

9. Kulturförderung im Spannungsfeld der Haushaltskonsolidierung

Die Kreise fördern eigene Kulturangebote, sind Träger von Kultureinrichtungen und fördern Projekte Dritter. Die bereitgestellten Budgets sind unterschiedlich hoch; sie lagen im Prüfungszeitraum jährlich zwischen 0,25 und 1,88 Mio. €.

In finanzwirtschaftlich schwierigen Jahren sollte auch der Kulturhaushalt einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Einige Kreise haben erfolgreich ihre Kulturausgaben an die Haushaltssituation angepasst. Bei anderen Kreisen stagnieren die Ausgaben oder sie steigen regelmäßig. Sie steigen insbesondere in den Kreisen, die selbst umfangreiche Kultureinrichtungen vorhalten. Das liegt vorrangig daran, dass gesteigener Sach- und Personalaufwand nicht über Einnahmen kompensiert werden kann.

Bei der Kulturförderung sollte die Nachfrage stärker berücksichtigt werden. Die Besucherzahl ist in einer Reihe von Kommuneinrichtungen rückläufig. Die Kreise sollten eine Bestandsaufnahme der öffentlichen und privaten Kulturaktivitäten machen. Darauf kann eine Kulturentwicklungsplanung aufgebaut werden. Beides sollte Grundlage für die öffentliche Kulturarbeit werden.

9.1 Bei den Kulturbudgets gibt es starke Unterschiede

Die Kreise sind selbst in der Kulturarbeit aktiv, unterhalten Einrichtungen oder fördern die Angebote von Dritten, z. B. örtlichen Kulturvereinen oder -initiativen. Die Zuschussbedarfe bei den Kreisen fallen unterschiedlich hoch aus; sie lagen von 2005 bis 2010 zwischen 0,25 und 1,88 Mio. €.

Bei dem Vergleich der einwohnerbezogenen Zuschussbedarfe der Kulturhaushalte der Kreise ergibt sich folgendes Bild:

**Zuschussbedarfe der Kulturhaushalte
Rechnungsergebnisse in € je Ew**

Kreis	HEI	IZ	NF	OD	OH*	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL
2005	7,59	5,89	9,17	5,34	8,96	3,08	8,45	4,16	6,43	4,39	7,73
2008	7,98	4,95	9,75	2,14	7,87	1,14	9,02	4,30	7,01	4,62	8,51
2009	8,39	5,84	11,32	2,68		1,73			7,52	4,81	
2010	7,82	5,88	10,74								

* OH: 2005 auf 2008 weniger, da Sparkassenstiftung ebenfalls Zuschüsse gab.

Einschließlich eventueller Nebenhaushalte konnten 3 Gruppen von Kreisen unterschieden werden:

- Die niedrigsten jährlichen Zuschussbedarfe mit rückläufiger Entwicklung gab es in den Kreisen Pinneberg und Stormarn mit etwa 2 bis 3 € je Ew.
- Mittelhohe und zugleich stagnierende Zuschussbedarfe hatten die Kreise Rendsburg-Eckernförde, Segeberg und Steinburg mit 4 bis 6 € je Ew.
- Die höchsten Zuschussbedarfe benötigten die Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland, Ostholstein, Plön und Schleswig-Flensburg mit 7,50 bis 10 € je Ew. Abgesehen vom Kreis Dithmarschen stiegen die Ausgaben in diesen Kreisen kontinuierlich an.

Viele Kreise haben sich bemüht, ihre Zuschussbedarfe für das Kulturbudget zu reduzieren. Der Erfolg fällt dabei unterschiedlich aus. Ein Kulturhaushalt muss in finanzwirtschaftlich schwierigen Jahren ebenso einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten wie alle anderen Haushaltsbereiche.

Einige Kreise haben in einzelnen Bereichen der Kulturarbeit Haushaltsmittel eingespart bzw. begrenzt. Dazu wurden z. B. die Zuschüsse für Fahr- und Standortbüchereien ganz oder teilweise gestrichen, die Förderungen der Kreisvolkshochschulen gedeckelt und die Zuschüsse für gemeindliche Museen oder für private Musikschulen auf einen Festbetrag reduziert. Einzelne Kreise betreiben ihre Archive als Gemeinschaftsarchiv oder in Kooperation mit kreisangehörigen Kommunen, um die Kosten zu verteilen. Auch an der Verbesserung der Einnahme-Situation haben einige Kreise gearbeitet; dazu wurden insbesondere die Gebühren für die Kreismusikschulen regelmäßig an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Insgesamt war der Erfolg dieser Maßnahmen für die Kreise zwar begrenzt, hat aber teilweise bewirkt, dass die Kulturausgaben stagnierten (Kreise Dithmarschen, Rendsburg-Eckernförde, Segeberg und Steinburg).

Anders war es bei den Kreisen Nordfriesland, Plön, Herzogtum Lauenburg und Schleswig-Flensburg. Hier sind die Ausgaben trotz verschiedener Einsparbemühungen von Jahr zu Jahr weiter gestiegen (vgl. Tz. 9.3).

Die nachhaltigsten Einsparbemühungen haben die Kreise erreicht, denen es gelungen ist, entweder Dritte für die dauerhafte Finanzierung einiger Kulturaufgaben zu gewinnen oder bislang eigene Kulturaufgaben gänzlich aufzugeben. Besondere Beispiele für die Beteiligung Dritter sind die Kreise Ostholstein und Stormarn. Hier hat sich die Kulturstiftung der Sparkassen an den Kulturaufgaben und -ausgaben beteiligt. Dadurch ist in beiden Kreisen nicht nur der Kreishaushalt entlastet, sondern zunächst auch der Trend zu jährlich steigenden Ausgaben durchbrochen worden. Die kultu-

rellen Angebote wurden weder vernachlässigt noch reduziert. Im Kreis Stormarn konnten die jährlichen Ausgaben sogar um die Hälfte verringert werden. Ähnlich war es im Kreis Pinneberg. Mit einem durchgreifenden Einsparprogramm konnten dort die Ausgaben ebenfalls etwa halbiert werden. Dies war insbesondere durch Kündigung der Bücherei-Verträge und Streichen der Zuschüsse an den Büchereiverein möglich. Dabei ist zu beachten, dass die Kreise in der Metropolregion Hamburg oder im Nahbereich von Kiel und Lübeck die kulturellen Angebote in den Zentren nutzen, sodass diese Kreise geringere Mittel für die Kulturförderung aufweisen müssen als die Kreise in den anderen Landesteilen.

Ein besonderes Kostenproblem tritt bei den 5 Kreisen auf, die Träger des Landestheaters sind. Vor dem Hintergrund der Deckelung des Zuschussbetrags aus dem kommunalen Finanzausgleich ist 2010 eine Theaterstrukturkommission gebildet worden. Die Träger aller großen Theater sind beteiligt. Einem Wunsch des Landtags entsprechend sollte die Kommission über die Zukunftssicherung des Theaterangebots verhandeln, um die angesichts der Haushaltslage von Land und Kommunen notwendigen Strukturveränderungen umzusetzen.¹ Die Kommission kam zu keinem Ergebnis. Im März 2013 hat nunmehr das Ministerium für Justiz, Kultur und Europa ein „Konzept zur Sicherung der öffentlichen Theater und des Theaterstandorts Schleswig“ vorgelegt. Unter dem Vorbehalt der Verhandlungen zum kommunalen Finanzausgleich sieht es die erneute Dynamisierung der Finanzausgleichsmittel in Höhe von 1,5 % jährlich ab 2014 bis zunächst 2018 vor. Dies soll mit zu verhandelnden kulturpolitischen Zielsetzungen verbunden werden, wie z. B. einer verstärkten Zielgruppenarbeit, dem Ausbau von Kooperationen zwischen den öffentlichen Theatern und einer intensiveren Zusammenarbeit mit der privaten Theaterszene. Das Konzept soll im Rahmen der Beschlussfassung über den Haushalt 2014 verabschiedet werden.

9.2 **Aufwand für die Organisation der Kulturarbeit ist unterschiedlich hoch**

In einigen Kreisen ist die schlanke Organisation der Kulturaufgaben positiv aufgefallen. So sind die Restaufgaben der früheren Kulturverwaltungen in den Kreisen Pinneberg, Plön, Rendsburg-Eckernförde, Segeberg, Steinburg und Stormarn der Schulverwaltung, in Dithmarschen der Stabsstelle Innerer Service und im Kreis Herzogtum Lauenburg dem Fachbereich 2 (Jugend und Soziales) übertragen worden. Der Arbeitsaufwand für die Mitarbeiter ist gering. Soweit in diesen Kreisen Kultureinrichtungen vorhanden sind, verwalten sie sich selbst und werden bei Querschnittsaufgaben von der Kreisverwaltung unterstützt. Zu dieser schlanken Aufgaben-

¹ Landtags-Drucksache 17/330.

wahrnehmung hat insbesondere die Budgetierung der Haushaltsmittel beigetragen. Die Einrichtungen werden damit in die Lage versetzt, ihre fachlichen Entscheidungen eigenverantwortlich zu treffen.

Aufwendiger ist die Organisation der Kulturarbeit in den weiteren 3 Kreisen. Dort gibt es neben den Kulturstiftungen noch je eine klassische Kulturverwaltung.

In den Kreisen Ostholstein, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg ist ein Gesamtüberblick über die Finanzmittel schwierig, weil sie teilweise in den Haushalten der kreiseigenen Kulturstiftungen, teilweise in den Kreishaushalten ausgewiesen werden. Die für die Verwendung öffentlicher Mittel gebotene Transparenz liegt hier nur bedingt vor.

9.3 **Ausgaben sind in einigen Kreisen deutlich gestiegen**

In den Kreisen Nordfriesland, Plön, Herzogtum Lauenburg und Schleswig-Flensburg steigen die Ausgaben für die Kulturförderung von Jahr zu Jahr. Ausnahmen bilden einzelne Jahre, in denen z. B. ein nicht vorhersehbarer hoher Publikumszuspruch die Veranstaltungseinnahmen deutlich steigen ließ.

**Zuschussbedarfe der Kulturhaushalte
nach den Rechnungsergebnissen in Mio. €**

Kreis	NF	PLÖ	RZ	SL
2005	1,53	1,14	1,19	1,54
2008	1,62	1,22	1,31	1,69
2009	1,88		1,40	
2010	1,78			

Gründe dafür sind die steigenden Personal- und laufenden Gebäudekosten in den vorgehaltenen kreiseigenen Einrichtungen. Dies führt dazu, dass ein immer größerer Anteil der Kulturförderung in Institutionen und Häusern fließt. Der Anstieg der Personal- und Gebäudekosten kann von den eigenen Kultureinrichtungen zudem nicht in ausreichendem Maß durch regelmäßige Einsparungen bzw. Gebührenerhöhungen aufgefangen werden.

Diese Entwicklung hat unmittelbare finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf die Kulturarbeit eines Kreises. Da die kommunalen Mittel für die Kulturförderung begrenzt sind, geht in der Regel mit jedem Anstieg der Förderung an Einzelinstitutionen (Museum, Musikschule) die Verfügungsmasse für nicht an Institutionen gebundene Aktivitäten und freie Kulturprojekte weiter zurück oder stagniert.

Das Problem wird verschärft durch sinkende Besucherzahlen. Abgesehen von besonderen Veranstaltungen oder Aktivitäten einzelner Einrichtungen sind sie in einer Reihe von öffentlich getragenen Kultureinrichtungen der Kreise rückläufig oder stagnieren. Einnahmen zu steigern ist im Verhältnis zum Anstieg der Ausgaben nur begrenzt möglich. Damit verschlechtert sich das Einnahmen-/Ausgabenverhältnis immer weiter.

Bei Entscheidungen, in welchem Umfang Kultur nach Auswertung des gesamten Kulturangebots gefördert werden soll, sind zu berücksichtigen:

- die gesellschaftliche Bedeutung der Einrichtungen,
- deren Auslastung sowie
- deren Möglichkeiten, die Auslastung, z. B. durch besondere Veranstaltungen und die Einnahmen z. B. durch geänderte Preisgestaltung zu verbessern.

9.4 **Nachahmenswerte Beispiele aus den Kreisen, denen man folgen sollte**

Um die Kreishaushalte zu konsolidieren, bemühen sich viele Kreise auch im Kulturbudget einzusparen. Die Prüfung hat nachahmenswerte Beispiele für einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln gezeigt, die über die konventionellen Einsparungen wie pauschale Mittelreduzierungen, Erhöhung von Gebühren oder Einstellung von Leistungen hinausgehen:

- **Dritte an der Kulturförderung beteiligen:** Den Kreisen Ostholstein und Stormarn ist es gelungen, Dritte für die dauerhafte Finanzierung einiger Kulturaufgaben zu gewinnen. Mit der Beteiligung der Sparkassen-Kulturstiftungen an den Kulturaufgaben und -ausgaben konnte in beiden Kreisen der Kreishaushalt entlastet werden. So beteiligt sich die Sparkassen-Kulturstiftung Ostholstein z. B. an der Finanzierung der Eutiner Landesbibliothek und fördert Musikveranstaltungen im Kreis oder besondere Ausstellungen im Ostholstein-Museum. Die Sparkassen-Kulturstiftung Stormarn fördert kulturelle Projekte im Kreisgebiet und Maßnahmen der Heimatpflege und -kunde. Das Sponsoring von öffentlichen Kulturaktivitäten ist nachahmenswert.
- **Interkommunale Zusammenarbeit intensivieren:** Einige Kreise arbeiten gemeinsam mit den kreisangehörigen Gemeinden und Städten an den Aufgaben nach dem Landesarchivgesetz¹. So hat z. B. der Kreis Schleswig-Flensburg ein Gemeinschaftsarchiv mit der Stadt Schleswig angelegt. Für eine Kostenbeteiligung betreut und berät es auch die kommunalen Archive im kreisangehörigen Bereich. Das Kreisarchiv Steinburg wird ebenfalls als Gemeinschaftsarchiv mit der Stadt Itzehoe betrieben. Der Kreis Dithmarschen, die Stadt Meldorf und

¹ Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivgutes in Schleswig-Holstein (Landesarchivgesetz - LArchG) vom 11.08.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 444, zuletzt geändert durch Artikel 44 des Gesetzes vom 08.09.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 575.

das damalige Amt Meldorf-Land haben ein gemeinsames Archiv eingerichtet.

In diesen Kreisen sind Synergien entstanden, die ein qualitativ hochwertiges Dienstleistungsangebot sichern und wirtschaftliche Vorteile für alle Beteiligten bei den Sach- und Personalausgaben ermöglichen. Die Ausgaben fallen gegenüber der Führung mehrerer Einzelarchive geringer aus. Sie werden von allen Trägern nach einem vereinbarten Schlüssel getragen.

In Schleswig-Holstein gibt es 118 selbstständige Kommunalarchive (Stand 2010¹), davon führen 13 Archive ihre Aufgaben als Archivgemeinschaft bzw. als Gemeinschaftsarchiv, die 16 weitere kommunale Körperschaften versorgen. Die hohe Zahl der Kleinstarchive sollte verringert werden. Sie sollten in Archivangelegenheiten zusammenarbeiten. Größere Einheiten arbeiten erfahrungsgemäß wirtschaftlicher und können eine qualifizierte Dienstleistung anbieten.

- **Kommunale Einrichtungen in private Trägerschaft überführen:** In Einzelfällen betreiben Kreise ihre Einrichtungen wie Museen oder die Kreismusikschule nicht mehr selbst. Sie haben sie in die Trägerschaft z. B. eines privaten Vereins oder einer Stiftung überführt. Dadurch können sich die Sach- und Personalkosten verringern. Dazu 2 Beispiele:

Der Kreis Ostholstein hat seine Kultureinrichtungen in die kreiseigene „Stiftung zur Förderung der Kultur und Erwachsenenbildung in Ostholstein“ eingebracht, um die Kulturarbeit zu konzentrieren und Sponsoring zu ermöglichen. Als Nebenfolge gilt für neu eingestellte Beschäftigte dort nicht mehr der kommunale Tarif, sondern ein hauseigener Stiftungstarif.

Der Kreis Herzogtum Lauenburg hat seine Musikschule in die Rechtsform einer GmbH überführt. Damit wurde es dem Kreis möglich, bei Neueinstellungen vorrangig Honorarverträge abzuschließen. In der Folge werden die Personalausgaben von den Gebühreneinnahmen nahezu gedeckt. Dadurch belastet die Musikschule den Kreishaushalt nur noch gering.

9.5 **Kulturentwicklung ist zu planen**

Etliche Kreise haben keine ausreichende Kenntnis über die im kommunalen Bereich vorliegenden Kulturaktivitäten, deren Inanspruchnahme und die Ziele dieser Kulturarbeit.

So ist es bemerkenswert, dass es in nahezu allen Kreisen regelmäßige öffentliche Kulturveranstaltungen gibt, die von kulturinteressierten Einwohnern, den Kirchen, den Gemeinden oder sonstigen privaten Kulturinitia-

¹ Die Gemeinde SH 9/2010, S. 220 ff.

tiven organisiert werden. Das Spektrum reicht von Theaterfestivals und Konzertreihen klassischer Musik über Ausstellungen bildender Künstler, volkstümliche Musikveranstaltungen und Jugendangebote bis zur Führung von Heimatmuseen durch private Initiativen. Insgesamt gibt es in allen Kreisen in sehr vielen Gemeinden ein breit gefächertes Kulturangebot. Eine Bestandsaufnahme darüber und deren Auswertung müssen entscheidend dafür sein, ob und wie umfangreich sich ein Kreis selbst noch in der Kulturförderung engagieren sollte. Ein Kulturentwicklungsplan kann dazu beitragen. Sinn und Zweck liegen darin, die bereits vorhandenen Angebote strukturiert darzustellen, Weiterentwicklungen zu bedenken, Kulturschaffenden eine Planungssicherheit zu geben, die freie Kulturarbeit zu fördern und auf zurückgehende Einwohnerzahlen zu reagieren bzw. Einrichtungen neu aufzustellen. Die in diesem Zusammenhang geäußerte Kritik, es würde Verwaltungsaufwand produziert werden, hält der LRH nicht für durchschlagend. Die Kulturförderung würde im Hinblick auf die Ziele und die Nachfrage auch in ihrer Wirtschaftlichkeit verbessert werden. Der von den Kreisen behauptete Mehraufwand würde sich in Grenzen halten, denn dem Verwaltungsaufwand stünden Einsparungen gegenüber.

Die Kreise sind verpflichtet, die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu führen. Deshalb sollten alle Kreise als Grundlage für die Kulturarbeit und -förderung einen Kulturentwicklungsplan aufstellen.

9.6 **Stellungnahmen**

Der **Landkreistag** plädiert dafür, die Kulturförderung im ländlichen Raum nicht nur rein finanziell zu bewerten. So sollten das Aufrechterhalten eines kulturellen Mindestangebots und damit auch das Vorhalten von kultureller Infrastruktur auch im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen einer besonderen Betrachtung vorbehalten werden.

Die vom LRH getroffene Aussage, wonach die Ausgaben für die Kulturförderung in einigen Kreisen deutlich gestiegen sind, wird vom Landkreistag zum Teil zurückgewiesen bzw. als höchst bedingt nachvollziehbar kritisiert.

Dies weist der **LRH** zurück, denn die beschriebene Ausgabenentwicklung ist aus den vorliegenden Rechnungsergebnissen der Kreise analysiert worden. Aber der Landkreistag zeigt auch positive Entwicklungen auf, mit denen die Kreise nach Abschluss der Prüfung auch aus dem Kulturhaushalt einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung realisieren konnten, wie z. B. eine Reduzierung der Kreisausgaben in Schleswig-Flensburg um 315 T€ oder in Steinburg die Ausgliederung von Kulturausgaben auf eine neu errichtete Stiftung. Mit diesen Maßnahmen wird die Ansicht des LRH bestätigt, wonach die Ausgaben insbesondere im Bereich der freiwilligen Aufgaben in Zeiten der Haushaltskonsolidierung neu justiert werden können.