

Denkmalförderung im Freistaat Sachsen

Die Bemessungsgrundlagen und Regelfördersätze der Denkmalförderung sind uneinheitlich. Die Regelfördersätze wurden nicht, wie von der Richtlinie Denkmalförderung zugelassen, im Ausnahmefall, sondern in einer Vielzahl der geprüften Förderfälle ohne Begründung der Ermessensausübung überschritten.

Die Finanzierung des Sonderprogramms Denkmalförderung mit einem Fördersatz von 75 % erfolgte zu Lasten des regulären Landesprogramms mit dem Fördersatz von 50 %.

Mit der Stiftung Lebendiges Erbe Sachsen wurde ein Nebenhaushalt gegründet, der einer Kontrolle und Prüfung des Landtages entzogen wird.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Gewährung von Zuwendungen nach der Richtlinie des SMR zur Denkmalförderung (RL DFö) im Freistaat Sachsen geprüft und zu Feststellungen aus einer vorangegangenen Prüfung nachgehalten.
- 2 Die Denkmalförderung gliedert sich in die Programmbereiche:
 - Bund-Länderfinanzierungen: Denkmalschutz-Sonderprogramm und Denkmalpflegeprogramm „National wertvolle Kulturdenkmäler“ (NWK) der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM),
 - Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung einschließlich Programmteil „Dächer dicht“,
 - Landesprogramm Denkmalpflege,
 - Finanzierung aus Mitteln aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO-Mittel) und
 - Einzelfallförderungen.
- 3 In den geprüften Hj. 2020 bis 2022 standen für die Denkmalförderung finanzielle Mittel i. H. v. 88,34 Mio. € zur Verfügung. Daraus wurden Zuwendungen i. H. v. 79,14 Mio. € gewährt. Der SRH hat die Prüfung auf die Bewilligungen des Landesamtes für Denkmalförderung (LfD) konzentriert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bemessungsgrundlagen und Regelfördersätze

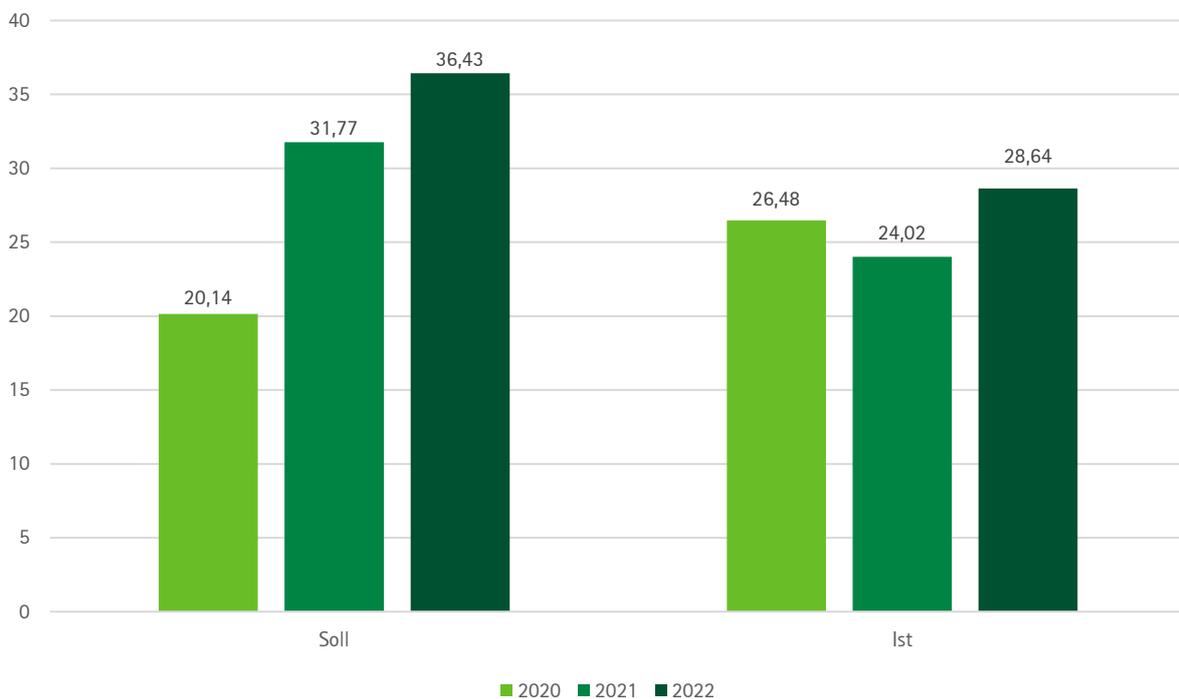
- 4 Der Denkmalförderung im Freistaat Sachsen liegen in den unterschiedlichen Förderprogrammen unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zugrunde, ohne dass ein sachlicher Grund ersichtlich ist. Der denkmalbedingte Mehraufwand ist in den Programmbereichen Landesprogramm Denkmalpflege und Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung Bemessungsgrundlage. Bei der Denkmalfestbetragsfinanzierung, der Förderung über die Bund-Länderfinanzierung (NWK, BKM) und der Finanzierung aus PMO-Mitteln werden hingegen die Gesamtkosten zum Denkmalerhalt, ohne Begrenzung auf den denkmalbedingten Mehraufwand, als Grundlage der Bemessung betrachtet.
- 5 Zusätzlich unterscheiden sich die Fördersätze erheblich in den Programmteilen. Die Regelfördersätze reichen von 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben im Landesprogramm Denkmalpflege, über 75 % im Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung und 80 % bei Finanzierung zum Denkmalerhalt mit PMO-Mitteln. Im Ausnahmefall kann der Fördersatz auf bis zu 90 % angehoben werden, soweit ein besonderes öffentliches Interesse am Denkmalerhalt vorliegt.
- 6 Der SRH stellte wiederholt die häufige Überschreitung der Regelfördersätze fest. Besonders auffällig waren Überschreitungen in den Programmbereichen „Dächer dicht“ und Finanzierung aus PMO-Mitteln.

- ⁷ Die Überschreitung der Regelfördersätze hat der SRH bereits in der Prüfung im Jahr 2016 beanstandet; bei 77 % der Fördermaßnahmen im Sonderprogramm Denkmalpflege wurde 2014/2015 der Regelfördersatz nicht angewandt. Im Vergleich hat sich die Anzahl der für die Jahre 2020 und 2021 festgestellten Überschreitungen des Regelfördersatzes leicht verringert. Ein Rückgang erhöhter Fördersätze wird angesichts der Anhebung des Regelfördersatzes im Sonderprogramm von 60 % im Jahr 2016 auf 75 % nicht gesehen.
- ⁸ Trotz Beanstandung durch den SRH im Jahr 2016 fertigte das LfD im Prüfungszeitraum weder Antragsprüfvermerke noch dokumentierte es seine Ermessensausübung bei Überschreitung der Regelfördersätze.

2.2 Haushaltsmittel

- ⁹ In den Jahren 2020 bis 2022 standen für die Denkmalförderung, neben den Haushaltsmitteln aus den jeweiligen Programmbereichen, zusätzliche Mittel für den Aufbau eines Beratungsnetzwerkes und der Stiftung „Lebendiges Erbe“ zur Verfügung. Ferner wurden Zuschüsse an das Institut für Diagnostik und Konservierung an Denkmälern in Sachsen und Sachsen-Anhalt e. V. (IDK) gewährt.

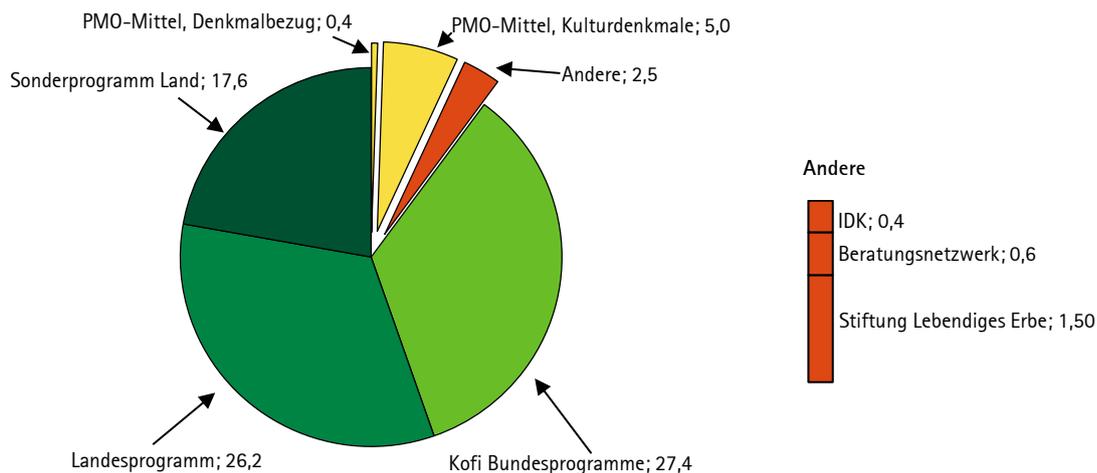
Abbildung 1: Mittelbereitstellung zur Denkmalförderung (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung SRH, Epl. 2020-2022.

- ¹⁰ Die Bewilligungen im Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung (Regelfördersatz 75 %) stiegen im Jahr 2022 auf 11,45 Mio. €. Sie liegen zwischenzeitlich deutlich über den im Jahr 2022 verausgabten Mitteln zur Landesförderung i. H. v. 8,04 Mio. € (Regelfördersatz 50 %). Die Ausgabenentwicklung nach Programmbereichen zeigt eine Verschiebung der Förderpriorität vom Landesprogramm zum Sonderprogramm Denkmalförderung-Landesförderung (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Denkmalförderung nach Bereichen, 2020 bis 2022 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Angaben des LfD und Haushaltsrechnungen 2020 - 2022.

- 11 Im Prüfungszeitraum sanken die zweckgebundenen Ausgaben zur Kofinanzierung der Bundesförderung von 13,73 Mio. € im Jahr 2020 auf 5,79 Mio. € im Jahr 2022. Die daraus resultierenden freien deckungsfähigen Mittel zur Kofinanzierung von Bundesmitteln wurden entgegen der Veranschlagung im Sonderprogramm-Landesförderung verausgabt und führten zu einer Verdopplung des Mitteleinsatzes im Sonderprogramm des Landes.

2.3 Förderverfahren

2.3.1 Bewertungs- und Auswahlverfahren

- 12 Die beantragten Zuwendungen der Denkmaleigentümer überstiegen im Prüfungszeitraum die vorhandenen Haushaltsmittel, sodass eine Priorisierung nach Förderwürdigkeit erfolgen musste. Das LfD nutzte in den Hj. 2020 und 2021 keine Bewertungsbögen zur Feststellung der Förderwürdigkeit. Die im Landesprogramm bei den unteren Denkmalbehörden langjährig etablierten Bewertungsbögen wurden vom LfD im Sonderprogramm Denkmalpflege-Landesförderung erst ab 2022 genutzt.
- 13 Für die Landeskofinanzierung der BKM-Denkmalprojekte fehlte ebenso ein transparentes Auswahlverfahren. Ein Ranking zur BKM-Förderung wurde nicht vorgenommen. Finanzierungsentscheidungen für die Denkmalförderung aus PMO-Mitteln wurden vom Kabinett vorgegeben. Es bestand kein Ermessenspielraum des SMR.

2.3.2 Zuordnung Programmbereiche

- 14 Infolge der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen und Fördersätze in den einzelnen Programmbereichen ergaben sich stark differierende Zuwendungen zur Denkmalförderung.

2.3.3 Zweckbindungsfristen

- 15 Mit der Sanierung eines nutzbaren Denkmals geht regelmäßig eine Wertsteigerung des Objekts einher. Das LfD verzichtete in allen Programmbereichen auf die Festlegung von Zweckbindungsfristen, die für Bauinvestitionen im Freistaat Sachsen soweit erforderlich mit 12 Jahren vorzusehen sind.¹

2.4 Einzelfinanzierungen

- 16 Die Staatsregierung beschloss mit dem Sofortprogramm „Start 2020“ die Gründung eines privaten Beratungsnetzwerkes für Denkmalerwerb, Denkmalpflege, Denkmalerhalt einschließlich der Unterstützung zum Erhalt von Fördermitteln sowie die Einrichtung und Betrieb einer Internetplattform mit finanziellen Mitteln. Das Beratungsnetzwerk soll sich perspektivisch selbst tragen.

¹ Vgl. VwV Nr. 4.2.6 zu § 44 SächsHO.

- 17 Für den Aufbau des Beratungsnetzwerkes förderte das LfD 2 Projektträger. Der Denkmalstiftung Leipzig wurden 1,8 Mio. € bis 31. Dezember 2025 gewährt. Dem Landesverein Sächsischer Heimatschutz e. V. wurden 400 T€ bis 31. Dezember 2022 bewilligt.
- 18 Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörden und des LfD ist die Beratung zur Denkmalpflege der Eigentümer und Nutzungsinteressenten und zu möglichen Förderungen. Mit der Förderung des Beratungsnetzwerkes werden zusätzliche Beratungsangebote für Denkmalbesitzer im Freistaat Sachsen vorgehalten.

2.5 Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“

- 19 Das SMR errichtete 2021 eine Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“ als unselbstständige, gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts mit dem Zweck der Förderung der Kunst und Kultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Heimatpflege und der Heimatkunde, des traditionellen Brauchtums und des bürgerschaftlichen Engagements.
- 20 Das angestrebte Stiftungsvermögen soll 1 Mio. € betragen und in Immobilien und technische Anlagen investiert werden. Beabsichtigt sei der Erhalt und Betrieb wertvoller Bausubstanz, technischer Anlagen, Garten- und Gartenparkanlagen, insbesondere zum Bewahren und Betreiben von Kulturdenkmälern sowie zur Stärkung der Heimatverbundenheit.
- 21 Zur Gründung wurden Zuschüsse i. H. v. 750 T€ im Jahr 2021 und 750 T€ im Jahr 2022 gewährt. Mit Beginn der operativen Tätigkeit ist die Umwandlung in eine rechtlich selbstständige Stiftung bürgerlichen Rechts vorgesehen.
- 22 Mit der Errichtung einer unselbstständigen Stiftung bürgerlichen Rechts wurde ein Nebenhaushalt begründet, welcher regelmäßig keine wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung bietet. Trotz Bereitstellung des Stiftungsvermögens sind Stiftungen oft auf eine dauerhafte staatliche finanzielle Förderung angewiesen, wie auch mit Folgeveranschlagung im DHH 2023/2024 ersichtlich wird.
- 23 Zur Erfüllung staatlicher Aufgaben ist die Gründung einer Stiftung bürgerlichen Rechts nicht vorgesehen. Die SÄHO gibt in den Grenzen des § 65 SÄHO lediglich die Möglichkeit zur Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts bei Vorliegen eines wichtigen staatlichen Interesses als Handlungsoption, die mit Prüfungsrechten für die Finanzkontrolle einhergeht (§ 92 SÄHO). Stiftungen bürgerlichen Rechts sind nach staatlicher Anerkennung dem externen Einfluss des Stifters entzogen. Sofern Stiftungen gegründet werden, sind Sitze in den Stiftungsorganen zu sichern. Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs ist in der Satzung zu vereinbaren. Die Gründung einer Stiftung öffentlichen Rechts ist grundsätzlich der Stiftung bürgerlichen Rechts vorzuziehen.

3 Folgerungen

- 24 **3.1** Der Denkmalförderung im Freistaat Sachsen liegen unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zu den förderfähigen Ausgaben und zum Fördersatz zugrunde. Das Überschreiten der Regelfördersätze erfolgte nicht nur im Ausnahmefall, sondern in einer Vielzahl der geprüften Förderfälle. Eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen im Sinne einer Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger wird vom SRH empfohlen.
- 25 **3.2** Die Verstärkung des Titels des Sonderprogramms Denkmalpflege-Landesförderung mit freien deckungsfähigen Mitteln zur Kofinanzierung von Bundesmitteln widerspricht dem Grundsatz der Haushaltswahrheit. Das SMR hat die Ausgaben in den Programmteilen mit mehr Sorgfalt zu planen und die Planansätze auf der Grundlage der Vorjahresausgaben zu ermitteln.
- 26 **3.3** Das SMR hat mit einem einheitlichen Bewertungs- und Auswahlverfahren zur Denkmalförderung die Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns und die Transparenz der Denkmalförderung zu gewährleisten. Aus denkmalpflegerischer Sicht sollte das SMR in die Auswahlentscheidung der PMO-Objekte vorab einbezogen werden.
- 27 **3.4** Mit der Förderung des Beratungsnetzwerkes entsteht die Gefahr einer Doppelstruktur von Beratungsangeboten für Denkmalbesitzer im Freistaat Sachsen.

28 **3.5** Mit der Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“ wurde ein Nebenhaushalt gegründet, der einer Kontrolle und Prüfung des Landtages entzogen wird. Das Prüfungsrecht des SRH ist zu sichern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

29 Zu den Folgerungen 3.1, 3.2 und 3.3 nahm das zuständige Ministerium nicht Stellung.

30 **4.1** Das Denkmalnetz berate nutzungsbezogen im Sinne der Entwicklung und Verfolgung von Projektideen, was sich mit der Beratung bei konkreten Maßnahmen am Denkmal, für die die unteren Denkmalschutzbehörden und das LfD zuständig seien, nicht decke. Der Gefahr der Herausbildung von Doppelstrukturen werde abgeholfen, indem die Aktivitäten des Denkmalnetzes durch eine Koordinierungsstelle im LfD begleitet und gesteuert werde.

31 Die durch das Denkmalnetz angestrebte Vernetzung der Akteure zum Zwecke der Um- oder Weiternutzung von Denkmalen, der Vermittlung von Denkmalwissen und von Maßnahmen zum Erlernen von traditionellen Handwerkstechniken überdecke sich nicht mit der Aufgabenerfüllung der Denkmalschutz- und Denkmalfachbehörden.

32 **4.2** Der Annahme der Gründung eines Nebenhaushaltes durch die Stiftung „Lebendiges Erbe“ werde entgegengetreten. Es treffe zu, dass die Gründung einer Stiftung bürgerlichen Rechts zur Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht vorgesehen sei. Die Stiftung soll keine staatlichen Aufgaben wahrnehmen, weshalb die Wahl der Form einer Stiftung bürgerlichen Rechts folgerichtig sei. Ein Prüfungsrecht für die staatliche Finanzkontrolle sei nicht geboten, wenn durch die Stiftungsstruktur ein angemessener Einsatz der eingesetzten öffentlichen Mittel gewährleistet sei.

5 Schlussbemerkungen

33 Der SRH weist darauf hin, dass im Freistaat Sachsen flächendeckend Denkmalschutzbehörden mit dem zuständigen Ministerium, der Landesdirektion, dem LfD und den unteren Denkmalschutzbehörden in den Landkreisen existieren. Die Notwendigkeit der Delegation von Beratungsaufgaben und der Vermittlung von Denkmalwissen an zwei zusätzliche Akteure mit einem anhaltenden Finanzierungsbedarf wird nicht gesehen.

34 Zusätzlich zu der Finanzierung in 2021/2022 im Umfang von 1,5 Mio. € wurden in den Staatshaushalt 2023/2024 jährlich 500 T€ zur Unterstützung einer rechtsfähigen Stiftung bürgerlichen Rechts (Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“) eingestellt und in 2023 aus 10 07/686 04 geleistet. Sofern keine staatlichen Aufgaben durch die Stiftung „Lebendiges Erbe Sachsen“ wahrgenommen werden, besteht kein Finanzierungserfordernis der Stiftung aus dem Staatshaushalt.

