

Prüfbericht

Förderungen der Abteilung Kultur (IIc)

	Zusammenfassung	5
1	Rahmenbedingungen	11
1.1	Rechtliche Grundlagen — 11	
1.2	Politische Grundlagen — 16	
2	Organisation	19
2.1	Aufgaben der Abteilung — 19	
2.2	Aufbauorganisation und Personal — 24	
2.3	Steuerung und Kontrolle — 28	
3	Fördermitteleinsatz	33
3.1	Gebärungsentwicklung — 33	
3.2	Förderungsnehmer — 40	
4	Förderungsabwicklung	47
4.1	Förderprozess — 47	
4.2	Fachliche Beurteilung — 54	
	Weitere Informationen	59
	Vorlage an den Landtag und die Landesregierung — 59	
	Abkürzungsverzeichnis — 60	

Zusammenfassung

Kulturenquete zur Verdeutlichung der Zielrichtung der Kulturförderung nutzen

Das Land misst Kunst und Kultur einen hohen Stellenwert bei. Mit seiner Förderung strebt es die Schaffung von guten Rahmenbedingungen für das kulturelle Leben an. Die Rechtsgrundlagen sind im Sinne der Freiheit, Unabhängigkeit und Vielfalt bewusst allgemein gehalten. Der Förderungspolitik kommt daher eine wichtige Konkretisierungsaufgabe zu. Durch Festlegung einer mittel- bis langfristigen Entwicklungsstrategie kann die Zielrichtung der Kulturförderung noch verdeutlicht werden. Basierend auf der geplanten Kulturenquete im Jahr 2015 sind entsprechende Leitlinien und Rahmenziele zu erarbeiten. Diese sollen als Grundlage zur Vergabe der Fördermittel und zur Evaluierung der Wirksamkeit dienen. Die Aussagekraft des Kulturberichts kann mittels Darstellung von Ausgabenentwicklungen und deren Verknüpfung mit den politischen Zielsetzungen erhöht werden. Auch eine regelmäßige Analyse nach Empfängergruppen ist sinnvoll.

Großteil des Fördervolumens konzentriert sich auf wenige Einrichtungen

In den Jahren 2009 bis 2013 betragen die Förderungsausgaben der Abteilung Kultur (IIc) insgesamt € 85 Mio. Die Hälfte davon entfiel auf zwei Kultureinrichtungen mit Landesbeteiligung. Die andere Hälfte war den Bregenzer Festspielen sowie weiteren Förderungsmaßnahmen zuzuordnen. Deren finanzielle Schwerpunkte bildeten die Sparten Musik, Kulturinitiativen und Zentren sowie Darstellende Kunst. Im Prüfungszeitraum erhöhten sich die Fördermittel um 20 Prozent. Der Anstieg war größtenteils auf infrastrukturelle, aber auch programmatische Entwicklungen der KUGES zurückzuführen. Im Jahr 2013 bezuschusste die Kulturabteilung fast 500 Institutionen oder Personen mit mehr als € 19 Mio. Die meisten Förderungszusagen lagen in der Bandbreite von € 500 bis € 4.000. Die Zuteilung der Fördermittel weist eine hohe Beständigkeit auf. Von mehrjährigen Förderungsvereinbarungen wird bisher wenig Gebrauch gemacht. Unter klaren Bedingungen können sie Planbarkeit, Steuerbarkeit sowie Wirksamkeit der Förderungsvergabe erhöhen. Weiters sind inhaltliche Überschneidungen zu anderen Förderungsbereichen zu klären.

Flexibles Abteilungsbudget erfordert verstärkte Steuerung

Im Zuge der Wirtschaftskrise und Steuerreform erhöhte sich im Jahr 2010 die Kreditbindung auf bestimmte Ermessensausgaben. Im selben Jahr sanken die ausbezahlten Fördermittel auf das niedrigste Niveau im Prüfungszeitraum. Dies führte zu Kritik in der Kulturszene. Seither werden Förderungen in voller Höhe

ohne Einschränkung um die Kreditbindung zugesagt. Gleichzeitig wurde der Kulturabteilung größere Flexibilität in der Budgetverwaltung eingeräumt. Im Sinne eines Globalbudgets erweiterte sich die gegenseitige Deckungsfähigkeit ihrer Voranschlagstellen. Die Umgliederung von einzelnen Haushaltsstellen in den Pflichtbereich bewirkte zudem eine Erhöhung der direkt verfügbaren Budgetmittel. Durch die geänderte Vorgehensweise verschaffte das Land den Förderungsnehmern höhere Planungssicherheit. Die getroffenen Maßnahmen schränkten aber das Instrument der Kreditbindung ein. Sie erfordern jedenfalls eine verstärkte Steuerung. Dafür sind Budgetüberwachung und Leistungsvereinbarung zu verbessern.

Optimierungspotenziale in der Förderungsabwicklung vorhanden

Die Aufgaben der Kulturabteilung umfassen ein breites Leistungsspektrum. Seit Jänner 2013 steht sie unter neuer Leitung. Der Abteilungsvorstand führte eine Organisationsentwicklung durch und setzte erste Impulse. Die Mitarbeiter wickeln die Förderungen engagiert ab. Die bisherige Art der Förderungsverwaltung ist jedoch mit Nachteilen behaftet. Ein neues IT-System wird die Abwicklung künftig erleichtern und die Dokumentation standardisieren. Dies lässt zudem eine Effizienzsteigerung erwarten. Der Abteilungsvorstand ist gefordert, die allgemeinen Standards zur Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung zu spezifizieren und auf eine einheitliche organisatorische Abwicklung von Veranstaltungsbesuchen zu achten. Auch Buchungsfehler sind zu vermeiden. Die zahlreichen Antragsformulare sind unübersichtlich und können eine bürokratische Einstiegsbarriere darstellen. Sie sollten konsolidiert werden. Vorlagen für Förderungsnehmer stellen eine einheitliche Qualität der Abrechnung sicher und ermöglichen einen direkten Plan-Ist-Vergleich.

Förderungskriterien ausbauen und Transparenz sicherstellen

Bei der Beurteilung der künstlerischen Qualität wird die Fachabteilung durch Kunstkommissionen unterstützt. Deren Besetzung mit periodisch wechselnden Experten lässt eine hohe Treffsicherheit und Qualität der Förderungsempfehlung erwarten. Die Einbindung der Kunstkommissionen ist je nach Sparte unterschiedlich und hängt im Wesentlichen von der Handhabung der Jahresförderungen ab. Ihre Beteiligung wird derzeit forciert. Die Kriterien zur Beurteilung der Förderungswürdigkeit und Förderhöhe sind auszubauen und als fundierte Arbeitsgrundlage durchgängig zu implementieren. Sie sichern die Gleichbehandlung der Antragsteller und erhöhen die Nachvollziehbarkeit. Überdies ist ein möglichst einfacher Zugang zu weiterführenden Förderungsinformationen zu gewährleisten. Dazu sind auch Mindestinhalte von Förderrichtlinien zu überprüfen.

Empfehlungen

Rahmenbedingungen

1. Förderrichtlinien sind auf Konkretisierungsbedarf und zweckmäßige Mindestinhalte zu überprüfen (Punkt 1.1, Rechtliche Grundlagen, Seite 11).
2. Transparenz und Zugänglichkeit der Förderungsinformationen sind durchgängig sicherzustellen (Punkt 1.1, Rechtliche Grundlagen, Seite 11).
3. Beratungsfunktion des Beirats für sonstige kulturelle Angelegenheiten ist stärker zu nutzen (Punkt 1.1, Rechtliche Grundlagen, Seite 11).
4. Beirat und Kunstkommissionen sind besser zu vernetzen (Punkt 1.1, Rechtliche Grundlagen, Seite 11).
5. Strategische Leitlinien und Rahmenziele der Kulturförderung sind zeitnah auf Basis der Kulturenquete zu spezifizieren (Punkt 1.2, Politische Grundlagen, Seite 16).

Organisation

6. Erstellung des Kulturberichts ist zu optimieren und dessen Aussagekraft zu erhöhen (Punkt 2.1, Aufgaben der Abteilung, Seite 19).
7. Einheitliche Handhabung der Veranstaltungsbesuche durch Mitarbeiter ist sicherzustellen (Punkt 2.1, Aufgaben der Abteilung, Seite 19).
8. Besuchte Veranstaltungen sind mit Hilfe eines Fragebogens inhaltlich zu bewerten und zu dokumentieren (Punkt 2.1, Aufgaben der Abteilung, Seite 19).
9. Fachliche und methodische Fähigkeiten der Mitarbeiter sind gezielt weiterzuentwickeln (Punkt 2.2, Aufbauorganisation und Personal, Seite 24).
10. Wissenstransfer innerhalb der Abteilung Kultur (IIc) ist sicherzustellen (Punkt 2.2, Aufbauorganisation und Personal, Seite 24).
11. Leistungsvereinbarung ist weiter zu verbessern (Punkt 2.3, Steuerung und Kontrolle, Seite 28).
12. Ausreichende Rotation bei der Buchungsfreigabe ist sicherzustellen (Punkt 2.3, Steuerung und Kontrolle, Seite 28).
13. Kreditoren-Dubletten sind zu vermeiden und eine zutreffende Verbuchung ist zu gewährleisten (Punkt 2.3, Steuerung und Kontrolle, Seite 28).
14. Neues Förderungsverwaltungssystem ist konsequent auch für Kontroll- und Steuerungszwecke zu nutzen (Punkt 2.3, Steuerung und Kontrolle, Seite 28).

Fördermitteleinsatz

15. Für die Budgetüberwachung sind Ausgaben verstärkt mit Planbuchungen bzw. Vormerkungen zu verknüpfen (Punkt 3.1, Gebarungsentwicklung, Seite 33).
16. Entwicklung der Förderausgaben nach Empfängergruppen ist regelmäßig zu analysieren und darzustellen (Punkt 3.1, Gebarungsentwicklung, Seite 33).
17. Vor- und Nachteile sowie Bedingungen von mehrjährigen Fördervereinbarungen sind zu prüfen (Punkt 3.2, Förderungsnehmer, Seite 40).
18. Inhaltliche Überschneidungen zwischen verschiedenen Förderungsbereichen sind zu analysieren und Zuständigkeiten zu klären (Punkt 3.2, Förderungsnehmer, Seite 40).

Förderungsabwicklung

19. Antragsformulare sind zu konsolidieren sowie Vorlagen zur Abrechnung einzuführen (Punkt 4.1, Förderprozess, Seite 47).
20. Zur Einhaltung der Kontrollstandards sind abteilungsspezifische Vorgaben festzulegen (Punkt 4.1, Förderprozess, Seite 47).
21. Rückforderungen sind förderfallbezogen durchzuführen (Punkt 4.1, Förderprozess, Seite 47).
22. Förderungskriterien sind auszubauen und Maßstäbe zur fachlichen Beurteilung als Arbeitsgrundlage durchgängig zu implementieren (Punkt 4.2, Fachliche Beurteilung, Seite 54).

Kenndaten

Gebarungsentwicklung der Abteilung Kultur (IIc)

der Jahre 2009 bis 2013

in Tsd. €

	2009	2010	2011	2012	2013
--	------	------	------	------	------

Kulturförderung nach LIKUS

Museen, Archive, Wissenschaft	5.748	5.552	5.404	6.269	7.488
Darstellende Kunst	3.168	3.323	3.671	3.851	4.770
Großveranstaltungen	1.993	1.993	1.993	1.993	1.993
Musik	1.453	1.363	1.369	1.475	1.425
Kulturinitiativen, Zentren	1.053	1.046	1.131	1.294	1.264
Bildende Kunst, Foto	706	689	598	596	571
Baukulturelles Erbe	735	360	921	800	561
Literatur und Landeskunde	409	330	324	297	293
Film, Kino, Video	152	123	136	188	191
Heimat- und Brauchtumspflege	179	183	203	192	188
Internationaler Kulturaustausch	33	42	39	47	63
Sonstige Förderungen*	592	589	595	625	640
Gesamt	16.221	15.593	16.384	17.627	19.447

Jährlicher Personalstand**

Mitarbeiter	6,08	6,75	7,00	7,92	7,75
Vollzeitäquivalente	5,20	5,04	5,53	5,98	6,20

* Zentrale Dienste der KUGES und Stiftung Kloster Viktorsberg

** ohne Lehrlinge und Praktikanten

Quelle: Kulturberichte, VBK; Berechnungen Landes-Rechnungshof; Anpassungs- und Rundungsdifferenzen

1 Rahmenbedingungen

1.1 Rechtliche Grundlagen

Das Kulturförderungsgesetz trägt durch seine offene Zielsetzung der Freiheit, Unabhängigkeit und Vielfalt des kulturellen Lebens Rechnung. Auch die Richtlinien enthalten weitgehend nur allgemeine Bestimmungen. Transparenz und Zugänglichkeit der Förderungsinformationen sind zu erhöhen. Die Beratungsfunktion des Beirats ist stärker zu nutzen.

Situation Vorarlberg bekennt sich zur Freiheit, Unabhängigkeit und Vielfalt des kulturellen Lebens. Der Kulturauftrag ist in der Landesverfassung verankert und wird durch das Kulturförderungsgesetz sowie verschiedene Förderrichtlinien ergänzt. In diesen verpflichtet sich das Land, die Kunst und Kultur in oder mit Bezug zu Vorarlberg als Träger von Privatrechten zu fördern.

Kulturförderungsgesetz Das geltende Kulturförderungsgesetz trat im Jahr 2009 in Kraft. Sein Ziel ist die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für das kulturelle Leben. Dabei ist auf die Vielfalt in seinen regionalen und überregionalen Zusammenhängen Bedacht zu nehmen. Inhaltliche Schwerpunkte bilden die Gegenwartskunst sowie die Erschließung des kulturellen Erbes. Auch für die Teilhabe am kulturellen Geschehen sowie für die öffentliche Auseinandersetzung mit Kunst sind günstige Rahmenbedingungen anzustreben. Das Land fördert kulturelle Einrichtungen und Verbände, Projekte und Programme von Kulturveranstaltern sowie künstlerische Leistungen von Personen. Weiters betreibt oder beteiligt es sich an kulturellen Einrichtungen.

Das Gesetz entstand in Folge der Landtagsenquete 2005 mit Kulturschaffenden sowie Fachexperten und löste jenes aus dem Jahr 1974 ab. Wesentliche Neuerungen waren das offenere Kulturverständnis und die Festschreibung des Förderungsziels. Es sieht auch die Möglichkeit von Mehrjahresförderungen vor und betont Objektivität sowie Transparenz im Förderprozess. Hierzu regelt es die Veröffentlichung eines Kulturberichts, bestärkt die Einbindung von Fachgremien zur Beratung der Landesregierung und enthält Bestimmungen zur Erlassung von Förderrichtlinien. Überdies verpflichtet das Gesetz die Landesregierung, die näheren Rahmenbedingungen für die Erlangung der Förderung bekanntzugeben.

Förderrichtlinien	<p>Derzeit gibt es drei spezielle Richtlinien zur Kulturförderung. Diese sind die Richtlinie zur Förderung von künstlerischen Leistungen (Kunstförderrichtlinie), die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Pflege des kulturellen Erbes (Kulturelles Erbe) sowie die Richtlinie zur Förderung von Kunst im öffentlichen Raum (Kunst und Bau). Sie enthalten grundsätzliche Angaben zu Gegenstand, Art und Ausmaß der Förderung sowie zum Verfahren. Darüber hinaus verpflichten sie die Kulturabteilung, die Erreichung und Wirksamkeit der festgelegten Förderungsziele periodisch zu evaluieren. Die Richtlinien wurden von der Landesregierung in Anpassung an das neue Gesetz im April 2011 beschlossen. Die Kunstförderrichtlinie führte vier Richtlinien in einer zusammen. Bei Kulturelles Erbe sowie Kunst und Bau handelte es sich um eine Überarbeitung bzw. Ergänzung von bestehenden Richtlinien.</p> <p>Die Kunstförderrichtlinie wiederholt das Ziel des Gesetzes und führt Förderungskriterien – wie sachliche und persönliche Voraussetzungen oder Bemessungsgrundlagen und Fördersätze – nicht genauer aus. Im Gegensatz dazu sind die Bestimmungen in den Richtlinien Kunst und Bau sowie Kulturelles Erbe teilweise präziser. Diese verfolgen einerseits eine größere Verbreitung von Kunst im öffentlichen Raum und andererseits die Erhaltung des historischen Kulturguts. Für baukulturelle Projekte sind Fördersätze bis zu 30 Prozent der anerkannten Aufwendungen möglich. Eine Differenzierung nach Förderungszweck – wie Jahres-, Projekt- oder Einzelförderung – ist in den geltenden Richtlinien nicht vorgesehen. Weiterführende Informationen zu Förderungen finden sich zum Teil in spezifischen Antragsformularen bzw. auf der Homepage des Landes. Nähere Bestimmungen zur Förderung regional-wirtschaftlicher und touristisch-kultureller Filmprojekte sind in einem Erlass aus dem Jahr 2014 zusammengefasst.</p>
Förderungsaufgaben	<p>Die Richtlinien sehen vor, dass die Zusage einer Förderung schriftlich zu erfolgen hat und Bedingungen bzw. Auflagen enthalten kann. Die Kulturabteilung setzt dies mit einheitlichen Förderungsaufgaben in den Antragsformularen und Hinweisen im Zusageschreiben um. Sie verpflichten den Förderungswerber zu einem Bericht über die Ausführung seines Vorhabens und einer detaillierten Abrechnung. Überdies ist eine Überprüfung durch die Organe des Landes zu ermöglichen. Die Auflagen regeln auch, in welchen Fällen die Förderung verzinst zurückzuerstatten ist und weisen darauf hin, dass eine missbräuchliche Verwendung gerichtlich strafbar ist. Sie enthalten zudem die Einverständniserklärung des Empfängers, dass sein Name und die Förderungssumme im Kulturbericht veröffentlicht werden.</p>

Fachgremien

Die Beratung der Landesregierung in Einzelfragen der Kunstförderung ist Aufgabe von Kunstkommissionen. Sie tagen jeweils viermal pro Jahr und bewerten die künstlerische Qualität der eingereichten Arbeit. Die Mitglieder werden für maximal zwei Funktionsperioden von je drei Jahren durch die Landesregierung bestellt. Im Prüfungszeitraum waren in sechs Kunstbereichen Kommissionen bestehend aus je sechs fachlichen Experten und dem Abteilungsvorstand der Abteilung Kultur (IIc) als Vorsitzenden eingerichtet. Seit Juni 2014 tagt eine neue Kommission für Kulturelles Erbe und Landeskunde. Auch für Kulturinitiativen und Zentren ist die Befassung eines Gremiums in Planung. Das Gesetz sieht vor, dass jede Kunstkommission einmal jährlich in einer allgemein zugänglichen Veranstaltung über ihre Beratungspraxis zu informieren hat. Förderungswerber nutzen dies, um die Kommissionsmitglieder zu Kriterien für Zusage bzw. Ablehnungen zu befragen.

Die Beratung der Landesregierung in grundsätzlichen oder sonst bedeutsamen Fragen der Kulturförderung obliegt dem Beirat für sonstige kulturelle Angelegenheiten mit bisher 15 Mitgliedern. Ihm gehören das zuständige Regierungsmitglied, ein Berichterstatter aus der Kulturabteilung, die Fachvertreter der politischen Parteien im Landtag, je ein Mitglied der Kunstkommissionen sowie drei weitere von der Landesregierung bestellte Experten an. Er tagt in der Regel zweimal jährlich und ist insbesondere vor Erlassung oder Änderung von Förderrichtlinien zu befassen. Nach aktuellen Aussagen von Mitgliedern dient er mehr der Information über laufende Entwicklungen als der aktiven Beratung. Auch wird die Vernetzung der Kunstkommissionen im Beirat derzeit wenig für einen Austausch zwischen den Kunstbereichen genutzt.

Eine Verordnung über die Geschäftsordnung für die Kulturbeiräte und Kunstkommissionen regelt die Einberufung der Sitzungen, die Abstimmung, die Geschäftsbehandlung sowie die Entschädigung der Mitglieder.

Bewertung

Das Kulturförderungsgesetz trägt der Freiheit, Unabhängigkeit und Vielfalt des kulturellen Lebens durch seine offene Zielsetzung Rechnung. Es erfüllt damit seine Aufgabe als Rahmengesetz und stellt eine wesentliche Weiterentwicklung gegenüber dem Gesetz aus dem Jahr 1974 dar. Die Richtlinien konkretisieren das Förderverfahren, enthalten aber weitgehend nur sehr allgemeine Angaben zu den Förderkriterien. Weiterführende Informationen sind gegebenenfalls in Antragsformularen zu finden oder auf der Homepage abrufbar. Sie sind oftmals unübersichtlich gestaltet und vereinzelt nicht aktuell. In bestimmten Fällen sind keine veröffentlicht. Details zu Förderungen der Kulturabteilung sind für interessierte Personen daher nur eingeschränkt öffentlich zugänglich bzw. müssen über persönliche Kontaktaufnahme angefragt werden.

Im Sinne des Sachlichkeitsgebots sowie der Nachvollziehbarkeit der Förderungsvergabe erachtet es der Landes-Rechnungshof für erforderlich, die Richtlinien auf Konkretisierungsbedarf und zweckmäßige Mindestinhalte zu überprüfen. Transparenz und Zugänglichkeit der Förderungsinformationen sind in jedem Fall durchgängig zu gewährleisten. Darüber hinaus erscheint eine stärkere Differenzierung der Förderungen nach ihrem Zweck sinnvoll, um unterschiedliche Zielsetzungen besser definieren und verfolgen zu können. Beispielsweise dienen Jahresförderungen der Bestandssicherung. Projektförderungen ermöglichen zeitlich begrenzte Kulturvorhaben.

Die Einrichtung von Kunstkommissionen ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs positiv zu bewerten. Die Beurteilung der künstlerischen Qualität einer Arbeit oder Leistung erfordert in besonderem Maß fachspezifische Wertungen. Die Besetzung der Kommissionen mit periodisch wechselnden Experten der jeweiligen Kunstsparten lässt eine hohe Treffsicherheit und Qualität der Förderungsempfehlung erwarten.

Der Beirat für sonstige kulturelle Angelegenheiten kann seine Rolle als Beratungsgremium der Landesregierung in den zwei Sitzungen pro Jahr aktiver wahrnehmen. Er hat eine wichtige Vernetzungsaufgabe von Politik, Verwaltung und Fachexperten. Seine Zusammensetzung erlaubt einen fundierten Überblick über die Kulturszene. Darauf aufbauend können Grundlagen für künftige politische Schwerpunktsetzungen erarbeitet werden. Überdies erachtet der Landes-Rechnungshof einen regelmäßigen Austausch über die Arbeitsweisen der Kunstkommissionen im Beirat für zweckmäßig, um Erfolgsmethoden für alle zu erschließen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Förderrichtlinien auf Konkretisierungsbedarf und zweckmäßige Mindestinhalte zu überprüfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Transparenz und Zugänglichkeit der Förderungsinformationen durchgängig sicherzustellen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Beratungsfunktion des Beirats für sonstige kulturelle Angelegenheiten stärker zu nutzen.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Beirat und Kunstkommissionen besser zu vernetzen.

Stellungnahme

Bereits im Frühjahr 2014 wurde im Rahmen der Entwicklung des Erlasses betreffend Bestimmungen zur Förderung regional-wirtschaftlicher und touristisch-kultureller Filmprojekte die inhaltliche Ausgestaltung der Richtlinien zur Kulturförderung mit der Revisionsabteilung des Landes (Abteilung IIIc)

erörtert. Die Überarbeitung der Rechtsgrundlagen in Bezug auf deren Konkretisierung und Mindestinhalte ist für 2015 geplant.

Im Zuge der Reorganisation der Abteilung IIc im Jahre 2013 wurde das Arbeitsfeld Internetauftritt in der Stellenbeschreibung einer Sachbearbeiterin erstmalig vorgesehen. Im laufenden Jahr wurde versucht, diese Informationsebene möglichst flächendeckend über alle Sparten zu nutzen. Im Sinne der Zugänglichkeit und Transparenz der Förderinformationen laufen bereits die Vorbereitungen zur Erstellung eines grundlegenden Überblicks-Informationsblattes mit den wesentlichen Fördermöglichkeiten und Ausschluss-Kriterien sowie zur Vervollständigung der entsprechenden Unterlagen. Die Empfehlung ist somit bereits in Umsetzung.

Gemeinsam mit dem Beirat für sonstige kulturelle Angelegenheiten ist derzeit die Kulturenquete 2015 in Vorbereitung. Die Zusammenarbeit findet Niederschlag sowohl in den konkreten Themen dieser Veranstaltung als auch ihren grundsätzlichen Formaten und Funktionen. Diese Empfehlung ist bzw. wird somit bereits umgesetzt.

In der Vorbereitung der Kulturenquete wurden der Beirat und die Kunstkommissionen schon heuer inhaltlich vernetzt. Durchaus intendiert ist zukünftig ein verstärkter Austausch etwa über Best-Practice-Erfahrungen oder die Diskussion des Förderschlüssels der Kulturveranstalter Vorarlbergs. Auch diese Empfehlung wird somit bereits berücksichtigt.

Kommentar L-RH

Die geplante Überarbeitung der Rechtsgrundlagen und der Homepage wird positiv bewertet. Die Vorteile liegen eindeutig in der erhöhten Transparenz und der einfacheren Zugänglichkeit von Förderungsvoraussetzungen. Die Verbesserung der Website sollte allerdings über die Erstellung eines grundlegenden Überblicks-Informationsblatts hinausgehen. Durch eine gezielte und umfassendere Vorabinformation lassen sich auch Effizienzpotenziale in der Beratung durch die Kulturabteilung realisieren. Im Übrigen ist eine stärkere Nutzung des Beirats für sonstige kulturelle Angelegenheiten als Berater der Landesregierung kontinuierlich anzustreben.

1.2 Politische Grundlagen

Durch Festlegung einer mittel- bis langfristigen Entwicklungsstrategie ist die Zielrichtung der Förderungspolitik weiter zu verdeutlichen. Auf Basis der geplanten Kulturenquete 2015 sind konkrete Leitlinien und Rahmenziele festzuschreiben. Diese sollen als Grundlage zur Vergabe der Fördermittel und zur Evaluierung der Wirksamkeit dienen.

Situation	Die politischen Ziele der Kulturförderung wurden im Prüfungszeitraum im Wesentlichen in zwei Regierungserklärungen zusammengefasst. In den Jahren 2009 bis 2013 waren drei verschiedene Landesräte für das Ressort verantwortlich.
Regierungserklärung	Die Regierungserklärung 2009 stand im Bereich Kultur unter der Prämisse „Kreative Ideen für die Kultur“. Die Landesregierung sah ihre Verantwortung in der Schaffung von guten Rahmenbedingungen und von Raum für die Entfaltung kreativer Ideen. Dies galt sowohl für traditionelle Heimatkunst und Zeitgenössisches als auch für Denkmalpflege und moderne Architektur. Die Förderung internationaler Aktivitäten, regional etablierter Kulturträger sowie von Projekten im ländlichen Raum und die Unterstützung von Vereinen wurden besonders hervorgehoben. Einen Schwerpunkt bildete der Bau des neuen Landesmuseums. Die Regierungserklärung 2011 betonte ebenso die gesellschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur. Als zentrale Aufgabe stand die Herstellung von Rahmenbedingungen im Zentrum, welche eine Weiterentwicklung in allen Kunstsparten ermöglicht. Wichtige Themen waren neben der Neugestaltung des vorarlberger museums die Unterstützung von Aktivitäten zur Positionierung Vorarlberger Künstler im Ausland sowie der ehrenamtlichen Arbeit in Verbänden und Vereinen. Weitere Schwerpunkte lagen in der Absicherung bzw. digitalen Erfassung musealer Bestände, in „Jugendliche Lebenswelten“ und in neuen Formen der Kulturvermittlung.
Arbeitsprogramm	Die in den Regierungserklärungen genannten Schwerpunkte finden sich im jeweiligen Arbeitsprogramm der Landesregierung wieder. Es umfasst alle Ressorts und verpflichtet die Verwaltung zur Umsetzung. Alle zwei Jahre fordert die Regierung einen Statusbericht von den verantwortlichen Abteilungen an. Der letzte Bericht stammt aus dem Frühjahr 2014.

Kulturenquete 2015

Im kommenden Jahr ist erneut eine Enquete mit Beteiligung von Kulturschaffenden, Vertretern der Politik und Verwaltung geplant. Im Rahmen dieser Veranstaltung sollen die Ist-Situation sowie die wesentlichen Veränderungen der letzten Jahre dargestellt und künftige Herausforderungen beleuchtet werden. Die Organisation erfolgt in Abstimmung mit dem Beirat für sonstige kulturelle Angelegenheiten. Inhaltliche Arbeit leistet die Abteilung Kultur (IIc) unter Einbeziehung weiterer interner und externer Fachexperten. Strategisches Ziel der Enquete ist die Weiterentwicklung der Kulturlandschaft. Angestrebtes Ergebnis sind politisch akkordierte Rahmenbedingungen und Leitlinien für die Ausrichtung der nächsten Jahre mit Definition der wesentlichen Schwerpunkte.

Bewertung

Aufgrund der Offenheit des Gesetzes und der Richtlinien kommt der Förderungspolitik nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs eine wichtige Aufgabe zu. Ihr obliegt die Konkretisierung, in welcher Form das Hauptziel – die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für das kulturelle Leben – erreicht werden kann. Auch nach den Erläuternden Bemerkungen zum Kulturförderungsgesetz ist die weitergehende Schwerpunktsetzung Sache der Förderungspolitik. Bereits bei Erarbeitung des Gesetzes forderten Vertreter der Kunstszene die Festlegung von Förderungszielen, um sich in der Praxis von Kulturpolitik und Kulturarbeit auf Schwerpunkte beziehen zu können.

Die Regierungserklärungen bestärkten die allgemeinen Rechtsgrundlagen und setzten bestimmte Schwerpunkte. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs kann die Zielrichtung der Kulturförderung in ihrer Gesamtheit aber durch Festlegung einer mittel- bis langfristigen Entwicklungsstrategie noch verdeutlicht werden. Die Relevanz der geplanten Kulturenquete wird daher hervorgehoben. Durch die Einbindung verschiedener Akteure kann eine fundierte Auseinandersetzung und eine hohe Akzeptanz der Ergebnisse erreicht werden. Auf deren Basis sind zeitnah strategische Leitlinien und Rahmenziele zu erarbeiten, die regelmäßig auf ihre Wirksamkeit evaluiert werden können. Diese sollen auch eine Herleitung von entsprechenden Abteilungszielen und -maßnahmen auf operativer Ebene ermöglichen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, auf Basis der Kulturenquete zeitnah die strategischen Leitlinien und Rahmenziele der Kulturförderung zu spezifizieren.

Stellungnahme

Die Spezifizierung strategischer, kulturpolitischer Leitlinien wird auf Basis des Kulturprogramms der Landesregierung 2014 und der Ergebnisse der Kulturenquete im Februar 2015 erfolgen.

2 Organisation

2.1 Aufgaben der Abteilung

Die Aufgaben der Abteilung umfassen ein breites Leistungsspektrum und sind vier strategischen Arbeitsfeldern zugeordnet. Kulturförderung und Qualitätssicherung binden fast 60 Prozent der Personalkapazität. Auf eine einheitliche Handhabung der Veranstaltungsbesuche ist zu achten. Erstellung, Aussagekraft und Nutzung des Kulturberichts sind noch zu verbessern.

Situation Die Abteilung Kultur (IIc) ist Anlauf- und Koordinationsstelle für Kulturträger des Landes. Wesentliche Leistungen sind Kulturförderung, Begleitung und Durchführung von Impulsprojekten sowie Steuerung von Kultureinrichtungen mit Landesbeteiligung. Sie bietet zudem Information und Beratung in Bezug auf Unterstützungen im Bereich Kunst und Kultur.

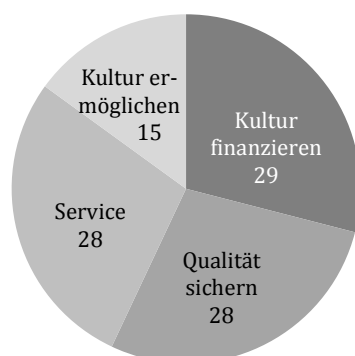
Strategische Arbeitsfelder Die Aufgaben der Kulturabteilung sind vier strategischen Arbeitsfeldern zugeordnet. Diese sind „Kultur finanzieren“, „Qualität sichern“, „Service“ und „Kultur ermöglichen“. Zum Teil handelt es sich um Querschnittsaufgaben.

Strategische Arbeitsfelder der Abteilung Kultur (IIc)

auf Basis VZÄ im Juni 2014

in Prozent

100 % = 6,20 VZÄ



Kommentar

- Kernaufgaben sind „Kultur finanzieren“ und „Qualität sichern“
- Effizienzpotenziale bestehen im Aufgabenfeld „Service“
- Neue Schwerpunkte werden in „Kultur ermöglichen“ gesetzt

Quelle: Stellenbeschreibungen, Informationen Abteilung IIc; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Eine Auswertung des Landes-Rechnungshofs auf Basis der Stellenbeschreibungen und weiterführenden Informationen der Abteilung Kultur (IIc) ergab, dass 29 Prozent der Mitarbeiterkapazität auf Basis von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in das strategische Arbeitsfeld „Kultur finanzieren“ und je 28 Prozent in „Qualität sichern“ sowie „Service“ fließen. Der Anteil der Tätigkeiten für „Kultur ermöglichen“ liegt bei 15 Prozent. Die Darstellung basiert auf Planwerten zur Verteilung der Personalressourcen.

Kultur finanzieren

Hauptaufgabe der Abteilung Kultur (IIc) ist das Schaffen und Sichern von günstigen Rahmenbedingungen für das kulturelle Leben. Dazu gehören insbesondere die Abwicklung von Förderungen und anderen Maßnahmen, wie die Vergabe von Stipendien und Preisen. Kunstankäufe sind eine weitere Form der Kulturförderung. Sie werden mit zwei externen Ankäufern durchgeführt.

Die Steuerungsaufgabe von Kultureinrichtungen mit Landesbeteiligung – das sind die Vorarlberger Kulturhäuser-Betriebsgesellschaft mbH (KUGES) sowie die inatura Erlebnis Naturschau GmbH (inatura) – nimmt die Kulturabteilung durch Vertretung in Aufsichtsgremien und regelmäßige Besprechungen mit deren Leitern wahr. Dies gilt auch für andere Institutionen, wie das Jüdische Museum, und obliegt in der Regel dem Abteilungsvorstand. Die Steuerung spielt zudem im Arbeitsfeld „Qualität sichern“ eine Rolle.

Qualität sichern

In der Qualitätssicherung ist die Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel eine wichtige Aufgabe. Dazu zählen die Prüfung von Abrechnungen, die Durchsicht von Berichten und Belegen sowie stichprobenartige Vorortkontrollen. Diese finden auch durch den Besuch von geförderten Kulturveranstaltungen statt. Neben der Qualitätskontrolle bietet dies eine Grundlage für die inhaltliche Bewertung und ist eine Wertschätzung der Kulturarbeit. Der Abteilungsvorstand unterscheidet zwischen passiver und aktiver Präsenz. Passive Präsenz ist beispielsweise ein reiner Konzertbesuch. Bei aktiver Präsenz erfüllen die Mitarbeiter zusätzliche Aufgaben, wie organisatorische Tätigkeiten. Regelfall ist die passive Präsenz. Sie wird gewöhnlich in der Freizeit wahrgenommen. Die Abteilung handhabte den Besuch von Veranstaltungen bzw. die Auslagenrückerstattung im Prüfungszeitraum aber individuell und anlassfallbezogen. Den Mitarbeitern wurden aus dem Förderungsbudget Eintrittskarten oder zum Teil Reisespesen vergütet. Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es keine abteilungsspezifischen Vorgaben zur Dokumentation der Veranstaltungsbesuche.

Auf die organisatorische Abwicklung der Kunstkommissionen entfallen fast zehn Prozent der Mitarbeiterkapazität. Die Abteilung übernimmt die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen, hält den Vorsitz und moderiert. Im Jahr 2013 tag-

ten die sechs Kunstkommissionen 24-mal. Durch die Einrichtung einer neuen Kommission für Kulturelles Erbe und Landeskunde sowie die Planung eines Gremiums für Kulturinitiativen und Zentren im Jahr 2014 ist mit zusätzlichem Ressourcenbedarf zu rechnen.

Service Unter „Service“ fallen vor allem die Auskunft, Beratung und Prozessbegleitung der Antragsteller. Anfragen betreffen häufig die erforderlichen Voraussetzungen und Unterlagen für ein Förderungsansuchen. Besonders beratungsintensiv sind neue Projekte. Nach Aussage der geprüften Stelle kommt es in bestimmten Sparten bei einem signifikanten Teil der Anfragen schließlich zu keinem Antrag. Das genaue Ausmaß ist nicht quantifizierbar, da diese nicht erfasst werden.

In ihrer Funktion als Servicestelle bringt die Abteilung Kultur (IIc) auch Schnittstellenpartner und Kulturträger zusammen. Sie organisiert beispielsweise Kulturvernetzungstreffen mit ausgewählten Gemeindeverwaltungen und Kulturtreffs. Letztere dienen überwiegend als Plattform zwischen Fachabteilung sowie Kulturakteuren und werden auch zur Informationsbeschaffung genutzt. Eine externe Serviceleistung ist die Musikedokumentation, die als Kontaktstelle des Landes für Komponisten, Musiker und Musikinteressierte fungiert. Sie erfasst Veranstaltungen sowie Aufführungsdaten von Werken und archiviert Tonträger, Partituren und Notenmaterialien.

In der Öffentlichkeitsarbeit ist die Redaktion des jährlich erscheinenden Kulturberichts eine wesentliche Aufgabe. Er wird gemeinsam mit der Abteilung Wissenschaft und Weiterbildung (IIb) publiziert. Gegenstand der Prüfung war nur der Teil der Kulturabteilung. Diese schätzt ihren Zeitaufwand für die Bereitstellung der Inhalte und Daten auf ungefähr 100 Stunden. Der Bericht listet hauptsächlich die im jeweiligen Jahr ausbezahlten Fördermittel auf. Im Zuge der Prüfung traten einzelne Fehler und Unstimmigkeiten in den Berichten zutage. Im Jahr 2014 wurde der Kulturbericht um ausgewählte Schwerpunkte ergänzt und durch eine vermehrte Systemunterstützung Schritte zur Optimierung eingeleitet. Eine strukturierte Auswertung nach Förderungszweck ist weiterhin ohne größeren Aufwand nicht möglich.

Kultur ermöglichen In diesem strategischen Arbeitsfeld setzt die Kulturabteilung periodische Impulse in der Kulturszene. Von großer Bedeutung sind die regionale und überregionale Vernetzung sowie die Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen des Landes. Im überregionalen Kontext ist die Abteilung Kultur (IIc) beispielsweise in der Internationalen Bodensee Konferenz vertreten. Auch die Organisation und Begleitung der Austauschprogramme sind diesem strategischen Arbeitsfeld zugeordnet. Außerdem engagiert sie sich vermehrt in der Kooperation mit verschiedenen potenziellen Finanziers, um neue Wege zur Förderung von

Kunst und Kultur zu entwickeln. Ein Beispiel ist die Filmförderung in Kooperation mit der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) und der Vorarlberg Tourismus GmbH. Hierfür wurde ab dem Jahr 2014 ein zusätzliches Förderungsbudget bereitgestellt. Weitere aktuelle inhaltliche Schwerpunkte sind Architektur aus Vorarlberg mit der Wanderausstellung „Getting Things Done“ sowie Kulturvermittlung, z.B. durch die Initiative „double check“. Diese fördert Partnerschaften zwischen Bildungs- und Kultureinrichtungen.

Aus einem Impulsprojekt entstand die Museumsdokumentation. Sie dient der digitalen Erfassung musealer Bestände. Eine externe Expertin unterstützt vor allem kleine und mittlere Museen bei der Ausarbeitung eines Sammlungskonzepts zur Sicherung der Kulturgüter. Gegenwärtig ändert sich ihr Fokus hin zur Vermittlung von Inhalten.

Bewertung

Die Aufgaben der Abteilung Kultur (IIc) umfassen ein breites Leistungsspektrum. Als Bindeglied zwischen Politik, Verwaltung und Kulturschaffenden ist sie einem dynamischen Kräftefeld verschiedener Akteure ausgesetzt. Die Einteilung in strategische Arbeitsfelder erleichtert die Führung der Abteilung. In „Kultur ermöglichen“ werden aktiv neue inhaltliche Schwerpunkte gesetzt.

Finanzierung und Qualitätssicherung stellen die Kernaufgaben der Kulturabteilung dar. Auf sie entfallen fast 60 Prozent der geplanten Personalkapazitäten. Für „Qualität sichern“ spielen Veranstaltungsbesuche eine wichtige Rolle. Der Abteilungsvorstand hat auf eine einheitliche Handhabung durch die Mitarbeiter entsprechend der Rahmenbedingungen für Landesbedienstete zu achten. Zusätzlich hält der Landes-Rechnungshof eine standardisierte Dokumentation der Veranstaltungsbesuche mit Hilfe eines kurzen, schnell zu beantwortenden Fragebogens für zielführend. Dies schafft eine weitere Grundlage zur Qualitätssicherung und unterstützt die Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung. Im Zuge der Prüfung leitete der Abteilungsvorstand erste Maßnahmen dazu ein.

Im Aufgabenfeld „Service“ ortet der Landes-Rechnungshof Effizienzpotenzial. Eine bessere Systemnutzung optimiert die Erstellung des Kulturberichts. Die Vorgehensweise war in der Vergangenheit durch Medienbrüche fehleranfällig und auch arbeitsaufwendig. Er dient nicht nur der Transparenz über die Vergabe der Fördermittel, sondern ist auch ein wichtiges Instrument zur Kommunikation der Förderungspolitik. Bisher lässt der Kulturbericht allerdings keine direkten Rückschlüsse auf die konkreten Förderungsziele und -maßnahmen zu. Um diese Funktion besser zu erfüllen, kann seine Aussagekraft durch die Darstellung von mehrjährigen Ausgabenentwicklungen und deren Verknüpfung mit den kulturpolitischen Zielsetzungen erhöht werden.

Die Abteilung Kultur (IIc) leistet durch die Vernetzung mit und innerhalb der Kulturszene einen wichtigen Beitrag. Im Allgemeinen hat das Zusammenbringen mit anderen Förderern, beispielsweise mit der Wirtschaft oder privaten Sponsoren, in Vorarlberg noch wenig Tradition. Die Kulturabteilung hat den Stellenwert dieses Themas erkannt und trägt mit ihren Aktivitäten zur Unterstützung und Sichtbarmachung von Kulturakteuren bei. Auch der Landes-Rechnungshof hebt die Bedeutung einer stärkeren Einbindung von weiteren Finanziers hervor. Dies bietet sowohl in inhaltlicher als auch finanzieller Sicht Chancen.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Erstellung des Kulturberichts zu optimieren und dessen Aussagekraft zu erhöhen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine einheitliche Handhabung der Veranstaltungsbesuche durch Mitarbeiter sicherzustellen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, besuchte Veranstaltungen mit Hilfe eines Fragebogens inhaltlich zu bewerten und zu dokumentieren.

Stellungnahme *Zum Kulturbericht:*

Aufbauend auf dem Kulturbericht 2013, in dem Schwerpunkte der Kulturförderung schon ablesbar sind, wird der Kulturbericht 2014 in Abstimmung mit der Abteilung Wissenschaft und Weiterbildung (IIb) formal und inhaltlich weiterentwickelt. Erste Abstimmungsgespräche haben bereits stattgefunden. Somit befindet sich auch diese Empfehlung schon in Umsetzung.

Zu Veranstaltungsbesuchen:

Auch dieser Empfehlung wurde bereits Rechnung getragen, indem die bestehende Praxis verschriftlicht und als interne Richtlinie im Abteilungs-Jour fixe am 28.10.2014 kommuniziert wurde.

Ein Datenblatt für die inhaltliche Bewertung und Dokumentation von Veranstaltungsbesuchen ist seit Oktober 2014 in Verwendung, womit auch diese Empfehlung umgesetzt wurde.

2.2 Aufbauorganisation und Personal

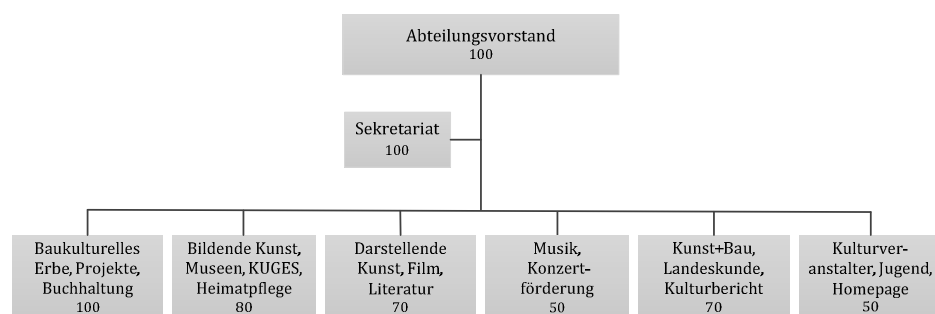
Die Personalkapazität wurde in den letzten fünf Jahren um ein Vollzeitäquivalent ausgebaut. Zu grundsätzlichen personellen Änderungen kam es insbesondere ab dem Jahr 2011. Der neue Abteilungsvorstand nutzte eine Pensionierung zur Umstrukturierung. Diese war insgesamt kostenneutral. Die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter ist gezielt zu fördern.

Situation In der Abteilung Kultur (IIc) waren im Juni 2014 acht Mitarbeiter mit 6,20 VZÄ beschäftigt. Davon sind fünf Personen in Teilzeit angestellt. Die Abteilung ist in sechs Aufgabengebieten organisiert, die sich an LIKUS-Sparten orientieren. Diese Abkürzung steht für „Länderinitiative Kulturstatistik“ und ist ein spartenbezogenes Zuordnungssystem für Ausgaben der öffentlichen Verwaltung im Bereich Kulturfinanzierung. Es findet österreichweit in Kulturberichten und -statistiken Anwendung und ermöglicht eine gewisse Vergleichbarkeit.

Aufbauorganisation Jeweils eine oder auch mehrere LIKUS-Sparten sind in der Regel einer Sachbearbeiterin zugeordnet. Diese ist somit für den gesamten Prozessablauf verantwortlich. Allgemeine Aufgaben, wie Buchhaltung, Erstellen des Kulturberichts oder Aktualisieren der Homepage, sind im Aufgabenbereich bestimmter Sachbearbeiterinnen integriert.

Organigramm der Abteilung Kultur (IIc)

Beschäftigungsausmaß im Juni 2014
in Prozent



Quelle: Organigramm Abteilung IIc; Darstellung Landes-Rechnungshof

Beschäftigungsausmaß	<p>Die Personalkapazität ohne Berücksichtigung von Lehrlingen und Praktikanten erhöhte sich bis auf das Jahr 2010 kontinuierlich. Sie stieg zwischen den Jahren 2009 bis 2013 um insgesamt 1,00 VZÄ. Seit der letzten Prüfung der Abteilung Kultur (IIc) durch den Landes-Rechnungshof wurden 1,78 VZÄ zum Vergleichsjahr 1999 aufgebaut. Die Kulturabteilung erachtete damals ihre personelle Kapazität als zu gering. In diesem Zusammenhang wurde eine Aufgabenkritik empfohlen, um die vorhandenen Personalkapazitäten effizient und effektiv einzusetzen.</p> <p>Im Jahr 2011 erhöhte sich das Beschäftigungsausmaß bestimmter Sachbearbeiterinnen. Eine zusätzliche Sachbearbeiterstelle mit 50 Prozent wurde im Jahr 2012 geschaffen. Überdies kam es zu einer Doppelbesetzung im Zuge der Pensionierung des Abteilungsvorstands. Um einen guten Übergang zu ermöglichen, waren der bisherige Leiter und sein Nachfolger im Zeitraum Oktober 2012 bis März 2013 jeweils zu 100 Prozent beschäftigt. Der neue Abteilungsvorstand arbeitete bereits zuvor im Umfeld der Abteilung und wurde von dieser mit einzelnen Aufgaben betraut. Die Verantwortung ging ab Jänner 2013 auf ihn über. Er nutzte die ebenso anstehende Pensionierung eines vollbeschäftigten Fachexperten für eine Umstrukturierung der Abteilung.</p>
Umstrukturierung	<p>Anstelle der Nachbesetzung dieses Fachexperten wurde eine neue Sachbearbeiterstelle mit 0,50 VZÄ und niedrigerer Einstufung geschaffen. Da bestehende Mitarbeiterinnen die Aufgaben des Experten übernahmen, wurde ihr Beschäftigungsausmaß um insgesamt 0,30 VZÄ erhöht. Im Zuge dessen wurde über die Abteilung Personal (PrsP) auch eine Aufwertung der Stellen vorgenommen. Ebenso wurde das Sekretariat von 0,50 auf 1,00 VZÄ ausgebaut. Die Organisationsentwicklung erfolgte unter Einbindung der Mitarbeiter und mit externer Begleitung. Basierend auf ihren Ergebnissen erarbeitete die Abteilung Kultur (IIc) die Abteilungsstruktur und die Stellenbeschreibungen.</p>
Personalausgaben	<p>In den geprüften Jahren lagen die Personalausgaben bei € 2,34 Mio. Sie machten über 90 Prozent der gesamten Verwaltungskosten aus und stiegen im selben Zeitraum um 27 Prozent. Ausschlaggebend für diese Entwicklung waren insbesondere der Leiterwechsel und die Schaffung einer zusätzlichen Sachbearbeiterstelle im Jahr 2012. Nach Umstrukturierung im Jahr 2013 werden die Personalausgaben voraussichtlich wieder sinken. Die diesbezüglich veranschlagten Ausgaben für das Jahr 2014 liegen vier Prozent über den Ist-Ausgaben des Jahres 2009.</p>

Personalentwicklung

Die Umstrukturierung brachte eine selbstständigere Abwicklung der Förderfälle, mehr Verantwortung in Bezug auf das zu vergebende Fördervolumen sowie eine größere Flexibilität in der gegenseitigen Vertretung mit sich. Dies erfordert eine solide Wissensbasis aller Mitarbeiter. Im Prüfungszeitraum waren € 4.400 für Aus- und Weiterbildung im Abteilungsbudget vorgesehen. Dennoch wurden von diesen weniger als € 700 ausgegeben. Einzelne Seminare rechnete die Abteilung Kultur (IIc) allerdings bis zum Jahr 2012 über die Voranschlagsstelle „Förderung sonstiger kultureller Veranstaltungen“ ab. Mittelfristig ist mit weiteren Pensionierungen zu rechnen. Der Abteilungsvorstand ist sich der anstehenden Veränderungen bewusst und beschäftigt sich mit den hieraus resultierenden Herausforderungen sowie einer entsprechenden Personalentwicklung.

Bewertung

In den geprüften Jahren kam es in der Abteilung Kultur (IIc) zu grundsätzlichen personellen und strukturellen Änderungen. Die Erhöhung der Personalkapazitäten um insgesamt 1,00 VZÄ beruhte weitgehend auf langjährigen Forderungen des ehemaligen Abteilungsvorstands und wurde mit steigenden Fallzahlen und vermehrtem Rechercheaufwand begründet. Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung konnte eine Aufwertung der Stellen aufgrund des breiten Aufgabenspektrums und der Verantwortung der Sachbearbeiterinnen erreicht werden. Grundlage dafür war u.a. ein Vergleich mit Referenzstellen anderer Abteilungen. Die Reorganisation war insgesamt kostenneutral. Die höheren Personalausgaben in den Jahren 2012 und 2013 sind Einmaleffekte und im Wesentlichen auf die lange Einarbeitungs- und Übergangszeit im Zusammenhang mit dem Leiterwechsel zurückzuführen. Das Fachwissen des nicht nachbesetzten Experten wurde durch die neue Kommission für Kulturelles Erbe und Landeskunde kompensiert. Ein wichtiges Ergebnis der Organisationsentwicklung war die Ausarbeitung der bis dahin fehlenden Stellenbeschreibungen.

Durch die spartenbezogene Organisationsstruktur begleitet die zuständige Sachbearbeiterin einen Förderungswerber von der Beratung über die Antragstellung bis hin zur Abrechnung sowie Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung. Eine Funktionstrennung von Fallbearbeitung und Kontrolle ist nicht vorgesehen. In schwierigen Fällen wird die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIC) um Unterstützung bzw. Prüfung ersucht.

Die Kulturabteilung investierte bislang wenig in die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter, obwohl entsprechende Budgetmittel vorgesehen waren. Die Vermittlung weiterer betriebswirtschaftlicher Grundlagen und IT-spezifischer Kenntnisse kann die Aufgabenerfüllung erleichtern. Dies ist vor allem für die Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung und die Erstellung von Berichten wichtig. Durch die Veränderung der Personalstruktur sowie der Aufgaben

werden künftig vermehrt Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen erforderlich sein. Im Hinblick auf weitere Pensionierungen spielt zudem Wissensmanagement sowie eine zeitgerechte Planung eine wichtige Rolle. Instrumente dafür sind beispielsweise eine entsprechende Organisations- und Prozessdokumentation sowie Arbeitsanweisungen.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die fachlichen und methodischen Fähigkeiten der Mitarbeiter gezielt weiterzuentwickeln.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Wissenstransfer innerhalb der Abteilung Kultur (IIc) sicherzustellen.

Stellungnahme *Mit zwei abteilungsinternen Workshops lag im Jahr 2013 der Fortbildungsfokus auf der Beschäftigung mit Konfliktpotenzialen. Für 2014 wurde die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter u.a. im Bereich Controlling, Bilanz und Lehrlingsausbildner-Prüfung verstärkt. Für das Budget 2015 wurde der Planansatz verdoppelt.*

Die Neuorganisation der Aufgabenfelder erfolgte 2013 auch im Hinblick auf die Sicherung des Wissenstransfers. Zur Gewährleistung desselben vor allem im Feld der Landeskunde wird eine Anhebung der Personalprozente zu prüfen sein.

Kommentar L-RH Zur Anhebung der Personalprozente im Bereich der Landeskunde wird auf die neue Kommission für Kulturelles Erbe und Landeskunde hingewiesen. Sie wurde eingerichtet, um das durch eine Pensionierung fehlende Fachwissen zu kompensieren. Die damit einhergehende Umstrukturierung im Jahr 2013 hatte bereits eine Erhöhung der Personalkapazität um insgesamt 0,30 VZÄ zur Folge.

2.3 Steuerung und Kontrolle

Die Leistungsvereinbarung ist durch die vermehrte Angabe von Plan- und Zielwerten zu optimieren. Zudem kann ihre Übersichtlichkeit erhöht werden. Regelmäßige Besprechungen stellen eine enge Abstimmung sicher. Ein neues IT-System standardisiert die Förderungsverwaltung und erlaubt zielgerichtete Auswertungen. Es ist konsequent auch zur Steuerung und Kontrolle zu nutzen.

Situation Der zuständige Landesrat und die Verwaltungsführung steuern die Kulturabteilung im Wesentlichen auf Basis der jährlichen Budgetierung und Leistungsvereinbarung sowie im Zuge von regelmäßigen Jours fixes.

Budgetierung Die Budgetierung beginnt im Juni mit einer Besprechung der wesentlichen Inhalte zwischen Landesrat und Abteilungsvorstand. Dem gehen zum Teil Gespräche mit Kunst- und Kulturschaffenden über aktuelle Entwicklungen oder Notwendigkeiten voraus. Auf dieser Basis erarbeiten die zuständigen Sachbearbeiterinnen in Abstimmung mit dem Abteilungsvorstand die Detailbudgets. Das Ergebnis wird mit dem Landesrat akkordiert und nach entsprechenden Verhandlungen bzw. Adaptierungen dem Landtag im Dezember zur Beschlussfassung vorgelegt. Seit dem Jahr 2011 sind die Voranschlagstellen der Kulturabteilung im Sinne eines Globalbudgets weitestgehend gegenseitig deckungsfähig.

Leistungsvereinbarung Die für das Haushaltsjahr angestrebten Wirkungen und Ziele sowie die Produkte der Abteilung und der erforderliche Ressourceneinsatz werden in einer Leistungsvereinbarung festgelegt. Sie unterliegt der Beschlussfassung durch die Landesregierung und gilt als verbindliche Richtlinie für den Vollzug der Aufgaben. Gültigkeit erlangt sie durch die Unterschrift des Landesamtsdirektors als Auftraggeber und des Vorstands der Abteilung Kultur (IIc) als Auftragnehmer. Zur Überprüfung der Zielerreichung ergehen Halbjahres- und Jahresberichte an den Landesamtsdirektor sowie das politische Referat.

Für das Jahr 2014 wurde die Leistungsvereinbarung der Kulturabteilung neu gestaltet. Sie ist seither in zwölf Zielgruppen differenziert, die sich an den LIKUS-Sparten und damit an der Organisationsstruktur der Kulturabteilung orientieren. Für diese Zielgruppen wird als Wirkung im Wesentlichen die Schaffung guter Rahmenbedingungen angestrebt. Ihnen sind insgesamt 28 lang- oder mittelfristige Wirkungsziele und 62 kurzfristige Abteilungsziele bzw. Impulse mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad zugeordnet. Ferner weisen sie teilweise neben Meilensteinen auch Kennzahlen aus. Diese sind jedoch nur vereinzelt mit messbaren Plan- oder Zielwerten spezifiziert. Außerdem sind Routine-

tätigkeiten, wie z.B. die Abwicklung des Jahresbeitrags der KUGES, als Zielsetzungen angeführt.

Besprechungen	Der Landesrat führt wöchentlich einen Jour fixe mit dem Abteilungsvorstand durch. Vereinbarte Maßnahmen werden in einer Pendenzenliste festgehalten. Der Abteilungsvorstand bespricht sich ebenso wöchentlich mit der gesamten Abteilung und zusätzlich mit den einzelnen Sachbearbeiterinnen. Auch anlassfallbezogene Meetings finden statt. Die in den Jours fixes der Abteilung besprochenen Inhalte und wesentlichen Festlegungen werden protokolliert. Jährliche Mitarbeitergespräche ergänzen die Führung durch den Abteilungsvorstand.
Budgetüberwachung	Die Budgetentwicklung wird laut Auskunft der geprüften Stelle durch den Abteilungsvorstand und die für die Buchhaltung zuständige Sachbearbeiterin vierteljährlich auf Basis von Standardberichten aus der Rechnungswesensoftware des Landes „Voranschlag – Buchhaltung – Kostenrechnung“ (VBK) geprüft. Ebenso verfolgen die Sachbearbeiterinnen mittels VBK-Auswertungen sowie individuellen Tabellen und Aufzeichnungen die Ausgabenentwicklung für ihren Bereich. Budgetäre Themenstellungen werden allenfalls im wöchentlichen Jour fixe der Abteilung diskutiert.
Zahlungsverkehr	<p>Der Zahlungsverkehr der Kulturabteilung wird in der VBK abgewickelt. In ihr sind systemgesteuerte Zufallsprüfungen vorgesehen. Buchungsberechtigt sind fünf Sachbearbeiterinnen und die Sekretärin. Freigabeberechtigt sind alle Mitarbeiter. Der Abteilungsvorstand und seine Stellvertreterin nehmen diese Rolle bislang allerdings nicht wahr.</p> <p>Eine vom Landes-Rechnungshof durchgeführte Analyse der Buchungen im Jahr 2013 zeigte, dass bei einer Sachbearbeiterin 90 Prozent der Buchungen durch eine bestimmte andere Sachbearbeiterin freigegeben wurden. Zwischen diesen wurden auch 80 Prozent der gesamten Ausgaben der Abteilung Kultur (IIc) angewiesen, wobei der überwiegende Teil hiervon großen Förderungsnehmern zuzuordnen war.</p> <p>Weiters fiel bei Analyse der VBK-Daten auf, dass für einige Zahlungsempfänger mehrere Kreditoren angelegt waren und diese auch abwechselnd bebucht wurden. Während der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof begann die Kulturabteilung mit deren Bereinigung. Ebenso traten Buchungsfehler auf. Vereinzelt wurden Förderungsbeiträge falschen Voranschlagstellen zugeordnet. Da keine eigene Haushaltsstelle für allgemeine Ausgaben eingerichtet ist, erfasste die Abteilung Kultur (IIc) zudem Ausgaben für Organisation und Repräsentation, wie abteilungsinterne Workshops oder Bewirtungsspesen, auf Fördervoranschlag-</p>

stellen. Der größte Anteil entfiel auf „Förderung sonstiger kultureller Veranstaltungen“.

Förderungsevidenz

Die in Geltung stehenden Richtlinien sehen vor, dass die gewährten Förderungen im Rahmen einer Förderungsevidenz bei der vergebenden Abteilung zentral – bisher aber nicht zwingend digital – zu erfassen sind. Im Zuge der Prüfung stellte der Landes-Rechnungshof fest, dass die Sachbearbeiterinnen ihre Förderfälle mittels unterschiedlicher Instrumente dokumentierten. Neben handschriftlichen Aufzeichnungen wurden auch individuelle Excel-Tabellen geführt. Einen laufenden und systematischen Gesamtüberblick über alle Förderungen einschließlich Vormerkungen gab es bislang nicht.

Aus der Notwendigkeit der zentralen Datenbereitstellung für die Transparenzdatenbank startete im Jahr 2012 das IT-Projekt „Generische Förderanwendung“ (GenFö). Dieses zielt auf eine Vereinheitlichung der Förderungsverwaltung, eine vereinfachte Auswertbarkeit und eine weitestgehend elektronische Abwicklung von Förderungen ab. Schnittstellen sind u.a. zur VBK und zum neuen Vorarlberger Dokumentenmanagement (V-DOK) vorgesehen. Der Produktiv-einsatz bei der Kulturabteilung ist für Ende des Jahres 2014 geplant.

Bewertung

Durch die Schaffung eines faktischen Globalbudgets ist die Relevanz der Leistungsvereinbarung als Steuerungsinstrument gestiegen. Ihre Neugestaltung für das Jahr 2014 wertet sie dahingehend auf. Die Orientierung an den LIKUS-Sparten erlaubt eine klarere Zuordnung der angestrebten Wirkungen und Ziele. Sie sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs jedoch vermehrt durch die Angabe von Plan- und Zielwerten zu konkretisieren und messbar zu gestalten. Ebenso kann die Übersichtlichkeit gesteigert werden, indem bei den Wirkungen und Zielen möglichst auf Routinetätigkeiten verzichtet wird. Die Konsistenz mit den strategischen Leitlinien und Rahmenzielen, die sich aus der Kulturenquete 2015 ergeben, ist sicherzustellen.

Die regelmäßigen Gespräche mit dem Landesrat ermöglichen eine enge Abstimmung. Auch findet zwischen dem Abteilungsvorstand und den Sachbearbeiterinnen ein intensiver Austausch statt. Die grundsätzliche Dokumentation der Gesprächsinhalte in Form von Protokollen oder Pendenzenlisten sichert die Verbindlichkeit und Nachvollziehbarkeit der getroffenen Festlegungen.

Die wechselseitige Freigabe durch die Sachbearbeiterinnen entspricht der formellen Anforderung, dass der Freigebende dem Buchenden nicht untergeordnet sein darf. Der teilweise hohe Zusammenhang führt jedoch zu vermehrten Kontrollerfordernissen und bedarf einer ausreichenden Rotation. Verbesse-

rungsbedarf besteht auch in der Verbuchung. Allgemeine Ausgaben sind getrennt von Förderungsmaßnahmen zugunsten Dritter auszuweisen.

Die bisherige Art der Förderungserfassung in Form von individuell geführten Aufzeichnungen ist mit Nachteilen behaftet. Ein Gesamtüberblick über die Förderfälle der Kulturabteilung kann bislang nur mit erhöhtem Aufwand generiert werden. Steuerungsrelevante Auswertungen sind auch dadurch nur eingeschränkt möglich. Mit GenFö erhält die Abteilung künftig eine IT-Anwendung zur zentralen Förderungsverwaltung, die zielgerichtete Auswertungen erlaubt und damit die Transparenz erhöht. Sie kann den Abteilungsvorstand in seiner Kontroll- und Steuerungsfunktion unterstützen und ist dahingehend entsprechend zu nutzen.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Leistungsvereinbarung weiter zu verbessern.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine ausreichende Rotation bei der Buchungsfreigabe sicherzustellen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Kreditoren-Dubletten zu vermeiden und eine zutreffende Verbuchung zu gewährleisten.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, das neue Förderungsverwaltungssystem konsequent auch für Kontroll- und Steuerungszwecke zu nutzen.

Stellungnahme *Wie bisher erfolgt die Weiterentwicklung der Leistungsvereinbarung der Kulturabteilung in Abstimmung mit der Abteilung Regierungsdienste (Funktionsbereich Verwaltungsentwicklung). Die Trennlinie zwischen Routinearbeiten und Impulsfeldern kann dabei geschärft werden, die Konkretisierung der Kennzahlen gilt es gemeinsam mit den Kunstkommissionen zu erörtern.*

Seit Mitte des laufenden Jahres haben die Stellvertreterin des Abteilungsvorstands, eine Sachbearbeiterin und das Sekretariat zusätzlich Buchungsrollen. Die zukünftige Rotation der Buchungs- und Freigabezuordnungen ist damit gewährleistet.

Die Bereinigung der Kostenstellenstruktur ist seit Sommer 2014 im Gange und soll bis Ende des Jahres umgesetzt sein.

Die Umstellung auf das neue System ist in Arbeit. Ab 1. November 2014 wurde der Echtbetrieb von GenFö aufgenommen. Bereits im Vorfeld zeigten sich gute Voraussetzungen zur Nutzung als Kontroll- und Steuerungsinstrument.

Kommentar L-RH

Die Schaffung von zusätzlichen Buchungsrollen wird grundsätzlich positiv beurteilt. Sie gewährleistet aber noch nicht die entsprechende Rotation in der Freigabe. Diese ist durch gesonderte Anweisungen sicherzustellen. Neben der Bereinigung der Kreditoren-Dubletten sollte die zutreffende Verbuchung insbesondere durch Klärung der Zuordnung von allgemeinen Ausgaben sowie durch deren funktionell richtige Erfassung erfolgen.

3 Fördermitteleinsatz

3.1 Gebarungsentwicklung

Die Förderungsausgaben der Kulturabteilung stiegen im Prüfungszeitraum um 20 Prozent. Die Mittelverteilung und die Handhabung der Kreditbindung führten zu Diskussionen. In der Folge wurden die Planungssicherheit der Förderungsnehmer und die budgetäre Flexibilität der Abteilung erhöht. Dies erfordert jedoch eine verstärkte Budgetüberwachung.

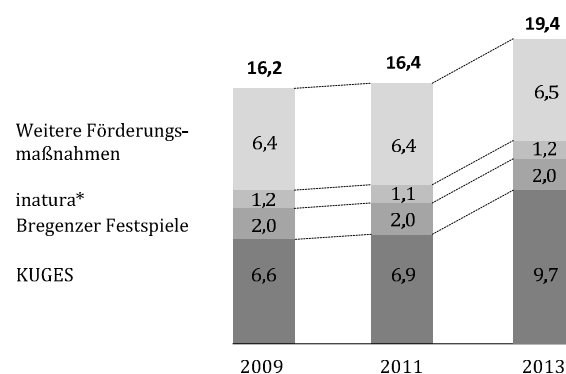
Situation

Für Kunst, Kultur und Kultus stellte das Land in den Jahren 2009 bis 2013 insgesamt € 201,95 Mio. zur Verfügung. Neben der Kulturabteilung entfielen wesentliche Ausgaben dieser Gruppe z.B. auf die Abteilung Wissenschaft und Weiterbildung (IIb) im Bereich der Musikausbildung oder auf die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) für den Neubau des vorarlberg museums. Der Landes-Rechnungshof fokussiert in seiner Analyse auf die Förderungsausgaben der Abteilung Kultur (IIc). Diese betragen in den geprüften Jahren ohne Personalausgaben € 85,27 Mio.

Förderungsausgaben der Abteilung Kultur (IIc)

der Jahre 2009, 2011 und 2013

in Mio. €



* einschließlich Zahlungen an die Stadt Dornbirn für die inatura

Quelle: Kulturberichte, VBK; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Die Ausgaben für Kulturförderung stiegen von € 16,22 Mio. im Jahr 2009 auf € 16,38 Mio. im Jahr 2011. Anschließend erhöhten sie sich bis zum Jahr 2013 kontinuierlich auf € 19,45 Mio. Im Prüfungszeitraum entspricht dies einer Steigerung um insgesamt 20 Prozent bzw. € 3,23 Mio. Das Jahr 2010 bildete eine Ausnahme. Hier sanken die Ausgaben auf € 15,59 Mio.

Im Durchschnitt der geprüften Jahre entfiel rund die Hälfte der Förderungsausgaben auf die KUGES und die inatura als Gesellschaften mit Landesbeteiligung. Die andere Hälfte war der Bregenzer Festspiele GmbH (Bregenzer Festspiele) sowie weiteren Förderungsnehmern bzw. -maßnahmen zuzuordnen.

KUGES Die KUGES steht im Alleineigentum des Landes. Sie vereint die drei Kulturhäuser – das Vorarlberger Landestheater, das vorarlberg museum und das Kunsthaus Bregenz – sowie die Zentralen Dienste unter einem Dach. Der Vorstand der Abteilung Kultur (IIc) ist im Aufsichtsrat und im Prüfungsausschuss. Die Gesellschaft wurde vom Landes-Rechnungshof bereits im Jahr 2012 geprüft. Dabei stellte er einen signifikanten Anstieg des Finanzierungsbedarfs fest.

Die Beiträge an die KUGES erhöhten sich sukzessive in allen geprüften Jahren. Die Zuschüsse stiegen von € 6,60 Mio. im Jahr 2009 um 47 Prozent auf € 9,70 Mio. im Jahr 2013. Sie sind entsprechend dem Kulturbericht ohne Kunstankäufe dargestellt. Die Erhöhung von insgesamt € 3,10 Mio. war zu 44 Prozent dem Vorarlberger Landestheater zuzurechnen. Neben steigenden Aufwendungen für den Kulturbetrieb ist dies auch durch die Übernahme der Betriebsführung der Theaterimmobilie im Jahr 2013 begründet. Auf das Mitte des Jahres 2013 neu eröffnete vorarlberg museum entfielen 43 Prozent des Anstiegs. Dem Kunsthaus Bregenz war insbesondere bedingt durch den Wegfall des Hauptsponsors rund ein Zehntel zuzuordnen. Der Anteil der KUGES an den Gesamtausgaben der Kulturabteilung erhöhte sich damit von 41 Prozent im Jahr 2009 auf 50 Prozent im Jahr 2013. Für die Zukunft ist laut Aussage der Kulturabteilung eine deutliche Verflachung der Zuschussentwicklung für die KUGES zu erwarten.

inatura An der im Jahr 2007 ausgegliederten inatura sind das Land und die Stadt Dornbirn mit jeweils 50 Prozent beteiligt. Für die Gesellschaft ist ein Beirat eingerichtet, in dem die Kulturabteilung mit einer Sachbearbeiterin vertreten ist. Die Ausgaben der Abteilung Kultur (IIc) für die inatura einschließlich der Zahlungen an die Stadt Dornbirn u.a. für Personal beliefen sich im Jahr 2009 auf € 1,23 Mio. Im Jahr 2013 lagen sie bei € 1,20 Mio. Aufgrund höherer Eigenerlöse durch vermehrte Besucher- und Sponsoreneinnahmen gelang im Prüfungszeitraum eine Reduktion der Basissubvention. Der Anteil an den Gesamtausgaben verringerte sich von 8 Prozent im Jahr 2009 auf 6 Prozent im Jahr 2013.

Bregenzer Festspiele Die jährlichen Förderungen für die Bregenzer Festspiele werden nach einem Schlüssel zu 40 Prozent durch den Bund, zu 35 Prozent durch das Land und zu 25 Prozent durch die Landeshauptstadt Bregenz getragen. Zur Vertretung der Interessen der Subventionsgeber ist ein Kuratorium eingerichtet. In diesem sind der Kulturlandesrat und der Vorstand der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) vertreten. Im Prüfungszeitraum beliefen sich die jährlichen Beiträge des Landes auf € 1,99 Mio. Sie bestanden aus einem Beitrag für den Spielbetrieb und einem für die Betriebskosten. Der Anteil der Bregenzer Festspiele an den Gesamtausgaben sank von 12 Prozent im Jahr 2009 auf 10 Prozent im Jahr 2013.

Weitere Förderungsmaßnahmen Im Bereich der weiteren Förderungsmaßnahmen werden in verschiedensten Sparten vor allem kulturelle Einrichtungen und Verbände, Projekte und Programme von Kulturveranstaltern sowie Leistungen von Personen, die künstlerisch tätig sind, gefördert. Zudem fallen Veranstaltungen und Aktivitäten der Kulturabteilung, wie die Museumsdokumentation, in diese Kategorie.

Die Entwicklung dieser Ausgaben zeigte im Prüfungszeitraum einen schwankenden Verlauf. Ausgehend von € 6,40 Mio. im Jahr 2009 sanken sie auf € 5,76 Mio. im Folgejahr und stiegen anschließend bis zum Jahr 2012 auf € 6,76 Mio. an. Im Jahr 2013 lagen die Ausgaben wieder bei € 6,55 Mio. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Abteilung Kultur (IIc) verringerte sich von 39 Prozent im Jahr 2009 auf 34 Prozent im Jahr 2013. Die Volatilität in diesem Bereich erfordert eine durchschnittliche Betrachtung. Der Anteil über alle geprüften Jahre lag im Mittel bei 37 Prozent.

Neben den Förderungen für die Pflege des kulturellen Erbes bzw. des Brauchtums finden sich in diesem Bereich auch jene für die „Freie Szene“. Auf diese entfielen in den geprüften Jahren durchschnittlich 59 Prozent der Ausgaben der weiteren Förderungsmaßnahmen bzw. 22 Prozent der Gesamtausgaben der Kulturabteilung. Ihre Entwicklung führte in der Vergangenheit immer wieder zu öffentlichen Diskussionen. Der Landes-Rechnungshof analysierte aufbauend auf Berechnungen der Interessensgemeinschaft für autonome Kulturarbeit Vorarlberg (IG Kultur) die „Freien Förderungen“ des Landes. Fokussiert wurde gemäß der Definition der IG Kultur auf „Förderungen an einzelne Künstler/innen sowie an Einrichtungen und Verbände in freier Trägerschaft mit inhaltlicher Schwerpunktsetzung auf zeitgenössische Kunst und Kultur“. Die Analyse wurde mit der Geschäftsführerin der IG Kultur erörtert.

Die „Freien Förderungen“ beliefen sich im Jahr 2009 auf € 3,74 Mio. Im Folgejahr sanken sie auf € 3,49 Mio. Anschließend stiegen sie bis zum Jahr 2012 auf € 4,12 Mio. und lagen schließlich im Jahr 2013 bei € 3,96 Mio. Im Vergleich der

Jahre 2009 und 2013 ergibt sich eine Steigerung von 5,9 Prozent. In Relation zu den Ausgaben für Kunst, Kultur und Kultus in Höhe von € 201,95 Mio. errechnet sich im Prüfungszeitraum ein durchschnittlicher Anteil der „Freien Förderungen“ von 9,3 Prozent. Wird um die Investitionsspitzen für das neue vorarlberg museum geglättet, betrug ihr Anteil durchschnittlich 11,0 Prozent.

Kreditbindung

Zur Abdeckung des im Landesvoranschlag ausgewiesenen vorläufigen Abgangs werden alle Förderungsausgaben der laufenden Gebarung im Ermessensbereich einer Kreditbindung unterzogen. Ihre Aufhebung ist bei einer entsprechend positiven finanziellen Entwicklung des Landes durch Beschluss der Landesregierung möglich. Die betreffenden Voranschlagstellen sind in der VBK um die Höhe der Kreditbindung reduziert. Über den Differenzbetrag kann der jeweilige Bewirtschafter erst nach Freigabe verfügen.

Ermessensausgaben sind alle Ausgaben, die nicht zu den Pflichtausgaben gehören. Pflichtausgaben sind nach der Definition der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) Ausgaben, zu deren Leistung die Gebietskörperschaft aufgrund von Gesetzen oder Verordnungen dem Grunde und der Höhe nach verpflichtet ist. Nach dem Budgeterlass der Landesregierung dürfen Förderungsmaßnahmen im Pflichtbereich nur im Ausmaß der jeweils bestehenden Verpflichtungen berücksichtigt werden. Bei der Budgetierung ist in jedem Fall eine Überprüfung der Anspruchsberechtigung vorzunehmen.

Die Kreditbindung betrug im Prüfungszeitraum grundsätzlich 15 Prozent. Sie wurde in den geprüften Jahren bei der Kulturabteilung weitgehend durch die Bereitstellung zusätzlicher Kreditmittel oder ihre teilweise Aufhebung kompensiert. Einzig im Jahr 2010 erhöhte sich die Bindung aufgrund von Einnahmehinwärtigen im Zuge der Wirtschaftskrise und Steuerreform auf 20 Prozent. Im Bereich der Abteilung Kultur (IIc) gelangten schließlich bei bestimmten Förderungsnehmern fünf Prozent nicht zur Auszahlung. Dies betraf insbesondere mittlere und größere Zuschussempfänger mit Jahresbeiträgen aus unterschiedlichen Sparten. Bei einzelnen betroffenen Organisationen kamen im Herbst 2010 auch Sonderförderungen, wie z.B. für Jubiläen, zur Anweisung. Nicht von der Kreditbindung umfasst waren vor allem die KUGES, die inatura und die Brengener Festspiele.

Die Handhabung der Kreditbindung im Jahr 2010 führte zu Kritik und Protesten in der Kulturszene. Im Folgejahr wurden acht Voranschlagstellen vom Ermessens- in den Pflichtbereich umgegliedert. Bei einer erfolgte eine teilweise Umgruppierung. Während im Jahr 2010 noch 39 Prozent des Gesamtbudgets der Kulturabteilung der Kreditbindung unterlagen, sank dieser Anteil im Jahr 2011 in Folge der Umgliederung auf 24 Prozent. Dadurch erhöhten sich die

direkt verfügbaren Mittel der Abteilung Kultur (IIc) um rund € 375.000. Ebenso wurde die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Voranschlagstellen wesentlich erweitert.

Im Jahr 2011 änderte sich auch die Gestaltung der Regierungsanträge und der Förderungszusagen. Seither wird abweichend von der vorherigen Praxis grundsätzlich der volle Betrag ohne Berücksichtigung der Kreditbindung bei der Landesregierung beantragt und dem Förderungsnehmer zugesagt. Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) forderte deshalb für das Jahr 2013 Nachweise ein, dass diese Zusagen auch abzüglich der Kreditbindung bedeckt werden können. In der Folge wies die Kulturabteilung in einer im Prüfungszeitraum einmaligen Aufstellung aus, dass der Mehrbedarf in Höhe von € 300.200 zu 70 Prozent aus der Denkmalpflege finanziert werden kann. Ihr kommt laut Auskunft der geprüften Stelle auch eine Pufferfunktion zu. Für die betroffenen Voranschlagstellen erfolgt seit dem Jahr 2011 – im Gegensatz zu den anderen Bereichen und den Vorjahren – weitestgehend keine detaillierte projektbezogene Budgetbegründung mehr.

Einnahmen Dem gesamten Fördervolumen der Kulturabteilung in Höhe von € 85,27 Mio. standen auch Einnahmen gegenüber. Sie summierten sich in den geprüften Jahren auf € 0,51 Mio. und resultierten überwiegend aus der Verrechnung der Betriebsmobilen der inatura. Darüber hinaus fließt dem Land auch ein Zweckzuschuss des Bundes zur Abgangsdeckung des Vorarlberger Landestheaters zu. Im Jahr 2013 betrug dieser € 297.400.

Voranschlag 2014 Der Voranschlag 2014 weist für die Abteilung Kultur (IIc) Ausgaben in Höhe von € 21,82 Mio. aus. Gegenüber jenem des Vorjahres bedeutet dies eine Steigerung um neun Prozent. Beinahe die Hälfte dieser Erhöhung entfällt auf die KUGES. Der überwiegende Teil davon ist dem neuen vorarlberg museum zuzuordnen, welches sich seit dem Jahr 2014 im ganzjährigen Betrieb befindet. Erstmals sind auch € 250.000 für die neue Filmförderung budgetiert. Weitere Akzente ergeben sich z.B. im Bereich der Heimatmuseen.

Bewertung Die Förderungsausgaben der Abteilung Kultur (IIc) erhöhten sich insbesondere in den Jahren 2012 und 2013 deutlich. Der dynamische Anstieg war größtenteils durch die Zuschüsse an die KUGES begründet. Dies ist vor allem auf infrastrukturelle, aber auch programmatische Entwicklungen der Gesellschaft zurückzuführen. Die konsequente Wahrnehmung der Steuerungsfunktion gegenüber der KUGES ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs von hoher Bedeutung. Dem Abteilungsvorstand ist dies bewusst und er kommt dem mit unterschiedlichen Instrumenten nach.

Die inatura und die Bregenzer Festspiele als weitere große Förderungsnehmer verzeichneten in den geprüften Jahren hingegen stagnierende bzw. geringfügig rückläufige Zuschüsse durch die Abteilung Kultur (IIc). Der Bereich der weiteren Förderungsmaßnahmen entwickelte sich volatil und war im Jahr 2010 durch die finanziellen Auswirkungen der Wirtschaftskrise und Steuerreform geprägt. Im Vergleich der Jahre 2009 und 2013 verzeichnete er einen Anstieg um 2,3 Prozent.

Durch die Umstellungen auf Zusagen in voller Höhe verschaffte das Land den Förderungsnehmern mehr Planungssicherheit. Zudem führte die der Kulturabteilung eingeräumte größere Flexibilität in der Budgetverwaltung – beispielsweise durch die Umgliederung von Voranschlagstellen – zu einer Erhöhung der direkt verfügbaren Fördermittel. Die getroffenen Maßnahmen verringerten gleichzeitig jedoch die grundsätzliche Wirksamkeit der Kreditbindung. Der Landes-Rechnungshof betont, dass die Kreditbindung ein zentrales Instrument der Finanzplanung des Landes zur Wahrung eines ausgeglichenen Haushalts ist. Einschränkungen sind restriktiv zu handhaben. Die Titel für die Umgliederungen in den Pflichtbereich sind nach den vorliegenden Unterlagen im Einzelfall nicht immer eindeutig ableitbar. Die rechtlichen Bestimmungen sehen bei der finanzwirtschaftlichen Zuordnung von Voranschlagstellen jedenfalls strenge Voraussetzungen vor.

Die geänderte Vorgehensweise ist als Entgegenkommen gegenüber der Kulturlandschaft zu bewerten. Sie erfordert nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs eine zeitnahe Budgetüberwachung durch die Kulturabteilung. Sicherzustellen ist, dass die zugesagten Förderungen in Summe auch dann bedeckt werden können, wenn die Kreditbindung nicht aufgehoben wird bzw. keine zusätzlichen Kreditmittel bereitgestellt werden. Dafür sind Vormerkungen stärker mit bereits getätigten Ausgaben zu verknüpfen. Die in GenFö vorgesehenen Planbuchungen können dafür genutzt werden. Im Übrigen sind im Bereich der Denkmalpflege Ausgaben möglichst genau zu veranschlagen und wie in den Vorjahren auf Projektebene zu begründen.

Um eine differenzierte Entwicklung der Ausgaben der Abteilung Kultur (IIc) nach Empfängergruppen darstellen zu können, waren beispielsweise im Zusammenhang mit den „Freien Förderungen“ Abklärungen erforderlich. Der Landes-Rechnungshof hält derartige Auswertungen auf Basis von abgestimmten Datengrundlagen in regelmäßigen Abständen für zweckmäßig. Sie erlauben Entwicklungstendenzen über mehrere Jahre klar aufzuzeigen. Dadurch wird ein konstruktiver und zielgerichteter kulturpolitischer Diskurs unterstützt.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, für die Budgetüberwachung Ausgaben verstärkt mit Planbuchungen bzw. Vormerkungen zu verknüpfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Entwicklung der Förderausgaben nach Empfängergruppen regelmäßig zu analysieren und darzustellen.

Stellungnahme *Durch GenFö wird die Möglichkeit der Planbuchung einheitlich gewährleistet. Die Schnittstelle zwischen reinen Förderausgaben und allgemeinen Ausgaben (wie Stipendien, sonstige oder interne Ausgaben) ist abzuklären.*

Im Zuge der Entwicklung der Leistungsvereinbarung und des Rechenschaftsberichts NEU wurde 2013 die Grundlage der österreichweit anwendbaren LIKUS-Kulturstatistik als Referenzstruktur übernommen. Durch Adaptierungen in der neuen Förderdatenbank GenFö sind daher nun detaillierte Auswertungen auch nach LIKUS möglich. Genutzt werden kann dieses Datenmaterial zukünftig für den Kulturbericht, den Rechenschaftsbericht und die Leistungsvereinbarung.

3.2 Förderungsnehmer

Im Jahr 2013 bezuschusste die Kulturabteilung rund 500 Institutionen oder Personen. Der Großteil des Fördervolumens konzentriert sich dabei auf wenige Einrichtungen. Die Zuteilung der Fördermittel weist eine hohe Beständigkeit auf. Vor- und Nachteile von mehrjährigen Fördervereinbarungen sowie Überschneidungen mit anderen Förderungsbereichen sind zu klären.

Situation	Die Abteilung Kultur (IIc) bezuschusste im Jahr 2013 rund 500 Institutionen oder Personen mit mehr als € 19 Mio. Diesen Ausgaben lagen laut Kulturbericht 569 Förderungszusagen zugrunde. Abgelehnt wurden 75 Ansuchen. Natürliche Personen erhielten in diesem Jahr Förderungen in Höhe von € 277.800. Davon flossen knapp ein Drittel an 63 weibliche und mehr als zwei Drittel an 97 männliche Förderungsnehmer. Für Institutionen erfolgt derzeit keine genderbezogene Erfassung.
Förderhöhe	Von den 569 Förderungszusagen waren 11 Prozent Bagatellförderungen. Unter diesem Begriff werden Förderungen bis einschließlich € 500 subsumiert. Über € 500 bis exklusive € 4.000 fanden sich 51 Prozent der positiv erledigten Ansuchen. Zwischen € 4.000 und € 25.000 lagen 27 Prozent. Mit einem Betrag von über € 25.000 erforderten 11 Prozent der Förderungen einen Regierungsbeschluss.
Gebundene/freie Fördermittel	Auf Basis der Budgetzahlen für das Jahr 2013 stellte die Kulturabteilung eine Liste der gebundenen und freien Mittel zur Verfügung. Freie Mittel sind solche, die im Rahmen der Budgetierung noch keiner konkreten Maßnahme oder Institution zugeordnet sind. Rund die Hälfte der als frei definierten Mittel entfiel auf die Denkmalpflege. Bereinigt um die Kreditbindung und die Reserven für die über die Kreditbindung hinausgehenden Förderungszusagen beliefen sich die freien Mittel aller Sparten auf rund € 1 Mio. oder fünf Prozent des direkt verfügbaren Fördervolumens der Abteilung Kultur (IIc).
Förderungssparten	Die LIKUS-Gliederung erlaubt eine spartenbezogene Darstellung der Förderungen. Das vorarlberg museum, das Kunsthaus Bregenz sowie die inatura sind der Sparte „Museen, Archive, Wissenschaft“ zugeordnet. In der Rubrik „Darstellende Kunst“ findet sich das Vorarlberger Landestheater. Die Bregenzer Festspiele sind in die Kategorie „Großveranstaltungen“, die Zentralen Dienste der KUGES in jene der „Sonstigen Förderungen“ eingeordnet. Neben einzelnen Unstimmigkeiten in den Kulturberichten änderte sich z.B. in den geprüften Jahren bei wenigen Förderungsnehmern die Spartenzuordnung. Für die bessere Vergleich-

barkeit nahm der Landes-Rechnungshof entsprechende Anpassungen vor. Eine Gesamtdarstellung nach LIKUS ist den Kenndaten des Prüfberichts zu entnehmen.

Zur detaillierteren Analyse der einzelnen Bereiche außerhalb der drei größten Förderungsnehmer legte der Landes-Rechnungshof im Folgenden den Fokus auf die weiteren Förderungsmaßnahmen. Die Detailauswertung zeigte, dass im Jahr 2013 die Hälfte des Fördervolumens in diesem Bereich auf 20 Institutionen entfiel. Die andere Hälfte erhielten rund 475 weitere Zuschussempfänger.

Ausgaben für weitere Förderungsmaßnahmen nach LIKUS

der Jahre 2009 bis 2013

in Tsd. €

	2009	2010	2011	2012	2013
Musik	1.453	1.363	1.369	1.475	1.425
Kulturinitiativen, Zentren	1.053	1.046	1.131	1.294	1.264
Darstellende Kunst	923	856	916	992	1.160
Museen, Archive, Wissenschaft	721	816	764	825	779
Bildende Kunst, Foto	693	590	565	596	571
Baukulturelles Erbe	735	360	921	800	561
Literatur und Landeskunde	409	330	324	297	293
Film, Kino, Video	152	123	136	188	191
Heimat- und Brauchtumpflege	179	183	203	192	188
Internationaler Kulturaustausch	33	42	39	47	63
Sonstige Förderungen	52	49	55	55	55
Gesamt	6.403	5.758	6.423	6.761	6.550

Hinweis: ohne KUGES, inatura und Bregenzer Festspiele

Quelle: Kulturberichte, VBK; Berechnungen Landes-Rechnungshof; Anpassungs- und Rundungsdifferenzen

Musik

Die Ausgaben für die Sparte „Musik“ schwankten zwischen € 1,36 Mio. im Jahr 2010 und € 1,48 Mio. im Jahr 2012. Im Folgejahr lagen sie bei € 1,43 Mio. Als größter Förderungsnehmer dieser Kategorie erhielt das Symphonieorchester Vorarlberg (SOV) hiervon € 465.000 im Jahr 2013. Seine Subventionen erhöhten sich im Prüfungszeitraum um 24 Prozent. Von Vertretern und Musikern wurde wiederholt auf Abwanderungstendenzen aufgrund nicht kompetitiver Gagen hingewiesen. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel im Jahr 2013 war an

die Vorlage eines Strategiekonzepts geknüpft. Der zweitgrößte Förderungsnehmer dieser Sparte war der aus ca. 130 Mitgliedsvereinen bestehende Vorarlberger Blasmusikverband (VBV) mit € 240.000. Der Chorverband Vorarlberg mit seinen ca. 120 Mitgliedern erhielt im selben Jahr € 114.000, wobei die Kulturabteilung zusätzlich eine Personalkostenförderung in Höhe von € 12.900 gewährte.

Das Sinfonische Blasorchester Vorarlberg (SBV) wurde bis zum Jahr 2011 über den VBV finanziert und ging nach der organisatorischen Trennung aus diesem hervor. Im selben Jahr betrug der anteilige Förderungsbeitrag für das SBV € 32.600. Seit dem Jahr 2012 wird dieses in der Rechtsform einer GmbH betrieben. Der Zuschuss des Landes an diese Gesellschaft erhöhte sich von € 40.000 im Gründungsjahr auf € 60.000 im Jahr 2013. Strategische Geschäftsfelder des SBV bilden neben Events bzw. Konzerten auch eine Akademie, in deren Rahmen derzeit Orchester camps für Teilnehmer ab erfolgter Mittelstufenprüfung organisiert werden. Auch der VBV führte im Jahr 2013 ein Blasmusik-Camp ab erfolgter Oberstufenprüfung in Kooperation mit den Wiener Symphonikern durch.

Die von SBV und VBV angestrebten und in Teilen bereits ausgeführten Ausbildungsaktivitäten führten zu lebhaften Diskussionen innerhalb der Szene. Wiederholt thematisierten betroffene Akteure fehlende Angebote, mangelnde Koordination oder nicht vorhandene Regelungen im außerschulischen Bereich. Zur Erhöhung der Transparenz und Verbesserung der Steuerung wurde auch eine klare Trennung zwischen der Förderung der musikalischen Praxis durch die Kulturabteilung und jener der musikalischen Ausbildung durch die Abteilung Wissenschaft und Weiterbildung (IIb) angeregt. Darüber hinaus sahen involvierte Personen die Erstellung eines Bildungskonzepts als zielführend an.

Kulturinitiativen, Zentren

Die Beiträge für die Sparte „Kulturinitiativen, Zentren“ erhöhten sich insbesondere mit dem Jahr 2012. Diese Ausgabenspitze erklärt sich u.a. durch das in zweijährigen Intervallen stattfindende Festival Walserherbst sowie durch Akontozahlungen für das Folgejahr. Die Kulturabteilung bezuschusste diese Rubrik im Jahr 2013 mit € 1,26 Mio. Davon waren die größten Empfänger der Spielboden mit € 255.000, der Verein Caravan mit € 105.000 sowie der Kulturkreis Feldkirch mit € 84.400. Die Förderungsmaßnahmen dieser Kategorie setzen sich im Wesentlichen aus jährlich wiederkehrenden Beiträgen an verschiedene Kulturwerkstätten zusammen.

Darstellende Kunst

Ab dem Jahr 2010 stiegen die Förderungen der Kulturabteilung für die Sparte „Darstellende Kunst“ kontinuierlich an. Im Jahr 2013 lagen sie im Bereich der weiteren Förderungsmaßnahmen bei € 1,16 Mio. Das Theater Kosmos war da-

rin mit € 279.600 der größte Förderungsnehmer. Dessen Zuschuss wurde gegenüber dem Vorjahr um € 35.600 erhöht. Zu einer angespannten Finanzlage des Theaters führte eine Nachzahlung von lohnabhängigen Abgaben. Gemeinsam mit der Stadt Bregenz vereinbarte das Land eine kofinanzierte zeitlich befristete Sondersubvention. Die Kulturabteilung zog zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) bei.

Die steigenden Ausgaben dieser Kategorie sind auch durch die Entwicklung der Beiträge an das Vorarlberger Volkstheater bedingt. Die Kulturabteilung förderte dieses ab dem Jahr 2010 direkt mit jährlich € 50.000. Im Jahr 2013 wurden zusätzlich € 100.000 als Beitrag zur Entschuldung gewährt. Ein weiterer großer Förderungsnehmer im Jahr 2013 stellte das Aktionstheater Ensemble mit € 120.000 dar. Auch Tanz fällt in die Sparte der „Darstellenden Kunst“. Hier ergaben sich im Prüfungszeitraum in der Kunstkommission wiederholt Fragestellungen zur Abgrenzung von anderen Förderungsbereichen, wie Sport- bzw. Jugendförderung.

Sonstige Sparten

Im Jahr 2013 wendete die Kulturabteilung in der Sparte „Museen, Archive, Wissenschaft“ € 0,78 Mio. für weitere Förderungsmaßnahmen auf. Im selben Jahr wurden dem Jüdischen Museum in Hohenems € 235.600 bereitgestellt. Auch unterstützte die Abteilung Kultur (IIc) die Vorarlberger Museumswelt in Frastanz mit € 135.000 und begleitete zusätzlich aktiv ihren Entwicklungsprozess.

In der Sparte „Bildende Kunst, Foto“ wurden € 0,57 Mio. im Jahr 2013 ausbezahlt. Davon erhielt die Berufsvereinigung bildender Künstlerinnen und Künstler Vorarlbergs € 115.000 zur Durchführung ihres Jahresprogramms. Auf Kunstankäufe entfielen im selben Jahr insgesamt € 90.900. Die Reduktion der Ausgaben in dieser Kategorie erklärt sich u.a. durch die Verringerung der Galerienförderung um rund € 43.100 im Prüfungszeitraum. Diese wurde hinsichtlich der Zahl der förderbaren Ausstellungen und der Förderhöhe begrenzt.

In der Kategorie „Baukulturelles Erbe“ wurden im Jahr 2013 Fördermittel in Höhe von € 0,56 Mio. aufgewendet. Mit € 100.000 entfiel ein wesentlicher Teil auf den Vorarlberger Landesmuseumsverein für die in Kooperation mit dem Bundesdenkmalamt durchgeführte Burgenaktion. Im Jahr 2010 mussten aufgrund der allgemeinen Finanzlage Einsparungsmöglichkeiten gefunden werden, um eine Auszahlung der zugesicherten Kulturförderungen mit zumindest 95 Prozent zu gewährleisten. Aus der Kategorie „Baukulturelles Erbe“ erfolgte dafür eine Umschichtung von Mitteln in andere Bereiche. Im Jahr 2011 erhöhten sich die Ausgaben für diese Sparte wieder, wobei bereits im Jänner rund ein Drittel der Gesamtausgaben dieses Jahres getätigt wurde.

Im Jahr 2013 betragen die Förderungsausgaben für die Sparte „Literatur und Landeskunde“ € 293.200. Der Zeitschrift Kultur waren hiervon € 115.000 zuzuordnen. Die insgesamt abnehmenden Ausgaben für diesen Bereich erfordern eine differenzierte Betrachtung. Während die Förderungen für Literatur um 5 Prozent anstiegen, nahmen jene für Landeskunde um 38 Prozent ab. Das ist insbesondere durch sinkende Ausgaben für auslaufende LEADER-Projekte begründet. Auch reduzierten sich die Druckkostenbeiträge für landeskundliche Publikationen, z.B. für Heimatbücher.

Die Steigerung in der Sparte „Film, Kino, Video“ resultiert aus einer Erhöhung der Basisförderung für Kleinkinos von € 40.000 auf € 80.000. Damit wurde vor allem das Ziel verfolgt, die lokalen Standorte zu erhalten und damit Spielstätten für die Filmklubs zu sichern. Rund die Hälfte des Fördervolumens der Kategorie „Heimat- und Brauchtumspflege“ entfiel im Prüfungszeitraum auf den Vorarlberger Landestrachtenverband. Ein Teil dieses Beitrags wird für die Trachtenanschaffung der einzelnen Mitgliedsvereine des VBV gewährt. Der Anstieg in der Sparte „Internationaler Kulturaustausch“ im Jahr 2013 ist auf angefallene Vorbereitungskosten für die Architekturausstellung „Getting Things Done“ zurückzuführen. In die Kategorie „Sonstige Förderungen“ fällt die Stiftung Kloster Viktorsberg.

Bewertung

Im Vergleich der Jahre 2009 und 2013 stiegen die Ausgaben im Bereich der weiteren Förderungsmaßnahmen insbesondere in den Sparten „Darstellende Kunst“ sowie „Kulturinitiativen, Zentren“ deutlich an. Gemeinsam mit dem Bereich „Musik“ bildeten sie die finanziellen Schwerpunkte. Demgegenüber verzeichneten beispielsweise die Kategorien „Literatur und Landeskunde“ sowie „Bildende Kunst, Foto“ eine Reduktion der Ausgaben. Gründe dafür waren im Wesentlichen das Auslaufen von LEADER-Projekten sowie die Einschränkung der Galerienförderung. Dem „Baukulturellen Erbe“ kam insbesondere im Krisenjahr 2010 eine Ausgleichsfunktion zwischen den verschiedenen Sparten zu.

Ein Großteil des Fördervolumens konzentriert sich auf wenige Einrichtungen. Der Rest verteilt sich auf ein breites Spektrum an Förderungsnehmer. Die meisten Zusagen lagen zwischen € 500 bis € 4.000. Damit werden entsprechend dem Bekenntnis des Landes zur Vielfalt des kulturellen Lebens zahlreiche Akteure – wenn auch mit geringeren Förderungssummen – erreicht. Rund fünf Prozent der verfügbaren Mittel sind noch nicht konkret budgetierten Projekten und Aktivitäten zuzuordnen.

Der große Anteil des gebundenen Budgets deutet auf eine hohe Beständigkeit in der Zuteilung der Fördermittel hin. Von der im Gesetz eingeräumten Möglichkeit mehrjähriger Fördervereinbarungen wurde bisher wenig Gebrauch ge-

macht. Diese könnten nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs aber unter bestimmten Bedingungen die Planbarkeit sowohl für die Kulturschaffenden als auch für das Land erhöhen. Solche Vereinbarungen sollten jedenfalls evaluierbare Ziele als Auflagen enthalten, um die Steuerbarkeit und Wirksamkeit der Förderungsvergabe zu unterstützen. Ihnen hat eine ausführliche Prüfung der in Betracht kommenden Förderungsnehmer sowie der Vor- und Nachteile vorherzugehen.

Weiters zeigte die Prüfung, dass in bestimmten Fällen im Rahmen der Kulturförderung auch Aus- und Weiterbildungsangebote mitfinanziert werden. Vor allem im Bereich schulischer und außerschulischer Musikausbildung wurden Konfliktfelder geortet. Da zum Teil unterschiedliche Reglements zur Anwendung gelangen, treten Fragen hinsichtlich der Gleichbehandlung von Förderungswerbern auf. Um einen effektiven Mitteleinsatz sicherzustellen, bedarf es nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs einer eingehenden Analyse sowohl des Angebots als auch der Nachfrage sowie eines klaren bereichsübergreifenden Konzepts. Auch im Bereich Tanz erscheint eine klare Schnittstellendefinition zweckmäßig.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Vor- und Nachteile sowie Bedingungen von mehrjährigen Fördervereinbarungen zu prüfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, inhaltliche Überschneidungen zwischen verschiedenen Förderungsbereichen zu analysieren und Zuständigkeiten zu klären.

Stellungnahme *Vor- und Nachteile sowie Bedingungen von mehrjährigen Fördervereinbarungen werden derzeit geprüft.*

Im laufenden Jahr wurden bereits die Schnittstellenthemen zur Abteilung Wissenschaft und Weiterbildung (IIb) analysiert. Diese Abstimmung gilt für einzelne Förderfälle im Detail, sowie insbesondere für Tanzschulen und das außerschulische Musikausbildungs- und Weiterbildungsangebot von SBV (Sinfonisches Blasorchester Vorarlberg) und VBV (Vorarlberger Blasmusikverband). Diese Spannungsfelder werden derzeit im Auftrag der Wissenschaftsabteilung evaluiert. In abteilungsübergreifenden Vernetzungstreffen wurden heuer zudem die Zuständigkeiten und Kooperationsfelder der Abteilungen (bzw. Amtsstellen oder Fachbereiche) Kultur, Schule, Jugend, Wissenschaft und Sport wiederholt erörtert, womit diese Empfehlung bereits umgesetzt ist.

Kommentar L-RH

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofs kann die Empfehlung zu den inhaltlichen Überschneidungen erst dann als umgesetzt erachtet werden, wenn über die Erörterung hinaus auch eine entsprechende Klärung der Zuständigkeiten erfolgt ist.

4 Förderungsabwicklung

4.1 Förderprozess

Verbesserungspotenzial gibt es im Formularwesen und bei der Nachvollziehbarkeit der Aktenführung. Die widmungsgemäße Verwendung ist systematischer und nach risikoorientierten Ansätzen zu prüfen. Akontozahlungen über € 25.000 wurden vereinbart vor Regierungsbeschluss angewiesen. Durch das neue Förderungsverwaltungssystem sind Effizienzsteigerungen zu erwarten.

Situation

Ein wesentlicher Teil der Maßnahmen zur Kulturförderung wird über einen klassischen Förderprozess abgewickelt. Der Ablauf beginnt mit der Antragstellung und endet in der Regel mit der Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung. Künftig unterstützt GenFö als elektronisches Förderungsverwaltungssystem das Förderverfahren. Vor dessen Einführung wurden die Hauptprozesse im Jahr 2014 mit der Abteilung Informatik (PrsI) dokumentiert.

Prozessablauf



Quelle: Informationen Abteilung IIc; Darstellung Landes-Rechnungshof

Abweichungen vom Standardprozess gibt es bei der Förderung von Kunst im öffentlichen Raum, bei Preisen und Stipendien, bei Kunstankäufen sowie bei der Förderung von Ateliers, Galerien und Konzerten. Die Ausgaben dafür lagen in den geprüften Jahren bei zwei Prozent des gesamten Volumens. Im Bereich Baukulturelles Erbe leistet die Abteilung Kultur (IIc) Zuschüsse in Anlehnung an die Förderung durch das Bundesdenkmalamt. Diese machten rund vier Prozent der gesamten Ausgaben aus. Bei den Beiträgen zu Gesellschaften mit Landesbeteiligung und anderen großen Einrichtungen, wie die Bregenzer Festspiele oder das Jüdische Museum, wird ebenfalls ein vereinfachtes Verfahren angewendet.

Im Rahmen der Prüfung nahm der Landes-Rechnungshof eine Stichprobe von 28 Förderakten und untersuchte diese in Hinblick auf die Abwicklung durch die Abteilung Kultur (IIc). Nicht geprüft wurden die Förderungsnehmer. Grundsätzlich enthält ein Akt alle Förderfälle einer bezuschussten Einrichtung oder Person. Die ausgewählte Stichprobe repräsentiert rund ein Viertel des Förderolumens der geprüften Jahre.

Antragstellung

Anfragen von Förderungswerbern langen in unterschiedlicher Form bei verschiedenen Stellen der Kulturabteilung oder dem ressortverantwortlichen Landesrat ein. Sie werden in der Regel an die zuständige Sachbearbeiterin weitergeleitet. Bis Mitte 2011 waren formlose Förderungsansuchen zulässig. Sie hatten zwar schriftlich einzulangen, es gab aber keine spezifischen Vorgaben. Im Zuge der Überarbeitung der speziellen Richtlinien zur Kulturförderung wurden erstmals Antragsformulare eingeführt. Derzeit sind zwanzig auf der Homepage des Landes in verschiedenen Formaten abrufbar, davon ist ein einziges als Online-Formular gestaltet. Neben einem allgemeinen Kulturförderungsantrag gibt es neun spartenbezogene sowie sechs themenbezogene Formulare. Für Stipendien sind vier Anträge verfügbar. Keine eigenen spartenbezogenen Formulare gibt es in den Bereichen „Bildende Kunst, Foto“, „Kulturinitiativen, Zentren“ sowie „Heimat- und Brauchtumpflege“. Für sie kommen teilweise die themenbezogenen Formulare oder der allgemeine Kulturförderungsantrag zur Anwendung.

Die Formulare enthalten in unterschiedlicher Form und Detaillierung Angaben zu Zielen und Förderungskriterien. Weiters führen sie Informationen zu notwendigen Beilagen sowie die einheitlichen Förderungsauflagen an. Einige unterscheiden zwischen Jahresbeitrag und Einzelprojekt. Keines enthält derzeit einen Verweis auf die betreffenden speziellen Richtlinien der Kulturförderung oder eine Auflage, dass im Fall einer Zusage bei Publikationen und Druckmittel auf die Förderung seitens des Landes hinzuweisen ist.

Allfällige Einreichfristen werden auf der Homepage bekannt gegeben. Ansuchen für Jahresförderungen sind im Allgemeinen bis Juni des Vorjahres zu stellen. Der Förderungswerber hat Angaben zum Antragsteller, dem Vorhaben und der Finanzierung zu machen. Mit seiner Unterschrift akzeptiert er die Förderungsauflagen. Im Formular sind auch Beiträge von anderen Finanziers anzuführen. Für die Koordination bzw. Vermeidung von Mehrfachförderungen sind diese Angaben des Förderungswerbers ausschlaggebend.

Antragsbearbeitung Nach einer ersten inhaltlichen Prüfung durch die zuständige Sachbearbeiterin kommt es gegebenenfalls zur Nachforderung von fehlenden Unterlagen oder bei Vorliegen von Ausschlussgründen zur direkten Absage. Beispiele dafür sind ein fehlender Bezug zu Vorarlberg oder Gewinnorientierung. Benefizveranstaltungen und Event-Kultur werden im Allgemeinen ebenso nicht gefördert. Die weitere fachliche Beurteilung des Förderfalls erfolgt durch die Kulturabteilung selbst oder mit Unterstützung durch die Kunstkommissionen. Der Förderungswerber wird schriftlich über das weitere Vorgehen informiert. Nach der gezogenen Stichprobe erhält er überwiegend innerhalb von drei Wochen entweder eine direkte Zusage oder ein Schreiben mit Hinweis auf eine Behandlung in der nächsten Kunstkommissionssitzung. In einzelnen Fällen kam es bis zum ersten Schreiben zu längeren Bearbeitungszeiten.

Genehmigung Die abteilungsinterne Beurteilung oder die Protokolle der Kunstkommissionssitzungen bilden die Grundlage für die Genehmigung der Förderungen. Dabei gilt grundsätzlich, dass Förderungszusagen unter € 4.000 vom Abteilungsvorstand und jene zwischen € 4.000 und € 25.000 vom Landesrat unterfertigt werden. Förderungsbeiträge über € 25.000 im Einzelfall oder in ihrer Gesamtheit erfordern einen Regierungsbeschluss. Die Sitzungsanträge werden von der für den Fachbereich zuständigen Sachbearbeiterin vorbereitet und vorab zwischen dem Abteilungsvorstand und dem Landesrat abgestimmt.

Förderungsabwicklung Der Förderungswerber erhält im Fall einer Genehmigung eine schriftliche Zusage. Diese enthält gewöhnlich Informationen zu Zahlungsmodalitäten und die Verpflichtung zum Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung. Wird die Förderungswürdigkeit negativ beurteilt, erfolgt eine Absage ohne Anführung von Gründen.

Bei Förderungsbeiträgen ab € 10.000 ist die Vorlage einer Banklegitimation verpflichtend. Für geringere Förderungen ist die Bestätigung des Antragstellers, dass es sich um ein legitimes Konto handelt, ausreichend. Die Formulare weisen bisher nicht auf diese Erfordernisse hin und enthalten auch keine Ermächtigung, dass das Land diese Angaben bei der Bank überprüfen darf.

Die Mitarbeiter der Kulturabteilung dokumentieren die Förderfälle sowohl in elektronischen Akten als auch in parallel geführten physischen Akten. Der Originalakt wäre laut Kennzeichnung grundsätzlich elektronisch. Die Stichprobe der Akten zeigte allerdings, dass hier die Unterlagen nicht immer vollständig erfasst sind. Darüber hinaus ist die Aktenablage nicht einheitlich.

Auszahlung Der Zeitpunkt der Auszahlung hängt vom jeweiligen Förderfall ab. Die Auszahlungspläne sind je nach Sparte und Empfänger unterschiedlich. Mit etablierten Förderungsnehmern besteht ein partnerschaftlicher Umgang. Zur Abdeckung laufender Verpflichtungen sind insbesondere Ratenzahlungen, aber auch Akontozahlungen bis zu € 25.000, vor Beschluss der Regierung zur Förderung des jeweiligen Vorhabens durchaus üblich. In der Aktenstichprobe war auffällig, dass gerade am Anfang des Prüfungszeitraums in einigen Fällen auch Akontozahlungen über € 25.000 vor dem erforderlichen Regierungsbeschluss, jedoch mit Genehmigung des zuständigen Landesrats, geleistet wurden. Bei Projekten und neuen Förderungswerbern werden die Beiträge bzw. Restraten gewöhnlich erst nach Prüfung der Abrechnung ausbezahlt.

Abrechnung Die Abrechnung erfolgt durch den Förderungsnehmer. Bilanzierende Institutionen reichen ihren Jahresabschluss ein. Häufiger ist die Abrechnung mit einer einfachen Einnahmen- und Ausgabenrechnung. Die Stichprobe der Förderakten zeigte, dass die Form und Detaillierung der Abrechnung je nach Förderungsnehmer stark unterschiedlich ist. Genauere Angaben oder Anforderungen zur Abrechnung sind in der Förderungszusage nicht enthalten. Auch stehen dazu keine weiterführenden Informationen auf der Homepage zur Verfügung. Ein Abrechnungsformular gibt es nur für die Konzertförderung.

Eine Überwachung der ausstehenden Abrechnungen über alle Sparten hinweg findet derzeit nicht statt. Nach Aussage der Kulturabteilung stellt der Prozessablauf allerdings sicher, dass der Förderungsnehmer eine Abrechnung erstellt. Die Auszahlung des Förderungsbeitrags oder eines Restbetrags sowie die Genehmigung eines neuen Ansuchens werden in der Regel von dieser abhängig gemacht.

Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung Förderungen sind nach den Bestimmungen in den speziellen Richtlinien zur Kulturförderung auf ihre widmungsgemäße Verwendung zu kontrollieren. Dabei ist zu überprüfen, ob die geförderten Leistungen ordnungsgemäß erbracht und die in der Förderungszusage enthaltenen Bedingungen bzw. Auflagen erfüllt worden sind. Hierzu sind auch stichprobenartige Kontrollen an Ort und Stelle vorgeschrieben. Die Kontrolldichte hat sich nach dem Gefahrenpotenzial einer missbräuchlichen Förderungsverwendung sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu richten. Mindestens fünf Prozent der Förderfälle sind einer Vorortkontrolle zu unterziehen.

Detaillierte Prüfungen erfolgen anlassfallbezogen und nach Ermessen. Über die Prüfungen wird in der Regel ein kurzer Aktenvermerk angefertigt. Eine Aussage zur Kontrolldichte kann derzeit nicht getroffen werden, da die Abteilung Kultur (IIc) keine gesamthafte Übersicht der Prüfungen und Vorortkontrollen

führt. Gespräche mit den Mitarbeitern ergaben zudem, dass nicht immer die erforderliche Zeit für die Prüftätigkeit zur Verfügung steht. In der gezogenen Stichprobe stellte der Landes-Rechnungshof fest, dass Förderungen – soweit in der Dokumentation der Förderakten ersichtlich – teilweise nicht bzw. nicht in voller Höhe kontrolliert wurden. Seit dem Jahr 2013 waren häufigere Rückfragen der Kulturabteilung hinsichtlich der Mittelverwendung zu verzeichnen.

Bis Anfang 2011 wurden immer die Originalbelege in Förderhöhe angefordert und vom zuständigen Mitarbeiter durch Stempeln entwertet. Seit Änderung der speziellen Richtlinien zur Kulturförderung müssen Originalrechnungen und sonstige Unterlagen im Gegensatz zur Allgemeinen Förderungsrichtlinie der Vorarlberger Landesregierung (AFRL) nur mehr nach Aufforderung vorgelegt werden. Diese sind nach den geltenden Bestimmungen in geeigneter Weise zu kennzeichnen, um unzulässigen Mehrfachförderungen entgegenzuwirken.

Rückforderungen fanden im Prüfungszeitraum in sehr geringem Ausmaß statt. Nach Aussage der geprüften Stelle erfolgen bei Förderungsnehmern mit Jahresbeiträgen im Fall von Unstimmigkeiten keine Rückforderungen. Sie werden gewöhnlich bei der Folgeförderung berücksichtigt. In einem Förderakt der Stichprobe widmete die Kulturabteilung mangels der Realisierung des ursprünglichen Projekts eine gewährte Förderung zweimal um. Nach der ersten Umwidmung im Jahr 2010 wurde die Zahlung fälschlicherweise erneut angewiesen. Auf Hinweis des Förderungsnehmers im Folgejahr wurde der ursprüngliche Beitrag schließlich für ein drittes Projekt verwendet. Rückforderungen bzw. Umwidmungen werden nicht systematisch in den Förderakten dokumentiert.

Bewertung

Die Kulturabteilung wickelt die Förderungen im Allgemeinen engagiert und zeitnah ab. In einzelnen Fällen kam es zu längeren Bearbeitungszeiten. Dem Großteil liegen nun dokumentierte Standardabläufe zugrunde. Bei einzelnen Prozessschritten kann es je nach Sparte und Arbeitsweise dennoch zu Abweichungen kommen. Die Nachvollziehbarkeit der Aktenführung ist zu verbessern. Die Implementierung von GenFö wird künftig die Abwicklung erleichtern und eine standardisierte elektronische Aktenführung gewährleisten. Überdies erwartet der Landes-Rechnungshof durch die Systemunterstützung eine signifikante Effizienzsteigerung in der Förderungsverwaltung. Die Durchführung aller Genehmigungsschritte in GenFö ist zweckmäßig.

Im Formularwesen gibt es Verbesserungspotenzial. Die zahlreichen Antragsformulare sind für den Förderungswerber unübersichtlich und können eine bürokratische Einstiegsbarriere darstellen. Der Landes-Rechnungshof hält die Konsolidierung der zwanzig Formulare für sinnvoll. Ein Verweis auf die jeweils relevante Förderrichtlinie dient der besseren Information des Förderungs-

werbers. Im Übrigen ist die Bedingung aufzunehmen, dass in Publikationen und Druckmitteln auf die Förderung durch das Land hinzuweisen ist. Auch eine Ergänzung der Anträge um Bestimmungen zur Kontobestätigung bzw. um die Ermächtigung des Förderungsgebers, die Angaben beim Bankinstitut zu überprüfen, erleichtert die weitere Abwicklung.

Die Abrechnungen der Förderungsnehmer in den Akten der Stichprobe waren nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs zum Teil nicht ausreichend. Die Implementierung von Vorlagen, die sowohl bei Antragstellung als auch bei Abrechnung verwendet werden, ermöglicht einen direkten Plan-Ist-Vergleich. Dies kann eine einheitliche Qualität sicherstellen und erleichtert somit die Kontrolle durch die Abteilung Kultur (IIc).

Die Förderakten der Stichprobe enthielten Fälle, bei denen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs eine detailliertere Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung sinnvoll gewesen wäre. Der Abteilungsvorstand ist gefordert, die allgemeinen Standards zur Kontrolldichte durch risikoorientierte Vorgaben in Form von systematischen Prüfplänen zu spezifizieren. Zudem muss auf eine entsprechende Dokumentation der Prüfergebnisse mit erforderlichen Inhalten sowie eine aktuelle Übersicht der Prüfungen und Vorortkontrollen geachtet werden. Die Zweckmäßigkeit der Belegentwertung von Originalunterlagen ist aufgrund der Zunahme von elektronischen Rechnungen zu hinterfragen. Der Landes-Rechnungshof regt an, die diesbezüglichen Grundlagen generell zu klären und eine Lösung in Hinblick auf Effizienz und Effektivität anzustreben.

Abschließend kritisiert der Landes-Rechnungshof, dass im Prüfungszeitraum Akontozahlungen über € 25.000 vor Regierungsbeschluss angewiesen wurden. Werden Rückforderungen mit der Folgeförderung kompensiert, leidet die förderfallbezogene Nachvollziehbarkeit. Damit ist nicht gewährleistet, dass Fördergelder des Landes entsprechend der Richtlinien verzinst rückerstattet werden.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die zahlreichen Antragsformulare zu konsolidieren sowie Vorlagen zur Abrechnung einzuführen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, zur Einhaltung der Kontrollstandards abteilungsspezifische Vorgaben festzulegen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Rückforderungen förderfallbezogen durchzuführen.

Stellungnahme

Zu Antragsformularen:

Die Konsolidierung der Antragsformulare ist für 2015 vorgesehen.

Zu Kontrollstandards:

Im Zuge der Gespräche mit dem Landes-Rechnungshof wurde bereits im Sommer 2014 ein Formular für Vorort-Kontrollen entwickelt, welches sich inhaltlich an den AFRL-Prüfungsrichtlinien orientiert. Erstellt wurde dabei zudem ein interner Prüfplan für das auslaufende sowie das kommende Jahr 2015.

Zu Rückforderungen:

Da das Prozesshafte und der Qualitätsanspruch künstlerischer oder kultureller Projekte mitunter auch Projektziele und Projektdimensionen verschieben, ist hier Augenmaß gefragt. Erleichtert wird im Zuge der Umstellung auf GenFö und einer damit verbundenen Evidenzdatenbank der abteilungsinterne Überblick über eventuelle Risikoprojekte, bei denen eine Rückforderung schlagend wird.

4.2 Fachliche Beurteilung

Die Beurteilung der künstlerischen Qualität erfolgt entweder durch die Kulturabteilung oder die Kunstkommissionen. Bei der Einbindung der Fachgremien besteht Spielraum. Sie differiert je nach Sparte und hängt insbesondere von der Handhabung der Jahresförderungen ab. Die Förderungskriterien sind auszubauen und als durchgängige Arbeitsgrundlage zu implementieren.

Situation Die Beurteilung der künstlerischen Qualität erfordert fachspezifische Wertungen. In bestimmten Fällen unterstützen Kunstkommissionen die Kulturabteilung bei der Feststellung der Förderungswürdigkeit. Über deren Befassung entscheidet die Abteilung Kultur (IIc). Die Kunstförderrichtlinie regelt, dass eine Anhörung für Bagatellförderungen bis einschließlich € 500 und für sonstige Förderfälle, zu deren Beurteilung die Fachkompetenz der Abteilung ausreicht, nicht notwendig ist. Dies gilt insbesondere für Förderungen landeseigener Einrichtungen, für Programmförderungen von interdisziplinär agierenden Kulturveranstaltern und für kulturpolitisch begründete Schwerpunkte. Preise und Stipendien werden teilweise in eigenen Jurys behandelt.

Befassung KuKo Auf Basis des Kulturberichts 2013 stellte die Kulturabteilung eine Aufstellung der Förderungsansuchen zur Verfügung. Nach Abstimmung der Daten mit der geprüften Stelle verblieben – nach Abzug von KUGES, inatura sowie Bregenzer Festspiele – 634 eingelangte Ansuchen und ein laut Kulturbericht ausbezahltes Fördervolumen von rund € 6,09 Mio. ohne Restraten aus Vorjahren. Der Landes-Rechnungshof untersuchte darauf aufbauend die Einbindung der Kunstkommissionen (KuKo).

Von den insgesamt 634 Anträgen fielen 241 in Sparten, für die im Prüfungszeitraum noch keine eigenen Kunstkommissionen eingerichtet waren. Darunter fallen „Kulturinitiativen, Zentren“, „Museen“, „Landeskunde“ sowie „Heimat und Brauchtum“. Die neue Kommission für Kulturelles Erbe und Landeskunde tagte erstmals im Juni 2014. Die Einrichtung eines Gremiums für Kulturinitiativen und Zentren ist in Planung. Im „Baukulturellen Erbe“ berät das Bundesdenkmalamt anstelle einer Kommission die Kulturabteilung.

Mit 393 wurden fast zwei Drittel der Ansuchen in Sparten mit Kunstkommissionen gestellt. Davon behandelten die Kommissionen 74 Prozent. Sie sprachen bei einem überwiegenden Teil eine Förderungsempfehlung aus. Bezogen auf das Fördervolumen in Höhe von € 3,34 Mio. kam es hingegen bei weniger als der Hälfte dieser Mittel zur Anhörung der Kommissionen. Hauptursache dafür

sind unterschiedliche Verfahren bei der Beurteilung von Jahresförderungen. Diese werden nicht regelmäßig einer Neubewertung durch die Kommissionen unterzogen. Der Befassungsgrad variiert daher je Sparte. Nach Aussage des Abteilungsvorstands informiert er als Vorsitzender die Mitglieder aber grundsätzlich über Förderungen, die ohne Kunstkommission abgewickelt werden, und strebt zunehmend deren stärkere Beteiligung an. Auch berichtet die Kulturabteilung im Fall von Unstimmigkeiten bei der widmungsgemäßen Verwendung oder bei Nichtumsetzung von Projekten.

Ansuchen und Förderungen* nach Sparte im Jahr 2013

	Eingelangte Ansuchen	über KuKo in Prozent	Förderung in Tsd. €	über KuKo in Prozent
Bereiche mit Kunstkommission				
Musik	112	54	1.389	13
Darstellende Kunst	47	79	1.150	81
Bildende Kunst, Foto	150	81	520	32
Film, Kino, Video	38	92	188	96
Literatur	25	92	80	92
Int. Kulturaustausch	21	67	11	72
Total	393	74	3.337	46
Bereiche ohne Kunstkommission				
Kulturinitiativen, Zentren	79	-	1.271	-
Museen	34	-	633	-
Baukulturelles Erbe	56	-	466	-
Landeskunde	38	-	191	-
Heimat und Brauchtum	34	-	188	-
Total	241	-	2.748	-
Gesamt	634	-	6.086	-

* exklusive Restraten aus Vorjahren sowie allg. bzw. projektbezogene Ausgaben

Hinweis: ohne KUGES, inatura und Bregenzer Festspiele

Quelle: Kulturbericht und Informationen Abteilung IIc; Berechnungen Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Höhere Beteiligung Sparten mit hoher Beteiligung sind „Film, Kino, Video“ und „Literatur“. In diesen waren die Kunstkommissionen mit über 90 Prozent der Ansuchen und der zugesagten Förderungssumme befasst. Ebenso behandelte die Kommission für die Rubrik „Darstellende Kunst“ sowohl rund 80 Prozent der Anträge als auch der Förderungsbeiträge. Sie unterzieht die Jahresförderungen aller freien Theater- und Tanzgruppen einer regelmäßigen Neubewertung. Die Kommission empfiehlt die Erhöhung, Fortschreibung oder Reduktion der Fördermittel auf Basis von sogenannten Erhebungsblättern. Diese werden jährlich von der Kulturabteilung versandt und fragen Daten zum Vorjahr, laufenden Jahr und Planjahr ab. Im Jahr 2014 verwendete die Abteilung Kultur (IIc) erstmalig auch Erhebungsblätter für die Kinoförderung.

Geringere Beteiligung Ein anderes Bild zeigt die Sparte „Bildende Kunst, Foto“. Im Vergleich zu den anderen Bereichen verzeichnete sie die meisten Ansuchen. In „Bildende Kunst, Foto“ sind mit den Kommissionen Bildende und Angewandte Kunst sowie Kunst und Bau zwei Beratungsgremien aktiv. Sie wurden mit rund 80 Prozent der Anträge befasst. Der Anteil bei den zugesagten Fördermitteln lag jedoch bei 32 Prozent. Diese geringere Beteiligung ist dadurch begründet, dass große Jahresförderungen, wie beispielsweise für die Berufsvereinigung bildender Künstlerinnen und Künstler Vorarlbergs, für Kunstvereine und -institutionen sowie für bestehende Galerien, ohne Einbindung der Kommission vergeben werden.

Die Kommission für „Musik“ behandelte 54 Prozent der Ansuchen bzw. 13 Prozent der zugesagten Fördermittel. Wesentliche Förderungsnehmer in dieser Sparte sind das SOV, der VBV sowie der Chorverband Vorarlberg. Auch deren Jahresbeiträge werden grundsätzlich ohne Bewertung der Kommission ausbezahlt. Die Kulturabteilung informierte sie aber u.a. über den Strategieprozess des SOV. Weiters wurden Empfänger mit mittlerer Beitragshöhe erstmals im Jahr 2013 gemeinsam mit der Kunstkommission evaluiert.

Bewertungskriterien Sowohl die Kunstkommissionen als auch die Kulturabteilung arbeiten bei der Beurteilung der Förderungswürdigkeit und bei der Festlegung der Förderhöhe mit unterschiedlichen Regelungen und Richtwerten. Da die speziellen Richtlinien zur Kulturförderung weitgehend keine und die Antragsformulare teilweise keine näheren diesbezüglichen Bestimmungen enthalten, dienen interne Informationsblätter, individuelle Aufzeichnungen von Sachbearbeiterinnen oder grundsätzliche Festlegungen in Protokollen bestimmter Kunstkommissionen als Entscheidungshilfe. Eine Zusammenfassung dieser Kriterien in Form einer schriftlichen Arbeitsgrundlage gibt es nicht. Bereits im Jahr 2000 forderte der Landes-Rechnungshof in seinem Prüfbericht über die Abteilung Kultur (IIc) die Erarbeitung von Rahmenkriterien, um subjektive Bewertungsmaßstäbe möglichst zu objektivieren. In der Leistungsvereinbarung 2014 ist für manche Fach-

bereiche die Neuerstellung eines Schlüssels bzw. Regulativs für die Vergabe der Fördermittel geplant.

Kritische Themen bei der Festlegung der Förderhöhe sind beispielsweise die Definition der förderbaren Kosten, der Umgang mit Rücklagen, aber auch unterschiedliche Kostenstrukturen in Hinblick auf Gehälter und Honorare abhängig von der Organisationsform. Vor allem die Abgrenzung von Ehrenamt oder selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit hat Auswirkungen auf den Zuschussbedarf. Zahlreiche Förderungen sind bislang als Beitrag zum geplanten Abgang konzipiert.

KuKo Sitzung

Die Kommissionen beurteilen die eingereichten Ansuchen durch Abstimmung. Die Empfehlung basiert auf einem Mehrheitsbeschluss. Der Abteilungsvorstand hat ein Stimmrecht. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger macht der neue Abteilungsvorstand von diesem auch Gebrauch. Bei Bewertung der Förderfälle liegt den Kunstkommissionen in der Regel kein vollständiger Überblick über die Förderstruktur der jeweiligen Sparte vor. Gelegentlich kommt es zu Naheverhältnissen zwischen Kommissionsmitgliedern und Förderungswerber. Mitglieder der Kunstkommissionen können auch selbst Antragsteller sein. Die Kommissionen gehen dabei unterschiedlich mit Befangenheit um. Üblicherweise verlässt das betroffene Mitglied vor Besprechung des Ansuchens den Raum und stimmt nicht mit. Zum Teil hat das förderungwerbende Kommissionsmitglied die Möglichkeit, die eigene Arbeit vorzustellen.

Resultat der Sitzungen der Kunstkommissionen ist ein Ergebnisprotokoll mit den Empfehlungen zu den Förderfällen. Die Anwesenheit der Mitglieder wird je nach Kommission unterschiedlich dokumentiert. Auch die Dauer wird nicht immer erfasst. Im Abrechnungsschreiben für Sitzungsgelder und Fahrtkosten der Kommissionsmitglieder ist dies jedenfalls festgehalten.

Ausgaben für
KuKos und Jurys

Die Ausgaben für die sechs Kunstkommissionen und die Jurys lagen im Prüfungszeitraum bei durchschnittlich € 23.500 pro Jahr. Sie enthalten Raummieten, Sitzungsgelder, Fahrtauslagen sowie Konsumationen. Die organisatorische Abwicklung durch Mitarbeiter der Kulturabteilung ist in diesen Ausgaben nicht berücksichtigt. Aufgrund ihrer Aufgaben und Verantwortung ist die Kommission Kunst und Bau nicht direkt mit den anderen Kunstkommissionen vergleichbar und folglich mit höheren Kosten verbunden.

Bewertung

Die Bestimmung in den speziellen Förderrichtlinien erlaubt der Kulturabteilung Spielraum, in welchen Fällen sie die Kunstkommissionen befassen. Die Auswertung der Förderungsansuchen zeigt, dass es wesentliche Unterschiede zwischen den einzelnen Sparten gibt. Für bestimmte Bereiche waren bisher kei-

ne Kunstkommissionen eingerichtet. Dies wurde teilweise durch einen Fachexperten in der Abteilung Kultur (IIc) bzw. im Baukulturellen Erbe durch das Bundesdenkmalamt kompensiert. Aber auch bei Bestehen von Kunstkommissionen wurden diese in manchen Sparten nur mit einem geringeren Anteil des Fördervolumens befasst. Der Umfang der Beteiligung warf in der Öffentlichkeit wiederholt Fragen über eine „Feigenblatt-Funktion“ der Kommissionen auf. Der Landes-Rechnungshof begrüßt daher, dass der neue Abteilungsvorstand die Einbindung der Kommissionen forciert. Art und Ausmaß ihrer Beteiligung sind künftig zu spezifizieren. Die regelmäßige Neubewertung bereits etablierter Künstler oder Einrichtungen ermöglicht eine nachhaltige Ausrichtung an den strategischen Leitlinien und Rahmenzielen der Kulturförderung. Wesentlich erscheint auch, dass die Kunstkommissionen als Basis für ihre Empfehlungen mehr Überblick über die Förderstruktur ihrer Sparte bekommen.

Weiters ist hervorzuheben, dass die Kriterien zur Beurteilung der Förderungswürdigkeit und Festlegung der Förderhöhe nach wie vor ausbaufähig sind. Eine fundierte Arbeitsgrundlage mit Bewertungsmaßstäben für Kulturabteilung und Kunstkommissionen kann die Beurteilung der Förderungsanträge erleichtern und die Nachvollziehbarkeit erhöhen. Mögliche Anhaltspunkte für eine systematische Bewertung sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs die Festbeschreibung von inhaltlichen bzw. künstlerischen, kulturpolitischen und formalen Kriterien sowie von Ausschlussgründen. Auch förderbare Kosten sollten definiert werden. Eine regelmäßige Evaluierung dieser Kriterien ist sinnvoll.

Die Protokollierung der Anwesenheit und der Dauer in den Sitzungen der Kommissionen kann verbessert werden. Zudem ist bei Selbstantragstellung von Mitgliedern eine einheitliche Vorgehensweise in den Kunstkommissionen sicherzustellen.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Förderungskriterien auszubauen und Maßstäbe zur fachlichen Beurteilung als Arbeitsgrundlage durchgängig zu implementieren.

Stellungnahme *Ein interner Leitfaden zur Arbeit in den Kunstkommissionen ist derzeit in Vorbereitung.*

Bregenz, im Dezember 2014

Der Direktor des Landes-Rechnungshofs
in Vertretung

Mag. Karin Jenny-Url

Weitere Informationen

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Art. 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Geprüfte Stelle(n)

Abteilung Kultur (IIc) im Amt der Vorarlberger Landesregierung

Prüfungszeitraum

2009 bis 2013

Prüfungsgegenstand

Der Landes-Rechnungshof prüfte von April bis September 2014 die Förderungen durch die Abteilung Kultur (IIc). Schwerpunkte der Prüfung waren die Rahmenbedingungen und die Organisation der Kulturabteilung, die Entwicklung ihrer Ausgaben sowie die Analyse der Förderungsstruktur. Der Förderprozess wurde anhand einer Aktenstichprobe schwerpunktmäßig dargestellt und bewertet. Nicht geprüft wurde die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel bei den einzelnen Empfängern.

Prüfungsergebnis

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Kultur (IIc) am 24. Oktober 2014 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 13. November 2014 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Formale Aspekte

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen. Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Abkürzungsverzeichnis

AFRL	Allgemeine Förderungsrichtlinie der Vorarlberger Landesregierung
Bregenzer Festspiele	Bregenzer Festspiele GmbH
GenFö	Generische Förderanwendung
IG Kultur	Interessensgemeinschaft für autonome Kulturarbeit Vorarlberg
inatura	inatura Erlebnis Naturschau GmbH
KUGES	Vorarlberger Kulturhäuser-Betriebsgesellschaft mbH
KuKo	Kunstkommission
Kulturförderungsgesetz	Gesetz über die Förderung der Kultur, LGBl.Nr. 38/2009 in der geltenden Fassung
Landesverfassung	Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, LGBl.Nr. 9/1999 in der geltenden Fassung
LIKUS	Länderinitiative Kulturstatistik
SBV	Sinfonisches Blasorchester Vorarlberg
SOV	Symphonieorchester Vorarlberg
VBK	Voranschlag – Buchhaltung – Kostenrechnung
VBV	Vorarlberger Blasmusikverband
V-DOK	Vorarlberger Dokumentenmanagement
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent