



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2016

Nr. 16 Kulturorchester des Landes - Wie viel darf Kultur kosten? -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 16 Kulturorchester des Landes
- Wie viel darf Kultur kosten? -**

Die Kulturorchester des Landes hatten in den vergangenen Jahren hohe Zuschussbedarfe. Diese stiegen von 15,7 Mio. € im Jahr 2009 auf 18,6 Mio. € im Jahr 2014.

Die mit der 2006 eingeleiteten Orchesterstrukturreform geplanten Einsparungen wurden nur zum Teil erreicht.

Den Musikern wurden auf Grundlage gesonderter tariflicher Vereinbarung Vergütungen und Zulagen von mehr als 1,1 Mio. € jährlich gewährt, die ihnen nach dem Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern nicht zugestanden hätten.

Die Musiker waren nicht den tarifrechtlichen Möglichkeiten entsprechend ausgelastet.

Ein aussagefähiges Berichtswesen fehlte.

1 Allgemeines

Das Land Rheinland-Pfalz unterhält folgende Kulturorchester, die als Landesbetriebe¹ organisiert sind:

- das Staatsorchester Rheinische Philharmonie in Koblenz,
- die Deutsche Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz in Ludwigshafen und
- das Philharmonische Staatsorchester Mainz.

Nach ihren Organisationsverfügungen sind die Orchester musikkulturelle Repräsentanten des Landes im In- und Ausland. Die Orchester in Koblenz und Mainz sind darüber hinaus vertraglich zu Theaterdiensten verpflichtet.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der drei Orchester untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hoher Finanzierungsbedarf

Die eigenen Einnahmen der Orchester² reichten in den vergangenen Jahren bei Weitem nicht aus, um ihre Ausgaben zu decken. Sie erhielten regelmäßig unmittelbare Zuweisungen des Landes, die sich beispielsweise im Jahr 2014 auf 12,7 Mio. € beliefen. Bei den Orchestern in Koblenz und Mainz kamen Einnahmen aus den Verträgen mit den Theatern hinzu, die selbst zu mehr als 85 % öffentlich finanziert waren. Die Ausgaben der Orchester und die eingesetzten öffentlichen Mittel entwickelten sich wie folgt:

¹ § 26 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

² Ohne die Landeszuweisungen und die Honorare aus den Theaterverträgen.

Entwicklung der Ausgaben und der eingesetzten öffentlichen Mittel

Spielzeit ³	Ausgaben	Landes- zuweisungen ⁴	Einnahmen aus Theaterverträgen (öffentlicher Anteil)	Summe öffentliche Mittel
	Mio. €			
2009	18,8	10,3	5,4	15,7
2010	19,4	11,1	5,5	16,6
2011	20,5	12,0	5,6	17,6
2012	20,3	12,0	5,7	17,7
2013	20,3	12,2	5,6	17,8
2014	21,5	12,7	5,9	18,6

2.2 Orchesterstrukturreform - Ziele nur zum Teil erreicht

Die Landesregierung leitete 2006 eine Orchesterstrukturreform ein. Danach sollten die drei Orchester an ihrem Standort bestehen bleiben, personell verkleinert werden und beim Einsatz der Musiker miteinander kooperieren. Bei den beiden Orchestern in Koblenz und Ludwigshafen sollten ab 2006 zusammen 1,9 Mio. € jährlich eingespart werden. Die Einbeziehung des zuvor in das Staatstheater Mainz eingegliederten Orchesters in die Reform sollte zusätzlich einen Einsparbeitrag für das Land und die Stadt Mainz von 1,3 Mio. € jährlich erbringen⁵.

2.2.1 Planstellen und Personalbudgets

Um das Ziel der Orchesterstrukturreform zu erreichen, sollte einhergehend mit einem festgelegten Personalbudget die Zahl der Planstellen für Musiker bei den drei Orchestern von 253 auf 212 reduziert werden⁶. Allerdings wurden im Haushalt 2015 noch 227 Stellen für Musiker ausgewiesen. Dies sind 15 Stellen mehr, als mit der Strukturreform angestrebt wurden.

Dauerhaft sind 26 Stellen für Musiker entfallen. Das entspricht aktuell Personalausgaben von 1,8 Mio. € jährlich. Bei konsequenter Umsetzung des geplanten Stellenabbaus wäre eine weitere Ersparnis von 1,0 Mio. € jährlich möglich gewesen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, es hätten weitere Musiker beschäftigt werden können, ohne das vereinbarte Budget zu überschreiten. Das habe ermöglicht, bei den Orchestern mehr Stellen zu besetzen, als während der Orchesterstrukturreform festgeschrieben worden seien. Außerdem sollten bei einer fiskalischen Bewertung der Orchesterstrukturreform die dabei verfolgten kulturpolitischen Ziele berücksichtigt werden.

Hierzu ist anzumerken, dass bei der Festlegung der Personalbudgets offensichtlich den Reformzielen nicht hinreichend Rechnung getragen wurde und nicht alle einzusparenden Stellen berücksichtigt wurden.

³ Die Kulturorchester haben vom Kalenderjahr abweichende Wirtschaftsjahre, die der jeweiligen Spielzeit entsprechen. Aus Gründen der besseren Darstellbarkeit sind die Spielzeiten in Tabellen und Übersichten nur mit dem Jahr bezeichnet, in dem die Spielzeit endete.

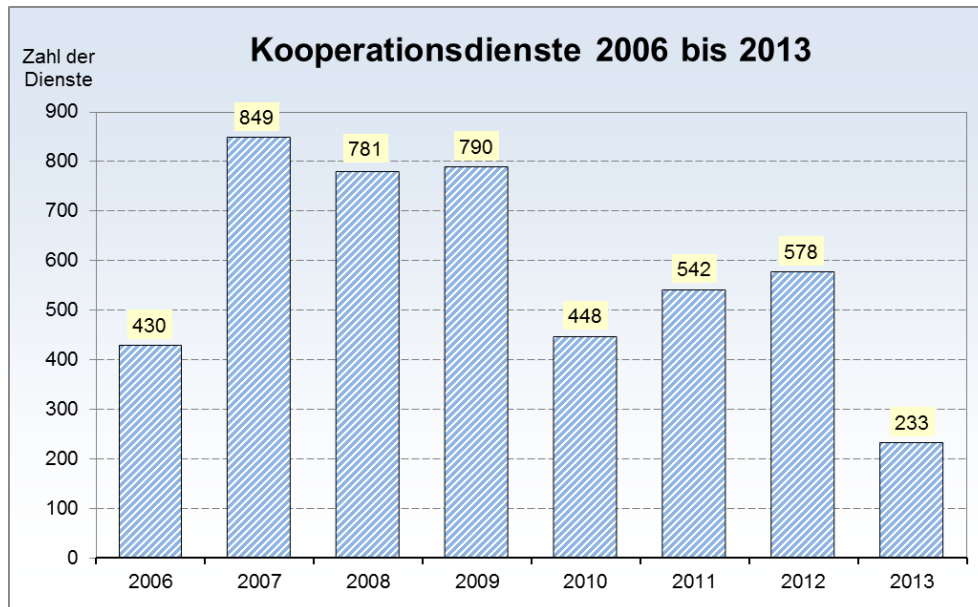
⁴ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (zuvor: Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend), Kapitel 09 51 Landesbetrieb "Philharmonisches Staatsorchester Mainz", Kapitel 09 57 Landesbetrieb "Deutsche Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz" und Kapitel 09 58 Landesbetrieb "Staatsorchester Rheinische Philharmonie", jeweils Titel 682 01 "Zuweisung an den Landesbetrieb ... zum Ausgleich etwaiger Verluste". Die Rechnungsergebnisse der Haushaltsrechnungen weichen wegen der unterschiedlichen Zeiträume von den Buchungen nach Spielzeiten in den Jahresabschlüssen der Landesbetriebe ab.

⁵ Drucksache 14/3738 S. 13.

⁶ Drucksache 14/3780 S. 17.

2.2.2 Kooperationsdienste

Mit der "Inneren Kooperation", das heißt dem unentgeltlichen Austausch von Musikern der Orchester untereinander, sollte zusätzlich der Etat für Aushilfsmusiker entlastet werden. Allerdings wurde das Ziel von 500 Kooperationsdiensten jährlich je Orchester⁷ nicht erreicht. Insgesamt leisteten die Musiker im Rahmen der Kooperation von der Spielzeit 2005/2006 bis 2012/2013 weniger als 4.700 statt der angestrebten 12.000 Dienste.



In dem Diagramm sind die geleisteten Kooperationsdienste je Spielzeit dargestellt.

Die Ausgaben für die Innere Kooperation waren insbesondere wegen des Einsatzes eines Koordinators höher als die hierdurch erzielten Einsparungen von 500.000 €. Diesen standen für den vorgenannten Zeitraum allein Personalausgaben von 536.000 € gegenüber⁸.

Die Funktion des Koordinators entfiel, nachdem sich seit der Spielzeit 2013/2014 nur noch die Orchester in Mainz und Koblenz an der Kooperation beteiligten. Seine Aufgaben übernahmen die Orchesterverwaltungen.

Das Ministerium hat erklärt, rückblickend könne festgestellt werden, dass die Vorgabe von 1.500 Austauschdiensten zu optimistisch gewesen sei. Auswertungen im Verlauf der Spielzeit 2011/2012 hätten gezeigt, dass nur wenige Spielräume für den Austausch von Musikern zwischen den Orchestern vorhanden gewesen seien. Bis zu diesem Zeitpunkt habe die Innere Kooperation noch keine Mehrausgaben verursacht. Weil letztendlich kein wesentlicher Vorteil habe erkannt werden können, sei die Innere Kooperation Mitte 2013 in der bis dahin vorliegenden Form aufgegeben worden.

2.3 Mehrausgaben durch vereinbarte Eingruppierung und Zulagen

Die Musiker der drei Orchester erhielten Vergütungen und Zulagen von mehr als 1,1 Mio. € jährlich, die ihnen nach dem Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern (TVK) nicht zugestanden hätten:

- Das Orchester in Ludwigshafen wurde als Konzertorchester durch gesonderten Tarifvertrag in die höchste Tarifgruppe A eingeordnet. Ausgehend von der

⁷ Drucksache 15/2632.

⁸ Hinzu kamen weitere Sachausgaben, z. B. für Dienstreisen, Büromaterial oder EDV-Ausstattung.

Planstellenzahl und der Instrumentenaufteilung könnten die Musiker nach dem TVK niedriger eingeordnet werden. Die Mehrausgaben aufgrund der höheren Eingruppierung des Orchesters und der gegenüber der Tarifgruppe B erhöhten Zulage betragen 840.000 € jährlich.

- Die Musiker der Orchester in Mainz und Koblenz erhielten vertraglich Zulagen, die ihnen - gemessen an der Größenordnung der Orchester - nach dem TVK nicht zugestanden hätten. Dies verursachte Mehrausgaben von 300.000 € jährlich.

Angesichts der angespannten Haushaltslage des Landes sollten die Möglichkeiten zur Reduzierung dieser Leistungen geprüft werden. Dies hatte der Rechnungshof bereits 2002 bei einer Prüfung der Orchester in Koblenz und Ludwigshafen angeregt⁹.

Das Ministerium hat erklärt, die Eingruppierung des Orchesters in Ludwigshafen habe schon vor der Orchesterstrukturreform bestanden und sei auch nach Auslaufen des letzten Haustarifvertrags im Juli 2013 erhalten geblieben. Mit der höchsten Eingruppierung hätten die Qualität des Orchesters gesichert und die besonderen Belastungen durch Konzertreisen ausgeglichen werden sollen. Ein Ergebnis der Orchesterstrukturreform sei gewesen, die vorhandenen Zulagen für die Musiker beizubehalten. Die Zulagen seien als Erläuterungen zu den vom Landtag verabschiedeten Haushaltsplänen der Orchester ersichtlich.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 zugesagt hatte, die Berechtigung übertariflicher Leistungen zu prüfen. Die Zulagen sollten in das zu verhandelnde Gesamtpaket der zu dieser Zeit anstehenden Orchesterstrukturreform aufgenommen werden⁹. Obwohl sich die Zahl der Musiker seitdem verringerte, wurden die Eingruppierungen und Zulagen beibehalten. Da - wie bereits dargestellt - nicht die geplante Personenzahl eingespart wurde, wäre im Zuge der Reform eine Überprüfung der Zahlung der Zulagen erforderlich gewesen¹⁰.

2.4 Auslastung der Musiker - tarifliche Obergrenzen unterschritten

Die tariflichen Obergrenzen für die von den Musikern zu erbringenden Dienste wurden nicht ausgeschöpft. Die hohen Streicher (Violine und Viola), die üblicherweise am häufigsten eingesetzt werden, waren in den Spielzeiten 2009/2010 bis 2013/2014 im Durchschnitt zu 71 % (Orchester in Ludwigshafen), 78 % (Orchester in Mainz) und 84 % (Orchester in Koblenz) ausgelastet. Bei den anderen Instrumentengruppen war die Beanspruchung niedriger. Zum Teil wurden weniger als zwei Drittel der leistbaren Dienste erbracht, beispielsweise bei den Oboen, den Klarinetten, den Fagotten, den Hörnern, der Tuba oder der Harfe.

Vor diesem Hintergrund sollte eine höhere Auslastung der Musiker angestrebt werden. So könnten durch Konzerte und Proben nicht ausgeschöpfte Dienste zum Beispiel auch in der Kinder- und Jugendbildung für musikpädagogische Projekte genutzt werden. Hierzu sind die Musiker tarifvertraglich verpflichtet.

⁹ Jahresbericht 2002, Tz. 23 - Landesbetriebe Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz und Staatsorchester Rheinische Philharmonie - (Drucksache 14/1880), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2002 des Rechnungshofs (Drucksache 14/2168 S. 20), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/2320 S. 15), Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52 S. 3513), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 (Drucksache 14/2813 S. 9). In dem Schlussbericht hat die Landesregierung erklärt, soweit Einsparungen bei den beiden Staatsorchestern in Koblenz und Ludwigshafen von jährlich 1,9 Mio. € ab 2006 nicht durch anderweitige kostendämpfende Maßnahmen, wie beispielsweise dem Verzicht auf außertarifliche Leistungen erzielt werden könnten, sei es erforderlich, die Orchester in Koblenz und Ludwigshafen zu verkleinern.

¹⁰ Protokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur am 6. Februar 2004 - TOP 3.

Das Ministerium hat erklärt, die fehlende Ausschöpfung der Dienstobergrenzen stelle keinen Einzelfall dar und sei als "branchenüblich" zu betrachten. Die Zahl der nicht ausgeschöpften Dienste sei aber grundsätzlich zu hinterfragen. Eine höhere Dienstauslastung bei den Orchestern in Ludwigshafen und Mainz sei anzustreben.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass auch für das Orchester in Koblenz Möglichkeiten zur höheren Auslastung geprüft werden.

2.5 Kalkulation der Konzerte - hinreichende Finanzplanung und -kontrolle fehlte

Bei Kulturorchestern können regelmäßig nicht alle Ausgaben durch eigene Einnahmen gedeckt werden. Allerdings könnten eine Finanzplanung und -kontrolle zu einer Begrenzung der Unterdeckung beitragen.

Das Orchester in Koblenz erstellte Einnahme-Ausgabe-Rechnungen lediglich für Sonderprojekte. Das Orchester in Ludwigshafen berechnete vereinzelt die finanziellen Auswirkungen überwiegend von Auslandstourneen vorab überschlägig und erstellte Endabrechnungen. Weitere Kalkulationen zu geplanten oder durchgeführten Veranstaltungen wurden nicht vorgelegt.

Kostenvoranschläge und Nachkalkulationen sind für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und zur Erfolgskontrolle unentbehrlich.

Vor der Durchführung von Veranstaltungen sollten die Kosten sorgfältig kalkuliert und zwischen den finanziellen Belastungen und den Landesinteressen abgewogen werden. Auslandskonzertreisen, die erfahrungsgemäß hohe Fehlbeträge verursachen, sollten zudem einem Genehmigungsvorbehalt des zuständigen Ministeriums unterworfen werden. Bereits bei einer früheren Prüfung hatte der Rechnungshof eine derartige Vorgehensweise empfohlen. Die Landesregierung hatte dies auch zugesagt¹¹.

Das Ministerium hat erklärt, die Orchester würden im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht aufgefordert, die finanziellen Auswirkungen von Veranstaltungen sorgfältig zu planen und einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Auslandsreisen der Orchester sollen künftig der Genehmigung des zuständigen Ministeriums bedürfen. Es sei geplant, diesen Genehmigungsvorbehalt in die neu zu erarbeitenden Organisationsverfügungen aufzunehmen.

2.6 Berichtswesen - Leistungskennzahlen fehlten

Präzise Aufgabenbeschreibungen der Orchester lagen nicht vor. Die Organisationsverfügungen regelten nicht hinreichend, was als Konzert, öffentliche Aufführung oder Theaterdienst zu werten ist. Es fehlte an einheitlichen Standards für die Meldung von Konzerten und Besucherzahlen. Die Folge war eine uneinheitliche Praxis der statistischen Erfassung.

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Orchester beurteilen zu können, bedarf es neben den Rechnungsergebnissen Angaben zu

- öffentlichen Aufführungen und Konzerten,
- Besucherzahlen,
- Diensten und Auslastungsgrad des Orchesters, der Stimmen und der Musiker,
- Diensterleichterungen und Nebentätigkeiten der Musiker und
- der Eigenfinanzierungsquote.

¹¹ Jahresbericht 1987, Tz. 32 – Staatsorchester - (Drucksache 11/810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1987 des Rechnungshofs (Drucksache 11/1133 S. 30), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 11/1838 S. 19), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1986 (Drucksache 11/2601 S. 7).

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Aufgaben der Landesorchester würden in neu zu entwerfenden Organisationsverfügungen präziser beschrieben. Bei der Ausgestaltung des neu einzuführenden Controllingsystems würden die Empfehlungen des Rechnungshofs mit einfließen.

2.7 Vergabe von Aufträgen - Vorteile des Wettbewerbs blieben ungenutzt

Ohne die erforderliche Ausschreibung¹² und ohne Vergleichsangebote eingeholt zu haben, beauftragte das Orchester in Ludwigshafen eine Konzertagentur mit der Betreuung einer Konzertreihe. In den Jahren 2009 bis 2013 zahlte das Orchester mehr an die Agentur, als es aus den Ticketverkäufen für die Veranstaltungen einnahm. Lediglich 2014 erzielte das Orchester einen geringen Überschuss¹³.

Die gleiche Agentur erbrachte aufgrund mündlicher Absprachen auch Leistungen für eine weitere Konzertreihe.

Das Ministerium hat erklärt, die Orchester würden noch einmal ausdrücklich sowohl auf die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften als auch auf die notwendige Fixierung von Verträgen in Schriftform hingewiesen.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine höhere Auslastung der Musiker anzustreben,
- b) durch Vor- und Nachkalkulation von Konzerten, Konzertreihen und -reisen die Grundlagen für eine wirtschaftliche Planung, Durchführung und Abwicklung zu schaffen,
- c) Auslandsreisen einem Genehmigungsvorbehalt des zuständigen Ministeriums zu unterwerfen,
- d) die Aufgaben der Orchester präziser zu beschreiben und Leistungskennzahlen darzustellen,
- e) darauf hinzuwirken, dass Aufträge unter Beachtung des Vergaberechts erteilt werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei künftigen Tarifverhandlungen anzustreben, dass Eingruppierungen und Zulagen entsprechend den Vorgaben des Tarifvertrags für die Musiker in Kulturorchestern (TVK) zurückgeführt werden,
- b) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und d zu berichten.

¹² Nr. 2.2. in Verbindung mit Nr. 4.1 der Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz" vom 29. Juli 2004 - MinBl. S. 303, seit Juli 2014 Nr. 2.2 in Verbindung mit Nr. 3.1 der Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz" vom 24. April 2014 - MinBl. S. 48 in Verbindung mit der Verdingungsordnung für Leistungen Teil A Abschnitt 1 (VOL/A) - in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2011 (BGBl. I S. 802).

¹³ Im Zeitraum 2009 bis 2014 standen den Einnahmen von 348.000 € Zahlungen von 376.000 € an die Agentur gegenüber.