



## Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

über die

### Pandemiebedingte Förderung von Kultureinrichtungen und Kulturschaffenden durch das Rettungs- und Zukunftsprogramm NEUSTART KULTUR

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: VII 6 - 0000409/Teil 2

8. September 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

# Schleppender Mittelabfluss und Mängel bei NEUSTART KULTUR

**Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) reichte bis zur Aufhebung der meisten bundesweiten Eindämmungsmaßnahmen weniger als die Hälfte der NEUSTART KULTUR-Mittel aus. Sie muss ein angemessenes Projektmanagement sicherstellen und ihr Programm mit einem widerspruchsfreien Zahlenwerk überwachen.**

## Worum geht es?

Die BKM wollte die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (Pandemie) auf den Kulturbereich abmildern. Dazu entwickelte sie das branchenspezifische Rettungs- und Zukunftsprogramm NEUSTART KULTUR mit einem Volumen von 2 Mrd. Euro. Als der Bund im April 2022 die Pandemiebekämpfung weitgehend beendete, hatte die BKM weniger als die Hälfte der NEUSTART KULTUR-Mittel ausgereicht.

## Was ist zu tun?

Nothilfeprogramme sollte die BKM so einfach wie möglich gestalten. Trotz Zeitdrucks muss sie notwendige Bedarfe dennoch so präzise wie möglich ermitteln. Wichtige Programm Kennzahlen muss die BKM besser überwachen, beispielsweise mit Hilfe des Projektförder-Informationssystems „profi“. Darüber hinaus sollte die BKM regulatorisch zu langfristig robusteren und krisenfesteren Strukturen in der Kultur- und Kreativwirtschaft (KKW) beitragen.

## Was ist das Ziel?

Die BKM hatte das Programm NEUSTART KULTUR konzipiert, um die kulturelle Infrastruktur unter Pandemiebedingungen zu erhalten, sie weiterzuentwickeln sowie Schäden abzumildern. Die Insolvenzentwicklung deutet darauf hin, dass Unternehmensstrukturen der KKW erhalten blieben. Die BKM sollte den Programmerfolg aber auch auf mögliche Mitnahmeeffekte hin kontrollieren. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der BKM, eine Blaupause für ein strukturelles Projektmanagement anzulegen, die sie bei künftigen multidimensionalen Projekten anwenden und weiterentwickeln kann.

## **Inhaltsverzeichnis**

|     |                                                           |    |
|-----|-----------------------------------------------------------|----|
| 0   | Zusammenfassung                                           | 5  |
| 1   | Einführung                                                | 11 |
| 2   | Die Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland          | 13 |
| 3   | Programmplanung                                           | 17 |
| 3.1 | Programmsteuerung und Projektmanagement                   | 17 |
| 3.2 | Bedarfsermittlung und Programmmzuschnitt                  | 20 |
| 3.3 | Abgrenzung zwischen Zuwendungen und Billigkeitsleistungen | 24 |
| 3.4 | Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern                | 25 |
| 4   | Internes Monitoring                                       | 27 |
| 5   | Mittelabfluss                                             | 31 |
| 6   | Insolvenzlage in der KKW während der Pandemie             | 33 |
| 7   | Fazit                                                     | 36 |

Anlage 1: Zeitlicher Ablauf des Programms NEUSTART KULTUR

Anlage 2: Verteilung der NEUSTART KULTUR Programmmittel nach Ländern  
(Stand: 31. Dezember 2022)

## **Abkürzungsverzeichnis**

### **B**

BKM *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*  
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

### **D**

DESTATIS *Statistisches Bundesamt*

### **H**

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

### **I**

InsO *Insolvenzordnung*

### **K**

KKS *Kultur- und Kreativsektor*  
KKW *Kultur- und Kreativwirtschaft*  
Kulturausschuss *Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages*

### **N**

NEUSTART KULTUR *Programm zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kulturbereich –  
Rettungs- und Zukunftsprogramm NEUSTART KULTUR*

### **P**

Pandemie (Corona-Pandemie) *COVID-19-Pandemie*

### **S**

SanInsKG *Gesetz zur vorübergehenden Anpassung sanierungs- und insolvenzrechtlicher Vorschriften zur  
Abmilderung von Krisenfolgen*

### **V**

VV *Verwaltungsvorschrift*

### **W**

WZ *Wirtschaftszweig*

# 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die „Pandemiebedingte Förderung von Kultureinrichtungen und Kulturschaffenden – NEUSTART KULTUR“ der BKM aus Kapitel 0452 Titel 684 12 geprüft. Das Programm NEUSTART KULTUR soll helfen, die kulturelle Infrastruktur unter den Bedingungen der Pandemie aufrecht zu erhalten und weiterzuentwickeln. Das Programm NEUSTART KULTUR umfasst 2 Mrd. Euro. Der Haushaltsgesetzgeber veranschlagte die erste sogenannte Kulturmilliarde im Juni 2020 im zweiten Nachtragshaushalt 2020. Aufgrund des verlängerten Pandemieverlaufs veranschlagte er die zweite Kulturmilliarde im Juli 2021 mit dem ersten Nachtragshaushalt 2021. Das Programm NEUSTART KULTUR ist in vier Programmteile mit insgesamt 88 Programmbausteinen gegliedert.

Der vorliegende Bericht soll den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über die wesentlichen Erkenntnisse der Prüfung zur strategischen Entwicklung und Planung des Programms informieren. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof den Bericht um aktualisierte Programmdaten ergänzt.

- 0.1 Die KKW ist in elf Teilmärkte untergliedert. Sie ist überwiegend kleinteilig strukturiert und von atypischen Beschäftigungsverhältnissen geprägt. Daher und weil Kulturangebote auf den Austausch mit einem wechselnden Publikum angewiesen sind, war die KKW überproportional von der Pandemie betroffen. Um dies aufzufangen, legte der Bund mit NEUSTART KULTUR ein branchenspezifisches Hilfsprogramm auf. Auf Bundesebene ist die BKM dafür zuständig, die rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von Kunst, Kultur und Medien zu verbessern und mitzugestalten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der BKM deshalb zu prüfen, inwiefern sie regulatorisch insbesondere zu krisenfesteren Beschäftigungsstrukturen in der KKW beitragen kann, um Belastungsrisiken für den Bund bei künftigen Notlagen zu mindern.

Die BKM hat darauf verwiesen, dass eine ihrer wesentlichen Aufgaben darin bestehe, die Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Kunst und Kultur zu verbessern. Diesbezüglich bringe sie sich in die Gesetzgebung des Bundes ein. So habe sie an den Eckpunkten für das KRITIS-Dachgesetz mitgewirkt. Damit soll unter anderem auch der Kulturbereich resilienter gegenüber Pandemien und Katastrophen gemacht werden. Auch erstelle die BKM derzeit gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) eine Studie zur wirtschaftlichen und sozialen Lage von Solo-selbstständigen und hybrid Erwerbstätigen im Kultur- und Kreativsektor (KKS).

Die Initiativen der BKM bewertet der Bundesrechnungshof positiv. Er verbindet damit auch die Erwartung, dass dadurch die KKW in möglichen künftigen Krisen in geringerem Ausmaß auf branchenspezifische Hilfsprogramme angewiesen sein wird. (Tz. 2)

- 0.2 Anfangs betrachtete die BKM die Pandemiebewältigung als normale Referatsaufgabe. Im November 2020 etablierte sie ein eigenes Corona-Team im Grundsatzreferat, das sie ab Juni 2021 in die neu gegründete Projektgruppe „Corona-Hilfen für Kultur und Medien“ überführte. Um das Programm NEUSTART KULTUR zu steuern und zu

strukturieren, griff die BKM nach eigenen Angaben nicht auf gesonderte der Verwaltung zur Verfügung stehende Umsetzungsmethoden zum Projektmanagement zurück. Indem sie es versäumte, zeitnah eine zweckmäßige Projektorganisation einzurichten, verlor sie wertvolle Zeit, um das Programm zu strukturieren. Die BKM muss sich bei komplexen und zeitlich begrenzten Vorhaben auf die Umsetzungsmethoden zum Projektmanagement stützen und zeitnah eine zweckmäßige Projektaufbauorganisation bilden.

Die BKM hat mitgeteilt, dass die Projektorganisation aus ihrer Sicht zweckmäßig gewesen und auch zeitnah organisatorisch umgesetzt worden sei. Gleichwohl werde sie versuchen, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der nächsten globalen Krisensituation von Beginn an mit zu berücksichtigen.

Die BKM sollte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes künftig nicht nur bei singulären Globalkrisen, sondern auch bei außergewöhnlichen Ereignissen nationalen Maßstabs berücksichtigen. (Tz. 3.1)

- 0.3 Die BKM fasste die beiden Kulturmilliarden als „politische Zahlen“ auf. Sie ermittelte die Bedarfe nicht als Veranschlagungsgrundlage, sondern verteilte diese Haushaltsmittel auf die Programmteile und Programmbausteine. Die BKM richtete das Programm NEUSTART KULTUR ganz überwiegend an den Sparten und Teilsparten der KKW aus. Dazu gliederte sie die vier Programmteile in 88 Programmbausteine und stimmte sich bei deren Zuschnitt mit nahezu 40 kulturellen Dach- und Branchenverbänden ab. 55 dieser Programmbausteine vereinigen jeweils weniger als 1 % des Programmvolumens auf sich. Insbesondere bei der zweiten Kulturmilliarde wäre es der BKM zeitlich möglich gewesen, dem Haushaltsgesetzgeber eine belastbarere Grundlage für die Mittelveranschlagungen der Mehrbedarfe zu geben. Die starke Zergliederung eröffnete der BKM zwar, die Besonderheiten verschiedener Kultursparten zu berücksichtigen. Dabei nahm sie aber die Nachteile zeitintensiver, arbeitsaufwendiger sowie abstimmungslastiger Prozesse in Kauf. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Komplexität von Nothilfeprogrammen auf ein erforderliches Maß zu begrenzen und notwendige Bedarfe möglichst frühzeitig und präzise zu ermitteln.

Die BKM hat bekräftigt, dass sie Gesamtübersichten erarbeitet habe, um die pandemiebedingten Bedarfe auf Kulturspartenebene bestmöglich zu schätzen. Sie hat auf die Kleinteiligkeit des Kulturbetriebes im Vergleich zu anderen Branchen verwiesen. Sie habe versucht, diese Besonderheit durch die gewählte Struktur spartenspezifischer Programmlinien zu berücksichtigen. Insbesondere solle mit dem Programm NEUSTART KULTUR das kulturelle Schaffen unter ungewissen Pandemiebedingungen ermöglicht werden. Auch führten kleine Programmbausteine nicht zu einem überproportionalen Aufwand.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik: Die Schätzungen dienten vornehmlich dazu, Mittel zu verteilen, statt den Bedarf möglichst präzise zu ermitteln. Insbesondere für die zweite Kulturmilliarde bewertet er dies kritisch. Gemessen an ihrem Effekt auf die Pandemieauswirkungen erfordern kleine Programmbausteine aufgrund

unvermeidbarer administrativer „Fixkosten“ einen überproportionalen Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, in vergleichbaren Ausnahmesituationen Nothilfeprogramme nicht zu komplex auszugestalten. (Tz. 3.2)

- 0.4 Das Programm NEUSTART KULTUR soll sowohl zukunfts- als auch vergangenheitsbezogen wirken. Die BKM leistete nur einen kleinen Teil der Programmmittel als Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO, um erlittene Härten abzufedern. Nach den betreffenden Haushaltsvermerken hätte sie nahezu die Hälfte der Programmmittel auch als Billigkeitsleistungen ausreichen dürfen. Gegenüber Zuwendungen als Spezialnorm sind Billigkeitsleistungen zwar subsidiär. Die BKM sollte die Instrumente aber nach haushaltsrechtlichen Voraussetzungen und entsprechend der Gegebenheiten auswählen: Wenn ein erhebliches Interesse besteht, können zukunftsbezogene Zielsetzungen mit Zuwendungen verfolgt werden. Wenn es notwendig ist, vergangenheitsbezogen bereits eingetretene Schäden abzumildern, ist zu prüfen, ob Billigkeitsleistungen gewährt werden können.

Die BKM hat erklärt, dass sie die Programmmittel grundsätzlich im Wege von Zuwendungen ausreiche. Damit wolle sie konkrete kulturelle Aktivitäten oder pandemiebedingt erforderliche Maßnahmen im Sinne eines Neustarts planen und umsetzen. Anders als bei staatlichen Nothilfen seien dies meist keine auf Schadensausgleich gerichteten Billigkeitsleistungen, um unmittelbar die Wirtschaftskraft zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass ein „Rettungs- und Zukunftsprogramm“ sowohl zukunfts- als auch vergangenheitsbezogen wirken soll. Die BKM muss prüfen, mit welchem Instrument ein Programm(-baustein) haushaltsrechtlich zulässig, wirtschaftlich und sachgerecht umgesetzt werden kann. Insbesondere gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, dass fast die Hälfte der Programmmittel von NEUSTART KULTUR als Billigkeitsleistungen ausreichend ist. (Tz. 3.3)

- 0.5 Mit dem Programmteil 2 unterstützte die BKM insgesamt 84 von ihr regelmäßig geförderte Zuwendungsempfänger. An den Zuwendungen des Programmteils 2 sollen sich Dritte entsprechend des Finanzierungsschlüssels der regulären Förderung beteiligen. In elf Fällen förderten Länder in geringerem Umfang, als es der reguläre Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Land vorgab. Die Komplementärfinanzierung der Länder verringerte sich dadurch um insgesamt rund 6,46 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass Bundesmittel nach den Grundsätzen der Notwendigkeit (§ 6 BHO) und der Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) stets nur im notwendigen Umfang eingesetzt werden dürfen. Um Haushaltsressourcen zu schonen, hätte die BKM stärker darauf hinwirken müssen, Dritte angemessen an der Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben zu beteiligen.

Die BKM hat betont, dass die Bundesmittel bei Programmteil 2 die nach den Kofinanzierungen üblichen Schlüssel grundsätzlich nicht überschreiten sollten. In Ergänzung des jeweiligen Bundesanteils sei nicht in allen Fällen eine vollumfängliche Kofinanzierung seitens der Länder gewährt worden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die BKM Bundesmittel grundsätzlich nur entsprechend ihres üblichen Finanzierungsschlüssels bereitstellt. Er verbindet dabei auch die Erwartung, dass sich die BKM für eine entsprechende Komplementärfinanzierung der Länder einsetzt. (Tz. 3.4)

- 0.6 Die wesentlichen Programmkenzzahlen führt die BKM in ihrer sogenannten Bundesländer-Liste, in der sie unter anderem die Bewilligungssummen aufgeschlüsselt nach den Ländern angibt. In dieser Liste stimmt der ausgewiesene Mittelabfluss der Gesamtübersicht (Globalzahlenwerk) nicht mit der Summe der Tabellenblätter der einzelnen Programmbausteine (Partialzahlenwerk) überein. Die BKM verfasste zudem anlassbezogene Zwischenbilanzen. Zum Stichtag 30. April 2022 erhob sie beispielsweise wesentliche Programmkenzzahlen für den Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages (Kulturausschuss). Die ebenfalls zu diesem Stichtag in der Bundesländer-Liste ausgewiesenen Kennzahlen wichen davon ab. Die Differenz konnte die BKM kurzfristig nicht ausräumen. Das Projektförder-Informationssystem „profi“, das programmübergreifende Auswertungen relevanter Projektdaten ermöglicht, nutzt die BKM nicht.

Das interne Monitoring der BKM für das Programm NEUSTART KULTUR ist unzureichend. Dies kann die Programmsteuerung erschweren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die BKM auch kurzfristig etablierte Nothilfeprogramme präzise überwacht. Er empfiehlt der BKM zu prüfen, ob es wirtschaftlich ist, dafür das Projektförder-Informationssystem „profi“ perspektivisch für alle Ressortaktivitäten einzuführen. „profi“ ermöglicht unter anderem, jederzeit konsistente Listen der Finanzdaten zu generieren.

Die BKM hat die Diskrepanz zum Stichtag 30. April 2022 erläutert und dabei auf ein Pilotprojekt verwiesen. Dies habe sie innerhalb des „eigentlichen Programms“ nicht fortgeführt und lediglich in der Zwischenbilanz ausgewiesen. Ferner sei der Film-Ausfallfonds aufgrund besonderer Versicherungsmechanismen in beiden Unterlagen unterschiedlich dargestellt. Die BKM hat zugesagt zu prüfen, ob die Einführung des Projektförder-Informationssystems „profi“ wirtschaftlich ist.

Der Programmumfang von NEUSTART KULTUR ist mit einem Mittelansatz von zwei Kulturmilliarden klar definiert. Ob ein Förderprogramm oder ein Einzelprojekt dem Programmumfang zuzuordnen ist, lässt sich somit eindeutig bestimmen. Insofern sind die entsprechenden Abgrenzungen in allen Übersichten konsistent vorzunehmen. Nur so ist es möglich, valide Programmkenzzahlen zu einem bestimmten Stichtag auszuweisen. Die BKM hat ferner nicht erläutert, weshalb in der Bundesländer-Liste die Summe der Partialzahlen von den Globalzahlen abwich. Sie muss sicherstellen, ihre Programmkenzzahlen konsistent zu ermitteln. Der Bundesrechnungshof bewertet es jedoch positiv, dass sie beabsichtigt zu prüfen, ob die Einführung des Projektförder-Informationssystems „profi“ wirtschaftlich ist. (Tz. 4)

- 0.7 Die meisten bundesweiten Eindämmungsmaßnahmen zur Pandemiebekämpfung sind am 3. April 2022 ausgelaufen. Die BKM reichte bis Ende April 2022 mit 926 Mio. Euro weniger als die Hälfte der veranschlagten Programmmittel aus.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist der schleppende Mittelabfluss problematisch: Hilfen könnten in der Hochphase der Pandemie nicht rechtzeitig bei den Adressaten angekommen und konjunkturelle Wirkungen daher nicht rechtzeitig eingetreten sein. Zugleich steigt die Gefahr von Mitnahmeeffekten, je zeitversetzter die Mittel zum Ereignis ausgereicht werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der BKM, möglichst einen ereignisnahen Mittelabfluss anzustreben. Dabei sollten Aufwand und Nutzen der Programmplanung in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen.

Die BKM hat mitgeteilt, der vom Bundesrechnungshof gewählte Stichtag sei weder geeignet, um den Mittelabfluss zu bewerten, noch ein Indiz um Mitnahmeeffekte festzustellen. So habe es auch nach Wegfall der meisten bundesweiten Pandemiemaßnahmen am 3. April 2022 auf Ebene der Länder und Kommunen Beschränkungen für Hotspots gegeben. Deshalb haben die BKM sowie Kulturschaffende nicht unmittelbar nach diesem Stichtag von ausreichender Planungssicherheit ausgehen können. Diese sei aber Voraussetzung, um Projekte zügig wieder aufzunehmen oder zu beantragen.

Die BKM hat auch darauf hingewiesen, dass die Bewilligungssumme für die Erfolgsbeurteilung des Programms NEUSTART KULTUR eine wesentlich größere Aussagekraft habe als der Mittelabfluss. So sei für die Kulturakteure die verlässliche Planbarkeit durch die bewilligten Mittel wichtig. Auch seien aufgrund zwischenzeitlicher Einschränkungen und Schließungen nicht alle Vorhaben unmittelbar umsetzbar gewesen. Außerdem würden die bewilligten Projektmittel aufgrund der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich tranchenweise abgerufen. Trotzdem habe der Mittelabfluss dauerhaft bei weit über der Hälfte der Bewilligungssumme gelegen und habe kontinuierlich gesteigert werden können.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist der 3. April 2022 als Betrachtungszeitpunkt besonders geeignet, um den Mittelabfluss zu bewerten: Zu keinem anderen Stichtag sind Corona-Regeln so umfassend und nachhaltig weggefallen. Zwar erkennt der Bundesrechnungshof an, dass es sich nicht um eine kategorische Grenze handelt. Aber die Aufhebung der meisten bundesweiten Pandemiemaßnahmen am 3. April 2022 ebnete den Weg zu gesellschaftlicher Normalität. Gemessen an den Zielen, die KKW gerade auch in den Pandemiehochphasen zu stützen, hat die BKM keinen ereignisnahen Mittelabfluss sichergestellt.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass ausgesprochene Bewilligungen für die Planungssicherheit von antragstellenden Kulturakteuren bedeutsam sind. Nachdem die meisten bundesweiten Pandemiemaßnahmen ausgelaufen waren, lag allerdings auch die Bewilligungssumme nur bei 68 % der Programmmittel von NEUSTART KULTUR.

Insofern sieht der Bundesrechnungshof in der Spätphase der Pandemie nach wie vor die zunehmende Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Auch hat der Mittelabfluss keinesfalls, wie von der BKM behauptet, dauerhaft bei weit über der Hälfte der Bewilligungssumme gelegen: In der Hochphase der Pandemie lag dieses Verhältnis vielmehr zeitweise nur bei knapp über einem Drittel. Damit das Programm NEUSTART KULTUR auch eine konjunkturelle Wirkung entfaltet, sind zudem Zweit- und Mehrrundeneffekte zu berücksichtigen. Dafür ist der Mittelabfluss eine wichtige Größe: Die konjunkturstützende Wirkung kann sich erst dann entfalten, wenn Kulturakteure vereinnahmte Programmmittel an andere Wirtschaftssubjekte verausgaben. Ob die erwünschte konjunkturelle Wirkung erzielt wurde, ist fraglich. (Tz. 5)

- 0.8 Während der Pandemie war die Insolvenzantragspflicht teilweise ausgesetzt. Deshalb kann die Insolvenzlage innerhalb einer Branche während der Pandemie nicht ohne Weiteres mit jener vor der Pandemie verglichen werden. Für die Pandemiezeit stellte der Bundesrechnungshof aber fest, dass die Entwicklung der Unternehmensinsolvenzen in ausgewählten Wirtschaftszweigen (WZ) der KKW stärker rückläufig war als in der Gesamtwirtschaft. Dies trifft insbesondere auf die Spätphase der Pandemie zu. Angesichts der grundsätzlich fragilen KKW kann dies als ein Indiz für mögliche Mitnahmeeffekte bei Corona-Hilfsprogrammen gewertet werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der BKM, bei der Kontrolle des Programmerfolgs insbesondere auch mögliche Mitnahmeeffekte in den Blick zu nehmen.

Die BKM hat zugesagt, das Programm NEUSTART KULTUR auch auf mögliche Mitnahmeeffekte hin zu evaluieren. Es erscheine ihr jedoch fraglich, von der Insolvenzentwicklung in der Spätphase der Pandemie auf Mitnahmeeffekte zu schließen. Auch sei gegebenenfalls fraglich, ob die Datengrundlage der Insolvenzentwicklung für Soloselbstständige und Kleinstunternehmen der KKW als geeignet und aussagekräftig bezeichnet werden kann.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ergeben sich aus dem zeitversetzten Mittelabfluss und der vergleichsweise robusten Insolvenzlage in der Spätphase der Pandemie übereinstimmende Anhaltspunkte für mögliche Mitnahmeeffekte. Deshalb bewertet er die Zusage der BKM positiv, Mitnahmeeffekte in die Kontrolle des Programmerfolgs einzubeziehen. Der Bundesrechnungshof stimmt zwar mit der BKM überein, dass die Aussagekraft der Insolvenzentwicklung begrenzt ist. Dennoch erachtet er es als wichtig, diesen Indikator mit zu betrachten und ihn als Ausgangspunkt für die weiterführenden Untersuchungen zu nutzen. (Tz. 6)

# 1 Einführung

Die Weltgesundheitsorganisation erklärte am 11. März 2020 die durch SARS-CoV-2 verursachte Infektionskrankheit COVID-19 offiziell zu einer weltweiten Pandemie. In Deutschland traten die gesetzlichen Voraussetzungen zur Pandemiebekämpfung am 27. März 2020 in Kraft<sup>1</sup> und wurden mehrfach weiterentwickelt und ergänzt.<sup>2</sup> Auf dieser Basis wurden tiefgreifende Eindämmungsmaßnahmen durchgesetzt. Am 3. April 2022 fielen die meisten bundesweiten Regelungen weg.<sup>3</sup> Ein Jahr später, am 7. April 2023, lief der rechtliche Rahmen für die Corona-Schutzmaßnahmen endgültig aus.<sup>4</sup>

Die wirtschaftlichen Auswirkungen durch die Pandemie sowie durch die Eindämmungsmaßnahmen wollte der Bund abmildern und legte dazu verschiedene Hilfsinstrumente auf.<sup>5</sup> Auch die BKM reagierte unmittelbar auf die Folgen der Pandemie und plante zwei zentrale Pandemieprogramme:

- das Rettungs- und Zukunftsprogramm NEUSTART KULTUR (2 Mrd. Euro) und
- den Sonderfonds des Bundes für Kulturveranstaltungen (2,5 Mrd. Euro)<sup>6</sup>.

Das Programm NEUSTART KULTUR umfasst 2 Mrd. Euro: Zur Milderung und Prävention pandemiebedingter Notlagen veranschlagte der Haushaltsgesetzgeber mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020<sup>7</sup> die sogenannte erste Kulturmilliarde.<sup>8</sup> Aufgrund der anhaltenden Schließungen und Einschränkungen im Kulturbereich veranschlagte er mit dem ersten Nachtragshaushalt 2021<sup>9</sup> die zweite Kulturmilliarde.<sup>10</sup>

---

<sup>1</sup> Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020.

<sup>2</sup> Zweites, Drittes, Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19. Mai 2020, 18. November 2020, 22. April 2021; vgl. auch Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. November 2021 und Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften vom 18. März 2022.

<sup>3</sup> Vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung „Mehr Normalität im Alltag“ vom 30. März 2022: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/infektionsschutzgesetz-2013038>, letzter Zugriff 6. September 2023.

<sup>4</sup> Vgl. „Corona-Schutzmaßnahmen sind ausgelaufen“ vom 8. April 2023: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/ende-corona-massnahmen-2068856>, letzter Zugriff 6. September 2023.

<sup>5</sup> Unter anderem Kurzarbeitergeld, erleichterter Zugang in die Grundsicherungssysteme, Kredite aus KfW-Programmen, Zuschüsse (November- und Dezemberhilfe, Überbrückungshilfen I bis IV, Neustarthilfe, Härtefallhilfen), Rekapitalisierungen durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds, Bürgschaften, Garantien und Steuerliche Hilfen, Aussetzung der Insolvenzantragspflicht.

<sup>6</sup> Die Mittel des Sonderfonds werden der BKM zur Bewirtschaftung zugewiesen. Bei den Gesamtausgaben sind sie im Haushalt der BKM nicht ausgewiesen.

<sup>7</sup> Zweites Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Juli 2020.

<sup>8</sup> NEUSTART KULTUR I; im Haushalt der BKM: Einzelplan 04: Kapitel 0452 Titelgruppe 01 Titel 684 12.

<sup>9</sup> Erstes Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 3. Juni 2021.

<sup>10</sup> NEUSTART KULTUR II; im Haushalt der BKM: Einzelplan 04: Kapitel 0452 Titelgruppe 01 Titel 684 12.

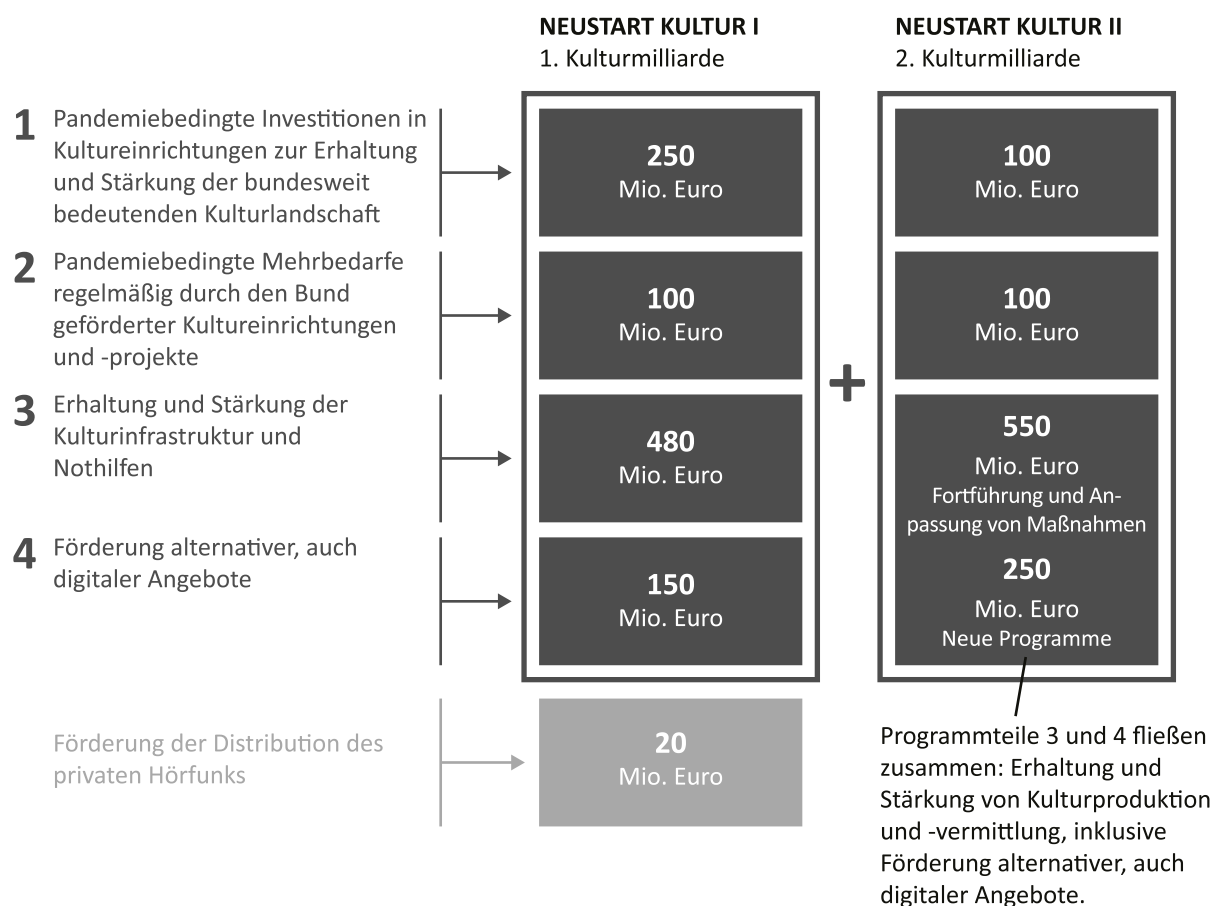
Das Programm NEUSTART KULTUR zielte darauf ab, die Pandemieauswirkungen im Kulturbereich abzumildern und die Kulturlandschaft zu erhalten und zu stärken, indem

- Kultureinrichtungen in der Pandemie und danach in die Lage versetzt werden sollten, wieder zu öffnen und neue Programme zu entwickeln,
- möglichst viele Kulturschaffende möglichst schnell wieder eine Beschäftigungs- und Erwerbsperspektive erhalten sollten und zudem
- eine konjunkturelle Wirkung erzielt werden sollte, um die Nachfrage zu stabilisieren.

Abbildung 1

## Struktur des Programms NEUSTART KULTUR

Das Programm NEUSTART KULTUR umfasst zwei Kulturmilliarden und vier Programmteile.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Zweiter Nachtragshaushalt 2020, erster Nachtragshaushalt 2021, BKM.

Die BKM strukturierte das Programm NEUSTART KULTUR in vier Programmteile und gliederte diese in insgesamt 88 Programmlinien und Einzelbausteine (Programmbausteine).

Haushaltsvermerke ermöglichen es der BKM, die Programmmittel flexibel zu bewirtschaften, indem sie

- Billigkeitsleistungen ausreichen (Programmenteil 3),

- Selbstbewirtschaftungsmittel zuweisen und
- durch Einsparungen Mehrausgaben bei anderen Titeln decken

kann.

Die BKM reicht die Programmmittel größtenteils im Wege der Zuwendung gemäß der §§ 23 und 44 BHO aus. Sie nutzt dafür überwiegend das Instrument der Weiterleitung<sup>11</sup>. Dabei leiten kulturelle Dach- und Branchenverbände als Erstzuwendungsempfänger die Mittel durch privatrechtliche Zuwendungsverträge an Letztzuwendungsempfänger in ihrer Kultursparte weiter.

Der Haushaltsgesetzgeber verlängerte die Verwendung der Programmmittel mehrfach.<sup>12</sup> Über das Instrument der Selbstbewirtschaftung konnten die Mittel bis zum 30. Juni 2023 genutzt werden und sind für die administrative Abwicklung auch noch im Jahr 2024 verfügbar. Anlage 1 gibt für einzelne Programmbausteine einen Überblick zu deren Laufzeit. Dargestellt ist jeweils der Zeitraum zwischen dem Startzeitpunkt des Bausteins und der Vorlagefrist für den (Gesamt-)Verwendungsnachweis.

Der Bundesrechnungshof hat die „Pandemiebedingte Förderung von Kultureinrichtungen und Kulturschaffenden – NEUSTART KULTUR“ untersucht. Dabei hat er insbesondere die strategische Entwicklung und Planung des Rettungs- und Zukunftsprogramms NEUSTART KULTUR geprüft. Dieser Bericht fasst die wesentlichen Prüfungserkenntnisse und die aktuelle Programmentwicklung unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der BKM<sup>13</sup> zusammen.

Der Bundesrechnungshof plant zudem, ausgewählte Aspekte der Programmdurchführung, die zweckentsprechende Verwendung der Programmmittel und den Rückfluss nicht verbrauchter Selbstbewirtschaftungsmittel vertieft zu betrachten. Sobald (Gesamt-)Verwendungsnachweise zu den Programmbausteinen des Programms NEUSTART KULTUR in ausreichendem Maße vorliegen, setzt er seine Prüfung fort.

## 2 Die Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland

Die KKW ist der gewinnorientierte Teil des KKS und vereinigt jeweils den weit überwiegenden Anteil von Umsatz und Beschäftigung des KKS auf sich. Sie ist eine in elf Teilmärkte<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 12.5 zu § 44 BHO.

<sup>12</sup> Zweiter Nachtragshaushalt 2020: 31. Dezember 2021, erster Nachtragshaushalt 2021: 31. Dezember 2022, Haushalt 2022: 30. Juni 2023, Haushalt 2023: 30. Juni 2023.

<sup>13</sup> Stellungnahmen vom 16. Februar 2023 und vom 11. August 2023.

<sup>14</sup> Nach Empfehlung der Wirtschaftsministerkonferenz umfasst der Kern der KKW elf Teilmärkte, die sich jeweils aus einer unterschiedlichen Zahl von WZ zusammensetzen. Der zwölfte Bereich „Sonstige“ enthält jene WZ der KKW, die keinem Teilmarkt direkt zugeordnet wurden. Quelle: Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2022 der Initiative Kultur- & Kreativwirtschaft der Bundesregierung, S. 104.

untergliederte, überwiegend kleinteilig strukturierte<sup>15, 16</sup> und von atypischen Beschäftigungsverhältnissen<sup>17</sup> geprägte Branche.<sup>18</sup> Relativ zu anderen Branchen war die KKW überproportional von der Pandemie betroffen.<sup>19, 20</sup> Ihr Gesamtumsatz sank im Pandemiejahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um fast 5 % auf 167,3 Mrd. Euro.<sup>21</sup>

Einen ausgeprägten Umsatzrückgang verzeichneten unter anderem die Teilmärkte

- Darstellende Künste (-53 %),
- Musikwirtschaft (-33 %),
- Filmwirtschaft (-21 %) und
- Kunstmarkt (-12 %).<sup>22</sup>

In den Jahren vor der Pandemie wuchs die Zahl der Erwerbstätigen in der deutschen KKW dynamisch: von 1,65 Millionen im Jahr 2015 auf 1,82 Millionen im Jahr 2019.<sup>23</sup> Im Jahr 2019

---

<sup>15</sup> Im Jahr 2020 waren in der KKW pro Unternehmen durchschnittlich circa fünf abhängig Beschäftigte angestellt. In der Gesamtwirtschaft lag diese Quote bei circa zehn abhängig Beschäftigten pro Unternehmen: Vgl. Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2021 der Initiative Kultur- & Kreativwirtschaft der Bundesregierung, S. 5 sowie DESTATIS: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Unternehmensregister/Tabellen/stat-unternehmen-beschaeftigten-groessenklassen-wz08.html>, letzter Zugriff 6. September 2023.

<sup>16</sup> Im Jahr 2020 lag der Anteil der Selbstständigen (inklusive Mini-Selbstständige) in der KKW bei über 30 % der Gesamterwerbstätigen. In der Gesamtwirtschaft lag dieser Anteil bei unter 10 %. Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigungsstatistik, Zeitreihendaten zu den Berichtsjahren 2010 - 2020; zusätzliche Sonderauswertung nach KldB 2010, zitiert nach Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2021 der Initiative Kultur- & Kreativwirtschaft der Bundesregierung, S. 9 sowie DESTATIS: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/eckwerttabelle.html;jsessionid=F1F0DAEF1B1529E8CE0191A42185C828.live731>, letzter Zugriff 6. September 2023.

<sup>17</sup> Teilzeit, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung, Minijobs, Solo-Selbstständigkeit, Projektarbeit und Befristungen.

<sup>18</sup> Vgl. auch Michael Söndermann, Dossier Arbeitsmärkte im Kultur- und Kreativsektor, S. 3. Dossier im Auftrag des Kompetenzzentrums Kultur- und Kreativwirtschaft des Bundes (2018).

<sup>19</sup> Im Pandemiejahr 2020 sank die Bruttowertschöpfung der KKW um 6 % gegenüber dem Vorjahr. Die Bruttowertschöpfung der Gesamtwirtschaft sank im Jahr 2020 um 1,3 % gegenüber dem Vorjahr. Vgl. DESTATIS: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Zeitreihendaten zu den Berichtsjahren bis 2020/21, zitiert nach Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2022 der Initiative Kultur- & Kreativwirtschaft der Bundesregierung, S. 112 sowie DESTATIS: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen/vgr210.html#241962>, letzter Zugriff 6. September 2023.

<sup>20</sup> Der Anteil der KKW am BIP sank von 3,4 % im Jahr 2019 auf 3,2 % im Jahr 2020. Vgl. DESTATIS: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Zeitreihendaten zu den Berichtsjahren bis 2020/21, zitiert nach Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2022 der Initiative Kultur- & Kreativwirtschaft der Bundesregierung, S. 112.

<sup>21</sup> Vgl. DESTATIS: Umsatzsteuerstatistik (Voranmeldung). Zeitreihendaten zu den Berichtsjahren 2010 - 2020, zitiert nach Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2022 der Initiative Kultur- & Kreativwirtschaft der Bundesregierung, S. 109.

<sup>22</sup> Vgl. ebenda.

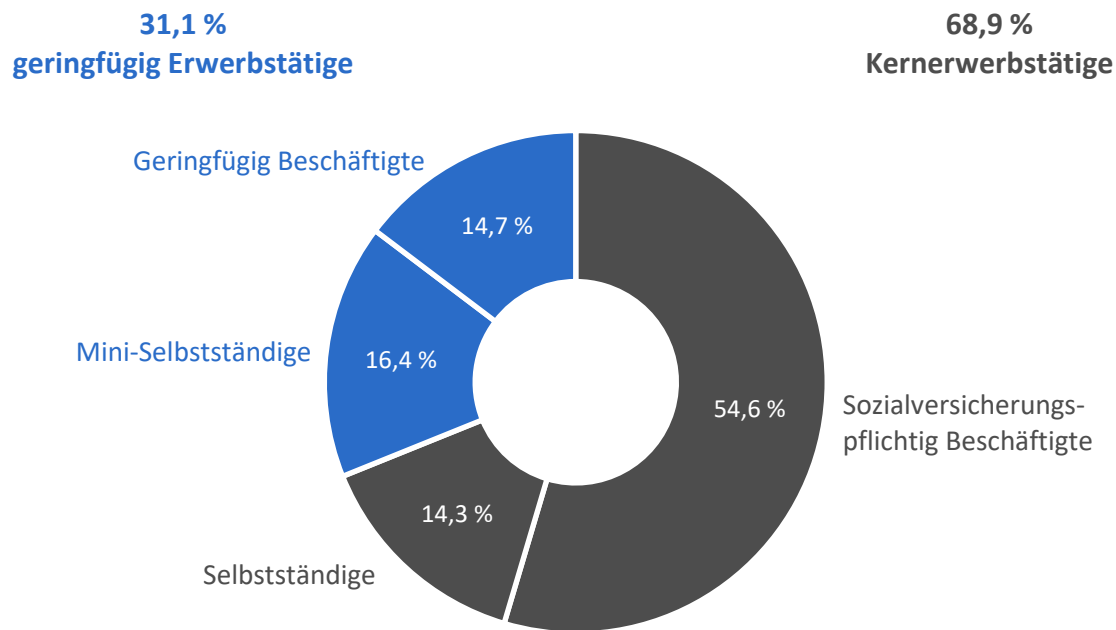
<sup>23</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigungsstatistik, Zeitreihendaten zu den Berichtsjahren 2010 - 2021; zusätzliche Sonderauswertung nach KldB 2010 und DESTATIS: Umsatzsteuerstatistik (Voranmeldung). Zeitreihendaten zu den Berichtsjahren 2010 - 2020 und DESTATIS: Umsatzsteuerstatistik (Veranlagung), Zeitreihendaten zu den Berichtsjahren 2010 - 2017 zitiert nach Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2022 der Initiative Kultur- & Kreativwirtschaft der Bundesregierung, S. 110 f.

waren in der Europäischen Union drei Viertel der Erwerbstätigen der KKW in Vollzeit beschäftigt; in Deutschland lag dieser Anteil bei ca. zwei Dritteln:<sup>24</sup>

Abbildung 2

## Knapp ein Drittel der Erwerbstätigen geringfügig beschäftigt<sup>25</sup>

Im Jahr 2020 waren in Deutschland ein Drittel der Erwerbstätigen der KKW geringfügig beschäftigt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigungsstatistik, Zeitreihendaten zu den Berichtsjahren 2010 - 2020; zusätzliche Sonderauswertung nach Klassifizierung der Berufe (KldB) 2010, zitiert nach Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2021 der Initiative Kultur- & Kreativwirtschaft der Bundesregierung, S. 9.

Auf Bundesebene ist es Aufgabe der BKM, die rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von Kunst, Kultur und Medien zu verbessern und mitzugestalten.<sup>26</sup> Zusammen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie<sup>27</sup> hat die BKM im Jahr 2007 die Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft ins Leben gerufen. Ziel der Initiative ist es, die Wettbewerbsfähigkeit in diesem Bereich zu stärken sowie das Arbeitsplatzpotenzial besser auszuschöpfen und weiterzuentwickeln. Darüber hinaus sollen die Erwerbschancen

<sup>24</sup> Vgl. European Expert Network on Culture and Audiovisual (EENCA), "The status and working conditions of artists and cultural and creative professionals", S. 21 (2020).

<sup>25</sup> Der Monitoringbericht 2021 unterscheidet Selbstständige von Mini-Selbstständigen noch nach der bis zum Berichtsjahr 2019 geltenden Grenze des Jahresumsatzes von 17 500 Euro. Zum Berichtsjahr 2020 wurde diese Grenze auf 22 000 Euro angehoben.

<sup>26</sup> Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/kultur/rechtliche-rahmenbedingungen>, letzter Zugriff 6. September 2023.

<sup>27</sup> Aktuell: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

innovativer kleiner Kulturbetriebe sowie freischaffender Künstlerinnen und Künstler verbessert werden.<sup>28</sup>

## Würdigung

Die Kombination branchenspezifischer Besonderheiten der KKW, wie

- hohe Publikumsintensität<sup>29</sup>,
- kleinteilige Unternehmensstrukturen und
- atypische Beschäftigungsverhältnisse,

erforderte in der Pandemie besondere finanzielle Anstrengungen der öffentlichen Hand. So bedurfte es trotz der von der BKM mitgestalteten rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit NEUSTART KULTUR eines branchenspezifischen Hilfsprogramms.

Zwar bot die KKW vor der Pandemie teilweise niedrige Eintrittsbarrieren für Erwerbstätige. Allerdings besteht nun die Gefahr, einer sich umkehrenden Dynamik: Kulturschaffende könnten sich krisenfesteren Branchen mit verlässlicheren beruflichen Perspektiven zuwenden.

## Empfehlung

Die BKM sollte prüfen, welche regulatorischen Rahmenbedingungen geschaffen werden können, um in der KKW langfristig robustere und krisenfestere Strukturen zu verankern. Dabei sollte sie neben Pandemielagen auch andere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen berücksichtigen, die sich tiefgreifend auf die Branche auswirken können. Zu bedenken wären beispielsweise die Auswirkungen dauerhaft erhöhter Energiepreise auf Unternehmensstrukturen und Beschäftigung.

## Stellungnahme der BKM

Die BKM hat darauf verwiesen, dass eine ihrer wesentlichen Aufgaben darin bestehe, die Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Kunst und Kultur zu verbessern. Dafür wirke sie insbesondere bei der die KKW betreffende Gesetzgebung des Bundes mit. So seien ein starkes Urheberrecht sowie kulturfreundliche Regelungen im Steuer- und Sozialrecht Stell-  
schrauben für eine starke KKW. Die BKM habe an den Eckpunkten für das KRITIS-

---

<sup>28</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/kultur/kultur-und-kreativwirtschaft>, letzter Zugriff 6. September 2023.

<sup>29</sup> Kulturangebote sind oftmals auf den Austausch mit einem wechselnden Publikum angewiesen.

Dachgesetz<sup>30</sup> mitgewirkt. Damit wolle die Bundesregierung robustere und krisenfeste Strukturen schaffen, die auch den Kulturbereich resilienter gegenüber Pandemien und Katastrophen machen. Gemeinsam mit dem BMWK werde derzeit die „Studie zur wirtschaftlichen und sozialen Lage von Soloselbstständigen und hybrid Erwerbstätigen<sup>[31]</sup> in der Kultur- und Kreativwirtschaft, dem öffentlichen Kulturbetrieb und Kulturberufen in Deutschland“ erstellt. Damit solle eine differenzierte Datengrundlage geschaffen werden, um Handlungsbedarfe gezielt identifizieren zu können. Hinsichtlich dauerhaft erhöhter Energiepreise unterstütze die BKM insbesondere ihre Zuwendungsempfänger dabei, mit Energie nachhaltig und ressourcenschonend umzugehen. So ermögliche sie unter anderem zielgerichtete Energieberatungen vor Ort.

## Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Initiativen der BKM bewertet der Bundesrechnungshof positiv. Er verbindet damit auch die Erwartung, dass dadurch die KKW in möglichen künftigen Krisen in geringerem Ausmaß auf branchenspezifische Hilfsprogramme des Bundes angewiesen sein wird.

## 3 Programmplanung

### 3.1 Programmsteuerung und Projektmanagement

Anfangs betrachtete die BKM die Pandemiebewältigung als normale Referatsaufgabe. Im November 2020 etablierte sie aufgrund des anhaltenden Pandemiegeschehens ein eigenes Corona-Team unter dem Dach des Grundsatzreferates. Ab Juni 2021 überführte die BKM das Corona-Team in die neu gegründete Projektgruppe „Corona-Hilfen für Kultur und Medien“ (Projektgruppe), um ihre Corona-Aktivitäten zu bündeln.

Die Programmsteuerung und -strukturierung von NEUSTART KULTUR nahm das Corona-Team beziehungsweise die Projektgruppe durch

- regelmäßig stattfindende Besprechungen,
- Aufträge an die Fachreferate,
- eine Datenabfrage für besondere Informationsbedarfe<sup>32</sup> und

---

<sup>30</sup> Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung über die Eckpunkte für das KRITIS-Dachgesetz vom 9. Dezember 2022 (Bundestagsdrucksache 20/5491). Das Akronym KRITIS steht für „Kritische Infrastrukturen“.

<sup>31</sup> Der Mikrozensus definiert Hybrid-Erwerbstätige so, dass sie mindestens zwei Erwerbstätigkeiten ausüben, wovon mindestens eine selbstständig ausgeübt wird. Vgl. Statistisches Bundesamt: Methodeninformation – Mikrozensus und Arbeitskräfteerhebung: Ergebnisse zur Erwerbstätigkeit ab dem Jahr 2011, Wiesbaden 2012, zitiert nach [Gruber, Hybride Erwerbsformen in Wirtschaftsdienst, 99. Jahrgang, 2019, Heft 7, S. 516ff.](#)

<sup>32</sup> Z. B. die Berichterstattung an den Haushaltsausschuss oder den Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages sowie die „Zwischenbilanz NEUSTART KULTUR“.

- die sogenannte Buntliste<sup>33</sup>, die als zentrales Steuerungsinstrument dient,

vor.

Für den Umgang mit komplexen zeitlich begrenzten Projekten stehen der Verwaltung verschiedene Umsetzungsmethoden wie beispielsweise

- der Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung<sup>34</sup> oder
- die S-O-S-Methode© für Großprojekte<sup>35</sup>

zur Verfügung.

Projekte in der öffentlichen Verwaltung sind dann komplex, wenn sie – wie hier – durch zahlreiche Besonderheiten geprägt sind. Dazu können zählen:

- ein gesetzlicher Auftrag als Grundlage,
- spezielle Rechtsgrundlagen inklusive haushaltsrechtliche Vorgaben, die bei der Projektplanung und Durchführung zu beachten sind,
- verschiedene Organisationsbereiche, die auf unterschiedlichen Ebenen behördenintern und -extern eine intensive Zusammenarbeit für den Projekterfolg erfordern,
- ein hoher politischer Stellenwert des Projekts, der zu besonderer Achtsamkeit bei der Kommunikation und Kooperation veranlasst.

Aufgrund derartiger spezieller Rahmenbedingungen stellen Projekte in der öffentlichen Verwaltung besondere Anforderungen an ihr Projektmanagement und unterscheiden sich von den üblichen (Dauer-)Aufgaben. So empfiehlt zum Beispiel der Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung eine Gliederung von Projekten in Phasen<sup>36</sup>, die an die Bedürfnisse des Einzelfalls angepasst werden können. Dabei ist auch der organisatorische Gesamtrahmen für das Projekt zu definieren und die gesamte Projektorganisation<sup>37</sup> regelmäßig zu überprüfen. Zudem ist bei komplexen und aufwendigen Projekten eine Projektaufbauorganisation<sup>38</sup> zu bilden.

Die BKM griff nach eigenen Angaben nicht auf gesonderte der Verwaltung zur Verfügung stehende Umsetzungsmethoden zum Projektmanagement zurück.

---

<sup>33</sup> Die Tabelle enthält Informationen zu sämtlichen Programmteilen. Die verschiedenen Programmteile sind in unterschiedlichen Farben visualisiert, woran die Bezeichnung angelehnt ist.

<sup>34</sup> Herausgeber: Bundesministerium des Innern; aktuell: Bundesministerium des Innern und für Heimat.

<sup>35</sup> Herausgeber: Bundesverwaltungsamt.

<sup>36</sup> (1) Initialisierung, (2) Definition (Grobplanung), (3) Planung (Feinplanung), (4) Durchführung/Steuerung, (5) Abschluss.

<sup>37</sup> Aufbau- und Ablauforganisation zur Abwicklung eines bestimmten Projekts (vgl. Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, S. 90).

<sup>38</sup> Hierarchisch geordnete Projektorganisation mit zum Beispiel Weisungsrechten, Zuständigkeiten oder Berichtspflichten. Die typische Darstellungsform ist das Organigramm (vgl. Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, S. 87).

## Würdigung und Empfehlung

Die BKM versäumte es, sich die komplexen Rahmenbedingungen des Programms NEUSTART KULTUR bewusst zu machen, um zeitnah eine zweckmäßige Projektorganisation einzurichten. Infolgedessen verlor sie wertvolle Zeit, um das Anfang Juni 2020 im Koalitionsausschuss angekündigte Programm NEUSTART KULTUR (vgl. Tz. 3.2) als Projekt zu strukturieren und detailliert vorzubereiten. Wenn die BKM komplexe und zeitlich begrenzte Vorhaben konzipiert, sollte sie dabei die Umsetzungsmethoden zum Projektmanagement als Maßstab nehmen. Bereits zu Beginn eines Vorhabens muss sie die notwendigen personellen Ressourcen konkret planen und zeitnah eine zweckmäßige Projektaufbauorganisation bilden.

## Stellungnahme der BKM

Die BKM hat mitgeteilt, dass die Projektorganisation aus ihrer Sicht zweckmäßig gewesen und auch zeitnah organisatorisch umgesetzt worden sei. So hätte sich erst im November 2020 ein längeres Andauern der Pandemie abgezeichnet. Dies habe die BKM damit beantwortet, eine eigene für die Koordinierung des Programms NEUSTART KULTUR zuständige Arbeitseinheit zu etablieren. Im Juli 2021 sei mit Gründung der Projektgruppe Corona-Hilfen für Kultur und Medien eine Organisation mit Projektgruppe und Lenkungsausschuss umgesetzt worden. Mit dem Programm NEUSTART KULTUR sei ein einmaliges Hilfsprogramm in einer hochdynamischen Krisensituation entwickelt und implementiert worden. Deshalb habe sich die BKM zu diesem Zeitpunkt nicht an standardisierten Leitfäden zum Projektmanagement orientiert.

Die BKM hat angemerkt, sie werde versuchen, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der nächsten globalen Krisensituation von Beginn an mit zu berücksichtigen.

## Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass es sich bei der Pandemiebewältigung im Kulturbereich in einer hochdynamischen Krisensituation um eine Aufgabe ohne Vorbild gehandelt hat. Gerade deshalb hätte es für das Programm NEUSTART KULTUR bereits frühzeitig einer gesonderten Projektorganisation bedurft, da es

- einmalig und risikobehaftet,
- aufwendig in der Abstimmung der verschiedenen Akteure innerhalb und außerhalb der BKM sowie
- vom Haushaltsansatz her beispiellos war.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die BKM seine Empfehlungen künftig nicht nur bei singulären Globalkrisen, sondern auch bei außergewöhnlichen Ereignissen nationalen Maßstabs berücksichtigen.

## 3.2 Bedarfsermittlung und Programmzuschnitt

Die BKM begann ab dem Frühjahr 2020 das Programm NEUSTART KULTUR zu konzipieren. Sie fasste die im Raum stehende erste Kulturmilliarde bereits im April 2020 als „politische Zahl“ für den Bedarf des Jahres 2020 auf. Auf dieser Basis ermittelte die BKM die Bedarfe nicht als Veranschlagungsgrundlage, sondern um die der Höhe nach vorabgestimmten Haushaltsmittel auf die Programmteile und Programmbausteine zu verteilen. Infolge eines erneuten Lockdowns<sup>39</sup> beschloss der Koalitionsausschuss am 3. Februar 2021 ein Anschlussprogramm für das Rettungs- und Zukunftsprogramm NEUSTART KULTUR in Höhe einer weiteren Kulturmilliarde.<sup>40</sup> Erst daraufhin ermittelte die BKM die konkreten Mehrbedarfe der einzelnen Programmbausteine. Insofern fasste sie auch die zweite Kulturmilliarde als „politische Zahl“ auf und verteilte gegebene Haushaltsmittel auf das Programm.

Die BKM richtete das Programm NEUSTART KULTUR ganz überwiegend an den Sparten und Teilsparten der KKW aus. Hierzu gliederte sie die vier Programmteile in 88 Programmbausteine. Eine Sonderrolle nimmt dabei der Programmteil 2<sup>41</sup> ein, den die BKM nicht weiter untergliederte. Mit einem Finanzvolumen von bis zu 200 Mio. Euro ist er zugleich der größte Programmbaustein. Die meisten Programmbausteine sind verhältnismäßig klein: 55 der 88 Programmbausteine vereinigen jeweils weniger als 1 % des finanziellen Programmvolumens auf sich. Beim Zuschnitt der Programmbausteine stimmte sich die BKM mit knapp 40<sup>42</sup> Dach- und Branchenverbänden ab. Für rund die Hälfte der Programmbausteine erließ sie Förder- oder Billigkeitsrichtlinien. Bei der Aufgabe, die Vielzahl der Programmbausteine zu definieren und zu steuern, agierte die BKM nach eigenen Angaben mitunter an der Belastungsgrenze.

---

<sup>39</sup> Zunächst trat ab dem 2. November 2020 der sogenannte „Lockdown light“ in Kraft; ab dem 16. Dezember 2020 folgte der zweite Lockdown.

<sup>40</sup> Vgl. Eckpunkte zur Fortsetzung und Aufstockung des Rettungs- und Zukunftsprogramms NEUSTART KULTUR (finale Fassung).

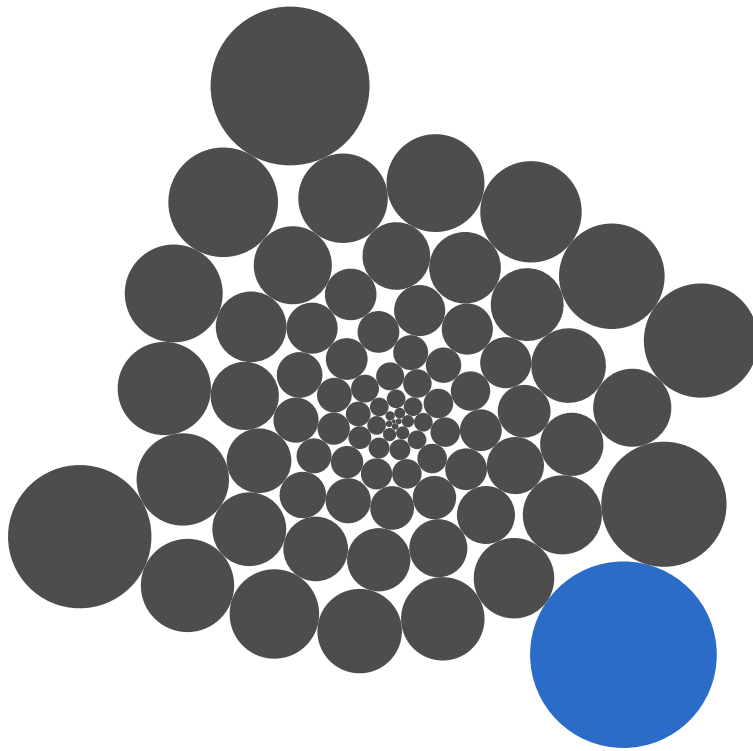
<sup>41</sup> „Pandemiebedingte Mehrbedarfe regelmäßig durch den Bund geförderter Kultureinrichtungen und -projekte“.

<sup>42</sup> Bis zu 38 unterschiedliche Dach- und Branchenverbände leiten Zuwendungen an Letztempfänger weiter.

Abbildung 3

## Starke Zergliederung des Programms NEUSTART KULTUR

Die Programmmittel verteilen sich auf 88 überwiegend kleinteilige Programmbausteine. Dargestellt ist das Finanzvolumen aller Programmbausteine im Größenverhältnis zueinander. Der monolithische Programmteil 2 ist als größter Programmbaustein farblich hervorgehoben.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BKM.

### Fallbeispiel Bedarfsermittlung im Programmteil 2

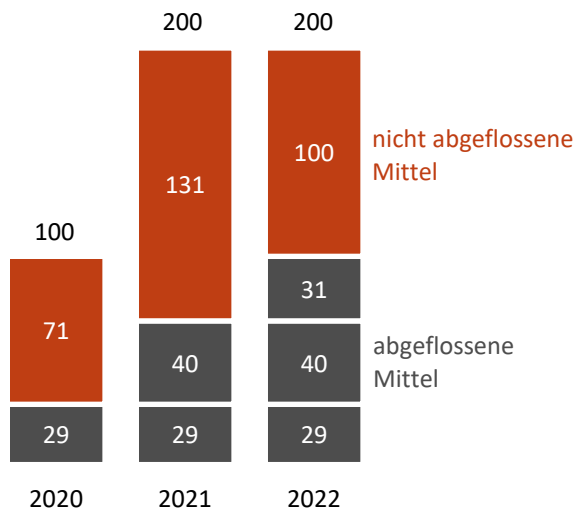
Die Haushaltsmittel von bis zu 200 Mio. Euro für den Programmteil 2 stammen paritätisch aus beiden Kulturmilliarden. Diese Mittel plant die BKM für „Pandemiebedingte Mehrbedarfe regelmäßig durch den Bund geförderter Kultureinrichtungen und -projekte“ ein. Antragsberechtigt sind institutionelle Zuwendungsempfänger der BKM sowie Einrichtungen, die von ihr regelmäßig Projektförderungen erhalten. Mit dem Programmteil 2 sollen bei diesen nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten nicht vermeidbare Deckungslücken geschlossen werden.

Konkrete Mehrbedarfe für diesen Programmteil erhob die BKM nicht flächendeckend und erstmals hinreichend präzise, nachdem der Koalitionsausschuss die Programmmittel für die erste Kulturmilliarde am 3. Juni 2020 in Aussicht stellte. In insgesamt vier Abfragerunden ermittelte die BKM pandemiebedingte Mehrbedarfe in den bundesgeförderten Kultureinrichtungen in Höhe von 181,4 Mio. Euro. Der tatsächliche Mittelabfluss dieses Programnteils für die Jahre 2020 bis 2022 lag bei insgesamt 100 Mio. Euro.

Abbildung 4

## Nur die Hälfte der Mittel sind im Programmteil 2 abgeflossen

Der Mittelabfluss für pandemiebedingte Mehrbedarfe der bundesgeförderten Kultureinrichtungen erreicht nicht näherungsweise die Kalkulation der BKM. Bis zum Ablauf des Jahres 2022 waren gerade einmal die Hälfte der veranschlagten 200 Mio. Euro abgeflossen.



Erläuterung: Stand zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres in Mio. Euro.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BKM.

## Würdigung und Empfehlung

Da die BKM beide Kulturmilliarden als „politische Zahlen“ auffasste, diente ihre Bedarfsermittlung nicht als Veranschlagungsgrundlage, sondern vielmehr dazu, gegebene Mittel zu verteilen.

Das Fallbeispiel des Programmteils 2 zeigt insofern, dass die BKM die Bedarfe der von ihr regelmäßig geförderten Einrichtungen grob überschätzte. Für eine bedarfsgerechte Veranschlagung des Programmteils 2 hätte die Hälfte der bereitgestellten Mittel ausgereicht. Insbesondere bei der zweiten Kulturmilliarde gab es für die BKM zeitliche Möglichkeiten, die Mehrbedarfe in allen Programmteilen als Veranschlagungsgrundlage hinreichend präzise zu ermitteln.

Die starke Zergliederung des Programms NEUSTART KULTUR eröffnete der BKM zwar eine (teil-)spartengerechte Programmsteuerung. Um diese komplexe Struktur zu konzipieren und zu administrieren, bedurfte und bedarf es jedoch zeitintensiver, arbeitsaufwendiger und abstimmungslastiger Prozesse.

Der Bundesrechnungshof erwartet von der BKM, dass sie auch in einer Krise wirtschaftlich und sparsam handelt. Die Komplexität von Nothilfeprogrammen muss sie auf ein

erforderliches Maß begrenzen und notwendige Bedarfe auch unter schwierigen Gegebenheiten möglichst frühzeitig und präzise ermitteln.

## Stellungnahme der BKM

Die BKM hat bekräftigt, dass sie Gesamtübersichten erarbeitet habe, um die pandemiebedingten Bedarfe auf Ebene der Kultursparten bestmöglich zu schätzen. Diese Übersichten habe sie gerade zu Pandemiebeginn in sehr kurzen Abständen aktualisiert. Bei künftigen globalen Krisensituationen wolle sie die Programmbedarfe von Beginn an entsprechend der vorhandenen Möglichkeiten noch konkreter ermitteln.

Die BKM hat auf die Kleinteiligkeit des Kulturbetriebes und seiner spezifischen Besonderheiten im Vergleich zu anderen Branchen hingewiesen. Durch die gewählte Struktur sparten-spezifischer Programmlinien habe sie versucht, diese Besonderheiten zu berücksichtigen. So gehe es beim Programm NEUSTART KULTUR im Unterschied zu anderen Wirtschaftshilfen nicht um den Ausgleich erlittener Nachteile. Vielmehr sollte das kulturelle Schaffen unter ungewissen Pandemiebedingungen ermöglicht werden. Auch führten kleine Programmbausteine nicht zu einem überproportionalen Aufwand. Gerade diese kleinen Programmbausteine ließen sich besonders kurzfristig umsetzen.

## Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die BKM frühzeitig versucht hat, die Pandemiebedarfe der verschiedenen Kultursparten zu erheben. Dennoch hält er seine Kritik aufrecht: Die Schätzungen dienten vornehmlich dazu, gegebene Mittel zu verteilen, anstatt den Veranschlagungsbedarf möglichst präzise zu ermitteln. Zumindest für die zweite Kulturmilliarde ist dies kritisch zu bewerten, da die Pandemie zu diesem Zeitpunkt kein plötzliches Ereignis mehr war.

Die BKM hat das Programm NEUSTART KULTUR weit über die elf Kultursparten hinaus differenziert. Diese Zergliederung führt fast zwangsläufig zu einem hohen Verwaltungsaufwand. Insbesondere weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass auch für kleine und sehr kleine Programmbausteine die erforderlichen administrativen „Fixkosten“ geleistet werden müssen. Gemessen an ihrem Effekt auf die Pandemieauswirkungen ist der Verwaltungsaufwand für kleine Programmbausteine überproportional.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung deshalb aufrecht, in vergleichbaren Ausnahmesituationen Nothilfeprogramme nicht zu komplex auszugestalten.

### 3.3 Abgrenzung zwischen Zuwendungen und Billigkeitsleistungen

Mit dem Programm NEUSTART KULTUR darf die BKM neben Zuwendungen auch Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO ausreichen. Dies sind freiwillige, finanzielle Leistungen<sup>43</sup>, um Härten abzufedern, deren Ursache von den Betroffenen weder vorhersehbar war noch vorsätzlich oder fahrlässig von ihnen herbeigeführt wurde.<sup>44</sup> Die BKM plante zunächst, die Programmmittel nur im Wege der Zuwendung nach §§ 23 und 44 BHO auszureichen, da sie im April 2020 noch davon ausging, dass „das direkte Ausreichen von Billigkeitsleistungen (...) einen Paradigmenwechsel in der Förderstruktur der BKM darstellen würde“. Nach Angaben in ihrer Buntliste plante sie später, weniger als 10 % der Programmmittel als Billigkeitsleistungen auszureichen.

Nach den Haushaltsvermerken zu beiden Kulturmilliarden darf insgesamt nahezu die Hälfte der Programmmittel auch als Billigkeitsleistungen gewährt werden.<sup>45</sup>

#### Würdigung und Empfehlung

Ein „Rettungs- und Zukunftsprogramm“ sollte sowohl zukunfts- als auch vergangenheitsbezogen wirken. Diese Dualität hätte die BKM entgegen ihrer ressortspezifischen Gewohnheiten als „Zuwendungshaus“ bereits zu Beginn der Pandemie stärker berücksichtigen können:

Während bei Zuwendungen ein erhebliches Interesse besteht, zukunftsbezogene Zielsetzungen zu verfolgen, zielen Billigkeitsleistungen darauf ab, vergangenheitsbezogen bereits eingetretene Schäden abzumildern. Nach dieser Faustregel können die Instrumente voneinander abgegrenzt werden. Gegenüber Zuwendungen als Spezialnorm sind Billigkeitsleistungen subsidiär und kommen nicht in Betracht, wenn die mit den geplanten Leistungen verfolgten Zwecke mit Zuwendungen erreicht werden können.<sup>46</sup>

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der BKM zu prüfen, mit welchem Instrument ein Programm(-baustein) haushaltsrechtlich zulässig, wirtschaftlich und sachgerecht umgesetzt werden kann. Keinesfalls dürfen diese Instrumente vornehmlich nach ressortspezifischen Gewohnheiten ausgewählt werden. Entsprechende Haushaltsvermerke sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

---

<sup>43</sup> Darlehen; nicht rückzahlbarer Zuschuss.

<sup>44</sup> Vgl. VV Nummer 1.1 zu § 53 BHO.

<sup>45</sup> Die entsprechenden Haushaltsvermerke des Titels 684 12 beziehen sich jeweils auf den Programmteil 3.

<sup>46</sup> Vgl. VV Nummer 3 zu § 53 BHO.

## Stellungnahme der BKM

Die BKM hat erklärt, dass sie mit dem Programm NEUSTART KULTUR grundsätzlich Projekt-mittel im Wege von Zuwendungen ausreicht. Damit will sie konkrete kulturelle Aktivitäten oder pandemiebedingt erforderliche Maßnahmen im Sinne eines Neustarts planen und umsetzen. Anders als bei staatlichen Nothilfen seien dies in der Regel keine auf Schadensausgleich gerichteten Billigkeitsleistungen, die unmittelbar auf den Erhalt der jeweiligen Wirtschaftskraft abzielen.

## Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass ein „Rettungs- und Zukunftsprogramm“ sowohl zukunfts- als auch vergangenheitsbezogen wirken soll und die dafür zur Verfügung stehenden Instrumente zielgerichtet, ordnungsgemäß und wirtschaftlich auszuwählen sind. Insbesondere gibt er zu bedenken, dass fast die Hälfte der Programmmittel für Nothilfen als Billigkeitsleistungen ausreichend ist.

## 3.4 Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern

Gemäß Artikel 30 Grundgesetz liegt die Kulturhoheit bei den Ländern. Der Bund hat daneben ausgewählte geschriebene und ungeschriebene Kompetenzen für die Kulturförderung. Zu den ungeschriebenen Bundeszuständigkeiten „aus der Natur der Sache“ zählt die gesamtstaatliche Repräsentation. Kultureinrichtungen und -projekte von entsprechend nationaler Bedeutung kann der Bund unter Wahrung der Kulturhoheit der Länder nach § 23 BHO fördern, wenn er ein erhebliches Interesse daran hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Liegt dieser zu fördernde Zweck auch im Interesse Dritter, wie beispielsweise der Länder, sollen diese sich angemessen an der Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen.<sup>47</sup>

Mit Programmteil 2 unterstützte die BKM pandemiebezogen insgesamt 84 von ihr institutionell geförderte Zuwendungsempfänger oder Einrichtungen, die von ihr regelmäßig Projektförderungen erhalten. Viele dieser Einrichtungen werden auch von dem Land, in dem sie ihren Sitz haben mitfinanziert. An den pandemiebezogenen Zuwendungen des Programmteils 2 sollen sich Dritte entsprechend des Finanzierungsschlüssels der regulären Förderung beteiligen. In elf Fällen förderte das betreffende Land in geringerem Umfang, als es der reguläre Finanzierungsschlüssel vorgab. Auf diese Weise verringerte sich die Komplementärfinanzierung der betreffenden Länder um insgesamt rund 6,46 Mio. Euro.

---

<sup>47</sup> Vgl. VV Nummer 2.5 zu § 44 BHO.

In mindestens einem Fall fördert ein Land regelmäßig einen Zuwendungsempfänger, ohne dass ein fester Finanzierungsschlüssel festgelegt ist. Hier förderte der Bund mit insgesamt 71 000 Euro aus Programmteil 2, ohne dass das Land eine Komplementärfinanzierung bereitstellte.<sup>48</sup>

## Würdigung und Empfehlung

In § 23 BHO kommt der Grundsatz der Subsidiarität zum Ausdruck. Er folgt auch aus dem Grundsatz der Notwendigkeit (§ 6 BHO) und aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO), wonach Bundesmittel stets nur im notwendigen Umfang eingesetzt werden dürfen.<sup>49</sup> Die BKM hätte deshalb stärker darauf hinwirken müssen, dass Komplementärfinanzierungen der Länder auch entsprechend der jeweiligen Finanzierungsschlüssel eingebracht werden. Liegt der zu fördernde Zweck auch im Interesse Dritter, sind diese angemessen an der Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben zu beteiligen, um Haushaltsressourcen zu schonen.

## Stellungnahme der BKM

Die BKM hat als zentrale Vorgabe bei Programmteil 2 herausgestellt, dass die Bundesmittel der pandemiebedingten Mehrausgaben grundsätzlich die nach den Kofinanzierungen üblichen Schlüssel nicht überschreiten sollten. In Ergänzung dieses Anteils des Bundes sei nicht in allen Fällen eine vollumfängliche Kofinanzierung seitens der Länder gewährt worden. Dies habe sich insgesamt zu Lasten der geförderten Einrichtungen in dieser herausfordernden Zeit ausgewirkt. Durch die Bundesförderung sei dem erwähnten Zuwendungsempfänger eine Fortführung der Projektaktivitäten in zumindest reduziertem Umfang ermöglicht worden.

## Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die BKM bei Programmteil 2 Bundesmittel grundsätzlich nur entsprechend ihres üblichen Finanzierungsschlüssels bereitstellt. Gleichzeitig verbindet er dabei weiterhin und auch für Förderungen außerhalb des Programms NEU-START KULTUR die Erwartung, dass die BKM darauf hinwirkt, dass die Länder ihre Komplementärfinanzierungen entsprechend ihres jeweiligen Finanzierungsschlüssels erbringen.

---

<sup>48</sup> Der Bundesrechnungshof hat nicht geprüft, inwieweit die Aufgaben und Ziele des Zuwendungsempfängers auch im Interesse des Landes liegen und warum die BKM das Land möglicherweise nicht angemessen an der Förderung beteiligt hat.

<sup>49</sup> Hinweis: Kabinettsbeschluss vom 5. Juli 2023 zu „Haushaltsaufstellung 2024 und Finanzplan des Bundes 2027“; Nummer 14 des Beschlussvorschlags (20/08088 Anlage 1) sieht vor, dass die Bundesbeteiligung bei neuen Maßnahmen, bei denen der Bund die Länder unterstützt, künftig nur noch maximal 50 % betragen soll.

## 4 Internes Monitoring

Die BKM nutzt für das interne Monitoring verschiedene Übersichten.

Um das Programm mit NEUSTART KULTUR II-Mitteln auszuplanen, führte die BKM im Februar 2021 ihre sogenannte **Buntliste** ein. Als zentrales Steuerungsinstrument des Programms NEUSTART KULTUR wird sie fortlaufend, aber ohne festen Abfrageturnus aktualisiert. Nicht immer hat die BKM in der Buntliste

- den zusätzlichen Mittelbedarf für laufende Programmbausteine hinreichend erläutert und
- neue Programmbausteine ausreichend begründet.

Den Mittelabfluss stellt die BKM in der Buntliste nicht dar, da diese sonst „zu umfangreich“ wäre.

Die **Bundesländer-Liste** führt die BKM als Excel-Tabelle getrennt nach NEUSTART KULTUR I und II. Je Kulturmilliarde ordnete sie einer Übersichtstabelle mit dem Globalzahlenwerk die jeweiligen Tabellen der einzelnen Programmbausteine als Partialzahlenwerke zu. Sowohl die Global- als auch die nachgeordneten Partialtabellen sind nach Ländern aufgeschlüsselt und weisen jeweils die wesentlichen Programmkenzzahlen aus.<sup>50</sup>

Für den Haushaltsausschuss<sup>51</sup> und den Kulturausschuss verfasste die BKM anlassbezogen Zwischenbilanzen, in denen sie über den Programmfortschritt berichtete. Mit der Zwischenbilanz NEUSTART KULTUR erhob sie im Mai 2022 die wesentlichen Programmkenzzahlen zum Stichtag 30. April 2022 für den Kulturausschuss. Die zu diesem Stichtag in der Bundesländer-Liste ausgewiesenen Kennzahlen wichen von der Zwischenbilanz ab:

---

<sup>50</sup> Vgl. Anlage 2.

<sup>51</sup> Vgl. Haushaltsausschussdrucksachen 19/6701 vom 29. Oktober 2020, 19/8379 vom 22. Januar 2021 und 19/8607 vom 3. Mai 2021.

Tabelle 1

## Unterschiedliche Angaben zu Kennzahlen zum Stichtag 30. April 2022

| Kennzahl                  | Zwischenbilanz<br>NEUSTART KULTUR | Bundesländer-Liste<br>(Summe der Globalzahlenwerke beider Kulturmilliarden) | Differenz |
|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Gestellte Förderanträge   | 126 996                           | 123 586                                                                     | 3 410     |
| Bewilligte Förderanträge  | 63 375                            | 60 796                                                                      | 2 579     |
|                           | <i>in Mio. Euro</i>               |                                                                             |           |
| Bewilligte Fördermittel   | 1 363                             | 1 288                                                                       | 75        |
| Ausgereichte Fördermittel | 926                               | 893                                                                         | 33        |

Quelle: BKM.

Die Differenz konnte die BKM kurzfristig nicht ausräumen.

In der Bundesländer-Liste stimmte der zum 31. Dezember 2022 ausgewiesene Mittelabfluss des Globalzahlenwerks zudem nicht mit der Summe der Partialzahlenwerke überein:

Tabelle 2

## 73 Mio. Euro Differenz beim Mittelabfluss innerhalb der Bundesländer-Liste

| Mittelabfluss      | Globalzahlenwerk    | Summe der Partialzahlenwerke | Differenz |
|--------------------|---------------------|------------------------------|-----------|
|                    | <i>in Mio. Euro</i> |                              |           |
| NEUSTART KULTUR I  | 856                 | 777                          | 79        |
| NEUSTART KULTUR II | 530                 | 536                          | 6         |
| NEUSTART KULTUR    | 1 386               | 1 313                        | 73        |

Quelle: BKM.

Bereits zum Stichtag 30. April 2022 stimmte in der Bundesländer-Liste der Mittelabfluss vom Globalzahlenwerk nicht mit der Summe der Partialzahlenwerke überein.

Das anerkannte Projektförder-Informationssystem „profi“ nutzt die BKM nicht. „profi“ ist ein IT-Verfahren des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Es unterstützt das Management und Controlling für die Fachaufgaben von Bundesbehörden in allen Phasen der Abwicklung von Projektförderungen. Mit „profi“ können die Nutzer jederzeit, programmübergreifende Auswertungen relevanter Projektdaten generieren. So kann „profi“ beispiels-

weise sowohl den Mittelabfluss als auch die Bewilligungssummen eines Programms nach Ländern aufschlüsseln. Es bietet zudem eine Excel-Schnittstelle.<sup>52</sup>

## Würdigung

Die BKM verfügt über kein ausreichendes Monitoring der zentralen Kennzahlen des Programms NEUSTART KULTUR. Die begründende Dokumentation für die Programmauswahl sowie für die Festlegung des jeweiligen Mittelbedarfs ist deshalb zumeist unzureichend. Ihre Übersichten führt sie nicht konsistent. Deshalb gelingt es der BKM nicht, die IST-Zahlen zu einem bestimmten Stichtag unmittelbar anzugeben. So konnte sie die beschriebenen Differenzen zwischen der Bundesländer-Liste und der Zwischenbilanz nicht kurzfristig ausräumen. Auf das anerkannte Projektförder-Informationssystem „profi“ greift sie nicht zurück.

Die BKM hätte ausgehend von den Programmbausteinen über die Programmteile bis hin zur Programmebene ein aufeinander aufbauendes Monitoringsystem „aus einer Hand“ etablieren müssen.

Zudem hätte die BKM den Mittelabfluss als wichtige Programmkennzahl in der Buntliste als zentralem Steuerungsinstrument ausweisen müssen.

Ohne ein konsistentes internes Monitoring ist der BKM die Programmsteuerung erschwert. Auch kann sie dadurch den Informationsbedarfen berechtigter Dritter nicht immer zeitnah und präzise nachkommen.

## Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die BKM auch kurzfristig etablierte Nothilfprogramme präzise überwacht. Hierzu muss sie diese auch in der Dokumentation möglichst standardisiert und systematisch auf- und umsetzen. Der Bundesrechnungshof erwartet zudem, dass die BKM bei umfassenden Programmen die Programmauswahl und die Bemessung des Mittelbedarfs, beispielsweise in einer Unterlage wie der Buntliste, zentral dokumentiert und begründet.

Ferner muss die BKM ihr Zahlenwerk mit allen wichtigen Programmkennzahlen in einer Übersicht zentralisieren. Die Programmteile mit den einzelnen Programmbausteinen müssen fest an diese Zentralübersicht gekoppelt werden, um jederzeit ein konsistentes Zahlenwerk ausweisen zu können. Dabei kann die BKM das Projektförder-Informationssystem „profi“ als Hilfsmittel einsetzen.

---

<sup>52</sup> Vgl. Einführung und Betrieb des Verfahrens „profi“; Allgemeine Informationen zum System „profi“.

Sie sollte deshalb prüfen, ob es wirtschaftlich ist, „profi“ perspektivisch für alle Ressortaktivitäten einzuführen.

## Stellungnahme der BKM

Die BKM hat bekräftigt, dass sich die Dokumentation in unterschiedlichen Listen als zweckmäßig erwiesen habe. So weise die Bundesländer-Liste die Bewilligungssummen der Programmbausteine nach Ländern gegliedert aus, während die Buntliste einen Gesamtüberblick über die Mittelverteilungen nach Sparten und Programmbausteinen liefert. Beide Listen synchronisiere sie regelmäßig bei der turnusmäßigen Erfassung der Mittelabfluss- und Bewilligungszahlen und fasse sie in einer kompakten Übersicht zusammen. Aufgrund des komplexen und einmaligen Programmcharakters sei es zweckmäßig gewesen, nicht auf bestehende Muster zurückzugreifen, sondern ein darauf angepasstes Vorgehen zu entwickeln.

Auch hat die BKM die Diskrepanz zwischen den Unterlagen zum Stichtag 30. April 2022 erläutert. So habe die Zwischenbilanz im Gegensatz zur Bundesländer-Liste ein Pilotprojekt aus dem Programmteil 1 enthalten, das innerhalb des „eigentlichen Programms“ nicht fortgeführt worden sei. Ferner sei der Film-Ausfallfonds aufgrund besonderer Versicherungsmechanismen in beiden Unterlagen unterschiedlich dargestellt. Die BKM hat zugesagt zu prüfen, ob die Einführung des Projektförder-Informationssystems „profi“ wirtschaftlich ist.

Darüber hinaus hat die BKM zugestanden, nicht auf standardisierte Vorgaben bei der Dokumentation geachtet zu haben. Sie hat zugesagt, dies in künftigen Krisensituationen von Beginn an zu tun.

## Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Programmumfang von NEUSTART KULTUR ist mit einem Mittelansatz von zwei Kulturmilliarden klar definiert. Ob ein Förderprogramm oder ein Einzelprojekt dem Programmumfang zuzuordnen ist, lässt sich somit eindeutig bestimmen. Insofern sind die entsprechenden Abgrenzungen in allen Übersichten konsistent vorzunehmen. Nur so ist es möglich, valide ProgrammKennzahlen zu einem bestimmten Stichtag auszuweisen. Die BKM hat ferner nicht erläutert, weshalb in der Bundesländer-Liste die Summe der Partialzahlen von den Globalzahlen abwich. Die BKM muss sicherstellen, ihre ProgrammKennzahlen konsistent zu ermitteln. Hierfür kann ein zentrales Monitoring hilfreich sein. Der Bundesrechnungshof bewertet es jedoch positiv, dass sie beabsichtigt zu prüfen, ob die Einführung des Projektförder-Informationssystems „profi“ wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof bewertet zudem positiv, dass die BKM, künftig auf eine angemessene Dokumentation achten will. Insbesondere umfassende Programme, die zudem in verschiedenen Referaten verantwortet werden, hat sie dabei auch zentral zu dokumentieren.

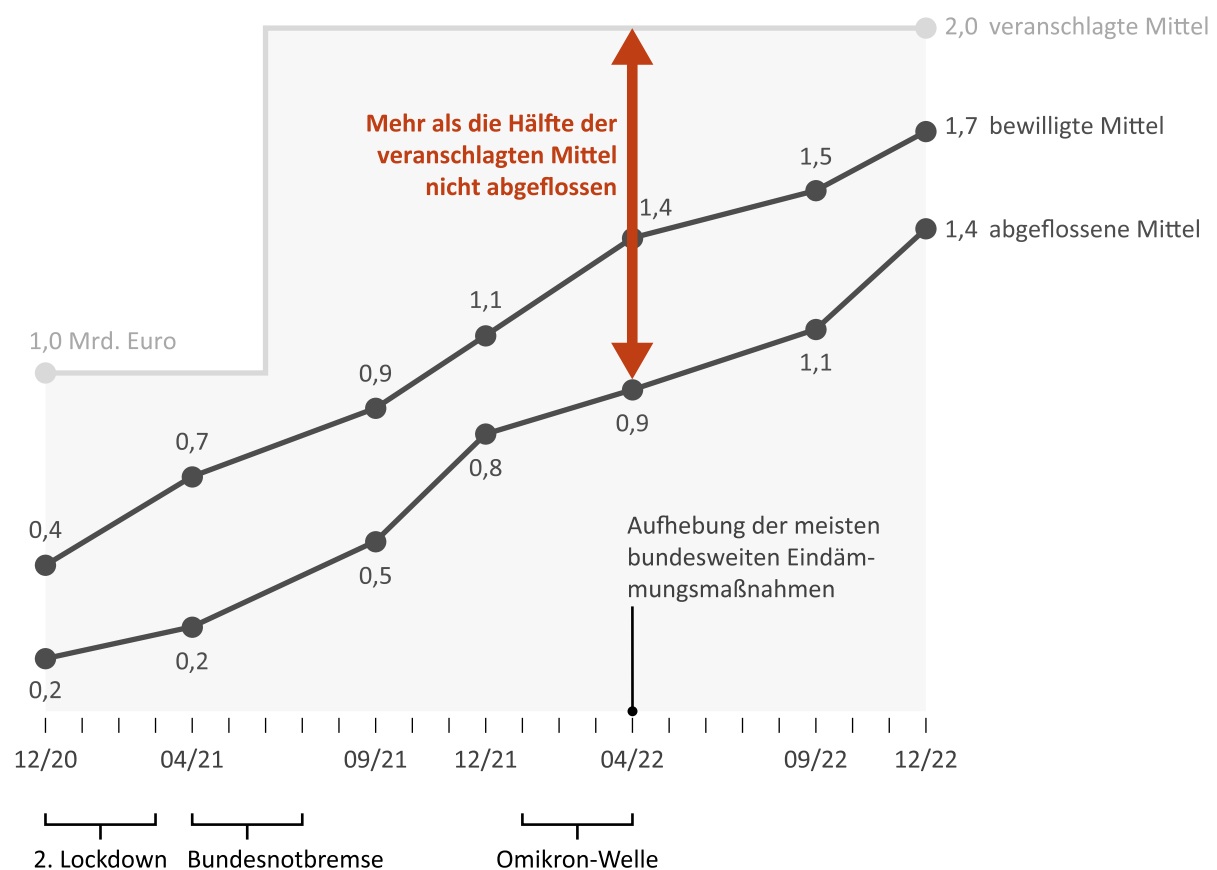
## 5 Mittelabfluss

Die BKM strebte einen schnellen Abfluss der Programmmittel an, um liquiditätsbedingte Notlagen in der KKW rechtzeitig zu lindern. Auch sollte die zügige Mittelausreichung eine konjunkturelle Wirkung in der Pandemie entfalten, um die Nachfrage zu stabilisieren. Bund und Ländern war es wichtig, dass insbesondere auch die zweite Kulturmilliarde zügig ausgezahlt wird.<sup>53</sup>

Abbildung 5

### Schleppender Mittelabfluss bei NEUSTART KULTUR

Im Juni 2021 sind die veranschlagten Programmmittel verdoppelt worden.



Grafik: Bundesrechnungshof.<sup>54</sup> Quelle: BKM.

Die meisten bundesweiten Eindämmungsmaßnahmen zur Pandemiebekämpfung sind am 3. April 2022 ausgelaufen. Bis zu diesem Zeitpunkt waren weniger als die Hälfte der veranschlagten Programmmittel von NEUSTART KULTUR ausgereicht.

<sup>53</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/videoschaltkonferenz-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-10-februar-2021-1852824?view=renderNewsletterHtml>, letzter Zugriff 6. September 2023.

<sup>54</sup> Die Datenbeschriftungen sind im Unterschied zu den Diagrammlinien auf eine Nachkommastelle gerundet.

## Würdigung

Der schleppende Mittelabfluss ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes in zweierlei Hinsicht problematisch. Einerseits besteht die Gefahr, dass Hilfen in der Hochphase der Pandemie nicht rechtzeitig bei den Kulturschaffenden angekommen sind und daher auch nicht die erwünschten konjunkturellen Wirkungen erzielt werden konnten. Andererseits steigt die Gefahr von Mitnahmeeffekten, je zeitversetzter die Mittel zum Ereignis ausgereicht werden. Der Bundesrechnungshof bezweifelt angesichts des schleppenden Mittelabflusses, ob der von der BKM betriebene Aufwand (vgl. Tz. 3.2) wirtschaftlich und zielführend war.

## Empfehlung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der BKM anzustreben, dass die Mittel von Nothilfeprogrammen möglichst ereignisnah abfließen. Aufwand und Nutzen der Programmplanung müssen diesbezüglich in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen.

## Stellungnahme der BKM

Die BKM hat mitgeteilt, der vom Bundesrechnungshof gewählte Stichtag sei weder geeignet, um den Mittelabfluss zu bewerten, noch ein Indiz um Mitnahmeeffekte festzustellen. So habe es auch nachdem die meisten bundesweiten Pandemie-Beschränkungen aufgehoben wurden, auf Ebene der Länder und Kommunen Beschränkungen für Hotspots gegeben. In solchen Fällen seien auch noch nach dem 3. April 2022 Maskenpflichten, Abstandsgebote, 3G-Nachweispflichten und verpflichtende Hygienekonzepte in Kultureinrichtungen durchsetzbar gewesen. Deshalb haben die BKM sowie Kulturschaffende nicht unmittelbar nach diesem Stichtag von ausreichender Planungssicherheit ausgehen können. Diese sei aber Voraussetzung, um Projekte zügig wieder aufzunehmen oder zu beantragen. Auch seien aufgrund zwischenzeitlicher Einschränkungen und Schließungen nicht alle Vorhaben unmittelbar umsetzbar gewesen. So könnten kulturelle Einrichtungen und Vorhaben zwar schnell geschlossen bzw. pausiert werden, eine Wiedereröffnung bzw. Wiederaufnahme erfordere allerdings Vorbereitungszeit.

Auch würden die bewilligten Projektmittel aufgrund der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich tranchenweise abgerufen, wodurch sich Verzögerungen im Mittelabfluss ergäben. Trotzdem habe der Mittelabfluss dauerhaft bei weit über der Hälfte der Bewilligungssumme gelegen und kontinuierlich gesteigert werden können. Mit der zweiten Kulturmilliarde habe sich die BKM mit einem Schwerpunkt auf Stipendien den wandelnden Problemlagen angepasst.

Außerdem hat die BKM darauf hingewiesen, dass die Bewilligungssumme für die Erfolgsbeurteilung des Programms NEUSTART KULTUR eine wesentlich größere Aussagekraft habe als der Mittelabfluss. So sei für die beteiligten Kulturakteure die verlässliche Planbarkeit durch die bewilligten Mittel wichtig.

## Abschließende Würdigung und Empfehlung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist der 3. April 2022 als Betrachtungszeitpunkt besonders geeignet, um den Mittelabfluss zu bewerten: So sind zu keinem anderen Stichtag Corona-Regeln so umfassend und nachhaltig weggefallen. Dabei verkennt der Bundesrechnungshof keinesfalls, dass dieser Übergang nicht als kategorische Grenze aufzufassen ist. Aber die Aufhebung der meisten bundesweiten Pandemiemaßnahmen zum 3. April 2022 ebnete auch für die publikumsintensive KKW den Weg zu gesellschaftlicher Normalität. Auch gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, dass das Programm NEUSTART KULTUR gerade in den Hochphasen der Pandemie wirken sollte, um Kultureinrichtungen den Betrieb zu ermöglichen und neue Programme zu entwickeln. Insbesondere gemessen an diesen Zielen, hat die BKM keinen ereignisnahen Mittelabfluss sichergestellt.

Der Mittelabfluss ist als auszahlungswirksame Größe der Bewilligung als Planungsgröße nachgelagert. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass ausgesprochene Bewilligungen für die Planungssicherheit von antragstellenden Kulturakteuren bedeutsam sind. Nachdem die meisten bundesweiten Pandemiemaßnahmen ausgelaufen waren, lag allerdings auch die Bewilligungssumme nur bei 68 % der Programmmittel von NEUSTART KULTUR. Insofern sieht der Bundesrechnungshof in der Spätphase der Pandemie nach wie vor die zunehmende Gefahr von Mitnahmeeffekten. Auch hat der Mittelabfluss keinesfalls, wie von der BKM behauptet, dauerhaft bei weit über der Hälfte der Bewilligungssumme gelegen: In der Hochphase der Pandemie lag dieses Verhältnis vielmehr zeitweise nur bei knapp über einem Drittel.<sup>55</sup> Damit das Programm NEUSTART KULTUR auch eine konjunkturelle Wirkung entfaltet, sind zudem Zweit- und Mehrrundeneffekte zu berücksichtigen. Dafür ist der Mittelabfluss die wichtige Größe: Kulturakteure können nur vereinnahmte Programmmittel an andere Wirtschaftssubjekte verausgaben und diese damit in der Pandemie indirekt stützen. Insgesamt ist damit fraglich, ob die erwünschte konjunkturelle Wirkung erzielt wurde.

## 6 Insolvenzlage in der KKW während der Pandemie

Ist ein Unternehmen zahlungsunfähig oder überschuldet, sind die Geschäftsleitungen verpflichtet, einen Insolvenzantrag zu stellen. Das Insolvenzverfahren ist in der Insolvenzordnung (InsO) geregelt.<sup>56</sup> Die Entwicklung der Unternehmensinsolvenzen gilt als nachlaufender

---

<sup>55</sup> Im Dezember 2020 (Zweiter Lockdown) 35,7 % (0,15 Mrd. Euro Mittelabfluss bei 0,42 Mrd. Euro Bewilligungssumme) bzw. im April 2021 („Bundesnotbremse“) 35,3 % (0,24 Mrd. Euro Mittelabfluss bei 0,68 Mrd. Euro Bewilligungssumme).

<sup>56</sup> „Ein Insolvenzverfahren soll im deutschen Rechtssystem einen Ausgleich zwischen überschuldeten oder zahlungsunfähigen Schuldern und deren Gläubigern schaffen. Die Insolvenzordnung regelt die Durchführung dieses Ausgleichsprozesses.“ Quelle: Hannah Alter, Jörg Feuerhake, Simon Jacob: INSOLVENZSTATISTIK IN DER CORONA-PANDEMIE – AKTUELLERE ERGEBNISSE DURCH WEBSCRAPING in Statistisches Bundesamt | WISTA | 3 | 2021, S. 59.

Konjunkturindikator.<sup>57</sup> Er lässt Schlüsse über die wirtschaftliche Lage in vergangenen Zeiträumen zu.

Das Statistische Bundesamt (DESTATIS) erhebt Daten der Insolvenzverfahren von Unternehmen und Arbeitsstätten. In seiner monatlichen Fachserie<sup>58</sup> gliedert es die Unternehmensinsolvenzen der deutschen Gesamtwirtschaft auch nach ausgewählten WZ.<sup>59</sup>

Während der Pandemie war die Insolvenzantragspflicht nach § 15a InsO rückwirkend ab dem 1. März 2020 bis zum 30. April 2021 teilweise ausgesetzt.<sup>60, 61</sup> Folglich war in diesem Zeitraum ein allgemein rückläufiges Insolvenzgeschehen zu verzeichnen. Ein Vergleich der Insolvenzlage allein innerhalb einer Branche ist in zeitlicher Hinsicht (vor der Pandemie versus während der Pandemie) deshalb kaum zielführend. Der Bundesrechnungshof hat deshalb untersucht, wie sich die Unternehmensinsolvenzen in der KKW relativ zur Gesamtwirtschaft vor und während der Pandemie entwickelt haben.

Die DESTATIS Fachserie weist drei WZ in zweistelliger Tiefengliederung<sup>62</sup> aus, die vollständig der KKW zuzuordnen sind:

- Verlagswesen<sup>63</sup>,
- Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik<sup>64</sup>,
- Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten<sup>65</sup>.

Sie umfassen ein knappes Drittel der KKW. Auf Grundlage dieser auswertbaren Teilmenge kann auf die Insolvenzlage bei Unternehmen in der gesamten KKW zumindest näherungsweise geschlossen werden.

---

<sup>57</sup> Hannah Alter, Jörg Feuerhake, Simon Jacob: INSOLVENZSTATISTIK IN DER CORONA-PANDEMIE – AKTUELLE ERGEBNISSE DURCH WEBSCRAPING in Statistisches Bundesamt | WISTA | 3 | 2021, S. 61.

<sup>58</sup> DESTATIS, Fachserie 2, Reihe 4.1 ([https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESe-rie\\_mods\\_00000215](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESe-rie_mods_00000215), letzter Zugriff 6. September 2023).

<sup>59</sup> Vgl. DESTATIS, Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008, (WZ 2008).

<sup>60</sup> Gesetz zur vorübergehenden Anpassung sanierungs- und insolvenzrechtlicher Vorschriften zur Abmilderung von Krisenfolgen (Sanierungs- und insolvenzrechtliches Krisenfolgenabmilderungsgesetz – SanInsKG).

<sup>61</sup> Vgl. § 1 SanInsKG.

<sup>62</sup> Dabei handelt es sich um die Gliederungsebene unterhalb der Branchen, die einen hohen Aggregationsgrad aufweist. Die KKW wiederum wird in der Statistik nicht als separate Branche ausgewiesen. In weiteren, auf Ebene der zweistelligen Tiefengliederung ausgewiesenen WZ, sind die übrigen Sparten und Untersparten der KKW mit anderen Branchen vermischt. Zur Klassifikation der WZ siehe auch: <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/Gueter-Wirtschaftsklassifikationen/klassifikation-wz-2008.html>, letzter Zugriff 6. September 2023.

<sup>63</sup> WZ-Code 58.

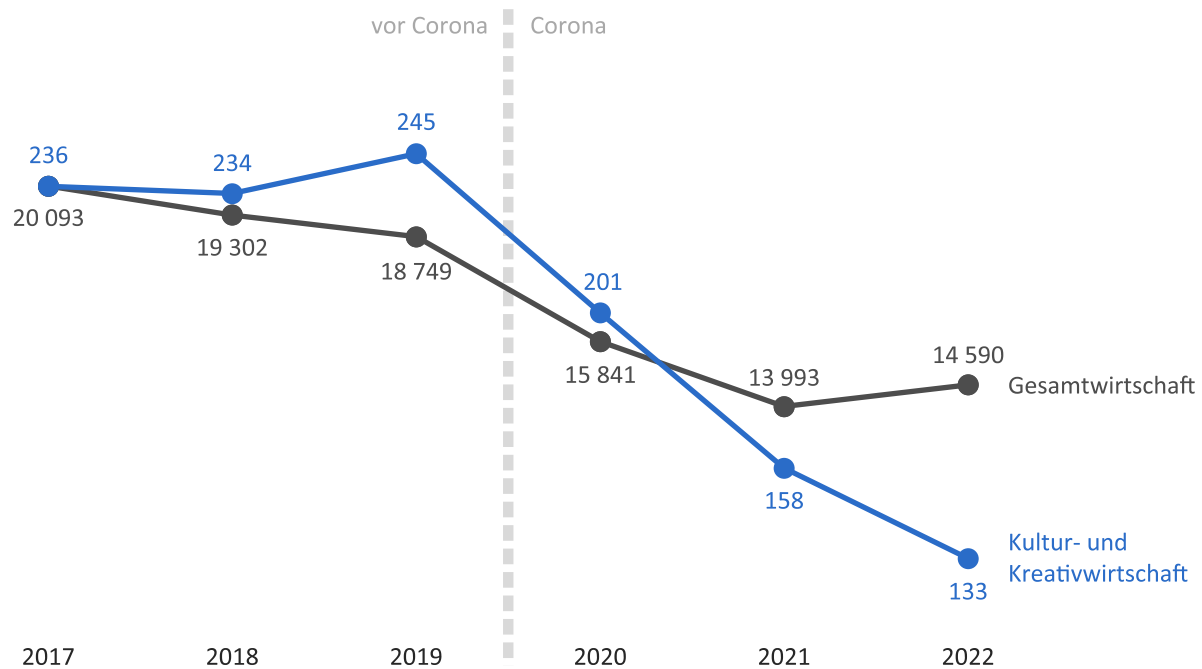
<sup>64</sup> WZ-Code 59.

<sup>65</sup> WZ-Code 90.

Abbildung 6

## Entwicklung der Unternehmensinsolvenzen in ausgewählten WZ<sup>66</sup> der KKW im Vergleich zur Gesamtwirtschaft positiv

Das Insolvenzgeschehen in den betrachteten KKW-WZ war während der Pandemie stärker rückläufig als in der Gesamtwirtschaft.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: DESTATIS, Fachserie 2, Reihe 4.1, Jahre 2017 bis 2022.

Vor der Pandemie, in den Jahren 2017 bis 2019, lag der Anteil der betrachteten KKW-WZ am Insolvenzgeschehen der Gesamtwirtschaft bei durchschnittlich 1,23 %. Während der Pandemie, in den Jahren 2020 bis 2022, sank dieser Anteil auf durchschnittlich 1,11 %. In der Spätphase der Pandemie, im Jahr 2022, war das Insolvenzgeschehen dieser Teilmenge der KKW im Gegensatz zur Gesamtwirtschaft weiter rückläufig. Ihr Anteil an den Gesamtinsolvenzen sank im Jahr 2022 auf 0,91 %, dem kleinsten Wert im betrachteten Zeitraum seit dem Jahr 2017.

## Würdigung

Die Entwicklung des Insolvenzgeschehens in den betrachteten KKW-WZ deutet darauf hin, dass die Unternehmensstrukturen der KKW in der Pandemie erhalten blieben. Die im Vergleich zur Gesamtwirtschaft robuste Insolvenzlage der grundsätzlich fragilen KKW (vgl. Tz. 2) während der Pandemie legt außerdem nahe, dass dazu auch NEUSTART KULTUR als branchenspezifisches Hilfsprogramm beigetragen hat. Die weitere relative Verbesserung der

<sup>66</sup> Umfasst sind die Zahlen der WZ-Codes 58, 59 und 90.

Insolvenzlage in der KKW gegenüber der Gesamtwirtschaft in der Spätphase der Pandemie, könnte jedoch ein Indiz für mögliche Mitnahmeeffekte sein.

## Empfehlung

Die BKM sollte bei der Kontrolle des Programmerfolgs insbesondere auch mögliche Mitnahmeeffekte in den Blick nehmen.

## Stellungnahme der BKM

Die BKM hat zugesagt, das Programm NEUSTART KULTUR auch auf mögliche Mitnahmeeffekte hin zu evaluieren. Aus ihrer Sicht erscheine es jedoch fraglich, ob die Insolvenzentwicklung in der Spätphase der Pandemie tatsächlich Mitnahmeeffekte ausdrücke. Es sei nicht zwingend, dass das Insolvenzgeschehen ein valider Index für das wirtschaftliche Wohlergehen ist. Auch sei gegebenenfalls fraglich, ob die Datengrundlage der Insolvenzentwicklung für Soloselbstständige und Kleinstunternehmen der KKW als geeignet und aussagekräftig bezeichnet werden kann.

## Abschließende Würdigung und Empfehlung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ergeben sich aus dem zeitversetzten Mittelabfluss und der vergleichsweise robusten Insolvenzlage in der Spätphase der Pandemie übereinstimmende Anhaltspunkte für mögliche Mitnahmeeffekte. Deshalb bewertet er die Zusage der BKM positiv, Mitnahmeeffekte in die Kontrolle des Programmerfolgs einzubeziehen. Der Bundesrechnungshof stimmt der BKM zwar darin zu, dass die Aussagekraft der Insolvenzentwicklung begrenzt ist. Dennoch erachtet er es als wichtig, dass sie diesen Indikator mitbeachtet und ihn als Ausgangspunkt für die weiterführenden Untersuchungen nutzt.

## 7 Fazit

Die COVID-19-Pandemie war in ihrem Ausmaß ein Jahrhundertereignis. Die ergriffenen Eindämmungsmaßnahmen waren entsprechend weltumspannend und beispiellos. Die publikumsintensive Kulturbranche war davon überproportional stark betroffen. Aktuelle Daten deuten jedoch darauf hin, dass die Unternehmensstrukturen der KKW in Deutschland grundsätzlich erhalten blieben.

Insbesondere in der Frühphase der Pandemie entwickelte sich die Lage dynamisch. Die BKM war deshalb gezwungen, das Programm NEUSTART KULTUR unter hohem Zeitdruck zuzuschneiden und zu administrieren. Dafür hat sie sich energisch engagiert. Dies erkennt der

Bundesrechnungshof an. Dennoch hätte die BKM folgende Aspekte stärker berücksichtigen müssen:

1. Notwendige Bedarfe muss sie auch unter schwierigen Gegebenheiten möglichst frühzeitig und präzise ermitteln.
2. Nothilfeprogramme sollte sie nicht zu komplex gestalten, damit

- Hilfen in der Hochphase der Krise rechtzeitig bei den Adressaten ankommen und die erwünschten konjunkturellen Wirkungen erzielt werden sowie
- Mitnahmeeffekte durch ereignisferne Auszahlungen vermieden werden.

Dabei muss sie sicherstellen, dass Aufwand und Nutzen der Programmplanung in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen.

3. Auch kurzfristig etablierte Nothilfeprogramme hat sie möglichst standardisiert und systematisch zu dokumentieren. Programmkennzahlen muss sie konsistent ermitteln und zentral erfassen.
4. Für vergleichbare (Krisen-)Situationen nationalen Maßstabs sollte die BKM außerdem Vorbereitungen treffen, indem sie
  - prüft, welche regulatorischen Rahmenbedingungen geschaffen werden können, um in der KKW langfristig robustere und krisenfestere Strukturen zu verankern;
  - eine Blaupause für ein strukturelles Projektmanagement entwickelt, die bei Bedarf auf die jeweiligen Bedürfnisse von multidimensionalen Sonderprojekten angepasst werden kann. Dabei sollte sie auf anerkannte Umsetzungsmethoden des Projektmanagements zurückgreifen.

Essers

Dlugay

Beglaubigt: Trimborn, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

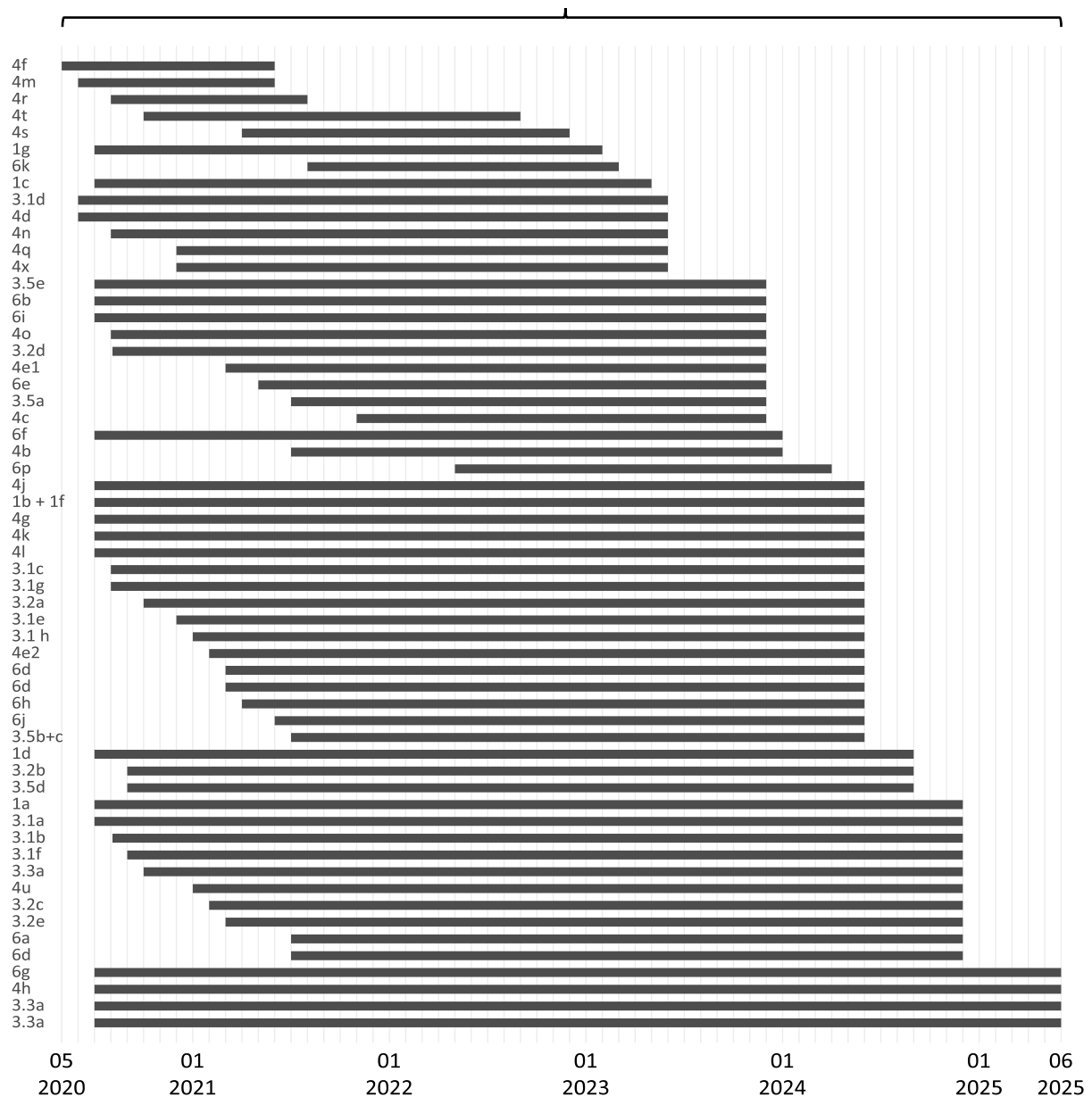
## Anlage 1

### Zeitlicher Ablauf des Programms NEUSTART KULTUR

Im Mai 2020 startete der erste Programmbaustein. Die Vorlagefristen der (Gesamt-)Verwendungsnachweise ziehen sich über vier Jahre von Juni 2021 bis Juni 2025 hin. Dargestellt sind 58 von insgesamt 88 Programmbausteinen, deren Vorlagefristen bereits bekannt sind. Bis Ende 2023 müssen zu 24 Programmbausteinen Verwendungsnachweise vorliegen.

Index<sup>67</sup>

Laufzeit<sup>68</sup>



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BKM.

<sup>67</sup> Die erste Ziffer zeigt an, welchem Programmteil ein Programmbaustein zugeordnet ist. Die Ziffer 6 umfasst neue Programmbausteine, die mit NEUSTART KULTUR II entwickelt wurden. Diese gehören zu den vereinten Programmteilen 3 und 4.

<sup>68</sup> Das Laufzeitende entspricht der Vorlagefrist des (Gesamt-)Verwendungsnachweises. Umfasst ein Programmbaustein mehrere Module, ist die Vorlagefrist des zuletzt auslaufenden Moduls dargestellt.

# Anlage 2 - Verteilung der NEUSTART KULTUR Programmmittel nach Ländern (Stand: 31. Dezember 2022)

| Bundesland                            | Zahl der<br>gestellten<br>Anträge | Antragsvolumen   | Zahl der bewillig-<br>ten Anträge | Summe der be-<br>willigten Förder-<br>mittel | Königsteiner Schlüssel<br>(2018) | Förderungsanteil<br>je Bundesland | Abweichung in<br>Prozentpunkten | Summe der ausge-<br>reichten Fördermittel |
|---------------------------------------|-----------------------------------|------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------|
|                                       |                                   | <i>in Euro</i>   |                                   | <i>in Euro</i>                               | <i>in %</i>                      | <i>in %</i>                       |                                 | <i>in Euro</i>                            |
| Baden-Württemberg                     | 12 589                            | 244 718 824,81   | 6 068                             | 129 399 987,79                               | 13,0                             | 9,1                               | -3,9                            | 102 799 331,18                            |
| Bayern                                | 13 037                            | 274 527 360,52   | 7 132                             | 159 325 141,79                               | 15,6                             | 11,2                              | -4,4                            | 125 682 764,07                            |
| Berlin                                | 47 199                            | 695 143 561,04   | 20 749                            | 320 601 805,64                               | 5,1                              | 22,6                              | 17,4                            | 240 095 492,33                            |
| Brandenburg                           | 3 369                             | 62 307 869,27    | 1 594                             | 31 912 021,66                                | 3,0                              | 2,2                               | -0,8                            | 25 304 015,30                             |
| Bremen                                | 2 058                             | 41 350 779,10    | 1 064                             | 23 206 148,71                                | 1,0                              | 1,6                               | 0,7                             | 19 898 094,26                             |
| Hamburg                               | 8 150                             | 157 410 615,14   | 4 335                             | 88 178 405,62                                | 2,6                              | 6,2                               | 3,6                             | 68 692 992,03                             |
| Hessen                                | 9 044                             | 171 948 876,37   | 4 310                             | 94 446 140,54                                | 7,4                              | 6,6                               | -0,8                            | 74 451 940,63                             |
| Mecklenburg-Vorpommern                | 1 582                             | 39 958 058,73    | 784                               | 23 659 043,82                                | 2,0                              | 1,7                               | -0,3                            | 19 636 684,75                             |
| Niedersachsen                         | 6 180                             | 134 843 869,70   | 3 273                             | 80 313 136,34                                | 9,4                              | 5,7                               | -3,8                            | 62 912 721,89                             |
| Nordrhein-Westfalen                   | 27 414                            | 488 920 564,68   | 13 241                            | 247 887 876,11                               | 21,1                             | 17,4                              | -3,6                            | 196 434 037,77                            |
| Rheinland-Pfalz                       | 3 462                             | 63 751 418,09    | 1 638                             | 34 712 371,15                                | 4,8                              | 2,4                               | -2,4                            | 29 501 608,17                             |
| Saarland                              | 855                               | 20 184 934,79    | 433                               | 10 717 633,56                                | 1,2                              | 0,8                               | -0,4                            | 7 861 648,89                              |
| Sachsen                               | 10 194                            | 184 203 450,45   | 4 813                             | 91 886 295,65                                | 5,0                              | 6,5                               | 1,5                             | 71 331 799,69                             |
| Sachsen-Anhalt                        | 2 202                             | 47 418 906,52    | 1 088                             | 25 365 101,89                                | 2,8                              | 1,8                               | -1,0                            | 20 607 465,87                             |
| Schleswig-Holstein                    | 2 807                             | 56 746 261,01    | 1 381                             | 33 405 557,04                                | 3,4                              | 2,4                               | -1,1                            | 28 136 772,99                             |
| Thüringen                             | 1 770                             | 43 220 237,23    | 956                               | 26 010 556,38                                | 2,6                              | 1,8                               | -0,8                            | 20 888 606,52                             |
| Summe aller Länder                    | 151 912                           | 2 726 655 587,45 | 72 859                            | 1 421 027 223,69                             | 100,0                            | 100,0                             | 0,0                             | 1 114 235 976,34                          |
| Summe ohne Aufteilung<br>nach Ländern | 5 093                             | 133 249 127,88   | 2 835                             | 248 105 214,31                               |                                  |                                   |                                 | 271 319 022,66                            |
| Gesamtsumme                           | 157 005                           | 2 859 904 715,33 | 75 694                            | 1 669 132 438,00                             |                                  |                                   |                                 | 1 385 554 999,00                          |

Quelle: Bundesländer-Liste der BKM und Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/6657 – vom 22. Mai 2023.