



Bericht

an die
Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und
Medien

nach § 88 Abs. 2 BHO

Organisation, Aufgabenverteilung und Steuerung bei
der Stiftung Preußischer Kulturbesitz

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 1 - 2019 - 0172

Bonn, den 13. Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|---|----|
| 0 | Zusammenfassung | 4 |
| 1 | Einleitung | 11 |
| 2 | Reformbedarf der Stiftung | 11 |
| 2.1 | Koalition | 11 |
| 2.2 | Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien | 11 |
| 2.3 | Prüfungen des Bundesrechnungshofes | 13 |
| 3 | Governance der Stiftung | 13 |
| 3.1 | Organe und Regelungsstrukturen | 13 |
| 3.1.1 | Würdigung und Empfehlung | 15 |
| 3.1.2 | Stellungnahme der BKM | 15 |
| 3.1.3 | Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes | 16 |
| 3.2 | Organisation | 16 |
| 3.2.1 | Zentrale Aufgabenwahrnehmung | 18 |
| 3.2.2 | „Einer für alle“ | 21 |
| 3.2.3 | Dezentrale und parallele Aufgabenwahrnehmung | 22 |
| 3.2.4 | Würdigung und Empfehlung | 26 |
| 3.2.5 | Stellungnahme der BKM | 27 |
| 3.2.6 | Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes | 28 |
| 3.3 | Interne Kontrollsysteme | 29 |
| 3.3.1 | Qualitätsmanagement | 29 |
| 3.3.2 | Controlling | 30 |
| 3.3.3 | Interne Revision | 31 |
| 3.3.4 | Korruptionsprävention | 32 |
| 3.3.5 | Sondervermögen | 33 |
| 3.3.6 | Würdigung und Empfehlung | 34 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.3.7 | Stellungnahme der BKM | 36 |
| 3.3.8 | Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes | 36 |
| 4 | Raumbedarf der Hauptverwaltung | 37 |
| 5 | Aufsichts- und Steuerungsaufgaben der BKM | 39 |
| 5.1 | Rechtsaufsicht | 39 |
| 5.2 | Gremienvertretung | 40 |
| 5.3 | Entlastungsverfahren, Wirtschaftsprüfer | 40 |
| 5.4 | Würdigung und Empfehlung | 41 |
| 5.5 | Stellungnahme der BKM | 41 |
| 5.6 | Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes | 42 |
| 6 | Finanzierung der Stiftung | 42 |
| 6.1 | Würdigung und Empfehlung | 44 |
| 6.2 | Stellungnahme der BKM | 44 |
| 6.3 | Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes | 44 |
| 7 | Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes | 44 |
| 7.1 | Stellungnahme der BKM | 47 |
| 7.2 | Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes | 47 |

0 Zusammenfassung

Unter dem Dach der Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung) mit Sitz in Berlin sind fünf Einrichtungen vereint: Die Staatlichen Museen zu Berlin mit ihren 15 Sammlungen, die Staatsbibliothek zu Berlin, das Geheime Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz, das Ibero-Amerikanische Institut und das Staatliche Institut für Musikforschung. Die Stiftung untersteht der Rechtsaufsicht der Beauftragten für Kultur und Medien (BKM) (Tz 1).

0.1 Gemäß Koalitionsvertrag vom 14. März 2018 soll die Stiftung „... strukturell an die Anforderungen eines modernen Kulturbetriebs mit internationaler Ausstrahlung auf Grundlage einer Evaluierung durch den Wissenschaftsrat“ angepasst werden. Die BKM sah einen über Jahre angewachsenen Reformstau bei der Stiftung. Sie beauftragte den Wissenschaftsrat im Jahr 2018, die Struktur der Stiftung zu evaluieren. Das Gutachten des Wissenschaftsrates schlägt vor, die Dachstruktur der Stiftung mit Präsidium und gemeinsamer Hauptverwaltung (HV) für die fünf Einrichtungen aufzulösen. Die Staatlichen Museen zu Berlin, die Staatsbibliothek zu Berlin, das Geheime Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz und das Ibero-Amerikanische Institut sollten seiner Auffassung nach jeweils organisatorisch verselbstständigt werden. Der Stiftungsrat hat die Einschätzungen des Wissenschaftsrates zur aktuellen Situation der Stiftung geteilt und den dringenden Reform- und Handlungsbedarf bestätigt. Er beschloss, eine Reformkommission unter Vorsitz der BKM einzusetzen. Darin sind Bund, Länder, Präsident, Vizepräsident und die Vertretung einer SPK-Einrichtung vertreten. Angestrebt sei, eine Roadmap mit Zielen, Varianten und Meilensteinen für den angehenden Reformprozess zu erarbeiten (Tzn. 2.1, 2.2).

0.2 Der Bundesrechnungshof hat untersucht, inwieweit die Stiftung Empfehlungen seiner bisherigen Prüfungen des Jahres 2018 umgesetzt hat. Zusätzlich hat er insbesondere ihre Steuerung und Organisation geprüft. Seine Prüfungserkenntnisse fasst er im vorliegenden Beratungsbericht mit dem Ziel zusammen, den Handlungsbedarf zu verdeutlichen, der aus seiner Sicht bei den anstehenden Überlegungen zur Neuorientierung der Stiftung zu berücksichtigen ist (Tz. 2.3).

- 0.3 Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat als oberstes Beschlussorgan, der Präsident und der Beirat. Daneben hat die Stiftung zahlreiche weitere Gremien und Entscheidungsstrukturen. Auch die Einrichtungen der Stiftung besitzen interne Regelungsstrukturen, die häufig aus der Tradition der Einrichtungen entstanden sind. Der Bundesrechnungshof hat der Stiftung empfohlen, in dem nun anstehenden Reformprozess auch dies zu bewerten und gegebenenfalls anzupassen.

Die BKM hat dargelegt, es sei gemeinsames Ziel der Reformkommission, insbesondere auch Zuständigkeitsfragen und Verantwortlichkeiten zukünftig transparenter, flacher und klarer zu regeln. Die BKM werde die Strukturreform der Stiftung innerhalb der Reformkommission und im politischen Bereich vorantreiben.

Der Bundesrechnungshof bewertet die dargelegte Zielsetzung der Stiftung und der Reformkommission positiv. Angesichts der vom Wissenschaftsrat vorgeschlagenen Zerschlagung der Dachstruktur der Stiftung sollte diese Zielsetzung in dem aktuellen Diskussionsprozess nicht untergehen, sondern konsequent umgesetzt werden (Tz. 3.1).

- 0.4 Die Stiftung hat eine heterogene Organisationsstruktur. Sie nimmt Aufgaben teils zentral in der HV wahr. Andere Aufgaben sind dezentral bei den Einrichtungen angesiedelt. Wieder andere werden sowohl in den Einrichtungen als auch in der HV wahrgenommen. Weitere Aufgaben sind Einrichtungen nach dem Prinzip „Einer für alle“ zugeordnet. Um ihre Organisationsstruktur zu verbessern, hat die Stiftung zahlreiche Projekte angestoßen. Ein klares, strukturiertes und auf einer systematischen Analyse fußendes Organisationskonzept hat sie noch nicht entwickelt. Nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes hatte sie ihre Bemühungen zur Einrichtung effizienter übergreifender Strukturen nicht konsequent umgesetzt. Sie werden teils durch Kompromiss- oder Mischlösungen überlagert. Andere scheiterten an überkommenen und teilweise unklaren internen Regelungen. Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass die Stiftung klar und transparent definiert, in welchen Bereichen eine effizienzorientierte zentrale Aufgabenwahrnehmung möglich und sinnvoll ist.

Die BKM hat die Auffassung vertreten, aufgrund der Analyse des Wissenschaftsrates bedürfe es keiner weiteren stiftungsinternen Analyse. Der jetzt begonnene Reformprozess auf Basis des Gutachtens werde auch Aufgabenkritik und strategische Schwerpunktsetzung umfassen.

Zudem würden im Zuge der Reform der Stiftung Querschnittsaufgaben wie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit daraufhin untersucht, ob und wie diese effizienter (zentral oder dezentral) gestaltet werden können.

Die Stiftung habe parallel zur Reformkommission eine stiftungsinterne Arbeitsgruppe „Strategiekommission“ eingerichtet, in der innerhalb des Reformprozesses mögliche Verbesserungen und sinnvolle Verschlan- kungen von Arbeitsprozessen benannt werden sollen, um zeitnah Ver- änderungen vornehmen zu können. Die Reformkommission habe sich zum Ziel gesetzt, im Sommer nächsten Jahres erste Richtungsent- scheidungen zu empfehlen, die dem Stiftungsrat vorgelegt werden sol- len.

Der Bundesrechnungshof geht nicht davon aus, dass auf der Basis des vom Wissenschaftsrat vorgeschlagenen Organisationsmodells bei der Aufgabenkritik alle Synergieeffekte identifiziert werden können, da es diesem an einer gemeinsamen Dachstruktur mangelt. Er empfiehlt, sich nicht zu lange im Diskussionsprozess in verschiedenen Reformgre- mien aufzuhalten. Dies bindet erhebliche Kapazitäten. Vielmehr sollten nunmehr bereits erkannte und angegangene Reformschritte konse- quent umgesetzt und die entscheidenden Organisationseinheiten mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden (Tz. 3.2).

- 0.5 Gerade in einer Großorganisation wie der Stiftung ist es von zentraler Bedeutung, interne Kontrollsysteme zu nutzen. Die Stiftung hatte dies erst in Ansätzen erkannt und umgesetzt. So verfügte sie nicht über ein alle Einrichtungen umfassendes systematisches Qualitätsmanagement- System. Auch ein Controlling war noch in der Planungsphase. Die In- terne Revision kann ihre Unterstützungsfunktion für die Leitung nur ef- fektiv wahrnehmen, wenn sie keine sachfremden Aufträge zu erfüllen hat und personelle Ressourcen gegeben sind. Das Konzept zur Korrup- tionsprävention war erstellt, aber noch nicht wirksam eingeführt. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in der Anlagerichtlinie waren

überwiegend allgemein und unbestimmt beschrieben. Dies erschwerte es, die darin niedergelegten Kontroll-, Steuerungs- und Berichtspflichten in die Praxis umzusetzen. Der Bundesrechnungshof hat der Stiftung empfohlen, die anstehenden Reformüberlegungen auch dazu zu nutzen, ihre internen Kontrollsysteme zu stärken. Erst damit kann sie rechtzeitig Potenziale für wirksameres und wirtschaftliches Handeln erkennen

Zu den Maßnahmen zur Korruptionsprävention der Stiftung hat die BKM mitgeteilt, dass eine Arbeitsgruppe Korruptionsprävention das Ziel habe, ein entsprechend umfassendes Konzept zu erstellen. Dieses solle Leitlinie und Handreichung zu sämtlichen Inhalten und Maßnahmen einer wirksamen und nachhaltigen Korruptionsprävention sowie zum Umgang mit Korruptionsanzeichen und Korruptionsvorfällen in der Stiftung sein. Zur Verwaltung des Sondervermögens habe die Stiftung eine Anlagerichtlinie erarbeitet. Diese sei mit der BKM und dem Bundesministerium der Finanzen abgestimmt und zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten und werde seitdem konzeptionell fortgeschrieben.

Die Maßnahmen der Stiftung zur Korruptionsprävention und zur Anlagenrichtlinie bewertet der Bundesrechnungshof positiv. Er erwartet, dass das Konzept zur Korruptionsprävention nunmehr zeitnah erarbeitet wird (Tz. 3.3).

- 0.6 Die Stiftung beschreibt die Raumsituation an den verschiedenen Standorten der HV als unzureichend. Der Bundesrechnungshof hat ihr empfohlen, bei den anstehenden Reformbestrebungen konkret zu ermitteln, mit welchem Personalbedarf sie mittelfristig für die HV rechnen kann. Bei der anschließenden Liegenschaftssuche sollte sie anstreben, kleinere Standorte aufzugeben und Personal möglichst in einem Objekt zusammenzuführen (Tz. 4).
- 0.7 Von wesentlicher Bedeutung für das Gelingen der geplanten Reformvorhaben ist eine weiterhin aktive und wirksame Fachaufsicht. Die Mehrfachfunktion des rechtsaufsichtführenden Referats der BKM – Referentenkommission Stiftungsrat, Rechtsaufsicht, Zuweisungsgeber – kann zu Kollisionen zwischen den Interessen der Stiftung und der

Aufsicht führen. Der Bundesrechnungshof hat der BKM eine unbeeinflusste, am Bundesinteresse ausgerichtete Entscheidungspraxis empfohlen.

Die BKM hat das rechtsaufsichtführende Referat personell gestärkt. Durch konkrete Vorgaben zur Gremienarbeit und durch Abschichtung der Zuwendungsbewilligungen auf nachgeordnete Bereiche der Bundesverwaltung will sie Interessenkollisionen reduzieren.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Maßnahmen der BKM an und erwartet, dass sie diese konsequent umsetzt (Tz. 5).

- 0.8 Die Stiftung wird gemeinsam vom Bund und den Ländern finanziert. Der Bund übernimmt 75 % des öffentlich getragenen Teils des Betriebshaushalts. Im Jahr 2003 entließ er das Land Berlin aus seinen Verpflichtungen zur Mitfinanzierung der Bauinvestitionen der Stiftung und finanziert diese seither allein. Im Jahr 2020 beläuft sich das Gesamtbudget der Stiftung auf 336 Mio. Euro. Davon zahlt der Bund 146 Mio. Euro für den Betriebshaushalt und 116 Mio. Euro für den Bauhaushalt. Für den Bundesrechnungshof ist das Spannungsverhältnis zwischen dem Errichtungsgesetz in Verbindung mit der Satzung der Stiftung und den sich aus den Finanzierungsabkommen ergebenden abweichenden Finanzierungsregelungen nicht dauerhaft akzeptabel. Die BKM hat mitgeteilt, die Reformkommission werde die Empfehlungen des Wissenschaftsrates erörtern. Sie selbst werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und sich in der Reformkommission für eine stringente Neuregelung der Finanzierung der Stiftung einsetzen.

Die vom Wissenschaftsrat ausgesprochenen Empfehlungen würden voraussichtlich zu Mehrbelastungen des Bundes führen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die BKM in der weiteren Diskussion der Finanzierungsregelungen die wirtschaftlichen Interessen des Bundes vertritt (Tz. 6).

- 0.9 Wie auch der Wissenschaftsrat hat der Bundesrechnungshof strukturelle Defizite und eine zu wenig effizienzorientierte Ressourcenverteilung in der Stiftung festgestellt. In seinen Augen hemmt ein fort dau-

erndes Spannungsfeld zwischen zentralen und dezentralen Strukturen das Tempo und die Wirksamkeit der Reformschritte in der Stiftung. Auch das Festhalten an überkommenen, teilweise überholten und unklaren Regelungen erschwert Veränderungen. Allerdings ist der Bundesrechnungshof mit seinen Empfehlungen trotz ähnlicher Feststellungen zu einem anderen Fazit als der Wissenschaftsrat gelangt. Bei der von ihm vorgeschlagenen Auflösung der gemeinsamen Dachstruktur der Einrichtungen der Stiftung müssten diese ihre Steuerungs- und Verwaltungsaufgaben selbst wahrnehmen. Um die erforderliche Professionalität der Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, müssten sie dann einen eigenen und hinreichend mit Personal- und Sachmitteln ausgestatteten Verwaltungsapparat aufbauen. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass dies zu einem erheblichen Mehraufwand und zu Mehrausgaben bei allen Beteiligten führen würde. Auch würde die zusätzliche Belastung mit Verwaltungsaufgaben es den Einrichtungen erschweren, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. In Fragen der Verwaltung und der Wahrnehmung übergreifender Steuerungsaufgaben sollten daher grundsätzlich zentrale Strukturen angestrebt werden. So lassen sich die Professionalität der Aufgabenwahrnehmung sicherstellen und die damit verbundenen Synergieeffekte ausschöpfen. Er hat daher der Stiftung empfohlen, die Arbeit der Reformkommission insbesondere wie folgt zu unterstützen:

- Sie strebt in Fragen der Verwaltung und Wahrnehmung übergreifender Steuerungsaufgaben grundsätzlich zentrale Strukturen an.
- Sie legt aufgrund einer systematischen Analyse fest, auf welcher Ebene welche Aufgaben wahrgenommen werden. Auf dieser Grundlage ermittelt sie den Personalbedarf nach sachlichen Notwendigkeiten und Effizienzgesichtspunkten.
- Sie setzt die erforderlichen Reformentscheidungen konsequent, zielgerichtet und nachvollziehbar um.
- Sie ordnet die Verantwortung für die weitere organisatorische Entwicklung klar zu und lässt sie auf der Grundlage professionalisierter Instrumente wahrnehmen.

Zudem hat er der BKM empfohlen, diesen Prozess durch eine aktive und klar am Bundesinteresse ausgerichtete Wahrnehmung ihrer Aufsichtsverantwortung zu unterstützen.

Nach Angaben der BKM werde die Reformkommission die Ergebnisse und Empfehlungen des Wissenschaftsrates kritisch und konstruktiv bewerten und anschließend eine Roadmap mit Zielen und Meilensteinen vorlegen. Sie habe sich zum Ziel gesetzt, Mitte nächsten Jahres dem Stiftungsrat Vorschläge für eine Richtungsentscheidung zur Zukunft der Stiftung zu unterbreiten. Bei diesem Prozess und den Abwägungen würden die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes einbezogen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine abweichende Auffassung zu den organisatorischen und finanziellen Empfehlungen des Wissenschaftsrates. Er wird den weiteren Reformprozess daher aufmerksam begleiten (Tz. 7).

1 Einleitung

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung)¹ mit Sitz in Berlin ist eine der größten Kultureinrichtungen weltweit. Sie betreibt außerdem Forschung zu Geistes- und Sozialwissenschaften. Unter ihrem Dach sind fünf Einrichtungen vereint:

- Die Staatlichen Museen zu Berlin (SMB) mit ihren 15 Sammlungen,
- die Staatsbibliothek zu Berlin (SBB),
- das Geheime Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz (GStA),
- das Ibero-Amerikanische Institut (IAI) und
- das Staatliche Institut für Musikforschung (SIM).

Die Stiftung ist im Jahr 1957 mit dem Gesetz über die Errichtung einer Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ gegründet worden. Mit der Einheit Deutschlands sind viele Gebäude und Sammlungen hinzugekommen. Heute ist die Stiftung mit rund 270 Mio. Euro die zweitgrößte Zuschussempfängerin im Haushalt der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM). Als bundesunmittelbare Stiftung des öffentlichen Rechts untersteht sie der Rechtsaufsicht der BKM. Diese prüft auch die Rechnung und die Haushalts- und Wirtschaftsführung nach § 109 Absatz 2 BHO.

2 Reformbedarf der Stiftung

2.1 Koalition

Gemäß Koalitionsvertrag vom 14. März 2018 soll die Stiftung *„angesichts der aktuellen Herausforderungen ... gemeinsam mit den Ländern ... strukturell an die Anforderungen eines modernen Kulturbetriebs mit internationaler Ausstrahlung auf Grundlage einer Evaluierung durch den Wissenschaftsrat“* angepasst werden.

2.2 Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

Nach Einschätzung der BKM waren nach der Herstellung der Einheit Deutschlands in den 1990er-Jahren wichtige Reformen bei der Stiftung aufgeschoben worden. Der Fokus lag in dieser Zeit auf der Zusammenführung vormals

¹ In den zitierten Dokumenten wird die Stiftung häufig mit der Abkürzung „SPK“ bezeichnet.

getrennter Sammlungen. In den Jahren 2000 bis 2009 seien der Haushalt mehrere Male nach unten angepasst, Personal eingespart und der Bau-Etat verringert worden.

Die zentrale Verwaltung der Stiftung sei trotz Bemühungen zur Modernisierung sehr reformbedürftig; das Aufgabenvolumen sei zu komplex. Prozesse sollten stärker zentralisiert werden. Außerdem führten Doppelstrukturen, beispielsweise in der Pressearbeit, sowohl in der Hauptverwaltung (HV), als auch in den einzelnen Einrichtungen zu Reibungsverlusten.²

Die BKM bat über das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit Schreiben vom 3. Juli 2018 den Wissenschaftsrat, eine Strukturevaluation der Stiftung durchzuführen. Dieser sollte insbesondere die Schwerpunkte Governance (Doppelstrukturen, Finanzierung, Zentralisierung oder Dezentralisierung), Service- und Dienstleistungsorientierung, Forschungspolitik sowie Digitalisierung begutachten.

Das Gutachten des Wissenschaftsrates liegt seit Juli 2020 vor. Danach sollen

- die Dachstruktur der Stiftung mit einem Präsidium und einer gemeinsamen HV für die Stiftung und die fünf Einrichtungen aufgelöst und
- die SMB, die SBB, das GStA und das IAI jeweils organisatorisch verselbstständigt werden.

Diese Maßnahmen hält der Wissenschaftsrat für geeignet, um Steuerungsprobleme, Kompetenzüberschneidungen sowie Verwaltungsmehraufwand abzubauen.

Der Stiftungsrat teilte die Einschätzungen des Wissenschaftsrates zur aktuellen Situation der Stiftung und bestätigte den dringenden Reform- und Handlungsbedarf. Er beschloss, eine Reformkommission unter Vorsitz der BKM einzusetzen, in der Bund, Länder, Präsident, Vizepräsident und die Vertretung einer SPK-Einrichtung mitwirken. Angestrebt war, eine Roadmap mit Zielen, Varianten und Meilensteinen für den angehenden Reformprozess zu erarbeiten. Erste Reformmaßnahmen sollten so bald wie möglich umgesetzt werden.

² Protokoll vom 9. Januar 2019 zu Top 1 der Sitzung der Arbeitsgruppe Strukturevaluation der Stiftung am 4. Dezember 2018.

2.3 Prüfungen des Bundesrechnungshofes

Bei seinen Prüfungen „Ausgewählte Fragen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz“ im Jahr 2018 hatte der Bundesrechnungshof teils gravierende Mängel in verschiedenen Bereichen des Verwaltungshandelns der Stiftung festgestellt. Seine Prüfungsergebnisse hatte er in mehreren Teilprüfungsmitteilungen niedergelegt und mit der Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 19. August 2019 zusammengefasst.

Die seinerzeit festgestellten Mängel waren für den Bundesrechnungshof im Jahr 2020 unter anderem Anlass, der Frage nachzugehen, inwieweit die Stiftung ihr Verwaltungshandeln in den geprüften Themenfeldern verbessert hat. Darüber hinaus hat er übergreifend Aspekte der Steuerung, der Organisation und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung der Stiftung untersucht.

Die Erkenntnisse aus diesen Prüfungen fasst der Bundesrechnungshof in diesem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zusammen, um die aktuell begonnenen Reformbemühungen der Stiftung zu unterstützen und mit weiteren Impulsen zu versehen. Die Stellungnahme der BKM vom 23. November 2020 zu dem Entwurf des Berichts hat er dabei berücksichtigt.

3 Governance der Stiftung

3.1 Organe und Regelungsstrukturen

Die Stiftung verfügt über drei Organe.

- Der Stiftungsrat ist das oberste Beschlussorgan der Stiftung. In ihm sind die Bundesregierung und alle 16 Bundesländer vertreten. Er wählt den Präsidenten der Stiftung und genehmigt den jährlichen Haushalt.
- Der Präsident leitet die Stiftung. Er ist gesetzlicher Vertreter und Repräsentant der Stiftung und Dienstvorgesetzter ihrer Beschäftigten. Ihm unterstellt ist die HV, die vom Vizepräsidenten geleitet wird. Mit ihrer Unterstützung setzt er Entscheidungen des Stiftungsrates sowie die in seiner eigenen Zuständigkeit liegenden Angelegenheiten um.
- Der Beirat der Stiftung hat die Aufgabe, den Stiftungsrat und den Präsidenten mit unabhängigem, externem Sachverstand zu beraten. Er besteht aus

15 Mitgliedern, die für fünf Jahre berufen werden. Das Vorschlagsrecht steht den Regierungen des Bundes und der Länder zu. Der Beirat bildet eine Bibliotheks- und eine Museumskommission.

Neben ihren satzungsrechtlichen³ Organen verfügt die Stiftung über verschiedene weitere Gremien und Entscheidungsstrukturen. So gibt es für einzelne Einrichtungen wissenschaftliche Beiräte, deren Mitglieder zugleich dem Beirat der Stiftung angehören.

Im Jahr 2008 setzte der Präsident der Stiftung zusätzlich das Stiftungsdirektorium ein. Es dient dem Informationsaustausch sowie der Beratung der strategischen Ausrichtung der Stiftung zwischen ihm und den Einrichtungsleitungen.

Die Einrichtungen der Stiftung verfügen über interne Regelungsstrukturen, die aus deren Tradition und ihrem jeweiligen spezifischen Regelungsbedarf abgeleitet worden sind.⁴

- So handeln die SMB auf der Grundlage eines seit dem Jahr 1835 weitgehend unveränderten Statuts.⁵ An ihrer Spitze steht der Generaldirektor. Er vertritt die SMB gegenüber der Öffentlichkeit und dem Präsidenten der Stiftung. Er ist an die Weisungen des Präsidenten und des Stiftungsrates gebunden. Er ist Vorgesetzter aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SMB. Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben ist ihm die Generaldirektion unmittelbar zugeordnet. Die einzelnen Museen und Institute werden von den Direktorinnen und Direktoren selbstständig geleitet. Zur gegenseitigen Unterrichtung, Beratung und Beschlussfassung sind verschiedene Konferenzen eingerichtet.
- Die SBB ist intern vergleichbar organisiert. Sie wird von einer Generaldirektorin geleitet. Nach den Ausführungen der Stiftung zu ihrer Governance *„beruht die innere Verfassung der SBB auf einer langjährigen eingeübten Praxis“*. Ihre interne Struktur und Zusammenarbeit sind in einer Geschäftsordnung niedergelegt.⁶ Nach dieser entscheidet grundsätzlich die Generaldirektion der SBB über die Einrichtung oder Veränderung ihrer Organisa-

³ Verordnung über die Satzung der Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ in der Fassung vom 15. April 2015 (Satzung).

⁴ Ausführungen der Stiftung für den Wissenschaftsrat zu ihrer Governance, Ziffer 1.1, Seite 13.

⁵ Nummer I 4. des Statuts für die SMB Preußischer Kulturbesitz in der vom Stiftungsrat in seiner 110. Sitzung am 11. Dezember 2000 verabschiedeten Fassung.

⁶ Geschäftsordnung der SBB (Preußischer Kulturbesitz), Stand 12. November 2010.

tionseinheiten. Ab Referatsleiterebene aufwärts entscheidet der Präsident der Stiftung.

- Das GStA wird von einer Direktorin geleitet. Es wird durch eine monatliche Abteilungsleiterversammlung gesteuert.
- Das IAI wird ebenfalls von einer Direktorin geführt. Zentrale Steuerungselemente sind wöchentliche Treffen der Leitungsgruppe und eine monatliche Referatsleitersitzung. Es habe nach Angaben der Stiftung eine „*in der Praxis erprobte, interne Organisations-, Kommunikations- und Entscheidungsstruktur*“.
- Im SIM, das von einem Direktor geleitet wird, werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter viermal im Jahr zu einem „Wissenschaftlichen Colloquium“ eingeladen. Ebenso oft findet ein allgemeines Institutsgespräch statt, in dem unter anderem übergeordnete Themen von allgemeinem Interesse erörtert werden.

3.1.1 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat in den zahlreichen Gremien und unterschiedlichen Regelungsstrukturen der verschiedenen Ebenen eine für die Stiftung kaum zu steuernde Vielfalt gesehen. Auch unter Anerkennung der nicht unerheblichen fachlichen Diversität der Einrichtungen hat er es für dringend geboten gehalten, diese Systeme in geeigneter Weise zu vereinheitlichen und zu verschlanken.

Er hat der Stiftung dringend empfohlen, in dem nun anstehenden Reformprozess auch diesen Aspekt zu bewerten und anzupassen.

3.1.2 Stellungnahme der BKM

Die BKM wie auch die Stiftung haben die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, die in Teilen auch der Analyse des Wissenschaftsrats entspreche, geteilt. Letztgenannter habe in seinem Gutachten vom Juli 2020 der Stiftung eine teilweise bestehende Dysfunktionalität attestiert, die insbesondere auch aus vorhandenen Doppelstrukturen, zahlreichen Hierarchieebenen und ungeklärten Verantwortlichkeiten resultiere. Aus diesem Grund werde die vom Stiftungsrat in seiner Sondersitzung am 19. August 2020 zur Steuerung des Reformprozesses eingesetzte Reformkommission die Ergebnisse und Empfeh-

lungen zu einer Governance-Struktur kritisch und konstruktiv bewerten. Anschließend werde sie dem Stiftungsrat einen Vorschlag zu den weiteren Umsetzungsschritten in Form einer Roadmap vorlegen. Es sei gemeinsames Ziel der Reformkommission, insbesondere auch Zuständigkeitsfragen und Verantwortlichkeiten zukünftig transparenter, flacher und klarer zu regeln. Die BKM werde die Strukturreform der Stiftung innerhalb der Reformkommission und im politischen Bereich vorantreiben.

3.1.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof bewertet die Zielsetzung der Stiftung und der Reformkommission, Zuständigkeitsfragen und Verantwortlichkeiten zukünftig transparenter, flacher und klarer zu regeln, positiv. Angesichts der vom Wissenschaftsrat vorgeschlagenen Zerschlagung der Dachstruktur der Stiftung sollte diese Zielsetzung in dem aktuellen Diskussionsprozess nicht untergehen, sondern konsequent umgesetzt werden.

3.2 Organisation

Aufbau und Abläufe der Stiftung folgten verschiedenen Organisationsprinzipien. Die Bewahrung, Pflege und Ergänzung der kulturhistorischen Sammlungen nahmen grundsätzlich die in der Stiftung zusammengefassten Einrichtungen wahr. Das galt auch für Darstellung und Vermittlung ihrer Arbeit für die Öffentlichkeit sowie die damit verbundenen Forschungsaufgaben.

Die HV der Stiftung verstand sich als zentrale Verwaltung des Präsidenten der Stiftung. Sie arbeitete einerseits als Teil der Leitung der Stiftung in ihrer Gesamtheit und andererseits als zentraler Dienstleister in allen Verwaltungsdingen für die einzelnen Einrichtungen.⁷ Daneben nahmen aber auch einzelne nach dem Prinzip „Einer für alle“ übergreifende Aufgaben für die anderen Einrichtungen wahr. Auch waren Verwaltungsaufgaben dezentral bei den Einrichtungen angesiedelt oder wurden sowohl dort als auch in der HV wahrgenommen.

Das Organisationsreferat der Stiftung ist in der HV eingerichtet. Seine Aufgaben waren, organisatorische Prüfungen durchzuführen und die Aufbau- und

⁷ Leitbild der Stiftung – HV, abgerufen unter <http://www.preussischer-kulturbesitz.de/ueber-uns/hauptverwaltung.html>.

Ablauforganisation der Stiftung zu optimieren. Ferner führte es Personalbedarfsermittlungen durch, betreute das Elektronische Personal-, Organisations- und Stellenplansystem EPOS und bearbeitete Angelegenheiten der Telearbeit.⁸ Eine stiftungsübergreifende Aufgabenkritik mit dem Ziel einer strategischen Schwerpunktsetzung hatte es nicht durchgeführt. Der Bundesrechnungshof hatte der Stiftung in seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 19. August 2019⁹ empfohlen, eine Organisationsuntersuchung durchzuführen und dabei insbesondere die Querschnittsaufgaben zu analysieren. In der Untersuchung sollten die Aufgaben aufgabenkritisch betrachtet, die Prozesse optimiert und darauf basierend die Stellen bemessen werden. Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit es wirtschaftlich wäre, eine oder mehrere Aufgaben in einer Organisationseinheit zu bündeln. Doppelarbeiten, ungleichmäßige Kapazitätsauslastungen, unklare Zuständigkeiten und damit einhergehende Informationsdefizite sollten vermieden werden. Die Stiftung bezifferte ihren Personalmehrbedarf zur Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und zur strategischen Ausrichtung der Organisationsarbeit für das Organisationsreferat auf elf zusätzliche Vollzeitäquivalente (VZÄ).¹⁰

Mit einer Geschäftsordnung soll die Zusammenarbeit einer Organisation sowohl intern als auch mit Dritten geregelt werden. Sie legt Handlungsspielräume, einheitliche Entscheidungsstrukturen und Organisationsgrundsätze fest. Damit ist sie ein wichtiges Element der Governance einer Organisation. Über eine stiftungsweite gemeinsame Geschäftsordnung verfügte die Stiftung nur im Erstentwurf.¹¹ Auch stimmten die Entscheidungsstrukturen in der Praxis teilweise nicht mit den in den Statuten oder Geschäftsordnungen niedergelegten Strukturen der einzelnen Einrichtungen überein. Teilweise wurden Aufgaben in der Praxis abweichend von den Zuständigkeiten wahrgenommen, was zu Unklarheiten in der Aufgabenwahrnehmung führte. Um dies zu beheben und ihre Organisationsstrukturen zu verbessern, hatte die Stiftung zahlreiche Projekte angestoßen.

⁸ Ausführungen der Stiftung für den Bundesrechnungshof vom 6. Februar 2020. <https://www.preussischer-kulturbesitz.de/ueber-uns/hauptverwaltung.html>.

⁹ Gz.: VII 1 - 2018 - 0472/4 vom 19. August 2019.

¹⁰ Ausführung der Stiftung vom 17. Januar 2020 zum Personalbedarf der HV für das Jahr 2021 für den Aufgabenbereich Organisation.

¹¹ Erstentwurf des Vizepräsidenten der Stiftung vom 20. Februar 2020.

3.2.1 Zentrale Aufgabenwahrnehmung

Projekt „Personalarbeit in der SPK“

Im Jahr 2013 beauftragte der Präsident der Stiftung eine interne Projektgruppe, die Personalarbeit zu optimieren. Das Projekt erhielt die Bezeichnung „Personalarbeit in der SPK“ (PAS). Ziel war es, zunächst am Modell der SBB die Personalangelegenheiten in der Stiftung transparenter, effizienter und effektiver zu gestalten und umzusetzen. Die Stiftung wollte die Arbeitszufriedenheit aller Beteiligten verbessern. Das im Projektverlauf zunächst für die SBB entwickelte Konzept einer zentralen Personalverwaltung in der HV übertrug sie im Jahr 2016 einheitlich und gleichzeitig auf alle ihre Einrichtungen.

Für den Prozess der Personalgewinnung sollte künftig gelten, dass allen Personaleinzelmaßnahmen eine strategisch-taktische Personalplanung vorausgeht. Darunter verstand die Stiftung eine Jahresplanung für die der jeweiligen Einrichtung zur Verfügung stehenden Stellen. Sollte ein konkreter Personalbedarf einer Einrichtung festgestellt werden, sollte dessen Realisierbarkeit geprüft werden. Der Bedarf sollte aus organisatorischer Sicht eingeschätzt, die Wertigkeit einer Aufgabe festgestellt und die Verfügbarkeit einer passenden Stelle im Stellenplan geprüft werden. Die Teams Personalservice in der HV waren verantwortlich für die operative Umsetzung der Stellenbesetzungsverfahren oder Aufgabenänderungen. Die Stiftung hatte Arbeitsgruppen gebildet, um weitere Maßnahmen der Qualitätsverbesserung einzuleiten.

Die Stiftung richtete ein Gremium ein, welches die Umsetzung der Projektergebnisse begleiten sollte. Dieses begann Erfolgskriterien zu definieren, an denen die Umsetzung des Projekts gemessen werden sollte. Die Leitung der Stiftung sprach sich jedoch im Dezember 2018 dafür aus, die Arbeit am bestehenden Sollkonzept zugunsten einer externen Evaluation aufzugeben. Nach Angaben der Stiftung zeigten sich die Beteiligten, aber auch die Gremienvertretungen seit der Einführung der sogenannten PAS-Prozesse unzufrieden mit der Umsetzung und den erzielten Ergebnissen. Die Unzufriedenheit sei zum einen in der zum Teil unzureichenden Umsetzung des Konzepts begründet. Dies zeige sich bei der Abstimmung mit den Einrichtungen zur stellenwirtschaftlichen Deckung des Personalbedarfs oder dem Angebot von Fortbildungen. Zum anderen hätten lange Laufzeiten bei Stellenbesetzungsverfahren und die mangelnde Transparenz der Stellenpläne die Akzeptanz beeinträchtigt.

Die Evaluation erfolgte im Wege der Amtshilfe durch Angehörige von drei externen Einrichtungen. Der Evaluationsbericht des „PAS-Projekts“ liegt mittlerweile vor. Unter anderem mahnten die Gutachter die konsequente Umsetzung der PAS-Servicevereinbarung an und schlugen vor, einen eigenen Arbeitsbereich für Personalgewinnung und Entwicklung und eine strategische Personalplanung einzurichten. Nachdem sie die Ergebnisse ausgewertet und analysiert hatte, wollte die Stiftung Umsetzungsmaßnahmen erarbeiten, die die im Bericht aufgezeigten Schwachstellen beheben sollen. Ein erster Schritt dazu werde die Überprüfung und Nachjustierung der PAS-Servicevereinbarung sein. Nach dem Statut der SMB obliegt die Gesamtkonzeption und Koordinierung in Personal-, Haushalts- und Vermögensangelegenheiten dessen Generaldirektor, unterstützt durch die Generaldirektion. Dazu gehört auch die Vorlage eines Haushaltsentwurfs und die Beteiligung beim Haushaltsvollzug. Gleiches gilt für die Entscheidung, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Vorschlag der Direktorinnen und Direktoren der SMB einzustellen.¹² Dies entsprach aber nicht der Praxis der Stiftung. Auch die Leitungen der Museen der SMB hatten keinen Einfluss auf die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Sie vermittelten den Eindruck, in vorhandene Stellenpläne keinen Einblick zu haben.¹³

Vergabe- und Vertragsmanagement

Der Stiftungsrat hatte am 2. Juli 2018 beschlossen, in der HV eine Zentrale Vergabestelle (ZVS) für alle Einrichtungen der Stiftung einzurichten. Entsprechend des daraufhin herausgegebenen Vergaberundschreibens war die ZVS für die HV¹⁴, die SMB und das GStA zuständig. Vergabevorgänge von SBB, IAI und SIM wurden weiterhin dezentral behandelt.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung jedoch fest, dass das GStA nach wie vor eigene Vergabeverfahren auch oberhalb von Kleinstbeschaffungen durchführte. Als Grund wurden die nicht ausreichenden Personalkapazitäten der ZVS in der HV benannt. Dies galt auch für die SBB und andere Einrichtungen, die nach wie vor eigene Vergabeverfahren oberhalb von Kleinstbeschaffungen durchführten. Die Stiftung zog zur aktuellen Situation folgendes

¹² Statut der SMB in der Neufassung vom 11. Dezember 2000.

¹³ Gespräch mit dem Generaldirektor der SMB am 19. Februar 2020.

¹⁴ Inklusive Deutsche Digitale Bibliothek.

Resümee: *„Ohne sofortiges Gegensteuern, also die personelle Verstärkung der ZVS, wird dies mittelfristig zu einer Infragestellung der Zentralisierung der Beschaffung in der SPK führen“*.¹⁵

Die Stiftung nutzte zahlreiche Verträge (Altverträge), die sie vor mehreren Jahren abgeschlossen und seither weder auf ihre Wirtschaftlichkeit hin überprüft noch neu ausgeschrieben hatte. Diese Feststellung beruhte auf einer von der BKM veranlassten Prüfung einer beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Diese hatte die Rechnung und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 geprüft. Die Stiftung schätzte daraufhin den Zeitbedarf für den Abbau der Altvertragsbestände selbst bei deutlicher Stellenerhöhung auf 10 bis 20 Jahre. Der Leiter der ZVS erarbeitete ein „Fundament für einen nachhaltigen Abbau der Altverträge der SPK“. Darin werden stufenweise die Voraussetzungen für eine beschleunigte Bearbeitung der Altverträge genannt. Darunter fallen die Einführung der E-Vergabe, die Ausstattung der Vergabestelle mit Personal, die Einführung eines Nachtragsmanagements und die Erfassung und Priorisierung der Altverträge bis zur Einführung eines Controllings im Jahr 2023.¹⁶

Der Bundesrechnungshof hatte der Stiftung empfohlen, stiftungsweit ein geeignetes und einheitliches Überwachungsinstrument für ihre gebäudespezifischen Verträge zu implementieren. Die BKM legte in ihrer Stellungnahme dar, dass der Stiftungsrat darüber unterrichtet worden sei, dass die gebäudespezifischen Verträge aller Einrichtungen bis Ende des Jahres 2019 in einer Liegenschaftssoftware erfasst sein sollten, um so ein gebäudespezifisches Vertragsmanagement zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Stiftung die Liegenschaftssoftware für ihr gebäudespezifisches Vertragsmanagement nur bei der SBB nutzt. Zu einer Vertragsinventur als Voraussetzung dafür, die Software auch bei den anderen Einrichtungen nutzen zu können, sei es wegen anderer Aufgaben nicht gekommen.

¹⁵ Vorlage vom 18. November 2019 zur 149. Sitzung des Stiftungsrates am 2. Dezember 2019 zu Punkt 8.1 der Tagesordnung.

¹⁶ Zulieferung der Stiftung „Vergabe- und Vertragsmanagement zum Bericht vom Bundesrechnungshof vom 15. Juli 2020“ per E-Mail vom 31. Juli 2020.

3.2.2 „Einer für alle“

Implementierung einer IT-Governance in der Stiftung

Die Stiftung setzte sich mit den Herausforderungen der Digitalisierung auseinander. Diese betrafen sowohl die internen Abläufe als auch die für gegenüber den Zielgruppen der Stiftung oder gegenüber Dritten zu erbringenden Leistungen. Außerdem erfüllte sie in diesem Zusammenhang auch übergreifende Aufgaben für Digitalisierungsstrategien für den Bibliotheksbestand und für Museen.

IT-Aufgaben wurden in der Stiftung sowohl von der HV als auch von allen Einrichtungen wahrgenommen. Die Grundlage bildeten IT-Basisdienstleistungen wie das Bereitstellen von Netzwerken, Servern, Speichern, Computerarbeitsplätzen etc. Diese waren verteilt auf verschiedene Einrichtungen und wurden im Schwerpunkt von der SBB und teilweise von den SMB für die Stiftung als Gesamtheit erbracht. Den größeren Part der IT-Dienstleistungen bildeten fach- oder betriebspezifische Verfahren. Diese mussten mit zum Teil erheblichem Personalaufwand betrieben werden und wiesen einen hohen fachspezifischen Spezialisierungsgrad auf.

Nach Auffassung der Leitung der Stiftung wurden die Prioritäten von Aufgaben und Projekten sowie von Qualitätsanforderungen nur unsystematisch und unregelmäßig geklärt. Die Entscheidungsprozesse und Informationsflüsse zwischen IT-Organisationseinheiten, der Stiftungsleitung und den Einrichtungsleitungen waren nicht explizit formuliert. Eine gewisse einrichtungsübergreifende strategische Koordinierung der IT-Dienste leistete die AG Rechenzentrum unter dem Vorsitz eines Chief Digital Officers. Er leitete das Projekt Digitale Transformation und war der HV der Stiftung zugeordnet. Auf operativer Ebene koordinierten die Einrichtungen ihre IT-Dienste in der AG IT, die sich aus Angehörigen der Einrichtungen zusammensetzte.¹⁷ Zur Entwicklung der künftigen IT-Governance beauftragte der Präsident der Stiftung eine Projektgruppe unter der Leitung des Vizepräsidenten. Diese berichtete regelmäßig dem Präsidenten und dem Stiftungsdirektorium als Lenkungsgremium.¹⁸

¹⁷ „Auftrag zur Konzeption und Vorbereitung der Implementierung einer IT-Governance in der SPK“, Stand 6. Dezember 2019.

¹⁸ „Auftrag zu Konzeption und Vorbereitung einer IT-Governance in der SPK“, Stand 6. Dezember 2019.

Die Stiftung hatte die für die künftige, anzustrebende IT-Governance erforderlichen zentralen Rollen identifiziert. Als notwendig für eine Implementierung hatte sie einen Chief Information Officer (CIO), ein CIO-Office und weitere Rollen mit einem Stellenbedarf von 19,5 Stellen ermittelt.¹⁹ Eine Entscheidung, ob und wo ein gemeinsames Rechenzentrum für alle Stiftungseinrichtungen eingerichtet wird, war noch nicht getroffen.

Vergabe von Bildnutzungsrechten durch die bpk-Bildagentur

Als zentrale Serviceeinrichtung der Stiftung ist die bpk-Bildagentur organisatorisch der SBB zugeordnet. Im Jahr 1966 als Bildarchiv Preußischer Kulturbesitz gegründet, bietet sie heute alle Dienstleistungen einer Fotoagentur. Die bpk-Bildagentur vertritt alle Einrichtungen der Stiftung bei der Vergabe von Bildnutzungsrechten für kommerzielle Zwecke und agiert deutschlandweit als Dienstleister.²⁰

Zentrales Verwaltungsarchiv im GStA

Das GStA verwahrt rund 38 000 laufende Meter Archivalien. Hierzu gehören Urkunden, Akten, Amtsbücher, Karten und andere Aufzeichnungsmedien zur brandenburgisch-preußischen Geschichte. Daneben verfügt das GStA über eine Bibliothek mit etwa 190 000 Bänden. Über seine Funktion als historisches Archiv hinaus ist es auch das zentrale Verwaltungsarchiv für die Stiftung.²¹

3.2.3 Dezentrale und parallele Aufgabenwahrnehmung

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

In der HV gestaltete die Abteilung Medien und Kommunikation die Öffentlichkeits- und Medienarbeit der Stiftung. Sie setzte sich insbesondere mit stiftungsübergreifenden und kulturpolitischen Themen auseinander. Hier waren die Pressestelle und die Online-Redaktion angesiedelt. Wichtige Veröffentlichungen wie der „SPK-Jahresbericht“ und das „SPK-Magazin“ wurden von der Abteilung Medien und Kommunikation redaktionell verantwortet.

¹⁹ „Zwischenbericht zum Auftrag zur Konzeption und Vorbereitung der Implementierung einer IT-Governance in der SPK“, Stand 30. Januar 2020; 146. Sitzung der Referentenkommission am 17. März 2020, Vorlage zu TOP 7.9 der Tagesordnung „Sachstandsbericht IT-Governance in der SPK“.

²⁰ <https://www.bpk-bildagentur.de/ueber-uns/die-bpk-bildagentur>.

²¹ <http://www.preussischer-kulturbesitz.de/ueber-uns/einrichtungen/geheimes-staatsarchiv-pk.html>.

Darüber hinaus nahmen die Einrichtungen auch in eigener Zuständigkeit entsprechende Aufgaben mit Einrichtungsbezug wahr²²:

Tabelle 1

Aufgabenverteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

| Einrichtung | Leitung/ hD | gD | mD | Schwerpunkt |
|---------------|----------------|----------|------------|---|
| HV | 1,5 | | 1 | stiftungsübergreifende und kulturpolitische Themen |
| SMB | 2 | | | Entwicklung, Planung, Organisation und Umsetzung von Pressemaßnahmen/-veranstaltungen zur aktuellen Berichterstattung für Sonderausstellungen |
| SBB | 2 | | 5,75 | wissenschaftliche Gesamtkonzeption der nach außen gerichteten Öffentlichkeitsarbeit und der Programmgestaltung; inhaltliche Ausgestaltung des Bibliotheksmuseums; operative Aufgaben, Planung und Umsetzung von Veranstaltungen und Ausstellungen; strategische Entwicklung im Bereich Information, Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit, Entwicklung des Corporate Images sowie der Presse- und Medienarbeit |
| GStA | 0,5 | | | einrichtungsbezogene Öffentlichkeitsarbeit |
| IAI | 1 | 1 | 2 | Kultur- und Öffentlichkeitsarbeit, Kultur- und Veranstaltungsmanagement |
| SIM | | 1 | 0,75 | Mitbearbeitung von Ausstellungen, Veranstaltungen, Werbemaßnahmen und Pflege der Webpräsenz sowie Gestaltung jeglicher Art von öffentlichkeitswirksamen Texten |
| Summen | 7 | 2 | 9,5 | |

Quelle: E-Mail der Stiftung an den Bundesrechnungshof vom 5. Mai 2020.

In ihrer Stellungnahme zur Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 19. August 2019²³ hatte die Stiftung mitgeteilt, dass bei der derzeitigen Entwicklung einer Kommunikationsstrategie für die Stiftung auch die Neuorganisation der Öffentlichkeitsarbeit mit einer stärkeren Koordination aller übergreifenden Aktivitäten in der HV Gegenstand der Betrachtung sei.²⁴ Eine neue Kommunikationsstrategie hatte die Stiftung jedoch nicht eingeführt.

Technische Gebäudeunterhaltung und Bauunterhaltung

Die technische Gebäudeunterhaltung sowie der Betrieb der Liegenschaften erfolgte einrichtungsbezogen und richtete sich nach der Liegenschaftszugehörigkeit.

²² E-Mail der Stiftung an den Bundesrechnungshof vom 5. Mai 2020.

²³ Gz.: VII 1 - 2018 - 0472/4 vom 19. August 2019.

²⁴ Stellungnahme der Stiftung vom 18. April 2019.

Für die Bauunterhaltung, mit der im Wesentlichen kleine Baumaßnahmen zur Instandsetzung durchgeführt werden, waren die Einrichtungen zuständig. Sie planten und priorisierten auch die Ausgaben aus dem Titel 519 01 gemeinsam mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung gemäß den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau)/Baubedarfsnachweisung. Alle Baubedarfsnachweisungen wurden der HV zur Haushalts- und Finanzplanung und zum Gesamtüberblick Bauunterhalt übermittelt. Diese griff in die Planung nur dann ein, wenn damit beispielsweise die erforderlichen Baumaßnahmen nicht ausreichend umgesetzt werden konnten und sie noch Möglichkeiten sah, gegenzusteuern.

Tabelle 2

Verteilung der Aufgaben Technische Gebäudeunterhaltung

| Einrichtung | Leitung/ hD | gD | mD/ eD | Schwerpunkt |
|---------------|----------------|----------|-------------|---|
| HV | | | 3 | Technische Gebäudeunterhaltung |
| SMB | | 1 | 44 | Betrieb der Elektrotechnik, Heizungs-, Lüftungs-, Sanitär- (HLS) und Sicherheitstechnik |
| SBB | | | 14 | HLS, Elektrotechnik |
| GStA | | | 0,5 | Technische Gebäudeunterhaltung |
| SIM | | | 2,0 | Technische Gebäudeunterhaltung |
| Summen | | 1 | 63,5 | |

Quelle: E-Mail der Stiftung an den Bundesrechnungshof vom 5. Mai 2020.

Das IAI wurde aufgrund seiner Liegenschaftszugehörigkeit von der SBB mitbetreut und verfügte für die technische Gebäudeunterhaltung über keine eigenen Stellen.

Der HV und den Einrichtungen standen für die Planung und Koordinierung keine vollen Stellenanteile zur Verfügung. Die Bauunterhaltung wurde bei der Generaldirektion und der Verwaltung der Einrichtungen geplant und koordiniert, beispielsweise in den für Gebäudetechnik zuständigen Referaten.

Kleinere Baumaßnahmen zur Instandsetzung (Maler-, Schlosser-, Tischlerarbeiten) führten in den SMB 22,0 VZÄ mittlerer Dienst (mD), in der SBB (inklusive dem IAI) 5,0 VZÄ mD und im GStA 1,0 VZÄ mD durch.²⁵

²⁵ E-Mail der Stiftung an den Bundesrechnungshof vom 5. Mai 2020.

Sponsoring

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2018 hatte gezeigt, dass das Sponsoring insbesondere bei den öffentlichkeitswirksamen Projekten der SMB eine wesentliche Bedeutung hatte. Sponsoringvereinbarungen wurden häufig auf Ebene der Direktoren und Direktorinnen sowie der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgestimmt. Diese waren für die jeweils gesponserten Projekte (zumeist Sonderausstellungen) verantwortlich, hatten oftmals aber keine Erfahrung mit Sponsoring.

Der Bundesrechnungshof hatte der Stiftung empfohlen, die Funktion einer zentralen Fachkraft für Sponsoringangelegenheiten einzurichten. Von dieser sollten sämtliche Sponsoringprojekte von der Anbahnung über den Vertragsabschluss bis zur Nachbereitung zentral erfasst, koordiniert und gesteuert werden.

Daraufhin koordinierte und beriet in der Stiftung zentral die Abteilung II der HV zum Sponsoring und stellte die einheitliche, stiftungsweite und rechtskonforme Handhabung sicher. Hierfür war eine zentrale Fachkraft für Sponsoring als Stabstelle beim Abteilungsleiter und beim Beauftragten für den Haushalt eingerichtet. Ihr oblag auch die Funktion einer Ansprechperson „Zentraler Kontakt und Koordinierung“. Sie übernahm zentrale Aufgaben bei der Erstellung und Archivierung von Sponsoringvereinbarungen.

Darüber hinaus gab es in jeder Einrichtung ein bis zwei dezentrale Ansprechpersonen, mit denen die zentrale Fachkraft Leistungen und Gegenleistungen von Sponsoringverträgen abstimmte.

Nach Angaben der Stiftung und der BKM war zudem die „Sponsoringrichtlinie SPK“ mit der BKM final abgestimmt. Sie sollte der Referentenkommission in ihrer Sitzung im Oktober 2020 zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Anlage der Sponsoringrichtlinie war eine Checkliste. Darin war zwingend vorgeschrieben, dass Sponsoringverträge durch die zentrale Fachkraft für Sponsoring und den Abteilungsleiter II der HV zu prüfen und mitzuzeichnen sind. Die in der Sponsoringrichtlinie beschriebenen Standards wurden nach Angaben der Stiftung bereits angewendet.

Restaurierung und Konservierung

Ein weiteres Beispiel für ähnliche Aufgaben, die dennoch weitgehend dezentral wahrgenommen werden, waren Restaurierungs- und Konservierungsarbeiten. Diese führten SMB, SBB, GStA und SIM entsprechend ihren unterschiedlichen fachlichen Beständen vor Ort aus. Sie verfügten dazu über eigene Werkstätten. Darin setzte die Stiftung insgesamt über 120 Restauratorinnen und Restauratoren ein. Diese waren den Einrichtungen und den Sammlungen zugeordnet.

3.2.4 Würdigung und Empfehlung

Ein klares, strukturiertes und auf einer transparenten Analyse fußendes Organisationskonzept, dem die Weiterentwicklung der Stiftung folgt, hat der Bundesrechnungshof nicht erkennen können. Nach seinen Prüfungsergebnissen hatte die Stiftung ihre Bemühungen zur Einrichtung effizienter übergreifender Strukturen sowie Zentralisierungsversuche nicht konsequent umgesetzt. Sie wurden durch Kompromiss- oder Mischlösungen überlagert oder scheiterten an überkommenen und teilweise unklaren internen Regelungen. Entsprechende Vorhaben wurden nach seinem Eindruck nicht effizient genug ausgestaltet (PAS) oder realisiert (Vergabe- und Vertragsmanagement). Die von der Stiftung mit dem Ziel der Organisationsoptimierung gegründeten Gremien, Arbeits- und Projektgruppen hatten die von ihnen vorzulegenden Konzepte nicht zur Anwendungsreife geführt (IT-Governance) oder nicht vollständig umgesetzt (Vertragsmanagement). Eine systematische Untersuchung der dezentralen und parallelen Strukturen auf mögliche Synergieeffekte (beispielsweise bei Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Technische Gebäudeunterhaltung und Bauunterhaltung, Restaurierung und Konservierung, Sponsoring) hatte das Organisationsreferat nicht durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass die Stiftung im anstehenden Reformprozess klar und transparent definiert, in welchen Bereichen eine effizienzorientierte zentrale Aufgabenwahrnehmung möglich und sinnvoll ist. Die auf dieser Grundlage zu treffenden Entscheidungen sollte sie konsequent und zielgerichtet umsetzen. Daran sollte sie auch die Ressourcenzuweisung orientieren. Angesichts begrenzter Ressourcen hat der Bundesrechnungshof empfohlen, dabei mit höchster Priorität die Bereiche anzugehen, bei

denen hohe Synergieeffekte durch Zentralisierung erwartet werden können. Dies waren nach seiner Einschätzung insbesondere die Bereiche Beschaffung, IT, Bauangelegenheiten und Sponsoring.

3.2.5 Stellungnahme der BKM

Die BKM hat die Auffassung vertreten, dass der Wissenschaftsrat eine stiftungsübergreifende Analyse durchgeführt habe, die auch auf strategische Fragen eingegangen sei. Es bedürfe daher keiner weiteren stiftungsinternen Analyse. Der jetzt begonnene Reformprozess auf Basis des Gutachtens werde auch eine Aufgabenkritik sowie eine strategische Schwerpunktsetzung umfassen.

Zum Vergabe- und Vertragsmanagement hat die BKM ausgeführt, dass es der Stiftung durch zusätzliche Stellen im Bundeshaushalt sowie durch interne Stellenverlagerungen gelungen sei, in Kürze die notwendigen 12,0 von 13,35 VZÄ zu besetzen, sodass die ZVS beinahe vollständig besetzt werde. Ab dem 1. Januar 2021 werde die ZVS für die gesamte Stiftung sämtliche formale Vergabeverfahren oberhalb 25 000 Euro Auftragswert ohne Umsatzsteuer durchführen. Die Stiftung prüfe derzeit die Liegenschaftssoftware IMS für ihr gebäudespezifisches Vertragsmanagement. Die Nutzbarkeit in allen Einrichtungen werde beim Projekt Internes Kontrollsystem Steuern, aber auch beim Aufbau eines Nachtrags- und Vertragsmanagements bei der ZVS geprüft. Dafür komme nicht nur die Liegenschaftssoftware IMS, die auf gebäudespezifische Verträge ausgerichtet sei, sondern auch eine Erweiterung der Haushalts- und ERP-Software MACH in Betracht. Möglichkeiten einer transparenten und zentralen Vertragsablage und -bearbeitung würden auch im Rahmen des Projektes E-Akte geprüft. Mit der Umsetzung eines zielgerichteten Vertragsmanagementkonzepts sei in der zweiten Jahreshälfte 2021 zu rechnen. Darüber hinaus bereite die Stiftung als Voraussetzung für ein systematisches und einheitliches Überwachungssystem eine stiftungsweite Geschäftsordnung vor, in der vertragsbezogene Prozesse geregelt und Zeichnungsbefugnisse festgeschrieben werden sollen.

Mit Blick auf die Implementierung einer IT-Governance habe die Stiftung am 1. Oktober 2020 einen CIO in der HV eingestellt, der die IT-Governance systematisieren und neu aufstellen soll. Welche Aufgaben dabei zentralisiert und

welche dezentral angesiedelt werden sollen, werde derzeit erarbeitet und im Zuge des Reformprozesses zu bewerten sein.

Im Zuge der Reform der Stiftung würden Querschnittsaufgaben wie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit daraufhin untersucht, ob und wie diese effizienter (zentral oder dezentral) gestaltet werden können.

Zur Sponsoringrichtlinie hat die BKM mitgeteilt, die Referentenkommission habe diese am 13. Oktober 2020 zur Kenntnis genommen und sie dem Stiftungsrat für seine nächste Sitzung am 23. November 2020 zur Kenntnisnahme empfohlen. Nach der Kenntnisnahme werde sie offiziell zur Anwendung kommen, wobei die in der Richtlinie vorgegebenen Standards bereits angewendet würden.

Abschließend hat die BKM dargelegt, dass die vom Stiftungsrat im Sommer 2020 eingesetzte Reformkommission insbesondere auch über die Bündelung von Aufgabenbereichen beraten werde, um Synergien zu fördern und die Effizienz zu erhöhen. Die Stiftung habe parallel zur Reformkommission eine stiftungsinterne Arbeitsgruppe „Strategiekommission“ eingerichtet, in der im Reformprozess mögliche Verbesserungen und sinnvolle Verschlinkungen von Arbeitsprozessen benannt werden sollen, um zeitnah Veränderungen vornehmen zu können. Die Reformkommission habe sich zum Ziel gesetzt, im Sommer nächsten Jahres erste Richtungsentscheidungen zu empfehlen, die dem Stiftungsrat vorgelegt werden sollen.

3.2.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof geht nicht davon aus, dass auf Basis des vom Wissenschaftsrat vorgeschlagene Organisationsmodells bei der Aufgabenkritik alle Synergieeffekte identifiziert werden können, da es diesem an einer gemeinsamen Dachstruktur mangelt.

Die annähernd vollständige Besetzung der ZVS hält er für einen guten Anfang, um ein professionelles und einheitliches Vergabe- und Vertragsmanagement aufzubauen, von dem alle Einrichtungen der Stiftung profitieren könnten. Allerdings befindet sich die Stiftung hinsichtlich des Vertragsmanagements noch immer in einer Phase der Prüfung verschiedener Alternativen, sodass abzuwarten bleibt, ob es ihr gelingen wird, zeitnah eine praktikable Lösung mit

entsprechender Softwareunterstützung einzuführen. Dies gilt auch für die IT-Governance und die Organisation von Querschnittsaufgaben.

Die Einführung der Sponsoringrichtlinie bewertet der Bundesrechnungshof positiv.

Insgesamt legt er der Stiftung aber nochmals nahe, sich nicht zu lange im Diskussionsprozess in verschiedenen Reformgremien aufzuhalten. Dies bindet erhebliche Kapazitäten. Vielmehr sollte sie nunmehr bereits erkannte und angegangene Reformschritte konsequent umsetzen und die entscheidenden Organisationseinheiten mit entsprechenden Ressourcen ausstatten.

3.3 Interne Kontrollsysteme

3.3.1 Qualitätsmanagement

Für den Erfolg und die Nachhaltigkeit gegenwärtiger und zukünftiger Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung stellt ein Qualitätsmanagement (QM) eine wichtige Grundlage dar. Dies gilt beispielsweise für Aufgabenkritik, Standardisierung von Prozessen, Zielvereinbarungen, strategische Steuerung, wirkungsvolle Fachaufsicht oder zielgenaue Weiterbildung. Unter QM ist die Gesamtheit der sozialen und technischen Maßnahmen zu verstehen, die zum Zweck der Absicherung einer Mindestqualität von Ergebnissen betrieblicher Leistungsprozesse angewendet werden (zum Beispiel Qualitätskontrolle, Endkontrolle).

Die Stiftung verfügte nicht über ein alle Einrichtungen umfassendes systematisches QM-System (beispielsweise nach ISO 9001). Sie verwies stattdessen auf verschiedene Instanzen und Instrumente, die nach ihrer Auffassung einen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten. Dies seien beispielsweise

- die von der BKM im Sinne des § 109 BHO mit der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft,
- die Innenrevision der Stiftung,
- der Bundesrechnungshof,
- der Beirat der Stiftung,
- die jährlich durchzuführenden Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche und
- die zentral organisierten Schulungen für Führungskräfte.

Unmittelbaren Bedarf für die Etablierung eines eigenen QM-Systems sah die Stiftung hingegen für Projekt- und Drittmittel. Hierfür wollte sie das Kostencontrolling weiter ausbauen. Sie verfolgte damit die Ziele, die Kostentransparenz weiter zu erhöhen, ein effektives Berichtswesen zu etablieren und durch Datenhaltung der für das Controlling relevanten Daten in möglichst einem IT-System die Effizienz zu steigern.

Die SBB hatte erste Schritte unternommen, um ein internes QM einzuführen. Dieses geht auf die Durchführung einer Selbstbewertung nach dem „Common Assessment Framework“ (CAF) zurück, das im Jahr 2011 stattfand. Im Ergebnis entwickelte die SBB einen Aktionsplan. Als zentrale Punkte sollten danach eine für die gesamte SBB gültige Strategie entwickelt und die interne Kommunikation sowie die Personalarbeit durch Zielvereinbarungen verbessert werden. Inwieweit die SBB diese Bestrebungen systematisch weiterführte, blieb bei Gesprächen mit deren Vertretern offen.²⁶

3.3.2 Controlling

Der Begriff Controlling steht für Steuern, Lenken sowie Beaufsichtigen und unterstützt ergebnisorientiertes Steuern mit Hilfe von Zielen. Mit dem Aufbau von Controlling-Systemen wird das Ziel verfolgt, die unterschiedlichen Steuerungs- und Managementinstrumente in ein ganzheitliches Konzept einzubetten. So soll ihr optimales Zusammenwirken gewährleistet werden. Mit der Einführung eines Controlling-Systems könnte die Stiftung Transparenz über die Zielerreichung, die erbrachten Leistungen und die dafür erforderlichen Ressourcen schaffen.

Die Stiftung hatte kein übergreifendes Controlling-System eingeführt. Seit dem Jahr 2004 hatte sie zunächst in der HV und dann bis zum Jahr 2007 auch in allen weiteren Bereichen die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) implementiert. Der Produktkatalog wurde zuletzt in den Jahren 2018 und 2019 überarbeitet und stellte auf die Kernprodukte Ausstellungen, Projekte und Bibliothek ab. Die Weiterentwicklung der KLR war aus diesem Grunde dem Referat H II 4 (Ausstellungs- und Drittmittelprojekte) der HV zugeordnet. Dort war eine Sachbearbeiterin vorwiegend mit der Weiterentwicklung des Control-

²⁶ Zulieferung der Stiftung zu den Fragestellungen des Bundesrechnungshofes, Ergebnisbericht der CAF-Selbstbewertung aus Mai 2014.

ling-Systems und der KLR befasst.²⁷ Zielsysteme, Kennzahlen und weitere Instrumente zur Zielerreichung entwickelte die Stiftung nicht. Für den Drittmittelbereich plante die Stiftung, mit der Pflege aller Projektdaten in einem IT-System Soll-Ist-Vergleiche zu ermöglichen und allen Projektverantwortlichen aktuell zur Verfügung zu stellen.²⁸

Die Stiftung musste als Folge der vergangenen Betriebsprüfungen die Auflage des Finanzamtes bis Ende des Jahres 2020 erfüllen, ein geregelter, gesetzlich vorgeschriebenes Internes Kontrollsystem Steuern aufzubauen. Dafür musste sie eine Geschäftsordnung verabschieden, die auch rechtsgeschäftliche Vertretungsbefugnisse, Zeichnungsbefugnisse und vergleichbare Vorgaben enthält. Als weiteren wichtigen Baustein in diesem Kontrollsystem sah die Stiftung die Erfassung aller Verträge, womit sie zugleich ein stiftungsweites Vertragsmanagementsystem einrichten wollte.²⁹

3.3.3 Interne Revision

Die Interne Revision (IR) soll die Behördenleitung bei der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung unterstützen und entlasten. Mit ihrer Stellung als unabhängige und prozessferne Kontrollinstanz innerhalb der Behörde prüft sie behördenintern die Ordnungsmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Haushaltsführung sowie Rechnung des Verwaltungshandelns. Damit trägt sie dazu bei, Schwachstellen, Mängel und Risiken zu erkennen und zu verringern.³⁰ Ferner berät sie die Leitung. Unverzichtbar sind dabei unter anderem ihre Unabhängigkeit von anderen Funktionen. Diese bedingt die Trennung der Revisionstätigkeit von administrativen und operativen Aufgaben sowie von anderen Instrumenten und Maßnahmen der internen Kontrolle der Behörde. Maßgeblich ist zudem ein uneingeschränktes Informationsrecht. Die IR sollte nicht in operative Kontrollen eingebunden werden. Sie wird da tätig, wo prozessunabhängige Kontrollen und „Kontrollen der Kontrollen“ (also Kontrollen der Kontrollfunktionen und -instrumente) erforderlich sind.

²⁷ Geschäftsverteilungsplan der Stiftung, Stand 1. Januar 2020.

²⁸ Schriftliche Ausführung der Stiftung zu den örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes vom 17. bis 19. Februar 2020.

²⁹ Protokoll Stiftungsdirektorium, 10. Januar 2020.

³⁰ Vgl. auch Handreichungen zu den Empfehlungen für IR in der Bundesverwaltung, Az.: BMI O 4 013 200 - 4/2 vom 15. Dezember 2008.

Die IR war beim Vizepräsidenten der Stiftung als Stabsstelle angesiedelt und ihm damit unmittelbar unterstellt. Die Leitung der IR berichtete ihm unmittelbar. Bei der Stiftungsleitung war der IR ein mündliches und schriftliches Vortragsrecht eingeräumt.

Die IR hatte einen Prüfungsplan als Mehrjahresplanung für die Jahre 2019/2020 erstellt. Sie hatte dazu Prüfungen risikoorientiert auf Basis einer Risikoanalyse vorgeschlagen. Die Stiftungsleitung setzte allerdings andere Prioritäten. Sie wollte, dass die IR zum Beispiel auch Flächenerhebungen und Raumnutzungsprüfungen durchführt. Dies brachte die IR in ein Spannungsfeld zwischen ihrer originären Prüfungstätigkeit und klassischen Verwaltungsaufgaben.

Die Stiftungsleitung teilte der IR ihre Entscheidungen zur Umsetzung der Empfehlungen aus den Prüfungen in regelmäßigen Gesprächen und gegebenenfalls anlassbezogen mit. Nach Angaben der Stiftung³¹ war die IR erst seit dem Jahr 2018 in der aktuellen Struktur aktiv. Die Stellungnahmen der geprüften Einheiten lagen somit überwiegend noch nicht vor. Daher und aus Kapazitätsgründen hatte die IR eine Nachschau zu ihren Prüfungen noch nicht realisiert; bei besserer personeller Ausstattung wollte sie diese künftig vornehmen.

3.3.4 Korruptionsprävention

Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Richtlinie zur Korruptionsprävention) ist auch von der Stiftung anzuwenden. Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Prüfung im Jahr 2018 festgestellt, dass die Stiftung keine konzeptionellen Ansätze entwickelt hatte, um diese Richtlinie zur Korruptionsprävention systematisch und zielgerichtet umzusetzen. Die Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete sowie eine systematische Sensibilisierung und Schulung der Beschäftigten waren nicht hinreichend dokumentiert. Mehrheitlich waren Personen in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten fünf Jahre oder länger mit der Aufgabe betraut, ohne dass die Stiftung adäquate Ausgleichsmaßnahmen ergriffen hatte. Damit hatte die Stiftung wesentliche Vorgaben zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung nicht

³¹ Abschlussgespräch zwischen Bundesrechnungshof und Stiftung am 28. Juli 2020.

umgesetzt.³² Der Bundesrechnungshof hatte der Stiftung empfohlen, die erforderlichen Maßnahmen umgehend zu ergreifen. Dies hatte die Stiftung zugesagt.

In der diesem Bericht zugrunde liegenden Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Stiftung Ende Mai 2019 eine Ansprechperson förmlich bestellt hatte. Die Stiftung hatte die Aufgaben der Ansprechperson richtliniengerecht definiert und sie damit entsprechend eingegrenzt. Die Stiftung hatte außerdem beim Justizariat eine Arbeitsgruppe „Strategische Korruptionsprävention“ implementiert, in der die Leiterin der IR mitwirkte.

Nach Angaben der Stiftung lag der Stiftungsleitung eine Grobstruktur für das Konzept zur Neuausrichtung der strategischen Korruptionsprävention vor. Das Konzept sollte unter Mitwirkung der Verwaltungsleitungen der einzelnen Einrichtungen ausgearbeitet werden. Es sollte Leitlinie und Handreichung für den praktischen Umgang mit Korruptionsanzeichen und Korruptionsvorfällen in der Stiftung sein.

Die Stiftung sah ihre begrenzten personellen Kapazitäten als hinderlich an, um die strategische Korruptionsprävention entsprechend den Erfordernissen aufstellen und forcieren zu können.

3.3.5 Sondervermögen

Der Stiftung flossen in den vergangenen Jahren aus Zuwendungen, Schenkungen und Nachlässen überwiegend liquide Mittel und Wertpapiere von bisher rund 45 Mio. Euro³³ zu. Diese waren zumeist zweckgebunden oder an Auflagen geknüpft. Die Stiftung führte diese Vermögenswerte außerhalb des Stiftungshaushalts als Sondervermögen in der Form fort, wie sie ihr die Stiftenden übertragen hatten.

Die Verwaltung der Sondervermögen war im Aufgabenbereich des Referates Haushalt und Finanzservice angesiedelt. Sie oblag neben dem Referatsleiter einem Sachbearbeiter, der sich eigeninitiativ in die Thematik eingearbeitet hatte. Nach Darlegung der Stiftung würden Anlageentscheidungen grundsätzlich nach dem Vier-Augen-Prinzip zwischen dem Sachbearbeiter und dem

³² Richtlinie zur Korruptionsprävention vom 30. Juli 2004.

³³ Stand: Juli 2019.

Referatsleiter sowie dem Beauftragten für den Haushalt abgestimmt; für Verfügungen über das Vermögen seien stets zwei Unterschriften erforderlich. Wo dies geregelt war, war nicht zu ersehen.

Auf grundlegende Verfahrensanweisungen zum Umgang mit den Sondervermögen, insbesondere Grundsätze zur Konkretisierung der Anlagepolitik für Geld und Wertpapiere, hatte die Stiftung lange verzichtet. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatte Empfehlungen für Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement bundesnaher Einrichtungen ausgegeben.³⁴ Demnach ist die Sicherheit der Vermögensanlage oberster Grundsatz.

Der Bundesrechnungshof hatte der Stiftung empfohlen, eine Anlagerichtlinie zu erarbeiten, diese an den Mindestanforderungen des BMF auszurichten und mit diesem abzustimmen.

In der diesem Bericht zugrunde liegenden Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Stiftung im Zusammenwirken mit dem BMF eine Anlagerichtlinie erarbeitet hatte. Sie war seit dem 1. Januar 2020 gültig. Die Anlagerichtlinie berücksichtigte weitestgehend die Mindestanforderungen des BMF. Keine Aussage enthielt sie jedoch zur erforderlichen Qualifikation der Mitarbeitenden des Finanzanlagemanagements und zu den mit der Finanzanlage befassten Organisationseinheiten einschließlich ihrer funktionalen Trennung. Die Stiftung hatte zudem die erforderlichen Anpassungen an die Regelungen ihrer Anlagerichtlinie noch nicht vollzogen. Sie hatte vorbereitende Analysen sowie Gespräche mit Vertretern der relevanten Banken angestoßen. Außerdem hatte sie erwogen, richtliniengemäß Anlagen bei der Finanzagentur GmbH zu tätigen.

3.3.6 Würdigung und Empfehlung

Gerade in einer Großorganisation wie der Stiftung ist es von zentraler Bedeutung, interne Kontrollsysteme zur Verfügung zu haben. Die Stiftung hatte dies erst in Ansätzen erkannt und umgesetzt:

- Die Stiftung verfügte nicht über ein alle Einrichtungen umfassendes systematisches QM-System. Damit fehlte ihr ein wichtiges Instrument, um die Qualität ihrer Leistungen zu erfassen und zu bewerten. Außerdem

³⁴ Schreiben des BMF vom 8. Februar 2013; vom 31. Oktober 2014 (aktualisiert mit Schreiben vom 18. Juli 2017; inzwischen aufgehoben); neu gefasst mit Schreiben vom 10. Dezember 2018.

erschwerte es, Verantwortlichkeiten zu bestimmen, Prozesse zu optimieren und möglichst systematische und einheitliche Verfahren einzuführen. Die von der SBB angegangenen Schritte zur Einführung eines QM waren in der Planungsphase verblieben.

- Die Stiftung hatte zwar begonnen, ein Controlling aufzubauen, war jedoch auch hier noch in der Planungsphase. Die Einführung eines Controllings könnte es der Stiftung ermöglichen, die einzelnen Einrichtungen besser zu steuern, ohne in deren fachliche Gestaltungsfreiheit einzugreifen.
- Die IR kann ihre Unterstützungsfunktion für die Leitung nur effektiv wahrnehmen, wenn sie als unabhängige und prozessferne Kontrollinstanz agieren kann. Sie sollte keine rein operativen, klassischen Verwaltungsaufgaben übernehmen. Außerdem sollten auch die personellen Ressourcen ausreichend sein. Erst dann kann sie umfassend, unabhängig und unbeeinflusst von sachfremden Aufgaben die Risiken für die Einrichtungen identifizieren und Empfehlungen hieraus ableiten.
- Die von der Stiftung ergriffenen Maßnahmen zur Sicherstellung einer wirksamen Korruptionsprävention waren ein positiver erster Schritt. Allerdings stand das entsprechende Konzept noch aus. Insbesondere sollte die Risiko- und Gefährdungsanalyse besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete möglichst bald durchgeführt und dokumentiert werden. Zudem sollten die Beschäftigten systematisch sensibilisiert und geschult werden.
- Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in der Anlagerichtlinie waren überwiegend allgemein und unbestimmt beschrieben. Dies erschwerte es, die darin niedergelegten Kontroll-, Steuerungs- und Berichtspflichten in die Praxis umzusetzen. Die Richtlinie sollte möglichst bald umgesetzt werden. Sie ist parallel konzeptionell fortzuschreiben.

Der Bundesrechnungshof hat der Stiftung empfohlen, die anstehenden Reformüberlegungen auch dazu zu nutzen, ihre internen Kontrollsysteme zu stärken. Nur mittels aussagefähiger interner Kontrollsysteme kann sie sich einen Überblick darüber verschaffen, wie sich ihre Leistungen und Ressourcen im Verhältnis zueinander entwickeln. Erst damit kann sie rechtzeitig Potenziale für wirksameres und wirtschaftlicheres Handeln erkennen.

3.3.7 Stellungnahme der BKM

Entgegen den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat die BKM nicht bestätigt, dass die Stiftungsleitung andere Themen als die IR priorisiert und angeordnet habe. Auch vertrat sie die Auffassung, dass die Prüfung der Büroflächenauslastung zu den Aufgaben einer IR gehöre, da die wirtschaftliche Nutzung von Büroflächen zum wirtschaftlichen Handeln gehöre. Dieses zu wahren sei eine der originären Aufgaben von IR in der Bundessverwaltung.

Zu den Maßnahmen zur Korruptionsprävention der Stiftung hat die BKM ergänzend mitgeteilt, dass in der Arbeitsgruppe Korruptionsprävention auch von den Leitungen aller Stiftungseinrichtungen benannte Vertreterinnen und Vertreter mitwirken. Gemeinsames Ziel sei es, ein umfassendes Konzept zur Korruptionsprävention in der Stiftung zu erstellen. Das Konzept solle Leitlinie und Handreichung zu sämtlichen Inhalten und Maßnahmen einer wirksamen und nachhaltigen Korruptionsprävention sowie zum Umgang mit Korruptionsanzeichen und Korruptionsvorfällen in der Stiftung sein.

Zum Sondervermögen führte die BKM aus, die Stiftung habe unter Beachtung der Empfehlungen des BMF für Mindestanforderungen für das Finanzanlagemanagement von bundesnahen Einrichtungen eine Anlagerichtlinie erarbeitet. Diese sei mit der BKM und dem BMF abgestimmt und in der 148. Sitzung des Stiftungsrates am 2. Juli 2019 beschlossen worden. Die Anlagerichtlinie sei zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten und werde seitdem konzeptionell fortgeschrieben. Die Sondervermögen seien entsprechend umgestellt worden. Die Referentenkommission sei hierüber am 13. Oktober 2020 detailliert unterrichtet worden. Es bestehe eine zentrale Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Anlage der Sondervermögen in der Abteilung II der HV. Die Anlagerichtlinie werde nach aktuellen Entwicklungen sowie bei einer Änderung der Empfehlungen des BMF fortgeschrieben. Die BKM werde die Stiftung zur weiteren Entwicklung der Richtlinie anhalten und diese regelmäßig überprüfen.

3.3.8 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Nach der Argumentation der BKM wäre jedes Verwaltungshandeln, das zu einer wirtschaftlichen und ordnungsmäßigen Aufgabenwahrnehmung beiträgt, auch eine Aufgabe der IR. Diese Auffassung teilt der Bundesrechnungshof nicht. Daher fordert er die BKM erneut auf darauf hinzuwirken, dass die IR der

Stiftung nicht in operative Kontrollen eingebunden und nur da tätig wird, wo prozessunabhängige Kontrollen und „Kontrollen der Kontrollen“ (also Kontrollen der Kontrollfunktionen und -instrumente) erforderlich sind.

Die Maßnahmen der BKM und der Stiftung zur Umsetzung und Fortschreibung der Anlagerichtlinie bewertet der Bundesrechnungshof positiv. Er erwartet, dass die Stiftung das Konzept zur Korruptionsprävention zeitnah erarbeitet und umsetzt.

4 Raumbedarf der Hauptverwaltung

Die Stiftung unterrichtete den Stiftungsrat im Dezember 2019 darüber, dass sie für ihre HV neue Räumlichkeiten anmieten möchte. Sie beschrieb die Raumsituation für die 160 an den verschiedenen Standorten³⁵ eingerichteten Arbeitsplätze als „absolut unzureichend“. Eine sinnvolle Verortung der einzelnen Organisationseinheiten im Hinblick auf möglichst effiziente Arbeitsabläufe könne nicht mehr realisiert werden. Auch die Unterbringung von aus Drittmitteln finanzierten und befristet eingestellten Kräften werde unmöglich gemacht. Darüber hinaus sei in jüngster Zeit ein signifikanter Zuwachs an Aufgaben³⁶ erfolgt. Eine Überprüfung interner Flächen habe keine weiteren Kapazitäten zur Unterbringung der Beschäftigten ergeben.³⁷ In einem ersten Schritt müsse nun rasch der konkrete Raumbedarf verifiziert und von den Zuwendungsgebern geprüft und anerkannt werden. Danach werde die Stiftung Angebote einholen.

Der Stiftungsrat stimmte zu, den Geschäftsführenden Ausschuss³⁸ mit der Mietentscheidung zu betrauen. Dieser solle ihn in seiner nächsten Sitzung unterrichten.

³⁵ Hauptstandorte: Villa von der Heydt, Stauffenbergstraße 42, Genthiner Straße 38; Nebenstandorte: Potsdamer Straße 33, Zimmerstraße 27, Holzbau Dahlem, Jebenstraße 2.

³⁶ Insbesondere durch die Einführung einer eigenen Zeiterfassungsstelle, den Aufbau einer ZVS sowie den Ausbau der Kommunikationsabteilung und des Justizariats.

³⁷ Lediglich als Interimslösung hat sich die HV auf die Unterbringung von sechs Beschäftigten der Personalabteilung im Haus 1 der SBB in der Potsdamer Straße verständigt.

³⁸ § 6 Absatz 2 Ziffer e der Geschäftsordnung des Stiftungsrates.

Mündlich teilte die Stiftung dem Bundesrechnungshof im Februar 2020 mit, dass sie alle öffentlichen Möglichkeiten³⁹ geprüft habe, ein Objekt in fußläufiger Entfernung zum Amtssitz des Präsidenten in der Villa von der Heydt anzumieten, und nun nach einem gewerblichen Objekt Ausschau halte. Die erwarteten Mietkosten in Höhe von 200 000 Euro im Jahr müsse sie aus dem eigenen Haushalt erwirtschaften.

Nach Überlegungen des Vizepräsidenten im Dezember 2019 sollte die Personalabteilung geschlossen aus der Villa von der Heydt ausziehen. So sollten Raumkapazitäten für den neuen Bereich IT-Governance⁴⁰ sowie weitere Arbeitsbereiche⁴¹ geschaffen werden.⁴² Zusammen mit den für die Personalabteilung tätigen Beschäftigten in Haus 2 der SBB⁴³ ermittelte die HV hierfür einen Raumbedarf von 50 bis 55 Arbeitsplätzen. Grundlage der Planung war eine Abfrage der Stiftung zu den benötigten Arbeitsplätzen in der Präsidialabteilung sowie den Abteilungen I bis III für die Stichtage 1. Januar, 1. April und 1. Oktober 2020. Diese ergänzte die Stiftung um weitere Bedarfe. Einen darüber hinaus gehenden mittel- bis langfristigen Planungshorizont betrachtete sie nach den dem Bundesrechnungshof zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht. Sie meldete für verschiedene Bereiche (beispielsweise die ZVS) Personalmehrbedarf an.

Im Mai 2020 teilte die Stiftung mit, dass sie das beschriebene Konzept nach Rücksprache mit der BKM umsetzen wolle und hierfür entsprechend den Vorgaben der RBBau Flächenbedarfe ermittelt habe. Diese würden nun zwischen der BKM und dem BMF abgestimmt. Erst nach erfolgter Anerkennung werde die Stiftung die Suche nach einem geeigneten Mietobjekt fortsetzen.

Überlegungen, den Raumbedarf gegebenenfalls auch durch den Bau eines modularen Ergänzungsbaus auf einer stiftungseigenen Liegenschaft zu befriedigen, stellte die Stiftung nach eigenen Angaben zunächst zurück.

³⁹ Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Bundesministerien.

⁴⁰ Zehn Arbeitsplätze.

⁴¹ 22 Arbeitsplätze, u. a. aus den Bereichen Digitale Transformation, Innenrevision sowie Drittmittelprojekte.

⁴² Vermerk Referatsleiter Innerer Dienst vom 10. Dezember 2019.

⁴³ Acht Beschäftigte in der Potsdamer Straße 33.

Würdigung und Empfehlung

Hinsichtlich der Raumbedarfsermittlung hat der Bundesrechnungshof anerkannt, dass die Stiftung bestimmte präsidiale Arbeitsgebiete in der Villa bündeln und Organisationseinheiten der HV wie die Personalabteilung wieder zusammenführen möchte. Insgesamt hat er es aber auch als entscheidend angesehen, mit welchem Personaleinsatz die Stiftung für ihre HV mittelfristig rechnen kann und wie sie ihre perspektivische Kapazitätsplanung daran ausrichtet. Erst in einer längerfristigen Betrachtung würde so offenkundig, welche Maßnahmen zur Deckung des künftig erwarteten Raumbedarfs unwirtschaftlich sein könnten. Eine wirtschaftliche Herangehensweise könnten beispielsweise Teilanmietungen, modulare Konzepte oder auch zeitlich befristete Mietverträge sein.

Der Bundesrechnungshof hat der Stiftung empfohlen, ihre Reformüberlegungen auch mit einer bedarfsgerechten Raumplanung zu verbinden. So kann sie eine Umverteilung ihrer Organisationseinheiten auch dazu nutzen, kleinere Standorte aufzugeben und das Personal möglichst im neuen Objekt zusammenzuführen.

5 Aufsichts- und Steuerungsaufgaben der BKM

5.1 Rechtsaufsicht

Die Stiftung unterliegt der Rechtsaufsicht durch die BKM. Die BKM hat ihr Verständnis von Rechtsaufsicht in ihrer Hausanordnung Nummer 26, Stand 9. Mai 2008, formuliert. Danach beschränkt sich die Rechtsaufsicht auf die Kontrolle der Einhaltung von Recht und Gesetz.

Die Rechtsaufsicht über die Stiftung ist im Errichtungsgesetz und in der Satzung normiert. Danach ist insbesondere der Haushaltsplan der Stiftung vom Präsidenten im Entwurf aufzustellen und der BKM zur Genehmigung vorzulegen. Diese prüft jährlich die Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung auf der Grundlage des § 109 Absatz 2 der BHO.

In der Praxis begleitete das für die Stiftung zuständige Fachreferat der BKM deren Aufgabenwahrnehmung eng. So war die Stiftung gehalten, in zahlreichen jährlichen Berichten zu unterschiedlichen Themen zu informieren. Dies betrifft beispielsweise Dienstpostenbewertungen, Bauvorhaben, Restitution, Besucherzahlen, Haushaltsaufstellung und -führung etc. In Jahresgesprächen

wurden darüber hinaus Themen vertieft angesprochen. Auch die Haushaltsaufstellung begleitete das Fachreferat intensiv und detailliert. Insgesamt setzte die BKM zwei VZÄ für die Rechtsaufsicht über die Stiftung ein. Ein weiterer dafür vorgesehener Dienstposten war unbesetzt.

5.2 Gremienvertretung

Gemäß Satzung der Stiftung setzt sich der Stiftungsrat zusammen aus jeweils zwei Vertretern des Bundes, der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen sowie einem Vertreter der anderen 14 Bundesländer; für jedes Mitglied ist eine Stellvertretung zu bestellen. Sind Mitglieder und Stellvertreter verhindert, können zur Sitzung Bevollmächtigte entsendet werden. Die BKM ist die Vorsitzende des Stiftungsrates und wird bei Abwesenheit durch ihren Amtschef vertreten. Daneben werden ihre Belange im Geschäftsführenden Ausschuss des Stiftungsrates auf Leitungs- und Gruppenleitungsebene und in der Referentenkommission auf Ebene des rechtsaufsichtführenden Fachreferates vertreten. Dieses Referat begleitet die Haushaltsaufstellung der Stiftung und erlässt die Zuweisungsbescheide an die Stiftung.

5.3 Entlastungsverfahren, Wirtschaftsprüfer

Nach den Vorschriften der BHO hat die Stiftung jährlich nach Ende des Haushaltsjahres eine Haushaltsrechnung zu erstellen. Die BKM ist verpflichtet, die Rechnung und Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen⁴⁴. Sie hat dabei von der in der Satzung eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu beauftragen.⁴⁵ Neben einer stichprobenartigen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung nutzte die BKM das Verfahren auch für einen erweiterten Prüfauftrag zu bestimmten Arbeitsfeldern. Diesen stimmte sie jährlich mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ab. Seit dem Haushaltsjahr 2014 verschaffte sie sich auf diese Weise einen vertieften Einblick in unterschiedliche Arbeitsfelder wie zum Beispiel Reisekosten, Spenden und Sponsoring, Vergaben, Sondervermögen oder Korruptionsprävention. Die Kosten für die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wurden von der Stiftung getragen.

⁴⁴ § 109 Absatz 2 BHO.

⁴⁵ § 14 Absatz 3 Satzung der Stiftung.

Auf der Grundlage des Ergebnisses der jährlichen Prüfung, welches auch dem Bundesrechnungshof vorzulegen ist, entscheidet der Stiftungsrat über die Entlastung des Präsidenten. Diese bedarf der Genehmigung der BKM und des BMF.⁴⁶

5.4 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat es für richtig gehalten, dass die BKM die Aufgabe der Rechtsaufsicht über die Stiftung umfassend auslegt und aktiv wahrnimmt. Um dieser Aufgabe angesichts der geplanten Reformvorhaben weiterhin gewachsen zu sein, sollte sie die dafür vorgesehenen Stellen auch besetzen.

Der Bundesrechnungshof hat allerdings zwei Aspekte kritisch gesehen. Zum einen ist das rechtsaufsichtführende Referat der BKM in der Referentenkommission des Stiftungsrates vertreten, einem die Entscheidungen der Stiftung vorbereitendes Organ. Andererseits nimmt es die Rechtsaufsicht wahr und erteilt Zuweisungsbescheide. Dies kann zu Kollisionen zwischen Interessen der Stiftung und der Aufsicht führen.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen dafür Sorge zu tragen, dass die Mitwirkung in den Entscheidungsgremien der Stiftung und das Bereitstellen der Bundesmittel mit den daraus resultierenden Kontrollbefugnissen voneinander getrennt werden. Nur so kann garantiert werden, dass Interessenkonflikte ausgeschlossen werden können und das Bundesinteresse an der Tätigkeit der Stiftung umfassend sichergestellt ist.

5.5 Stellungnahme der BKM

Die BKM hat mitgeteilt, dass im für die Rechtsaufsicht zuständigen Fachreferat die bislang unbesetzte Stelle seit dem 1. Mai 2020 mit einer Juristin besetzt worden sei. Damit seien zwei VZÄ sowie die Leitung des Fachreferats mit den Aufgaben der Rechtsaufsicht der Stiftung betraut. Darüber hinaus sei die Geschäftsstelle der Reformkommission, die dem Fachreferat angegliedert ist, mit weiteren zwei 0,5 VZÄ besetzt und solle gegebenenfalls weiter verstärkt werden.

Zur Gremienvertretung hat die BKM unter anderem ausgeführt, sie sehe einen Interessenkonflikt nicht generell dadurch gegeben, dass Zuwendungsbearbei-

⁴⁶ § 14 Absatz 4 Satzung der Stiftung.

tung und Mitwirkung in Gremien von Zuwendungsempfängern durch Angehörige desselben Referats wahrgenommen werden. Die Entsendung von Gremienvertretern durch die BKM diene in erster Linie dem Zweck, den öffentlich-rechtlichen Einwirkungs- und Kontrollpflichten nachzukommen. Die BKM habe zur Konkretisierung mehrere Hausanordnungen erlassen. Die BKM hat ferner ausgeführt, auch die Abschichtung der Zuwendungsbewilligung auf das Bundesverwaltungsamt und künftig die Kunstverwaltung des Bundes (KVDB)⁴⁷ reduziere die Gefahr einer Interessenkollision. Im Übrigen handele es sich bei der Referentenkommission nicht um ein Gremium der Stiftung, sondern um ein Gremium, in dem sich die Zuschussgeber untereinander koordinieren und die notwendigen Informationen gewinnen, um die von Ihnen in das tatsächliche Gremium – den Stiftungsrat – entsandten Mitglieder bestmöglich vorzubereiten. Diese seien bei der BKM wie bei den übrigen Zuschussgebern von den Mitgliedern der Referentenkommission verschieden. Insofern sei in Bezug auf die Vertretung in der Referentenkommission eine Interessenkollision noch weniger zu befürchten.

5.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes
Der Bundesrechnungshof erkennt die von der BKM getroffenen Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkollisionen an. Er erwartet, dass die BKM diese konsequent umsetzt. Insbesondere bewertet er die Absicht der BKM positiv, die Abschichtung der Zuwendungsbewilligung künftig weiter auszubauen und hierdurch mehr als bislang mögliche Interessenkollisionen zu reduzieren.

6 Finanzierung der Stiftung

Die Stiftung wird gemeinsam vom Bund und den Ländern finanziert. § 11 Errichtungsgesetz⁴⁸ sieht vor, dass die zum Ausgleich etwaiger Fehlbeträge erforderlichen Mittel anteilig entsprechend dem satzungsmäßigen Stimmrecht vom Bund und von den in der Satzung bezeichneten Ländern zur Verfügung gestellt werden. Hierbei trägt jedes dieser Länder, soweit nichts anderes unter ihnen vereinbart ist, einen gleichen Teilbetrag.

⁴⁷ Am 1. Februar 2020 ist die KVDB als nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich der BKM gegründet worden (Kapitel 0456)

⁴⁸ Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ und zur Übertragung von Vermögenswerten des ehemaligen Landes Preußen auf die Stiftung vom 25. Juli 1957, zuletzt geändert am 5. Februar 2009 (Errichtungsgesetz).

Nach § 2 der Satzung der Stiftung hat der Bund etwaige Fehlbeträge zu 60 % auszugleichen. Ihm stehen nach der Satzung 120 von insgesamt 200 Stimmen zu. In § 4 der Satzung ist niedergelegt, dass über Grunderwerb für Neubauten und über die Errichtung von Neubauten einschließlich ihrer Ersteinrichtung der Bund und das Land Berlin allein mit gleichem Stimmrecht entscheiden. Fehlbeträge für diese Bereiche sollen danach also zu jeweils 50 % der Bund und das Land Berlin tragen.

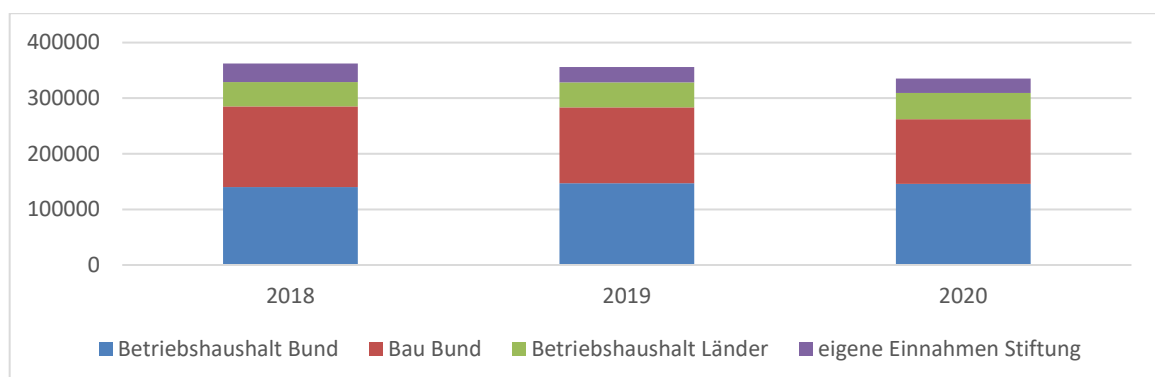
Im Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung (Finanzierungsabkommen) vom 24. Oktober/11. Dezember 1996 ist die Finanzierung der Stiftung abweichend von dem Errichtungsgesetz und der Satzung geregelt: Danach tragen der Bund und das Land Berlin jeweils 50 % des Zuschussbedarfs für Neubauten und ihrer Ersteinrichtung sowie für die Grundsanierung oder Herrichtung vorhandener Gebäude einschließlich des Grunderwerbs. Den verbleibenden Zuschussbedarf für die Betriebskosten tragen der Bund in Höhe von 75 % und die Länder in Höhe von 25 %. Den über einen Sockelbetrag von 120 Mio. Euro hinausgehenden Finanzbedarf tragen zu je 75 % der Bund und zu 25 % das Land Berlin.

Mit dem Vertrag über die aus der Hauptstadtfunction Berlins abgeleitete Kulturfinanzierung (Hauptstadtkulturvertrag) vom 9. Dezember 2003 entließ der Bund das Land Berlin aus seinen Verpflichtungen zur Mitfinanzierung der Bauinvestitionen der Stiftung und finanziert diese seitdem allein.

Einen Überblick über die Verteilung der Gelder zur Finanzierung der Stiftung in den Jahren 2018 bis 2020 bietet das nachstehende Diagramm anhand des vom Stiftungsrat beschlossenen Haushalts-Solls für die Jahre 2018 bis 2020.

Diagramm 1

Finanzierung der Stiftung in den Jahren 2018 bis 2020



Quellen: Protokolle zu den 144., 147. und 149. Sitzungen des Stiftungsrates.

Der Rückgang der von der Stiftung veranschlagten Bundesmittel für das Jahr 2020 begründet sich maßgeblich darin, dass der für das Pergamon-Museum erhöhte Sonderinvestitionsansatz von 20 Mio. Euro ausgelaufen und die Mittel für den Umzug in das Humboldt Forum rückläufig sind.

6.1 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat ein Spannungsverhältnis gesehen zwischen § 11 Errichtungsgesetz in Verbindung mit der Satzung der Stiftung einerseits und den sich aus den anschließenden Finanzierungsabkommen ergebenden abweichenden Finanzierungsregelungen. Dieses wurde bisher nicht erkennbar aufgelöst. Er hat es auf Dauer nicht für akzeptabel gehalten, dass die Finanzierung in widersprüchlichen Bestimmungen geregelt ist.⁴⁹ Die BKM sollte die anstehenden Strukturüberlegungen nutzen, um auf eindeutige und konsistente Finanzierungsregelungen für die Stiftung hinzuwirken.

6.2 Stellungnahme der BKM

Auch der Wissenschaftsrat habe die Finanzierungsregelungen der Stiftung untersucht und in diesem Zusammenhang weitreichende Empfehlungen ausgesprochen, die zukünftig in der Reformkommission und im Stiftungsrat erörtert würden. Die BKM werde die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen und sich in der Reformkommission für eine stringente Neuregelung der Finanzierung der Stiftung einsetzen.

6.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Die vom Wissenschaftsrat ausgesprochenen Empfehlungen würden voraussichtlich zu Mehrbelastungen des Bundes führen. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass die BKM in der weiteren Diskussion der Finanzierungsregelungen die wirtschaftlichen Interessen des Bundes vertritt. Der Bundesrechnungshof wird sich diesbezüglich über die weitere Entwicklung informieren.

7 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Wie auch der Wissenschaftsrat hat der Bundesrechnungshof strukturelle Defizite und eine zu wenig effizienzorientierte Ressourcenverteilung in der Stiftung

⁴⁹ Abschließende Mitteilung an die BKM über die Prüfung Bauprogramms der Stiftung – Bauunterhalt, Teil I, Gz.: II 4 - 2017 - 0179/I vom 11. Dezember 2019.

festgestellt. In seinen Augen hat ein fortdauerndes Spannungsfeld zwischen zentralen und dezentralen Strukturen und das Festhalten an überkommenen, teilweise überholten und unklaren Regelungen das Tempo und die Wirksamkeit der Reformschritte in der Stiftung gehemmt. Allerdings ist er mit seinen vorstehenden Empfehlungen trotz ähnlicher Diagnose zu einem anderen Fazit als der Wissenschaftsrat gelangt. Bei Auflösung der gemeinsamen Dachstruktur der Einrichtungen der Stiftung müssten diese ihre Steuerungs- und Verwaltungsaufgaben selbst wahrnehmen. Um die erforderliche Professionalität der Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, müssten sie einen eigenen und hinreichend mit Personal- und Sachmitteln ausgestatteten Verwaltungsapparat aufbauen. Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass dies zu einem erheblichen Mehraufwand und auch zu Mehrausgaben bei allen Beteiligten führen würde. Er hat auch bezweifelt, dass die zusätzliche Belastung mit Verwaltungsaufgaben es den Einrichtungen ermöglichen würde, sich mehr auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. In Fragen der Verwaltung und der Wahrnehmung übergreifender Steuerungsaufgaben sollten daher grundsätzlich zentrale Strukturen angestrebt werden. Damit lassen sich die Professionalität der Aufgabenwahrnehmung sicherstellen und die damit verbundenen Synergieeffekte ausschöpfen.

Nach den Ergebnissen der Prüfungen des Bundesrechnungshofes hatte die Stiftung sowohl zur Umsetzung seiner früheren Empfehlungen als auch im Hinblick auf ihre strukturelle Weiterentwicklung verschiedene Schritte unternommen, die zum Teil erste konkrete Wirkungen entfaltet hatten. Dies gilt insbesondere für das Vergabe- und Vertragsmanagement und die Korruptionsprävention.

Allerdings war sie in vielen Handlungsfeldern noch von durchgreifenden und nachhaltigen Verbesserungen entfernt. Dies zeigte sich insbesondere beim Aufbau eines übergreifenden QM und Controllings und bei der Neuausschreibung von Altverträgen.

Der Bundesrechnungshof hat die Dringlichkeit der von ihm aufgezeigten Handlungsfelder bekräftigt und der Stiftung empfohlen, mit verstärktem Nachdruck im nun anstehenden Reformprozess für weitere Verbesserungen zu sorgen. Die in seinem Bericht aufgezeigten Sachverhalte und Beispiele haben allerdings darauf schließen lassen, dass verschiedene Faktoren das Tempo und die Wirksamkeit von Reformschritten beeinträchtigen.

Die Stiftung selbst nannte hierbei an erster Stelle unzureichende Ressourcen. Für den Bundesrechnungshof war offenkundig, dass verschiedene wesentliche Initiativen aufgrund der für den konkreten Zweck fehlenden Personalressourcen nicht konsequent fortgeführt worden sind. Die pauschale Sichtweise, dass die Weiterentwicklung der Stiftung durch eine unzureichende Bereitstellung personeller Ressourcen durch Bund und Länder gebremst wird, hat er aufgrund seiner Erkenntnisse nicht bestätigt. Dagegen spricht die Beobachtung, dass es der Stiftung bisher nicht gelungen ist, für die Verbesserung von Steuerungs- und Kontrollaufgaben eine gezielte Verlagerung von Ressourcen von der dezentralen auf die zentrale Ebene umzusetzen oder Dopplungen der Aufgabenwahrnehmung auf den verschiedenen Ebenen zu vermeiden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre es von wesentlicher Bedeutung für den weiteren Reformprozess, aufgrund einer systematischen Analyse zu untersuchen und festzulegen, auf welcher Ebene welche Aufgaben wahrgenommen werden sollen. Auf dieser Grundlage könnte das Personal nach sachlichen Notwendigkeiten und Effizienz Gesichtspunkten zugeordnet werden; die sich hieraus ergebenden Spielräume sollten konsequent für die Deckung vorrangiger Bedarfe und die weitere Professionalisierung der Abläufe genutzt werden.

Eine solche systematische Untersuchung hat er auch im Vergleich zu den in der Stiftung verschiedentlich praktizierten „Einer für alle“-Lösungen für vorteilhaft gehalten, sofern die fachliche Spezialisierung einzelner Einrichtungen solche Lösungen nahelegt (beispielsweise bei der Vergabe von Bildnutzungsrechten).

Von wesentlicher Bedeutung ist dem Bundesrechnungshof zudem erschienen, dass unterhalb der aktuell eingerichteten Reformkommission die Verantwortung für die weitere organisatorische Entwicklung klar zugeordnet und auf der Grundlage professionalisierter Instrumente wahrgenommen wird. Hierzu ist ein leistungsfähiges und mit übergreifenden Handlungsmöglichkeiten ausgestattetes Organisationsreferat notwendig. Dabei bedarf es funktionsfähiger interner Kontrollinstrumente, um nicht zuletzt den immer dringlicher werdenden Raumbedarf der Stiftung wirtschaftlich und nachhaltig decken zu können.

Die BKM nahm innerhalb der ihr zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten und Mitwirkungsrechte ihre Verantwortung für die weitere Entwicklung der Stiftung nach dem Eindruck des Bundesrechnungshofes grundsätzlich aktiv wahr. Sie hatte selbst Defizite und Hindernisse für ihre Überwindung identifiziert und nicht zuletzt mit der Bitte an den Wissenschaftsrat für eine Begutachtung der Strukturen der Stiftung wichtige Impulse gegeben. Nun wird es darauf ankommen, dass sie die weiteren Prozesse gemeinsam mit der Reformkommission und den Gremien der Stiftung mitgestaltet. Dabei sollte sie die anstehenden Strukturüberlegungen auch nutzen, um auf eindeutige und konsistente Finanzierungsregelungen für die Stiftung hinzuwirken.

7.1 Stellungnahme der BKM

Die Analyse des Wissenschaftsrats zur Reformbedürftigkeit der Stiftung habe im Stiftungsrat sowie bei der BKM breite Zustimmung gefunden, und es sei die Einsetzung einer Reformkommission vereinbart worden. Die Reformkommission werde die Ergebnisse und Empfehlungen des Wissenschaftsrates kritisch und konstruktiv bewerten und anschließend eine Roadmap mit Zielen und Meilensteinen vorlegen. Sie habe sich zum Ziel gesetzt, Mitte des Jahres 2021 dem Stiftungsrat Vorschläge für eine Richtungsentscheidung zur Zukunft der Stiftung zu unterbreiten. Bei diesem Prozess und den Abwägungen würden die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes einbezogen.

7.2 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine abweichende Auffassung zu den organisatorischen und finanziellen Empfehlungen des Wissenschaftsrates. Er wird den weiteren Reformprozess daher aufmerksam begleiten.