

Beratende Äußerung

des **Sächsischen Rechnungshofes**

Titel

**Beratende Äußerung des Sächsischen Rechnungshofes
nach § 88 Abs. 2 SäHO zur Kulturraumfinanzierung
- Zusammenfassung -**

Beratende Äußerung
des Sächsischen Rechnungshofs
nach § 88 Abs. 2 SäHO
zur
Kulturraumfinanzierung

- Zusammenfassung -

19. Januar 1998

Von den Kulturräumen wurden Einrichtungen und Maßnahmen gefördert, deren Einschätzung als kulturell und regional bedeutsam den Bewertungsmaßstäben des § 3 Abs. 3 SächsKRG widersprach. Nutzbare zentrale Einrichtungen wurden bei der Berechnung der Fördermittel z. T. nicht berücksichtigt.

Häufig wurde gefördert, obwohl sich die Träger der kulturellen Einrichtungen oder Maßnahmen und deren Sitzgemeinden nicht angemessen an der Finanzierung beteiligten.

Die Bestätigung der zu hoch dargestellten Kulturumlage und der entsprechenden fiktiven Ausgaben des Kulturraumes 08 Oberlausitz-Niederschlesien führte zu einer überhöhten Förderung dieses Kulturraumes und ist ein eklatanter Verstoß gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht.

Die Praxis der Haushaltsführung der meisten Kulturräume entsprach nicht dem Gemeindehaushaltsrecht.

Mit der bisherigen Praxis der Kulturraumförderung wird den Zielen des Gesetzgebers noch nicht genügend Rechnung getragen.

Der Sächsische Rechnungshof (SRH) empfiehlt u. a.:

- die Änderung des SächsKRG dahingehend, vom Zuwendungs- auf das Zuweisungsverfahren als „Grundförderung und Grundlastenausgleich“ umzustellen,
- die zusätzliche Förderung überregionaler Projekte durch Zuwendungen des SMWK, aber die Abwicklung der Förderverfahren durch die Kulturräume, wobei die Zuständigkeit der RP entfällt,

- solange nach geltender Gesetzeslage das Zuwendungsverfahren Anwendung findet, von der Anteils- auf die Festbetragsfinanzierung umzustellen,
- in jedem Falle die Konkretisierung des Begriffes der „regionalen Bedeutung von kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen“ in der entsprechenden Verwaltungsvorschrift, sowie
- eine Regelung der Beteiligung der Sitzgemeinden an der Finanzierung der kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen in der Verwaltungsvorschrift.

1 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Beratenden Äußerung ist die Umsetzung des SächsKRG in den ersten beiden Jahren nach dem Inkrafttreten, insbesondere die Finanzierungs- und Förderpraxis.

Der SRH hat sich vor allem befaßt mit:

- dem Antrags- und Bewilligungsverfahren für die Zuwendungen des SMWK an die ländlichen Kulturräume,
- der finanziellen Beteiligung der Träger der kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen und der Sitzgemeinden,
- der Bewertung der regionalen Bedeutung der geförderten Einrichtungen und Maßnahmen,
- der Haushaltsführung der ländlichen Kulturräume sowie
- den sonstigen Förderungen kultureller Einrichtungen und Maßnahmen aus dem staatlichen Haushalt.

Die Untersuchungen ergaben, daß es noch verwaltungstechnischer Verbesserungen und gesetzgeberischer Modifizierungen bedarf, um die vom Gesetzgeber im SächsKRG bestimmten Ziele der Kulturförderung von Staat und Kommunen über die Kulturräume genauer und wirtschaftlicher zu erreichen.

2 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst nach dem Sächsischen Kulturraumgesetz

Die Mittelgewährung des SMWK an die Kulturräume ist noch mit Mängeln behaftet. Gegenüber dem ersten Bewilligungszeitraum - dem Jahr 1995 - sind schon Verbesserungen feststellbar. Gleichwohl muß das Verfahren noch weiter optimiert werden.

Unter anderem enthalten die bisher vorgegebenen Antragsunterlagen nicht die nötigen Informationen für eine ordnungsgemäße Prüfung. Das SMWK hat die Anträge der Kulturräume auf Zuwendungen nicht immer ordnungsgemäß geprüft. Auch dadurch kam es zu Verstößen gegen die Vorschriften des SächsKRG, der VV - Kulturräume -, der SäHO und der Vorl. VV zur SäHO. Einige nutzbare zentrale kulturelle Leistungen wie das Sorbische Nationalensemble (SNE) Bautzen und das Sorbische Museum Bautzen wurden bei der Mittelverteilung nicht angemessen angerechnet. Mit der Förderung des „Projektes P 100“ der Landesbühnen Sachsen über den Kulturraum 06 hat sich der Freistaat Sachsen selbst gefördert.

Insoweit hat das SMWK auch seine Rechtsaufsicht nicht wahrgenommen. Weiter haben Kulturräume Zuwendungen des SMWK in großem Umfang anders eingesetzt, als sie beantragt und bewilligt worden waren.

3 Ausgaben der Kulturräume

Im Haushalt des Kulturraumes 08 Oberlausitz-Niederschlesien waren die Ausgaben teilweise fiktiv und damit überhöht angesetzt und die Kulturumlage unrichtig dargestellt. Der Kulturraum 08 hat dadurch überhöhte staatliche Zuwendungen erhalten. Hierin liegt ein grober Verstoß gegen das SächsKRG sowie das Haushalts- und Zuwendungsrecht.

Auch in einigen anderen Kulturräumen kam es zu Beginn der Kulturräumförderung mit der Veranschlagung von zum Teil bedeutenden Reservemitteln in den Haushalten, für die zunächst kein konkreter Verwendungszweck vorlag, zu groben Verstößen gegen zwingende Grundsätze des Haushalts- und Zuwendungsrechtes.

4 Eigenanteil der Träger von Einrichtungen und Maßnahmen und Beteiligung der Sitzgemeinden

Die Förderpraxis zeigt, daß sich in zahlreichen Fällen die Träger und die Sitzgemeinden nicht in angemessener Höhe an der Finanzierung der einzelnen kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen beteiligen.

Um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben insoweit sicherzustellen, ist eine Präzisierung der entsprechenden Vorschriften in der VV - Kulturräume - sowie eine intensivere Wahrnehmung der Rechtsaufsicht des SMWK erforderlich.

5 Kulturelle Einrichtungen oder Maßnahmen und ihre regionale kulturelle Bedeutung

Es wurden Einrichtungen und Maßnahmen gefördert, deren Einschätzung als regional bedeutsam den Bewertungsmaßstäben des § 3 Abs. 3 SächsKRG widerspricht.

6 Haushaltsführung der Kulturräume

Die Haushaltsführung der Kulturräume entsprach zum Teil nicht dem geltenden Gemeindehaushaltsrecht. So wurden unzulässige Haushaltsreste gebildet. Durch Überschreitung von Haushaltsausgabeansätzen ohne Prüfung und Bewilligung überplanmäßiger oder außerplanmäßiger Ausgaben wurde grob gegen das Haushaltsrecht verstoßen.

7 Mehrfachförderung

Die Förderung von kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen durch verschiedene Zuwendungsgeber und Förderrichtlinien führt häufig ungewollt zu Überschneidungen. Dieses wäre zu vermeiden, wenn die Zuwendungsgeber immer ihrer Verpflichtung nachkämen, ein hinreichend präzisiertes Einverständnis über die Förderung herbeizuführen. Erforderlich wäre ferner eine Konzentration der Förderzuständigkeiten.

8 Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs

Mit dem SächsKRG wollte der Sächsische Landtag eine ergänzende Förderung kommunaler kultureller Einrichtungen und Maßnahmen zur Herstellung neuer finanzierbarer Organisations- und Leistungsstrukturen ermöglichen. Als Novum in der Bundesrepublik hat er dabei die Kulturpflege zu einer Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung erhoben. Der Gesetzgeber hat damit bereits jetzt Innovationen auf den Weg gebracht, die bürgernahe, effiziente und wandlungsfähige Strukturen schaffen sollen.

Gleichwohl haben die Untersuchungen des SRH gezeigt, daß bei der derzeitigen Handhabung die Ziele des Gesetzgebers noch nicht hinreichend erreicht werden und daß oft gegen Sinn und Zweck des Gesetzes verstoßen wird.

Um eine Verwirklichung der gesetzgeberischen Ziele besser zu gewährleisten, macht der SRH folgende Vorschläge:

- Solange nach geltender Gesetzeslage Zuwendungsverfahren anzuwenden sind, sollte von der Anteilsfinanzierung auf die Festbetragsfinanzierung umgestellt werden. Diese Finanzierungsart würde den Verwaltungsaufwand für Zuschußgeber und Zuschußempfänger mindern, den Kulturräumen einen größeren Spielraum bei der Bewirtschaftung der Kulturraum-Mittel einräumen, die Planungssicherheit erhöhen und wäre dem SächsKRG angemessen.
- Der SRH empfiehlt, den Kulturräumen im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung zu gestatten, nichtverbrauchte Zuwendungsmittel einer Rücklage für das nachfolgende Haushaltsjahr zuzuführen.

- Die Unterlagen für die Beantragung der Zuwendungen durch die Kulturräume beim SMWK sind zu verbessern.
- Die Kulturräume sollten in ihren Satzungen regeln, wie die Sitzgemeindeanteile zu erbringen sind. Für finanzielle Beiträge sollte eine Mindesthöhe festgelegt werden, deren Erbringung an die kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen nachzuweisen ist.

Als Beteiligung der Sitzgemeinden könnten auch Sach- und Dienstleistungen zugelassen werden. Deren „Angemessenheit“ müßte dann aber von den Kulturkonventen geprüft und bewertet werden. Da sie keine Einnahmen und Ausgaben im haushalts- und zuwendungsrechtlichen Sinne sind, dürfen sie allerdings nicht in „Kosten- und Finanzierungsübersichten“ und Haushaltsplänen der Kulturkassen dargestellt werden.

- Das SMWK muß in seiner VV - Kulturräume - die Begriffsbestimmung der regionalen Bedeutung kultureller Einrichtungen und Maßnahmen präzisieren. Der SRH schlägt dafür in seiner Beratenden Äußerung eine Definition vor.
- Das SMWK muß seiner Verpflichtung zu Rechtsaufsicht intensiver nachkommen und die Beratung der Kulturräume verbessern. Es muß sicherstellen, daß ihm Änderungen der von den Kulturräumen geplanten und schließlich bewilligten Zuwendungen gegenüber den geförderten kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen angezeigt werden.
- Der SRH empfiehlt eine Unterscheidung regional, überregional und landesweit bedeutsamer Förderprojekte in Kunst und Kultur. Die verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderung überregional bedeutsamer Projekte sollte auf die Kulturräume übertragen werden, da diese ohnehin in deren Förderung eingebunden sind. Die Kulturräume könnten Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung sowie die Auszahlung der Fördermittel aus zweckgebundenen finanziellen Zuweisungen des Freistaates wahrnehmen. Die Entscheidung über die Förderung selbst und deren Höhe würde weiter vom zuständigen Ressort getroffen werden, der Verwaltungsaufwand insgesamt aber erheblich reduziert. Hierfür spricht zudem die größere Regional- und Ortsbezogenheit der Kulturräume und die Vermeidung unabgestimmter Mehrfachförderungen.

- Mit der Verlagerung und Straffung des Zuwendungsverfahrens sind insgesamt Entbürokratisierung und größere Bürgernähe zu erreichen. Ein wesentlicher Schritt zur Erreichung dieser Ziele wäre eine Gewährung der staatlichen Fördermittel an die Kulturräume als Zuweisungen.
- Der bislang verwendete Begriff der Zuwendungen ist im technischen Sinne mißverständlich und entspricht nicht den sich aus dem Kontext des SächsKRG ergebenden Intentionen des Gesetzgebers. Unter Zuwendungen werden grundsätzlich freiwillige Leistungen des Staates verstanden, deren konkrete Bewilligung allein in das (pflichtgemäße) Ermessen der Verwaltung gestellt ist. Anders als gesetzliche und vertragliche Leistungen sind deshalb Zuwendungen - hat der Landtag die Mittel erst einmal bewilligt - Finanzmittel, über die die Exekutive im Rahmen der Zweckbindung des Haushaltsplanes relativ frei verfügen kann.

Zuwendungen werden nach Maßgabe der VV zu § 44 SÄHO und ggf. auf Grund besonderer Förderrichtlinien bewilligt und abgerechnet. Zuwendungsempfänger und Bewilligungsbehörde unterliegen der Rechnungsprüfung, der Zuwendungsempfänger zusätzlich auch einer Prüfung durch die Bewilligungsbehörde. Hierbei handelt es sich um ein relativ arbeits- und damit kostenintensives Verfahren.

Die Leistungen nach dem SächsKRG sollte dagegen als Zuweisungen gewährt werden, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

Die den Kulturräumen gezahlten Fördermittel entsprechen der Definition des Begriffes der Zuweisungen. Der Gesetzgeber hat mit dem SächsKRG Zweck und Grund der staatlichen Förderung konkret festgelegt (§§ 2 und 3 SächsKRG). Den Kulturräumen ist in § 6 Abs. 2 SächsKRG ein jährlicher Fördermittelrahmen von mindestens 150 Mio. DM vom Gesetzgeber fest zugesichert, den sie beanspruchen können. Die Kriterien zur Festlegung der jeweiligen Förderhöhe ergeben sich aus § 6 Abs. 4 SächsKRG. Lediglich die Berechnungsformel wird durch die Richtlinien des SMWK konkret fixiert.

Die Umstellung auf das Zuweisungsverfahren würde den Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren, da u. a. eine Verwendungsnachweisprüfung entfällt. Entsprechende Instrumentarien und Regularien mit reicher Erfahrung gibt es im FAG.

Dazu wäre im Rahmen einer Gesetzesnovellierung eine Änderung des § 6 Abs. 2 und 5 SächsKRG („Zuweisungen“ statt „Zuwendungen“) erforderlich.

9 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

Die Bildung von „Reserven“ in den Haushalten der Kulturräume sei nur im Hj. 1995 vorgekommen und beruhe auf Anlaufproblemen im Verfahren des SächsKRG. Die nach dem Zuwendungsrecht erforderlichen Prüfvermerke zu den Anträgen der Kulturräume seien erst ab dem Antragsjahr 1996 gefertigt worden.

Bei der Mittelverteilung habe das SMWK das Sorbische Nationalensemble Bautzen und das Sorbische Museum Bautzen als nutzbare zentrale Angebote nicht angerechnet, da die Behandlung der Stiftung für das sorbische Volk als Mitglied des Kulturraumes Oberlausitz-Niederschlesien dies ausschließe. Das geförderte Projekt „Jugendbühne P 100“ der Landesbühnen Sachsen durch den Kulturraum Elbtal sei ein Projekt des Kulturraumes gewesen.

Die Empfehlungen des SRH zur Verbesserung der Antragsunterlagen und zur Art der Zuschußgewährung will das SMWK berücksichtigen.

Das SMWK teilt nicht die Auffassung des SRH zum von ihm vorgeschlagenen Zuweisungsverfahren bei der Verteilung der Fördermittel an die Kulturräume. Zwar ergebe sich bei Zuweisungen die gesetzliche Leistung nach Grund und Höhe unmittelbar aus dem Gesetz. Dies sei bei den Zuwendungen des SMWK an die Kulturräume nicht der Fall.

Die Zuwendungen der Stiftung für das sorbische Volk an die sorbischen Einrichtungen seien in den Haushalt des Kulturraumes Oberlausitz-Niederschlesien einzustellen gewesen, und zwar unabhängig davon, ob die Stiftungsmittel tatsächlich auch über die Kulturkasse geflossen seien. Dieses ergebe sich aus dem bikulturellen Charakter des Kulturraumes Oberlausitz-Niederschlesien und dem Ausgangspunkt für den kulturpolitischen Ansatz, nicht in eine sorbische und eine deutsche Kultur zu unterscheiden. Eine Rückforderung etwaiger überhöhter Zuwendungen an den Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien sei nach der Kenntnisnahme des Beitrages Nr. 31 zum Jahresbericht 1996 des SRH durch den Haushalts- und Finanzausschuß des Sächsischen Landtages ausgeschlossen.

Das SMWK vertritt zum Sitzgemeindeanteil die Auffassung, daß auch geldwerte Leistungen bzw. Sachleistungen bei der Berechnung der Zuwendungen berücksichtigt werden könnten. Dieses ergebe sich aus dem Kostenbegriff des § 3 Abs. 2 SächsKRG. Im übrigen könnten die

Kulturräume von dieser Vorschrift Ausnahmen zulassen. Für eine zwingende Beteiligung der Träger von kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen an deren Finanzierung sei keine gesetzliche Grundlage vorhanden.

Zum Begriff der kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung ist das SMWK der Meinung, es sei verfassungsrechtlich gehindert, dem Zusammenschluß kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften wie den Kulturräumen im Rahmen seiner Rechtsaufsicht vorzuschreiben, wie dieser Begriff zu handhaben sei. Die Auslegung dieses Begriffes sei eine Ermessensentscheidung mit Beurteilungsspielraum, die rechtsaufsichtlich nicht voll nachprüfbar sei. Gleichwohl will das SMWK in seiner neuen Verwaltungsvorschrift eine Konkretisierung des Begriffes zur regionalen Bedeutung vornehmen.

Die mehrfache Förderung einer kulturellen Einrichtung oder Maßnahme durch verschiedene öffentliche Zuwendungsgeber sei unbedenklich, wenn sich die Beteiligten abgestimmt hätten.

10 Abschließende Bemerkung des Sächsischen Rechnungshofs

Die Bildung von „Reserven“ in den Haushalten der Kulturräume wurde auch noch 1996 festgestellt und widersprach elementaren Grundsätzen des Haushalts- und Zuwendungsrechts sowie dem SächsKRG. Derartige Haushaltspläne hätten bereits 1995 nicht als Bestandteile der Zuwendungsanträge zugelassen werden dürfen, sondern hätte rechtsaufsichtlich gerügt werden müssen.

Das SMWK hätte bei seiner Mittelverteilung an den Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien das SNE Bautzen und das Sorbische Museum Bautzen als nutzbare zentrale Einrichtungen anrechnen müssen. Im übrigen ergibt sich eindeutig aus dem SächsKRG, daß die Stiftung für das sorbische Volk nicht Mitglied des Kulturraumes Oberlausitz-Niederschlesien ist. Die Förderung des Projektes „Jugendbühne P 100“ der Landesbühnen Sachsen widersprach dem SächsKRG. Im Ergebnis hat sich der Freistaat Sachsen damit selbst gefördert. Es hätte andere - zulässige - Wege einer Finanzierung gegeben.

Das vom SRH vorgeschlagene Zuweisungsverfahren für die Verteilung der Fördermittel an die Kulturräume bringt eine erhebliche verwaltungstechnische Vereinfachung. Es stimmt auch mit den Intentionen des Gesetzgebers überein, der mit dem SächsKRG den Kulturräumen jährlich, unabhängig von Bundeszuschüssen und sonstigen Beiträgen Dritter, mindestens 150 Mio. DM an Fördermitteln zusagen wollte.

Das SMWK hatte im Rahmen einer eigenständigen Ermessensentscheidung die Rückforderung der Zuwendungen an den Kulturraum 08 zu prüfen. Der Sächsische Landtag hat lediglich erklärt, daß er eine Rückforderung nicht verlangt, sondern auch einen Verzicht hierauf billigt.

Die Berücksichtigung geldwerter Leistungen als Sitzgemeindeanteil bei der Berechnung der Zuwendungen widerspricht dem Zuwendungsrecht. Ausnahmen von der Regelung über die angemessene Beteiligung der Sitzgemeinden unterliegen nicht der Selbstverwaltungshoheit der Kulturräume. Aus dem dem Zuwendungsrecht zugrunde liegenden Subsidiaritätsprinzip ergibt sich die Verpflichtung der Träger von kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen zur angemessenen Eigenbeteiligung an ihren Ausgaben. Ausnahmsweise kann auf eine finanzielle Eigenbeteiligung dann verzichtet werden, wenn sie bei Förderungswürdigkeit der Einrichtung oder Maßnahme im übrigen nicht aufgebracht werden kann.

Bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung“ besteht nach Auffassung des SMWK ein Beurteilungsspielraum. Folgt man dieser Rechtsauffassung, ist es jedoch Sache der Rechtsaufsicht, bei Überschreitung des Beurteilungsspielraums einzugreifen.

Dem bereits im Anhörungsverfahren und den vorangegangenen Gesprächen vorgebrachten Petition des SRH, die Maßstäbe für die Beurteilung in der VV zu konkretisieren, hat das SMWK in der inzwischen erlassenen neuen VV im wesentlichen Rechnung getragen.

Außerdem hat das SMWK in der neuen VV weitere Anregungen des SHR aufgenommen. So werden die Zuwendungen an die Kulturräume als Festbetragsfinanzierung gewährt und die Unterlagen für Anträge der Kulturräume auf Zuwendungen verbessert.