

**220. Vergleichende Prüfung  
„Kultur“**

**Auszug aus dem Schlussbericht der 220. Vergleichenden Prüfung:**

**Abschnitt 1.  
„Zusammengefasste Prüfungsergebnisse“**

## 1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

### 1.1 Ziel der Prüfung und Prüfungsgegenstand

5 Öffentliche Kulturförderung wird als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden verstanden. Nach dem Kulturfinanzbericht 2018 trugen die Städte und Gemeinden mit knapp 45 Prozent den größten Anteil an den Kulturausgaben. Dieser hohe Finanzierungsanteil zeigt den Stellenwert der Kultur in der kommunalen Landschaft. Er war Anlass, mit der 220. Vergleichenden Prüfung „Kultur“ bei 14 Kommunen die Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich nach den Maßstäben Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit vergleichend zu prüfen.

10 Die Herausforderung bestand darin, unabhängig von der vor Ort gewählten Organisationsform und des kulturellen Angebots, die Vergleichbarkeit herzustellen. Dafür wurde zunächst der Kulturbegriff für die 220. Vergleichende Prüfung wie folgt definiert: Erfasst wurden die Bereiche Theater und Musikpflege, Museen, Sammlungen und Ausstellungen sowie Förderung des kulturellen Lebens. Berücksichtigt wurden neben der Kernverwaltung, die Eigenbetriebe und städtischen Tochtergesellschaften. Nicht erfasst wurden 15 die Aufgabenbereiche Stadtarchive/historischen Archive, Musik- und Volkshochschulen sowie Bibliotheken und Initiativen zum Hessentag. Danach wurde für die Detailbetrachtung die kulturelle Vielfalt in die drei folgenden Kategorien eingeordnet: Kulturelle Veranstaltungsorte, Museen und Ausstellungshäuser sowie kulturelle Förderung.

20 Für die Analyse der erhobenen Daten wurde das sogenannte Grundmittelkonzept herangezogen. Dieses zeigt die aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierenden Lasten, indem es alle Aufwendungen abzüglich aller zurechenbarer Erträge aus einem Aufgabenbereich abbildet. Vergleicht man Kommunen mit unterschiedlicher Einwohnerzahl ist es zielführend, die laufenden Grundmittel, d.h. ohne Investitionen, darzustellen. Die 25 220. Vergleichende Prüfung „Kultur“ greift deshalb bei ihren Analysen und Bewertungen auf das Konzept der laufenden Grundmittel zurück.<sup>1</sup>

In der 220. Vergleichenden Prüfung waren folgende Städte als zu prüfende Körperschaften einbezogen: Bad Hersfeld, Bad Homburg v. d. Höhe, Bad Vilbel, Darmstadt, Dreieich, 30 Eschborn, Hanau, Hofheim am Taunus, Kassel, Marburg, Neu-Isenburg, Rödermark, Rüsselsheim am Main und Wiesbaden.<sup>2</sup>

Aufgrund der Größe wurden für den Vergleich drei Cluster definiert, die bei den Auswertungen kenntlich gemacht werden.

- Cluster 1: Kreisangehörige Städte bis 50.000 Einwohner: Bad Vilbel, Dreieich, Eschborn, Hofheim am Taunus, Neu-Isenburg, Rödermark.
- 35 • Cluster 2: Sonderstatusstädte bis 100.000 Einwohner: Bad Homburg v. d. Höhe, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main.
- Cluster 3: Kreisfreie Städte bis 300.000 Einwohner: Darmstadt, Kassel, Wiesbaden.

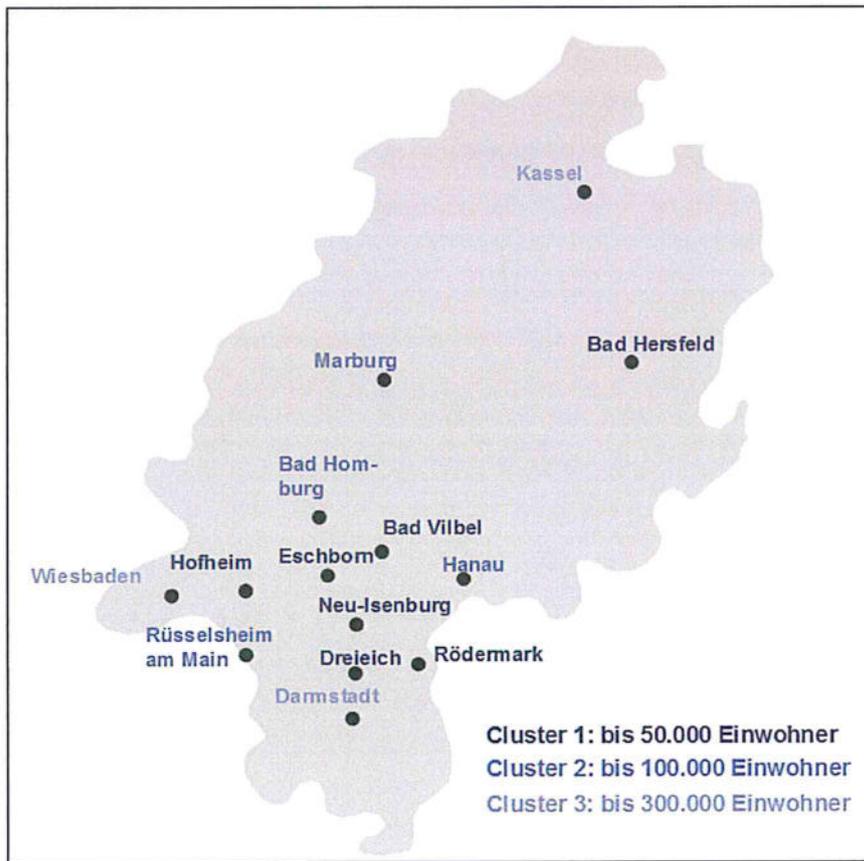
Die nachfolgende Ansicht zeigt die Lage der Städte.

40

---

<sup>1</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2018, S. 72 f.

<sup>2</sup> Staats- und Landestheater: Darmstadt, Kassel, Marburg und Wiesbaden,  
Festspielorte: Bad Hersfeld, Bad Vilbel, Dreieich und Hanau.

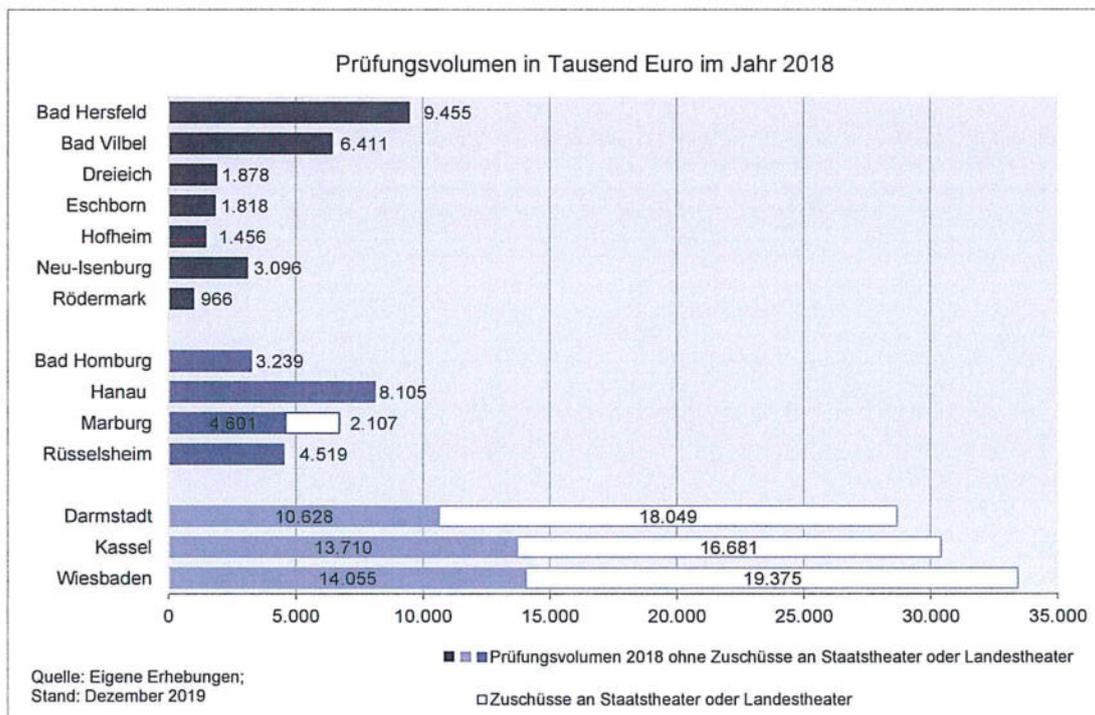


Ansicht 1: Prüfkörperschaften der 220. Vergleichenden Prüfung

## 1.2 Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen umfasste die Summe der Gesamtaufwendungen (Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Zuschüsse an Dritte) für den Untersuchungsbereich. Im Jahr 2018 betrug das Prüfungsvolumen für die Stadt Wiesbaden 33,43 Mio. Euro.

Das Prüfungsvolumen im Vergleich ist nachfolgend dargestellt.



Ansicht 2: Prüfungsvolumen in Tausend Euro im Jahr 2018

Für die Städte Darmstadt, Kassel, Marburg und Wiesbaden wurde beim Prüfungsvolumen der jeweilige Zuschuss für die Staatstheater bzw. das Landestheater separat ausgewiesen.

## 1.3 Rückstände

Rückstände sind finanzielle Mittel, die nötig sind, um überfällige Handlungen nachzuholen oder bestimmte Standards zu erreichen. Die Prüfung hat keine Hinweise auf Rückstände ergeben.

## 1.4 Zusammengefasste Prüfungsfeststellungen

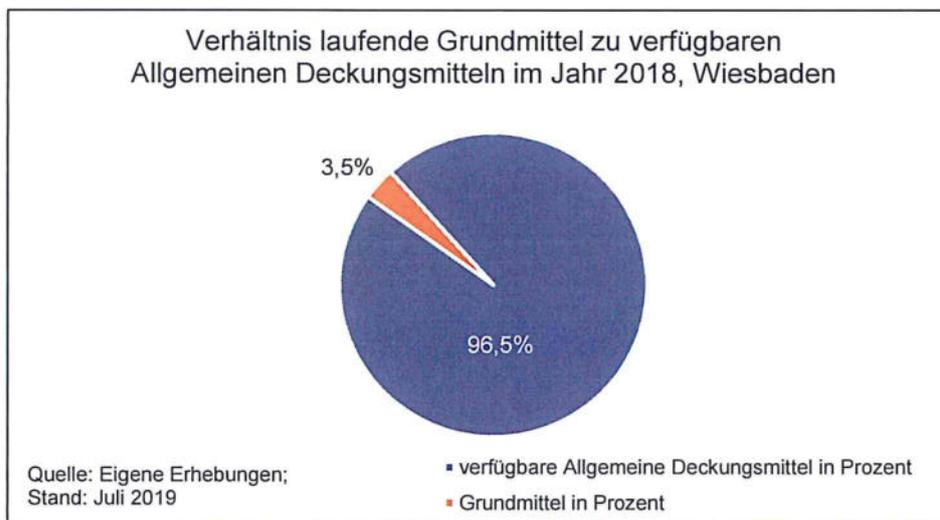
### 1.4.1 Feststellung zur Haushaltslage

Die Haushaltslage der Stadt Wiesbaden war in der Gesamtbetrachtung als stabil zu beurteilen.

- 5 Die Warnlinie für die Selbstfinanzierungsquote lag bei acht Prozent. In Wiesbaden lag die Selbstfinanzierungsquote 2018 mit 5,2 Prozent unterhalb der Warnlinie. Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt der Stadt Wiesbaden, eine Selbstfinanzierungsquote von acht Prozent anzustreben.

- 10 Bezogen auf die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner lag die Stadt Wiesbaden mit 2.708 Euro oberhalb des Median (1.817 Euro). Als Gradmesser für die Ertragskraft wies der Wert der Stadt Wiesbaden auf einen überdurchschnittlichen Handlungsspielraum für das Jahr 2018 hin.

- 15 Inwieweit der Handlungsspielraum für die freiwillige Aufgabe der Kulturförderung genutzt wurde, verdeutlicht das Verhältnis der laufenden Belastung des Haushalts für kulturelle Aufgaben zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln. Die nachstehende Ansicht zeigt den Anteil der laufenden Belastung des Haushalts (laufender Grundmittelbedarf) für die kulturelle Aufgabenwahrnehmung an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln im Jahr 2018 (vgl. Abschnitt 4).



- 20 Ansicht 3: Verhältnis laufende Grundmittel zu verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln im Jahr 2018, Wiesbaden

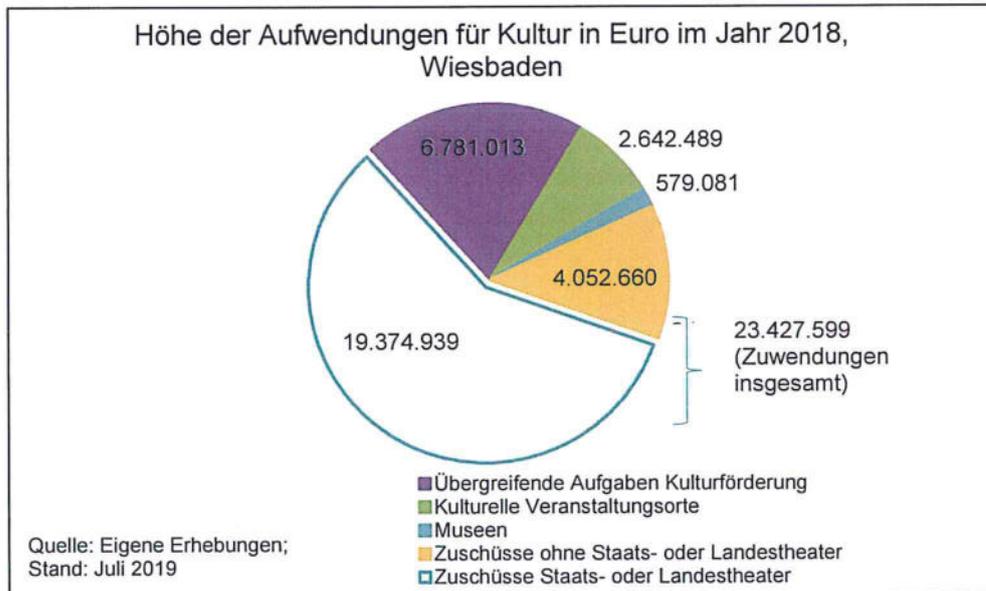
3,5 Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel sind für die Aufwendungen für die Kulturförderung gebunden (vgl. Abschnitt 4).

### 1.4.2 Umfang und Infrastruktur des kulturellen Angebots

- 25 Die geprüfte kulturelle Infrastruktur in der Stadt Wiesbaden bezog die Kernverwaltung mit dem Kulturamt sowie die Kurhaus Wiesbaden GmbH ein. Der Vergleich der 14 Kommunen zeigte, dass bis zu vier verschiedene Organisationseinheiten für einzelne Bestandteile des kommunalen Kulturangebots tätig waren. Unabhängig von der Organisationsform bzw. der Anzahl der einbezogenen Organisationseinheiten gilt es, Transparenz über Art und Umfang des kulturellen Angebotes an einer Stelle vorzuhalten. Daraus
- 30

ergeben sich Herausforderungen für eine gesamtstädtische Budgetsteuerung (vgl. Abschnitt 5.6).

Die Schwerpunktsetzung der kulturellen Aufgabenwahrnehmung in der Stadt Wiesbaden gestaltete sich wie folgt.



5

Ansicht 4: Höhe der Aufwendungen für Kultur in Euro im Jahr 2018, Wiesbaden

Mit rund 19 Mio. Euro prägte das Staatstheater maßgeblich den Gesamtaufwand in der Stadt Wiesbaden. Darüber hinaus entfielen rund 6,8 Mio. Euro auf übergreifende Aufgaben<sup>3</sup> und rund 2,6 Mio. Euro auf kulturelle Veranstaltungsorte.

#### 10 1.4.3 Grundmittelbedarf und Wirtschaftlichkeit

Um die Frage zu beantworten „Was kostet die Kultur in Wiesbaden?“ wurde der laufende Grundmittelbedarf dargestellt. Unabhängig von der Organisationsform der kulturellen Einrichtung wird damit die tatsächliche Belastung für den städtischen Haushalt ausgewiesen.

15 Der Grundmittelbedarf betrug in 2018 in der Stadt Wiesbaden rund 26,3 Mio. Euro. Dabei ist der Grundmittelbedarf je Einwohner im Prüfungszeitraum um rund 12,2 Prozent gestiegen und lag im Durchschnitt bei 87,2 Euro je Einwohner. Im Jahr 2018 wies die Stadt Wiesbaden mit 94,4 Euro je Einwohner den dritthöchsten Wert im Vergleich auf. Auch in einem bundesweiten Vergleich lag die Stadt Wiesbaden oberhalb des Durchschnittswerts (vgl. Abschnitt 5.2.3). Dabei ist zu berücksichtigen, dass rund 73 Prozent des Grundmittelbedarfs auf das Staatstheater entfielen.

20 Insgesamt zeigte sich, dass die höchsten Pro-Kopf-Belastungen in den kreisfreien Städten zu verzeichnen waren. Dies war auf die Zuschüsse für die Staatstheater zurückzuführen. Zudem wurde die Aufwandsseite durch die kulturellen Veranstaltungsorte wie bspw. das Caligari und das Kurhaus geprägt. (vgl. Abschnitt 5.3).

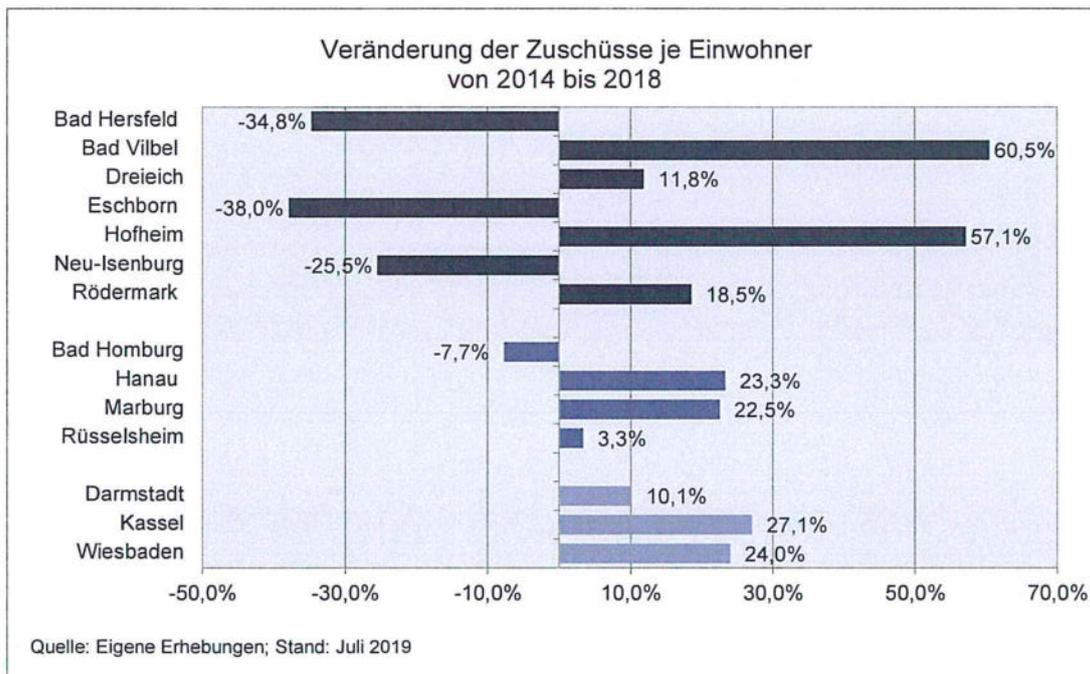
25

<sup>3</sup> Zu den übergreifenden Aufgaben zählen z.B. Förderung von kulturellen Projekten, Feste, Stadtteilkulturarbeit, Preisverleihungen, Beantragung von Fördermitteln.

Die Eigenfinanzierungsquote, als Kennzahl für die Wirtschaftlichkeit der kulturellen Aufgabenwahrnehmung, lag in 2018 in der Stadt Wiesbaden bei 21,4 Prozent und war damit leicht unterhalb des Median von 23 Prozent (vgl. Abschnitt 5.2). Unter Berücksichtigung der stabilen Gesamtbeurteilung der Haushaltslage sowie der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel verfügte die Stadt Wiesbaden über Spielräume bei der Kulturförderung.

#### 1.4.4 Detailbetrachtung öffentliche und private Zuwendungen

Die Stadt Wiesbaden hatte im Prüfungszeitraum Zuwendungen im Umfang von insgesamt rund 101,6 Mio. Euro gewährt. Davon entfielen 85 Prozent auf das Staatstheater Wiesbaden. Die Gesamtsumme der Zuwendungen war von 2014 bis 2018 um rund 25 Prozent gestiegen. Bezogen auf die Zuschüsse je Einwohner ergibt sich folgendes Bild.



Ansicht 5: Veränderung der Zuschüsse je Einwohner von 2014 bis 2018

Die einwohnerbezogene Darstellung zeigt eine Zunahme der Zuwendungen in der Stadt Wiesbaden. Während in Darmstadt die Zuwendungen, trotz Staatstheater, nur um rund 10 Prozent je Einwohner gestiegen sind, wurde in Wiesbaden die Kultur mit rund 24 Prozent je Einwohner mehr bezuschusst.

Die Zuwendungen wurden auch formal geprüft. Bei fünf geprüften Zuwendungen hat die Prüfung zu keinerlei formalen Beanstandungen geführt. Dies ist sachgerecht. Bei einer geprüften Zuwendung lag eine Zielvereinbarung zur Gewährung des Zuschusses vor. Ähnliche Zielvereinbarungen hatte die Stadt Wiesbaden bei weiteren Zuwendungen geregelt. Der Abschluss von Zielvereinbarungen wird vom Prüfungsbeauftragten positiv bewertet. Bei einer Zuwendung (Staatstheater) erfolgte jedoch keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den vorgelegten Geschäftsberichten. Dies ist nicht sachgerecht. Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt einen inhaltlichen Verwendungsnachweis, der in angemessener Relation zur Fördersumme steht.

Bei einer institutionellen Förderung, die eine jährliche Zuwendung von mehr als 150.000 Euro von Seiten der Kommune erhalten, wird empfohlen eine Zielvereinbarung bezüglich

der Schwerpunktsetzungen und der Erwartungen des Geldgebers zu schließen. Folgende Parameter empfiehlt der Prüfungsbeauftragte für die Zielvereinbarung:

- Eigenfinanzierungsquote
- Veranstaltungstätigkeit und Besucherfrequenz
- 5 • Verwendungsnachweis und Informationspflicht zu wesentlichen Veränderungen des Betriebsablaufs
- Evaluationsgespräch über das Angebot

Die Stadt Wiesbaden hatte im Prüfungszeitraum jährlich Landesförderungen beim HMWK, bei der Europäischen Zentralbank, beim gemeinnützigen Kulturfonds Frankfurt RheinMain GmbH, beim Hessischen Literaterrat e.V., beim Hessischen Rundfunk und weiteren Zuwendungsgebern beantragt und Fördersummen erhalten. Im Jahr 2018 beliefen sich die öffentlichen Zuwendungen auf rund 245.000 Euro. Darüber hinaus erhielt die Stadt Wiesbaden für das Staatstheater Zuwendungen aus dem KFA. Im Jahr 2018 betragen diese 4,2 Mio. Euro und stellten damit einen Anteil von rund 94 Prozent an den gesamten Zuwendungen des Kulturamts in Höhe von 4,5 Mio. Euro dar.

Insgesamt wurden zwischen 2014 und 2018 rund 30.635 Euro durch Sponsoring eingenommen. Im Vergleich zeigt sich, dass in keiner Kommune das Sponsoring mehr als 3,6 Prozent des Gesamtaufwands abdeckte (vgl. Abschnitt 5.5).

#### 1.4.5 Controlling und Steuerung

20 In der Stadt Wiesbaden lag mit der Bestandsaufnahme zur Kulturentwicklungsplanung eine detaillierte Berichterstattung über alle kulturellen Aktivitäten unter Berücksichtigung von Einnahmen, Ausgaben sowie outputorientierten Kennzahlen vor. Auf dieser Basis wurden Handlungsempfehlungen für das kulturelle Angebot abgeleitet. Dies wird vom Prüfungsbeauftragten positiv gesehen. Der Abschluss von Zielvereinbarungen im Rahmen der Zuschussgewährung ist zudem positiv zu bewerten, da dies aus der Sicht des Prüfungsbeauftragten ein sinnvolles Steuerungsinstrument ist.

Die wiederkehrenden und anlassbezogenen Berichterstattungen des Kulturamts und des Kurhauses sind jeweils als sachgerecht zu bewerten. Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt der Stadt Wiesbaden, eine gesamthafte Berichterstattung zu überführen und um folgende Kennzahlen zu erweitern:

- Grundmittel Kultur je Einwohner
- Gesamtaufwendungen Kultur je Einwohner
- Förderquote – Verhältnis der Förderungen zum Gesamtaufwand
- Eigenfinanzierungsquote – Verhältnis Erträge zum Gesamtaufwand
- 35 • Regionalquote – Verhältnis von städtischen zu auswärtigen Besuchern
- Anzahl Kooperationen

Die Zuschüsse an das Staatstheater erfolgten auf Basis eines Vertrages. Über den Wirtschaftsplan wurde formal die Budgethöhe für die Fehlbetragsfinanzierung der Stadt dokumentiert. Dieses Budget war nicht als Festbetrag vorgesehen, sondern musste im Fall von Tarifsteigerungen oder Budgetüberschreitungen mit dem vertraglich festgelegten Anteil ausgeglichen werden. Für das Staatstheater wurden dem Kulturamt Quartalsberichte vom HMWK zur Verfügung gestellt, die eine Gegenüberstellung von Plan- und Ist-Werten enthielt. Dies ist sachgerecht. Eine formalisierte Berichterstattung oder Steuerung durch die Stadt existierte hingegen nicht. Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt der Stadt Wiesbaden, in Zukunft über ein Planungs- und Controllingssystem die Einflussnahme auf die Budgethöhe und –einhaltung geltend zu machen und zu dokumentieren.

5 Für große Zuschussempfänger (ab 150.000 Euro) sollten zudem jährliche Evaluationsgespräche zum kulturellen Veranstaltungsangebot als operative qualitative Steuerungseinheit durchgeführt werden. Inhalt dieser Gespräche ist das kulturelle Angebot, die Resonanz der Besucher sowie der Medien und die erzielten Besucherzahlen (vgl. Abschnitt 5.6).

#### 1.4.6 Sachspenden

10 Die Stadt Wiesbaden hatte Sachspenden entgegengenommen und Zuwendungsbescheinigungen (Spendenquittungen) für die Förderung von Kunst und Kultur gemäß § 52 Abs. 2 Nr. 5 AO erstellt. Ein externes Wertgutachten wurde in einem Fall erstellt. In einem weiteren Fall war die Ermittlung des Marktwerts über die Rechnung gegeben. Für die übrigen Sachspenden erfolgte die Wertschätzung durch die Spender. Die Stadt Wiesbaden sollte künftig bei allen Sachspenden ein Wertgutachten zur Ermittlung des gemeinen Preises erstellen lassen. Die organisatorische Trennung von Annahme der Spenden und Ausstellen der Spendenquittung ist sachgerecht (vgl. Abschnitt 5.7).

#### 15 1.4.7 Einsatz von Honorarkräften

20 In der Artothek und im Caligari setzte die Stadt Wiesbaden Honorarkräfte ein. Fünf Verträge wurden geprüft. Eine freiwillige Statureinschätzung oder eine formale Statusabfrage bei der Deutschen Rentenversicherung lag in keinem Fall vor. Damit bestand für Wiesbaden das Risiko, dass die bestehenden Verträge als Scheinselbstständigkeit von der Deutschen Rentenversicherung bewertet werden. Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt, hier eine klare Vertragslage zu schaffen (vgl. Abschnitt 5.8).

#### 1.4.8 Vergaben

25 Es erfolgte eine Prüfung von neun Vergaben im Bereich Liefer- und Dienstleistung innerhalb unterschiedlicher Wertgrenzen. In der Stadt Wiesbaden lag bei fünf geprüften Vergaben über 7.500 Euro keine ausreichende Zahl an vergleichenden Angeboten vor. Die fehlende Einholung und Dokumentation bei den Vergaben ist zu beanstanden. Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt, zukünftig vergleichbare Angebote einzuholen und zu dokumentieren, um dadurch sowohl die vergaberechtlichen Regelungen einzuhalten und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden (vgl. Abschnitt 5.9).

#### 1.4.9 Kulturelle Zusammenarbeit

35 Mit dem Kulturfonds Frankfurt RheinMain GmbH bestanden Zusammenschlüsse für eine kommunale Zusammenarbeit, die von der Stadt Wiesbaden in Bezug auf das überregionale Marketing, die Informationsverfügbarkeit sowie konkrete Projekte positiv bewertet wurden. Auf diese Weise bestand die Möglichkeit, niedrigschwellig eine kulturelle Zusammenarbeit umzusetzen. Hierdurch werden Verbundeffekte im Bereich des Marketing und der Bereitstellung von Informationen realisiert. Dies wird vom Prüfungsbeauftragten grundsätzlich positiv gesehen (vgl. Abschnitt 5.10).

#### 1.4.10 Nachschau

Die Stadt Wiesbaden hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht alle Empfehlungen aus der 196. Vergleichenden Prüfung "Kommunaler Wohnungsbau" umgesetzt, konnte jedoch ihre Entscheidungen für eine Abweichung begründen (vgl. Abschnitt 7).