in der näheren Umgebung des Museums. Ein eigenes gastronomisches Angebot sei deshalb nicht lohnend.

³⁷ Ansonsten wird das Museum mit Einnahmen aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb steuerpflichtig. Es existiert allerdings eine Freigrenze von 60.000 DM für gemeinnützige Körperschaften.

Vermietung von Räumlichkeiten: Ein Teil der Museen vermieten ihre Räume an externe Nutzer. Für die Vermietung eignen sich nicht nur eigens dafür vorgesehen Räume wie Seminarräume, sondern auch Ausstellungsräume und Foyer. Die Angebotspalette reicht dabei von kleinen Festen auf Spendenbasis bis hin zur offensiven Vermarktung von Räumlichkeiten. Geeignete Kunden sind z.B. Unternehmen, die die exklusive Atmosphäre des Museums für eigene Veranstaltungen nutzen wollen. In einigen Museen hält der Direktor gegen eine entsprechende Spende eine Rede oder führt die Veranstaltungsteilnehmer durch die Sammlung. Eines der untersuchten Museen, das die Vermietung seiner Veranstaltungsräume in professioneller Weise durchführt, gab an, damit nicht nur Einnahmen zu erzielen, sondern auch die Inhalte des Hauses zu fördern. Einige Gesprächspartner plädierten dafür, die Ausstellungsräume selbst nicht zu häufig zu vermieten, nicht nur aus konservatorischen Gründen, sondern auch um eine gewisse Exklusivität zu wahren. Außerdem sprachen sich die Museumsdirektoren dafür aus, daß die Veranstaltungen mit den Zielen und dem Anspruch des Museums vereinbar sein müssen. In einem der untersuchten Museen gibt es Überlegungen, das Kongreß- und Veranstaltungszentrum in der Rechtsform einer GmbH auszugliedern. Man will so auf wirtschaftlich flexible Weise und auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung möglichst hohe Einnahmen erzielen.

3.4.3 Private Finanzierungsmittel

Für viele Museen sind private Drittmittel unbedingt notwendig geworden, um wesentliche Aktivitäten aufrecht erhalten zu können. Wegen der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte sind die Etats für Ausstellungen, den Ankauf von Sammlungsgegenständen und die Unterhaltung der Sammlungen zum Teil drastisch gekürzt worden. Vor allem in diesen Bereichen werden private Mittel eingesetzt. Mäzene und Fördervereine spielen traditionell eine wichtige Rolle für die Museen. Das Sponsoring durch Unternehmen gewinnt in den vergangenen Jahren an Bedeutung. Ein Großteil der befragten Museumsdirektoren steht ihm offen gegenüber.

Die Museumsdirektoren betonen, daß der Anreiz zum Einwerben privater Mittel dann am höchsten ist, wenn sie dem Museum verbleiben, d.h. wenn sie Zusätzliches ermöglichen. Einige befürchten, daß die privaten Mittel die öffentlichen Mittel ersetzen sollen. Manche Museen nehmen private Mittel – am bürokratischen Apparat vorbei – über den Förderverein ein. Guthaben werden so verzinst. Überschüssige Mittel verfallen am Ende des Jahres nicht, falls die Trägerkörperschaft den Antrag auf Restmittelbildung ablehnt.

Mäzene sind für alle Museen wichtig. Für manche haben sie sogar eine herausragende Bedeutung. Das gilt insbesondere für das Wallraf-Richartz-Museum und Museum Ludwig in Köln, deren wichtigste Geldgeber und Förderer sich in den Namen der Museen widerspiegeln. Mäzenatentum hat in Köln eine lange Tradition. Die großen Kölner Familien beteiligen sich schon seit 1824 an der Finanzierung des Wallraf-Richartz-Museums, aus dem die anderen Kölner Museen hervorgegangen sind.

Fördervereine sind in den einzelnen Museen unterschiedlich wichtig. Manche Museen haben Fördervereine mit einer langen Tradition, in anderen Einrichtungen befinden sie sich erst im Aufbau. Einige Gesprächspartner betonten, daß die positive Rolle der Fördervereine zunimmt, wenn sie in der Wirtschaft verankert sind. Insgesamt schätzen die Museumsdirektoren die positiven Wirkungen der Fördervereine.³⁸ Ihre Jahresbeiträge sind kalkulierbar, sie greifen nicht in die fachliche Museumsarbeit ein. Außerdem sind sie wichtige Mul-

38 Vgl. auch KGSt: Museen und Wirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 54f.

tiplikatoren, Anreger und Berater. Oft bilden sie ein notwendiges Gegengewicht zu den Sponsoren. In einigen Museen kommt den Fördervereinen eine besondere Rolle zu. Sie sind verantwortlich für die Durchführung von Sonderausstellungen. Das wird vor allem dann nötig, wenn zur Finanzierung einer großen Ausstellung Summen benötigt werden, die der Haushaltsplan nicht vorsieht.

Dem Sponsoring durch Unternehmen stehen die meisten Museen offen gegenüber. Einige Museen treten sehr offensiv an potentielle Sponsoren heran. Gleichzeitig geben die Gesprächspartner zu bedenken, daß die Mittel sehr begrenzt sind. In der momentanen wirtschaftlichen Lage schränkten die Unternehmen ihre Sponsoring-Aktivitäten eher ein. Außerdem sei die grundsätzliche Bereitschaft der Unternehmen, sich durch Sponsoring zu engagieren, geringer als etwa in den USA, wo es eine aufgeschlossener Haltung gegenüber der privaten Finanzierung kultureller Aktivitäten gebe, auch wegen der geringeren steuerlichen Belastung der Unternehmen. Sponsoring stößt nach Ansicht einiger Interviewpartner auch an steuerliche Hindernisse.³⁹ Für die die Finanzmittel empfangenden Einrichtungen ist es u.U. steuerlich vorteilhafter, eine Spende zu erhalten. Gleichzeitig kann das Interesse der Unternehmen an Sponsoring höher sein als an einer Spende, weil Spenden nur bis zu einer bestimmten Höhe steuerlich abzugsfähig sind. Außerdem kann man mit Sponsoring-Aktivitäten aktiv werben. Die Befürchtung, daß Sponsoren in die Museumsarbeit eingreifen würden, teilten nur wenige Museumsdirektoren. Das mag auch damit zusammenhängen, daß der Prozentsatz der Sponsoringmittel am Gesamtetat der Museen, wie der privaten Mittel insgesamt, bisher eher gering ist.

3.4.4 Reduzierung der Ausgaben

Ihre wirtschaftliche Situation können die Museen auch durch eine Reduzierung der Ausgaben verbessern. Weil das öffentliche Dienstrecht einen flexiblen Personaleinsatz erschwert, sind Einsparungen bei den Personalkosten Grenzen gesetzt. Spielräume bei den investiven Ausgaben sind nach Angaben der Museen kaum mehr gegeben. Um den Starrheiten des öffentlichen Dienstreiches zu entgehen und Kosten zu reduzieren, gliedern die Museen Aktivitätsbereiche aus. Dazu gehört bei den meisten Museen die Vergabe des Aufsichtsdienstes, der Reinigung und der Garderobenbewachung an private Gesellschaften.

Manche Museen plädieren dafür, alle besucherorientierten Bereiche auszugliedern. Die Ausgliederung dieser Bereiche, z.B. in Form einer Betriebsgesellschaft in privater Rechtsform kann kostengünstiger sein, weil diese Gesellschaften wirtschaftlich flexibler agieren können und Größenvorteile der Leistungserstellung (economies of scale) realisieren können. Ein Beispiel für eine solche Betriebsgesellschaft ist die Rheinland-Verlag- und Betriebsgesellschaft mbH.⁴⁰ Sie nimmt für Museen alle Aufgaben wahr, die im Zusammenhang mit Besuchern auftreten oder der Erschließung neuer Besuchergruppen dienen.⁴¹ Dazu gehören Werbemaßnahmen, Auf- und Ausbau von Besucherinformations- und Leitsystemen, der Verkauf von Eintrittskarten, die Bereitstellung des Kassen-, Bewachungs- und Reinigungspersonals, die Abwicklung der Führungsdienste, die Durchführung von besucherwirksamen Veranstaltungen sowie die Verkaufs- und Catering-Aktivitäten.

39 Vgl. dazu auch Hummel, M. (1995), Kulturfinanzierung durch Unternehmen in Zeiten verschärfter ökonomischer Sachzwänge, ifo Studien zu Kultur und Wirtschaft Nr. 16, München, S. 76ff.

40 Vgl. Saul C. (1995), a.a.O., S. 84 ff.

41 Der Museumsshop des Hauses der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wird beispielsweise durch die Rheinland-Verlag- und Betriebsgesellschaft mbH betrieben.

Kosten sparen alle Museen durch Kooperationen bei Sonderausstellungen. Sie werden gemeinsam mit anderen Museen konzipiert und organisiert und anschließend in allen beteiligten Museen gezeigt. Außerdem werden auch Ausstellungen an andere Einrichtungen „verkauft“.

3.5 Erste Schlußfolgerungen

Die Finanznot der öffentlichen Haushalte trifft die Museen. Die Zuwachsraten der öffentlichen Förderung sind rückläufig, in ungünstigen Fällen werden die öffentlichen Ausgaben sogar absolut zurückgeführt. Das macht eine Erhöhung der Einnahmen um so dringlicher. Daß die Erhöhung eigener Einnahmen eine wichtige Strategie der Museen ist, erkennen sie jedoch schon seit längerem an, nicht erst seitdem die öffentlichen Zuschüsse zurückgehen. Seit den achtziger Jahren findet ein Umschwung im Denken statt. Die Museen verstehen sich immer stärker als Anbieter von Produkten und Dienstleistungen und fordern eine angemessene Gegenleistung der Besucher.

Die Interviews mit den Museumsdirektoren machten deutlich, daß den Museen in den neunziger Jahren weniger öffentliche Finanzmittel zur Verfügung stehen als in den Jahren davor. Ein Zuwachs wie in den achtziger Jahren ist nach Einschätzung aller Gesprächspartner nicht mehr zu erwarten. Die Museen sind von allgemeinen Kürzungen und Haushalts sperren betroffen. Viele gaben an, gerade bei den Investitionsmitteln sparen zu müssen, d.h. bei den Mitteln, die in hohem Maße die Besucherattraktivität mitbestimmen. Die Etats für Ankäufe und Ausstellungen sind z.T. drastisch zurückgegangen. Diese Aktivitäten können nur noch durch die Erhöhung der eigenen Einnahmen und das Einwerben von Dritt mitteln aufrecht erhalten werden. Deshalb haben die Museen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten verstärkt. Nicht nur über eine effizientere Ausgestaltung der Eintrittspreise sondern auch über einen Auf- und Ausbau wirtschaftlicher Aktivitäten (Verkauf, Vermietung und Verpachtung) wollen sie ihre Einnahmen erhöhen. Gleichzeitig bemühen sie sich um Drittmittel. Private Mittel spielen dabei eine besondere Rolle. Man ist darum bemüht, Mäzene und Sponsoren zu gewinnen und das Potential von Fördervereinen verstärkt zu nutzen.

Die Wahrscheinlichkeit, daß Museen sich wirtschaftlich verhalten, d.h. eine Erhöhung ihrer Einnahmen bzw. eine Reduzierung ihrer Ausgaben verwirklichen, steigt mit der Erweiterung ihrer rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Spielräume. Die Untersuchung hat gezeigt, daß die wirtschaftliche Flexibilität weniger davon abhängt, in welcher Rechtsform ein Museum geführt wird, sondern vielmehr davon, zu welchen Zugeständnissen der bzw. die öffentlichen Finanzgeber bereit sind. Die Erfahrungen der untersuchten Museen legen nahe, daß sich Museen um so wirtschaftlicher verhalten, je flexibler sie die sachliche und zeitliche Bindung ihrer Haushaltspläne gestalten können. Sehr wichtig ist, daß zusätzlich erwirtschaftete Einnahmen dem Museum verbleiben und nicht in den allgemeinen Haushalt fließen. Zu einer solchen Strategie gehört auch, daß jedes Museum über seine Angebotsmerkmale wie Eintrittspreise und Öffnungszeiten selbst bestimmen kann.

Es entstand der Eindruck, daß die Verhandlungsposition rechtlich selbständiger Museen stärker ist, und sie in höherem Maße wirtschaftliche Freiheiten durchzusetzen vermögen. Doch die Budgetierung rechtlich unselbständiger Museen, bisher vor allem im kommunalen Bereich, zeigt, daß auch Regiebetriebe der öffentlichen Verwaltung ihre wirtschaftlichen Handlungsspielräume sehr erweitern können. Die Budgetierung ermöglicht Museen die bisher weitestgehende wirtschaftliche Eigenständigkeit und kann nicht nur auf rechtlich unselbständige sondern auch auf rechtlich selbständige Museen angewendet werden.

Eine wichtige Strategie zur Erhöhung der Einnahmen kann eine Erhöhung der Eintrittspreise bzw. eine andere Ausgestaltung sein. Trifft eine Eintrittspreiserhöhung jedoch in ungünstiger Weise auf starre kameralistische Grundsätze, dann kann sie die Handlungsspielräume eines Museums stark einschränken und im ungünstigsten Fall eine Entwicklung nach unten in Gang setzen: Werden die Besuchszahlenrückgänge infolge eines höheren Eintrittspreises unterschätzt oder wider die Erfahrungen bewußt ignoriert, dann kann das Einnahmensoll nicht erreicht werden. Das Defizit muß mit Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Da häufig nur die operativen Mittel kurzfristig veränderbar sind, d.h. die Titel für Ausstellungen und den Unterhalt der Sammlungen, kann eine Einsparung an dieser Stelle die Besucherattraktivität des Museums weiter mindern und das Defizit bei den Eintrittsgeldern noch stärker nach oben treiben.

Außerdem sind Wechselwirkungen zwischen Eintrittspreiseinnahmen und anderen Einnahmen zu berücksichtigen. So kann ein starker Besuchsrückgang infolge einer Eintrittspreiserhöhung einen Rückgang der Einnahmen des Museumsshops, des Cafés usw. bewirken. Ziel sollte es sein, möglichst hohe Gesamteinnahmen zu erzielen.

Eine wichtige Aufgabe der Museen ist die Besucherorientierung im Sinne einer Erhöhung der Besucherattraktivität. Sie dient zwei Zielen: Zum einen wird der kulturpolitische Auftrag besser erfüllt, der in allen Museen hohe Besuchszahlen und eine hohe Verweildauer beinhaltet. Über eine Erhöhung der Besuchszahlen wiederum verbessert sich die wirtschaftliche Situation des Museums. Eine Erhöhung der Besucherattraktivität kann z.B. dann unumgänglich werden, wenn sie einen Rückgang der Besuchszahlen infolge einer Erhöhung der Eintrittspreise zumindest teilweise auffangen soll. In den Interviews wurden zahlreiche Ansatzpunkte genannt:

- Ausbau der Ausstellungsaktivitäten in qualitativer und quantitativer Hinsicht;
- Erhöhung der Attraktivität der Service-Einrichtungen wie Café, Restaurant, Shop, Buchhandlung;
- Erhöhung der Attraktivität und Übersichtlichkeit des Empfangsbereichs, der nach Angaben der Museumsdirektoren ein besonders sensibler Teil des Museums ist (Sitzgelegenheiten, Kasse, Toiletten, Garderoben etc.);
- Ausbau der museumspädagogischen Aktivitäten; besonderes Augenmerk verdienen die Kinder und Jugendlichen, weil sie auch die Besucher der Zukunft sind;
- Ausbau von Sonderveranstaltungen wie Vorträgen, Filmvorführungen, Festen usw.;
- stärkere Anpassung der Öffnungszeiten an die Bedürfnisse der Besucher;
- Bindung ortsnaher Besucher an das Museum (z.B. durch Sonderveranstaltungen für Mitglieder von Fördervereinen oder durch Jahreskarten); der Aufbau eines Stammbesucherpotentials kann die allgemeine Akzeptanz des Museums in der Region erhöhen, was auch für die Bewilligung öffentlicher Mittel bedeutsam sein kann;
- Voraussetzung für die Erhöhung der Besucherfreundlichkeit sind Besucheranalysen sowie eine effiziente Werbung und Öffentlichkeitsarbeit.