



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2017**

### **Nr. 19 Förderung von Kulturdenkmälern - fehlende Transparenz und Dokumentation -**

---

**Impressum:**

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

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

**Nr. 19                    Förderung von Kulturdenkmälern  
- fehlende Transparenz und Dokumentation -**

**Organisatorische Regelungen der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz zu den Zuwendungs- und Steuerbescheinigungsverfahren fehlten oder waren unzureichend.**

**Die Aktenführung war unübersichtlich. Arbeitsschritte und Entscheidungen waren unzureichend dokumentiert. Prüfvermerke fehlten. Deshalb konnte in mehreren Fällen nicht nachvollzogen werden, ob die zuwendungsfähigen Ausgaben sachgerecht ermittelt und Auflagen eingehalten worden waren.**

**Der Bearbeitung von Steuerbescheinigungen wurden Verwaltungsvorschriften zugrunde gelegt, die seit mehreren Jahren außer Kraft getreten waren. Das „Vier-Augen-Prinzip“ war bei Ausstellung der Bescheinigungen nicht sichergestellt.**

**1                    Allgemeines**

Das Land fördert Maßnahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im Rahmen der verfügbaren Mittel des Landeshaushalts<sup>1</sup> durch Zuwendungen. Zusätzlich können Aufwendungen für Herstellungs- oder Erhaltungsmaßnahmen an Denkmälern auf der Grundlage entsprechender Bescheinigungen steuerlich begünstigt werden<sup>2</sup>. Für die unmittelbare Förderung und die Erteilung der Bescheinigungen ist die Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz (GDKE) zuständig. Innerhalb der GDKE nimmt die Direktion Landesdenkmalpflege die fachlichen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege wahr.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Zuwendungen zum Erhalt, zur Sicherung und Wiederherstellung nichtstaatlicher Kulturdenkmäler für die Jahre 2009 bis 2014 sowie das Bescheinigungsverfahren für steuerliche Zwecke geprüft.

**2                    Wesentliche Prüfungsergebnisse**

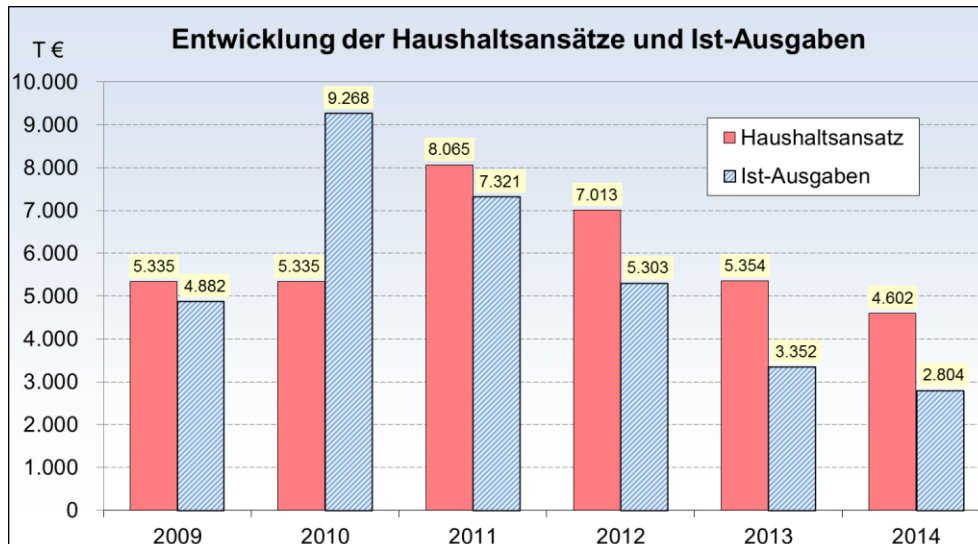
Im Prüfungszeitraum verringerte sich die jährliche Zahl der Zuwendungsanträge um 43 % und die der Bewilligungen um 56 %. Die im Landeshaushalt veranschlagten Fördermittel und die gewährten Zuwendungen für Denkmäler<sup>3</sup> entwickelten sich im gleichen Zeitraum wie folgt:

---

<sup>1</sup> § 29 Abs. 1 Denkmalschutzgesetz (DSchG) vom 23. März 1978 (GVBl. S. 159), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Dezember 2014 (GVBl. S. 245), BS 224-2.

<sup>2</sup> §§ 7i, 10f, 10g und 11b Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914).

<sup>3</sup> Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (bis 2011 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur) Kapitel 09 41 Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz, Titel 883 01 Zuweisungen zur Sicherung und Erhaltung der denkmalwerten Substanz kommunaler Kulturdenkmale, Titel 883 02 Zuschuss für die Sanierung und Restaurierung von Schloss Malberg, Titel 883 03 Zuweisungen für die Sanierung und Restaurierung des Denkmalareals Sayner Hütte, Titel 893 01 Zuschüsse zur Erhaltung profaner und kirchlicher Kulturdenkmäler, Titel 893 02 Zuschuss für die Sanierung Burg Eltz, Titel 893 03 Zuschüsse zur Sanierung kirchlicher Kulturdenkmäler, Titel 893 04 Zuschüsse im Rahmen des UNESCO-Weltkulturerbe Mittelrhein, Titel 893 05 Zuschüsse im Rahmen des Investitionsprogramms des Bundes für die deutschen UNESCO-Welterbestätten in der Stadt Speyer und der Stadt Trier.



In dem Diagramm sind die Ist-Ausgaben den Planansätzen gegenübergestellt. Der Anstieg der Ist-Ausgaben 2010 ist auf Sonderprogramme, mit denen Mittel über- und außerplanmäßig bereitgestellt wurden, zurückzuführen.

Immer mehr Denkmaleigentümer nahmen die Möglichkeit in Anspruch, Steuerentlastungen zu erlangen. Die Zahl der ausgestellten Steuerbescheinigungen stieg im Prüfungszeitraum von 265 auf 446 jährlich an. Die Bescheinigungssummen beliefen sich insgesamt auf mehr als 264 Mio. €. Dieses Volumen bewirkt - ausgehend von einem durchschnittlichen Steuersatz von 20 % - bei den Denkmaleigentümern Steuerersparnisse von 53 Mio. €.

## 2.1 Fehlende organisatorische Regelungen

Organisatorische Regeln für den Verfahrensablauf und das Zusammenwirken der Beteiligten im Zuwendungsverfahren, wie dem Sekretariat, den regional zuständigen Referenten der Landesdenkmalpflege, der Stabsstelle Zentrale Verwaltung und Marketing, dem Beauftragten für den Haushalt, der Leitung der Direktion Landesdenkmalpflege und dem Generaldirektor, fehlten.

Unabhängig von der Höhe der zu bescheinigenden Aufwendungen war ausschließlich eine Kraft für die Ausstellung der Bescheinigungen für steuerliche Zwecke verantwortlich. Im Jahr 2014 wurden in einem Drittel der Fälle begünstigte Summen von über 100.000 € bescheinigt. In acht Fällen überschritt die Bescheinigungssumme sogar die Millionengrenze.

Die GDKE hat erklärt<sup>4</sup>, auch zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips seien die Zuständigkeitsregelung und die Unterschriftsbefugnisse im Zuwendungsverfahren seit Juni 2016 in die bestehenden Bestimmungen zum Geschäftsablauf aufgenommen worden. Die Anregung, die Unterschriftsbefugnis im Bescheinigungsverfahren an der Höhe der Aufwendungen zu orientieren, sei umgesetzt worden.

## 2.2 Unübersichtliche Aktenführung und unzureichende Dokumentation

Aktenführung und Dokumentation entscheidungserheblicher Informationen wiesen Mängel auf:

- In den topographisch, chronologisch geordneten Akten der Direktion Landesdenkmalpflege wurden neben den fachbezogenen Informationen die Unterlagen zu den Zuwendungs- und Steuerbescheinigungsverfahren abgelegt. Zusammenhängende Vorgänge waren zum Teil in der Akte verteilt, in Einzelfällen

<sup>4</sup> Die Äußerungen seien, wie die GDKE mitgeteilt hat, mit dem Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur abgestimmt worden.

fehlten denkmalrechtliche Genehmigungen. Gesonderte Zuschussakten wurden nicht geführt.

- Weil entsprechende Ermittlungen regelmäßig nicht dokumentiert waren, war aus den Akten nicht ersichtlich, ob nur der zuwendungsfähige denkmalbedingte Mehraufwand gefördert worden war.
- Die Regelfördersätze betragen bei Zuwendungen an Private bis zur Hälfte, bei kommunalen Gebietskörperschaften, Zweckverbänden und Kirchen bis zu einem Drittel der zuwendungsfähigen Ausgaben<sup>5</sup>. Bei privaten Eigentümern sowie bei Kirchen und Kommunen wurde der Fördersatz in rund 30 % der Fälle überschritten. Welche Kriterien bei der Bemessung der Fördersätze eine Rolle spielten, ließ sich den Akten nur ansatzweise entnehmen.
- Nicht erkennbar war, in welchem Umfang auf der Basis des Verwendungsnachweises geprüft worden war, ob der Mitteleinsatz den Anforderungen des Zuwendungsbescheids und der Nebenbestimmungen entsprach.
- Ausgaben des Denkmaleigentümers, die überwiegend dazu dienen, die wirtschaftliche Nutzung des Denkmals zu optimieren, sind steuerlich nicht begünstigt und dementsprechend nicht bescheinigungsfähig. In mehreren Fällen, in denen im Rahmen der Instandsetzung von Denkmälern Wohnraum geschaffen wurde, z. B. durch die Herstellung von Eigentums- oder Ferienwohnungen sowie den Ausbau von Dachgeschossen, ließen die Akten nicht erkennen, ob die GDKE die Bescheinigungsfähigkeit von Ausgaben geprüft hatte.

Die GDKE hat zugesagt, eine geordnete Aktenführung und hinreichende Dokumentation künftig sicherzustellen. Hierzu sei u. a. eine Dienstanweisung erstellt worden, die auch die Führung einer Zuschussakte einschließe. Das Bewilligungsverfahren sei neu strukturiert worden. Das neu gebildete Förderreferat achte auf die sachgerechte Ermittlung der denkmalbedingten Mehraufwendungen. Bei Fortbildungen werde besonderes Augenmerk auf die Zuwendungsgewährung gelegt. Eine Fortbildung im Bereich Zuwendungsrecht mit Schwerpunkt Haushaltsrecht sei in der Planung.

### **2.3 Bereits umgesetzte Anregungen zur Verbesserung des Förderverfahrens**

Die GDKE hat bereits während der Prüfung Anregungen des Rechnungshofs wie folgt umgesetzt:

- Durch die Möglichkeit des Onlineabrufs sind die Antragsvordrucke allgemein zugänglich. Bislang konnten diese nur über die Gebietsreferenten angefordert werden.
- Konkretere Beschreibungen der Projekte und des Zuwendungswecks erleichtern die sachgerechte Bearbeitung und abschließende Erfolgskontrolle.
- Ein Prüfvermerk im Antragsverfahren soll eine hinreichende Dokumentation der Prüfung aller antragsrelevanten Punkte sicherstellen.
- In die Bewilligungsbescheide wurde ein ausdrücklicher Hinweis auf die Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften aufgenommen.

Zudem trägt die mit Beginn des Jahres 2016 in Kraft getretene Verwaltungsvorschrift „Zuwendungen des Landes Rheinland-Pfalz zur Erhaltung von nichtstaatlichen Kulturdenkmälern“<sup>6</sup> zur Verbesserung des Verfahrens bei. So wurde

---

<sup>5</sup> Zu den Ausgaben aus Kapitel 09 41 Titel 893 01 geben die Haushaltspläne zusätzlich vor, dass hinsichtlich eines Teilbetrages von 1 Mio. € der Landeszuschuss jeweils bis höchstens 20 % der Gesamtkosten betragen darf.

<sup>6</sup> Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 25. November 2015 (Amtsblatt S. 268).

beispielsweise im Unterschied zu der bisher praktizierten Festbetragsfinanzierung eine Anteilfinanzierung mit Höchstbetrag als Regelfall festgelegt. Festbetragsfinanzierungen waren insbesondere in Fällen, in denen bei Bewilligung der Fördermittel mit weiteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Minderausgaben zu rechnen war, als Finanzierungsart nicht geeignet.

## **2.4 Steuerbescheinigungsverfahren verbesserungsbedürftig**

Die Bescheinigung der GDKE über die steuerlich begünstigten Herstellungs- oder Erhaltungsmaßnahmen an Baudenkmalen ist ein Grundlagenbescheid, an den die Finanzbehörde gebunden ist<sup>7</sup>. Sie unterliegt weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht der Nachprüfung durch die Finanzverwaltung.

### **2.4.1 Bescheinigungsrichtlinien**

Bei der Bearbeitung der Steuerbescheinigungen wurden Verwaltungsvorschriften (Bescheinigungsrichtlinien) angewandt, die bereits 1999 und 2002 außer Kraft getreten waren<sup>8</sup>. Darauf hatte der Rechnungshof bereits bei seiner Prüfung der Direktion Landesdenkmalpflege im Jahr 2010 hingewiesen<sup>9</sup>. Die Bescheinigungsrichtlinien waren bisher nicht neu gefasst worden, weil eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Musterrichtlinie noch nicht vorlag.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Herausgabe der bundeseinheitlich abschließend abgestimmten Bescheinigungsrichtlinien stehe bevor.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass anschließend auf dieser Basis unverzüglich eine Verwaltungsvorschrift des Landes erlassen wird.

### **2.4.2 Berücksichtigung von Fördermitteln**

In acht von 62 Fällen hatten Denkmaleigentümer in den Anträgen auf Erteilung einer Steuerbescheinigung erklärt, weitere Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln erhalten zu haben. Es handelte sich dabei um städtische Zuschüsse oder Mittel der Dorferneuerung. Die GDKE wies in den Bescheinigungen nur diejenigen Zuschüsse aus, die sie selbst gewährt hatte.

Die von einer „für Denkmalschutz oder Denkmalpflege zuständigen Behörde“ gewährten Zuschüsse sind in der zur Erlangung der Steuervergünstigung erforderlichen Bescheinigung aufzuführen. Zu diesen Behörden gehören in Rheinland-Pfalz auch die Kreisverwaltungen und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte (untere Denkmalschutzbehörden), die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (obere Denkmalschutzbehörde) und das für Denkmalpflege zuständige Ministerium (oberste

---

<sup>7</sup> § 175 Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824).

<sup>8</sup> Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung und Kultur vom 4. Februar 1994 (GemAbl. S. 205) sowie Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen und des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 1. Juli 1997 (GemAbl. S. 473).

<sup>9</sup> Jahresbericht 2011, Nr. 16 – Direktion Landesdenkmalpflege der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz (Drucksache 15/5290), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2011 (Drucksache 16/15 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 11), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2009 (Drucksache 16/785 S. 7), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 17), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 14), Ergänzung zum Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2303), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701), Beschluss des Landtags vom 18. September 2013 (Plenarprotokoll 16/54, S. 3470).

Denkmalschutzbehörde)<sup>10</sup>. Demzufolge hätten die Bescheinigungen der GDKE die Zuwendungen dieser Behörden enthalten müssen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, nach der Intention der Regelung seien nur Zuschüsse aus dem Bereich des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege anzugeben. Nicht erfasst würden Zuschüsse, die zusätzlich gewährt würden, wie z. B. die Mittel für Dorferneuerung. Im Musterantrag der angekündigten Bescheinigungsrichtlinien würden ausdrücklich Zuschüsse, die von „einer für Denkmalschutz oder Denkmalpflege zuständigen Behörde gewährt“ worden seien, abgefragt. Würden vom Antragsteller gegenüber der Bescheinigungsbehörde bereits Angaben zu Fördermitteln gemacht, die nicht die vorgenannten Bereiche betreffen, sei eine zusätzliche Weitergabe dieser Information durch die GDKE zu Kontrollzwecken aus Sicht der Finanzverwaltung wünschenswert.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass klarstellende Regelungen und Hinweise zum Umfang der von der GDKE zu bescheinigenden Zuschüsse in die noch ausstehende Neufassung der Bescheinigungsrichtlinien aufgenommen werden können.

#### **2.4.3 Abschluss der Baumaßnahme**

Den erteilten Bescheinigungen war zudem das Datum des Abschlusses der Baumaßnahmen nicht zu entnehmen. Dieses ist erforderlich, um das Erstjahr der steuerlichen Vergünstigung bestimmen zu können.

Die GDKE hat mitgeteilt, die Neubearbeitung des Vordrucks „Steuerbescheinigung“ sei im Entwurf um die Angabe des Abschlusses der Baumaßnahme ergänzt worden.

#### **2.4.4 Bescheinigungsfähiger Aufwand**

In die steuerliche Förderung wurden auch Aufwendungen für thermische Solaranlagen einbezogen, obwohl diese nach Art und Umfang zur Erhaltung des Gebäudes als Baudenkmal oder zu seiner sinnvollen Nutzung nicht erforderlich waren.

Die GDKE hat erklärt, es werde künftig eine separate Rechnungslegung für solche Anlagen eingefordert.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Zuständigkeiten und Unterschriftsbefugnisse eindeutig und unter Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips festzulegen,
- b) die Aktenführung und Dokumentation im Zuwendungs- und Steuerbescheinigungsverfahren zu verbessern,
- c) möglichst bald Richtlinien für die Bearbeitung von Bescheinigungen zur Inanspruchnahme steuerlicher Vergünstigungen zu erarbeiten,
- d) durch verbesserte Vordrucke Mängel im Steuerbescheinigungs- und Zuwendungsverfahren zu beseitigen.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b bis d zu berichten.

---

<sup>10</sup> § 7i Absatz 2 Satz 2 EStG in Verbindung mit § 24 Abs. 2 DSchG.