

## Anmerkungen zum Kölner Kulturetat 2013/2014

– Version 2.0 –

### Generell zum Rechnungswesen

#### **„Kosten“ werden falsch ermittelt, alle darauf beruhenden Bewertungen sind unzutreffend**

Um möglichst hohe Einnahmen aus Gebühren zu erzielen, werden Kosten im Rechnungswesen der Stadt Köln nicht nach dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch bemessen, sondern einschließlich fiktiver „kalkulatorischer Kosten“: Abschreibungen nach dem aktuellen „Wiederbeschaffungswert“ und „kalkulatorische Zinsen“ auf dieser Grundlage zu 6,5 % Zinsen<sup>1</sup>. Deshalb wurde die Kosten- und Leistungsrechnung – KLR – entsprechend strukturiert, siehe die Auskunft der Kämmerei vom 22.04.2014: Abschreibungen werden nicht vorgenommen nach dem ursprünglichen Wert der Gebäude, also der Investition, sondern nach dem „Wiederbeschaffungswert“. Deshalb steigen konsequenter Weise jedes Jahr die Abschreibungsbeträge, entsprechend der Steigung des Baukostenindex (so ausdrücklich die StEB in der Nachkalkulation der Gebühren 2012). Zusätzlich wird die Kapitalbindung als Kostenelement verwendet, ermittelt auf der Grundlage des Wiederbeschaffungswertes einerseits, einem Zinssatz von 6,5 % andererseits, der in keiner Weise der tatsächlichen Kreditbelastung der Stadt Köln entspricht.

Wie von der Kämmerei mitgeteilt, führt das unter anderem dazu, dass die Kunstschätze der Museen Kosten durch kalkulatorische Zinsen verursachen, in Höhe von 6,5 % ihres Wertes. Diese kalkulatorischen Zinsen werden dann eingerechnet, wenn als Kennzahl „Kosten pro Besucher“ ermittelt und im Produkthaushalt ausgewiesen werden: in einer also unrealistischen Höhe, für eine Produktsteuerung unbrauchbar. Das ist aber die vom Gesetzgeber vorgesehene Funktion derartiger Kennzahlen!

---

<sup>1</sup> Siehe die Auskunft der Kämmerei vom 22.04.2014:  
<https://olevde.wiki.zoho.com/kln/Home.html#Gebuehrenzahler>

## **Konkrete Konsequenzen**

### **Mietaufwendungen sind überhöht**

Die Kultureinrichtungen sind in der Regel Mieter der Stadt bzw. der Gebäudewirtschaft, die „Kostenmiete“ wird berechnet wie oben für „Kosten“ beschrieben, wobei Inkonsequenz im Detail vorhanden sein kann, was nicht weiter untersucht wurde. Im Zusammenhang mit Schulbauten liegt die „Kostenmiete“ mindestens 40 % höher als bei einer betriebswirtschaftlich zutreffenden Kalkulation.

Die Kultur finanziert einen Teil des Gewinns der Gebäudewirtschaft:

Ihr werden „Kosten“ angerechnet, die tatsächlich nicht entstehen, und als „Gewinn“ der Gebäudewirtschaft wieder in den Haushalt zurückfließen.

### **Kosten und Aufwendungen für den Kulturbereich werden falsch kalkuliert**

Damit sind auch alle pauschalen Angaben, die im Rahmen einer politischen Planung und bei Haushaltsverhandlungen verwendet werden, in relevanter Weise ungenau und möglicherweise völlig unbrauchbar.

Entsprechendes gilt für üblicherweise verwendete Kennzahlen wie Kostendeckungsgrad, Kosten pro Besucher, usw.

Angaben zum Kostendeckungsgrad / Kosten pro Besucher usw. sind unbrauchbar,

### **Vergleiche mit anderen ergeben falsche oder verzerrte Bilder**

Der Vergleich mit Einrichtungen anderer Träger ergibt ein falsches oder verzerrtes Bild, wenn Aufwendungen und/oder Kosten dort anders kalkuliert werden. Anders werden sie auf jeden Fall in anderen Bundesländern berechnet, in denen die Gebührenkalkulation mit fiktiven Kosten, wie in NRW praktiziert, gesetzlich ausgeschlossen ist.

Vergleiche mit anderen Kommunen / Einrichtungen sind nicht oder nur eingeschränkt möglich..

### **Produktgliederung ist rechtswidrig**

Die Produktgliederung entspricht nicht dem landesrechtlich vorgegebenen Produktrahmen. Sie folgt noch dem Vorschlag der Innenministerkonferenz aus dem Jahr 2003, der einen Produktbereich „Kultur und Wissenschaft“ vorsah, in den dann auch Zoologische Gärten eingeordnet wurden. Bei der Bildung der Produktbereich gilt aber nach § 4 Absatz 1 Satz 2 Gemeindehaushaltsverordnung<sup>2</sup> der vom Innenminister vorgegebene Produktrahmen des Landes vom 31.03.2004<sup>3</sup>. Er sieht einen Produktbereich „Kultur“ vor und ordnet „Zoologische Gärten“ deshalb dem Produktbereich „Natur- und Landschaftspflege“ zu.

---

<sup>2</sup> Danach werden die Teilpläne nach Produktbereichen „unter Beachtung des vom Innenministerium bekannt gegebenen Produktrahmens aufgestellt“. Dieser Produktrahmen gibt die Produktbereiche verbindlich vor.

<sup>3</sup> Online-Quelle: [http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/31.03.2004\\_NKF\\_Produktrahmen\\_Liste.pdf](http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/31.03.2004_NKF_Produktrahmen_Liste.pdf)

## Falsche Investitionsentscheidungen

– Investitionen sind weder „Aufwendungen“ noch „Kosten“ –

Beispiele

- 2 Millionen für die bessere Klimatisierung der Archäologischen Zone: Nutzungsdauer 15 Jahre, jährliche Abschreibung 133.000 €/a
- 2 Millionen für die Verstärkung der Statik im Bühnenbereich: Investition in die Bausubstanz, also nutzbar mindestens 40 Jahre. Jährliche Abschreibung 50.000 €/a
- 2 Millionen für neue Fenster im Museum für Angewandte Kunst: Nutzungsdauer 40 Jahre, jährliche Abschreibung 50.000 €/a, aber (!) erhebliche Einsparungen an Energie für Wärme/Kälte, dadurch verringerte Aufwendungen/Kosten pro Jahr.

Investitionen werden falsch beurteilt: gleiche Investitionssummen können zu völlig unterschiedlichen Aufwendungen pro Jahr führen.

Die Folgen im Ergebnishaushalt sind entscheidend!

Alle drei Investitionen in gleicher Höhe führen zu völlig unterschiedlichen jährlichen Belastungen im Ergebnishaushalt – von 133.000 € bis weniger als 50.000 € – **und das ist entscheidend!** Denn erst im Ergebnishaushalt zeigt sich der „Mittelverbrauch“.

Alles wird aber gleich bewertet nach der Devise „Geld ist Geld“, die „Baukosten“ sich gleich. Das ist falsch! Eine Investition schafft Werte, verringert das Vermögen also nicht. Deshalb kommt es darauf an, was mit der Investition an „Aufwand“ bzw. an „Kosten“ entsteht, also auf den **Vermögensverzehr pro Jahr in der Folgezeit.**

## Generell zur Struktur, zu Transparenz

Die Empfehlungen des Landesinnenministeriums für die Gestaltung des Produkthaushaltes wurden nicht umgesetzt. Durch Bildung von Produkten in verschiedenen Produktgruppen und durch Übersichten, für die Muster bereitgestellt wurden, könnte mehr Transparenz erreicht werden. Vorgesehen ist auch für den Kulturbereich eine differenziertere Gliederung nicht nur nach Produktgruppen, sondern die Untergliederung der Produktgruppe nach Produkten, was eine insgesamt größere Übersichtlichkeit bewirken würde. Übersichten, obwohl vom Innenministerium empfohlen und durch ein Muster vorbereitet, fehlen, auch einheitlich verwendete Daten zum Beispiel bei den Museen werden nicht in einer Übersicht zusammengefasst, so dass Vergleiche nicht möglich sind.

Wie generell im Haushaltsplan: die häufigste Zahl ist die Zahl „0“, würde man alle Zeilen entfernen, in denen nur Nullen vorkommen, würde sich der Haushaltsplan um etwa ein Viertel verringern.

Ohne Zeilen mit Nullwerten wäre der Haushaltsplan ein Viertel kürzer.

## **Programmfunktion des Haushalts wird kaum genutzt**

Zentrales Anliegen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements NKF ist es, Rationalität, und das heißt auch Wirksamkeit und Effizienz kommunalen Handelns zu unterstützen, indem Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen auf der Grundlage definierter Ziele und Kennzahlen getroffen werden. Diese Programmfunktion des Haushalts wird im Kulturbereich nicht oder nicht zielführend genutzt. Damit werden Chancen vertan, die Vielfalt der Beiträge der Kultur im Haushaltsplan abzubilden und damit die Verwendung der Mittel zu legitimieren.

Wenn die Visitenkarte der Museen im Haushaltsplan bereits mit einer sprachlich verunglückten Formulierung beginnt („Auf- und Ausbau von Kunst- und Kulturgut“), die immerhin die wesentlichen Aufgaben von Museen nennt („Sammeln, Erhalten, Forschen/Beraten und Präsentieren, sowie Vermittlung musealer Inhalte“), diesen Aufgaben dann aber keine Ziele und Kennzahlen zugeordnet und letztlich alles konzentriert auf die einzige Kennzahl „Anzahl der Besucher“, wird nicht einmal ansatzweise versucht, diesen Aufgaben gerecht zu werden. Es wird nicht einmal versucht, den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, den das NKF erteilt hat: die Präzisierung des Beitrages, den der jeweilige Aufgabenbereich für das Gemeinwohl zu erbringen hat, und eine nachprüfbare Verknüpfung mit der Verwendung von Mitteln der Allgemeinheit.

Die Kultur „verkauft“ sich schlecht: sie verdeutlicht nicht, was sie für das Gemeinwohl tut.

Die Vielfalt der Aufgaben der Museen bleibt ohne Wirkung für die Bewilligung von Mitteln, die Leistungen werden nicht sichtbar.

## **Anmerkungen zum Auszug aus dem Haushaltsplan**

(<http://www.olev.de/fs/hpl2013-Produktbereich4-kurz.pdf>, mit Ergänzungen und Anmerkungen, zusätzliche Anmerkungen siehe im Folgenden)

### **Seite 30, Produktbereichssummen**

#### **Anm. 1: Keine Transparenz und Vergleichbarkeit**

##### **Keine Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen**

Die Daten erlauben keinen Vergleich mit anderen Kommunen, denn die Gliederung entspricht nicht dem vorgegebenen Rahmen. Auch die Art der Berechnung verschiedener Ansätze ist nicht standardisiert (siehe Anm. 2) und schließt deshalb eine Vergleichbarkeit aus. Damit fehlen wesentliche Grundlagen für strategische kulturpolitische Entscheidungen.

Ein Vergleich mit anderen ist nicht möglich, es fehlen Grunddaten für eine Kulturpolitik.

##### **Keine Transparenz für den Produktbereich**

Es fehlen Übersichten für den Produktbereich, wie vom Landesinnenministerium empfohlen, einschließlich einer Stellenübersicht.<sup>4</sup> Auch die Aufbereitung der im Produktbereich verwendeten Kennzahlen, z. B. der Museen, fehlt, so dass ein Vergleich nicht möglich ist. Die Übersicht von wichtigen Produktkennzahlen wurde deshalb erarbeitet und eingefügt, sie steht nicht im Haushaltsplan.

Übersichten für den Produktbereich fehlen, Transparenz wird nicht hergestellt.

#### **Anm. 2: Zu „Sach- und Dienstleistungen“, 30 Mio. €**

Enthält Miet-Aufwendungen in nicht bekannter Höhe, die zum Gewinn der Gebäudewirtschaft beitragen, weil die „Kostenmieten“ um etwa 40% überhöht sind. **Die Kultureinrichtungen finanzieren einen Teil des Gewinns der Gebäudewirtschaft.**

Die Kultur finanziert einen Teil des Gewinns der Gebäudewirtschaft:

Wesentliche Bestandteile der Kostenmiete sind Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen. Sie werden ermittelt auf der Grundlage des Gebäudewertes, dessen Herleitung zum Teil zweifelhaft ist (zum Beispiel wegen der Berücksichtigung von „verlorenen Planungskosten“, die den Gebäudewert aber nicht erhöhen), Abschreibungen nach den Wiederbeschaffungswert, also einem theoretischen Wert, sowie kalkulatorische Zinsen auf einen zu hoch veranschlagten Gebäudewert (als „Kapitalbindung“) und einen unrealistisch hohen Zinssatz von 7 %, den die Stadt

---

<sup>4</sup> Einzelheiten siehe meinen Einspruch gegen den Kölner Haushaltsplan: [http://www.olev.de/fs/Einspruch\\_gegen\\_Haushalt\\_2013.pdf](http://www.olev.de/fs/Einspruch_gegen_Haushalt_2013.pdf), S. 2

tatsächlich für Kredite nicht zahlt<sup>5</sup>, den Kultureinrichtungen aber als Kosten in Rechnung stellt.

Die Kostenmiete repräsentiert also nicht den tatsächlichen Ressourcenverbrauch, sondern soll „Ansparen“ für künftige Re-Investitionen<sup>6</sup>, obwohl die Beträge nicht angespart, den Kultureinrichtungen nicht als Ansparleistung gutgeschrieben werden.

### **Anm. 3: Transferaufwendungen**

Enthält den Betriebskostenzuschuss zum Wallraf-Richartz-Museum, Transferaufwendungen der Volkshochschule sowie vor allem 79 Millionen € für die Kulturförderung (siehe Seite 408).

## **Seite 305: Museumsreferat**

### **Anm. 1: Generell zum Haushalt des Museumsreferats**

Für das Museumsreferats wird auf eine Produktdarstellung überhaupt verzichtet, entgegen §§ 4 und 12 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), so dass Aufwendungen von netto über 4 Millionen € (ohne den durchlaufenden Betriebskostenzuschuss für das Wallraf-Richartz-Museum) keinen Leistungen zugeordnet werden können. Für die Aufgabenerledigung sind dementsprechend auch keine Ziele und Kennzahlen definiert, erneut entgegen dem gesetzlichen Auftrag.

Wegen der fehlenden Produktdarstellung bleibt auch rätselhaft, was die im Stellenplan für das Dezernat VII<sup>7</sup> vorgesehenen 19 „Arbeiter“ tun, welche Leistungen das Dezernat durch ihren Einsatz erbringt, der immerhin pro Jahr Aufwendungen von etwa 1 Million Euro verursacht.

## **Seite 313: Museum Ludwig (exemplarisch für Museen)**

### **Anm. 1 und generell: Produkthaushalte im Museumsbereich**

Für die Museen wurden keine Produkte, Ziele und Kennzahlen definiert, die eine Steuerung nach den Leistungen – dem Output – ermöglichen. So wurde für jedes Museen jeweils eine eigene Produktgruppe gebildet,

---

<sup>5</sup> Einzelheiten siehe  
<https://olevde.wiki.zoho.com/wirtschaftlichkeit/GWK.html>  
#manipulierte\_Mieten

<sup>6</sup> so die Argumentation zur Rechtfertigung für diese Art der Kalkulation von Gebühren, die dann auch hier verwendet wird. Sie stimmt schon für Gebührenzahler nicht.

<sup>7</sup> Anlagenband S. 28

die aber nur ein einziges Produkt umfasst: „Museum ...“. Das Leistungsspektrum der Museen wird in der Produktgliederung nicht erkennbar, gebildete Ziele und Kennzahlen sind für eine Steuerung unbrauchbar, oft sogar irreführend, und werden anscheinend von der Politik schlicht ignoriert – obwohl doch gerade über Produkte, Ziele und Zielvereinbarungen gesteuert werden soll, wie das NKF-Gesetz vorschreibt.

Die Kernaufgaben von Museen sind<sup>8</sup>:

- Sammeln
- Bewahren
- Erforschen
- Ausstellen/Vermitteln

Das entspricht auch der Aufgabenkurzbeschreibung im Haushaltsplan:

„...Sammeln, Erhalten, Forschen/Beraten und Präsentieren, sowie Vermittlung musealer Inhalte“<sup>9</sup>

Diese Aufgabenkurzbeschreibung findet sich weder in einer Produktgliederung wieder noch in Zielformulierungen und Kennzahlen.

Bereits der Produktrahmen NRW<sup>10</sup> sieht für Museen eine Differenzierung in 3 Produkte vor:

Produktbereich 25, Produktgruppe 07, mit folgenden Produkten:

01: Kunstbesitz

02: Vermittlung

03: Besondere Dienstleistungen

Damit wäre bereits eine wesentlich bessere Transparenz zu erreichen. Sie könnte ausgebaut werden, darauf zu verzichten verletzt die Ziele des NKF und die vom Gesetz vorgegebene Funktion eines Haushaltsplans und ist deshalb unzulässig.

---

<sup>8</sup> Deutscher Museumsbund e. V. / ICOM-Deutschland (2006): Standards für Museen. Kassel 2006, S. 6

<sup>9</sup> Haushaltsplan-Entwurf in der im Internet veröffentlichten Fassung, Band 1, S. 313. Dass die Formulierung sprachlich nicht korrekt ist, wäre in all den Jahren wohl aufgefallen, wenn man den Haushaltsplan seiner Funktion gemäß ernst genommen hätte.

<sup>10</sup> [http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/31.03.2004\\_NKF\\_Produktrahmen\\_Liste.pdf](http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/31.03.2004_NKF_Produktrahmen_Liste.pdf)

Die verwendeten Kennzahlen sind unbrauchbar, weil sie nicht nach verschiedenen Aufgaben differenzieren, sondern ausschließlich an der Funktion der Ausstellung der Kulturgüter orientiert sind. Deshalb ist dann die Zahl von Besuchern die zentrale Kenngrößen für die Wirtschaftlichkeit, mit der unsinnigen Konsequenz, dass im Jahr 2014 ein Besuch des Museums für Angewandte Kunst „Kosten“ von über 1.000 € verursachen soll<sup>11</sup>.

## **Seite 407: Kulturförderung**

Der NKF-Produktrahmen schlägt für die Produktgruppe "Kulturförderung" die Gliederung in Produkte vor:

01 Kulturpreise

02 Aufteilung der Kulturförderung nach Kulturarten und Zielgruppen

Produkt 02 ist nur der Hinweis auf eine weitere Untergliederung, unter Angabe der Möglichkeiten, sie zu bilden. Je nach Größe einer Kommune ist eine geringere oder stärkere Gliederung empfehlenswert.

Trotz der Größe von Köln ist eine Untergliederung in Produkte nicht vorgesehen.

---

<sup>11</sup> so für das Museum für Angewandte Kunst



## Entwicklung des Kulturetats

### Veränderungen im Produktbereich 4, Vergleich Ist 2011 zu Planung 2017

Grundlage: HPI-Entwurf 2013/2014, nicht vollständig

Institution / Produktgruppe	Jahresergebnis 2017 zu 2011	in %
Museum Ludwig	+952.097	+11%
RGM	-514.647	-26%
Rautenstrauch-Joest-Museum	-1.377.103	-33%
Kölnisches Stadtmuseum	-126.887	-7%
Kunst- und Museumsbibliothek / Rheinisches Bildarchiv	-324.342	-15%
NS-Dokumentationszentrum	-172.278	-10%
Historisches Archiv	-9.435.854	-80%
AZ/JM:	-537.022	-43%
WRM/FC	-275.426	-7,5%
<b>Summe</b>	<b>-12.763.559</b>	
<b>Kulturförderung</b>	<b>-19.965.498</b>	<b>-26%</b>
<b>davon:</b>		
Bühnen der Stadt Köln	-15.347.561	-28%
Gürzenich-Orchester	-2.803.000	-50%

„Negative“ Beträge sind Steigerungen der Unterdeckung = Erhöhung der Aufwendungen für die jeweilige Institution. Lediglich beim Museum Ludwig sinken die Aufwendungen im genannten Zeitraum um 11 %, während sie sonst bis zu 80 % steigen (Historisches Archiv: -80 %, Gürzenich-Orchester: -50 %, AZ/JM -43 %, RGM -33 %)

Während die Zuschüsse zu den städtischen Aktivitäten dynamisiert werden, bleiben sie für die freie Szene weitgehend konstant, was faktisch

- eine Verringerung des Anteils am Kulturetat
- durch die Inflation eine Kürzung der finanziellen Ausstattung

bedeutet.

Als Kennzahl, die – wenn überhaupt – als Steuerungsgröße verwendbar sein kann, könnte die „Deckung variabler Kosten“ verwendet werden. **Die Deckung der „kalkulatorischen“ Kosten, die durch die bloße Existenz von Kunstschätzen entstehen, kann nicht ernsthaft Ziel sein.** Und auch die Gebäudeabschreibung ist von der Leitung der Einrichtung nicht beeinflussbar, diesen Wert in Kennzahlen aufzunehmen, mit denen gesteuert werden soll, deshalb nicht sinnvoll: sie überdecken die Fakten, die beeinflussbar sind.

Die Deckung der „kalkulatorischen“ Kosten, die durch die bloße Existenz von Kunstschätzen entstehen, kann nicht ernsthaft Ziel sein.

Es gilt:

- Als Kennzahl sollte definiert werden, wovon man mehr oder weniger haben möchte.
- Und eine Kennzahl als Zielvorgabe macht nur Sinn, wenn der Handelnde darauf Einfluss nehmen kann.

„Fixkosten“ wie Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen bzw. daraus abgeleitete Mieten sind nicht beeinflussbar. Kennzahlen, die darauf aufbauen, können also nicht als Zielvorgaben für eine Kultureinrichtung verwendet werden. Sie haben allerdings strategische Bedeutung für die Frage, ob man sich diese Einrichtung „leisten will“.<sup>12</sup>

Kalkulatorische Zinsen für Kulturgüter, die zu Sammeln und zu Bewahren Aufgabe eines Museums ist und die gerade nicht veräußert werden sollen oder dürfen, sind deshalb ebenfalls sinnlos, vor allem dann, wenn die Kulturgüter die Stadt nichts gekostet haben, weil sie durch Stiftung oder Schenkung erworben wurden: der Erwerb kann also keine Kreditzinsen verursachen; dann ist die Berechnung von kalkulatorischen Zinsen als „Opportunitätskosten“<sup>13</sup> nur gegeben, wenn man einen Verkauf als möglich erachtet – im Zweifel entgegen den Bedingungen für Stiftung oder Schenkung.

**Ein Museum für erfolgreiches Einwerben von Schenkungen zu „bestrafen“, indem man ihm dafür 6,5 % kalkulatorische Zinsen als Kosten berechnet, ist wirtschaftlicher und politischer Unsinn.**

---

<sup>12</sup> Dann ist aber zu beachten, dass diese Kosten „sprungfix“ sind: mit Schließung der Einrichtung fallen sie nicht sofort weg.

<sup>13</sup> Definition und Erläuterung siehe im Online-Verwaltungslexikon [www.olev.de](http://www.olev.de)