

Besteht hoher zeitlicher Handlungsdruck, Fördermittel kurzfristig und zielgerichtet bereitzustellen, sollte auf bestehende Fördersysteme aufgebaut werden.

Ein Kontrolldefizit bei der Antragsprüfung ist in dieser Situation hinnehmbar, sofern dieses im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens durch vertiefte Prüfung ausgeglichen wird.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das SMWK hat zu Beginn der COVID-19-Pandemie Hilfsmaßnahmen für Kulturschaffende auf den Weg gebracht. Die Richtlinie Corona-Härtefälle Kultur sollte der Abmilderung von Härtefällen in der Corona-Krise bei freien Trägern im Bereich Kunst und Kultur dienen und die Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung wurde um das Corona-Hilfsprogramm für den Bereich der Musikschulen ergänzt.
- 2 Die Mittel für diese Förderungen wurden aus dem Coronabewältigungsfonds Sachsen bereitgestellt und vom Haushalts- und Finanzausschuss für den Bereich Solo-Selbstständige i. H. v. 1,7 Mio. € und für Förderungen aus dem Bereich Corona-Härtefälle Kultur i. H. v. 28,5 Mio. € bewilligt.
- 3 Die Prüfung des SRH – die Richtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung wurde nur im Bereich der freiberuflichen Einzelunternehmer (Solo-Selbstständige) geprüft – war darauf ausgerichtet, Empfehlungen zu geben, wie es gerade unter zeitlichem Handlungsdruck gelingen kann, im Rahmen von Förderverfahren die Mittel zielgerichtet bereitzustellen. Dabei nahm der SRH aber auch in den Blick, wo Risiken der Mittelfehlverwendung entstanden sind, auf deren Vermeidung das SMWK besonderes Augenmerk legen muss. Der SRH möchte zugleich anerkennen, dass das SMWK unter erheblichem Handlungsdruck stand und sich Sachverhalte in der Ex-post-Betrachtung erst vollständig darstellen.

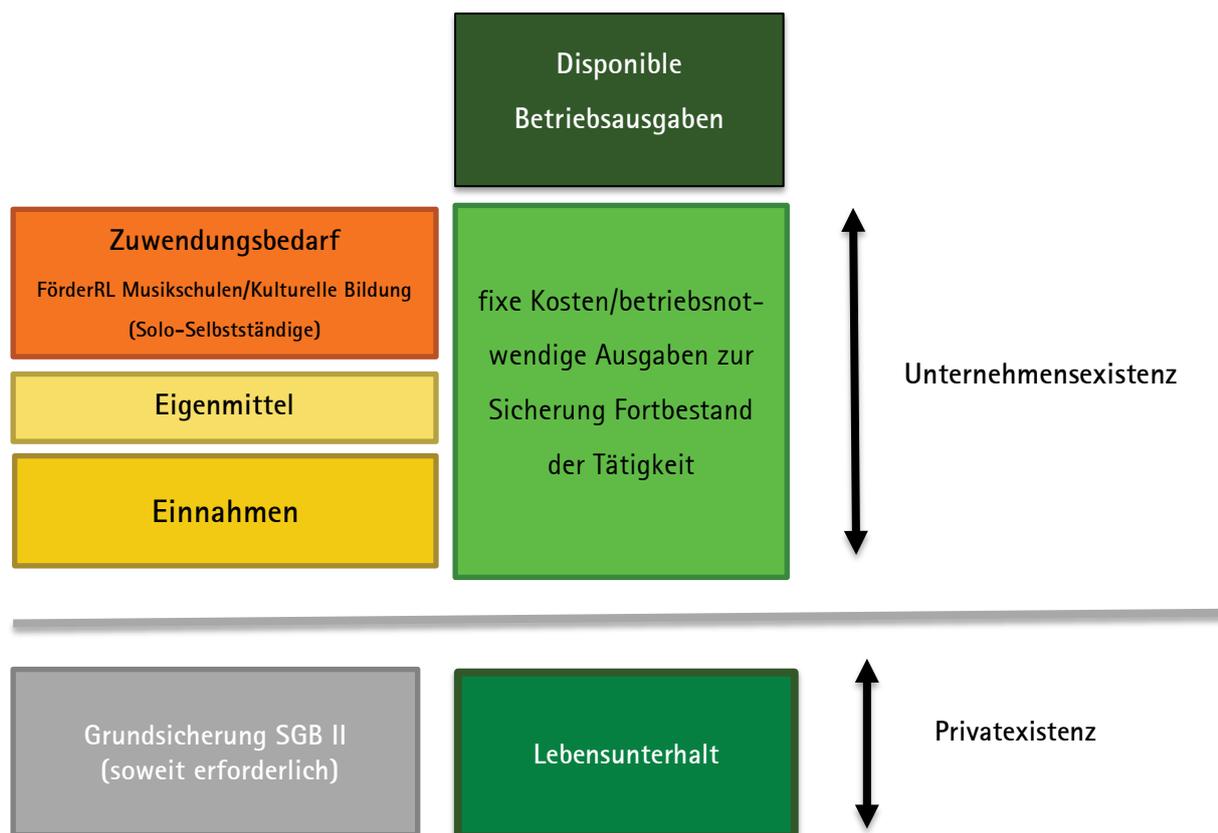
2 Prüfungsfeststellung

2.1 Förderstrategie

Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung

- 4 Ausgangspunkt der Entwicklung von Förderprogrammen ist die Frage nach Ziel und Zweck der Förderung. Eine konkrete Festlegung des Corona-Hilfsprogramms betreffend enthielt die Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung hierzu nicht.
- 5 Dies ist nach Ansicht des SRH aber besonders wichtig, weil sich hieran die Analyse anschließt, ob ein Förderbedarf besteht. Zu dem Zeitpunkt der Erstellung der Förderrichtlinie hatte der Bund bereits Hilfsmaßnahmen aufgelegt und den Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen erleichtert. Insbesondere die Sicherung der Lebensführung wird im Wesentlichen über die Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch abgedeckt. Insofern bestand das Risiko von Mitnahmeeffekten und Überförderung durch Inanspruchnahme verschiedener Programme.
- 6 Aus den dem SRH vorgelegten Unterlagen ergab sich, dass die Maßnahme auf die Existenzsicherung von Solo-Selbstständigen im Bereich des außerschulischen Musikunterrichtes ausgerichtet sein sollte, um den Fortbestand der sächsischen Kulturlandschaft zu sichern.
- 7 Die Erhebungen des SRH haben jedoch ergeben, dass mit der Förderung nicht nur der Fortbestand der Solo-Selbstständigkeit, sondern auch die Sicherung des Lebensunterhalts der außerschulischen Musiklehrer gefördert wurde. Gegenstand der Förderung war der Ersatz ausgefallener Einnahmen zu 60 % bis zu einem Betrag von 750 € pro Woche. Ob der Musikschullehrer über weitere Einnahmen verfügte oder welche Ausgaben er überhaupt für seine Lehrtätigkeit hatte, musste durch den Antragsteller nicht angegeben werden. Eine Existenzgefährdung wäre nach Ansicht des SRH jedoch nur dann gegeben, wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Um die Existenz zu sichern, müsste sich die Förderung auch auf diesen Unterschiedsbetrag beschränken.

Abbildung: Ermittlung Zuwendungsbedarf Existenzsicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

- 8 Der Einnahmeausfall hätte gemäß der Förderrichtlinie durch abgeschlossene Honorarverträge belegt werden müssen. Vielfach wurden trotz fehlender Nachweise oder aufgrund von Vertragsentwürfen die Mittel ausgezahlt. Dadurch wurde die aufgrund der Eilbedürftigkeit auf eine Plausibilisierung reduzierte Nachweisführung zum Einnahmeausfall der Antragsteller durch die Weiterleitungsstelle Sächsischer Musikrat e. V. noch weiter reduziert. Ein nicht unterschriebener Honorarvertrag ist ohne jegliche Aussagekraft.
- 9 Der Gesetzgeber hat die Verwendung der Mittel aus dem Coronabewältigungsfonds begrenzt auf den Erhalt der Kultureinrichtungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz – SächsCorBG). Die Sicherung des individuellen Lebensunterhalts ist nicht Zweck der Mittelverwendung nach dem Gesetz. Die Zuwendungsvoraussetzungen der Förderrichtlinie hätten diese Einschränkung nachzeichnen müssen.
- 10 Aber auch unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten muss kritisch gewürdigt werden, dass in anderen Branchen die Hilfen so ausgestaltet waren, dass der Fortbestand des Betriebes abgesichert wurde, der Unternehmer selber, wie auch Arbeitnehmer auf die sozialen Sicherungssysteme verwiesen wurden. Den außerschulischen Musiklehrern konnte dagegen eine Förderung von bis zu 4.500 € für einen Zeitraum von 6 Wochen ausgezahlt werden, was in einigen Fällen auch geschah.

Richtlinie Corona-Härtefälle Kultur

- 11 Die Richtlinie Corona-Härtefälle Kultur war ähnlich ausgestaltet. Bei einem Förderbetrag bis zu 10.000 € musste der Antragsteller lediglich angeben, dass er in dieser Höhe Einnahmeausfälle hatte. Bis zu einem Betrag von 50.000 € reichte eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben aus. Unterlagen, die dies nachweisen oder zumindest glaubhaft machen, mussten nicht vorgelegt werden.

- 12 Die Richtlinie war darauf ausgerichtet, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit freier Träger im Bereich Kunst und Kultur zu unterstützen, deren Existenz zu sichern und damit bestehende Strukturen der vielfältigen Kulturlandschaft Sachsens zu erhalten. Die Förderung wurde allen Antragstellern gewährt, die angaben, im Bereich Kunst und Kultur tätig zu sein. Ihr Beitrag für die sächsische Kulturlandschaft musste nicht begründet werden. Dies führte dazu, dass z. B. ein Antragsteller eine Förderung i. v. H. 45.000 € erhielt, der lt. Handelsregisterauszug Druck-Erzeugnisse herstellt. Nach Recherche des SMWK war dies u. a. der Druck eines Magazins über regionale Kulturveranstaltungen. Einem Verein, dessen Satzungszweck die Förderung der Fangemeinde um menschenähnliche Tier- und tierähnliche Menschendarstellungen jeder Form und ihrer Lebensart ist, wurde eine Förderung i. H. v. 40.000 € bewilligt. Im Nachgang wurde der Bewilligungsbescheid aufgehoben, weil der Zuwendungsempfänger den Auszahlungsantrag nicht in der vorgegebenen Frist gestellt hatte.
- 13 Den Schwerpunkt der Finanzierung der sächsischen Kulturlandschaft bildet das Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG), mit dem sich in den letzten Jahren ein funktionierendes Fördersystem etabliert hat. Auf dieses hätte gerade in Krisenzeiten zurückgegriffen werden können, insbesondere, um funktionierende Verfahrensstrukturen zu nutzen und den Beitrag der Antragsteller zum Erhalt der sächsischen Kulturlandschaft bewerten zu können.

2.2 Wahl der Weiterleitungsstelle

- 14 Es bestand ein gesteigertes Risiko der Fehleranfälligkeit im Bereich des Corona-Hilfsprogramms (Solo-Selbstständige) der Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung, da der mit der Weiterleitung beauftragte Sächsische Musikrat e. V. nicht über erprobte Verwaltungsstrukturen für eine Weiterleitung der Fördermittel im Rahmen eines Förderverfahrens dieser Dimension verfügte. Das wird auch durch Verstöße gegen die Förderrichtlinie, wie z. B. das Weiterleiten der Zuwendung ohne Nachweis der Förderwürdigkeit, deutlich. Zudem waren mögliche Interessenkonflikte bei der Weiterleitung nicht auszuschließen, da der Sächsische Musikrat e. V. durch seine originäre Tätigkeit in den sächsischen Kulturbetrieb involviert ist.

2.3 Verwendungsnachweisverfahren

- 15 Beide Förderrichtlinien ließen den einfachen Verwendungsnachweis zu. Bei der Richtlinie Corona Härtefälle Kultur war die Verwendung der Fördermittel anhand eines Sachberichtes und eines zahlenmäßigen Nachweises zu erklären. Das Corona-Hilfsprogramm der Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung verzichtete im Bereich der freiberuflichen Einzelunternehmer (Solo-Selbstständige) sogar auf den zahlenmäßigen Nachweis.
- 16 Im Antragsverfahren Musikschulen/Kulturelle Bildung wurden teilweise überhaupt keine Nachweise vorgelegt und geprüft. Die auf Ebene des Verwendungsnachweises zwingend nachzuholende Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel erfolgte nicht. Der Sächsische Musikrat e. V. wechselte vielmehr aus seiner Rolle als Kontrollinstanz in die Rolle eines Dienstleisters der Antragsteller und übersandte diesen einen vorformulierten Text.
- 17 Eine Verwendungsnachweisprüfung im Sinne der VwV zu § 44 der SäHO hat nach Auffassung des SRH noch nicht stattgefunden.
- 18 Es wurde noch nicht geprüft, ob der Zuschuss zur Sicherung der geschäftlichen Existenz der Musikschullehrer notwendig war. Im ganzen Förderverfahren blieb damit bisher offen, ob der Zuschuss berechtigt oder unberechtigt gezahlt wurde. Die Verwendungsnachweisprüfung wurde inzwischen wieder aufgenommen.
- 19 Im Rahmen der Anhörung zur Förderrichtlinie Corona-Härtefälle Kultur hatte der SRH darauf hingewiesen, dass das Kontrolldefizit auf Antragsebene nicht durch den in der Richtlinie gewählten Verwendungsnachweis geschlossen wird. Nachbesserungen für das Antragsverfahren erfolgten jedoch für einen Förderbetrag bis zu 10.000 € überhaupt nicht und für einen darüber hinausgehenden Förderbetrag bis zu 50.000 € nur unzureichend. Auch hier wird mit dem gewählten Verwendungsnachweis keine Kontrolle dahingehend möglich sein, ob in jedem Fall der Zuschuss in seiner Höhe zur Sicherung der Existenz notwendig war.
- 20 Aus Sicht des SRH ist der einfache Verwendungsnachweis nicht geeignet, die bei der Umsetzung der Richtlinien aufgetretenen Kontrolldefizite aufzufangen.

3 Folgerungen

- 21 Der SRH empfiehlt, bei der Festlegung von Ziel und Zweck der Förderung besonders gründlich vorzugehen, da es sich hier um eine Weichenstellung für das gesamte Förderverfahren und damit für den Fördererfolg handelt. In diesem Zusammenhang müssen die Vorgaben des Gesetzgebers umgesetzt werden.
- 22 Dabei sollte auf bestehende Förderstrukturen und inhaltliche Förderschwerpunkte aufgebaut werden. So kann zumindest teilweise abgesichert werden, dass es zu keiner Mehrfachförderung kommt.
- 23 Um hohe Fördervolumina und eine Vielzahl an Anträgen schnellstmöglich und risikoorientiert abwickeln zu können, sollten mit diesen Förderverfahren nur Stellen betraut werden, die über langjährige Förderpraxis und gewachsene Risikokontrollsysteme verfügen.
- 24 Der SRH hält bei zeitkritischem Handlungsdruck ein Kontrolldefizit auf Antragsebene für hinnehmbar, sofern dieses im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens durch vertiefte Prüfung ausgeglichen wird. Insbesondere ist im Nachgang zu prüfen, ob sich der Antragsteller in einer existenzgefährdenden Notlage befand, die nur durch den Zuschuss abgewandt werden konnte. Das SWMK ist aufgefordert sicherzustellen, dass alle Möglichkeiten der Rückforderung unberechtigt gewährter Mittel ausgeschöpft werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 25 Das SMWK gab an, beide Förderprogramme seien unter enormem Handlungs- und Zeitdruck in einer noch nie da gewesenen Sondersituation (Pandemienotlage) zur schnellen und möglichst unbürokratischen Existenzsicherung der Zuwendungsempfänger und damit zum Erhalt von Kultureinrichtungen im Freistaat Sachsen geschaffen worden.
- 26 Zentrale Ergebnisse aus dem Teil der Prüfung zur Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung seien bei der Überarbeitung des Förderprogramms aufgegriffen worden und in die Erstellung der neuen Förderrichtlinie eingeflossen. Als Bewilligungsstelle sei nunmehr die SAB bestimmt worden.
- 27 Die Folgerungen des SRH zu beiden Förderprogrammen würden bei den anstehenden Verwendungsnachweisprüfungen und bei der Umsetzung künftiger Förderprogramme angemessen beachtet.
- 28 Das SMWK teilt nicht die Auffassung des SRH, die Mittelverwendung aus dem Corona-Hilfsprogramm (Bereich der Solo-Selbstständigen) habe nicht dem Zweck des SächsCorBG entsprochen. Förderziel sei nicht nur die Sicherung des individuellen Lebensunterhalts, sondern der Erhalt der Strukturen der musisch-kulturellen Bildung im Freistaat während der Corona-Krise gewesen.
- 29 Den einfachen Verwendungsnachweis halte das SMWK für geeignet, zumal auch ein solcher jederzeit – bei anderen Erkenntnissen, Hinweisen oder Unplausibilitäten – einer angemessenen vertieften Prüfung zugeführt werden könne. Die Förderungen hätten einen individuell für jeden Zuwendungsempfänger ermittelten Finanzierungsbeitrag geleistet und nach jetzigen vorläufigen Erkenntnissen ihr Förderziel erreicht, wenngleich die Verwendungsnachweisprüfungen noch nicht abgeschlossen seien.

5 Schlussbemerkung

- 30 Die Zusage des SMWK, die getroffenen Folgerungen sowohl bei der noch ausstehenden Prüfung der Verwendungsnachweise als auch bei der Realisierung künftiger Förderprogramme angemessen zu beachten, begrüßt der SRH ausdrücklich.
- 31 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass sich die Existenzsicherung auf die Sicherung des Bestandes der geschäftlichen Existenz (Maßnahmen zum Erhalt von Kultureinrichtungen) hätte beschränken müssen, um der Zweckbindung des SächsCorBG zu folgen. Die Sicherung der individuellen Existenz als mittelbare Maßnahme, um den Erhalt der Strukturen der musisch-kulturellen Bildung im Freistaat zu sichern, führt zu einer Aufweichung der Zweckbindung des SächsCorBG. Zur Sicherung des Lebensunterhaltes greifen die sozialen Sicherungssysteme.
- 32 Aufgrund des einfachen Verwendungsnachweises und der damit einhergehenden fehlenden Kontrollmöglichkeit des zweckgerichteten Mitteleinsatzes wird der größte Teil der gewährten Fördermittel ungeprüft bleiben.