

Bericht

des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zur Evaluation des Sächsischen Kulturraumgesetzes



Dresden, den 3. November 2015

Inhaltsübersicht

A. Einführung	7
B. Methode der Evaluation.....	8
C. Evaluationsaufträge	10
I. Evaluationsauftrag des Kulturraumgesetzes	10
II. Evaluationsauftrag der Kulturraumverordnung	10
III. Aufträge aus LT-Drs. 5/12936 und 5/13999.....	11
D. Evaluationsergebnisse.....	12
I. Bewährung des Gesetzes zur Erhaltung und Förderung kultureller Einrichtungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung	12
II. Sachgerechtigkeit der Organisationsstrukturen.....	13
1. Doppelte Rechtsaufsicht für urbane Kulturräume/Kreisfreie Städte	13
2. Erledigung der Aufgaben des Kultursekretariats durch die Verwaltung des Landkreises, dem der Vorsitzende des Kulturkonvents angehört (§ 4 Abs. 6 Sätze 3 und 4 SächsKRG)	14
3. Erweiterung des Stimmrechts im Kulturkonvent auf bislang nur beratende Mitglieder	14
4. Stimmrecht der Stiftung für das sorbische Volk im Kulturkonvent Oberlausitz- Niederschlesien	15
5. Besetzung der Kulturbeiräte/Befangenheit bei Mitarbeitern geförderter Einrichtungen.....	17
6. Praktikabilität der „Begründung für abweichende Konventsentscheidungen“ an den Kulturbeirat	18
7. Wahrnehmung der Kulturraum-Kernfunktionen	19
8. Synchronisation von Evaluationszeitpunkten und –rhythmen zwischen dem Kulturraumgesetz und der Kulturraumverordnung	19
III. Anzahl und Zuschnitt der Kulturräume	19
IV. Sachgerechtigkeit der Finanzstrukturen.....	20
1. Befrachtung der Kulturraummittel mit Zuschüssen für die Landesbühnen Sachsen nach § 6 Abs. 2 Buchstabe c SächsKRG.....	20
2. Zweckgebundene Mittel für Investitions- und Strukturmaßnahmen	21
V. Verfahren und Kriterien zur Verteilung der Landesmittel	22
1. Verfahren zur Vergabe der Investitions- und Strukturmittel nach § 6 Abs. 2 Buchstabe b SächsKRG	22
2. Entbürokratisierung	23
3. Förderung von Integration.....	23
4. Anwendung öffentlicher Tarifverträge als Bedingung für die Gewährung von Zuwendungen aus dem Kulturraumgesetz.....	24
5. Transparenz zu Förderkriterien und Förderentscheidungen	24
6. Spartenverteilung und Spartenauswahl bei der Kulturraumförderung	25

Inhaltsübersicht

7. Mittelvergabe: Unterstützung der Qualitätssicherung	25
8. „30%-Regel“ für Landeszuweisung im Verhältnis zur Ausgabensumme bei den geförderten Einrichtungen und Maßnahmen	26
9. „2:1-Regel“ für Landeszuweisung und Kulturlage in den ländlichen Kulturräumen	26
10. Bildung einer Kulturrücklage in den ländlichen Kulturräumen.....	27
11. Ermittlung der Kulturausgaben anhand der amtlichen Statistik.....	28
12. Stadt-/Land-Verhältnis (§ 1 Abs. 2 SächsKRVO).....	29
13. Planungssicherheit bei der Landeszuweisung	30
14. Verfahren für vorläufige Mittelzuweisung	31
15. Nachträgliche Korrektur der Landeszuweisung an ländliche Kulturräume bei Fehlern in kommunalen Datenmeldungen.....	31
VI. Entschließungsantrag LT-Drs. 5/12936: „Kulturelle Bildung im Freistaat Sachsen“	32
VII. Entschließungsantrag LT-Drs. 5/13999: „Mehr als ein Verfassungsauftrag“	33
1. Analyse der finanziellen Ausstattung.....	33
a. Höhe des Kulturlastenausgleichs	33
b. Erhöhungen der Kulturräummittel sollen bei den Kultureinrichtungen ankommen	34
2. Raum zur Weiterentwicklung der Kulturlandschaft	35
a. Strukturen des Kulturräumgesetzes	35
b. Neue Kunstformen und Förderpraxis nach dem Kulturräumgesetz.....	35
E. Fazit	37
F. Anhang: Zahlen und Fakten mit möglicher Relevanz für die Höhe des Kulturlastenausgleichs.....	38
I. Kulturausgaben.....	38
1. Öffentliche Kulturausgaben 2012 im Ländervergleich (Grundmittel).....	38
2. Kommunalisierungsgrad öffentlicher Kulturausgaben im Ländervergleich.....	38
3. Öffentliche Kulturausgaben pro Einwohner im Ländervergleich (Grundmittel).....	39
4. Entwicklung öffentlicher Kulturausgaben in Sachsen (Grundmittel).....	39
5. Entwicklung kommunaler Kulturausgaben und Landeszuweisungen.....	40
II. Kommunale und staatliche Einnahmen.....	40
1. Entwicklung kommunaler und staatlicher Einnahmen	40
2. Entwicklung allgemeiner Deckungsmittel sächsischer Kommunen.....	41
III. Bevölkerungsentwicklung	41
1. Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2030.....	41
2. Bevölkerungsveränderung im Freistaat Sachsen 2030 gegenüber 2011	42
IV. Tarifentwicklung und Verbraucherpreise	42
1. Tarif- und Verbraucherpreisentwicklung	42
2. Mehrkosten bei tarifgerechter Bezahlung	43

Inhaltsübersicht

V. Theater und Orchester.....	43
1. Institutionelle Kulturräum-Zuschüsse für Theater und Orchester (Durchschnitt 2009-2014)	43
2. Anzahl Theaterunternehmen im Ländervergleich	43
3. Ständig beschäftigtes Theaterpersonal im Ländervergleich	44
4. Anzahl Theaterveranstaltungen im Ländervergleich.....	44
5. Ständige Theaterbeschäftigte pro Veranstaltung im Ländervergleich	45
6. Theaterbesucher im Ländervergleich	45
7. Theaterbesucher in Sachsen	46
8. Besucher kommunal getragener Theater und Orchester in ländlichen Kulturräumen	46
9. Theaterbesucher pro Veranstaltung im Ländervergleich	47
10. Kennzahlen für die Oper Leipzig und die Sächsische Staatsoper Dresden	47
VI. Musikschulen.....	48
1. Entwicklung der Schülerzahlen an Musikschulen in Sachsen	48
2. Entwicklung Gesamtkosten und Unterrichtsentgelte sächsischer Musikschulen	48
3. Entwicklung Finanzierungsanteile Land/Kommunen an sächsischen Musikschulen	49
4. Exemplarisch: Entwicklung von Musikschulausgaben und Kulturräumförderung im Kulturräum Vogtland-Zwickau.....	49
VII. Museen.....	50
VIII. Bibliotheken	50
IX. Kultur und Tourismus	51

A. Einführung

Der Freistaat Sachsen hat im Vergleich der Bundesländer eine der dichtesten Kulturlandschaften. Das Land gibt demzufolge auch einen größeren Anteil des Gesamthaushalts für Kultur aus, als jedes andere Bundesland.¹ Ein wichtiger Teil der Kulturmittel wird von den kreisfreien Städten als urbanen Kulturräumen und den ländlichen Kulturräumen verausgabt. Die ländlichen Kulturräume sind als Zweckverbände jeweils aus zwei Landkreisen zusammengesetzt, teilweise mit weiteren städtischen Mitgliedern.

Rechtliche Grundlage für die Mittelvergabe in und durch die Kulturräume ist das bundesweit einzigartige Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG), das 1994 in Kraft getreten und seitdem mehrfach geändert worden ist. Das ursprünglich befristete Gesetz diente dazu, die 1994 auslaufende Kulturfinanzierung nach Art. 35 des Einigungsvertrages zu ersetzen und so die vorhandenen Strukturen im Kulturbereich mit der Möglichkeit zur Weiterentwicklung weitgehend zu erhalten. Die bundesweite Ausnahmestellung des Kulturraumgesetzes rührt daher, dass der Staat danach nicht selbst und unmittelbar kulturelle Aktivitäten unterstützt, sondern dass er die Kulturpflege einerseits zur kommunalen Pflichtaufgabe erklärt², andererseits die kommunale Ebene (Kulturräume) durch Mittelzuweisungen in die Lage versetzt, regional bedeutsame Einrichtungen und Maßnahmen der Kultur in den Gemeinden und Landkreisen zu fördern. Damit konkretisiert das Kulturraumgesetz das Kulturstaatsprinzip von Art. 11 der Sächsischen Verfassung. Im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern erhält die kommunale Ebene dadurch „für Kultur“ reservierte Mittel auf gesetzlicher Grundlage, die eine Co-Finanzierung erfordern und nur für Kultur verausgabt werden können. Gleichwohl ist der Kommunalisierungsgrad der Kulturausgaben in Sachsen geringer als in den meisten anderen Bundesländern (vgl. Grafik F.I.2. auf Seite 38). Der Kommunalisierungsgrad beschreibt den Anteil der kommunalen Ebene in Relation zu allen öffentlichen Kulturausgaben.

Im Jahr 2008 ist das Kulturraumgesetz entfristet worden. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber die Staatsregierung mit der Evaluation des Gesetzes in einem siebenjährigen Turnus beauftragt, erstmals zum 31.12.2015 (vgl. § 9 SächsKRG). Der erste Evaluationsbericht wird hiermit vorgelegt.

Einzelheiten zur Verteilung der Finanzmittel in die Kulturräume regelt die 2009 in Kraft getretene Sächsische Kulturraumverordnung (SächsKRVO). Auch sie enthält mit § 1 Abs. 2 Satz 2 eine Art Evaluationsauftrag, nämlich die Aufforderung, in Fünfjahresabständen zu überprüfen, ob der Verteilungsschlüssel für die Kulturraummittel zwischen den ländlichen und urbanen Kulturräumen einerseits und im Verhältnis zwischen den urbanen Kulturräumen andererseits aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Ausgabenentwicklung anzupassen ist. Diese Überprüfung lässt sich wegen der engen Verflechtung der Regelungen kaum unabhängig von der Betrachtung des Kulturraumgesetzes vornehmen. Die erste derartige Überprüfung ist daher mit der Evaluation des Kulturraumgesetzes verbunden worden und ist ebenfalls Gegenstand dieses Berichts. Sie soll auch künftig zeitgleich mit der Evaluation nach § 9 SächsKRG erfolgen.

Schließlich hat der Sächsische Landtag mit seinen Beschlüssen LT-Drs. Nr. 5/12936 („Kulturelle Bildung im Freistaat Sachsen“, Beschluss Nr. II 10) und LT-Drs. Nr. 5/13999 („Mehr als ein Verfassungsauftrag – gemeinsam fördern und pflegen wir unsere Kunst und Kultur in Sachsen“, Beschluss Nr. II 2) anlässlich der Evaluation des Kulturraumgesetzes Prüfungen zum Themenkomplex der kulturellen Bildung, zur Mittelausstattung, Planbarkeit der Mittel und zu strukturellen Fragen beauftragt. Auch diese Aufträge sind Gegenstand des vorliegenden Berichts.

¹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2014, Tabelle 3.3-1 auf S. 37.

² § 2 Abs. 1 SächsKRG lautet: „Im Freistaat Sachsen ist die Kulturpflege eine Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise.“

B. Methode der Evaluation

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, eine Evaluation durchzuführen: Bei der internen Evaluation evaluieren diejenigen, die für den Untersuchungsgegenstand verantwortlich sind (bei Gesetzen also das zuständige Ressort, Staatsregierung oder Landtag), ihre Arbeit selbst. Dagegen spricht man von externer Evaluation, wenn die Aufgabe einer externen Institution übertragen wird.

Der Vorteil einer internen Evaluation liegt darin, dass die Evaluatoren sich bereits gut mit dem Evaluationsgegenstand auskennen. Andererseits können Kapazitätsgrenzen erreicht werden, weil die Evaluation neben dem Tagesgeschäft zu erledigen ist und es können Zweifel an der Neutralität der Evaluatoren aufkommen. Der Vorteil bei der Auslagerung einer Evaluation auf Externe liegt darin, dass die beauftragte Einrichtung über umfangreiches Methodenwissen und Erfahrung mit Evaluationen verfügen kann und dass die Gefahr von Zweifeln an der Neutralität der Evaluatoren geringer ist. Andererseits kann eine intensive Einarbeitung in die Fachmaterie erforderlich sein und es können erhebliche Kosten entstehen.³

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile hat das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (SMWK) für die Evaluation des Kulturräumgesetzes eine Mischform zwischen interner und externer Evaluation gewählt: Zur Vorbereitung des Evaluationsberichts hat sich das SMWK gegen die alleinige Beauftragung externer Evaluatoren entschieden, weil durch die bundesweite Sonderstellung des Gesetzes sowie durch die Komplexität der Finanzverteilungsmechanismen des Kulturräumgesetzes für diese ein adäquates Evaluationsergebnis mit einer zu langen Einarbeitungszeit verbunden gewesen wäre. In dieser Zeit wären unter anderem zahlreiche Interviews mit den am Vollzug des Gesetzes Beteiligten sowie die finanzmathematische Aufarbeitung von Parametern und Wirkungen der Mittelverteilung auf die Kulturräume erforderlich gewesen. Stattdessen hat das SMWK den Erfahrungsschatz der am Vollzug Beteiligten unmittelbar in die Vorbereitung des Evaluationsberichts eingebunden:

Nach einer Internet-Anhörung, in deren Verlauf von Einzelpersonen, Kultureinrichtungen und sonstigen Organisationen Stellungnahmen eingegangen sind, hat das SMWK eine Arbeitsgruppe einberufen (AG Evaluation SächsKRG). Ihre Aufgabe war die Beratung des SMWK. Die AG Evaluation SächsKRG war wie folgt besetzt:

Thomas Früh/SMWK (Leitung; Vertreter: *Dr. Bruno Bartscher*)
Michael Faber/Urbane Kulturräume (Vertreterin: *Susanne Kucharski-Huniat*)
Wolfgang Kalus/Ländliche Kulturräume (Vertreterin: *Janine Endler*)
Dr. Steffen Laub/Sächsischer Städte- und Gemeindetag
Yvonne Sommerfeld/Sächsischer Landkreistag
Christian Schramm/Sächsischer Kultursenat (Vertreter: *Hans-Peter Lühr*)
Torsten Tannenberg/IG Landeskulturverbände
Manuela Helmert/Staatsministerium des Innern (SMI)
Ulf Bandiko (bis Januar 2015), *Prof. Dr. Dirk Jäschke* (ab Januar 2015)/Staatsministerium der Finanzen (SMF)
Dr. Werner Nickell/Berichterstatte für Statistikfragen des Kulturausschusses der Kultusministerkonferenz
Prof. Dr. Hartwig Lüdtke/Vizepräsident der Deutschen UNESCO-Kommission
Prof. Dr. Christine Weiske/TU Chemnitz

Die urbanen und ländlichen Kulturräume haben ihre Vertretung in der AG Evaluation SächsKRG vorher intern abgestimmt.

³ Vgl. *Ziekow/Debus/Piesker*, Die Planung und Durchführung von Gesetzesevaluationen, 2013, S. 31.

B. Methode der Evaluation

Die AG Evaluation SächsKRG hat vom 22. September 2014 bis 25. März 2015 insgesamt acht Mal ganztags getagt und dabei Fragen des Kulturraumgesetzes und der Kulturraumverordnung erörtert. Vorliegende Stellungnahmen zum Kulturraumgesetz sind den Mitgliedern der AG Evaluation SächsKRG vorab zugänglich gemacht worden und wurden in die Überlegungen einbezogen (insbesondere: Positionspapier des *Sächsischen Kultursenats* vom 11. April 2014; Vorstudie von *Matthias Theodor Vogt* vom Mai 2014; *Klaus Winterfeld*, Das Sächsische Kulturraumgesetz – Eine Bilanz nach elf Jahren, 2006). Auch die Stellungnahmen aus der Internet-Anhörung zur Evaluation des SächsKRG sind von der AG Evaluation SächsKRG berücksichtigt worden. Wenn notwendig, hat die AG Evaluation SächsKRG zur Klärung von Einzelfragen externe Experten hinzugezogen (z. B. Direktor der Stiftung für das sorbische Volk, Referentin für Kommunalfinanzen des Statistischen Landesamts). Der Arbeitsgruppe stand außerdem ein laufend aktualisiertes und um neue Zahlenwünsche ergänztes Statistikpaket zur Verfügung, das wesentlich extern ermittelte Kennzahlen mit Bezug zur Kulturfinanzierung grafisch aufbereitet enthielt. Das Statistikpaket ist im Anlagenband zu diesem Bericht abgedruckt.

In den Sitzungen der AG Evaluation SächsKRG wurden die Einzelfragen nach einem Fahrplan behandelt, der sicherstellt, dass keine von den Teilnehmern oder von Dritten aufgeworfenen Fragen übersehen werden. Zwischen den Sitzungen hat die Geschäftsstelle der AG Evaluation beim SMWK zusätzliche Informationen eingeholt, diese aufbereitet, das weitere Vorgehen strukturiert und die Beratungsergebnisse festgehalten. Die Ergebnisse wurden in Form von Feststellungen und Empfehlungen fixiert, die in der jeweils nächsten Sitzung im genauen Wortlaut bestätigt worden sind. In der letzten Sitzung wurde der Bericht der AG Evaluation SächsKRG nach Schlussredaktion insgesamt beschlossen. Der Bericht der AG Evaluation SächsKRG ist im Anlagenband zu diesem Bericht abgedruckt.

Die Feststellungen und Empfehlungen des Berichts der AG Evaluation SächsKRG sind beschränkt auf solche Ergebnisse, denen die AG Evaluation SächsKRG bei einer Überarbeitung von Kulturraumgesetz und Kulturraumverordnung besonderes Gewicht beimisst. Sie stellen damit einen auf das Wesentliche reduzierten Ausschnitt des Evaluationsprozesses dar. Die Gliederung des Arbeitsgruppenberichts orientiert sich am Evaluationsauftrag, wie er sich aus § 9 SächsKRG sowie aus den Beschlüssen des Sächsischen Landtages (LT-Drs. 5/12936 und 5/13999) ergibt.

Auf Grundlage des Berichts der AG Evaluation ist der vorliegende Bericht entstanden. Dieser greift die Feststellungen und Empfehlungen der AG Evaluation SächsKRG auf, erläutert – soweit erforderlich – ihr Zustandekommen und ergänzt sie um zusätzliche Aspekte, die nicht Gegenstand der Arbeitsgruppenberatungen waren. Dieser Bericht enthält alle Evaluationsergebnisse. Sie sind Grundlage für die Ressortabstimmung im Vorfeld einer Beschlussfassung im Kabinett, da das Gesetz einen Bericht der Staatsregierung statuiert. Der Sächsische Landtag soll in die Lage gesetzt werden, auf Basis des Berichts der Staatsregierung Handlungsaufträge zu erlassen, die zum Beispiel in eine Änderung des Kulturraumgesetzes münden können.

C. Evaluationsaufträge

I. Evaluationsauftrag des Kulturraumgesetzes

§ 9 SächsKRG trägt die Überschrift „Evaluation“ und lautet: „Im Abstand von jeweils sieben Jahren prüft die Staatsregierung, ob sich dieses Gesetz im Hinblick auf die Erhaltung und Förderung kultureller Einrichtungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung bewährt hat. Dabei sind die Sachgerechtigkeit der in diesem Gesetz geregelten Organisations- und Finanzstrukturen, die Anzahl und der Zuschnitt der Kulturräume sowie das Verfahren und die Kriterien zur Verteilung der Landesmittel an die Kulturräume zu untersuchen. Über das Ergebnis der Prüfung ist dem Landtag erstmals bis zum 31. Dezember 2015 zu berichten.“

Die Vorschrift ist im Jahr 2008 mit Entfristung des ursprünglich befristeten Kulturraumgesetzes neu ins Gesetz aufgenommen worden. Sie wurde von der Staatsregierung wie folgt begründet: „Die Geltungsdauer des Sächsischen Kulturraumgesetzes ist gemäß § 11 SächsKRG nicht mehr befristet. Deshalb soll alle sieben Jahre die Eignung des Gesetzes zur Verwirklichung der mit ihm angestrebten Ziele überprüft werden. Dies entspricht der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten, allgemeinen bestehenden Nachprüfungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers bei entsprechender Veränderung der Umstände. Bei der Evaluation sollen sowohl die allgemeinen kulturpolitischen Rahmenbedingungen als auch die durch das Gesetz geregelten Organisations- und Finanzstrukturen berücksichtigt werden.“⁴

Die Evaluation des Gesetzes hat sich an diesem Evaluationsauftrag ausgerichtet. Zugleich ist sie grundsätzlich auf den Zeitraum seit Inkrafttreten des gesetzlichen Auftrags, also ab 2008, beschränkt. Die Bewertung des davor liegenden Zeitraums war bereits Grundlage für die Entfristungsentscheidung des Gesetzgebers im Jahr 2008.⁵

II. Evaluationsauftrag der Kulturraumverordnung

Nach einer Änderung des Kulturraumgesetzes muss sichergestellt sein, dass die Kulturraumverordnung dem geänderten Gesetz noch entspricht bzw. entsprechend angepasst wird. Auch unabhängig von einer Gesetzesänderung sieht die Kulturraumverordnung eine Überprüfung ihres Verteilungsschlüssels für die Kulturraummittel vor. § 1 Abs. 2 Satz 1 SächsKRVO regelt, wie viel Prozent der Kulturraummittel auf die drei urbanen Kulturräume jeweils entfallen. Die übrigen Mittel werden auf die Gruppe der ländlichen Kulturräume verteilt. Während die Prozentsätze für die urbanen Kulturräume festgeschrieben sind, erfolgt die Verteilung der Mittel auf die ländlichen Kulturräume in Abhängigkeit von variablen Parametern⁶. Diese Verteilung wird jährlich neu errechnet.

§ 1 Abs. 2 Satz 2 SächsKRVO lautet: „Im Abstand von 5 Jahren ist zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben in den ländlichen und in den urbanen Kulturräumen die in Satz 1 genannten Prozentwerte anzupassen sind; dabei ist zu prüfen, ob sich die Kulturpflege gleichmäßig entwickelt hat.“

In der Sache handelt es sich dabei um einen – auf den Verteilungsschlüssel begrenzten – Evaluationsauftrag der Kulturraumverordnung. Der Fünfjahresturnus für die Evaluation unterscheidet sich vom Siebenjahresturnus des Kulturraumgesetzes. Wegen den engen Verflechtungen zwischen dem Kulturraumgesetz und der Kulturraumverordnung ist eine getrennte Evaluation beider Vorschriften kaum sinnvoll. Für die vorliegende Evaluation wurde daher beides zusammengefasst. Für

⁴ Vgl. LT-Drs. 4/10733.

⁵ Vgl. die Erörterungen bei der öffentlichen Anhörung zur Änderung des Kulturraumgesetzes in LT-APr 4/80360.

⁶ Geregelt in § 2 SächsKRVO.

III. Aufträge aus LT-Drs. 5/12936 und 5/13999

die Zukunft wird eine Synchronisation der Evaluationsrhythmen vorgeschlagen (siehe unten D.II.8., Seite 19).

III. Aufträge aus LT-Drs. 5/12936 und 5/13999

Der Sächsische Landtag hat mit seinen Beschlüssen LT-Drs. Nr. 5/12936 („Kulturelle Bildung im Freistaat Sachsen“, Nr. II 10) und LT-Drs. Nr. 5/13999 („Mehr als ein Verfassungsauftrag – gemeinsam fördern und pflegen wir unsere Kunst und Kultur in Sachsen“, Nr. II 2) anlässlich der Evaluation des Kulturraumgesetzes Prüfungen zum Themenkomplex der kulturellen Bildung, zur Mitteleinsatzung, Planbarkeit der Mittel und zu strukturellen Fragen beauftragt.

Der einschlägige Teil des angenommenen Entschließungsantrags von LT-Drs. 5/12936 lautet: „Der Sächsische Landtag möge beschließen, [...] die Sächsische Staatsregierung aufzufordern, [...] im Rahmen der Evaluierung des Sächsischen Kulturraumgesetzes zur Prüfung anzuregen, wie die Kulturräume darin gestärkt werden können, in ihrem jeweiligen Kulturraum Maßnahmen der kulturellen Bildung zu unterstützen und weiter zu verstetigen [...]“.

Der einschlägige Teil des angenommenen Entschließungsantrags von LT-Drs. 5/13999 lautet: „Der Sächsische Landtag möge beschließen, [...] die Sächsische Staatsregierung aufzufordern, [...] bei der anstehenden Evaluierung des Kulturraumgesetzes neben der Analyse der finanziellen Ausstattung auch darauf einzugehen, ob die notwendige Planbarkeit der Mittel gegeben und die Struktur so ausgelegt ist, dass neben dem Erhalt der Kulturlandschaft sich auch Raum zur Weiterentwicklung bietet [...]“.

Die Erledigung dieser Aufträge ist ebenfalls Gegenstand dieses Berichts.

D. Evaluationsergebnisse

Die Evaluationsergebnisse sind im Folgenden – gegliedert nach den Evaluationsaufträgen – dargestellt. Sie nehmen jeweils die Feststellungen und Empfehlungen der AG Evaluation SächsKRG auf, erläutern diese, stellen sie in den gesetzlichen Zusammenhang und ergänzen sie, soweit solche Ergänzungen aus Sicht des SMWK erforderlich oder sinnvoll sind. Dargestellt werden im Wesentlichen nur solche Gesichtspunkte, bei denen aus der zurückliegenden Vollzugserfahrung, durch Expertenvotum oder durch Wortmeldungen Dritter Änderungsbedarf an der gesetzlichen Regelung angemeldet worden ist. Dieser Bericht erhebt nicht den Anspruch einer vollständigen Beschreibung aller Voraussetzungen und Wirkzusammenhänge des Kulturraumgesetzes. Eine derartige Untersuchung würde sich außerhalb des Rahmens der Evaluationsaufträge bewegen.

Die Feststellungen und Empfehlungen der AG Evaluation SächsKRG sind teilweise mit Hinweisen auf abweichende Meinungen versehen. Das soll das Diskussionsergebnis in der AG Evaluation SächsKRG transparent machen und den Blick weiten auf mögliche andere Sichtweisen. Die Feststellungen und Empfehlungen richten sich nicht ausschließlich an den Gesetzgeber sondern teilweise auch an die am Vollzug des Kulturraumgesetzes Beteiligten. Sie werden auch in diesen Punkten wiedergegeben, um ein vollständiges Bild des Evaluationsprozesses zu vermitteln.

I. **Bewährung des Gesetzes zur Erhaltung und Förderung kultureller Einrichtungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung**

Es liegt in der Natur der Sache, dass ein bundesweit einzigartiges Kulturfördermodell wie das Kulturraumgesetz sich im Hinblick auf seine Bewährung besonders kritischer Prüfung stellen muss. Die Einzigartigkeit der Kulturförderung in der Fläche könnte schließlich auch Folge fehlender dauerhafter Tragfähigkeit dieses Lösungsmodells sein.

Bereits die erste grundlegende Studie zum Sächsischen Kulturraumgesetz nach elf Jahren seiner Gültigkeit⁷ ist allerdings zum genau gegenteiligen Ergebnis gekommen und hat daher die Aufhebung der damaligen Befristung des Gesetzes empfohlen: „Die Analyse des Kulturraumgesetzes ergibt zweifelsfrei, dass die Aufhebung seiner zeitlichen Befristung bzw. die Sicherung seiner Wirksamkeit über lange Zeiträume hinweg die optimale Lösung darstellt, um der dichten sächsischen Kulturlandschaft nicht nur eine mittelfristige, sondern eine dauerhafte Basis zu geben. [...] Wie [...] nachgewiesen wurde, erfüllten die Akteure des Kulturbereichs in den Zweckverbänden den Strukturbildungsauftrag in weitaus größerem Umfang, als es den ursprünglichen Intentionen des Gesetzgebers entsprach. Im Ergebnis verfügt Sachsen in den Kulturräumen nunmehr über sehr leistungsfähige Kulturstrukturen und wirkungsvolle Mechanismen zur Kulturförderung, die nicht nur einen – im deutschlandweiten Vergleich – überdurchschnittlich sparsamen Einsatz der öffentlichen Fördermittel gewährleisten, sondern auch erheblich zur Verbesserung der Qualität von Kulturarbeit beitragen.“⁸ Diese Aussagen haben heute unveränderten Bestand.

Anders, als das in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts noch erhofft wurde, sind die sächsischen Kommunen auch weiterhin und auf absehbare Zeit nicht in der Lage, ihre Kultur eigenständig im angemessenen Umfang zu sichern. Das Kulturraumgesetz trägt zentral dazu bei, die kommunale Verankerung der Kultur zu bewahren und den Entwicklungspotenzialen der sächsischen Regionen eine stabile Basis zu geben. Es stärkt so die regionalen Kohäsionskräfte, das Bewusstsein eigener Identität, „die Reproduktion kreativer Potenzen, die Verbesserung von Bil-

⁷ Klaus Winterfeld, Das sächsische Kulturraumgesetz – eine Bilanz nach elf Jahren, 2006.

⁸ Klaus Winterfeld, a. a. O., S. 154 f.

II. Sachgerechtigkeit der Organisationsstrukturen

dungschancen, der sozialen und kulturellen Integrationsfähigkeit, von Lebensqualität und somit der Vitalität der Regionen.“⁹

Auch die AG Evaluation SächsKRG hat einvernehmlich festgestellt, dass sich das Kulturraumgesetz bei der Erhaltung und Förderung kultureller Einrichtungen und Maßnahmen bewährt hat und hat folgende Feststellungen und Empfehlung ausgesprochen, denen sich das SMWK anschließt:

„Feststellungen: Das Kulturraumgesetz, das ursprünglich vorrangig den Erhalt kultureller Einrichtungen erreichen wollte, bietet inzwischen auch einen Rahmen für Veränderungen. In den Kulturräumen haben sich die Strukturen unter der Geltung des Kulturraumgesetzes veränderten Gegebenheiten angepasst. Gleichzeitig wurden Einrichtungen von regionaler Bedeutung erhalten. Das Gesetz hat auch zum Erhalt von Qualität geführt. Teilweise haben sich die Fördergegenstände ausgeweitet, insbesondere auf Einrichtungen, deren regionale Bedeutung nicht eindeutig erkennbar ist. Die Finanzierung durch das Kulturraumgesetz hat nachweislich auch auf die Tourismuswirtschaft positive Effekte (nach Auffassung des Vertreters SMF ist der Nachweis nicht in einer belastbaren Form erbracht).

Empfehlung: Das Kulturraumgesetz soll als bewährtes Instrument zur Kulturförderung erhalten bleiben. Institutionelle Förderung soll auf Einrichtungen mit Leitfunktion für die Region konzentriert werden, auch um finanzielle Spielräume für Neues zu schaffen.“

Der Begriff der „Leitfunktion“ in der Empfehlung ist nicht so zu verstehen, dass lediglich wenige, ganz ausgewählte Einrichtungen gefördert werden sollen (reine Leuchtturmförderung). Er soll vielmehr an die Entscheidungsträger in den Kulturräumen appellieren, die Fördervoraussetzung der regionalen Bedeutsamkeit¹⁰ von Einrichtungen und Maßnahmen dort stärker in den Blick zu nehmen, wo die Abgrenzung zu Einrichtungen und Maßnahmen von lediglich lokaler Bedeutung in der Vergangenheit nicht immer konsequent vorgenommen worden ist. Einrichtungen und Maßnahmen von lediglich lokaler Bedeutung sind nach dem Kulturraumgesetz nicht förderfähig.

II. Sachgerechtigkeit der Organisationsstrukturen

1. Doppelte Rechtsaufsicht für urbane Kulturräume/Kreisfreie Städte

Die urbanen Kulturräume sind identisch mit den Kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig (§ 1 Abs. 4 SächsKRG). Als Kulturräume unterliegen sie der Rechtsaufsicht des SMWK (§ 8 Satz 1 SächsKRG) während sie als Kreisfreie Städte der Rechtsaufsicht der Landesdirektion Sachsen und des SMI unterliegen (§ 112 Abs. 1 SächsGemO). Zur Vermeidung möglicher Konflikte bei der Ausübung der Aufsicht zwischen SMWK und Landesdirektion bzw. SMI regelt § 8 Satz 2 SächsKRG: „Soweit bei Rechtsaufsichtsmaßnahmen [des SMWK] die Rechtsverhältnisse von Körperschaften des öffentlichen Rechts berührt sind, die der Rechtsaufsicht anderer Staatsministerien unterstehen, ist das Einvernehmen mit dem zuständigen Staatsministerium herzustellen.“

Einzelheiten zur Rechtsaufsicht im Bereich der Verwendung von Kulturraummitteln durch die Kreisfreien Städte haben SMWK und SMI in der Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift zur Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über die urbanen Kulturräume und Kreisfreien Städte im Rahmen im Rahmen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens vom 15. August 2011 (SächsABI. S. 1265) geregelt.

Auch wenn die doppelte Rechtsaufsicht theoretisch Konfliktpotenzial und das Risiko von Unklarheiten für die Beteiligten birgt, hat sich dieses Risiko in der vergangenen Praxis nicht verwirklicht. Die

⁹ Klaus Winterfeld, a. a. O., S. 157.

¹⁰ Vgl. § 3 Abs. 1 SächsKRG.

Erfahrungen bei der Umsetzung der doppelten Rechtsaufsicht legen keine Änderung der Organisationsstrukturen in diesem Punkt nahe. Die AG Evaluation SächsKRG hat folgende Feststellungen und Empfehlung ausgesprochen:

„Feststellungen: Die Rechtsaufsicht über die kreisfreien Städte bzw. urbanen Kulturräume sowohl durch SMI/Landesdirektion als auch durch SMWK ist Folge einer Schnittstelle zwischen den Systemen ‚Kommunalaufsicht‘ und ‚Kulturräumeaufsicht‘. Sie kann ohne Eingriff in eines der beiden Systeme nicht beseitigt werden. In der Praxis bereiten die Abstimmungen zwischen SMI/Landesdirektion und SMWK keine größeren Schwierigkeiten. Selbst wenn die doppelte Rechtsaufsicht beseitigt wäre, wären Abstimmungen über die Ausübung der Aufsicht im Bereich der Kulturförderung zwischen dem Geschäftsbereich des SMI und dem SMWK erforderlich.

Empfehlung: Eine Änderung bei der doppelten Rechtsaufsicht ist nicht angezeigt.“

2. Erledigung der Aufgaben des Kultursekretariats durch die Verwaltung des Landkreises, dem der Vorsitzende des Kulturkonvents angehört (§ 4 Abs. 6 Sätze 3 und 4 SächsKRG)

In den ländlichen Kulturräumen werden die wesentlichen Entscheidungen im Kulturkonvent getroffen (§ 4 Abs. 2 SächsKRG). Die Geschäftsführung des Kulturrums obliegt dagegen dem Kultursekretariat. Der einschlägige § 4 Abs. 6 SächsKRG lautet: „¹Für die Geschäftsführung des Kulturrumes richtet der Kulturraum ein Kultursekretariat ein. ²Es wird vom Vorsitzenden des Kulturkonventes geleitet. ³Die Aufgaben des Kultursekretariates sollen durch die Verwaltung desjenigen Mitglied des Kulturrumes wahrgenommen werden, dem der Vorsitzende des Kulturkonventes angehört. ⁴Der Kulturkonvent gewährt dafür einen angemessenen Ausgleich.“

Die Regelung stammt aus der Zeit, in der das Kulturräumegesetz befristet und die Kulturräume kleiner waren, so dass die Beschäftigung eigenen Personals bei den Kulturräumen nicht angezeigt war. Die Feststellungen und Empfehlung der AG Evaluation SächsKRG dazu lauten:

„Feststellungen: Die Vorschrift zur Erledigung der Aufgaben des Kultursekretariats durch die Verwaltung des Landkreises, in dem der Konventsvorsitzende Landrat ist, stammt aus der Zeit, als die Kulturräume kleinräumiger zugeschnitten waren. Sie können bei turnusmäßig wechselndem Vorsitz zu Diskontinuität im Kultursekretariat führen. Auch Interessenkollision wegen Doppeltätigkeit der Mitarbeiter sowohl für einen Landkreis als auch für den Kulturraum ist denkbar. Die Kulturräume sind seit 2008 derart gewichtig, dass die Beschäftigung eigenen Personals ebenso möglich und sinnvoll sein kann. Es sollte den Kulturräumen überlassen sein, sich selbst optimal zu organisieren. Dazu sind sie in der Lage. Die Befristung des Gesetzes, die der Beschäftigung eigenen Personals in den Kulturräumen entgegand, ist weggefallen.

Empfehlung: Die Sätze 3 und 4 von § 4 Abs. 6 SächsKRG werden ersatzlos gestrichen.“

Sollte der Gesetzgeber diesem – vom SMWK unterstützen – Vorschlag nicht folgen, wird empfohlen in § 4 Abs. 6 Satz 4 SächsKRG das Wort „Kulturkonvent“ durch das Wort „Kulturraum“ zu ersetzen und so nicht das Organ sondern den Rechtsträger zu bezeichnen, der den Ausgleich gewähren soll.

3. Erweiterung des Stimmrechts im Kulturkonvent auf bislang nur beratende Mitglieder

Während in den ländlichen Kulturräumen der Kulturkonvent entscheidet und das Kultursekretariat die Geschäfte führt, hat der mit Kultursachverständigen besetzte Kulturbeirat die Aufgabe, dem Kulturkonvent Entscheidungsvorschläge zu unterbreiten (vgl. zum Kulturbeirat § 4 Abs. 7–12 SächsKRG). Im Rahmen der Internet-Anhörung hat unter anderem der Vorsitzende eines Kulturbeirates die Prüfung angeregt, ob die jeweiligen Vorsitzenden des Kulturbeirates im Kulturkonvent

II. Sachgerechtigkeit der Organisationsstrukturen

vom lediglich beratenden zum stimmberechtigten Mitglied des Konvents aufgewertet werden sollen, um „damit die Entscheidungen auf breitere Füße“ zu stellen. Begründet wurde dies im Wesentlichen so: „Je weniger Entscheider, [...] umso einfacher ist die Abwahl fachlicher Argumente zugunsten regionaler Kirchturmpolitik.“ Dahinter steht die Annahme, dass eine höhere Zahl der Entscheider im Kulturkonvent zu einer besseren Fachlichkeit der Entscheidungen beiträgt. Ähnlich argumentiert eine andere Stellungnahme der Internet-Anhörung aus demselben Kulturraum: „Zu fragen ist daher, ob [...] eine Stärkung der kulturpolitischen Kompetenz durch die Einräumung eines Stimmrechtes für den Vorsitzenden des Kulturbeirates im Konvent auf zu nehmen ist.“¹¹

Die Vertreter der ländlichen Kulturräume in der AG SächsKRG haben dafür plädiert, das Stimmrecht im Kulturkonvent auch künftig an die Mitgliedschaft im Kulturraum zu binden („wer sich an den Kosten beteiligt hat auch ein Stimmrecht“). Dem hat sich die AG Evaluation SächsKRG grundsätzlich angeschlossen. Allgemein hat sie zur Erweiterung des Stimmrechtes im Kulturkonvent auf bislang nur beratende Mitglieder folgende vom SMWK unterstützen Feststellungen und Empfehlungen gefasst, die keiner Ergänzung bedürfen:

„Feststellungen: Nach § 4 Abs. 3 SächsKRG gehören dem Kulturkonvent die Landräte der Mitglieder des Kulturraumes als stimmberechtigte Mitglieder sowie je zwei vom Kreistag gewählte Vertreter und der Vorsitzende des Kulturbeirates als Mitglieder mit beratender Stimme an. Auf Beschluss des Kulturkonvents können weitere Mitglieder mit beratender Stimme in den Kulturkonvent aufgenommen werden. Das Stimmrecht ist damit – auch im Fall des Beitritts von Städten nach § 7a SächsKRG zum ländlichen Kulturraum – auf diejenigen Mitglieder beschränkt, die die Kulturumlage aufbringen müssen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht nur hinsichtlich des Stimmrechtes der Stiftung für das sorbische Volk im Kulturkonvent Oberlausitz-Niederschlesien (§ 4 Abs. 4 Satz 2 SächsKRG). Im Rahmen der Internet-Anhörung ist der Vorschlag gemacht worden, den Vorsitzenden des Kulturbeirates künftig zum stimmberechtigten Mitglied des Konvents aufzuwerten, ‚damit die Entscheidungen auf breitere Füße gestellt werden‘ bzw. den bisher nur beratenden Mitgliedern Stimmrecht einzuräumen, um die Zahl der Entscheidungsträger zu erhöhen und den Einfluss von Lobbyisten zurückzudrängen.

Empfehlungen: Das Beitrittsrecht und in der Folge das Stimmrecht für kreisangehörige Oberzentren und die Städte des oberzentralen Städteverbundes soll beibehalten werden. Eine Öffnung des § 7a SächsKRG für alle Gemeinden soll unterbleiben, weil die Disparität der Stimmgewichte zu groß und die Entscheidungsfindung zu schwerfällig wäre. Der Grundsatz, dass Stimmrecht nur den Mitgliedern des Kulturraums zusteht, soll beibehalten werden. Den bisher lediglich beratenden Mitgliedern des Kulturkonvents soll kein Stimmrecht eingeräumt werden (Stimmenthaltung: Vertreter IG Landeskulturverbände).“

4. Stimmrecht der Stiftung für das sorbische Volk im Kulturkonvent Oberlausitz-Niederschlesien

§ 4 Abs. 4 SächsKRG lautet: „Die Belange des sorbischen Volkes werden vertreten durch die Stiftung für das sorbische Volk. Sie erhält Sitz und Stimmrecht im Kulturkonvent Oberlausitz-Niederschlesien.“ Dies ist der einzige Fall im Anwendungsbereich des Kulturraumgesetzes, in dem ein nicht (unmittelbar) demokratisch legitimierter Vertreter in einem Kulturkonvent über die Verwendung der Kulturraummittel und Erhebung der Kulturumlage mitbestimmen darf. Das wirft die Frage auf, ob das Stimmrecht der Stiftung für das sorbische Volk mit der Landesverfassung und dem Grundgesetz vereinbar ist. Diese Prüfung war auch durch eine Stellungnahme der ländlichen Kulturräume in der AG Evaluation SächsKRG veranlasst, mit der diese dafür plädiert haben, das

¹¹ Ähnlich, mit Blick auf die potenzielle Patt-Situation bei Abstimmungen in der Mehrzahl der Kulturkonvente ländlicher Kulturräume (zwei Stimmen im Konvent), auch die Überlegungen in *Klaus Winterfeld*, a. a. O., S. 173.

D. Evaluationsergebnisse

Stimmrecht für den sorbischen Vertreter auf den Prüfstand zu stellen, weil es mit dem Grundsatz bricht, dass nur (umlagepflichtige) Mitglieder des Kulturraums stimmberechtigt sind.

Während die Landesverfassung, insbesondere in Art. 6, Rechte des sorbischen Volkes explizit festschreibt und damit den Rechten dieser nationalen Minderheit besonderes Gewicht verleiht, ist das auf Ebene des Grundgesetzes nicht der Fall. Im Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, der das Gebiet der Landkreise Bautzen und Görlitz umfasst und in dem beide Landkreise nach § 1 Abs. 3 i. V. m. § 1 Abs. 2 Nr. 5 SächsKRG Pflichtmitglieder und damit zur Zahlung einer Kulturumlage verpflichtet sind (§ 6 Abs. 3 SächsKRG), sind die beiden – durch Wahlen demokratisch legitimierten – Landräte stimmberechtigt. Zusätzlich hat nach § 4 Abs. 4 SächsKRG die Stiftung für das sorbische Volk Sitz und Stimmrecht im Kulturkonvent. Das hatte in jüngerer Vergangenheit auch zu öffentlicher Kritik geführt, weil der Vertreter der Stiftung für das sorbische Volk angeblich wiederholt mit einem der beiden Landkreise gestimmt haben soll.¹² Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Regelung waren insbesondere das Demokratieprinzip und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

SMWK hat SMI und SMJus um gutachtliche Stellungnahmen zu den aufgeworfenen Rechtsfragen gebeten. Beide Stellungnahmen sind zum Ergebnis gekommen, dass die Regelung unbedenklich ist. Die AG Evaluation SächsKRG hat den Direktor der Stiftung für das sorbische Volk persönlich angehört und danach folgende Feststellungen und Empfehlungen ausgesprochen, die vom SMWK geteilt werden:

„Feststellungen: Nach § 4 Abs. 4 SächsKRG werden die Belange des sorbischen Volkes vertreten durch die Stiftung für das sorbische Volk, die im Kulturkonvent Oberlausitz-Niederschlesien Sitz und Stimmrecht hat. Die persönliche Anhörung des Stiftungsdirektors hat zusammengefasst folgende Aussagen erbracht:

- Das sorbische Volk ist eine zu schützende nationale Minderheit.
- Ob zur Vertretung sorbischer Interesse die Domowina oder die Stiftung für das sorbische Volk der bessere Partner ist, bleibt offen.
- Die Stiftung für das sorbische Volk ist ein Finanzierungsinstrument. Sie fördert im Kulturraum jährlich Vorhaben mit 6,5 bis 7 Mio. EUR.
- Die Beschlüsse im Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien wurden zu 75 % einstimmig, zu 24 % bei Enthaltung des sorbischen Vertreters und zu 1 % streitig getroffen.
- Nur in drei Fällen gab es streitige Entscheidungen, davon mit der sorbischen Stimme einmal für den Landkreis Görlitz, einmal für den Landkreis Bautzen und einmal aus Protest gegen beide Landkreise.
- Das Stimmrecht soll beibehalten werden.

Das Stimmrecht der Stiftung für das sorbische Volk ist der einzige Fall, bei dem ein Teilnehmer an den Sitzungen des Kulturkonvents abstimmungsberechtigt ist, der kein Kulturraummitglied vertritt. Das Staatsministerium des Innern hat festgestellt, dass das Stimmrecht der Stiftung für das sorbische Volk kommunalverfassungsrechtlich unbedenklich ist. Das Staatsministerium der Justiz hat festgestellt, dass das Stimmrecht der Stiftung für das sorbische Volk nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Empfehlung: Das Stimmrecht der Stiftung für das sorbische Volk im Kulturkonvent Oberlausitz-Niederschlesien soll beibehalten werden.“

¹² Vgl. Sächsische Zeitung Kamenz vom 28.10.2014, S. 7.

5. Besetzung der Kulturbeiräte/Befangenheit bei Mitarbeitern geförderter Einrichtungen

Der mit Kultursachverständigen besetzte Kulturbeirat macht den Entscheidern im Kulturraum Entscheidungsvorschläge. Schwierigkeiten können dann entstehen, wenn kein regelmäßiger personeller Wechsel im Kulturbeirat möglich ist und Neues dadurch erschwert wird oder wenn Beiratsmitglieder über Vorschläge entscheiden, die Einrichtungen betreffen, an denen sie selbst (maßgeblich) beteiligt waren oder sind (Befangenheit). Die AG Evaluation SächsKRG hat die Besetzung und Entscheidungsfindung der Kulturbeiräte intensiv erörtert und folgende Feststellungen und Empfehlungen beschlossen:

„Feststellungen: Ausgangspunkt für die Besetzung der Kulturbeiräte ist § 4 Abs. 7 SächsKRG. Danach beruft der Kulturkonvent Kultursachverständige in den Kulturbeirat. Bei der Auswahl der Kultursachverständigen ist auf eine angemessene Vertretung aller Kultursparten zu achten, die im Kulturraum gefördert werden sollen. Hinsichtlich der Befangenheit von Mitarbeitern geförderter Einrichtungen im Kulturbeirat wird festgestellt, dass die Befangenheitsregelungen der Sächsischen Gemeindeordnung schon jetzt gelten. Fachverbände und Fachstellen können dem Kulturkonvent Besetzungsvorschläge für den Kulturbeirat unterbreiten. In der Praxis zeigt sich, dass oft das Interesse an einer Mitarbeit im Kulturbeirat fehlt, was die Besetzung mit neuen Mitgliedern erschwert.

Empfehlungen: Es soll trotz teilweiser Schwierigkeiten, neue Sachverständige für den Kulturbeirat zu gewinnen, dafür eine Gelegenheit gesetzlich verankert werden, indem Berufungen in den Kulturbeirat auf fünf Jahre befristet werden. Nach Ablauf der Zeit sollen die Fachverbände zu eventuellen neuen Berufungsvorschlägen gehört, danach über Neu- bzw. Wiederberufungen entschieden werden. Die Befristung der Berufungen in den Kulturbeirat könnte zu stärkerem personellen Wechsel im Kulturbeirat führen und so die Bereitschaft zur Förderung von ‚Neuem‘ stärken¹³. Die Beschränkung der Mitgliedschaft im Kulturbeirat auf solche Mitglieder, die nicht zugleich Zuwendungsempfänger sind, wäre nicht praktikabel. Sie ist angesichts der für die Arbeit des Kulturbeirats geltenden kommunalrechtlichen Befangenheitsvorschriften auch nicht erforderlich.“

Innerhalb der Staatsregierung ist die Frage aufgeworfen worden, ob den Zielen der Qualitätssicherung bei der Kulturraumförderung, eines effizienten Mitteleinsatzes und des Raums zur Weiterentwicklung der Kulturlandschaft (keine bloße Besitzstandswahrung) dadurch Rechnung getragen werden kann, dass Kulturbeiräte, die faktisch großen Einfluss auf die Förderentscheidungen haben können, zumindest in den ländlichen Kulturräumen künftig zu mindestens 50 v. H. mit externen sachverständigen Mitgliedern (extern im Sinne von: keine aktuellen oder früheren Mitarbeiter/Mitglieder von Einrichtungen oder Maßnahmen, die vom Kulturraum gefördert werden oder gefördert worden sind) besetzt sein müssen und ob deren Arbeit im jeweiligen Beirat vom Kulturraum angemessen zu vergüten ist. Interessegeleitete Mitglieder im vorstehend beschriebenen Sinne sollen nach dieser Überlegung nicht die Mehrheit im Kulturbeirat bilden.

Das SMWK schließt sich den Empfehlungen der AG Evaluation SächsKRG an. Eine Umsetzungsmöglichkeit wäre, § 4 Abs. 7 SächsKRG wie folgt neu zu fassen:

„(7) Der Kulturkonvent beruft jeweils für fünf Jahre Kultursachverständige in den Kulturbeirat. Eine Wiederberufung ist möglich. Bei der Auswahl der Kultursachverständigen ist auf eine angemessene Vertretung aller Kultursparten, die im Kulturraum gefördert werden sollen, zu achten. Die zuständigen, im Kulturraum wirkenden regionalen und überregionalen Fachverbände und Fachstellen sind vor der Berufung von Kultursachverständigen zu hören und können dem Kulturkonvent Vorschläge für die Besetzung des Kulturbeirates unterbreiten.“

¹³ Die Förderung neuer Kunstformen ist unter dem Topos „Ermöglichungsgesetz“ auch eine Forderung des *Sächsischen Kultursenats* aus dem Positionspapier vom 11. April 2014 zur Evaluation des Sächsischen Kulturraumgesetzes, vgl. dort Nr. III.2., zweiter Anstrich.

Um dieselbe Wirkung in urbanen Kulturräumen mit Kulturbeirat zu erreichen, sollte gleichzeitig § 5 Abs. 2 SächsKRG wie folgt neu gefasst werden:

„(2) Der Stadtrat soll Kultursachverständige für jeweils fünf Jahre in einen Kulturbeirat mit beratender Aufgabe berufen. § 4 Abs. 7 Sätze 2 bis 4, Abs. 8, 9, 11, 12 gilt entsprechend, mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Kulturkonventes der Stadtrat oder gemäß der Hauptsatzung der Stadt ein Ausschuss tritt.“

Das SMWK empfiehlt außerdem, bei der Besetzung der Kulturbeiräte unter mehreren gleich geeigneten Kandidaten solche ohne unmittelbare Beziehung zu kulturraumgeforderten Einrichtungen zu bevorzugen. Dadurch könnte den Beiratsvoten eine noch breitere Erfahrungsbasis zu Gute kommen.

6. Praktikabilität der „Begründung für abweichende Konventsentscheidungen“ an den Kulturbeirat

Während in den ländlichen Kulturräumen die wesentlichen Entscheidungen vom Kulturkonvent getroffen werden, macht der mit Kultursachverständigen besetzte Kulturbeirat dafür Entscheidungsvorschläge. Nach § 4 Abs. 9 SächsKRG ist der Kulturkonvent an diese Vorschläge nicht gebunden, „hat jedoch gegebenenfalls abweichende Entscheidungen schriftlich zu begründen und dem Kulturbeirat mitzuteilen.“ Solche abweichenden Entscheidungen kommen nach Auskunft der ländlichen Kulturräume in der AG Evaluation SächsKRG praktisch eher selten vor. Die AG Evaluation SächsKRG hat dazu folgende Feststellungen und Empfehlungen beschlossen:

„Feststellungen: § 4 Abs. 9 SächsKRG schreibt vor, dass der Kulturkonvent an die Entscheidungsvorschläge des Kulturbeirates nicht gebunden ist, er jedoch gegebenenfalls abweichende Entscheidungen schriftlich begründen und dem Kulturbeirat mitteilen muss. Eine Pflicht zur schriftlichen Mitteilung an den Kulturbeirat enthält die Regelung nicht.

Empfehlungen: Um das Gewicht des Kulturbeirates zu erhalten, soll die Begründungs- und Mitteilungspflicht für abweichende Entscheidungen von Empfehlungen des Kulturbeirates (§ 4 Abs. 9 SächsKRG) erhalten bleiben. Das Schriftlichkeitsgebot sollte auch auf die Mitteilung gegenüber dem Kulturbeirat erstreckt werden. Es soll darüber hinaus geprüft werden, ob die Einräumung eines Einwendungsrechts für den Kulturbeirat (ähnlich § 76 SächsGemO) praktikabel wäre.“

Nach § 76 Abs. 1 der Gemeindeordnung (SächsGemO) haben Einwohner und Abgabepflichtige einer Gemeinde die Möglichkeit, vor Beschluss der Haushaltssatzung Einwendungen gegen den Satzungsentwurf vorzubringen. Über diese Einwendungen beschließt dann der Gemeinderat.

Das SMWK empfiehlt, dem Kulturbeirat kein Einwendungsrecht gegen Entscheidungen des Kulturkonventes einzuräumen. Ein Einwendungsrecht analog § 76 Abs. 1 SächsGemO ist schon deshalb nicht erforderlich, weil die Entscheidungsvorschläge, über die der Kulturkonvent entscheidet, schon vom Kulturbeirat kommen, so dass es unsinnig wäre, diesem ein Einwendungsrecht gegen seine eigenen Vorschläge einzuräumen. Ein Einwendungsrecht ähnlich dem Widerspruchsrecht des Bürgermeisters gegen Gemeinderatsbeschlüsse nach § 52 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 SächsGemO (wenn Beschlüsse für die Gemeinde nachteilig sind) ist ebenfalls nicht angezeigt. Damit könnten wichtige Beschlüsse des Kulturkonventes mindestens verzögert werden. Anders als dem Bürgermeister einer Gemeinde fehlt dem Kulturbeirat dafür die demokratische Legitimation. Auch sind gerade im Kulturbereich fachliche Fragen nicht immer so eindeutig zu beantworten wie die kommunalpolitische Frage, ob ein Beschluss nachteilig ist oder nicht, so dass der Maßstab für ein solches Einwendungs- oder Widerspruchsrecht unscharf und möglicherweise streitbehaftet wäre.

III. Anzahl und Zuschnitt der Kulturräume

7. Wahrnehmung der Kulturräum-Kernfunktionen

Zu den Kernfunktionen der Kulturräume hat die AG Evaluation SächsKRG folgende Feststellungen und Empfehlungen verabschiedet:

„Feststellungen: Die drei Kernfunktionen der Kulturräume sind Finanzierung, Koordinierung und Trägerschaft für Kulturprojekte und –einrichtungen (vgl. § 2 Abs. 2 Sätze 1 und 2 SächsKRG). Die Finanzierungsfunktion wird in der Praxis hinreichend wahrgenommen. Die Wahrnehmung der Koordinierungsfunktion, zu der auch Beratung der Träger gehört, ist regional unterschiedlich ausgeprägt. In dieser Hinsicht bestehen in den urbanen Kulturräumen grundsätzlich unterschiedliche Bedürfnisse und Möglichkeiten als in den ländlichen Kulturräumen. Eine Stärkung der Koordinierungsfunktion in ländlichen Kulturräumen muss in der Regel mit einer Stärkung der personellen Ressourcen des Kulturrums einhergehen. Vereinzelt sind die Kulturräume selbst Träger von Projekten. Nur in einem Fall ist ein ländlicher Kulturräum Träger einer Einrichtung, nämlich der Elbland Philharmonie Sachsen GmbH. Die Kulturpflege ist in erster Linie Aufgabe der Gemeinden und Landkreise (vgl. § 2 Abs. 1 SächsKRG). Die Kulturräume unterstützen diese dabei (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKRG). Die Kulturräum-Trägerschaft von Einrichtungen kann die Objektivität und Gleichbehandlung bei Finanzierungsentscheidungen im Kulturräum gefährden.

Empfehlungen: Die Trägerschaft von Einrichtungen soll für (ländliche) Kulturräume auf Ausnahmefälle beschränkt sein, ohne dass dazu eine Änderung des SächsKRG erforderlich ist. Die Trägerschaft der Kulturräume für Maßnahmen (Projekte) ist unkritisch.“

Strukturelle praktische Defizite bei der Wahrnehmung der Kernfunktionen in den Kulturräumen sind nicht erkennbar. Das SMWK empfiehlt daher, das Kulturräumgesetz insoweit nicht zu ändern, auch nicht im Hinblick auf die Trägerschaft an kulturellen Einrichtungen.

8. Synchronisation von Evaluationszeitpunkten und –rhythmen zwischen dem Kulturräumgesetz und der Kulturräumverordnung

Die AG Evaluation SächsKRG hat zur Gleichtaktung der Evaluationszeitpunkte zwischen Kulturräumgesetz und Kulturräumverordnung folgende Feststellungen und Empfehlung beschlossen:

„Feststellungen: Nach den derzeit gültigen Fassungen soll das SächsKRG im Abstand von sieben Jahren, beginnend mit 31.12.2015 evaluiert werden (§ 9 SächsKRG), während die SächsKRVO im Abstand von fünf Jahren, beginnend mit 01.01.2009 evaluiert werden soll (§ 1 Abs. 2 Satz 3 SächsKRVO). Die Regelungen von SächsKRG und SächsKRVO greifen teilweise eng ineinander, so dass eine zeitlich getrennte Evaluation nicht sinnvoll ist.

Empfehlung: Künftig sollen die Evaluationszeitpunkte von SächsKRG und SächsKRVO synchronisiert werden. Der künftige Evaluationsrhythmus soll sieben Jahre betragen.“

SMWK wird dieser Empfehlung bei einer Überarbeitung der Kulturräumverordnung folgen. Einer Änderung des Kulturräumgesetzes bedarf es insoweit nicht.

III. Anzahl und Zuschnitt der Kulturräume

Noch vor der Kreisgebietsreform 2008 hat *Klaus Winterfeld* in seiner Bilanz zum Kulturräumgesetz die Frage nach dem Zuschnitt der Kulturräume aufgeworfen.¹⁴ Seinerzeit unter dem noch unklaren Vorzeichen, ob es eine Kreisgebietsreform geben wird. Hintergrund der Überlegungen war auch,

¹⁴ *Klaus Winterfeld*, a. a. O., S. 159 ff.

dass einige der damals noch kleineren Kulturräume nach seiner Auffassung die Grenzen ihrer Funktions- und Leistungsfähigkeit erreicht hatten.

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Kulturräume vom 20. Juni 2008 (SächsGVBl. S. 271) sind die ländlichen Kulturräume in ihrem heutigen Zuschnitt – also deutlich größer als zuvor – entstanden. Das Gesetz ist zeitgleich mit der Kreisgebietsreform am 1. August 2008 in Kraft getreten. Die urbanen Kulturräume Chemnitz, Dresden und Leipzig sind unverändert geblieben.

Die heutige Größe der Kulturräume ermöglicht ein leistungsfähiges Arbeiten, auch mit eigenem Personal. Sie stellt in den ländlichen Kulturräumen aber auch die Grenze dessen dar, was noch praktisch zu bewältigen ist (Anfahrtswege für Kultursekretariat und ehrenamtlich Tätige, Festlegung von Kriterien für regionale Bedeutung, Überschaubarkeit der Strukturen). Vor diesem Hintergrund hat die AG Evaluation SächsKRG folgende Empfehlung gefasst, der sich das SMWK anschließt:

„Empfehlung: Anzahl und Zuschnitt der Kulturräume sollen nicht geändert werden.“

IV. Sachgerechtigkeit der Finanzstrukturen

1. Befrachtung der Kulturraummittel mit Zuschüssen für die Landesbühnen Sachsen nach § 6 Abs. 2 Buchstabe c SächsKRG

Die Landesbühnen Sachsen sind ein Mehrspartentheater in staatlicher Trägerschaft und treten als Reisetheater in ganz Sachsen, aber auch auf ihren Stamm Bühnen in Radebeul und Rathen auf. Im bundesweiten Vergleich ist die alleinige staatliche Trägerschaft an einer solchen Einrichtung einmalig, Landesbühnen werden sonst in kommunaler Trägerschaft betrieben. 2012 sind die Landesbühnen vom Staatsbetrieb zur GmbH in staatlicher Trägerschaft umgewandelt worden. Der Kulturraum Meißen-Sächsische Schweiz-Osterzgebirge hat gleichzeitig die Orchestermusiker der Landesbühnen in die von ihm getragene Elbland Philharmonie Sachsen übernommen, so dass die Landesbühnen kein eigenes Orchester mehr vorhalten. Im Gegenzug bestellen die Landesbühnen für Musiktheater und Ballett Leistungen der Elbland Philharmonie Sachsen zu einem Preis, der der Elbland Philharmonie die übernommene finanzielle Belastung kompensiert. Der entsprechende Vertrag läuft bis 2019, verlängert sich nicht automatisch und sieht vor, dass sich die Parteien bis Ende 2016 über die Fortsetzung der Zusammenarbeit verständigen. Schließlich beteiligt sich die Stadt Radebeul als Sitzgemeinde an den Kosten der Landesbühnen.

Ab 2011 hat das Kulturraumgesetz einen Teil der Finanzierung der Landesbühnen als Befrachtung der Kulturraummittel in Höhe von höchstens 3,7 Mio. EUR geregelt. Hintergrund dafür war die Überlegung, die kommunale Ebene am Aufwand für die an sich kommunale Aufgabe der Landesbühnen wenigstens teilweise zu beteiligen. Der reale Betrag der Befrachtung wurde von ursprünglich 3,7 Mio. EUR in den Jahren 2011 und 2012 seit dem Doppelhaushalt 2013/2014 auf jährlich 3,2 Mio. EUR reduziert. In dieser Höhe sind alle Kulturräume an der staatlichen Finanzierung der Landesbühnen beteiligt. Dies sehen die Kulturräume, die über eine eigene Theaterinfrastruktur verfügen, als systemwidrig an. In den urbanen Kulturräumen treten die Landesbühnen kaum noch auf. In den ländlichen Kulturräumen machen sie vorhandenen Theatern Konkurrenz und erschweren damit deren Auslastung. Vertreter der Kulturräume fordern deshalb zumindest einen Ausgleich für die Mittelverluste, die die Befrachtung für sie bringt. Ähnliche Stellungnahmen sind bei der Internet-Anhörung zur Evaluation des Kulturraumgesetzes eingegangen.

Nach teilweise kontroverser Diskussion hat die AG Evaluation SächsKRG zur Befrachtung der Kulturraummittel mit Zuschüssen für die Landesbühnen Sachsen folgende Feststellungen und Empfehlung beschlossen:

IV. Sachgerechtigkeit der Finanzstrukturen

„Feststellungen: Mit dem Engagement der Landesbühnen Sachsen in den ländlichen Kulturräumen wird das Theaterangebot in der Fläche ergänzt. Gleichzeitig ist erkennbar, dass sich auf Grundlage des SächsKRG regionale Theaterstrukturen erhalten und entwickelt haben. Die Landesbühnen nehmen insoweit eine Sonderstellung in der sächsischen Theaterlandschaft ein. Die Auftrittspraxis der Landesbühnen zeigt, dass sie in der Fläche nur eingeschränkt wirken, mit Ausnahme im Kulturraum Meißen-Sächsische Schweiz-Osterzgebirge.

Ihre Mitfinanzierung über das SächsKRG ist daher systemwidrig (anderer Auffassung: Vertreter SMF).

Empfehlung: Es soll eine Strukturanpassung unter Mitwirkung von Sitzkulturraum und Sitzgemeinden (insbesondere Radebeul und Rathen) an die sonstige Trägerstruktur von Kultureinrichtungen erfolgen mit dem Ziel, die Befrachtung zurückzunehmen (Stimmenthaltung: Vertreter SMF).“

Im Jahr 2013 haben die Landesbühnen Sachsen 458 Auftritte, das sind 82,4% aller ihrer Auftritte, im Kulturraum Meißen-Sächsische Schweiz-Osterzgebirge absolviert. Davon lagen 259 Auftritte (46,6%) in der Radebeuler Stammspielstätte, 81 Auftritte (14,6%) auf der Felsenbühne Rathen. Dagegen stehen 98 Auftritte und Gastspiele in anderen Kulturräumen bzw. außerhalb Sachsens (17,6%). Trotz dieser ungleichmäßigen Auftrittspraxis sind alle Kulturräume durch die Befrachtung der Kulturraummittel entsprechend ihrem sonstigen Anteil an diesen Mitteln belastet. Der auf den Kulturraum Meißen-Sächsische Schweiz-Osterzgebirge entfallende Anteil an der Befrachtung ist aufgrund seiner unterdurchschnittlichen Kulturausgaben niedriger als der der anderen Kulturräume, obwohl dieser Kulturraum mit Abstand am meisten von den Landesbühnen Sachsen profitiert. Diese Zahlen legen eine Beteiligung des Kulturraums, der an ihm beteiligten Landkreise und/oder der Gemeinden Radebeul und Rathen an der Landesbühnen GmbH nahe mit dem Ziel, die Befrachtung der Kulturraummittel zu beseitigen. Für die Abstechertätigkeit der Landesbühnen in andere Kulturräume könnten Entgelte vereinbart werden, die deren angemessene und bedarfsgerechte Beteiligung an den Kosten der Landesbühnen bewirkt. Eine solche oder vergleichbare Regelung zur Rückführung der Befrachtung kann vom Freistaat allerdings nicht einseitig getroffen werden. Erforderlich wäre vielmehr eine Mitwirkung der kommunalen Ebene oder Dritter mit dem Ziel, die Rückführung kostenneutral für das Land zu erreichen.

2. Zweckgebundene Mittel für Investitions- und Strukturmaßnahmen

Nach dem Kulturraumgesetz stehen neben den Mitteln für die allgemeine Kulturraumfinanzierung auch zweckgebundene Mittel für Investitions- und Strukturmaßnahmen zur Verfügung. Während die allgemeinen Kulturraummittel auch für Investitions- und Strukturmaßnahmen eingesetzt werden können gilt das umgekehrt nicht. Die Investitions- und Strukturmittel schränken die finanzielle Beweglichkeit der Kulturräume also ein, auch wenn sie nur einen kleinen Teil der Gesamtmittel (zur Zeit 1,6%) ausmachen.

In den Erörterungen der AG Evaluation SächsKRG ist deutlich geworden, dass die Zweckbindung der Investitions- und Strukturmittel in den Kulturräumen zwar rechtlich gesehen eine Einschränkung mit sich bringt, gleichzeitig aber ein wichtiges Argument gegenüber konsumtiven Zugriffsversuchen ist. Auch wenn die zweckgebundenen Mittel bei Weitem nicht ausreichen, um alle notwendigen Investitionen im Kulturbereich zu fördern, stellen sie jedoch eine Mindestmöglichkeit der Investitionsförderung sicher. Die AG Evaluation SächsKRG hat deshalb folgende Feststellungen und Empfehlung getroffen, denen sich das SMWK anschließt:

„Feststellungen: Nach § 6 Abs. 2 Buchstabe b SächsKRG stehen neben den allgemeinen Kulturraummitteln auch zweckgebundene Mittel für Investitions- und Strukturmaßnahmen zur Verfügung. Diese Mittel sind angesichts ihres vergleichsweise geringen Anteils an den Kulturraummitteln kein

D. Evaluationsergebnisse

Kulturbautenprogramm. Sie sind aber durch ihre Zweckbindung vor konsumtiver Verwendung geschützt. Das liegt auch im Interesse der Kulturräume.

Empfehlung: Es sollen auch künftig betragsmäßig festgelegte, zweckgebundene Mittel für Investitionsmaßnahmen im kamerale Sinn und Strukturmaßnahmen zur Verfügung stehen.“

Ursprünglich hatten die Investitions- und Strukturmittel einen Anteil von 2% an den Kulturraummitteln. Da die allgemeinen Kulturraummittel nach § 6 Abs. 2 Buchstabe a SächsKRG in der Förderpraxis weitgehend für Konsumtives gebunden sind, empfiehlt das SMWK, den Anteil der Investitions- und Strukturmittel künftig wieder auf diese Höhe zurückzuführen.

V. Verfahren und Kriterien zur Verteilung der Landesmittel

1. Verfahren zur Vergabe der Investitions- und Strukturmittel nach § 6 Abs. 2 Buchstabe b SächsKRG

Die Investitions- und Strukturmittel des Kulturraumgesetzes werden derzeit auf Grundlage der Verwaltungsvorschrift des SMWK über die Bewilligung von Zuwendungen für Investitionen und Strukturmaßnahmen nach § 6 Abs. 2 Buchst. b SächsKRG vom 8. August 2013 (SächsABl. S. 894) im Weg der Einzelförderung vom SMWK vergeben. Grundlage für die Förderentscheidungen sind Prioritätenlisten, die urbane und ländliche Kulturräume für ihre Vorhaben einreichen. Gefördert werden im Wesentlichen die Träger der Einrichtungen. Von dieser Fördermöglichkeit haben in der zurückliegenden Praxis – gemessen an ihrem sonstigen Anteil an den Kulturraummitteln nach § 1 Abs. 2 und § 2 SächsKRVO – die ländlichen Kulturräume und der Kulturraum Dresden etwas stärker profitiert, als die urbanen Kulturräume Chemnitz und Leipzig.

Die AG Evaluation SächsKRG hat zum Verfahren bei der Vergabe dieser Mittel folgende Feststellungen und Empfehlungen ausgesprochen. Dabei war den Arbeitsgruppenmitgliedern klar, dass eine Umsetzung der Empfehlungen in eingeschränktem Umfang Mittelverschiebungen zur Folge hätte. Auch mit Blick auf das Solidarprinzip zwischen ländlichen und urbanen Kulturräumen sowie auf die erreichbaren Vorteile ist so beschlossen worden:

„Feststellungen: Die Investitions- und Strukturmittel nach § 6 Abs. 2 Buchstabe b SächsKRG sind Mittel, die den Kulturräumen zustehen. Die Staatsregierung (das SMWK) ist beim bisherigen Verteilungsverfahren treuhänderischer Verwalter dieser kommunalen Mittel. In der bisherigen Praxis werden die Mittel in der Regel gleichmäßig den Kulturräumen für bestimmte Projekte zugewiesen. Die Kulturräume reichen beim SMWK dazu Projektlisten mit Angabe der Prioritäten ein. Von der Priorisierung der Kulturräume weicht das SMWK bei seinen Förderentscheidungen normalerweise nicht ab.

Empfehlungen: Die Investitions- und Strukturmittel sollen künftig den Kulturräumen zur eigenständigen Bewirtschaftung zugewiesen werden. Das stärkt die Selbstverwaltung der Kulturräume und verbessert ihre regionalen Steuerungsmöglichkeiten. Die Zweckbestimmung für Struktur- und Investitionsmaßnahmen soll erhalten bleiben. Den Kulturräumen muss es möglich sein, Struktur- und Investitionsmittel überjährig anzusparen. Die Mittel müssen auch dem Kulturraum selbst für Investitionsmaßnahmen im kamerale Sinn und Strukturmaßnahmen zur Verfügung stehen.“

Das SMWK macht sich die Empfehlungen zu Eigen und weist ergänzend darauf hin, dass in Folge ihrer Umsetzung beim Land eine Verwaltungsvereinfachung durch Wegfall der entsprechenden Einzelförderverfahren eintreten würde. Allerdings wären damit die Kulturräume selbst in der Verantwortung, für Krisenfälle entsprechende Mittel (z. B. für Konsolidierungskonzepte) anzusparen und vorzuhalten. Das ist nicht unbillig: In Anbetracht des im Bundesvergleich äußerst niedrigen

Kommunalisierungsgrads bei den sächsischen öffentlichen Kulturausgaben¹⁵ kann gerade in Krisenfällen ein stärkeres kommunales Engagement erwartet werden.

2. Entbürokratisierung

Kulturelle Einrichtungen und Projekte erhalten häufig Zuwendungen von mehr als nur einer Seite. Sie müssen dabei Fördervoraussetzungen und –verfahren unterschiedlicher Fördermittelgeber einhalten, was zum Teil zu erheblichem Aufwand führt. Vor diesem Hintergrund hat die AG Evaluation SächsKRG folgende Feststellungen und Empfehlungen beschlossen:

„Feststellungen: Der Fördervollzug soll aus Sicht der geförderten Einrichtungen möglichst unbürokratisch ausgestaltet sein. Gerade im Bereich von Kunst und Kultur werden die von den Kulturräumen geförderten Einrichtungen häufig auch von dritter Seite gefördert (z. B. von Sitzgemeinde, Kulturstiftung). Unterschiedliche Fördervoraussetzungen, Antragsfristen, Nebenbestimmungen oder Standards für Förderanträge und Verwendungsnachweise erschweren den geförderten Einrichtungen den Abruf und die Verwendung von Fördermitteln.

Empfehlungen: Die Kulturräume und der Freistaat sollen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten die Einführung von gemeinsamen Standards prüfen und innerhalb der Kulturräume sowie zwischen ihnen eine Abstimmung von Antragsterminen, Nebenbestimmungen, Definitionen der zuwendungsfähigen Ausgaben und Formularen mit anderen Fördermittelgebern suchen. Das Thema soll bei der nächsten Kulturraumtagung behandelt werden.“

Das SMWK ist bereit, an der angestrebten Vereinfachung für die Fördermittelempfänger mitzuwirken und wird eine entsprechende Initiative ergreifen. Eine Gesetzesänderung ist dafür nicht erforderlich.

3. Förderung von Integration

Schon immer hat Sachsen durch Zuwanderung profitiert und ist darauf auch in Zukunft angewiesen. Soll die Integration von Zuwanderern gelingen, sind Offenheit und Neugier für die jeweils andere Kultur beim wechselseitigen Kennenlernen nötig. Gemeinsam gestaltete oder erlebte Musik, Video- oder Filmprojekte, Darstellende und Bildende Kunst, Soziokultur oder sogar Literatur können dabei wichtige Brücken bauen und Vertrauen begründen. Integrationsfördernde Kulturprojekte können so ein Baustein sein, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und Spaltungstendenzen entgegenzuwirken.

Auch wenn das Kulturraumgesetz auf die kommunale Selbstverwaltung setzt, erscheint es in Anbetracht des anhaltenden Zustroms von Flüchtlingen und teilweise geräuschvoll artikulierter Abwehrreaktionen in Teilen der Bevölkerung sinnvoll, Kulturraummittel für Kulturprojekte zur Integrationsförderung einzusetzen, ohne das den Kulturräumen zur Vorschrift zu machen. Bei ihrer Förderpraxis sind die Kulturräume daran gebunden, nur Projekte von regionaler Bedeutung zu unterstützen. Projekte von lediglich lokaler Bedeutung können aus Kulturraummitteln nicht gefördert werden. Die dauerhafte Wirkung integrationsfördernder kultureller Maßnahmen geht in einer mobilen Gesellschaft praktisch immer über den örtlichen Kreis hinaus. Das Wissen und die Erfahrung, die an einem Ort gewonnen worden sind, begleiten die Betroffenen auf Dauer auch bei Ortswechseln. Um das – und damit die grundsätzliche Förderfähigkeit integrationsfördernder kulturelle Maßnahmen – im Kulturraumgesetz herauszuheben, empfiehlt das SMWK, § 3 Abs. 3 SächsKRG unter Einfügung von Buchstabe c) künftig wie folgt zu fassen:

¹⁵ Zum Bundesvergleich des kommunalen Anteils an den öffentlichen Kulturausgaben siehe im Anhang F.1.2. die Grafik auf Seite 38.

D. Evaluationsergebnisse

„(3) Kulturelle Einrichtungen oder Maßnahmen haben für den Kulturraum in der Regel regionale Bedeutung, wenn ihnen

- a) für das Selbstverständnis und die Tradition der jeweiligen Region ein spezifischer, historisch begründeter Wert oder
- b) ein besonderer Stellenwert für Bewohner und Besucher der jeweiligen Region oder
- c) für die Integration von Zuwanderern ein besonderer Wert oder
- d) Modellcharakter für betriebliche Organisationsformen, insbesondere bei den Voraussetzungen für eine sparsame Wirtschaftsführung, oder
- e) eine besondere künstlerisch-ästhetische oder wissenschaftliche Innovationskraft

zukommt. Der Kulturkonvent entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen. Er kann eine Stellungnahme der zuständigen Fachstelle einholen.“

4. Anwendung öffentlicher Tarifverträge als Bedingung für die Gewährung von Zuwendungen aus dem Kulturraumgesetz

Von mehreren Seiten ist in der AG Evaluation SächsKRG die Frage aufgeworfen worden, ob die Anwendung öffentlicher Tarifverträge eine Bedingung für die Gewährung von Zuwendungen, vor allem an Theater und Orchester, sein kann. Dahinter steht die übereinstimmende Meinung, dass Haustarifverträge an Theatern und Orchestern, wie sie inzwischen überwiegend bestehen, keine Dauerlösung zum Erhalt dieser Einrichtungen sein können. Die Kulturräume müssen zukünftig wieder in der Lage sein, in den Theatern und Orchestern eine tarifgerechte Bezahlung zu ermöglichen. Das wirft die Frage auf, ob Strukturveränderungen – auch kulturraumübergreifend – notwendig sind. Über die Durchführung solcher Veränderungen müssen die kommunalen Träger entscheiden. Das Land kann hier ohne unzulässigen Eingriff in kommunale Selbstverwaltungsrechte keine Vorschriften machen, empfiehlt jedoch im Interesse des langfristigen Erhalts der vielfältigen Kulturlandschaft, eine tarifgerechte Bezahlung in den Kultureinrichtungen immer anzustreben.

Vor diesem Hintergrund hat die AG Evaluation SächsKRG folgende Empfehlung beschlossen, der sich das SMWK anschließt:

„Empfehlung: Die Anwendung öffentlicher Tarifverträge als Voraussetzung für die Gewährung von Kulturraummitteln soll im SächsKRG nicht geregelt werden. Darüber können ggf. die Kulturräume unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten in ihren Förderrichtlinien bzw. in ihrer Förderpraxis entscheiden.“

5. Transparenz zu Förderkriterien und Förderentscheidungen

Es bestand Einigkeit unter allen Mitgliedern der AG Evaluation SächsKRG, dass bei der Vergabe öffentlicher Mittel unter Beachtung datenschutzrechtlicher Belange ein hohes Maß an Transparenz geboten ist. Die aktuelle Praxis bei der Veröffentlichung von Förderkriterien und Förderentscheidungen ist in diesem Sinn bereits weit fortgeschritten. Die AG Evaluation SächsKRG hat folgende Feststellungen und Empfehlungen mit Appellcharakter an die Kulturräume beschlossen:

„Feststellungen: In allen ländlichen Kulturräumen sind die Förderkriterien (Förderrichtlinien) im Internet veröffentlicht. Die Sitzungen der Kulturkonvente und damit die Beschlüsse über die Konventsförderung sind öffentlich. Über die Förderentscheidungen des Kulturkonvents werden Presseinformationen herausgegeben, die die Entscheidungen in den Grundzügen darstellen. Auf Ein-

zelanfrage werden die Förderlisten bzw. Informationen zu einzelnen Förderungen gegeben, wenn nicht überwiegende schutzwürdige Rechte Dritter entgegenstehen.

Empfehlungen: Die Förderlisten sind mit Angaben zu geförderter Einrichtung und ggf. Maßnahme sowie zur Höhe des Förderbetrages im Internet bekannt zu machen. Eine Rechtsänderung ist dafür nicht erforderlich.“

Das SMWK empfiehlt für eine Überarbeitung des Kulturraumgesetzes, angesichts der schon in der Vergangenheit verbreiteten Transparenz und zur Vermeidung einer Überregulierung, von gesetzlichen Transparenzregelungen auch künftig abzusehen.

6. Spartenverteilung und Spartenauswahl bei der Kulturraumförderung

Die IG Landeskulturverbände hat im Hinblick auf die hohe Spartenbreite geförderter Einrichtungen in fast allen Kulturräumen die Frage aufgeworfen, ob wirklich (fast) alle Sparten in allen Regionen gefördert werden müssen und inwieweit über Vereinbarungen zwischen den Kulturräumen für Entlastung beim Förderbedarf gesorgt werden kann. In diesem Zusammenhang hat die AG Evaluation SächsKRG neben dem Förderzweck des Kulturraumgesetzes auch die gesonderte Erwähnung von Musikschulen in § 3 Abs. 1 SächsKRG in den Blick genommen und sich – auch mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung – gegen eine spartenspezifische Fördervorgabe im Kulturraumgesetz ausgesprochen:

„**Feststellungen:** Die gesonderte Nennung von Musikschulen in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsKRG als förderfähige kulturelle Einrichtungen ist rechtssystematisch nicht erforderlich, weil diese – wie sich schon aus dem Gesetzeswortlaut ergibt – auch ohne gesonderte Nennung förderfähig wären. Der Förderanteil der kulturellen Bildung ist (z. T. leicht) gewachsen. Die Spartenbreite ist kein sinnvoller Ansatz zur zielgenaueren Mittelvergabe auf Ebene des SächsKRG, weil die Spartenverteilung regional unterschiedlich ist und regionale Unterschiede nicht durch landesweite Vorgaben eingeebnet werden sollen. Ansatzpunkt zur Kulturraumförderung ist vielmehr die regionale Bedeutsamkeit von Kulturaufgaben (§ 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKRG).

Empfehlungen: Die Musikschulen sollen aus rechtssystematischen Gründen in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsKRG künftig nicht gesondert genannt werden. Das stellt die Förderung der Musikschulen weder in Frage noch verringert es die Bedeutung dieser Förderung.“

Die Empfehlung der AG Evaluation SächsKRG kann im Fall ihrer Umsetzung aus Sicht des SMWK auch negative Folgen haben. Nicht zuletzt der Appellcharakter der Nennung von Musikschulen im SächsKRG hat zu einer gleichmäßigeren Musikschulförderung in allen Kulturräumen geführt. Um das auch für die Zukunft sicherzustellen hält das SMWK die gesonderte Nennung der Musikschulen derzeit weiterhin für sinnvoll.

7. Mittelvergabe: Unterstützung der Qualitätssicherung

Die Frage der Qualitätssicherung bei der Kulturraumförderung wurde in der AG Evaluation SächsKRG eingehend behandelt. Insbesondere wurden Fragen der Gremienbesetzung, spartenbezogene Standards und Evaluationsmöglichkeiten erörtert. Letztlich hat sich die Arbeitsgruppe mit folgenden Feststellungen und Empfehlungen gegen eine gesetzliche Verankerung von Qualitätskriterien entschieden und stattdessen Möglichkeiten der Kulturräume zur Qualitätsfrage aufgezeigt:

„**Feststellungen:** Die Qualität kultureller Angebote ist mit einheitlichen objektiven Kriterien schwer zu messen. Dennoch kann bei kulturellen Angeboten ein (regionaler) Konsens über spartenspezifische qualitative Beurteilungskriterien bestehen. Die Förderrichtlinien der Kulturräume enthalten meist schon jetzt solche Kriterien und machen sie zur Fördervoraussetzung. Die AG Evaluation

D. Evaluationsergebnisse

SächsKRG begrüßt die in den Förderrichtlinien der Kulturräume niedergelegten spartenspezifischen Kriterien für die Förderung regional bedeutsamer Kultureinrichtungen bzw. Maßnahmen.

Empfehlungen: Die Qualitätsdiskussion hinsichtlich der Förderwürdigkeit von Einrichtungen und Maßnahmen der regionalen Kulturpflege soll auch kulturraumübergreifend geführt werden mit dem Ziel, auf diesem Weg die Qualitätsstandards kontinuierlich fortzuentwickeln. Beispielsweise könnten mehrere Kulturräume gemeinsam Förderkriterien für bestimmte Sparten entwickeln, es könnte eine spartenbezogene externe Evaluation erfolgen oder spartenbezogene Beratung durch entsprechende Fachstellen in Anspruch genommen werden (z. B. Zertifizierung durch die Landesstelle für Museumswesen). Gesetzliche Qualitätsvorgaben oder Vorgaben zum Qualitätsprozess in den Kulturräumen soll das SächsKRG nicht machen.“

Dem tritt das SMWK bei.

8. „30%-Regel“ für Landeszuweisung im Verhältnis zur Ausgabensumme bei den geförderten Einrichtungen und Maßnahmen

§ 6 Abs. 4 Satz 1, 1. Alternative SächsKRG regelt, dass die Landeszuweisung der allgemeinen Kulturraummittel bei den einzelnen Kulturräumen nicht höher sein darf als 30% der Ausgaben oder finanzwirksamen Aufwendungen aller vom Kulturraum geförderten Einrichtungen und Maßnahmen. Die Regelung soll eine gewisse Streubreite der Kulturraummittel und eine entsprechende (kommunale) Co-Finanzierung sicherstellen. Dem Kulturraum ist es damit verwehrt, alle Kulturraummittel zur (annähernden) Vollförderung einer oder weniger Einrichtungen zu verwenden. Die Regelung schließt nicht aus, bei einzelnen Einrichtungen oder Maßnahmen mehr als 30% der Ausgaben oder Aufwendungen zu fördern, wenn dafür der Fördersatz bei anderen Einrichtungen oder Maßnahmen so reduziert wird, dass in der Gesamtbetrachtung aller geförderten Einrichtungen und Maßnahmen der Fördersatz nicht über 30% liegt. Die Einhaltung dieser Regel wird vom SMWK anhand von Förderlisten geprüft, die auch die jeweiligen Gesamtausgaben benennen. Die Regelung stellt einerseits die kommunale Beteiligung an der Kulturfinanzierung sicher, gibt den Kulturräumen andererseits auch Gestaltungsspielraum zur Schwerpunktsetzung, weil sie bei wichtigen Einrichtungen und Maßnahmen auch einen höheren Förderanteil des Kulturraums zulässt. Die Regelung hat mit zur Vielfalt in der sächsischen Kulturlandschaft beigetragen und hat sich bewährt. Das SMWK empfiehlt deshalb mit der AG Evaluation SächsKRG eine Beibehaltung dieser Regelung:

„Empfehlung: Die 30%-Regel von § 6 Abs. 4 Satz 1, 1. Alternative SächsKRG soll beibehalten werden.“

9. „2:1-Regel“ für Landeszuweisung und Kulturumlage in den ländlichen Kulturräumen

Zusätzlich zur 30%-Regel enthält § 6 Abs. 4 Satz 1 SächsKRG eine weitere Begrenzung der Landeszuweisung, die jedoch nur für die ländlichen Kulturräume gilt: Die Landeszuweisung darf im jeweiligen ländlichen Kulturraum nicht höher sein als das Zweifache der Kulturumlage.

Die Kulturumlage nach § 6 Abs. 3 SächsKRG erheben die ländlichen Kulturräume von ihren Mitgliedern, also den jeweils beiden Landkreisen und ggf. den nach § 7a SächsKRG beigetretenen Städten. Die Kulturumlage ist neben der Landeszuweisung wesentliche Finanzierungsgrundlage der ländlichen Kulturräume. Das 2:1-Verhältnis für Landeszuweisung und Kulturumlage ist – neben der 30%-Regel – eine zweite Sicherung gegen eine übermäßige Absenkung des kommunalen Anteils an den Kulturausgaben im ländlichen Raum. Sie dient der Erhaltung einer paritätischen Finanzierung der Kulturausgaben durch Land und Kommunen. Ist die Kulturumlage in einem ländlichen Kulturraum kleiner als ein Drittel der eigentlich möglichen Landeszuweisung, senkt das SMWK bei der Mittelvergabe die Landeszuweisung so weit ab, dass das 2:1-Verhältnis eingehalten

wird. In der Praxis ist dieser Fall bisher noch nicht vorgekommen, vielmehr haben von der drohenden Absenkung betroffene Kulturräume stattdessen die Kulturumlage erhöht, um die volle Landeszuweisung zu erhalten. In der Praxis ist das Verhältnis zwischen Kulturumlage und Landeszuweisung in den ländlichen Kulturräumen nicht einheitlich. Das ist Folge regional unterschiedlicher Strukturen. Zum Beispiel kann in Kulturräumen mit Einrichtungen in kreislicher Trägerschaft die Kostentragung zwischen dem Träger und dem Kulturraum durch Anhebung oder Absenkung von Kulturraumzuschüssen in gewissem Rahmen verlagert werden, mit der Folge, dass sie entweder relevant wird für die 2:1-Regel, weil sie durch die Kulturumlage refinanziert werden muss, oder nicht, weil der Kreishaushalt und nicht die Kulturumlage zu ihrer Deckung dient. Die Kulturräume Vogtland-Zwickau und Meißen-Sächsische Schweiz-Osterzgebirge sind in der Praxis nicht weit von der 2:1-Grenze entfernt, während die anderen Kulturräume im Fall einer Erhöhung der Landesmittel etwas mehr „Luft“ haben, bis die 2:1-Grenze erreicht ist und eine Erhöhung der Kulturumlage notwendig wäre, um die höheren Landesmittel zu erhalten.

Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Kulturraummittel im Jahr 2005 ist teilweise der Eindruck entstanden, dass in manchen Kulturräumen das kommunale Engagement reduziert worden ist, so dass die Erhöhung nicht in vollem Umfang bei den Kultureinrichtungen und den Kulturschaffenden angekommen ist. Die 2:1-Regel stellt bei Erhöhungen der Kulturraummittel sicher, dass die Erhöhungsmittel jedenfalls dann in der Kultur ankommen, wenn im Kulturraum in der Vergangenheit die Kulturumlage nicht überdurchschnittlich hoch war. Um ein Mindestmaß an kommunalem Mitteleinsatz bei der Kulturraumförderung sicherzustellen, sollte die Regelung beibehalten werden. So auch der Beschluss der AG Evaluation SächsKRG:

„Empfehlung: Die 2:1-Regel von § 6 Abs. 4 Satz 1, 2. Alternative SächsKRG für die ländlichen Kulturräume soll beibehalten werden.“

10. Bildung einer Kulturrücklage in den ländlichen Kulturräumen

In der Folge größerer einmaliger Kulturausgaben (z. B. größerer Kulturinvestitionen) kann es zu Schwankungen der Zuweisung an ländliche Kulturräume kommen, da der Berechnung der Zuweisung unter anderem die Kulturausgaben der zurückliegenden Zeit zu Grunde liegen. Höhere Kulturausgaben erhöhen dabei die Landeszuweisung in späteren Jahren. Nach einer solchen Steigerung geht die Landeszuweisung jedoch stetig wieder bis auf ihr „normales“ Niveau zurück, wenn die Kulturausgaben nicht dauerhaft hoch gehalten werden. In solchen rückläufigen Zeiten können dann Schwierigkeiten entstehen, wenn aufgrund einer zuvor gesteigerten Landeszuweisung Mittelbindungen oder Verpflichtungen eingegangen worden sind, die bei rückläufiger Landeszuweisung nicht mehr ohne zusätzliches kommunales Engagement oder schmerzhaftes Einschnitte bedient werden können.

Die AG Evaluation SächsKRG hat vor diesem Hintergrund die Frage erörtert, ob die ländlichen Kulturräume zur Abfederung solcher Schwankungen in „guten Jahren“ eine Kulturrücklage für „schlechte Jahre“ bilden sollen. Die Arbeitsgruppe hat sich mit zutreffenden Argumenten darauf verständigt, eine solche Rücklagenbildung zwar zu empfehlen, die Entscheidung darüber aber nicht gesetzlich zu determinieren:

„Feststellungen: In den ländlichen Kulturräumen kann es bei Schwankungen des Kulturlastenausgleichs im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr zu Reduzierungen des Kulturlastenausgleichs kommen, die den Spielraum zur Förderung neuer Kulturangebote einschränken. Es besteht bereits jetzt die Möglichkeit, in den Kulturräumen Rücklagen zu bilden, um solche Schwankungen abzufedern. Eine gesetzliche Vorschrift zur Rücklagenbildung und -auflösung wäre unverhältnismäßig.

Empfehlungen: Den ländlichen Kulturräumen wird empfohlen, Rücklagen zu bilden, um Schwankungen des Kulturlastenausgleichs ohne gravierende Einschnitte in die Kulturförderung abfedern zu können. Die Rücklagenbildung soll insbesondere in Jahren erfolgen, in denen sich der Kultur-

lastenausgleich im Vergleich zum Vorjahr erhöht hat. Die Rücklagenbildung soll nicht gesetzlich vorgeschrieben werden (Stärkung kommunaler Selbstverwaltung; Vermeidung von Überregulierung).“

11. Ermittlung der Kulturausgaben anhand der amtlichen Statistik

Die Frage nach den Datengrundlagen für die Berechnung der Zuweisungen an die ländlichen Kulturräume ist keine Frage des Kulturraumgesetzes sondern der Kulturraumverordnung, die ggf. in Folge einer Gesetzesänderung angepasst wird. Die Datengrundlagen sollen einerseits die aus Sicht des Gesetzes relevanten Verteilungsgrundlagen widerspiegeln, andererseits mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln sein. Im Zusammenhang mit Einführung der Doppik kommt es bei den Grundlagen für die amtliche Kulturstatistik teilweise zu Verschiebungen bestimmter Ausgabepositionen aus der Kulturstatistik in andere Statistikbereiche. Auch wenn das bei einheitlicher kommunaler Praxis eigentlich zu erwarten wäre, ist das nicht zwingend in allen Kulturräumen gleich, so dass zu prüfen war, ob eventuelle statistische Verschiebungen unter Gerechtigkeitsaspekten eine Änderung bei der Datengrundlage für die Landeszuweisungen nach sich ziehen müssen. Das SMWK hat für die Berechnung der Zuweisungen der Jahre 2014 und 2015 zusätzlich zur amtlichen Statistik die Kommunen in den ländlichen Kulturräumen um händische Ermittlung der Berechnungsgrundlagen gebeten, die Grundlage für die Zuweisungsberechnung sind. Für beide Jahre ist kein vollständiger Rücklauf erfolgt, die Grundlagen sind deshalb auch mit händischer und aufwendiger Datenermittlung und –meldung nicht vollständig. Im Vergleich beider Berechnungsmethoden (mit und ohne händische Datennachqualifizierung) kommt es zwischen den Kulturräumen zu Verschiebungen in der Höhe der Landeszuweisung. Diese liegen für das Jahr 2015 bezogen auf die einzelnen Kulturräume zwischen 0,15% und 5,25%, im Durchschnitt bei 1,66%. Die AG Evaluation SächsKRG hat in ihrem Bericht die Problemlage zutreffend wie folgt beschrieben und Empfehlungen ausgesprochen:

„Feststellungen: Eine der Berechnungsgrundlagen für die Höhe der Landeszuweisungen an ländliche Kulturräume sind nach § 2 Abs. 4 Satz 3 SächsKRVO die ‚sich aus den Jahresrechnungen ergebenden Zuschüsse für Kulturpflege aller Gemeinden und Landkreise im Kulturraum sowie des Kulturraums‘. Die Ergebnisse der kommunalen Jahresrechnungen gehen ein in die amtliche Statistik. Die statistische Erfassung der Kulturausgaben richtet sich nach den Vorgaben der Bundesstatistik. Nach der VwV KomHSys sind die Ausgaben für Kulturpflege in den Produktbereichen 25-29 erfasst. Werden diese Ausgaben nicht in den genannten Produktbereichen sondern an anderen Stellen gebucht (z. B. bei einem zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, zentraler Buchung von Personalausgaben), ergeben sich diese Ausgaben nicht aus der amtlichen Kulturstatistik des Statistischen Landesamtes. Die amtliche Statistik wird bisher zur Berechnung der Landeszuweisungen herangezogen. Damit sind Ausgaben für Kulturpflege, die nicht in den Produktbereichen 25-29 gebucht sind, nur durch zusätzliche Abfragen bei den Gemeinden, Landkreisen und Kulturräumen händisch ermittelbar, was mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Dieser Aufwand muss bei einer Entscheidung über die künftige Datengrundlage berücksichtigt werden.

Die Berechnung der Landeszuweisungen muss willkürfrei, transparent und auf einer möglichst vollständigen Datengrundlage erfolgen. Das SMI weist darauf hin, dass der vorgegebene Rechtsrahmen für die vollständige Buchung der kommunalen (Kultur-)Ausgaben hinreichend ist und dass es in Verantwortung der Kommunen liegt, Kulturausgaben, die außerhalb der Produktbereiche 25-29 anfallen, im Vollzug dort sachgerecht und produktgenau zuzuordnen und ggf. umzubuchen, damit die amtliche Kulturstatistik sie ausweist. Eine Vertreterin des Statistischen Landesamtes erläutert im Rahmen einer Anhörung durch die AG Evaluation SächsKRG, dass die amtliche Statistik zu Kulturausgaben aufgrund bundeseinheitlicher Vorgaben nicht erweitert werden kann um Ausgaben, die in anderen Produktbereichen als den genannten gebucht worden sind. Die amtliche Landesstatistik erfasst die Produkte bis zur dritten Gliederungsstelle, während die Kommunen die Produkte in bis zu sechs Gliederungsstellen unterteilen können, wobei sie über die Gliederungs-

V. Verfahren und Kriterien zur Verteilung der Landesmittel

stellen ab der vierten Stelle selbst entscheiden. Über diese Angaben kann daher die Landesstatistik keine Auskunft geben.

Die durch Einführung zentraler Steuerungselemente gewollten Synergie- und Steuerungseffekte bei den Kommunen können nicht durch verbindliche Buchungsvorgaben des SächsKRG eingeschränkt werden. Die Buchung ist Folge der kommunalen Organisation. Die Organisationsfreiheit der Kommunen muss erhalten bleiben.

Ob der Aufwand einer händischen Ermittlung von Zuweisungsgrundlagen im angemessenen Verhältnis zum angestrebten Gleichbehandlungsziel steht, kann nur beurteilt werden, wenn für mehrere Jahre Vergleichsberechnungen der Landeszuweisungen vorliegen. Ergeben die Vergleiche, dass sich Ergebnisunterschiede über alle Kulturräume und über die Zeit zwischen einer Berechnung nur auf Grundlage der amtlichen Statistik und einer Berechnung einschließlich händisch ermittelter Daten weitgehend ausgleichen, kann künftig bei der Berechnung der Landeszuweisungen ausschließlich auf die amtliche Statistik mit ihrer typisierenden Wiedergabe der Aufwendungen für Kulturpflege abgestellt werden. Das SMWK hat für die Jahre 2014 und 2015 eine Vergleichsberechnung erstellt, die einerseits die Zuweisungsbeträge für die ländlichen Kulturräume ohne händische Korrektur, andererseits mit händischer Korrektur ausweist. Für weitere Jahre sind in den Kommunen keine Korrekturwerte ermittelt worden.

Die kommunalen Spitzenverbände erwägen einen Vorschlag zur differenzierteren Erfassung der Kulturausgaben mit dem Ziel, auf einheitlicher Datengrundlage eine bessere Berücksichtigung aller Kulturausgaben zu erreichen. Denkbar wäre eine zusätzliche jährliche statistische Abfrage durch das Statistische Landesamt bei allen Gemeinden und Landkreisen mit Ausnahme der urbanen Kulturräume auf einer noch zu schaffenden gesetzlichen Grundlage.

Empfehlungen: Vorbehaltlich des Ergebnisses der Prüfung der kommunalen Spitzenverbände sollen bis zur nächsten Evaluation der Berechnung der Landeszuweisung nur die Ausgaben für Kulturpflege aus den Produktbereichen 25-29 zuzüglich der Kulturumlage aus Produktbereich 61 der amtlichen Statistik ohne händische Nachberechnung zu Grunde gelegt werden. Das SMWK soll eine Formulierung für § 2 Abs. 4 Satz 3 SächsKRVO finden, die das eindeutig klarstellt.“

Das SMWK wird diesen Empfehlungen folgen. Es hat im März 2015 darüber hinaus Vertreter des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, der ländlichen Kulturräume, des Statistischen Landesamtes und des SMF zur Erörterung weiterer Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage eingeladen. Dabei ist unter anderem die Möglichkeit einer zusätzlichen Abfrage der betreffenden kommunalen Angaben zeitgleich mit der Jahresrechnungsstatistik und die gesonderte Auswertung der Abfrageergebnisse durch das Statistische Landesamt erörtert worden. Das Statistische Landesamt hat dazu grundsätzliche Bereitschaft erklärt. Da sich durch die Einführung neuer statistischer Erhebungs- und Meldepflichten auch eine zusätzliche Fehlerquelle ergibt, muss sichergestellt sein, dass die Kommunen zur vollständigen und wahrheitsgetreuen Angabe verpflichtet werden und dass bei Falschmeldungen einzelner Kommunen, die ggf. negative Auswirkungen auf die Höhe der Landeszuweisung einzelner Kulturräume haben, diese Kommunen für die Folgen von Meldefehlern haften, sofern dem Landeshaushalt hieraus ein Schaden entsteht. Im Ergebnis wollten sich die kommunalen Spitzenverbände zur Erweiterung kommunaler Melde- und Erfassungspflichten mit ihren Mitgliedern abstimmen und ggf. gegenüber dem SMWK ein Votum abgeben. Bis zur Vorlage dieses Berichts liegt ein solches Votum nicht vor.

12. Stadt-/Land-Verhältnis (§ 1 Abs. 2 SächsKRVO)

Die Kulturräumverordnung sieht in § 1 Abs. 2 Satz 2 unter anderem eine regelmäßige Überprüfung des Verteilungsschlüssels zwischen den ländlichen und urbanen Kulturräumen vor. In der AG Evaluation SächsKRG gab es bei allen Beteiligten Konsens, das Stadt-/Land-Verhältnis für die Verteilung der Kulturräummittel nicht zu ändern. Dem schließt sich das SMWK an. Die Beibehaltung des

Förderverhältnisses zwischen ländlichen und urbanen Kulturräumen setzt auch ein Zeichen, dass von Bevölkerungsverlust stärker betroffene Regionen nicht automatisch mit einem Verlust an staatlicher Zuwendung rechnen müssen:

„Feststellungen: Die urbanen Kulturräume fungieren als Oberzentren und nehmen insoweit auch kulturelle Leistungen für das Umland wahr. Ein Bevölkerungsrückgang in den ländlichen Kulturräumen führt nicht dazu, dass Kulturangebote weniger kosten oder gar zurückgefahren werden sollen. Vielmehr ist es gerade ein Ziel des SächsKRG, die kulturelle Vielfalt (auch) in den ländlichen Kulturräumen zu erhalten. Hinsichtlich der Kulturfinanzierung verbindet die urbanen und ländlichen Kulturräume das Solidarprinzip.

Empfehlung: Das Stadt/Land-Verhältnis von § 1 Abs. 2 SächsKRVO soll unverändert beibehalten werden.“

13. Planungssicherheit bei der Landeszuweisung

Die AG Evaluation SächsKRG hat einen Vorschlag zur Verbesserung der Planungssicherheit für die ländlichen Kulturräume gemacht, den das SMWK bei Überarbeitung der Kulturraumverordnung umzusetzen bereit ist:

„Feststellungen: Die ländlichen Kulturräume erhalten derzeit eine Information über die Höhe ihrer Landeszuweisung erst gegen Ende des ersten Quartals im schon laufenden Haushaltsjahr. Grund dafür ist, dass die Datengrundlagen dem SMWK vom Statistischen Landesamt frühestens im Februar mitgeteilt werden können. Die kommunalen Kulturausgaben des Vorvorjahres (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 3 SächsKRVO) liegen nicht früher vor. Das führt teilweise dazu, dass das Vergabeverfahren für die Zuweisung der Kulturraummittel erneut in Gang gesetzt werden muss, was wiederum Unsicherheit bei den Zuwendungsempfängern mit sich bringt. Bei der Umsetzung der SächsKRVO zeigt sich außerdem, dass es zu Schwankungen bei der Höhe der Landeszuweisung kommt, vor allem in Folge einmaliger größerer Investitionen oder einmaliger größerer Ausgabeposten (z. B. ‚Tag der Sachsen‘).

Empfehlung: In § 2 Abs. 4 Satz 3 SächsKRVO soll das Wort ‚Vorvorjahr‘ durch das Wort ‚Vorvorvorjahr‘ ersetzt werden. Die Berechnungsbasis für die Landeszuweisung soll im Übrigen unverändert bleiben (lediglich Verschiebung der Basis um ein Jahr in die Vergangenheit).“

Zu den in der Vergangenheit vereinzelt kritisierten Schwankungen der Zuweisungen an die ländlichen Kulturräume in Folge schwankender Kulturausgaben hatte das SMWK im Evaluationsprozess mit realen Zahlen der Vergangenheit verschiedene Modellrechnungen vorgelegt, die eine Glättung der Zuweisung – damit aber auch des Belohnungseffekts bei höheren Kulturausgaben – zur Folge gehabt hätten (z. B. Betrachtung des Durchschnitts der Kulturausgaben über drei oder fünf Jahre). Bei der derzeitigen Berechnungsformel werden die Kulturausgaben des letzten Bemessungsjahres zu 50%, die des davor liegenden Jahres zu 25%, die des davor liegenden Jahres zu 12,5% etc. der Berechnung der Zuweisung zu Grunde gelegt.¹⁶ Nach Vergleich der Modellrechnungen und der grafisch aufbereiteten Berechnungsergebnisse hat sich die AG Evaluation SächsKRG für die grundsätzliche Beibehaltung der aktuellen Berechnungsformel ausgesprochen, weil auch diese bereits einen Glättungseffekt und damit Verbesserungen für die Planbarkeit der Mittel eingebaut hat.

¹⁶ Das ist die Wirkung von § 2 Abs. 4 Satz 1 SächsKRVO, wonach auch der im Jahr vor dem Zuweisungsjahr geltende „Prozentsatz“ zur Zuweisungsberechnung herangezogen wird.

14. Verfahren für vorläufige Mittelzuweisung

Ohne die oben unter D.V.13. empfohlene Vorverlegung der Berechnungsbasis für Zuweisungen an die ländlichen Kulturräume um ein Jahr würde sich die Frage stellen, ob zur Verbesserung der Planbarkeit der Mittel für die ländlichen Kulturräume ein gesondertes Verfahren zur vorläufigen Mittelzuweisung geschaffen werden soll. Die AG Evaluation SächsKRG hat ihren Beratungen die Annahme zu Grunde gelegt, dass die Kulturräumverordnung wie vorgeschlagen geändert wird und die Berechnungsbasis für die Zuweisungen vorverlegt wird. Sie hat deshalb folgende Feststellungen und Empfehlung verabschiedet:

„Feststellungen: Ein besonderes Verfahren für vorläufige Mittelzuweisung an die ländlichen Kulturräume ist entbehrlich, wenn – wie empfohlen – bei Berechnung des Kulturlastenausgleichs die Kulturausgaben eines um ein Jahr länger zurückliegenden Zeitraums zu Grunde gelegt werden. Dann ist in der Regel eine Mittelzuweisung an die Kulturräume schon zum Jahresbeginn möglich.

Empfehlung: Ein besonderes Verfahren für vorläufige Mittelzuweisung soll nicht geregelt werden.“

15. Nachträgliche Korrektur der Landeszuweisung an ländliche Kulturräume bei Fehlern in kommunalen Datenmeldungen

Die AG Evaluation SächsKRG hat – veranlasst durch ein einmalig vorgekommenes Ereignis – erörtert, ob zur Korrektur von nachträglich aufgedeckten Fehlern bei der Datengrundlage für die Berechnung der Zuweisungen an die ländlichen Kulturräume ein gesondertes Verfahren eingeführt werden soll. Sie hat die Fragestellung mit den nachstehenden zutreffenden Feststellungen beschrieben und Empfehlungen ausgesprochen, die das SMWK teilt und befolgen wird:

„Feststellungen: In der Vergangenheit mussten in einem Fall wegen unvollständiger Datenmeldung einer Kommune die Zuweisungen an ländliche Kulturräume nachträglich neu berechnet werden. Dabei konnten die bestandskräftigen Zuweisungsbescheide, die bei vollständiger kommunaler Datenmeldung niedriger ausgefallen wären, zuungunsten der betroffenen Kulturräume aus Gründen des Vertrauensschutzes nur im engen Rahmen von §§ 48, 49 VwVfG zurückgenommen bzw. widerrufen werden.

Um für künftige Fälle zu verhindern, dass bei Korrekturen in der Datengrundlage angegriffene Bescheide nur nach oben, bestandskräftige Bescheide aber aus Vertrauensschutzgründen nicht mehr nach unten geändert werden können, wäre die Einführung eines Korrekturverfahrens entsprechend § 174 Abs. 4 und 5 AO denkbar. Dagegen spricht, dass es sich bei den Zuweisungen des Kulturlastenausgleichs an die Kulturräume um kein Verfahren handelt, das ein im Vergleich zu anderen Mittelzuweisungen atypisches oder besonders hohes Fehlerrisiko beinhaltet, was eine verwaltungsverfahrenrechtliche Sonderregelung rechtfertigen würde. Außerdem würde das Risiko kommunaler Buchungsfehler in diejenigen Kulturräume verlagert, in denen der Fehler nicht aufgetreten ist (Reduzierung der eigenen Zuweisung würde in der Praxis vermutlich nicht beantragt).

Eine andere Lösung könnte in einem zweistufigen Zuweisungsverfahren liegen, in dem zunächst gegenüber den ländlichen Kulturräumen Feststellungsbescheide über die Höhe des Kulturlastenausgleichs ergehen, die unter der Bedingung stehen, dass alle Feststellungsbescheide bestandskräftig werden und in dem danach erst der Kulturlastenausgleich zugewiesen wird. Im Fall von Rechtsmitteln gegen einen oder mehrere Feststellungsbescheide würde jedoch auch dies Verfahren zu schwer lösbaren Folgefragen führen.

Die AG Evaluation SächsKRG hat schon an anderer Stelle [oben D.V.11. ab Seite 28] empfohlen, künftig für die Berechnung des Kulturlastenausgleichs ausschließlich auf die Zahlen der amtlichen Statistik zurückzugreifen. Die amtliche Statistik wird nach Auskunft des Statistischen Landesamts bei Fehlern in der Datenermittlung nur noch in Fällen geändert, in denen der Fehler die Bundessta-

tistik erheblich verfälscht. Das ist bei einzelnen kommunalen Buchungsfehlern, die nicht schon bei einer Plausibilitätsprüfung aufgefallen sind, kaum jemals anzunehmen. Die Daten der amtlichen Statistik werden dem SMWK erst nach Weiterleitung an den Bund mitgeteilt, zu einem Zeitpunkt also, in dem wegen kommunalen Erhebungsfehlern eine Änderung der amtlichen Statistik nicht mehr zu erwarten ist. Bei Umsetzung der Empfehlung, ausschließlich die Daten der amtlichen Statistik bei der Berechnung des Kulturlastenausgleichs der ländlichen Kulturräume zu Grunde zu legen, ist ein nachträglicher Korrekturbedarf, wie er in der Vergangenheit einmalig aufgetreten ist, nicht mehr zu erwarten.

Empfehlungen: Ein Verfahren zusätzlich zu den ohnehin anwendbaren Vertrauensschutzregelungen des allgemeinen Verwaltungsrechts zur nachträglichen Korrektur von Zuweisungsbescheiden an die ländlichen Kulturräume soll nicht geschaffen werden. Das SWMK soll die Vollzugspraxis nach evtl. Änderung der SächsKRVO weiter beobachten und den Bedarf an einem solchen Verfahren ggf. neu einschätzen.“

VI. Entschließungsantrag LT-Drs. 5/12936: „Kulturelle Bildung im Freistaat Sachsen“

Der Landtagsbeschluss zum Entschließungsantrag LT-Drs. 5/12936 hat die Sächsische Staatsregierung in Nr. II.10. aufgefordert, „im Rahmen der Evaluierung des Sächsischen Kulturraumgesetzes zur Prüfung anzuregen, wie die Kulturräume darin gestärkt werden können, in ihrem jeweiligen Kulturraum Maßnahmen zur kulturellen Bildung zu unterstützen und weiter zu verstetigen“.

Kulturelle Bildung fördert soziale und kulturelle Kompetenz und ist so ein wichtiger Faktor für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Staatsregierung hat die AG Evaluation SächsKRG entsprechend dem Landtagsauftrag zur Prüfung angeregt, die AG Evaluation SächsKRG hat die Prüfung durchgeführt.

Die Förderung kultureller Bildung hat in den Kulturräumen seit geraumer Zeit einen Aufschwung erfahren. Das ist auch bei den Beratungen in der AG Evaluation SächsKRG deutlich geworden. Die Kulturräume haben dazu ein Grundsatzpapier erarbeitet. Die AG Evaluation SächsKRG hat zum Landtagsbeschluss über kulturelle Bildung im Freistaat Sachsen folgende Feststellungen und Empfehlungen gefasst:

„Feststellungen: Fast alle Kulturräume nehmen sich dem Aufgabenfeld der kulturellen Bildung in den letzten Jahren verstärkt an, z. B. durch Vorhaltung von Netzwerkstellen. Sie haben dazu ein gemeinsames Grundsatzpapier erarbeitet, das als [Verweis auf Seite 30 ff. des Berichts der AG Evaluation SächsKRG vom 28. Mai 2015, der in der Anlage zu diesem Bericht vollständig abgedruckt ist] beigefügt ist. Die kulturelle Bildung hat sich zu einer neuen und wesentlichen Aufgabe der Kulturräume entwickelt, für die künftig Qualitätskriterien aufgestellt werden sollten, um die Prüfung der Förderfähigkeit und die Evaluation der Bildungsangebote zu erleichtern. Der Koalitionsvertrag sieht in diesem Zusammenhang die Entwicklung und Umsetzung eines Konzepts zur kulturellen Bildung in Sachsen vor.

Empfehlungen: Zur Klarstellung, Förderung und Verstetigung der Aufgabe kultureller Bildung im Rahmen des SächsKRG soll das SächsKRG wie folgt ergänzt werden: Nach § 3 Absatz 1 Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt: ‚Dabei sind Einrichtungen und Maßnahmen der kulturellen Bildung angemessen zu berücksichtigen.‘ Eine gesonderte Regelung zur Koordinationsfunktion des Kulturraums im Bereich kultureller Bildung (z. B. durch Betrieb oder Förderung von Netzwerkstellen) ist in Anbetracht von § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKRG entbehrlich.“

Die Umsetzung der Empfehlungen kann zur Förderung und Verstetigung der kulturellen Bildung beitragen. § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKRG benennt Koordination bereits als Aufgabe des Kulturraums. Dies muss für den Bereich der kulturellen Bildung deshalb nicht wiederholt werden. Die gesonderte Hervorhebung der kulturellen Bildung im Kulturraumgesetz führt nicht zu einem gesetz-

lichen Übergewicht dieses Bereichs. Vielmehr unterstreicht sie lediglich die besondere Bedeutung kultureller Bildung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, den interkulturellen Austausch und damit für ein friedliches Zusammenleben.

VII. Entschließungsantrag LT-Drs. 5/13999: „Mehr als ein Verfassungsauftrag“

Der Landtagsbeschluss zum Entschließungsantrag LT-Drs. 5/13999 hat die Sächsische Staatsregierung in Nr. II.2. aufgefordert, „bei der anstehenden Evaluation des Kulturraumgesetzes neben der Analyse der finanziellen Ausstattung auch darauf einzugehen, ob die notwendige Planbarkeit der Mittel gegeben und die Struktur so ausgelegt ist, dass neben dem Erhalt der Kulturlandschaft sich auch Raum zur Weiterentwicklung bietet“. Zu Verbesserungen bei der Planbarkeit der Mittel finden sich Empfehlungen bereits oben unter D.V.13. (Seite 30).

1. Analyse der finanziellen Ausstattung

Höhe und Erhöhung des Kulturlastenausgleichs war in der AG Evaluation SächsKRG das am kontroversesten diskutierte Thema. Angesichts der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe war dies nicht überraschend. Naturgemäß hatten die Vertreter der Nehmerseite eine andere Position als Träger der finanziellen Gesamtverantwortung. Die „richtige“ Höhe des Kulturlastenausgleichs lässt sich politisch, nicht aber mathematisch oder statistisch bestimmen. Andere Disziplinen können der Politik lediglich dienen, indem sie eine valide Datengrundlage und ggf. Rechenmodelle zur Verfügung stellen. Einigkeit bestand darin, dass eine Absenkung des Kulturlastenausgleichs nicht in Frage kommt und dass Erhöhungen der Kulturraummittel bei den Kultureinrichtungen ankommen müssen statt zur Reduzierung anderer Finanzierungsquellen zu führen.

a. Höhe des Kulturlastenausgleichs

Zur Höhe des Kulturlastenausgleichs hat die AG Evaluation SächsKRG folgende Feststellungen und Empfehlungen beschlossen:

„Feststellungen: Ziel des SächsKRG ist die Erhaltung der Kultur in der Fläche, die Unterstützung der Leuchtturmfunktion kultureller Angebote in den urbanen Zentren sowie die Unterstützung kultureller Entwicklung. Dafür ist das Gesetz 1995 mit jährlichen Finanzmitteln von 76,7 Mio. EUR ausgestattet worden, die 2005 auf 86,7 Mio. EUR aufgestockt und ab 2011 mit einem Vorwegabzug von höchstens 3,7 Mio. EUR für die Landesbühnen Sachsen versehen worden sind. Der Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2015/2016 sieht eine Erhöhung der jährlichen Finanzmittel auf 91,7 Mio. EUR vor mit der Perspektive einer weiteren Erhöhung ab 2017 auf 94,7 Mio. EUR. Die Beurteilung darüber, ob die Mittelausstattung zur Erreichung der gesetzlichen Ziele (noch) ausreicht, ist eine politische Einschätzung. Die Entscheidung über die Höhe des Kulturlastenausgleichs (§ 6 Abs. 1 SächsKRG i. V. m. den Haushaltsgesetzen) ist eine politische Entscheidung des Gesetzgebers. Die AG Evaluation SächsKRG sieht ihre Aufgabe darin, dem Gesetzgeber Sachverhalte sowie Zahlen, Daten und Fakten für die Festsetzung des Kulturlastenausgleichs zusammenzustellen, die eine Entscheidung über die Höhe des Kulturlastenausgleichs auf sachlicher Grundlage erleichtern können. [...]”¹⁷

Empfehlungen: Die Ziele des Kulturraumgesetzes der Kulturerhaltung, -unterstützung und -entwicklung sind nach wie vor von hoher Bedeutung und sollen nicht angetastet werden. Der Kulturlastenausgleich soll nicht abgesenkt werden. Eine gesetzliche Dynamisierung des Kulturlastenausgleichs soll nicht erfolgen. Stattdessen soll die Höhe des Kulturlastenausgleichs alle vier Jahre

¹⁷ Die Auslassung bezieht sich auf eine mehrheitlich gefasste aber streitig gebliebene Feststellung, dazu Näheres gleich unten im Text.

D. Evaluationsergebnisse

(Laufzeit: zwei Doppelhaushalte) überprüft und ggf. angepasst werden (Enthaltung des Vertreters SMF zu diesem Punkt). Zahlen und Fakten, die für Entscheidungen über die künftige Höhe des Kulturlastenausgleichs relevant sein können, liegen als Anlage 7¹⁸ bei.“

In der AG Evaluation SächsKRG streitig geblieben ist folgende Feststellung: „Eine Erhöhung der jährlichen Ausstattung gegenüber der Basis des Jahres 2005 um 10 Mio. EUR wird als plausibel erachtet“. Dagegen ist ins Feld geführt worden, dass es sich dabei um keine wirkliche Feststellung handle sondern um die Geltendmachung eines zusätzlichen Mittelbedarfs; dass der Freistaat Sachsen bereits jetzt einen hohen Beitrag für die Kulturpflege leiste; und dass in den Kulturräumen durch Strukturveränderung noch Optimierungsmöglichkeiten bestünden. Dafür wurde im Wesentlichen geltend gemacht, dass die Kulturraummittel bis 2015 in der Höhe unverändert waren (ab 2011 durch den Vorwegabzug zugunsten der Landesbühnen Sachsen faktisch sogar geschmälert wurden); dass sich seitdem die Verbraucherpreise um 17% und die Tarife des TV-öD um über 30% erhöht haben, was bei der von Menschen gemachten Kultur besonders ins Gewicht fällt; und dass eine Erhöhung der Kulturraummittel im Vergleich zu 2005 um 10 Mio. EUR keine solche Dimension hätte, dass der Reformdruck auf die Kultureinrichtungen spürbar nachlassen würde.

Der Doppelhaushalt 2015/2016 des Freistaates Sachsen sieht eine Erhöhung der Kulturraummittel im Vergleich zu 2005 um 5 Mio. EUR jährlich in den Jahren 2015 und 2016 sowie um 8 Mio. EUR jährlich in den Jahren 2017 und 2018 vor. Er geht davon aus, dass ein darüber hinausgehender etwaiger Mehrbedarf von der kommunalen Seite oder von Dritten aufgebracht wird.

Im Anhang ab Seite 38 sind die aus Sicht der AG Evaluation SächsKRG wichtigsten Zahlenargumente im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Kulturraummittel (meist grafisch aufbereitet) zusammengefasst. Sie sollen dem Landtag eine Meinungsbildung erleichtern. Weitere Zahlen und statistische Angaben aus dem Vollzug des Kulturraumgesetzes – differenziert bis auf Kulturraumbene – enthält das beim Evaluationsprozess entstandene Statistikpaket, das in der Anlage zu diesem Bericht abgedruckt ist.

b. Erhöhungen der Kulturraummittel sollen bei den Kultureinrichtungen ankommen

Einigkeit bestand in der AG Evaluation SächsKRG darin, dass Erhöhungen der Kulturraummittel bei den Kultureinrichtungen und Kulturschaffenden ankommen sollen. Sie sollen nicht durch Reduzierung anderer Finanzierungsquellen neutralisiert werden. Die AG Evaluation SächsKRG hat dazu folgende Feststellungen und Empfehlung beschlossen:

„Feststellungen: Erhöhungen der Landesmittel für die Kulturraumförderung müssen eine bessere finanzielle Ausstattung der Kultureinrichtungen und kultureller Projekte bewirken. Sie dürfen nicht lediglich zu einer Entlastung bei den Kommunen führen. Eine gesetzlich vorgeschriebene Berichtspflicht der Kulturräume über die Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit Erhöhungen der Landesmittel ist praktisch kaum realisierbar.

Empfehlung: Das SMWK soll künftig auf Grundlage der amtlichen Statistik die Entwicklung der kommunalen Kulturausgaben der Entwicklung der Landesmittel für die Kulturraumförderung gegenüberstellen und diese Daten den Beteiligten (Landtag, Kulturräumen, Landkreisen und Gemeinden) mitteilen sowie veröffentlichen (Internet, ggf. Pressemitteilung), um mittelbar durch Publizität einer Kürzung kommunaler Kulturausgaben zu Lasten von Kulturraummitteln entgegenzuwirken.“

¹⁸ Gemeint ist Anlage 7 zum Bericht der AG Evaluation SächsKRG. Der Bericht der AG Evaluation SächsKRG ist vollständig abgedruckt in der Anlage zum vorliegenden Bericht. Die genannten Zahlen und Fakten finden sich – aktualisiert auf Grund von Neuerscheinungen des Kulturfinanzberichts und der Theaterstatistik – auch im vorliegenden Bericht ab Seite 38.

Das SMWK ist bereit, die Empfehlung – erstmals retrospektiv mit Blick auf 2015 – umzusetzen.

2. Raum zur Weiterentwicklung der Kulturlandschaft

Der Prüfauftrag des Landtages, bei der Evaluation des Kulturraumgesetzes darauf einzugehen, ob die gesetzlichen Strukturen Raum zur Weiterentwicklung der Kulturlandschaft bieten, ist für sich betrachtet neutral gefasst, ohne dass daraus eine Intention des Gesetzgebers ablesbar wäre. Dem Kontext des Beschlusses ist jedoch zu entnehmen, dass der zu prüfende Weiterentwicklungsraum erwünscht ist. Das deckt sich mit dem Standpunkt des *Sächsischen Kultursenates*, der in seinem Positionspapier vom 11. April 2014 fordert: „Das ‚Bewahrungsgesetz‘ sollte auch ein ‚Ermöglichungsgesetz‘ sein. Neue Kunstformen müssen Entwicklungsraum erhalten.“¹⁹

a. Strukturen des Kulturraumgesetzes

Die AG Evaluation SächsKRG hat die Strukturen des Kulturraumgesetzes dahingehend in den Blick genommen, wie sie sich auf die Weiterentwicklung der Kulturlandschaft auswirken. Sie kommt zum Ergebnis – anhand eines beispielhaften Themenschwerpunkts zum demografischen Wandel –, dass die Strukturen hinsichtlich der Weiterentwicklung der Kulturlandschaft neutral sind, einer Weiterentwicklung nicht im Weg stehen und keiner Änderung bedürfen:

„Feststellungen: Die Kulturlandschaft braucht Raum zur Weiterentwicklung. Die AG Evaluation SächsKRG betont die Ermöglichungsfunktion des SächsKRG. Unter der Geltung des SächsKRG hat es schon in der Vergangenheit viel Weiterentwicklung gegeben. So gibt es heute wesentlich mehr Seniorenangebote als früher und Projekte der kulturellen Bildung werden verstärkt unterstützt. Der demografische Wandel (auch hinsichtlich Zuwanderung) wirkt in den verschiedenen Kulturräumen unterschiedlich (Unterschiede insbesondere zwischen urbanen und ländlichen Kulturräumen). Die Kulturregionen müssen ihre jeweils eigenen Reaktionsmechanismen dafür finden und definieren. Die vorhandenen Strukturen und Regelungen geben den Kulturräumen genug Raum, ihre Position zu Veränderungen zu finden und dafür Reaktionsmechanismen zu definieren.

Empfehlung: In das SächsKRG soll keine gesonderte Regelung zum demografischen Wandel aufgenommen werden.“

b. Neue Kunstformen und Förderpraxis nach dem Kulturraumgesetz

Entwicklungsraum für neue Kunstformen kann auch dadurch eingeschränkt sein, dass in der Förderpraxis ein dominierender Teil der Mittel in institutioneller Förderung gebunden ist, so dass für neue Kunstformen, die meist projekthaft beginnen, keine Projektmittel vorhanden sind. Tatsächlich fließt der weit überwiegende Teil der Kulturraummittel in institutionelle Förderung.²⁰ Vor diesem Hintergrund hat sich die AG Evaluation SächsKRG mit einer möglichen Änderung des Kulturraumgesetzes zum Anteil zwischen Projekt- und institutioneller Förderung befasst und dazu folgende Feststellungen und Empfehlungen gefasst, denen das SMWK sich anschließt:

„Feststellungen: Der weit überwiegende Teil der Kulturausgaben in den Kulturräumen dient der institutionellen Förderung von Einrichtungen, während die Projektförderung nur einen untergeordneten Teil der Ausgaben ausmacht (im Durchschnitt 2009-2014 hat die Projektförderung einen Anteil von 3,4% an den kommunalen Kulturausgaben). § 3 Abs. 4 Satz 2 SächsKRG schreibt bereits

¹⁹ *Sächsischer Kultursenat*, Positionspapier vom 11. April 2014 zur Evaluation des Sächsischen Kulturraumgesetzes, Nr. II.2., zweiter Anstrich.

²⁰ Die genauen Zahlen sind – summiert und kulturraumscharf – dem Statistikpaket in der Anlage zu diesem Bericht zu entnehmen.

D. Evaluationsergebnisse

jetzt vor, dass auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Projektförderung und institutioneller Förderung zu achten ist. Eine flexiblere Finanzausstattung, die die Förderung neuer Kunstformen erleichtern könnte, setzt voraus, dass der Förderanteil institutioneller Förderung zugunsten von Projektförderung zurückgeht. Dies kann in den Kulturräumen durch eine schärfere Abgrenzung der Fördervoraussetzung ‚regionale Bedeutung‘ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKRG) zur lokal-örtlichen bzw. landkreisterritorialen Bedeutung von Kulturangeboten in den Fördergrundlagen erreicht werden.

Empfehlungen: Die Kulturräume sollen auf eine Erhöhung des Anteils der Projektförderung an den Kulturausgaben hinwirken. Sie sollen zur Schaffung von Transparenz – ggf. getrennt nach Sparten – die regionale Bedeutung von Kulturangeboten gegenüber lokaler Bedeutung schärfer abgrenzen und das in ihren Fördergrundlagen (z. B. Förderrichtlinien, Förderschwerpunkten, kulturpolitischen Leitlinien, Kulturentwicklungsplänen) beschreiben. Eine Änderung des SächsKRG im Hinblick auf das Verhältnis zwischen institutioneller und Projektförderung (z. B. Festsetzung eines prozentualen Anteils), zur schärferen Konturierung der „regionalen Bedeutung“ oder zur Festlegung eines Förderanteils für neue Kunstformen wird als Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung nicht empfohlen.“

Das Kulturraumgesetz enthält bereits jetzt die Instrumente, neue Kunstformen stärker zu fördern. Die Entscheidung darüber sollte den Kulturräumen in Ausübung ihrer Selbstverwaltungsrechte überlassen bleiben.

E. Fazit

Das Sächsische Kulturraumgesetz hat sich seit seinem Inkrafttreten nicht nur selbst gewandelt sondern hat den Wandel in der sächsischen Kulturlandschaft im notwendigen Umfang begleitet und gefördert. Das Gesetz hat zur Pflege und Bewahrung der regionalen Kulturkreise in Sachsen beigetragen, indem es kulturelle Förderentscheidung den Kulturräumen, also den Regionen, überlässt. Diese können im Sinn gebotener Subsidiarität selbst am besten entscheiden, welche Kultur die regionale Identität am besten widerspiegelt. Das Kulturraumgesetz hat sich von einem Instrument des Bewahrens der reichen Kulturlandschaft zu einem Werkzeug regionaler kultureller Entwicklung ausgebildet und ist mit seiner Entfristung im Jahr 2008 erwachsen geworden. Die wichtigste seiner vielen Stärken ist der zeitgeistfreie verlässliche Rahmen, den es regionaler Kulturförderung bietet. Das Gesetz hat sich bewährt und ist ein sächsisches Erfolgsmodell.²¹

Auch ein Erfolgsmodell muss an geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden, wenn nicht der Erfolg in Zukunft in Gefahr geraten soll. In diesem Sinn soll der vorliegende Evaluationsbericht Anregung geben für eine Weiterentwicklung des Gesetzes und für vereinzelte oft nur vollzugstechnisch bedingte Korrekturen an kleineren Stellschrauben. Das Grundkonstrukt soll dabei nicht in Frage stehen. Dabei ist zu beachten, dass das Kulturraumgesetz aus (verfassungs)rechtlichen Gründen im Wesentlichen ein Instrument zur Mittelverteilung darstellt. Die Mittelverteilung setzt das Kulturstaatsprinzip von Art. 11 der Landesverfassung um. Der mögliche Regelungsgehalt des Kulturraumgesetzes wird begrenzt durch das Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und Art. 82 Abs. 2 der Landesverfassung). Das bedeutet, dass Regelungen kulturinhaltlicher Art im Gesetz, selbst wenn sie wünschenswert wären, enge Grenzen gesetzt sind. Dennoch gibt die gemeinsame Finanzierung die Grundlage für einen dynamischen inhaltlichen Verständigungsprozess über die Entwicklung der sächsischen Kulturlandschaft zwischen Staatsregierung, Kulturräumen, Kommunen und Kulturinstitutionen.

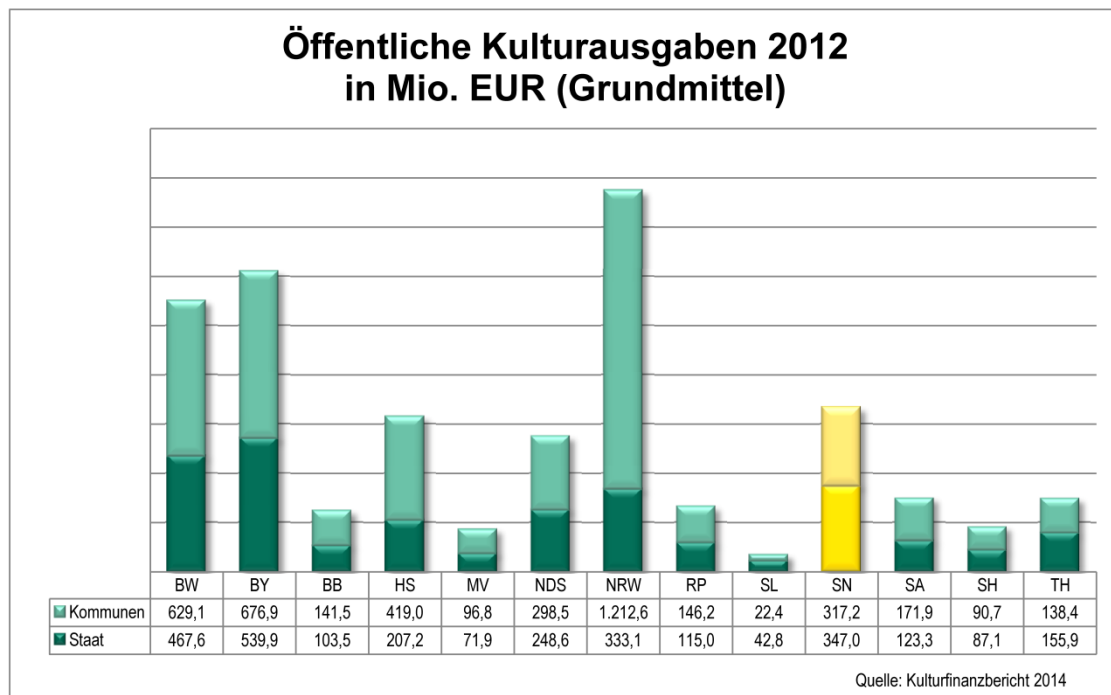
Als Anlage zum vorliegenden Bericht sind neben den wichtigsten rechtlichen Grundlagen das beim Evaluationsprozess entstandene Statistikpaket und die Gesamtfassung des Berichts der AG Evaluation SächsKRG beigelegt. Damit kann der Leser bei der eigenen Meinungsbildung auf weiterführende Sachinformationen zurückgreifen.

²¹ Eine positive Einschätzung enthält auch an verschiedenen Stellen der Schlussbericht der *Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“* vom 12.11.2007 in BT-Drs. 16/7000, vgl. dort vor allem Seiten 65 ff., 89, 94 f., 131, 141 f.

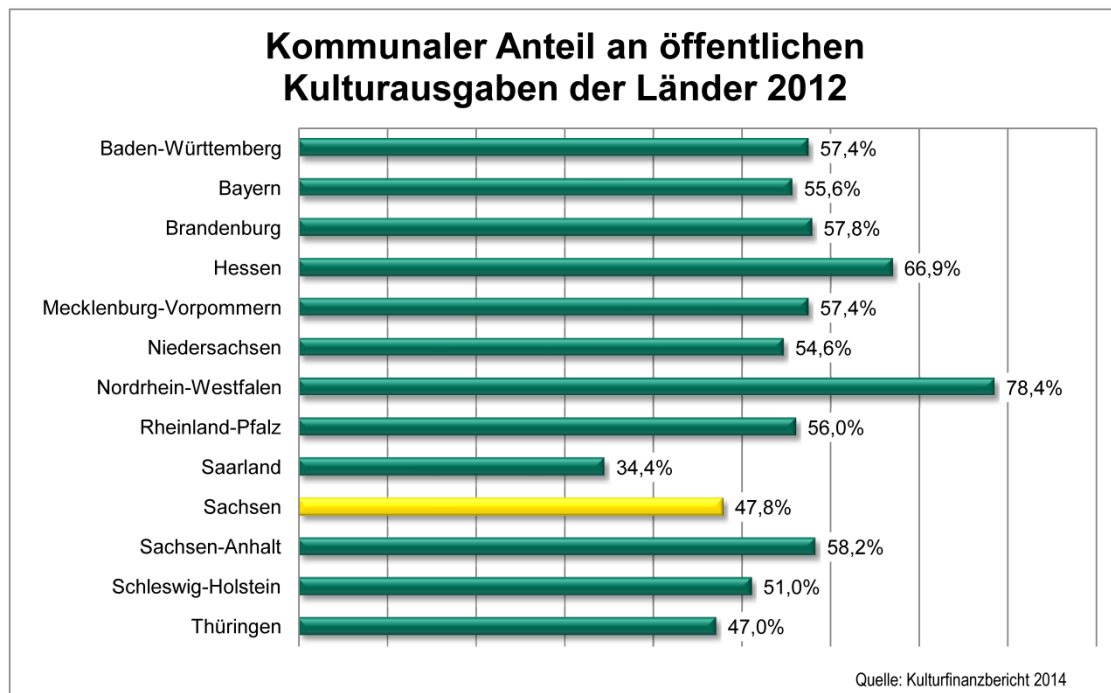
F. Anhang: Zahlen und Fakten mit möglicher Relevanz für die Höhe des Kulturlastenausgleichs

I. Kulturausgaben

1. Öffentliche Kulturausgaben 2012 im Ländervergleich (Grundmittel)²²



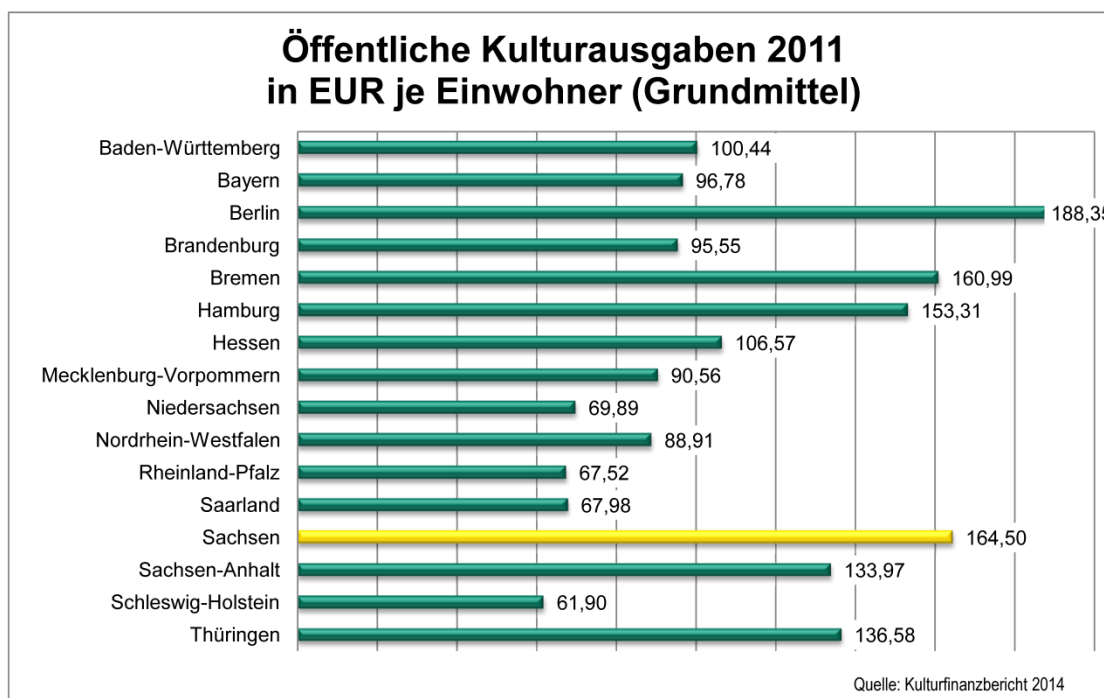
2. Kommunalisierungsgrad öffentlicher Kulturausgaben im Ländervergleich



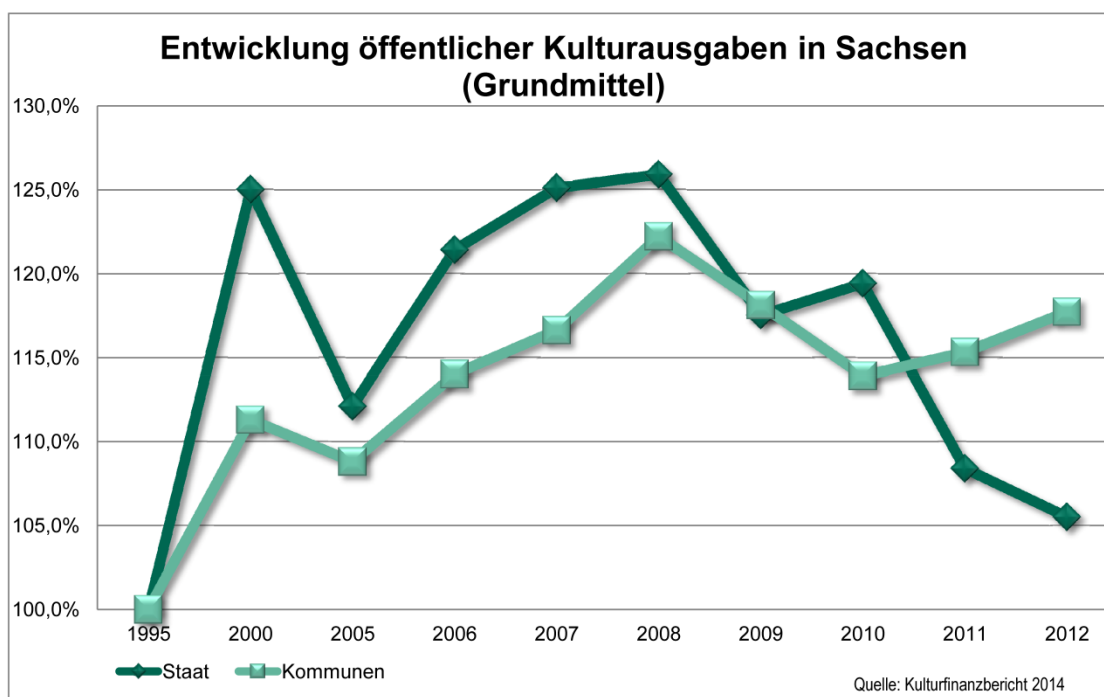
²² Vgl. zum Begriff der Grundmittel das Berechnungsschema in Fußnote 23 (Seite 39).

I. Kulturausgaben

3. Öffentliche Kulturausgaben pro Einwohner im Ländervergleich (Grundmittel)²³



4. Entwicklung öffentlicher Kulturausgaben in Sachsen (Grundmittel)

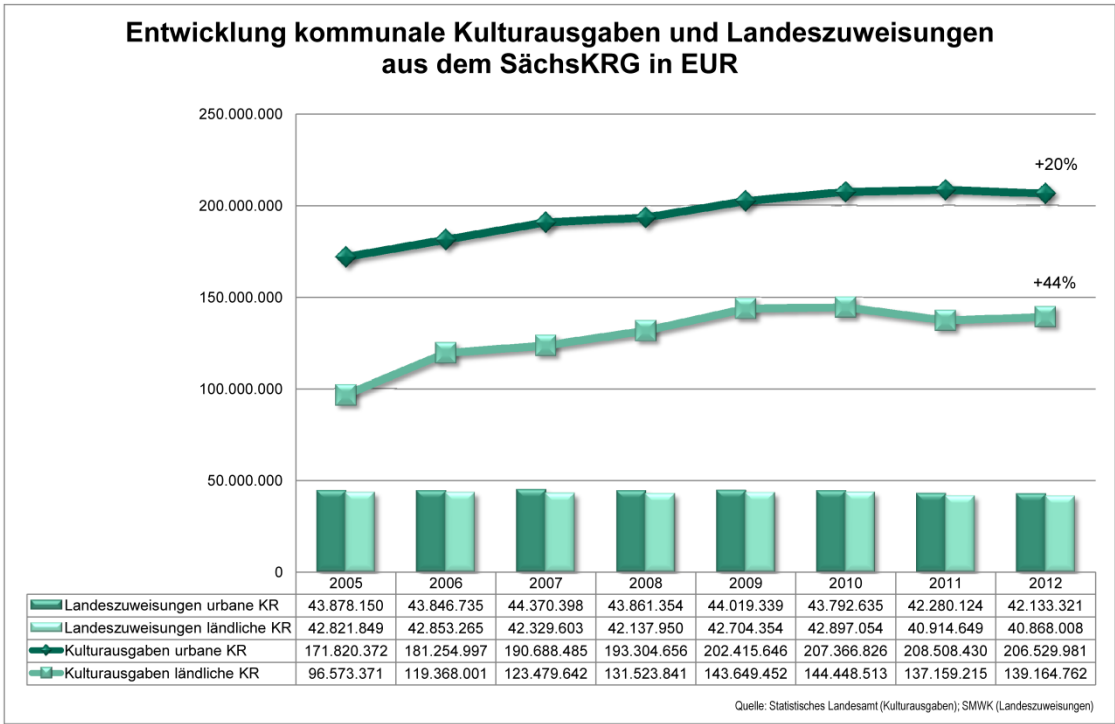


²³ Grundmittel-Berechnungsschema der öffentlichen Haushalte:

Kameralistik: Laufender Sachaufwand + Baumaßnahmen + Sonstige Sachinvestitionen + Erwerb von Beteiligungen + Zahlungen an andere Bereiche + Zahlungen an öffentliche Bereiche - Zahlungen von öffentlichen Bereichen - Unmittelbare Einnahmen = Grundmittel.

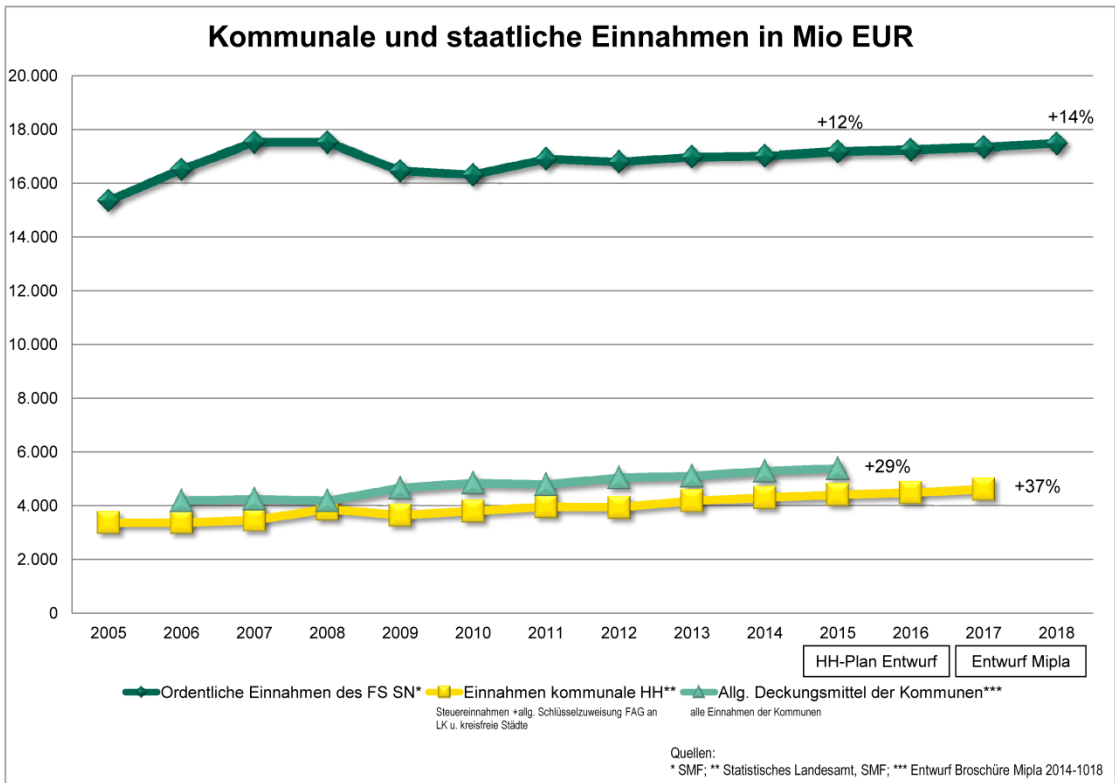
Doppik: Sach- und Dienstleistungen + Baumaßnahmen + Sonstige Sachinvestitionen + Erwerb von Finanzanlagen + Zahlungen an andere Bereiche + Zahlungen an öffentlichen Kernhaushalt - Zahlungen vom öffentlichen Kernhaushalt - Unmittelbare Einzahlungen = Grundmittel.

5. Entwicklung kommunaler Kulturausgaben und Landeszuweisungen



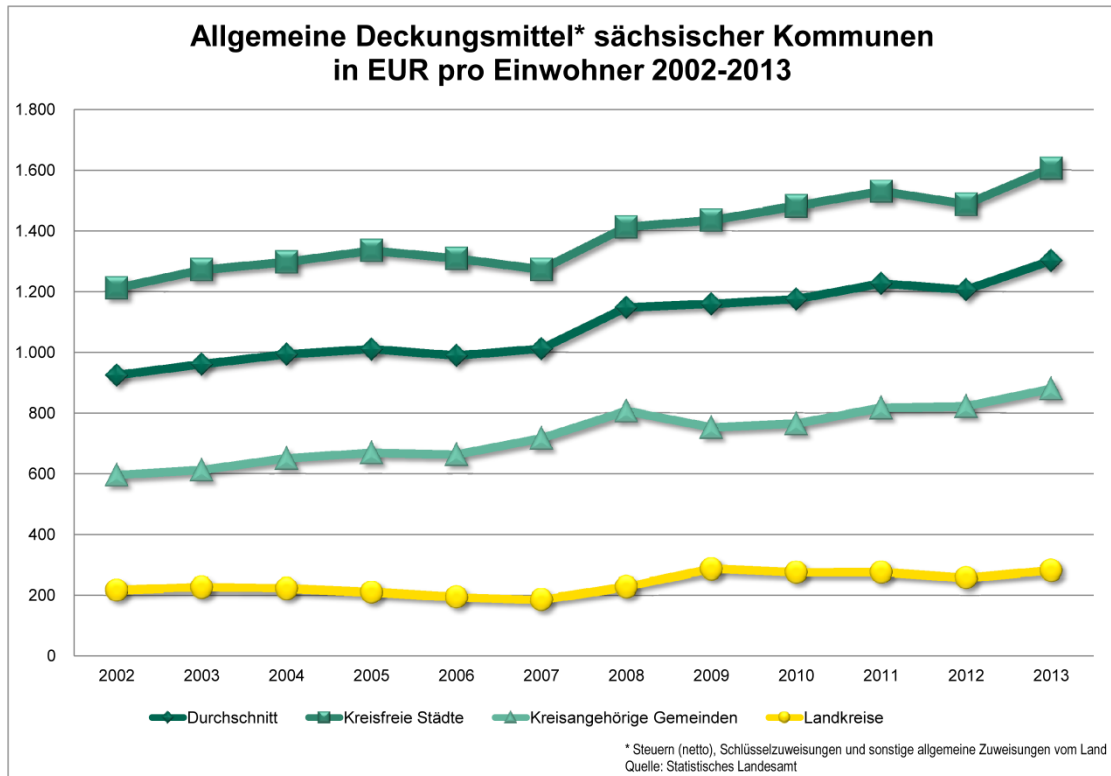
II. Kommunale und staatliche Einnahmen

1. Entwicklung kommunaler und staatlicher Einnahmen



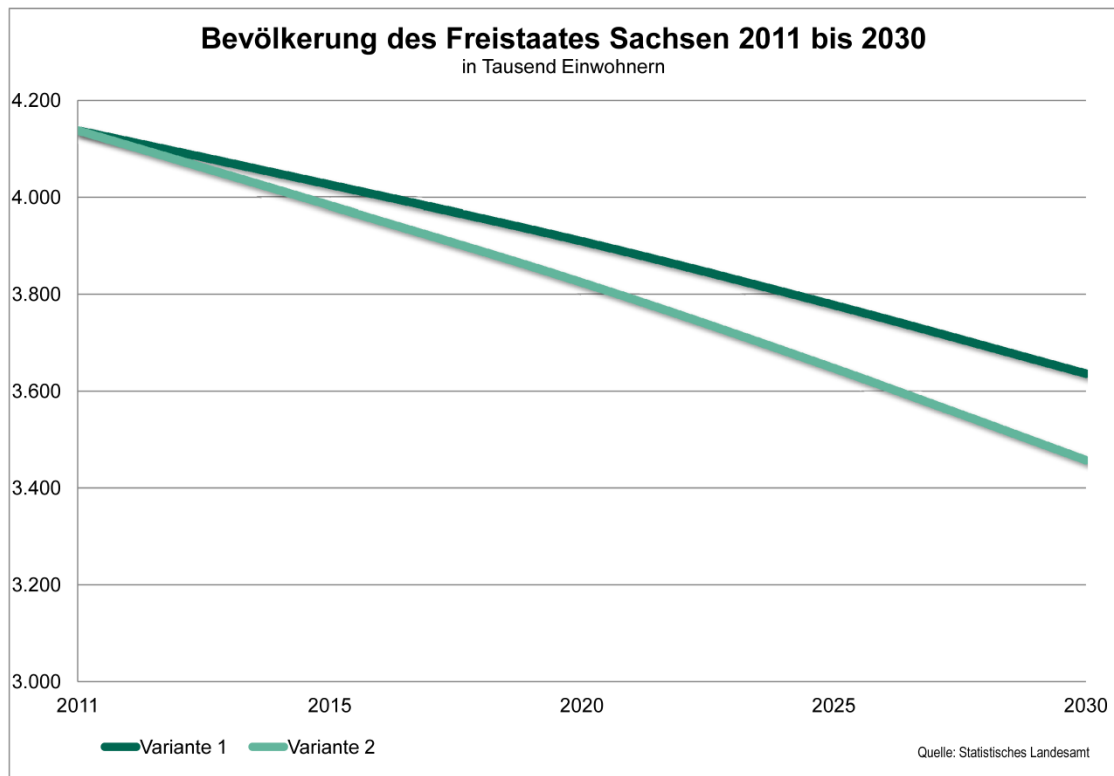
III. Bevölkerungsentwicklung

2. Entwicklung allgemeiner Deckungsmittel sächsischer Kommunen

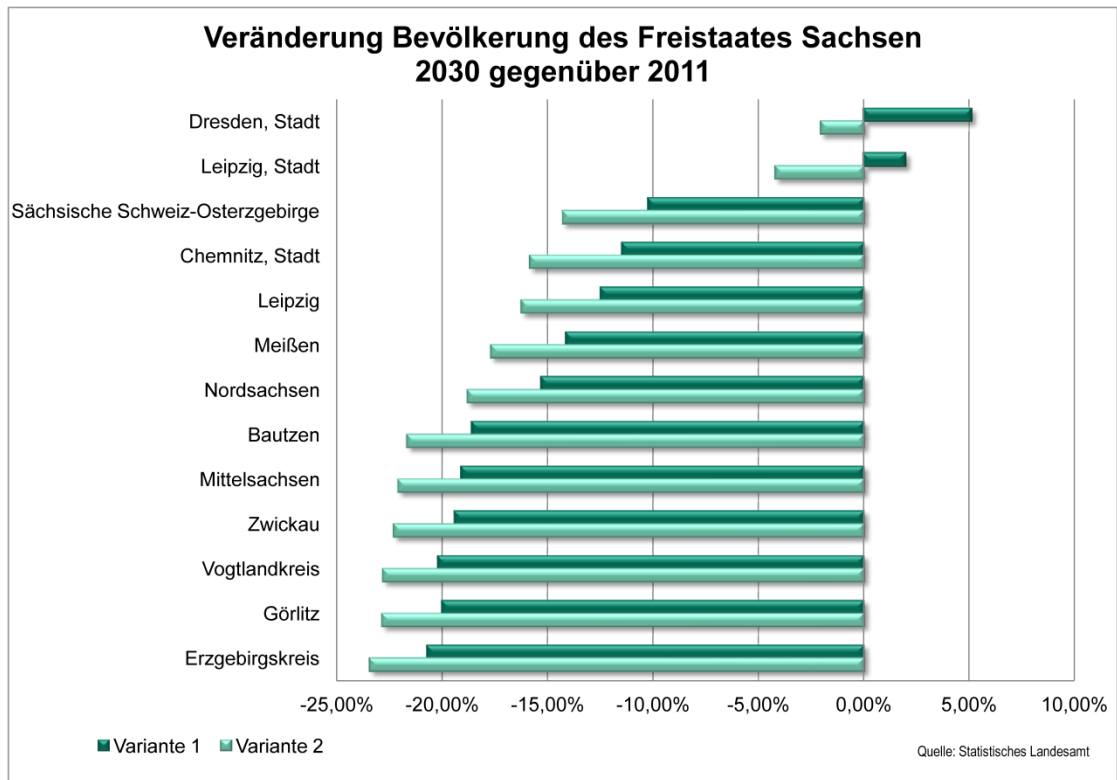


III. Bevölkerungsentwicklung

1. Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2030

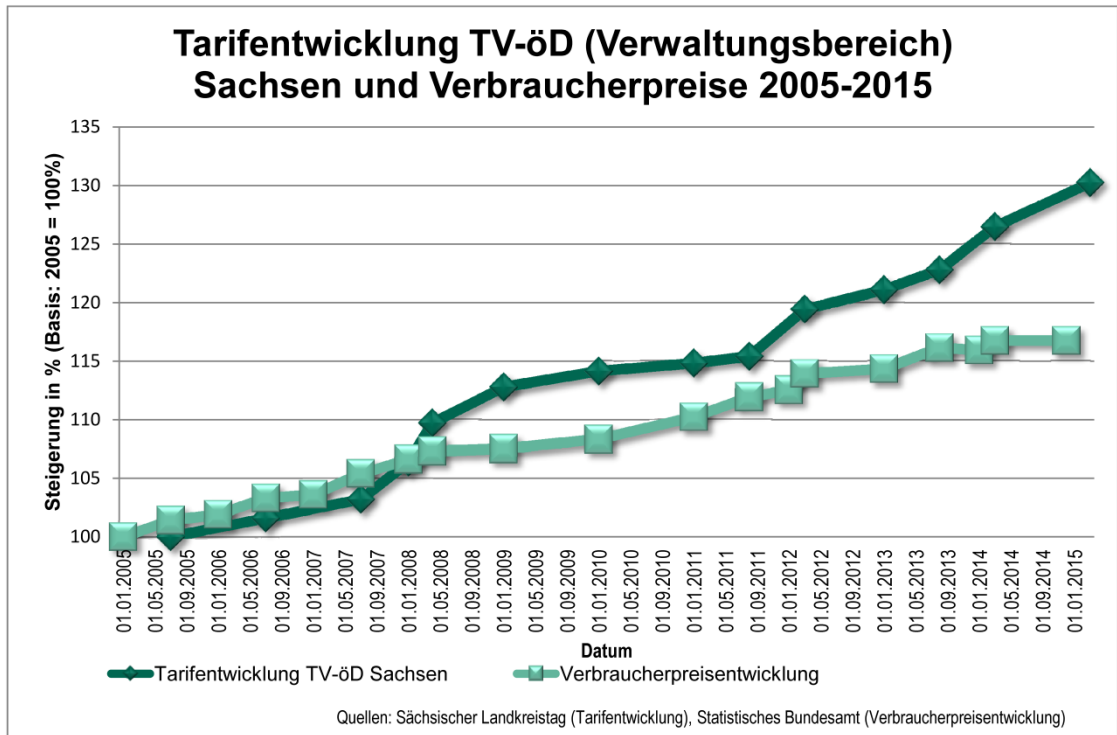


2. Bevölkerungsveränderung im Freistaat Sachsen 2030 gegenüber 2011



IV. Tarifenwicklung und Verbraucherpreise

1. Tarif- und Verbraucherpreisentwicklung



V. Theater und Orchester

2. Mehrkosten bei tarifgerechter Bezahlung

	Jährlicher Mehrbedarf bei Angleichung an Flächentarif
Gerhart-Hauptmann-Theater Görlitz/Zittau	1.616.470 EUR
Erzgebirgische Theater und Orchester Annaberg-Buchholz	1.500.000 EUR
Theater Plauen-Zwickau	2.000.000 EUR
Chursächsische Philharmonie Bad Elster	82.500 EUR
Vogtland Philharmonie Greiz Reichenbach	1.100.000 EUR
Elbland Philharmonie Riesa	1.200.000 EUR
Leipziger Sinfonieorchester Böhlen	743.612 EUR
Sächsische Bläserphilharmonie Bad Lausick	790.510 EUR
Summe (jährlicher Mehrbedarf)	9.033.092 EUR

Quelle: Abfrage der Kultursekretariate vom März 2015 bei Theatern/Orchestern

V. Theater und Orchester

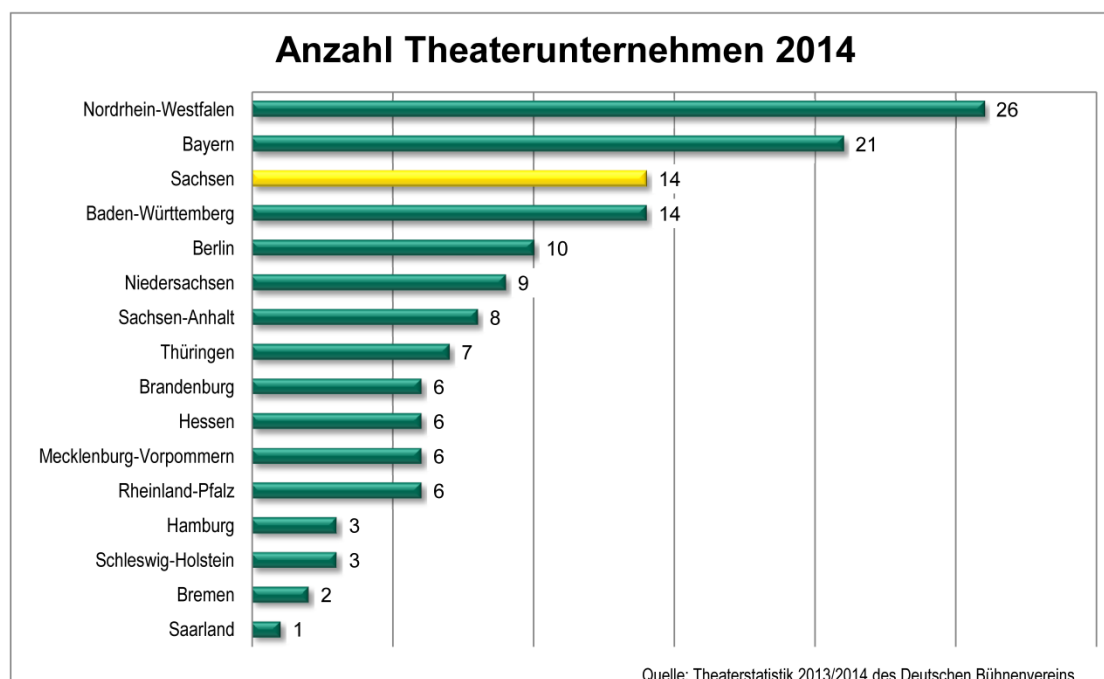
1. Institutionelle Kulturraum-Zuschüsse für Theater und Orchester (Durchschnitt 2009-2014)

	Darst. Kunst*	Musik-pflege	Musik-schu-len	Mu-seen	Zoos	Biblio-theken	Sozio-kultur	Kultur-zentren	Heimat-pflege	Bildende Kunst	Film	Sonst.
Erzgebirge-Mittelsachsen	66%	< 1%	7%	8%	1%	6%	1%	7%	1%	< 1%	0%	1%
Leipziger Raum	75%	1%	0%	5%	0%	1%	14%	2%	0%	0%	0%	3%
MEI-Sächs. Schw.-Ostergeb.	46%	0%	19%	16%	1%	0%	2%	15%	0%	< 1%	0%	0%
Oberlausitz-Niederschlesien	59%	0%	4%	14%	7%	14%	3%	0%	0%	0%	0%	0%
Vogtland-Zwickau	59%	1%	7%	19%	< 1%	7%	4%	< 1%	0%	1%	0%	2%
Chemnitz	63%	< 1%	3%	18%	< 1%	12%	1%	< 1%	< 1%	1%	< 1%	< 1%
Dresden	33%	26%	2%	15%	4%	10%	2%	2%	< 1%	< 1%	< 1%	4%
Leipzig	57%	18%	3%	10%	3%	7%	1%	< 1%	< 1%	< 1%	< 1%	< 1%

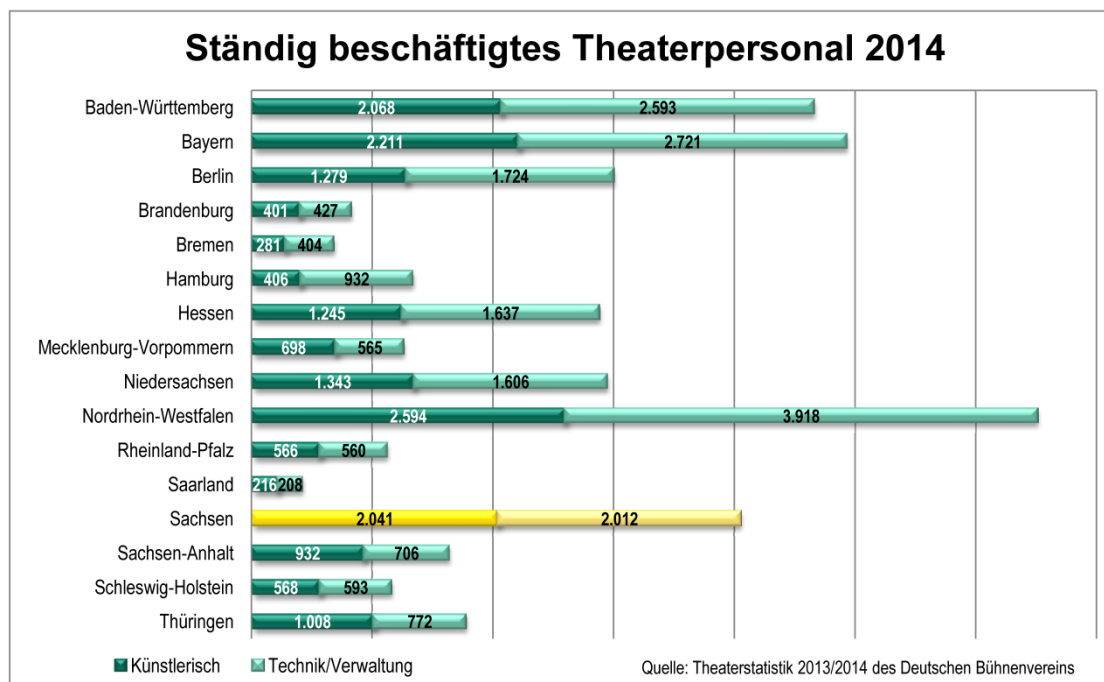
* incl. Theater und Orchester

Quelle: Abfrage des SMWK vom 24.09.2014 bei den Kulturräumen

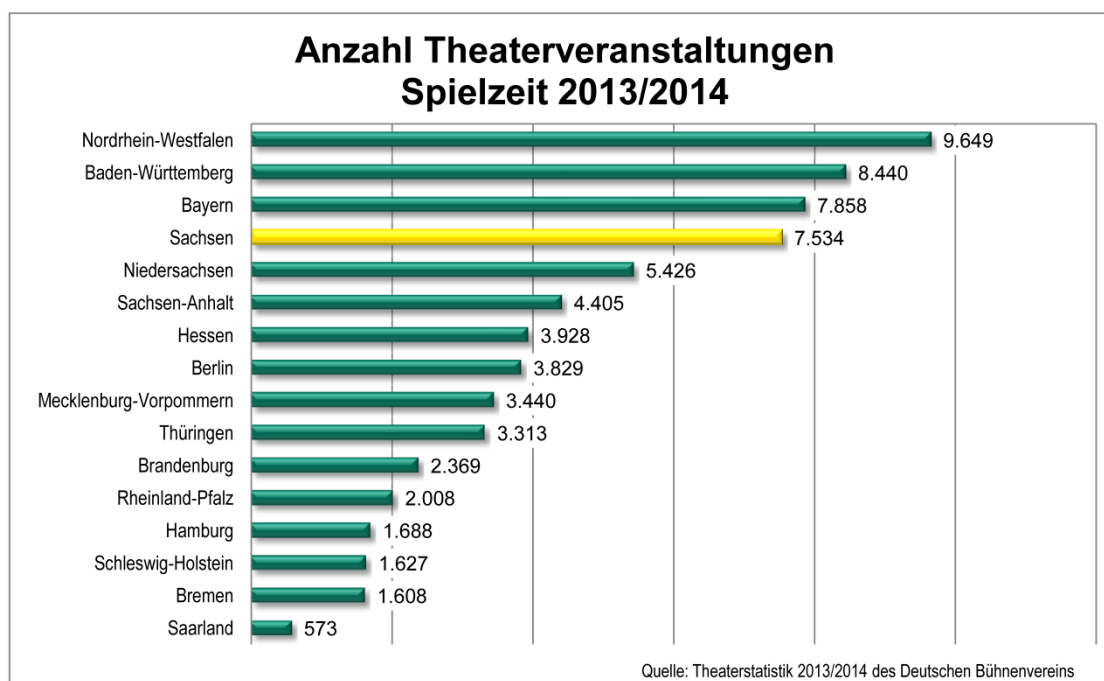
2. Anzahl Theaterunternehmen im Ländervergleich



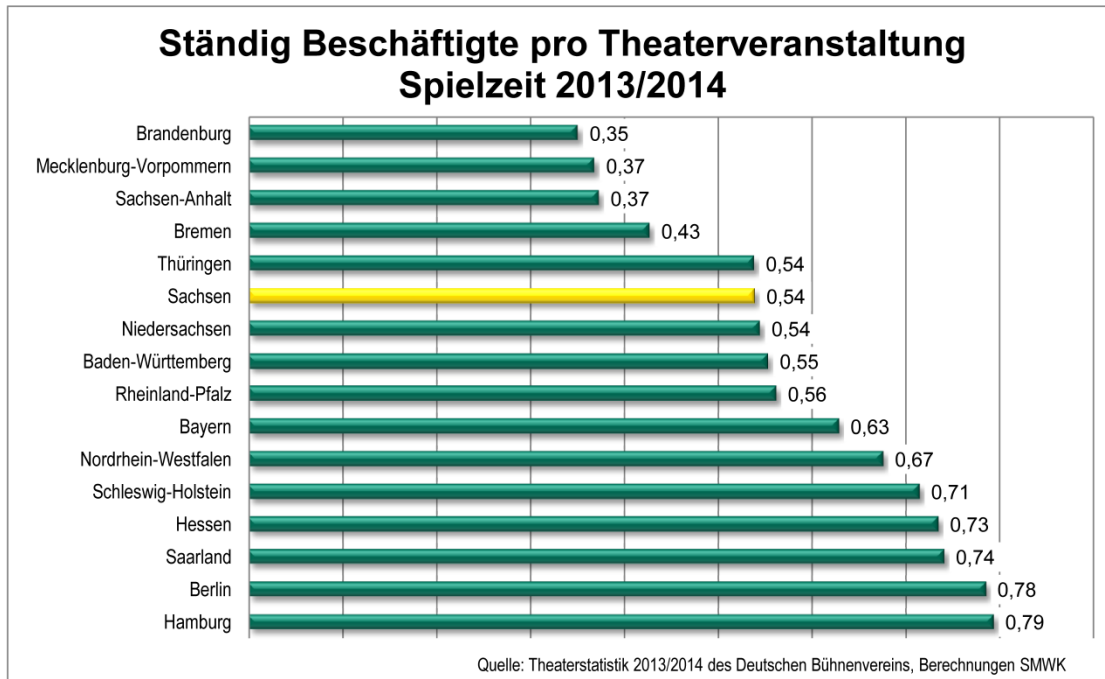
3. Ständig beschäftigtes Theaterpersonal im Ländervergleich



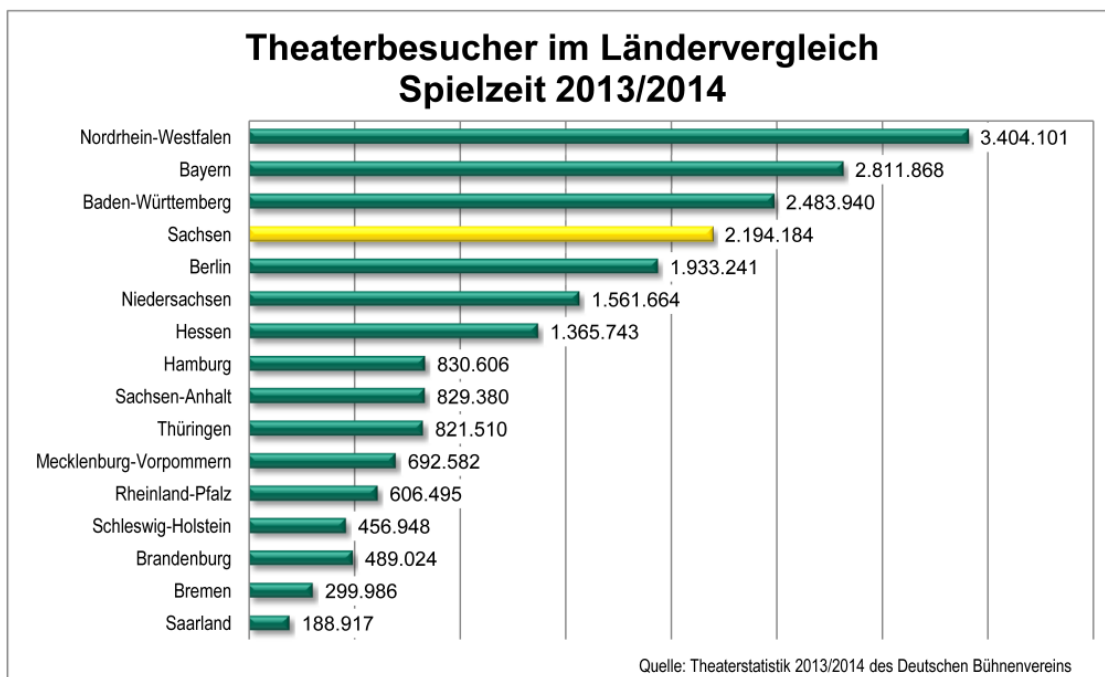
4. Anzahl Theaterveranstaltungen im Ländervergleich



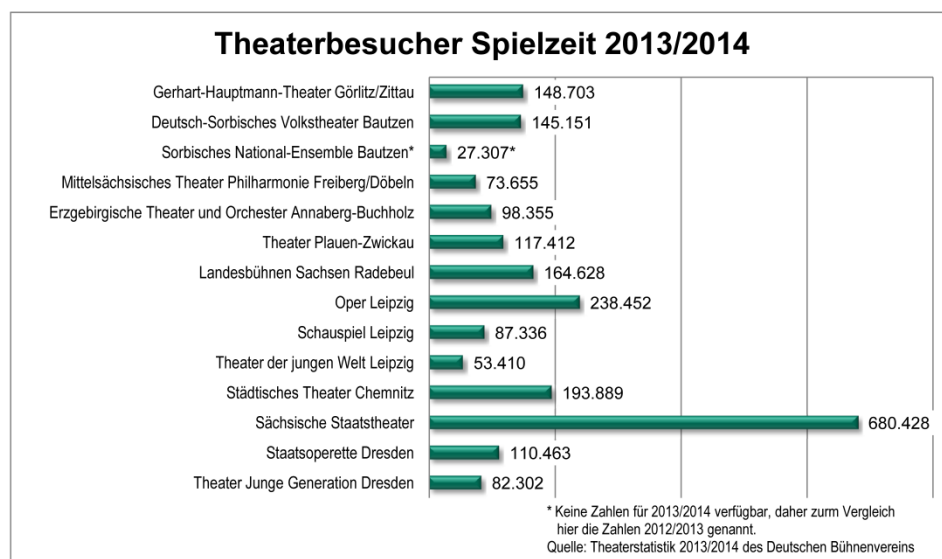
5. Ständige Theaterbeschäftigte pro Veranstaltung im Ländervergleich



6. Theaterbesucher im Ländervergleich



7. Theaterbesucher in Sachsen



8. Besucher kommunal getragener Theater und Orchester in ländlichen Kulturräumen

	Oper	Tanz	Operette	Musical	Schau- spiel	Konzert	Sonstige*	Platzkapa- zität Gro- ßes Haus	Gastspiele auswärts
Gerhardt-Hauptmann-Theater Görlitz/Zittau	8.277	5.575	2.657	7.006	30.167	27.579	56.270	GR: 500 ZI: 433	11.172
Deutsch-Sorbisches Volkstheater Bautzen	1.882	2.457	0	0	53.963	3.704	64.936	388	18.209
Sorbisches National-Ensemble Bautzen	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	120	k. A.
Mittelsächsisches Theater Phil- harmonie Freiberg/Döbeln	6.006	1.306	7.769	3.367	11.643	15.243	27.356	FG: 295 DL: 231	965
Erzgebirgische Theater und Orchester Annaberg-Buchholz	6.953	0	4.243	9.923	16.244	8.226	32.206	291 Aue: 568	21.560
Theater Plauen-Zwickau	14.092	6.681	5.942	10.595	19.009	15.115	43.173	PL: 434 Z: 384	2.805
Chursächsische Philharmonie Bad Elster**	0	0	0	0	0	150.500	0	494***	16.000
Landesbühnen Sachsen Radebeul	12.761	4.221	1.814	6.339	24.494	2.307	42.839	401	68.085
Elbland-Philharmonie Riesa	0	0	0	0	0	54.220	0	782***	38.202
Leipziger Sinfonieorchester Böhlen	0	0	0	0	0	4.398	0	765***	26.140
Sächsische Bläserphilharmonie Bad Lausick	0	0	0	0	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Vogtland Philharmonie Greiz Reichenbach	0	0	0	0	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Summe	49.971	20.240	22.425	37.230	155.520	99.5091 30.792	266.780	-	187.138
Zum Vergleich:									
Sächsische Staatstheater	230.796	72.233	0	0	228.463	68.143	5.823	SSH: 786 SSO: 1.309	63.389

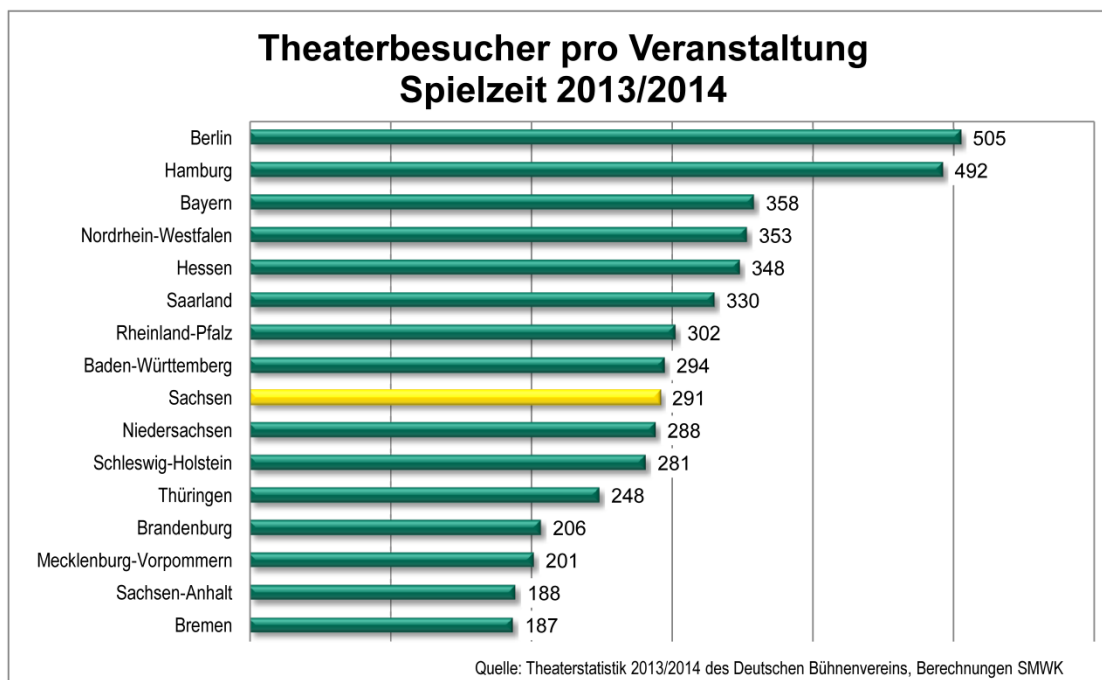
* Kinder- und Jugendtheater, Figurentheater, sonstige Veranstaltungen

** Sonderfall; Angaben bei Summenbildung nicht berücksichtigt.

*** Angabe aus dem Internet-Auftritt der Einrichtung

Quelle: Deutscher Bühnenverein, Theaterstatistik 2013/2014

9. Theaterbesucher pro Veranstaltung im Ländervergleich



10. Kennzahlen für die Oper Leipzig und die Sächsische Staatsoper Dresden

	Zuschuss		Zahl der Vorstellungen		Zahl der Besucher	
	absolut (TEUR)	je Zuschauer (EUR)	Oper	Tanz	Oper	Tanz
Oper Leipzig	40.408,0	196,03 (*)	94 (*)	58 (*)	60.416 (*)	40.245 (*)
Sächsische Staatsoper Dresden	45.400,0	117,30 (104,82)	181 (212)	72 (75)	183.337 (227.121)	67.497 (72.233)

* Keine Angabe, weil nur Besucherzahlen aus Rumpfwirtschaftsjahr vorliegen, was zu verfälschter Darstellung führen würde.

Quellen:

Zuschuss: Haushaltspläne 2012 der Stadt Leipzig und des Freistaates Sachsen (Staatsoper incl. den Sparten Konzerte und Junge Szene)

Zuschauer/Anzahl Vorstellungen: Deutscher Bühnenverein, Theaterstatistik, Spielzeiten 2011/2012 und (in Klammern) 2012/2013

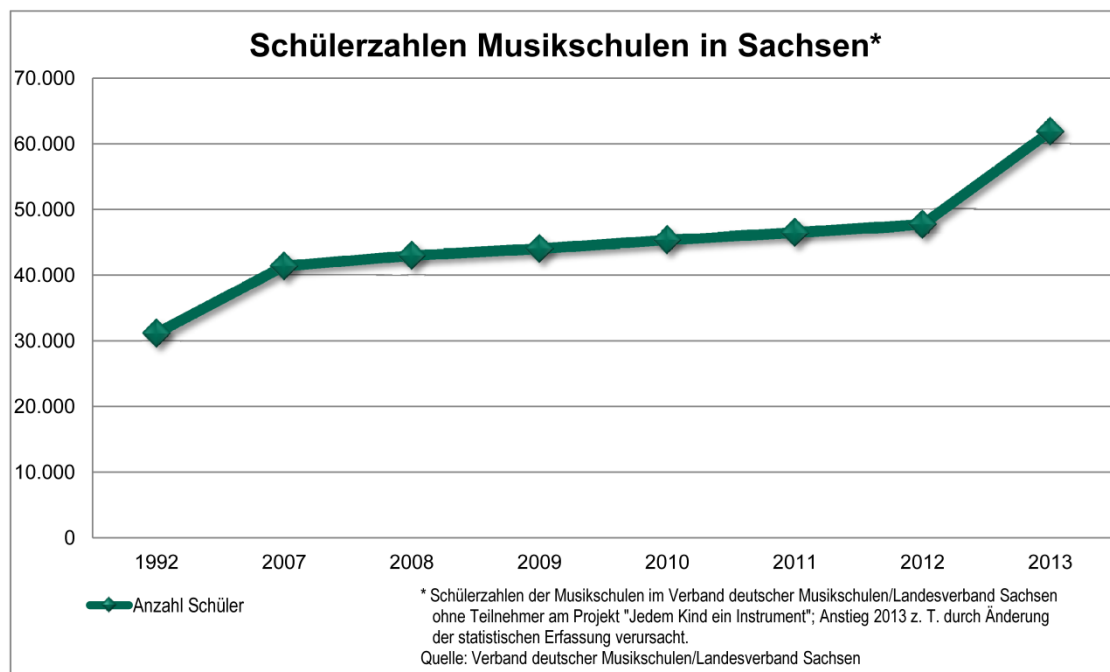
Hinweise:

Gesamtzuschauer Oper Leipzig Spielzeit 2011/2012: 206.127; Spielzeit 2012/2013 (nur Rumpfwirtschaftsjahr wg. Anpassung Wirtschaftsplan): 80.845

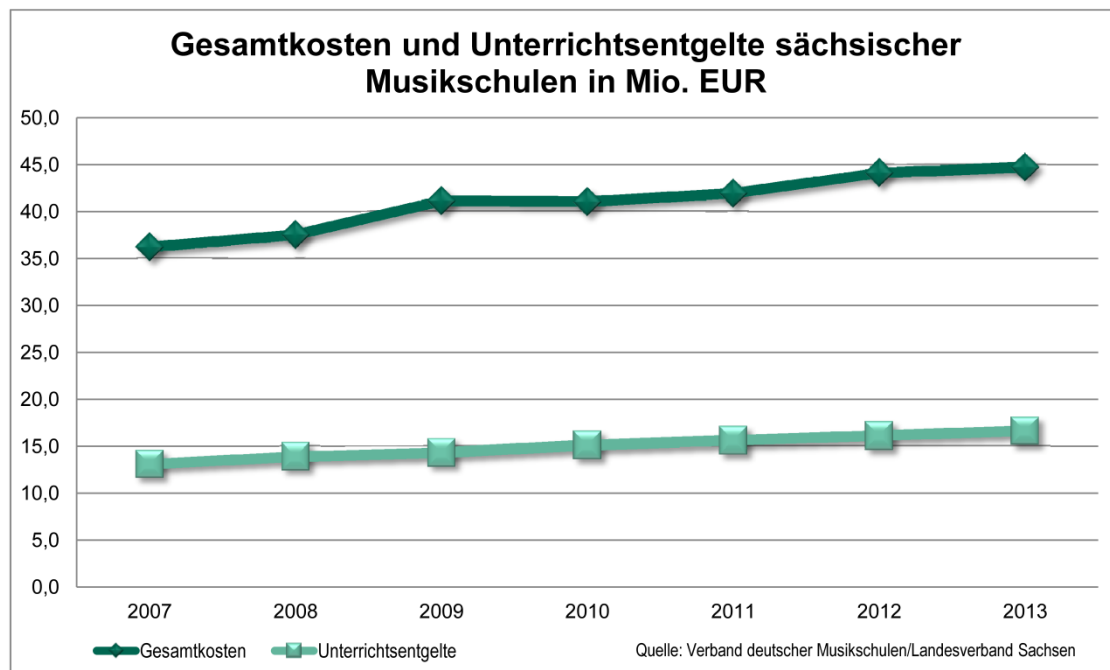
Gesamtzuschauer Sächsische Staatsoper Spielzeit 2011/2012: 387.044; 2012/2013: 433.109

VI. Musikschulen

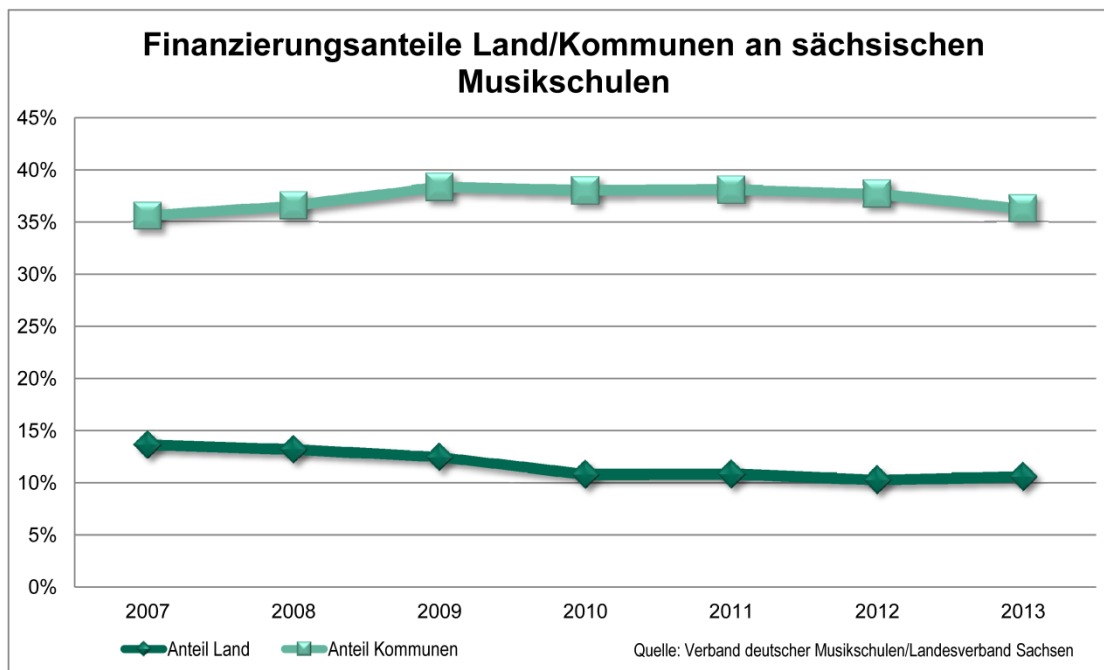
1. Entwicklung der Schülerzahlen an Musikschulen in Sachsen



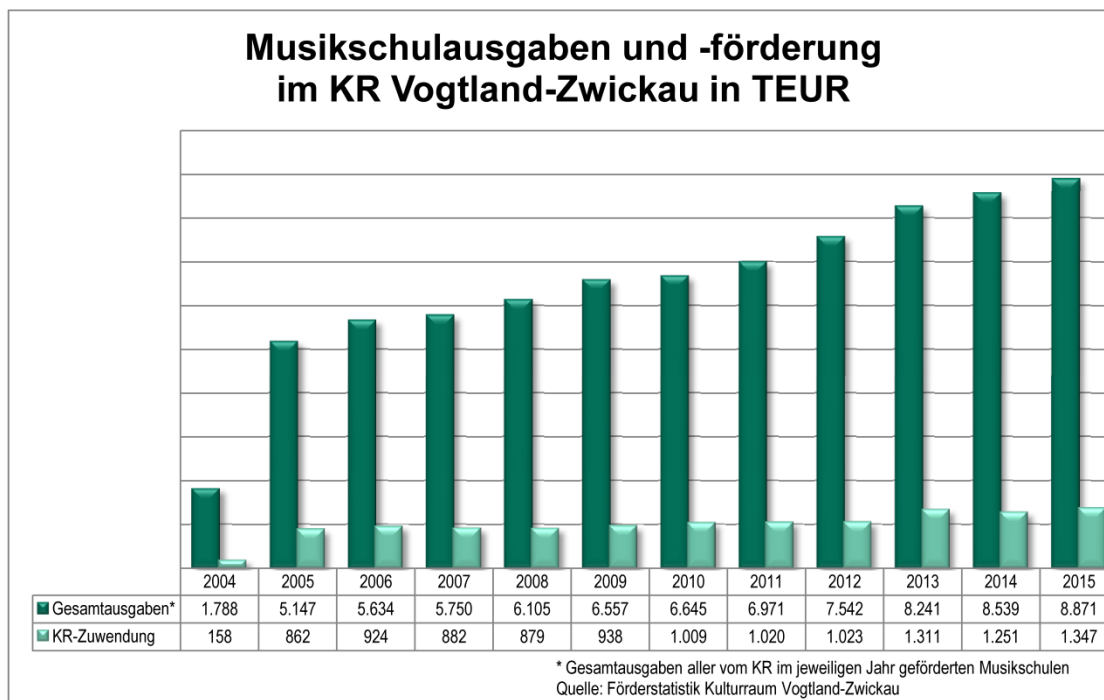
2. Entwicklung Gesamtkosten und Unterrichtsentgelte sächsischer Musikschulen



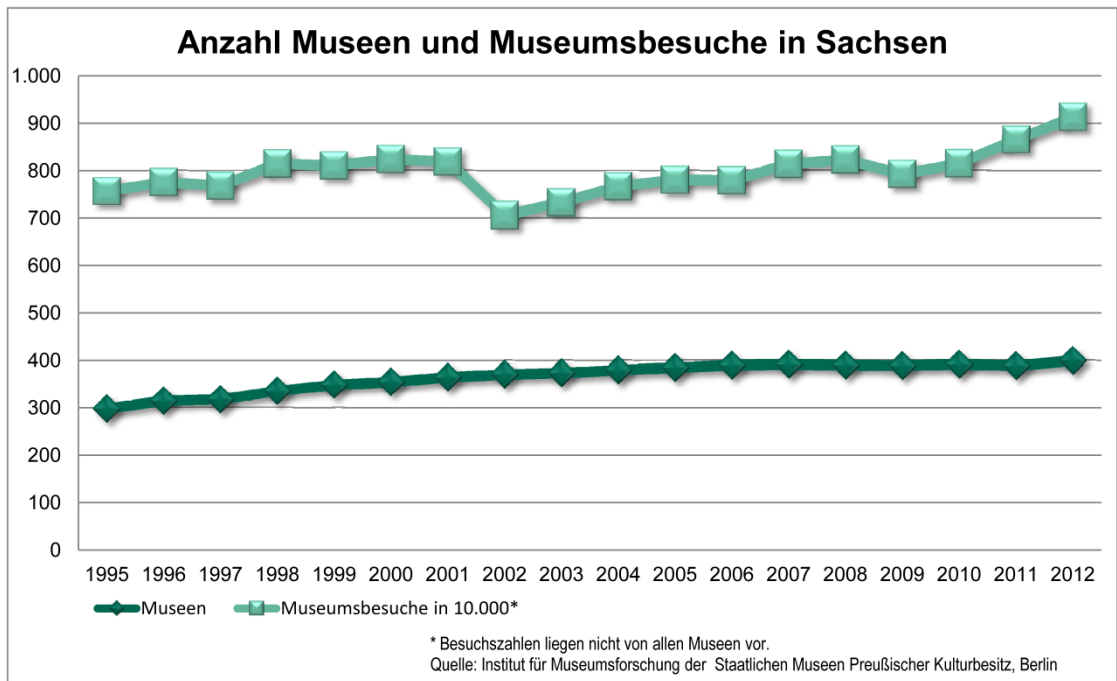
3. Entwicklung Finanzierungsanteile Land/Kommunen an sächsischen Musikschulen



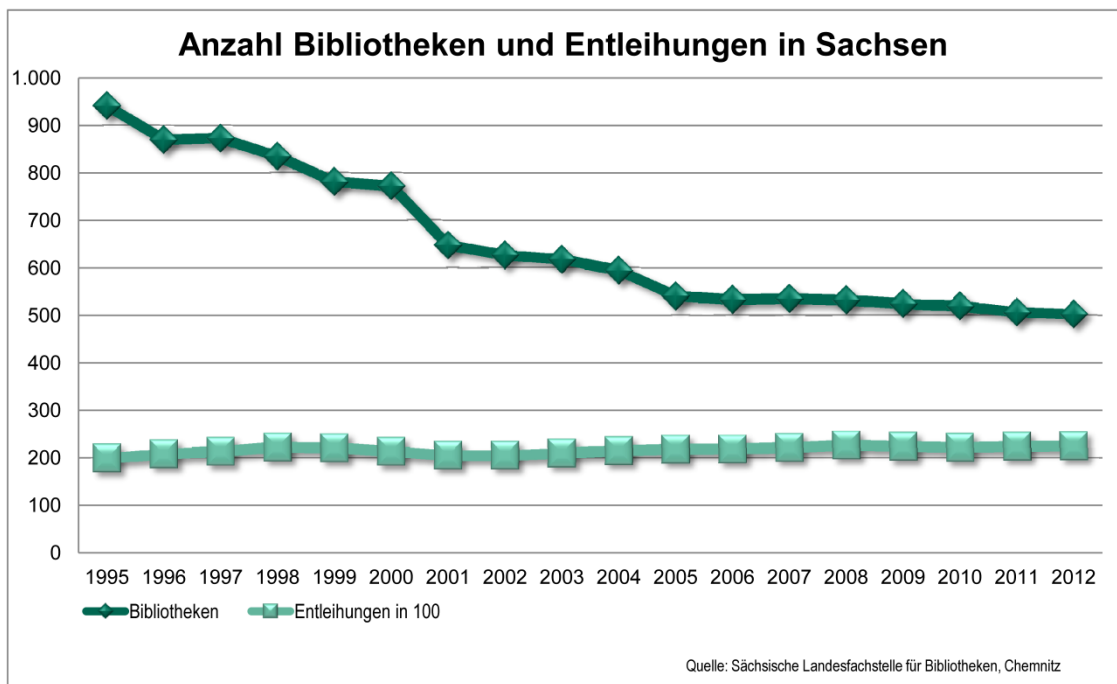
4. Exemplarisch: Entwicklung von Musikschulausgaben und Kulturräumförderung im Kulturräum Vogtland-Zwickau



VII. Museen



VIII. Bibliotheken



IX. Kultur und Tourismus

