



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2023

Nr. 11 Kulturförderungen - unzureichende Fördergrundlagen, kaum Kontrollen -

Impressum:

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

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

**Nr. 11 Kulturförderungen
- unzureichende Fördergrundlagen, kaum Kontrollen -**

Nicht alle Förderungen waren ausreichend durch Richtlinien geregelt.

Die jährlichen Landeszuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs an die Staatstheater Mainz GmbH hatten keine rechtliche Grundlage. Die nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz erforderliche Richtlinie fehlte weiterhin.

Die Förderung kommunaler Theater aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs war uneinheitlich. Die seit dem Jahr 2008 angekündigte Neuregelung stand weiterhin aus.

Kommunale Museen und Museen in Trägerschaft von Stiftungen oder Vereinen erhielten trotz fehlender Regelungen zur institutionellen Förderung Mittel des kommunalen Finanzausgleichs.

Weder das Kulturministerium noch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion kontrollierten die Zielerreichung, die Wirkungen und die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen oder Programme.

Verwendungsnachweise fehlten zum Teil noch nach mehreren Jahren. Vorliegende Nachweise wurden nicht immer zeitnah geprüft.

1 Allgemeines

Das Land Rheinland-Pfalz unterstützt Kultureinrichtungen und Projekte von Kunst- und Kulturschaffenden insbesondere durch finanzielle Förderungen.

Der Rechnungshof hat die Bewilligung von Zuwendungen des Landes für Kultureinrichtungen und -projekte bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) und dem für Kultur zuständigen Ministerium sowie ergänzend die Verwendung der Fördermittel bei ausgewählten Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern untersucht.

Die Prüfung betraf schwerpunktmäßig die Jahre 2018 bis 2020 und umfasste 104 Verfahren. In diesem Zeitraum wurden 828 von 949 Förderanträgen (87 %) bewilligt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Fördergrundlagen

Die Gewährung von Zuwendungen unterliegt dem Gleichbehandlungsgebot nach Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz. Um dessen Einhaltung zu gewährleisten, sollten, sofern nicht ohnehin gesetzlich vorgeschrieben, Voraussetzungen und Verfahren zur Bewilligung von Zuwendungen verbindlich geregelt werden.

Solche Regelungen existierten für viele Förderungen nicht. Grundlage für die Gewährung vieler Zuwendungen war die Allgemeine Kulturförderrichtlinie. Sie trifft Regelungen zur Finanzierungsart, der Berücksichtigung ehrenamtlichen Engagements,

der Auszahlung sowie den Verwendungsnachweisen. Die Allgemeine Kulturförderrichtlinie gilt ergänzend zu einer Reihe unterschiedlich bezeichneter Regelwerke¹.

Im Bereich Bildende Kunst, Heimatpflege, Jugendkunstschulen und regionale Kulturberatung lagen der Förderung sogenannte Merkblätter zugrunde. Das Merkblatt „Förderung bildender Kunst“ enthielt keine Regelung zu Art, Umfang und Höhe einer möglichen Förderung. Das Merkblatt „Heimatpflege und Heimatforschung“ ließ offen, wer die Förderung beantragen konnte. Die Förderung des Literaturprojekts „Literatouren“ basierte auf einem Rundschreiben des Ministeriums, das nur einem eingeschränkten Adressatenkreis zugesandt wurde.

Das Fehlen hinreichend bestimmter Vorgaben und eine selektive Information über Fördermöglichkeiten widersprachen dem Gleichheitsgebot und bargen die Gefahr einer uneinheitlichen Förderpraxis und einer nicht zweckentsprechenden Verwendung der Mittel.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die verschiedenen Grundlagen zur Kulturförderung unter Berücksichtigung der Bemerkungen des Rechnungshofs überprüfen und anpassen.

2.2 Unzulässige Förderungen aus dem Landesfinanzausgleich

Aus dem Betrag für zweckgebundene Finanzausweisungen des kommunalen Finanzausgleichs werden u. a. Mittel für kommunale Theater und Museen sowie für das Staatstheater Mainz bereitgestellt. Gesetzlich ist vorgeschrieben, dass die Voraussetzungen und das Verfahren zur Bewilligung dieser Finanzausweisungen in einer Richtlinie zu regeln sind.²

2.2.1 Zuwendung für die Staatstheater Mainz GmbH

Die Betriebskosten der Staatstheater Mainz GmbH, die nicht durch Erträge gedeckt wurden, bezuschusste das Land zwischen 2018 und 2020 mit jährlich durchschnittlich 13,6 Mio. € aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs³.

Das Verfahren zur Ermittlung und Abrechnung der jährlichen Finanzausweisungen war nicht festgelegt. Die nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) dafür erforderliche Richtlinie fehlte. Die Regelungen in der Förderrichtlinie Kultur bezüglich Zuwendungen an kommunale Theater waren auf die in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft betriebene Staatstheater Mainz GmbH nicht anwendbar.

Bereits im Entlastungsverfahren 2022 zur Prüfung der Staatstheater Mainz GmbH hatte der Landtag die Landesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass Zuwendungsverfahren und -bescheide an den haushaltsrechtlichen Bestimmungen ausgerichtet werden.⁴

¹ „Verwaltungsvorschriften“, „Förderrichtlinien“ oder „Merkblätter“.

² §§ 2 Abs. 2, 18 Abs. 1 Nr. 8, 18 Abs. 3 Satz 1 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), aufgehoben durch Gesetz vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 413), §§ 2 Abs. 2, 25 Abs. 1 Nr. 8, 25 Abs. 3 Satz 1 LFAG in der Fassung vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 413).

³ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 15 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 682 01, seit dem Haushaltsjahr 2022 Einzelplan 07 Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration, Kapitel 07 06 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 682 01 Zuschuss an die Staatstheater Mainz GmbH - KFA-Mittel.

⁴ Jahresbericht 2022, Nr. 11 (Drucksache 18/2400), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2022 des Rechnungshofs (Drucksache 18/3200 S. 16), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 18/4302 S. 9), Beschluss des Landtags vom 24. November 2022 (Plenarprotokoll 18/33). Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/jahresberichtsbeitraege-im-entlastungsverfahren/jahresbericht-2022/nr-11-staatstheater-mainz-gmbh/>.

Ergänzend dazu sind auch die für die gesetzeskonforme Umsetzung des LFAG erforderlichen rechtlichen Regelungen zu schaffen.

Das Ministerium hat erklärt, dies werde umgesetzt.

2.2.2 Förderung kommunaler Theater

Kommunale Theater mit eigenem Ensemble sollen entsprechend einer Grundsatzfestlegung der Landesregierung aus dem Jahr 1987 mit folgenden Anteilen⁵ gefördert werden:

	Anteil an den nicht gedeckten Betriebskosten
Pfalztheater Kaiserslautern	40 %
Stadttheater Koblenz	40 %
Stadttheater Trier	50 %

Die Förderrichtlinie Kultur aus dem Jahr 2008 enthielt eine Interimsregelung, wonach sich die Höhe der Zuwendung „bis auf weiteres noch nach den durch die Praxis der letzten Jahre entstandenen Anteilen“ bemisst, „bis neue gemeinsam entwickelte Zuwendungsparameter eingeführt werden können“. Diese neuen Parameter standen zum Zeitpunkt der Prüfung weiterhin aus. Eine Neuregelung war unterblieben.

Die Zuwendungsverfahren bei den Theatern waren dementsprechend uneinheitlich. Das Pfalztheater Kaiserslautern verhandelte den Zuwendungsbedarf mit dem Kulturministerium jeweils vorab für drei Jahre. Dieses bewilligte dem Theater im Wege der Festbetragsfinanzierung einen Förderbetrag von jährlich einem Drittel des ermittelten Zuschussbedarfs. Die Theater Koblenz und Trier erhielten die Zuwendungen als Anteilfinanzierung jährlich nach den Planungen der Spielzeiten.

Das führte zu einer von der Grundsatzregelung abweichenden Privilegierung des Pfalztheaters gegenüber den kommunalen Theatern Koblenz und Trier und damit zu einer unausgewogenen Förderpraxis:

	Förderanteil 2018	Förderanteil 2019
Pfalztheater Kaiserslautern	40,3 %	42,6 %
Stadttheater Koblenz	38,1 %	39,2 %
Stadttheater Trier	50,0 %	49,6 %

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Hinweise des Rechnungshofs aufgreifen, um eine einheitliche und ausgewogene Förderpraxis sicherzustellen.

2.2.3 Förderung nichtstaatlicher Museen

Museen können Finanzzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich nach der Verwaltungsvorschrift „Förderung von Projekten kommunaler und sonstiger nichtstaatlicher Museen“ erhalten.

⁵ Die geringeren Fördersätze für das Pfalztheater Kaiserslautern und das Stadttheater Koblenz wurden damit begründet, dass diese noch in besonderer Form unterstützt wurden, z. B. durch die Trägerschaft des Bezirksverbands Pfalz beim Pfalztheater.

Die für die Förderung der nichtstaatlichen Museen bereitgestellten Mittel⁶ werden seit dem Haushaltsjahr 2019 überwiegend für die institutionelle Förderung⁷ von drei Museen eingesetzt. Diese befanden sich in der Trägerschaft von zwei Stiftungen⁸ und eines Vereins.

Eine Rechtsgrundlage für diese Ausgaben fehlte. Sofern das LFAG Finanzzuweisungen an juristische Personen erlaubt, an denen kommunale Gebietskörperschaften beteiligt sind⁹, ist bereits fraglich, ob bei Stiftungen oder Vereinen eine solche Beteiligung im Sinne des LFAG überhaupt vorliegt. Selbst dann wäre die institutionelle Förderung der drei Museen jedoch nicht zulässig gewesen. Denn nach der Verwaltungsvorschrift werden Zuwendungen ausschließlich als Projektförderung gewährt.

Das Ministerium hat erklärt, es werde prüfen, ob eine Regelung zum Einsatz von Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs für die institutionelle Förderung von Museen in der Kulturförderrichtlinie oder in einer separaten Verwaltungsvorschrift erfolgen werde. Bezüglich der Förderung von Museen in Trägerschaft von Stiftungen oder Vereinen werde es die Rechtslage prüfen.

2.3 Zielvorgaben und Erfolgskontrollen fehlten

2.3.1 Evaluierung von Förderrichtlinien und Maßnahmen

Selbst in den vorgeschriebenen Fällen¹⁰ nahmen weder das Ministerium noch die ADD Evaluierungen vor, die insbesondere die Erreichung der Förderziele sowie die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen und Programme beinhalteten.

Nach Auffassung des Ministeriums seien solche Überprüfungen dem Kulturbereich „wesensfremd“. Bereits die Ermöglichung von Angeboten der geförderten Einrichtungen und Personen sei für die Menschen kulturell wertvoll und ermöglichten ihnen die kulturelle Teilhabe. Im Nachgang ergänzte das Ministerium, grundsätzlich sehe es in der Evaluierung ein geeignetes Instrument, um die Erreichung der mit dem jeweiligen Förderprogramm bezweckten kulturpolitischen Ziele zu überprüfen. Die ADD werde auch weiterhin die Evaluierung von Maßnahmen oder Programmen aktiv begleiten.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, Förderrichtlinien und -maßnahmen regelmäßig zu evaluieren. Dabei sollte geprüft werden, ob sie den Förderzielen des Landes bestmöglich entsprechen. Im Hinblick insbesondere auf die kulturpolitischen Ziele des Landes sowie aktuelle Entwicklungen der Kunst- und Kulturlandschaft sollten Anpassungen erwogen werden.

⁶ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 15 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 685 01 Förderung nichtstaatlicher Museen - KFA-Mittel, seit dem Haushaltsjahr 2022: Einzelplan 07 Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration, Kapitel 07 06 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 685 01 Förderung nichtstaatlicher Museen - KFA-Mittel.

⁷ Im Unterschied zu einer Projektförderung, bei der ein einzelnes Vorhaben gefördert wird, beteiligt sich der Staat bei der institutionellen Förderung an den Gesamtausgaben der Zuwendungsempfängerin bzw. des Zuwendungsempfängers.

⁸ Bei den beiden Stiftungen handelte es sich um Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Stifter Kommunen waren.

⁹ § 2 Abs. 2 LFAG.

¹⁰ Z. B. Ziffer 4 Allgemeine Kulturförderrichtlinie.

2.3.2 Festbetragsfinanzierung

Im Anwendungsbereich der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie sind Zuwendungen bis 50.000 € als Festbetragsfinanzierung zu vergeben. Bei einer Festbetragsfinanzierung sind das Gesamtergebnis und die Einzelansätze der Kosten- und Finanzierungspläne, die dem Zuwendungsantrag beizufügen sind, nicht verbindlich. Eine andere Finanzierungsart kommt nur ausnahmsweise in Betracht. Wesentliche Minderausgaben gegenüber der Antragstellung berechtigen den Zuwendungsgeber nur dann zu Rückforderungen, wenn die Mittel nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Das ist bei der Festbetragsfinanzierung u. a. dann der Fall, wenn die gewährten Zuwendungen die zuwendungsfähigen Ausgaben übersteigen.

Bei mehreren Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern blieben die zuwendungsfähigen Ausgaben zum Teil erheblich hinter den im Zuwendungsantrag angegebenen Beträgen zurück. Da die Zuwendungen jedoch geringer waren als die zuwendungsfähigen Ausgaben, kam eine Rückforderung nicht in Betracht.

Eine Festbetragsfinanzierung sollte grundsätzlich dann nicht gewählt werden, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit späteren Finanzierungsbeteiligungen Dritter oder mit Minderausgaben zu rechnen ist. Zudem sollte die ADD regelmäßig stichprobenweise Prüfungen bei Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern durchführen, um bessere Erkenntnisse für die Wahl der geeigneten Finanzierungsart zu schaffen.

Bei der anstehenden Evaluierung der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie sollte diese insoweit angepasst werden, als dass die Festbetragsfinanzierung nicht mehr als Regelfall festgeschrieben ist.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass Abweichungen von der Festbetragsfinanzierung in der Richtlinie bereits in den Fällen, in denen der Verwendungsnachweis nicht fristgerecht vorgelegt wurde oder zu Rückforderungen berechtigte, vorgehen seien.

In Anbetracht der nur begrenzten Rückforderungsmöglichkeiten hält der Rechnungshof seine Forderung, die Festbetragsfinanzierung künftig nur als Ausnahme vorzusehen, aufrecht.

2.4 Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise nicht immer zeitnah

Die Verwendung von Zuwendungen ist der Bewilligungsbehörde nachzuweisen innerhalb

- von sechs Monaten nach Ablauf des geförderten Haushalts- oder Wirtschaftsjahres bei institutionellen Förderungen,
- von sechs Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums bei Projektförderungen und
- eines Jahres nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch ein Jahr nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes.¹¹

Wenn Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger die Vorlagefristen nicht einhalten, hat die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob die Zuwendungsbescheide ganz oder teilweise zu widerrufen sind und die Zuwendung zurückzufordern ist.¹²

Nicht alle Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger reichten die Verwendungsnachweise fristgerecht ein. In 54 der 828 bewilligten Förderfälle lagen überhaupt keine Verwendungsnachweise vor. Die ADD wirkte nicht stringent auf die Einhaltung der Vorlagefristen hin. Rückforderungen unterblieben.

¹¹ Nr. 7.1 ANBest-I und ANBest-P sowie ANBest-K.

¹² Nr. 8.2.5 Teil I zu § 44 VV-LHO.

Darüber hinaus wurden eingereichte Nachweise nicht immer zeitnah geprüft. Im Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs stand in 25 Zuwendungsverfahren die Kontrolle der vorgelegten Nachweise noch aus. Diese Nachweise blieben zwischen vier und 21 Monaten, im Durchschnitt acht Monate, ungeprüft.

In acht der näher untersuchten Akten wurden bereits vorliegende Verwendungsnachweise erst mehr als sechs Monate nach ihrem Eingang von der ADD geprüft. Davon waren in vier Fällen schon die Verwendungsnachweise nicht fristgerecht vorgelegt worden. In sieben Fällen fand die Prüfung mehr als ein Kalenderjahr nach Vorlage des Verwendungsnachweises statt. In einem Fall dauerte es nahezu fünf Jahre bis zur Prüfung.

Das Ministerium hat hierzu zu bedenken gegeben, dass es einer Differenzierung zwischen ehrenamtlich und hauptamtlich geführten Einrichtungen bedürfe. Fristverlängerungen zur Vorlage der Verwendungsnachweise sollten im Sinne der Wertschätzung bei ehrenamtlichen Einrichtungen, die personelle Ausfälle in aller Regel nicht ohne Weiteres kompensieren könnten, auch weiterhin Praxis bleiben. Es werde die transparente Abbildung diesbezüglicher Vorgaben in der Kulturförderrichtlinie prüfen.

Die zeitgerechte Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise sollte sichergestellt werden. Die Stattgabe von Fristverlängerungsanträgen in begründeten Einzelfällen steht dem nicht entgegen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für die Förderungen im Kulturbereich hinreichend bestimmte Regelungen zu erlassen, die eine einheitliche Förderpraxis gewährleisten,
- b) die nach dem LFAG erforderliche Richtlinie für die Finanzausweisungen an die Staatstheater Mainz GmbH zu erlassen,
- c) eine einheitliche und ausgewogene Förderung kommunaler Theater aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) nichtstaatliche Museen nur im Rahmen der rechtlichen Grundlagen des LFAG und der dazu erlassenen Richtlinien aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs zu fördern,
- b) eine regelmäßige Evaluierung von Förderrichtlinien und Maßnahmen anhand festgelegter Ziele und nachfolgender Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen durchzuführen,
- c) bei der anstehenden Evaluierung der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie die Festbetragsfinanzierung nicht mehr als Regelfall festzuschreiben,
- d) eine zeitgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise sicherzustellen und mögliche Rückforderungen zu realisieren,
- e) über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.