

Für die Förderung bestand nur ein geringer Bedarf.

Die RL Härtefälle ist zu unbestimmt. Regelungen zu wichtigen Kriterien für die Förderung und zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Förderung fehlten. Es war jedoch angesichts der situationsbedingten Eilbedürftigkeit vertretbar, nähere Vorgaben erst im Musterantragsformular des LfULG zu benennen.

Die sowohl bei der Antragsprüfung als auch bei der Verwendungsnachweisprüfung ausschließlich auf Eigen-erklärungen gestützte Kontrolle reicht grundsätzlich nicht aus, um potenzielle Risiken der Mittelfehlverwendung zu reduzieren.

## 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Das SMEKUL erließ zur Abfederung von Härtefällen bei gemeinnützigen Trägern in den Bereichen Umwelt und Landwirtschaft in der Corona-Krise die bis zum 31.12.2020 befristete Richtlinie Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020 (RL Härtefälle).<sup>1</sup>
- <sup>2</sup> Das Kabinett hatte für diese Maßnahmen ursprünglich insgesamt 1,5 Mio. € vorgesehen. Dieses in der ersten Phase der Erarbeitung der Richtlinie bezifferte Volumen basierte auf groben Annahmen zum Empfängerkreis und zur Fördersumme. Es wurde im weiteren Verlauf der Richtlinienerarbeitung auf einen Gesamtbedarf i. H. v. 600 T€ herabgesetzt und vom HFA des SLT bewilligt.
- <sup>3</sup> Die RL Härtefälle kam unter einem hohen Handlungsdruck zustande und es war Intention, die Mittel zeitnah und „unbürokratisch“ zu bewilligen. Im Rahmen der Prüfung hat der SRH diese Aspekte berücksichtigt und dabei ein besonderes Augenmerk daraufgelegt, ob der „unbürokratischen“ Mittelgewährung geeignete Kontrollmechanismen gegenüberstehen.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Bedarf an Unterstützungsmaßnahmen

- <sup>4</sup> Ein wesentlicher Bedarf an Unterstützung der gemeinnützigen Träger war nicht feststellbar. Von potenziell 95 gemeinnützigen Trägern stellten nur 12 einen Antrag auf Förderung, was einem Anteil von rd. 13 % der möglichen Zuwendungsempfänger entspricht. Bewilligt wurde schlussendlich nur ein Anteil i. H. v. rd. 3 % der in Betracht kommenden gemeinnützigen Träger. Es wurden Mittel i. H. v. rd. 23,8 T€ als Zuwendung ausgereicht, was einem realen Bedarf von rd. 4 % des geplanten Gesamtvolumens entspricht.

### 2.2 Ermessenlenkende Weisungen

- <sup>5</sup> Nach Ziff. I. 4. der RL Härtefälle besteht kein Rechtsanspruch auf eine Förderung. Vielmehr entscheidet die Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.
- <sup>6</sup> Dem SMEKUL erschien die Erarbeitung von Auswahlkriterien insbesondere vor dem Hintergrund der besonderen Eilbedürftigkeit nicht möglich. Eine spätere Ausarbeitung von Auswahlkriterien sei aufgrund der geringen Antragslage zudem nicht geboten gewesen.
- <sup>7</sup> Objektive und diskriminierungsfreie Auswahlkriterien müssen schon aus Gründen der Gleichbehandlung und Transparenz bereits im Voraus festgelegt werden. Es war nicht von vornherein absehbar, dass bedingt durch die geringe Inanspruchnahme der Richtlinie keine Ermessensentscheidung nach Ziff. I. 4. der RL Härtefälle erforderlich werden würde.

<sup>1</sup> Richtlinie Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020 vom 18.05.2020 (SächsABl. S. 609), die durch die Richtlinie vom 08.07.2020 (SächsABl. S. 829) geändert worden ist.

- 8 Ziff. V. 3. der RL Härtefälle sieht in „besonders begründeten Einzelfällen“ die Möglichkeit einer Abweichung von der festgelegten Höchstsumme (10 T€) auf bis zu 20 T€ im Einvernehmen mit dem SMEKUL vor. Seitens des Richtlinienverantwortlichen (SMEKUL) sind keine Kriterien für besonders begründete Einzelfälle aufgestellt worden.
- 9 Es fehlen somit sowohl in Bezug auf Auswahlkriterien als auch in Bezug auf Abweichungen von der festgelegten Höchstsumme ermessenslenkende Weisungen, die dem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) eine dem Zweck der Ermächtigung entsprechende Ermessensausübung i. S. d. § 40 VwVfG ermöglicht hätten.

### 2.3 Wahl der Finanzierungsart

- 10 Die Soforthilfe ist lt. Ziff. V. 1 der RL Härtefälle als Festbetragsfinanzierung konzipiert. Zuwendungsempfänger können nach Ziff. V. 2 der Richtlinie bei einem nachgewiesenen Finanzierungsbedarf eine Zuwendung bis zu 10 T€ erhalten, wobei eine Bagatellgrenze von 1 T€ bestimmt ist.
- 11 Festbetragsfinanzierung ist nach Abschn. A, Nr. 2.2.1 der VwV zu § 44 SÄHO ein fester Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Ermittlung der Zuwendungshöhe erfolgt hier jedoch nicht als „fester Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben“. Sie ergibt sich vielmehr aus dem „nachgewiesenen Finanzierungsbedarf“. Grundlage dafür sind unabweisbare Einnahmeverluste oder zusätzliche Ausgaben, deren Bedarf entsprechend nachzuweisen ist.
- 12 Die bewilligten Beträge wurden in den Zuwendungsbescheiden de facto als Fehlbeträge ausgewiesen. Das LfULG formulierte in den Bescheiden: „Die bewilligte Zuwendung ist zur Deckung dieser Differenz einzusetzen.“ Die Gesamtkonzeption der Förderung entspricht der Beschreibung der Fehlbedarfsfinanzierung i. S. v. Abschn. A, Nr. 2.2.3 der VwV zu § 44 SÄHO.

### 2.4 Transparenz und Gleichbehandlung

- 13 Die RL Härtefälle ist an mehreren Stellen unvollständig. Wichtige Kriterien für die Förderung werden erst im Musterantragsformular des LfULG aufgeführt.
- 14 Es bleibt in der RL Härtefälle unklar, welche Anforderungen mit der Formulierung „in geeigneter Weise“ im Zusammenhang mit der Nachweispflicht der Antragsteller verknüpft sind. Weitere Informationen ergeben sich erst aus dem Antragsformular.
- 15 In der RL Härtefälle ist eine Existenzgefährdung nachzuweisen. Der Nachweis von unabweisbaren Einnahmeverlusten oder zusätzlichen Ausgaben allein ist hierfür ungeeignet. Zusätzlich zu berücksichtigen sind etwaige Eigenmittel in Form von nicht zweckgebundenen Rücklagen. Dies ist zwar im Antragsformular vorgesehen, in der RL Härtefälle sind jedoch keine Hinweise auf Rücklagen enthalten.
- 16 Die RL Härtefälle enthält keine Informationen über den Betrachtungszeitraum. Auch dieser ergibt sich erst aus dem Musterantragsformular des LfULG.
- 17 Dies widerspricht grundsätzlich dem Transparenzgebot und kann zu einer Beeinträchtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes führen. Angesichts der Sondersituation und der daraus folgenden besonderen Eilbedürftigkeit war dieses Vorgehen jedoch vertretbar.

### 2.5 Kontrollniveau der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung

- 18 Die Prüfung der Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren zeigte, dass diese regelmäßig auf Eigenerklärungen der Antragsteller basieren. Begründende Belege wurden auch im Rahmen des Verwendungsnachweises nicht gefordert.
- 19 Dem Verwendungsnachweis kommt als Kontrollinstrument für den sachgerechten Einsatz von Fördermitteln eine wesentliche Bedeutung zu. Dies gilt umso mehr, wenn die Antragsprüfung unter Zeitdruck erfolgt und mit eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten einhergeht. Das Verwendungsnachweisverfahren ist dann so auszugestalten, dass es die im Antragsverfahren liegenden Kontrolldefizite adäquat ausgleicht.

- 20 Gemäß Ziff. VI. 6 Satz 2 der RL Härtefälle ist der einfache Verwendungsnachweis zugelassen. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Fehler- und Missbrauchsanfälligkeit sieht der SRH den Umfang des Rückgriffs auf Eigenerklärungen sowie den einfachen Verwendungsnachweis in Kombination mit dem hier vorgesehenen niedrigen Kontrollniveau der Antragsprüfung als nicht geeignet an. Der „unbürokratischen“ Antragsprüfung und Mittelbewilligung sollten adäquate Kontrollmechanismen am Ende des Zuwendungsverfahrens gegenüberstehen.

## 2.6 Erfolgskontrolle

- 21 In der RL Härtefälle ist vorgesehen, dass die Zuwendungsempfänger verpflichtet sind, auch nach Bewilligung und Auszahlung an der Erfolgskontrolle mitzuwirken. Nach Aussage des SMEKUL beschränkt sich die Erfolgskontrolle im vorliegenden Fall jedoch auf die Prüfung des Verwendungsnachweises.
- 22 Eine Erfolgskontrolle allein auf Grundlage des Verwendungsnachweises ist nicht sachgerecht. Während bei der Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung i. d. R. die Frage im Mittelpunkt steht, ob der im Zuwendungsbescheid festgelegte Verwendungszweck erfüllt wurde, steht bei einer Erfolgskontrolle darüber hinaus die Zielerreichung und insbesondere bei Förderprogrammen eine Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle im Fokus.

## 3 Folgerungen

- 23 Vor geplanten Fördermaßnahmen sollten potenzielle Zuwendungsempfänger und deren möglicher Förderbedarf genauer identifiziert werden. Dies hat für den Einsatz oder die Festlegung der bereitzustellenden Fördermittel große Bedeutung. Fördermittel, die wegen ihres Nichtbedarfs nicht zur Auszahlung kommen, könnten an anderer Stelle effektiver eingesetzt werden.
- 24 Ungeachtet der zeitlichen Dringlichkeit der Corona-Sonderprogramme sollte das SMEKUL zukünftig im Voraus Kriterien entwickeln, die der Bewilligungsstelle eine dem Zweck entsprechende Ermessensausübung i. S. d. § 40 VwVfG ermöglichen.
- 25 Entscheidend für die Festlegung der Finanzierungsart sollten Ziel und Zweck der Förderung sein. Zukünftig sollte im Vorfeld einer geplanten Förderung genauer geprüft werden, welche Finanzierungsart dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten gerecht wird.
- 26 Wichtige Kriterien für die Förderung wie die Art der Nachweispflicht, heranzuziehende Eigenmittel in Form von Rücklagen sowie der Betrachtungszeitraum sollten zukünftig aus Gründen der Transparenz und Gleichbehandlung bereits in der Richtlinie konkretisiert werden.
- 27 Das mit Eigenerklärungen einhergehende Kontrolldefizit bei der Antragsprüfung kann nach Ansicht des SRH grundsätzlich nur durch eine breiter angelegte Verwendungsnachweisprüfung ausgeglichen werden. Der SRH empfiehlt daher mit Blick auf künftige Corona-Sonderprogramme oder ähnliche Problemlagen, lediglich durch Eigenerklärungen glaubhaft gemachte Angaben spätestens im Rahmen des Verwendungsnachweises zumindest punktuell durch begründende Unterlagen belegen zu lassen, die eine tiefere Prüfung ermöglichen.
- 28 Der SRH empfiehlt, zukünftig eine den Anforderungen entsprechende Erfolgskontrolle durchzuführen. Aus den dabei durchgeführten Ziel-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen könnten Erkenntnisse für etwaige zukünftige Hilfsprogramme abgeleitet werden.

## 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 29 Vor dem Hintergrund der Pandemie sei es wichtig, sich bezüglich möglicher Hilfsangebote zeitnah breit aufzustellen. Die Bedarfe konnten aufgrund der Eilbedürftigkeit nur geschätzt werden, da umfangreiche Bedarfsanalysen zeitlich nicht umsetzbar gewesen seien.
- 30 Die Feststellungen und Empfehlungen des SRH zu fehlenden ermessenslenkenden Weisungen sowie in Bezug auf Erfolgskontrollen sollen zukünftig berücksichtigt werden.
- 31 Bei der Wahl der Finanzierungsart habe das SMEKUL sich – um die Erstellung der Richtlinie so schnell wie möglich abzuschließen – an bereits mit dem SMF abgestimmten Richtlinien orientiert.

- <sup>32</sup> Zu den Feststellungen des SRH in Bezug auf „Transparenz und Gleichbehandlung“ führte das SMEKUL aus, dass die besondere Eilbedürftigkeit eine Konkretisierung nicht bei der Erstellung der Richtlinie, sondern erst im Rahmen der Anträge zuließ.
- <sup>33</sup> Hinsichtlich des vom SRH kritisierten Kontrolldefizits argumentierte das SMEKUL, dass auch im Rahmen der Vorlage von Eigenerklärungen Unplausibilitäten erkannt werden können, die die Vorlage von Belegen erforderlich machen. Die Bewilligungsstelle könne unabhängig von den Vorgaben in der Richtlinie angemessene Kontrollen durchführen.

## 5 Schlussbemerkung

- <sup>34</sup> Die Notwendigkeit einer zeitnahen Bereitstellung von Mitteln in der Krisensituation wird durch den SRH anerkannt. Gleichwohl sollte vorab eine Bedarfsanalyse durchgeführt werden, die über eine reine Schätzung hinausgeht. Spätestens vor Änderung der RL Härtefälle zum 01.07.2020 hätte aufgrund der Erfahrungen des bis dahin geringen Mittelabrufs der verbleibende Bedarf genauer analysiert werden müssen.
- <sup>35</sup> Eine Plausibilisierung, insbesondere der Existenzgefährdung, ist im Rahmen der Vorlage von Eigenerklärungen aus Sicht des SRH entgegen der Darstellung des SMEKUL grundsätzlich nur eingeschränkt möglich. Potenzielle Risiken der Mittelfehlverwendung können dadurch nicht hinreichend reduziert werden. Weitergehende Kontrollen wären in jedem Einzelfall erforderlich.
- <sup>36</sup> Der SRH begrüßt die vom SMEKUL signalisierte Berücksichtigung von Empfehlungen.