



Wir beraten Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Sonderbericht

Richtlinie Integrative Maßnahmen
(Förderbereich Teil 1)

**Richtlinie
Integrative Maßnahmen
(Förderbereich Teil 1)**

Sonderbericht gemäß § 99 SÄHO

Inhaltsübersicht

	Seite
Inhaltsübersicht	3
Abkürzungsverzeichnis	8
1	Ziele des Sonderberichtes.....10
2	Zusammenfassung.....11
3	Wesentliche Prüfungsergebnisse und Folgerungen13
4	Rechtsgrundlagen und Verlauf des Prüfverfahrens.....18
4.1	Prüfung18
4.2	Stellungnahme des SMS vom 19./23. Januar 2023 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung.....19
4.3	Stellungnahme der SAB vom 4. Januar 2023 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung20
4.4	Prüfungsmitteilung vom 12. Juli 202321
4.5	Stellungnahme des SMS vom 30. August 2023 zur Prüfungsmitteilung21
4.6	Stellungnahme der SAB vom 5. September 2023 zur Prüfungsmitteilung.....24
4.7	Stellungnahme des SMS vom 27. Oktober 2023 zum Entwurf des Sonderberichtes24
4.8	Aktuelle Richtlinienovellierung.....24
5	Erwiderung des SRH.....25
6	Haushaltsmittel: Mittelvolumen im Bundesvergleich sehr hoch26
7	Beantragte Fördermaßnahmen.....27
7.1	Projekthalte und Projektanzahl ungesteuert27
7.2	Unklare Ziele und Zwecke der Richtlinie.....27
7.3	Hohe Diversität von Inhalten und Projektträgern28
7.4	Unklare Projekthalte: Bewilligungsreife ungenügend.....29
7.5	Notwendigkeit der Konkretisierung und Priorisierung von Projekthalten.....30
8	Besorgnis der Befangenheit und Interessenkollisionen31
8.1	Rechtslage nach § 21 VwVfG.....31
8.2	Verfahrensausschluss eines Entscheidungsträgers aufgrund der Besorgnis der Befangenheiten nach § 21 VwVfG: Prüfung und Dokumentation nicht ordnungsgemäß.....32
8.3	Mitwirkungen des Entscheidungsträgers am Verwaltungsverfahren: Sichtweise des SRH und des SMS.....32
8.4	Konkreter Förderfall: Mängel und Einflussmöglichkeiten im Bewilligungsverfahren34
8.5	Besorgnis der Befangenheit: Ein weiterer Fall nicht angezeigt.....35
8.6	Besorgnis der Befangenheit und Anschein der Parteilichkeit: Weitere potentielle Fälle nicht angezeigt und geprüft.....36
8.7	Zusammenfassung.....38
8.8	Stellungnahmen des SMS: Keine Mängel im Verfahren erkennbar.....39
8.9	Erwiderung des SRH.....39
9	Ungenügende, nicht zielgerichtete Prüfung der Projekte41
9.1	Ungenügende inhaltliche und monetäre Prüfung der Projekte.....41
9.2	Besonderes Prüferfordernis bei Personalausgaben und Tätigkeiten.....42

9.3	Verwaltungsausgabenpauschale ungleich und unsachgemäß angewendet.....	44
9.4	Behandlung von Einnahmen und Eigenmitteln: Schaffung unzulässiger finanzieller Spielräume für Zuwendungsempfänger	45
9.5	Zuverlässigkeit der Träger nicht geprüft	46
10	Ungeeignete und intransparente Projektauswahl	48
10.1	Rankingkriterien: Entsprachen nicht rechtlichen und sachlichen Maßstäben	49
10.2	Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen SMS und SAB	51
10.3	Würdigung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen SMS und SAB.....	52
10.3.1	Aufgabennatur von Ministerien und nachgeordneten Behörden.....	52
10.3.2	Notwendigkeit und Durchführbarkeit von Förderentscheidungen durch das SMS nicht erkennbar.....	53
10.3.3	Voraussetzungen für Fachstellungennahmen bzw. Entscheidungen durch Ministerien	54
10.4	Mangelhafte Dokumentation des Auswahlverfahrens: Kern der Entscheidungsfindung blieb eine „Black Box“	55
10.4.1	Tatsächlicher Zeitpunkt der Förderentscheidung unklar.....	55
10.4.2	Unabhängigkeit der Voten zwischen SAB und SMS nicht sichergestellt sowie undokumentierte Absprachen.....	56
10.4.3	Gesamtranking nicht ausreichend dokumentiert	56
10.4.4	Unvollständige Förderakten des SMS.....	56
10.4.5	Förderentscheidung im SMS: Unzulässige und intransparente Teamentscheidung	57
10.4.6	Zusammenfassung.....	57
10.5	Weitere intransparente Verfahrensbestandteile: Bildung eines „Graubereichs“ sowie die Stellungnahme der Landkreise und kreisfreien Städte.....	59
10.6	Bearbeitungsdauer und Bewilligungszeitpunkt: Warum zu lang und zu spät?.....	61
11	Ungleichbehandlungen und Unwirtschaftlichkeit aufgrund der Definition des Projektbegriffs und fehlender Förderziele und -zwecke.....	62
11.1	Keine oder ungleiche Prüfung der Abgrenzung zur Vereinsarbeit.....	63
11.2	Projekte im Projekt: Fehlende sachliche Projektabgrenzung und Ungleichbehandlung.....	64
11.3	Vorgabe zur Weiterentwicklung von Projekten: Ursache starker Fehlanreize	64
11.4	Fallbeispiel: Fortschreibung von Unwirtschaftlichkeiten aufgrund fehlenden Förderzwecks und Selbstdefinition von Bedarfen.....	66
12	Anwendung der Auswahlkriterien und des Rankingsystems.....	67
12.1	Nichtbeachtung der Gesamtpunktzahl.....	67
12.2	Ungleichbehandlung von Projekten in Kindertagesstätten.....	68
12.3	Aktuelles Projekt aus dem Jahr 2022: Ablehnung begründet und nachvollziehbar?	70
12.3.1	Projektbewertung der SAB.....	70
12.3.2	Projektbewertung des SMS.....	72
12.3.3	Bewertung des bewilligten Vorprojektes.....	73
13	Weitere Ungleichbehandlungen.....	74
13.1	Versäumung der Antragsfrist.....	74
13.2	Förderfähigkeit von Gesundheitsprojekten.....	75
13.3	Förderfähigkeit von Projekten im Bereich „Arbeit“	75

13.4	Ausnahmen vom Regelfördersatz: Finanziell leistungsstarke Antragsteller erhielten mehr Fördermittel.....	76
13.5	Bevorzugung von Projekten mit Kofinanzierung.....	78
14	Einzelfallentscheidungen durch das SMS: Eingriffe in die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens..	79
14.1	Gespräche mit den Zuwendungsempfängern: Parallelkommunikation und Sonderbehandlungen.....	80
14.2	Vorabsprachen und Umgehung des Vergaberechts.....	82
14.3	Widerspruchsverfahren	83
14.3.1	Gelenkter Einzelfall	84
14.3.2	Entscheidungsmaßstäbe variabel gestaltet	89
14.4	Antragsverschiebung zwischen Richtlinien auf Anweisung des SMS.....	90
14.5	Unkenntnis und/oder Umgehung der Rechtslage.....	91
15	Zuwendungs- und Ablehnungsbescheide	93
15.1	Zuwendungsbescheide: Unbestimmt und unzutreffend	93
15.2	Ablehnungsbescheide: Rechtswidrig und wahrheitswidrig.....	94
15.3	Rechtsschutz der Antragsteller stark eingeschränkt	96
16	Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung	98
16.1	Sachberichte, Projektinhalte und Erfüllung des Projektzwecks ungeprüft.....	98
16.2	Prüfung der abgerechneten zuwendungsfähigen Ausgaben: Unregelmäßigkeiten bleiben unentdeckt.....	98
16.3	„Geldschöpfung“ durch interne Verrechnungen.....	100
17	Selbstbezügliches und akteurgesteuertes Zuwendungssystem.....	101
17.1	Programmsteuerung durch und für Zuwendungsempfänger.....	101
17.2	Selbstbezüglichkeit und Verflechtung der Akteure.....	103
17.2.1	Beispiele für gegenseitige Beratung und Vernetzung	103
17.2.2	Finanzflüsse zwischen den Zuwendungsempfängern.....	106
17.2.3	Gefahr der Vereinsfinanzierung mittels Projektförderungen	107
17.3	Gefahr der Mehrfachförderung und „Richtlinienhopping“.....	109
18	Zuwendungsempfänger als politische Akteure und Interessenvertreter.....	111
18.1	Rechtslage zum Grundsatz der politischen bzw. staatlichen Neutralität.....	112
18.2	Grenzen zwischen politischer Bildung und politischer Betätigung.....	113
18.3	Fehlende Prüfung und Sicherstellung des Neutralitätsgebotes.....	113
18.4	„Politische Notwendigkeit“ als Bewertungskriterium	114
18.5	Fallbeispiel: Möglicher Einfluss auf die politische Willensbildung	115
18.6	Weitere Beispiele für Projektteile mit potentiell „politischem Charakter“	116
18.7	Zusammenfassung: Förderung politischer Aktivitäten ist auszuschließen.....	119
19	Strategische und konzeptionelle Grundlagen der Förderung	120
19.1	Fehlende Förderkonzeption und Programmsteuerung.....	120
19.2	Kausalität zwischen Ziel und Maßnahmen.....	121
19.3	Ausgangspunkt: Empirische Daten und Ist-Analyse.....	122
19.4	Identifikation konkreter Handlungs- und Integrationsbedarfe dringend notwendig.....	123

19.5	Förderrichtlinie: Inhaltlich unbestimmt und Zustandekommen intransparent	124
19.5.1	Rechtlicher Rahmen und Sinn und Zweck einer Förderrichtlinie.....	124
19.5.2	Ausgestaltung der RL Integrative Maßnahmen	125
19.5.3	Änderungen der RL Integrative Maßnahmen	126
20	Evaluierung: Vergabeverfahren zum Gutachten „Wirkungsanalyse“	128
20.1	Unklare Ausschreibung sowie fehlerhafte Bewertung der Kriterien.....	128
20.2	Zweifel an einem chancengleichen Ausschreibungsverfahren: Bevorzugung nicht ausgeschlossen.....	128
20.3	Ergebnisse des Gutachtens „Wirkungsanalyse“: Fachlich ungeeignet.....	129
21	Vier Beispielprojekte aus den Top 20 der Zuwendungsempfänger.....	130
21.1	Fallbeispiel A: Ungeordneter und zielloser Prüfprozess.....	131
21.1.1	Erstes Projektjahr: Verfahren zur Antragsbewilligung.....	131
21.1.2	Erstes Projektjahr: Verwendungsnachweisprüfung	132
21.1.3	Zweites Projektjahr: Verfahren der Antragsbewilligung	134
21.1.4	Folgeprojekte	135
21.1.5	Zusammenfassung.....	136
21.2	Fallbeispiel B: Wirtschaftlichkeit und Projektinhalt - Nutzen für wen?	136
21.2.1	Projekthalte und Ausgaben nicht ausreichend plausibel und ungeprüft.....	137
21.2.2	Projekterfolg mangelhaft, dennoch positive und umfangreiche Außendarstellung	138
21.2.3	Erhöhter Fördersatz unbegründet	139
21.2.4	Hoher Eigennutz des Trägers - Ausgaben ohne bzw. mit nur mittelbaren Projektbezug	139
21.2.5	Ranking bzw. Rankingposition nicht begründet.....	140
21.2.6	Näheverhältnis zum Träger: Besorgnis der Befangenheit.....	140
21.3	Fallbeispiel C: Förderung von Migrantenorganisationen - Ziele, Grenzen und rechtlicher Rahmen undefiniert.....	141
21.3.1	Fehlender Projektcharakter.....	141
21.3.2	Zweifel an der Zuverlässigkeit der Träger	142
21.3.3	Fehlende Prüfung von Bedarfen und Zuwendungshöhe für die Jahre 2021/2022.....	143
21.3.4	Förderungen aus „politischen Gründen“ ohne rechtliche und sachliche Prüfung.....	144
21.3.5	Näheverhältnisse zu den Trägern und Schaffung gegenseitiger Vorteile	144
21.3.6	Ergebnisse der Erhebungen durch den SRH.....	145
21.3.7	Migrantenorganisationen als politische Akteure und Lobbyverbände: Interessenskollisionen ausgeblendet.....	145
21.3.8	Institutionelle Förderung ab dem Haushaltsjahr 2024: Keine erkennbare Prüfung der Voraussetzungen durch das SMS	146
21.4	Fallbeispiel D: Reale vs. kommunizierte Bedarfe bei Betreuung einer Gruppe vulnerabler Flüchtlinge	147
21.4.1	Unterbringung von Flüchtlingen	147
21.4.2	Fehlende Bedarfsprüfung.....	148
21.4.3	Bewilligung trotz fehlender Voraussetzungen	148
21.4.4	Mittelerhöhungen für Folgeförderungen.....	149

21.4.5	Projekthalte und Projektbegrenzung ungeprüft.....	149
21.4.6	Keine Qualitätsstandards gesetzt.....	150
21.4.7	Vergütung der Projektmitarbeiter ungeprüft.....	151
21.4.8	Mittelverwendung und Verwendungsnachweise unklar	151
Anlage 1		157
Anlage 2		165
Anlage 3		173
Anlage 4		177
Anlage 5		187

Abkürzungsverzeichnis

ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (Anlage 3a zur VwV zu § 44 SÄHO)
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (Anlage 2 zur VwV zu § 44 SÄHO)
AO	Abgabenordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundshaushaltsordnung
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Epl.	Einzelplan
FöfdbankG	Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank -
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
HGB	Handelsgesetzbuch
KIK	Kommunale Integrationskoordinatoren
LK	Landkreis
LSBTIQ*	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Trans*, Inter* und queere Menschen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
PSZ	Psychosoziales Zentrum
RDG	Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz)
RL Besondere Regionale Initiativen	Richtlinie des Staatsministeriums für Regionalentwicklung für die Förderung von besonderen Initiativen zur zukunftsorientierten Entwicklung der Regionen, Städte und Dörfer, der Baukultur und des Innovativen Bauens im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Besondere Regionale Initiativen)
RL Demokratie leben!	Richtlinie zur Förderung von Projekten der Demokratieförderung, der Vielfaltgestaltung und zur Extremismusprävention (Förderrichtlinie Demokratie leben!)
RL gebundener Mietwohnraum	Förderrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung zur Förderung der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Mietwohnraum (FRL gebundener Mietwohnraum)
RL GRW RIGA	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft einschließlich der Tourismuswirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Richtlinie GRW RIGA)
RL Integrative Maßnahmen	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Richtlinie Integrative Maßnahmen)
RL Nachhaltige Stadtentwicklung 2014 bis 2020	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung von Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung und der integrierten Brachflächenentwicklung zur Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2014 bis 2020 (RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020)

RL Soziale Betreuung Flüchtlinge	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz, Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration, zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen (RL Soziale Betreuung Flüchtlinge)
RL WOS	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Förderung des Landesprogramms „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ (Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen – FRL WOS)
SAB	Sächsische Aufbaubank
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVwVfG	Gesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen
SäHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung)
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLT	Sächsischer Landtag
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMGI	Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration im Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
SMWA	Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus
SRH	Sächsischer Rechnungshof
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UMA	Unbegleitete minderjährige Ausländer
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV Anti-Korruption	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur präventiven und repressiven Korruptionsbekämpfung in der staatlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen
VwV Dienstordnung	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Regelung des Dienstbetriebes für die Behörden des Freistaates Sachsen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VZMB	Vorzeitiger Maßnahmebeginn
ZIK	Zuwanderungs- und Integrationskonzept des Freistaates Sachsen
ZPO	Zivilprozessordnung

1 Ziele des Sonderberichtes

Der SRH hat nach § 99 SÄHO die Möglichkeit, den Landtag und die Staatsregierung über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu unterrichten. Der SRH nimmt mit dem vorliegenden Bericht diese Möglichkeit wahr. Dem Sonderbericht liegen eine Prüfung der Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1) und die entsprechende Prüfungsmitteilung zu Grunde.

Ein Ziel des Sonderberichtes ist es, dem Landtag und der Staatsregierung über die vorgefundenen erheblichen Defizite beim Vollzug der Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1) zu berichten. Der Sonderbericht fasst die wesentlichen Beanstandungen und Folgerungen der Prüfungsmitteilung anonymisiert zusammen.

Ein weiteres Ziel des Sonderberichtes ist es, anhand des Vollzugs des Förderprogrammes „Integrative Maßnahmen“ wesentliche Problemlagen der aktuellen Förderpraxis im Freistaat Sachsen transparent zu machen. Die vorgefundenen Mängel und Problemlagen beziehen sich zwar auf die RL Integrative Maßnahmen, stehen aber zum Teil repräsentativ für typische Mängel und Fehlentwicklungen im Fördervollzug. Auch die Fördermittelkommissionen I und II haben einen Teil dieser Problemlagen diskutiert. Gerade vor dem Hintergrund der sich aktuell erhöhenden Anzahl von Förderrichtlinien, Fördergegenständen¹, entsprechenden Haushaltsmitteln und gestiegenen Antragszahlen – vor allem in gesellschaftspolitischen Themenbereichen – soll der Bericht auch präventiven Charakter für andere Richtlinien und deren Fördervollzug haben.

Wird der Kreislauf eines Förderprogrammes betrachtet – von der Erarbeitung der Richtlinie, der Antragstellung durch die Projektträger, der Antragsprüfung, der Projektauswahl, der Bescheiderstellung, der Verwendungsnachweisprüfung sowie der Projekt- und Programmevaluation – fokussiert der Sonderbericht Problemlagen, die es nicht nur im vorgefundenen Fall, sondern auch allgemein zu vermeiden gilt und die für ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren zentral sind.

Der Sonderbericht verfügt über einen Umfang von rund 150 Seiten. Die Prüfungsmitteilung umfasste 300 Seiten; sie war jedoch in einem anderen Format geschrieben. Bei identischem Format würde der Sonderbericht rund 240 Seiten umfassen. Zweck der Ausführlichkeit ist es, auch anhand von Beispielen, die vorgefundenen Sachverhalte, aber auch die einschlägige Rechtslage transparent zu machen und detaillierte sachliche Diskussionen zu ermöglichen.

Der Entwurf des Sonderberichtes wurde dem SMS zur Stellungnahme übersandt. Die Stellungnahme des SMS vom 27. Oktober 2023 ist als Anlage 5 diesem Bericht beigefügt.

¹ Bericht der Förderkommission II im Freistaat Sachsen: Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie, Mai 2022, Pkt. 2.1, Seite 12, Rn. 25.

2 Zusammenfassung

Die Integration von Flüchtlingen und von Personen mit Migrationshintergrund ist eine der aktuell wichtigsten gesellschaftspolitischen und staatlichen Aufgaben. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund betrug im Jahr 2022 in Sachsen 10,7 %². Der Anteil hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Im Freistaat Sachsen wird diese Aufgabe sowohl auf der kommunalen und staatlichen Ebene als auch von vielen Bürgern und Organisationen aktiv angenommen und mit großem Engagement umgesetzt. Der sächsische Haushaltsgesetzgeber stellt im Ländervergleich – außerhalb der gesetzlichen Pflichtleistungen – pro Ausländer die höchsten Mittel für Integrationsaufgaben zur Verfügung.

Neben der Richtlinie zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen ist die Förderrichtlinie Integrative Maßnahmen zentrale Grundlage für Integrationsmaßnahmen im Freistaat. Der SRH hat den Förderbereich Teil 1 der RL Integrative Maßnahmen geprüft. Dieser Richtlinienteil ließ alle Projekte zu, die die soziale Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund sowie die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts betreffen. Es erfolgte dafür zwischen 2017 und 2022 ein Ausgabenanstieg von 9,5 Mio. € auf rd. 15 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerung um 58 %.

Der SRH hat schwerpunktmäßig die Förderentscheidungen aus den Jahren 2016 bis 2019 geprüft; jedoch auch Projekte und das Verfahren bis 2022/2023 betrachtet. Der SRH hat im Rahmen der Prüfung ein Förderverfahren vorgefunden, welches insgesamt keinem rechtsstaatlichen Verwaltungshandeln entsprach. Die im Rahmen der Prüfung festgestellten schwerwiegenden Mängel bezogen sich auf das Fehlen einer konkreten Bedarfs- und Situationsanalyse, einer fachlichen Konzeption und konkreter Ziele, auf das ungeeignete und intransparente Auswahlverfahren, auf die erhebliche Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, die Einschränkung des Rechtsschutzes und die Nichtbeachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. Besonders schwer wiegen dabei die vorgefundenen Besserstellungen von Antragstellern sowie Anhaltspunkte für Interessenkollisionen und Befangenheitstatbestände.

Jährlich wurden im Rahmen der Richtlinie in der Regel über 200 Anträge gestellt. Die hohe Anzahl der Anträge konnte nicht ausschließlich als Indikator für objektive Förderbedarfe angesehen werden, sondern war auch Folge einer nahezu voraussetzungslosen Richtlinie. Die Richtlinie hat auf der einen Seite ein (gewollt) hohes Angebot an Integrationsprojekten durch die Träger ausgelöst. Gleichzeitig entwickelte sich ein neuer, auf Zuwendungsfinanzierung gerichteter, wachsender Projektmarkt, welcher auch Anreize für eine sich selbst verstärkende und selbstbezügliche Akteurs- und Projektlandschaft setzte. Angesichts der hohen gesellschaftlichen Bedeutung gelingender Integration wurden die eingereichten Projekte nicht ausreichend auf ihre Bedarfe, Passfähigkeit und Zielgerichtetheit geprüft. Es mangelte an einem Auswahl- und Bewertungsverfahren, das die am besten geeigneten Projekte bestimmt. Um Fehlwirkungen bei der Projektgestaltung entgegenzuwirken, wären klare Zielvorgaben sowie konkrete und objektive Prüfmaßstäbe im Antrags- und Bewilligungsverfahren notwendig gewesen. Diese lagen nicht vor.

Die Förderung fand thematisch und bzgl. ihrer Akteure in einem stark politischen Kontext statt. Der Grundsatz der staatlichen Neutralität wurde nicht ausreichend geprüft und sichergestellt. Bei einem Teil der Zuwendungsempfänger fand eine Trennung zwischen politischen Aktivitäten, Lobbyarbeit und Projektarbeit nur unzureichend statt.

Die vorgefundenen Mängel waren insgesamt so schwerwiegend, dass der SRH in der Prüfungsmitteilung an das SMS forderte, das Antrags- und Bewilligungsverfahren – vor allem die Projektauswahl – ab dem nächstmöglichen Stichtag zu ändern. Die Förderung in der vorgefundenen Form fortzuführen, würde bedeuten, die Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger, die inhaltliche Fehl- bzw. Nichtsteuerung der Projekte und Haushaltsmittel sowie das unrechtmäßige und unwirtschaftliche Verwaltungsverfahren weiter zu verfestigen. Es besteht die Gefahr, dass die Träger und Projekte, die durch eine unrechtmäßige Förderung einen Wettbewerbsvorteil erhielten, von diesem auch in Zukunft profitieren.

Der SRH forderte eine fundierte Bedarfs- und Situationsanalyse. Die bestehenden und zukünftigen Integrationsmaßnahmen sind auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit zu überprüfen. Die Zugewanderten und die konkrete

² Eigene Berechnung mittels Daten des Statistischen Bundesamtes, Bevölkerung in Privathaushalten 2022 nach Migrationshintergrund: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-laender.html> (zuletzt geöffnet am 11. Mai 2023).

Verbesserung ihrer Situation sollten dabei konsequent in den Mittelpunkt gestellt werden. Das Verwaltungsverfahren ist transparent und gleichbehandelnd zu gestalten. Objektive Entscheidungsmaßstäbe sind im Vorfeld festzulegen und zu begründen.

Für die Neukonzeptionierung der Förderung hatte der SRH aus den wesentlichen Prüfergebnissen eine Vielzahl von Folgerungen abgeleitet. Die Folgerungen sieht der SRH nicht nur für die RL Integrative Maßnahmen, sondern auch für eine Vielzahl von ähnlich gelagerten Förderungen – insbesondere in gesellschaftspolitischen Bereichen – als einen Prüf- und Orientierungsmaßstab an.

Das SMS hat die Defizite im Förderverfahren für den Zeitraum 2015 – 2022 eingeräumt (siehe auch Anlage 5). So wurden z. B. Mängel bei der Gleichbehandlung, den Fristeinhalten, der Dokumentation, der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen sowie die fehlerhaften Auswahlentscheidungen mit der Stellungnahme zum Sonderbericht bestätigt. Die fehlerhaften Auswahlentscheidungen seien jedoch nicht politisch geleitet gewesen. Allerdings haben Zuwendungsempfänger Fördermittel teilweise für ihre politische Arbeit verwendet. Das SMS macht geltend, die Mängel im Laufe des Jahres 2023 abgestellt zu haben. Der SRH nimmt dies zur Kenntnis und behält sich vor, den Verwaltungsvollzug künftig zu prüfen.

Die vom SRH erhobenen Rechtsverstöße aufgrund von „Interessenkollisionen und Befangenheitstatbeständen“ werden durch das SMS zurückgewiesen.

Der Bericht gibt den dem SRH zum 16. November 2023 bekannten Sachverhalt wieder.

3 Wesentliche Prüfungsergebnisse und Folgerungen

Die nachfolgend aufgeführten wesentlichen Prüfergebnisse und Folgerungen fassen überblicksartig die in der Prüfungsmitteilung aufgeführten Beanstandungen zusammen. Die in den letzten Monaten bereits durch das SMS und die SAB eingeleiteten Änderungen sind nicht Gegenstand dieses Abschnittes, sondern werden erst im Pkt. 4 und den Folgeabschnitten besprochen.

I. Bewilligungsverfahren

Der Vollzug des Teils 1 des Förderprogramms „Integrative Maßnahmen“ war in allen Phasen in einem hohen Maße rechtswidrig:

1. Seit Inkrafttreten der Richtlinie im Jahre 2015 entsprach die Richtlinie nicht den Anforderungen des § 44 SÄHO und bildete keine Grundlage für einen ordnungsmäßigen Verwaltungsvollzug. Die Richtlinienänderungen 2016, 2017, 2018 und 2020 führten nicht zu wesentlichen Verbesserungen der Richtlinie. Trotz Empfehlungen der SAB und der kommunalen Spitzenverbände, die Richtlinie zu konkretisieren und dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz stärker Rechnung zu tragen, wurden durch das SMS keine entsprechenden Änderungen der Richtlinie vorgenommen.

Folgerung des SRH: Die Förderrichtlinie ist umfassend zu überarbeiten und zu präzisieren und zwar vor allem in Bezug auf die Förderziele, Förderzwecke, Fördergegenstände, Vorhabenkategorien sowie alle Bestandteile der zuwendungsfähigen Ausgaben. Es sind geeignete, verwaltungs- und verfahrensrechtlich zulässige Prüfmaßstäbe aufzunehmen, die ein ordnungsgemäßes und unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstandendes Bewilligungsverfahren gewährleisten.

2. Das SMS hat – anders als in der von der Staatsregierung beschlossenen Förderrichtlinie geregelt – durch sein Letztentscheidungsrecht das Bewilligungsverfahren inhaltlich an sich gezogen und beeinflusste durch Einzelfallentscheidungen zu Gunsten und zum Nachteil einzelner Zuwendungsempfänger die Förderentscheidungen. Die Entscheidungs- und Bewilligungsprozesse waren stark intransparent. Das SMS führte eine Parallelkommunikation mit einzelnen Zuwendungsempfängern und informierte die SAB im Nachgang bzw. nur ungenügend über die getroffenen Entscheidungen (z. B. Pkt. 8.4, 14 und 19).

Folgerung des SRH: Das Bewilligungsverfahren ist vollständig auf die Bewilligungsbehörde zu übertragen. Ministerien haben sich auf rechtsetzende, konzeptionelle und grundsätzliche Aufgaben zu konzentrieren. Operative Förderaufgaben in höherer Anzahl unterfallen grundsätzlich nicht der Zuständigkeit von Ministerien. Art. 83 Verfassung des Freistaates Sachsen ist zu beachten.

3. Das Auswahl- und Entscheidungsverfahren verstieß erheblich gegen Verfassungs-, Verwaltungs- und Zuwendungsrecht, insbesondere gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Das entwickelte Rankingsystem war nicht geeignet, eine Projektauswahl sicherzustellen, die eine Priorisierung der fachlich am besten geeigneten Projekte erstellt. Das Ranking führte auch dazu, dass fachlich fundierte Projekte abgelehnt; jedoch eventuell weniger geeignete Projekte bewilligt wurden (z. B. Pkt. 10, 11, 12, 13, 14 und 21).

Folgerung des SRH: Es sind Auswahlkriterien zu entwickeln, welche rechtlich zulässigen und sachlichen Maßstäben entsprechen sowie eine Bestenauslese unter den Projekten sicherstellen. Rankingkriterien haben die fachliche Geeignetheit, Zielgerichtetheit und Wirksamkeit prioritär zu setzen. Die Rankingkriterien sind zu veröffentlichen.

Bei Projekten, die unzulässig gefördert wurden, ist eine Rückforderung zu prüfen und ggf. einzuleiten.

4. Das mehrstufige, intransparente und ungeordnete Abstimmungsverfahren zwischen SAB, SMS und den Zuwendungsempfängern unter Beteiligung der Landkreise und Kreisfreien Städte war Ursache einer Vielzahl von fehlerhaften Rechts- und Sachentscheidungen und verursachte einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand (z. B. Pkt. 10.2 bis 10.4 und Pkt. 14).

Folgerung des SRH: Verwaltungsverfahren sind zu straffen. Die Anzahl der Beteiligten sind auf das Notwendige zu reduzieren. Dabei sind klare, transparente, rechtlich korrekte und schriftlich dokumentierte Verantwortlichkeiten zu schaffen.

- Die SAB war im Vollzug der RL Integrative Maßnahmen keine Bewilligungsstelle im materiellen Sinne, sondern vollzog im Wesentlichen die Entscheidungen des SMS. Das SMS hat die SAB auch zur Ausführung rechtswidriger Entscheidungen angewiesen (z. B. Pkt. 10.2 ff. und 14).

Folgerung des SRH: Fachliche Anweisungen an eine Bewilligungsstelle durch das zuständige Ministerium müssen rechtmäßig und begründet sein und sollten nur in Ausnahmefällen stattfinden. Fachliche (Teil-)Stellungnahmen eines Ministeriums bzw. einer anderen Behörde sind inhaltlich und verfahrensmäßig klar zu definieren und ersetzen nicht die Entscheidung der Bewilligungsstelle.

- Das SMS hat mit einzelnen Zuwendungsempfängern inhaltliche und verfahrensmäßige Vorabsprachen getroffen sowie verdeckte Aufträge an Zuwendungsempfänger erteilt. Es gab weiterhin Projekte, die bereits (im Vorfeld) als „gesetzt“ galten und entgegen den rechtlichen und sachlichen Maßstäben bewilligt wurden (z. B. Pkt. 8.4, 14 und 21).

Folgerung des SRH: Entscheidungserhebliche Vorabsprachen mit Zuwendungsempfängern, die im Bewilligungsprozess zur Nichtbeachtung von anzuwendenden Rechtsnormen führen, sind unzulässig und zu unterlassen.

- Dem Entscheidungsverfahren im SMS mangelte es an einer rechtmäßigen und unparteiischen Aufgabewahrnehmung. Es waren diverse Sachverhalte, welche die Besorgnis der Befangenheit und Interessenkollisionen aufkommen lassen, festzustellen (z. B. Pkt. 10, 14, 18 und 21). Ein Entscheidungsträger verstieß gegen das durch die Staatssekretärin schriftlich verfügte Mitwirkungsverbot (Pkt. 8).

Folgerung des SRH: Alle am Entscheidungs- und Bewilligungsprozess beteiligten Personen haben über ausreichende Kenntnisse im Verwaltungs-, Haushalts-, Zuwendungs-, Staats- und Vergaberecht zu verfügen. Befangenheiten und Interessenskollisionen sind offenzulegen und die betroffenen Personen sind von den Entscheidungsprozessen auszuschließen.

- Es wurde erheblich gegen die Grundsätze der Aktenmäßigkeit der Verwaltung verstoßen, welche zu den zentralen Elementen des Rechtsstaatsprinzips gehören. Akten und Dokumentationen fehlten. Entscheidungen wurden nicht ausreichend begründet und angemessen dokumentiert. Aus den Unterlagen des SMS ging in der Regel nicht eindeutig hervor, durch wen und aus welchem Grund Entscheidungen getroffen wurden. Wurden ausnahmsweise Entscheidungen begründet, entsprachen die Begründungen nur eingeschränkt rechtlichen und sachlichen Maßstäben (z. B. Pkt. 10.4, 10.5, 14 und 21).

Folgerung des SRH: Alle entscheidungserheblichen Besprechungen und Absprachen – auch durch und mit Hausleitungen – sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Alle Entscheidungen sind ausreichend rechtlich und sachlich als auch schriftlich zu begründen und im Regelfall in einem Vermerk darzulegen und durch die Entscheidungsträger und Verantwortlichen zu zeichnen.

- Dem Entscheidungsverfahren fehlte es an einer Zielgerichtetheit und klaren Entscheidungsmaßstäben. Es mangelte an Prüfmaßstäben für Projekt- und Fachinhalte, zur Wirtschaftlichkeit, zur Projektnachhaltigkeit und zur Angemessenheit der Ausgaben, so dass die Anträge durch die SAB nicht sachgerecht geprüft werden konnten. Auch zuwendungsrechtliche Voraussetzungen wurden nicht oder nicht ausreichend geprüft bzw. gänzlich missachtet (z. B. Pkt. 9 bis 14 und 21).

Folgerung des SRH: Die Zielgerichtetheit einer Förderung kann nur durch ein fundiertes Förderkonzept erreicht werden. Dieses hat konkrete Ziele, Bedarfe und kausale Maßnahmen detailliert zu beschreiben und zu definieren und damit eine geeignete Basis für eine Steuerung des nach §§ 23 und 44 SÄHO erheblichen staatlichen Interesses darzustellen. Das Förderkonzept hat empirische Daten und eine Ist-Analyse zu berücksichtigen. Im vorliegenden Fall sind die konkreten Bedarfe der zu integrierenden Personengruppen zu ermitteln und spezifische Fördergegenstände zu bestimmen. Die abgeleiteten Maßnahmen sind nach der größtmöglichen Wirksamkeit in Bezug auf die Integration der betroffenen

Personengruppen auszuwählen, so dass die Projektanträge sich danach qualitativ und quantitativ ausrichten können.

10. Nahezu jede der durch den SRH geprüften über 100 Verfahrensakte enthielt signifikante Fehler. Bei den Projekten der Top 20 Zuwendungsempfänger waren erhebliche Mängel im Verwaltungsverfahren als auch bzgl. der Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit der Projekte und bei der Prüfung der Angemessenheit der Ausgaben festzustellen (Pkt. 21).

Folgerung des SRH: Die Projekte der bisherigen Top 20 Zuwendungsempfänger sind kritisch zu evaluieren, da diese die höchsten Fördervolumina erhalten haben.

11. Sowohl Bewilligungs- als auch Ablehnungsbescheide entsprachen nicht den rechtlichen Anforderungen und waren aus Sicht des SRH in vielen der geprüften Fälle rechtswidrig. Einige Widerspruchsverfahren erfolgten ebenso nicht sach- und rechtskonform (Pkt. 14.3 und 15). Der effektive Rechtsschutz wurde erheblich eingeschränkt.

Folgerung des SRH: Die Praxis der Bescheiderstellung ist umzustellen. Die tatsächlichen Ablehnungsgründe sind in den Bescheid aufzunehmen.

12. Durch die Unbestimmtheit der Richtlinie, die hohe Anzahl von inhaltlich unterschiedlichen Anträgen, mangelnde und ungeeignete Prüfmaßstäbe sowie ein nicht geeignetes – jedoch aufwändiges – internes Verwaltungsverfahren war ein ordnungsgemäßes und rechtsstaatliches Bewilligungsverfahren in angemessener Zeit für die jeweils eingereichten Anträge nicht umsetzbar.

II. Inhalte, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Projekte

Die Projektbewertung erfolgte ohne ausreichende Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, da es an einer konkreten Zielstellung der Förderung mangelte und die Projekte inhaltlich wenig fassbar waren:

13. Die Förderung verlief inhaltlich und fachlich weitgehend ungesteuert. Es fehlte an einer begründeten und fundierten Schwerpunktsetzung und klaren strategischen und operativen Zielen. Förderbedarfe und die Notwendigkeit der Maßnahmen waren nicht fundiert untersetzt (u. a. Pkt. 7, 9 und 19). Insofern es fachliche Schwerpunkte im Rahmen der durch das SMS entwickelten Bewertungsmatrix (Anlage 2) gab, waren diese nicht nachvollziehbar begründet, nicht prüfbar und für die Antragsteller nicht transparent.

Folgerung des SRH: Fachliche Schwerpunktsetzungen sind im Förderkonzept nachvollziehbar zu begründen und – mittels Richtlinie – bekannt zu geben.

14. Da es an einem fachlich fundierten Konzept und einer transparenten Programmsteuerung durch das SMS mangelte, bestimmten die Zuwendungsempfänger mittels ihrer Projektanträge über Inhalt und Ausgabenhöhe der integrativen Maßnahmen. Die hohe Anzahl der Anträge war kein kausaler Indikator für objektive Förderbedarfe, sondern auch Folge einer voraussetzungslosen Richtlinie. So gab es nahezu keine inhaltlichen und auch keine ausgabebegrenzenden Projektvoraussetzungen (Pkt. 7 und 21).

Folgerung des SRH: Durch eine fachlich fundierte und konkretisierte Schwerpunktsetzung wird nicht nur die Antrags- und Projektqualität erhöht, sondern sind auch die Antragszahlen steuerbar.

15. Die Projekte waren aufgrund mangelnder Ziel- und Zweckvorgaben durch das SMS nicht ausreichend klar und von nicht ausreichender Zielgerichtetheit (Pkt. 7, 9, 10 bis 13, 19 und 21). Eine Vielzahl von Projekten war zu unbestimmt und nicht abgegrenzt. Sie bestanden zumeist aus einer Vielzahl von nicht zusammenhängenden Teilprojekten. Es mangelte oftmals an einem konkreten, nachvollziehbaren und nachweisbaren Förderzweck, so dass die Projektdurchführung zu Lasten der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit variabel gestaltet werden konnte (v. a. Pkt. 11.2).

Folgerung des SRH: Es bedarf einer fachlichen Programmsteuerung, die wirkungsvolle und zielgerichtete Projekte ermöglicht und den Verwaltungsaufwand auf beiden Seiten reduziert.

16. Es gab die Vorgabe des SMS, die eingereichten Folgeprojekte jährlich weiterzuentwickeln. Diese Vorgabe war in der praktizierten Form rechtlich nicht notwendig und kontraproduktiv. Sowohl die Wirtschaftlichkeit als auch Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Projekte reduzierten sich dadurch deutlich; gleichzeitig erhöhte sich der Verwaltungsaufwand für die Träger und Behörden (Pkt. 11.3 und 21.4.4).

Folgerung des SRH: Vorgaben sind streng an Fachlichkeit und Nachhaltigkeit auszurichten. Es sind Auswahl- und Rankingkriterien auszuschließen, die den Eigenschaften von Integrationsprozessen und -projekten entgegenstehen.

17. Die unbestimmten Förderbedingungen begünstigten die Unwirtschaftlichkeit der Projekte und führten teilweise zur Überfinanzierung. Aufwand und Nutzen sowohl des Förderprogramms als auch einzelner Projekte standen oft in keinem erkennbar angemessenen Verhältnis (u. a. Pkt. 9.4 und 21).

Folgerung des SRH: Klare fachliche Ziele und konkrete Förderzwecke erhöhen nicht nur die Wirksamkeit und Zielgerichtetheit der Projekte, sondern auch die monetäre Wirtschaftlichkeit.

18. Die fehlenden Förderzwecke erschwerten sowohl eine Prüfung der zuwendungsfähigen Ausgaben als auch der zweckentsprechenden Mittelverwendung (Pkt. 16 und 21).

Folgerung des SRH: Projekte sind nur zu bewilligen, wenn sie konkret, klar und nachvollziehbar sind sowie eine hohe Wirksamkeit erkennen lassen. Der Förderzweck ist bei jedem Projekt konkret zu bestimmen. Ein pauschaler Verweis auf den Antrag im Bescheid ist grundsätzlich nicht ausreichend.

19. Eine fachliche Überprüfung und Reflexion der Projekte und Projektergebnisse fand nicht statt. Die Sachberichte der Zuwendungsempfänger wurden nicht geprüft und hinterfragt. Vor-Ort-Kontrollen wurden nicht durchgeführt (Pkt. 16 und 21).

Folgerung des SRH: Die Vorgaben für den Sachbericht bedürfen einer Verbesserung. Sachberichte sind zu überprüfen und Vor-Ort-Kontrollen regelmäßig durchzuführen.

20. Es gab in vielen Fällen keine Kausalität zwischen Größe und Erfahrungheit des Zuwendungsempfängers sowie Qualität und Wirksamkeit des Projektes; ebenso wenig zwischen Höhe der Zuwendung sowie Qualität und Wirksamkeit des Projektes, obwohl SMS und SAB diesen Aspekt im Rahmen der Projektauswahl unterstellt hatten (z. B. Pkt. 9.5 und 21).

Folgerung des SRH: Die Projektauswahl ist anhand von geeigneten Kriterien durchzuführen.

III. Verflechtungen und Näheverhältnisse innerhalb und zwischen der Akteurslandschaft und Entscheidungsträgern

21. Die unbestimmte Richtlinie sowie das praktizierte Auswahlverfahren setzten einen Anreiz für eine sich selbst verstärkende und kaum mehr überschaubare Akteurslandschaft, von welcher ein bestimmter Teil über Kooperationen und Absprachen neue Projekte und Förderbedarfe definierte und artikulierte (z. B. Pkt. 10.4, 17 und 21). Ein Teil der Zuwendungsempfänger fungiert in einer Doppelfunktion. Sie haben sich als politische und fordernde Akteure etabliert und sind auf der anderen Seite ausführende Träger der Integrationsarbeit (Dienstleistungsfunktion).

Folgerung des SRH: Eine Fremdsteuerung durch Zuwendungsempfänger ist zu vermeiden und die Eigensteuerung durch die Exekutive zu stärken. Ministerien müssen sich über die Notwendigkeit und den Umfang der Förderung ein eigenes – fundiertes und nachprüfbares – Urteil bilden und dürfen sich nicht allein auf Aussagen und Vorschläge von Projektträgern verlassen. Nur hinreichend konkret formulierte Fördervoraussetzungen in der Förderrichtlinie stellen sicher, dass Projektangebote bzw. -anträge eingehen, die sich stärker an der gesetzten Notwendigkeit orientieren.

22. Ein Teil der Projekthinhalte und der Projekt- und Akteursstruktur hatten einen undurchsichtigen selbstbezogenen Charakter. Zuwendungsempfänger waren und sind teilweise institutionell und personell miteinander verbunden sowie schulen, beraten, vernetzen und finanzieren sich im Rahmen von Projekten gegenseitig. Inhalt, Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser und auch anderer Projekttätigkeiten waren nur eingeschränkt nachvollziehbar (Pkt. 17 und 21).

Folgerung des SRH: Verflechtungen und Näheverhältnisse sowie die Geldflüsse zwischen den Zuwendungsempfängern und allen Beteiligten sind offenzulegen. Netzwerke sind zu definieren und bzgl. des Zuwendungszwecks überprüfbar zu gestalten.

23. Zuwendungsempfänger wurden – entgegen dem Votum der SAB – direkt mit der Begründung „aus politischen Gründen“ durch das SMS gefördert. Eine umfassende Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen erfolgte in diesen Fällen nicht. Für die beabsichtigten institutionellen Förderungen von 2 Trägern gibt es erhebliche Zweifel an dem Vorliegen der zuwendungs- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen (Pkt. 18 und 21.3).

Folgerung des SRH: Zuwendungsempfänger sind nur bei Erfüllung der zuwendungs- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zu fördern.

24. Bei einem Teil der Zuwendungsempfänger fand eine Trennung zwischen politischen Aktivitäten, Lobbyarbeit und Projektarbeit nur unzureichend statt (Pkt. 18, 19 und 21). Die Förderung findet insgesamt in einem stark politischen Kontext statt. Der Grundsatz der staatlichen Neutralität wurde nicht ausreichend geprüft und sichergestellt (Pkt. 14.3, 18 und 21.3), so dass ein Einfluss auf die politische Willensbildung nicht ausgeschlossen werden konnte.

Folgerung des SRH: Der Grundsatz der staatlichen Neutralität ist durch das SMS aktiv zu schützen und sicherzustellen. Zudem ist sicherzustellen, dass Vereinsarbeit und politische Aktivitäten von der Projektarbeit getrennt werden. Es bedarf dazu konkreter Vorgaben in der Förderrichtlinie und in den Zuwendungsbescheiden. Die Unterstützung politischer Parteien ist ebenfalls durch geeignete Maßnahmen zu unterbinden.

25. Es fehlt nach wie vor an einer Erfolgs- und Wirkungskontrolle der Projekte und des Programmes. Das vom SMS in Auftrag gegebene Gutachten zur Wirkungskontrolle ist überwiegend nicht nutzbar, da es keine konkret verwertbaren Ergebnisse erzeugte. Das Vergabeverfahren war nicht ordnungsgemäß. Der Zuschlag erfolgte nicht an den am besten geeigneten Anbieter (Pkt. 20).

4 Rechtsgrundlagen und Verlauf des Prüfverfahrens

4.1 Prüfung

- 1 Nach Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen und § 88 SÄHO prüft der SRH die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Nach § 91 SÄHO ist der SRH auch ermächtigt, bei Stellen außerhalb der Staatsverwaltung, z. B. Zuwendungsempfängern, zu prüfen. Die Prüfungen erstrecken sich grundsätzlich auf die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Haushaltsmittel. Nach § 96 SÄHO teilt der SRH die Prüfungsergebnisse den zuständigen Stellen zur Äußerung innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist mit.
- 2 Die innerhalb der Prüfung zur Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1) geprüften zuständigen Stellen waren das SMS und die SAB. Die Prüfung wurde im Oktober 2019 gegenüber dem SMS mit entsprechendem Schreiben eröffnet. Das Eröffnungsgespräch fand im Dezember 2019 im SMS statt. Die Prüfungsankündigung an die SAB erging im Januar 2020.
- 3 Der SRH führte im Jahre 2020 örtliche Erhebungen im SMS und bei der SAB durch, die Mitte 2020 wegen der COVID-19-Pandemie um einige Monate ausgesetzt wurden. Ab Ende 2020 wurde die Prüfung gemäß § 94 Abs. 1 und § 95 SÄHO aufgrund der ersten erheblichen Feststellungen in Breite und Tiefe erweitert. Es wurden in 2021 weitere Akten und Unterlagen von SAB und SMS angefordert sowie umfangreiche schriftliche Nachfragen an das SMS gestellt. Parallel wurden ab 2021 Zuwendungsempfänger angeschrieben und um Unterlagen gebeten. Aufgrund der anhaltenden COVID-19-Pandemie kam es auch im Jahr 2021 zu zeitlichen Verzögerungen. Die letzte Erhebung bei einem Zuwendungsempfänger wurde im Mai 2022 abgeschlossen.
- 4 Die Prüfung nach § 91 SÄHO richtet sich im vorliegenden Prüfverfahren nicht gegen die betreffenden Stellen außerhalb der Staatsverwaltung (hier: Zuwendungsempfänger), sondern dient als Erkenntnismittel für die Prüfung der Staatsverwaltung, die für die Weitergabe der Haushaltsmittel an die externen Stellen verantwortlich ist.³ Im Mittelpunkt steht die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit des behördlichen Handelns. Durch Erhebungen bei Stellen außerhalb der Verwaltung werden diese jedoch nicht selbst zu geprüften Stellen.
- 5 Im Prüfungsverlauf sichtete der SRH Akten und Unterlagen von rund 180 Förderfällen in unterschiedlicher Tiefe und Breite. Etwa 100 Förderfälle wurden anhand der übergebenen Dokumente tiefer betrachtet. Zur Untermauerung seiner vorläufigen Prüfergebnisse hat der SRH bei 14 Zuwendungsempfängern weitere Unterlagen schriftlich angefordert. Außerdem führte der SRH bei 8 Zuwendungsempfängern örtliche Erhebungen durch. Eine örtliche Erhebung fand aufgrund der COVID-19-Pandemie als Videokonferenz statt. Von einem anderen Zuwendungsempfänger wurden anstelle der geplanten örtlichen Erhebung die Unterlagen ausschließlich schriftlich zur Prüfung angefordert. Rückfragen wurden telefonisch geklärt. Alle Zuwendungsempfänger haben dem SRH die notwendigen und geforderten Unterlagen bereitgestellt und alle Auskünfte erteilt.
- 6 Der SRH hat sich zunächst im Wesentlichen auf Förderfälle aus den Jahren 2016 bis 2019 konzentriert, von denen 24 Förderentscheidungen im Jahr 2019 getroffen wurden. Er hat über den bei Beginn der Prüfung zunächst ins Auge gefassten Zeitraum 2016 bis 2019 hinaus auch 16 Förderentscheidungen aus den Jahren 2020 bis 2023 geprüft. Die festgestellten strukturellen Defizite und Risiken bestanden demnach nicht nur in der Vergangenheit, sie bestanden auch nach 2019 weiter.
- 7 Auf die letzten Erhebungen im Mai 2022 folgte die Erstellung des Entwurfs der Prüfungsmitteilung, die inhaltlich insoweit erschwert wurde, als das auf Seiten der Verwaltung vorgefundene Verfahren und die Aktenlage intransparent, komplex und widersprüchlich waren und eine außergewöhnlich hohe Anzahl von erheblichen Mängeln festgestellt wurde.
- 8 Der SRH hat dem SMS und der SAB am 21. Oktober 2022 den Entwurf der Prüfungsmitteilung mit der Bitte übergeben, zu den aufgeführten Sachverhalten Stellung zu nehmen. Des Weiteren erhielten am 21. Oktober 2022 die SK gemäß § 96 Abs. 1 SÄHO und das SMF nach § 96 Abs. 2 SÄHO jeweils ein Exemplar des Entwurfs der Prüfungsmitteilung. Die dem SMS durch den SRH gesetzte Frist zur Stellungnahme war der 23. Januar 2023. Die SAB erhielt eine Frist bis zum 4. Januar 2023.

³ Vgl. Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 51. Ergänzungslieferung Februar 2018.

- ⁹ Der Entwurf der Prüfungsmitteilung und die Prüfungsmitteilung beinhalteten neben den Sachverhaltsausführungen die durch den SRH festgestellten Prüfungsfeststellungen und die sogenannten Folgerungen des SRH. Die Prüfungsfeststellungen (z. B. „der Sachbericht wurde nicht geprüft“) beziehen sich in der Regel auf die vorgefundenen Beanstandungen und Defizite. Die Folgerung ist die daraus abgeleitete Forderung des SRH für eine zukünftige Änderung, z. B. „die Sachberichte sind ab sofort zu prüfen“. Folgerungen sind auf das Handeln der Verwaltung gerichtet. Der SRH stellt in seiner Prüfungsmitteilung grundsätzlich nur die Sachverhalte dar, bei denen er zu negativen Feststellungen gekommen ist.
- ¹⁰ Die Stellungnahmen des SMS und der SAB als zuständige Stellen zum Entwurf der Prüfungsmitteilung bezogen sich in einem ersten Schritt – wie oben erwähnt – vorrangig auf die Sachverhaltsdarstellungen des SRH, um zuerst Einigkeit bzw. ein gemeinsames Verständnis zu den Sachverhalten zu erlangen. Erst danach kann eine Bewertung der Prüfungsfeststellungen und Folgerungen erfolgen.
- ¹¹ Adressat eines Entwurfs einer Prüfungsmitteilung bzw. einer Prüfungsmitteilung ist die jeweils zuständige Stelle (hier: SMS und SAB. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung wurde die Prüfungsmitteilung auch an die SK und das SMF übersandt). Sachverhalte, die Beanstandungen bei Stellen außerhalb der Staatsverwaltung (hier: Zuwendungsempfänger) betreffen und eine Relevanz für das zu prüfende Verwaltungshandeln haben, werden der zuständigen Stelle ebenfalls in der Prüfungsmitteilung mitgeteilt. Die zuständigen Behörden haben diese Sachverhalte zu prüfen und eigenständig zu bewerten. Der SRH kann dazu zwar ebenfalls Folgerungen für zukünftige Änderungen aufstellen; jedoch keine Umsetzung einfordern.

4.2 Stellungnahme des SMS vom 19./23. Januar 2023 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung

- ¹² Das SMS legte 3 getrennte Stellungnahmen zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vor. Es übersandte mit Schreiben vom 19. Januar 2023 den Bericht der Innenrevision vom 10. Januar 2023 zur gesonderten Prüfung hinsichtlich möglicher Korruptions- und Befangenheitsvorwürfe bzw. politischer Einflussnahme sowie eine Stellungnahme zu den übrigen Sachverhaltsdarstellungen und Feststellungen des Entwurfs der Prüfungsmitteilung. Am 2. März 2023 wurde der Bericht der Innenrevision zwischen SMS und SRH besprochen. Am 3. März 2023 erfolgte ein Abschlussgespräch zwischen SMS und SRH. In diesem wurden die Stellungnahme sowie wesentlichen Folgerungen des SRH diskutiert. Wesentliche Sachverhaltsänderungen haben sich daraus nicht ergeben. Das SMS hat keinen wesentlichen der durch den SRH vorgelegten Sachverhalte widersprochen. Außerdem informierte das SMS den SRH in einer weiteren Stellungnahme vom 23. Januar 2023 über die laufende Novellierung der RL Integrative Maßnahmen. Zur beabsichtigten Änderung der Richtlinie fanden Gespräche am 2. März 2023, 5. Mai 2023 und 31. August 2023 auf Arbeitsebene statt. Das SMS stellte darin das Grundkonzept der neuen Richtlinie sowie den Entwurf des Förderkonzeptes vor. Die Richtlinie wurde dem SRH am 18. Oktober 2023 zur Anhörung nach § 103 SäHO zugeleitet.
- ¹³ Die Stellungnahmen und Gespräche zum Entwurf der Prüfungsmitteilung hatten folgende Ergebnisse:
- ¹⁴ Das SMS bemängelte grundsätzlich, dass die vom SRH gesetzte Frist zur Stellungnahme zu kurz war, um alle Sachverhalte prüfen und bewerten zu können. Im Bericht der Innenrevision vom 10. Januar 2023 hat das SMS keine Verstöße in Bezug auf die Regelungen zur Besorgnis der Befangenheit, gegen den Grundsatz der politischen Neutralität, Korruptionsgefahr und Sponsoring gesehen. Der SRH hat die Sachverhalte und Bewertungen daraufhin noch einmal überprüft. Wesentliche Sachverhaltsänderungen haben sich aus den Stellungnahmen auch für diese Punkte nicht ergeben.
- ¹⁵ Dass der Zeitraum für die Prüfung des Entwurfs der Prüfungsmitteilung zu kurz war, teilt der SRH nicht. Der Entwurf der Prüfungsmitteilung hat detailliert die jeweiligen Fundstellen in den Akten des SMS, der SAB und des Zuwendungsempfängers angegeben, um die Überprüfung zeitlich und sachlich zu erleichtern. Der SRH hat wichtige Aktenbestandteile (z. B. E-Mails, Auszüge aus Verwendungsnachweisen), d. h. die entscheidenden Quellen, direkt in die Prüfungsmitteilung kopiert und eine Vielzahl von Fußnoten mit Quellenangaben versehen. Deshalb wurde eine Seitenzahl von über 250 Seiten zuzüglich diverser Anlagen erreicht. Darüber hinaus wurden alle Förderentscheidungen direkt im SMS im zuständigen Fachreferat getroffen. Der SRH ging davon aus, dass die Überprüfung zumindest der eigenen Förderentscheidungen innerhalb von rd. 3 Monaten möglich sein sollte.

Parallel wurde die Prüfungsmitteilung und auch der Entwurf an die SAB übersandt, damit die Einzelfälle schnellstmöglich betrachtet werden konnten.

- 16 Das SMS hat in seinen Stellungnahmen ergänzend betont, dass folgende Rahmenbedingungen bei der Bewertung des vorgefundenen Förderverfahrens zu beachten seien:
- 17 Das SMS begründete die erheblichen Feststellungen mit dem Zusammentreffen des Neuaufbaus eines Geschäftsbereichs mit einer eigenen Staatsministerin im SMS und der Flüchtlingskrise 2015, die neue und zeitnahe Antworten erforderte: *„Diesem Geschäftsbereich wurden das Referat Integration des SMS mit zwei Sachbearbeitern, einem Referenten sowie einem Referatsleiter sowie Teile des vorherigen Referats Familie und Gleichstellung zugeordnet. Die Stabsstelle Demokratieförderung, zuständig für die Förderung nach der Richtlinie Weltoffenes Sachsen, war ab Februar 2015 mit einem Referenten und später auch zwei Sachbearbeitern besetzt. [...] Die personelle Ausstattung des GB SMGI war gemessen an Größe und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung unzureichend und verbesserte sich nur schrittweise und zeitverzögert. Daher konnten auch rein kapazitiv Änderungen und Ergänzungen der RL IM nur zeitverzögert vorgenommen werden.“*
- 18 In der Stellungnahme zum Sonderbericht (Anlage 5) hat das SMS die Ausgangssituation ebenso erläutert.
- 19 Bezüglich der Verantwortlichkeiten innerhalb des Ressorts SMS war für das SMS wichtig herauszustellen, dass es von 2014 bis 2019 2 Geschäftsbereiche im SMS gab. Alle fachlichen Entscheidungen zur RL Integrative Maßnahmen wurden bis Ende 2019 im Geschäftsbereich der Ministerin für Gleichstellung und Integration (SMGI) im SMS getroffen. In der Prüfungsmitteilung und im Sonderbericht wird aus Gründen der Vereinfachung insbesondere wegen Abgrenzungsschwierigkeiten grundsätzlich die Bezeichnung „SMS“ genutzt und in der Regel nicht zwischen SMS und SMGI unterschieden.

4.3 Stellungnahme der SAB vom 4. Januar 2023 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung

- 20 Die SAB hat mit Schreiben vom 4. Januar 2023 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung genommen. Die Stellungnahme der SAB beinhaltet insbesondere folgende wesentliche Gesichtspunkte:
- 21 **1. Zuständigkeitsfragen**
Zur Feststellung, dass wesentliche Verfahrensabschnitte entgegen der Regelung in der RL Integrative Maßnahmen durch das SMS getroffen wurden, merkte die SAB an: *„Vor dem Hintergrund des Gegenstandes der Förderung und der damaligen öffentlichen Diskussion und der politischen Bedeutung dieser Förderung wurde von Beginn an festgelegt, dass das SMS die fachlich-politische Entscheidung über die Anträge trifft.“* Auch in anderen Richtlinien seien externe Fachstellen und Ministerien in den Vollzug eingebunden.
- 22 **2. Ausgestaltung des Förderverfahrens**
„Das vorgesehene Förderverfahren und die inhaltlich sehr offen gehaltenen Anforderungen und Förderbedingungen der Richtlinie wurden in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess mit dem zuständigen Ministerium konkretisiert. Die SAB hat als Bewilligungsstelle im Verlaufe der Umsetzung der Richtlinie immer wieder Gestaltungsmöglichkeiten vorgeschlagen, um das Verfahren entsprechend der SäHO umsetzen zu können.“
- 23 Die SAB sah keine Dokumentationsmängel darin, dass *„die SAB zur finalen Auswahlentscheidung keinen Ausdruck der Gesamtprojektliste (z. B. als pdf-Ausdruck) aktenkundig abgelegt hat und somit keinen unveränderlichen Entscheidungsstand dokumentiert hat. Die Gesamtprojektliste war ein elektronisches Arbeitsmittel, das jederzeit den aktuellen Stand wiedergeben sollte. Die schriftliche Dokumentation von Einzelentscheidungen stand nicht im Vordergrund.“*

24 **3. Verwendungsnachweisprüfung**

Die SAB führte die Prüfungsdauer auf Einzelfälle, vertiefte Prüfungen und vor allem die Unerfahrenheit der Zuwendungsempfänger zurück. „Hinzu kam die schwierige einzelfallbezogene Bewertung der Förderfähigkeit der zu prüfenden Ausgaben anhand der in der Richtlinie und in der Konzepterstellung offen formulierten Förderziele und ergänzenden Projektkriterien. Damit waren konkrete Projektinhalte, Aktivitäten und Tätigkeiten in den Einzelfällen nicht immer konkreten Ausgaben zuzuordnen.“

25 **4. Bestimmtheit der Zuwendungsbescheide**

Aus Sicht der SAB genügen die Zuwendungs- und Ablehnungsbescheide den verwaltungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen.

26 **5. Prüfung der Einzelfälle**

Die SAB stellte ein Prüferteam zusammen, welches die Prüfungsfeststellungen bei 6 Zuwendungsempfängern bis Ende Juni 2023 vertieft prüfen sollte (siehe auch Pkt. 4.6).

27 Den oben dargelegten Auffassungen zu den Punkten 1. bis 4. der SAB folgt der SRH nicht. Es wird auf die entsprechenden ausführlichen Darlegungen des SRH im Sonderbericht verwiesen.

4.4 Prüfungsmitteilung vom 12. Juli 2023

28 Der SRH hat die Stellungnahmen von SMS und SAB zum Entwurf der Prüfungsmitteilung ausgewertet und berücksichtigt. Die aus Sicht des SRH relevanten Punkte wurden bei der Erstellung der Prüfungsmitteilung eingearbeitet. Die Prüfungsmitteilung wurde dem SMS und der SAB am 13. Juli 2023 mit der Bitte übergeben, nun zu den Folgerungen bis zum 8. September 2023 Stellung zu nehmen. Die Prüfungsmitteilung wurde weiterhin dem SMF gemäß § 96 Abs. 2 SÄHO sowie der SK gemäß § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO übersandt.

4.5 Stellungnahme des SMS vom 30. August 2023 zur Prüfungsmitteilung

29 In der Stellungnahme des SMS vom 30. August 2023 teilte das SMS dem SRH Folgendes mit:

30 1. Die Innenrevision des SMS wurde durch die Staatsministerin am 16. März 2023 beauftragt, die Prüfungsmitteilung des SRH „im Hinblick auf die Einhaltung des geltenden Verwaltungsrechts und der Verfahrensregelungen“ erneut zu prüfen. „Prüfungsgegenstand ist der in der vorläufigen Prüfungsmitteilung des Sächsischen Rechnungshofs dargestellte und vom Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt als richtig anerkannte Sachverhalt.“ Die Ergebnisse wurden in einem SMS-internen Bericht vom 6. Juni 2023 niedergeschrieben. Die Zusammenfassung in einem Vermerk vom 23. August 2023 wurde der Staatsministerin über die Abteilungsleitung 1 zur Kenntnis gegeben. Darin wurden die Feststellungen des SRH im Wesentlichen – mit Ausnahme der Problematik der Befangenheit sowie der politischen Neutralitätspflicht – bestätigt. Der Bericht enthielt im Wesentlichen folgende Bewertungen:

31 a) Fachliche Bewertung

„Im Ergebnis ist der **Bewertung des Sächsischen Rechnungshofs zur Rechtswidrigkeit des gesamten Förderverfahrens zuzustimmen.**⁴ Bei allen Verfahrensschritten ist erhebliches rechtswidriges Verhalten festzustellen. Die Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofs legen den Schluss nahe, dass die Rechtsvorschriften zum Haushalts-, Verwaltungsverfahrens-, Förderverfahrens-, Vergabe- und Steuerrecht wenig bzw. keine Beachtung fanden und die betreffenden Vorschriften wohl weitgehend nicht bekannt waren. Aufgrund der in der Förderkonzeption zum Ausdruck kommenden unklaren Zielsetzung des Förderprogramms, der nicht tragfähigen und praktisch wahrscheinlich auch nicht rechtssicher umsetzbaren Förderrichtlinie und einer die Rechtsvorschriften missachtenden Verwaltung habe sich eine Förderlandschaft im Bereich der integrativen Maßnahmen in Sachsen ergeben, die nur begrenzt wirksam ist und zu einem maßgebend von Trägern gesteuerten Zuwendungssystem geführt hat.“

⁴ Hervorhebungen wie im Original (Vermerk der Innenrevision vom 23. August 2023).

32 b) Befangenheitsregelungen

„Die vom Sächsischen Rechnungshof vorgetragene Bedenken hinsichtlich einer möglichen Befangenheit von Herrn [...] bei der Beauftragung von Aufgaben in Bereichen, in denen er früher tätig gewesen ist und in die er noch enge Verbindungen unterhält, sind nicht überzeugend und zurückzuweisen.“ „In Rechtsprechung und Literatur werden zum Beispiel Partei- und Gewerkschaftsangehörigkeit unstrittig als unbedenklich angesehen. Desgleichen ist eine frühere Tätigkeit in den infrage stehenden Bereichen unbedenklich.“

33 Dennoch wurde am 8. August 2023 eine Folgeverfügung durch die Staatsministerin erlassen, welche die Zuständigkeit für Hausleitungsvorlagen der betreffenden Richtlinien ändert, um die Besorgnis der Befangenheit nicht aufkommen zu lassen.

34 c) Politische Neutralitätspflicht

„Die Innenrevision hat die Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofs zu der politischen Neutralitätspflicht zum Anlass genommen, die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze der politischen Neutralitätspflicht in einem Dokument darzustellen und der Hausleitung zur Kenntnis zu geben. Das Dokument [„Hinweise zum Grundsatz der politischen Neutralitätspflicht vom 7. Juni 2023“] ist in das Intranet des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt eingestellt worden. Es ist beabsichtigt, den Trägern der demokratischen Bildung noch Hinweise in Bezug auf die Beachtung des Grundsatzes der politischen Neutralität zu geben.“

35 Unabhängig davon ging die Innenrevision davon aus, dass nach Auffassung des SRH *„ein Verstoß gegen den Grundsatz der politischen Neutralität bereits dann vorliegt, wenn der Staat seine finanziellen Ressourcen (Zuwendungen) nutzt, um politisch nahestehende Zuwendungsempfänger bei deren politischer Arbeit zu unterstützen.“* Dieser Auffassung widerspricht die Innenrevision und führt aus, dass sich der Grundsatz der politischen Neutralität *„aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien entwickelt hat“ und damit „jede Einwirkung von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einzelner am politischen Wettbewerb teilnehmender Parteien“ ausschließt. [...] „Die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Organe, vor allem die der Regierung, dient der Erhaltung des Grundkonsenses im demokratischen Gemeinwesen und steht der Regierung als integraler Bestandteil der Kompetenz zur Staatsleitung zu.“*

36 *„Die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen, die die freie politische Willensbildung der Bürger schützen sollen, dürfen auch über das Instrument der „Auslagerung“ auf freie Träger nicht außer Kraft gesetzt werden. Deshalb müssen die bei den direkt wirkenden staatlichen Maßnahmen formulierten Maßgaben der staatlichen Neutralität/Sachlichkeit auf indirekt wirkende staatliche Maßnahmen, die eine finanzielle Förderung an private Dritte beinhalten, in gleicher Weise beachtet werden. Das gilt einerseits für die freien Träger selbst, die Fördermittel in Anspruch nehmen können. Es muss andererseits aber auch mit Blick auf diejenigen Personen Wirkung entfalten, denen die Angebote zugutekommen sollen. Eine einseitige, parteiische oder unausgewogene Förderung von Bildungsangeboten, also nicht neutrale bzw. an unsachlichen Kriterien ausgerichtete Förderung, beeinflusst im Ergebnis die Möglichkeit der politischen Willensbildung ebenso; hier besteht ein enger Zusammenhang.“*

37 *Die im Rahmen der Richtlinie Integrative Maßnahmen geförderten Projekte hatten ausschließlich integrationspolitische Zielsetzungen. Insoweit hat es keine einseitige, parteiische oder unausgewogene Förderung von Bildungsangeboten gegeben.*

38 *Eine in diesem Zusammenhang möglicherweise bestehende indirekte Einflussnahme ist nicht vom Grundsatz der politischen Neutralität umfasst. In der einschlägigen Rechtsprechung, insbesondere der Verfassungsgerichte, wird nicht ansatzweise davon ausgegangen, dass eine indirekte Einflussnahme oder ein mögliches „Näheverhältnis“ bereits eine Verletzung des Grundsatzes der politischen Neutralität darstellt. Vielmehr steht die Rechtsprechung den Regierungsmitgliedern (selbstverständlich) zu, bestimmte politische Konzepte und Vorstellungen öffentlichkeitswirksam zu unterstützen und Maßnahmen in von der Regierung geförderten Projekten zu loben.“*

39 d) Pflichtwidriges Verhalten

„Das Verwaltungshandeln des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt und der Sächsischen Aufbaubank zeugt davon, dass eine nicht unerhebliche Unsicherheit über die Zielsetzung und Durchführung der Richtlinie Integrative Maßnahmen bestand. Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass das Jahr 2015 von der Flüchtlingskrise geprägt war und rasch Lösungsansätze für die neue Lage benötigt wurden. Dementsprechend ist die Richtlinie wohl ohne ausreichende Vorbereitung geschrieben und erlassen worden. Mit der Durchführung des komplexen Förderverfahrens auf der Grundlage der Richtlinie Integrative Maßnahmen wurden weitgehend Personen ohne ausreichende Verwaltungsausbildung beauftragt. Die personelle Ausstattung des Geschäftsbereichs war wahrscheinlich gemessen an Größe und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung unzureichend und verbesserte sich nur schrittweise und zeitverzögert.

40 *Diese Umstände erklären jedoch nicht den Umfang und die Schwere der Rechtsverstöße durch das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Sächsische Aufbaubank. Rechtsvorschriften haben nur punktuell Beachtung gefunden. Für den Fall, dass aus bestimmten Gründen eine Abweichung von (Verwaltungs-) Vorschriften geboten war, hätte dazu eine tragfähige Begründung in die Verfahrensakte genommen werden müssen. Da dies mehr oder weniger nicht erfolgt ist, wird der Eindruck von willkürlichem Verwaltungshandeln vermittelt. Die rechtsfehlerhafte Zielsetzung und Durchführung der vom Staatsministerium der Finanzen, vom Kabinett und vom Sächsischen Rechnungshof gebilligten Richtlinie Integrative Maßnahmen haben dazu geführt, dass die integrationspolitischen Maßnahmen nicht in einem zufriedenstellenden Umfang wirksam waren und sich, wie der Sächsische Rechnungshof es ausdrückt, eine sich immer weiter verstärkende selbstbezogene Akteurslandschaft gebildet hat und diese es nach den Prüfungsergebnissen den Zuwendungsempfängern teilweise wohl ermöglicht hat, Finanzvermögen anzuhäufen. Trotz mehrerer Hinweise darauf ist vonseiten des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht dagegen gesteuert worden.“*

41 e) Strafrechtliche Bewertung

Nach vertiefter Prüfung von Einzelfällen durch die SAB soll entschieden werden, ob neben der am 25. August 2023 erfolgten Anzeige weitere Anzeigen bei der Staatsanwaltschaft erforderlich sind.

42 2. Die Innenrevision hat bereits 2021/2022 eine Gefährdungs- und Risikoanalyse (Schwerpunkt Korruption) u. a. auch in diesem Förderreferat mit dem Ergebnis vorgenommen, dass eine starke Gefährdung nicht gegeben ist und für die Prüffelder Förderung und externe Zusammenarbeit eine mittlere Gefährdung festzustellen ist. Vom zentralen Förderreferat wurden am 2. Juni 2021 Hinweise für die künftige Ausgestaltung des Antragsverfahrens in Förderrichtlinien erteilt.

43 3. Das SMS teilte weiterhin mit, zu Folgerungen des SRH bereits Maßnahmen ergriffen zu haben:

- Die durch den SRH geforderte ausreichende Qualifizierung des betreffenden Personals wurde bereits durchgeführt bzw. eingeleitet. Weiterhin wurden bereits seit 2021 Personalveränderungen im Fachreferat vorgenommen. Am 1. August 2023 wurde die externe Prüfung von disziplinarischen Maßnahmen beauftragt.
- Seit Sommer 2022 läuft der Prozess einer umfassenden Richtlinien-Novellierung.
- Der Beauftragte für den Haushalt des SMS hat die Haushaltsmittel für das Haushaltsjahr 2023 mit Maßgaben zur Prüfung der Zuverlässigkeit der Träger durch die SAB erteilt.
- Bereits am 21. April 2023 hat das SMS einen internen Erlass über „Ausnahmen und Abweichungen von Förderrichtlinien im Fördervollzug“ (Stand 1. Mai 2023) veröffentlicht.
- Am 21. Juni 2023 haben SMS und SAB eine Änderungsvereinbarung geschlossen, nach der die SAB ab dem Stichtag 31. Juli 2023 die alleinige Funktion der Bewilligungsstelle übernimmt.
- Am 6. Juni 2023 wurden die Antragsteller über das Verfahren zum Stichtag 31. Juli 2023 sowie wesentliche Bewertungskriterien informiert.

4.6 Stellungnahme der SAB vom 5. September 2023 zur Prüfungsmitteilung

44 Die SAB hat in ihrer Stellungnahme vom 5. September 2023 insbesondere auf Folgendes hingewiesen:

1. Die SAB hat unmittelbar nach Vorlage des Entwurfs der Prüfungsmitteilung den laufenden Bewilligungsprozess geändert und ein Maßnahmenpaket entwickelt. Sie verwendet bereits seit dem Antragsstichtag 31. Juli 2022 zusätzliche Antragsvordrucke für Erklärungen zur Geschäftsführung, Einnahmen und Projektabgrenzungen, eine Eingruppierungsmatrix sowie ein überarbeitetes Prüfkonzept vor Bewilligung. *„Dieses beinhaltet: zusätzliche Anforderungen an die ordnungsgemäße Geschäftsführung der Zuwendungsempfänger, Erarbeitung eines zusätzlichen Vordruckes sowie einem passenden Prüfkonzept, welches vor Bewilligung die Prüfungen in den Bereichen der persönlichen und finanziellen Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers, der ordnungsgemäßen Geschäftsführung, der inhaltlichen und finanziellen Abgrenzung der Maßnahme und des Besserstellungsverbot ausweitet.“*
2. Zum Antragsstichtag 31. Juli 2023 nahm die SAB allein die Bewertung der Maßnahmen vor. *„Das SMS gibt der SAB Kriterien vor, die so konkret gefasst sind, dass sie im Rahmen der von der SAB vorzunehmenden fachlichen Subsumtion zu eindeutigen Ergebnissen führen.“*
3. Für die 6 Einzelfälle, in denen die SAB die Prüfungsfeststellungen überprüfen will, wurde ein Prüfplan aufgestellt und derzeit, voraussichtlich bis Ende 2023, umgesetzt.
4. Sie verweist darauf, dass der Fördervollzug nicht ausschließlich durch die SAB allein erfolgen muss.
5. Sie sieht in der bisherigen Verfahrensweise, bei dem das SMS wesentliche Entscheidungen getroffen hat, keinen Ermessensnichtgebrauch ihrerseits.
6. Es hätte stets einzelfallbezogene Begründungen für Ablehnungsbescheide gegeben.

4.7 Stellungnahme des SMS vom 27. Oktober 2023 zum Entwurf des Sonderberichtes

45 Der Entwurf des Sonderberichtes wurde dem SMS zur Stellungnahme übersandt. Das SMS erkennt auch unter Zuhilfenahme eines KPMG-Gutachtens die Prüfungsfeststellungen des SRH in weiten Teilen an. Es macht geltend, dass den Feststellungen im Laufe des Jahres 2023 weitgehend abgeholfen wurde. Der SRH nimmt dies zur Kenntnis und behält sich vor, das Verwaltungsverfahren zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu prüfen. Die Stellungnahme des SMS vom 27. Oktober 2023 ist als Anlage 5 diesem Bericht beigefügt. Im Sonderbericht wird an den Stellen, wo es der SRH für erforderlich hält, auf die Stellungnahme des SMS zum Sonderbericht Bezug genommen.

4.8 Aktuelle Richtlinienovellierung

46 Das SMS hat in seinen Stellungnahmen mehrfach auf die laufende Richtlinienovellierung verwiesen. Der Entwurf der novellierten RL Integrative Maßnahmen einschließlich der neuen Förderkonzeption wurden dem SRH am 18./20. Oktober 2023 zur Anhörung nach § 103 Abs. 1 i. V. m. § 44 Abs. 1 Satz 4 SäHO übersandt. Danach muss der SRH sein Einvernehmen zu Regelungen erteilen, die den Verwendungsnachweis und die Prüfung des SRH betreffen. Dies betrifft für den geprüften Teil 1 der bisherigen RL Integrative Maßnahmen lediglich die Frist für die Vorlage des Verwendungsnachweises, die von den Regelungen der VwV zu § 44 SäHO abweicht. Zu allen anderen Regelungen in der Förderrichtlinie wird der SRH nur angehört.

47 Mit Schreiben vom 30. Oktober 2023 hat der SRH gegenüber dem SMS zur novellierten Richtlinie Stellung genommen. Zur abweichenden Regelung zur Vorlage des Verwendungsnachweises hat der SRH sein Einvernehmen erteilt. Sonstige einvernehmenspflichtige Regelungen enthielt die Richtlinie zu dem ehemaligen Teil 1 nicht. Unabhängig vom erteilten Einvernehmen zum Verwendungsnachweis hat der SRH ein In-Kraft-Setzen der Richtlinie nicht empfohlen, da das SMS die in seiner zur Prüfungsmitteilung ergangenen Stellungnahme vom 30. August 2023 angekündigte fachliche Konkretisierung der Richtlinie nicht umgesetzt hat. Der Richtlinienentwurf bleibt weiterhin zu unbestimmt und stellt damit keinen ordnungsgemäßen Fördervollzug sicher. Die Stellungnahme des SRH zur novellierten Richtlinie ist als Anlage 4 diesem Bericht beigefügt.

48 In Kenntnis dieser Stellungnahme des Rechnungshofs hat das Kabinett am 14. November 2023 die Richtlinie mit geringfügigen Änderungen gegenüber der dem SRH vorgelegten Fassung beschlossen.⁵ Auf die Pressemitteilung des SMS vom 14. November 2023 wird verwiesen.

⁵ Mitgeteilt vom SMS per E-Mail am 15. November 2023.

5 Erwiderung des SRH

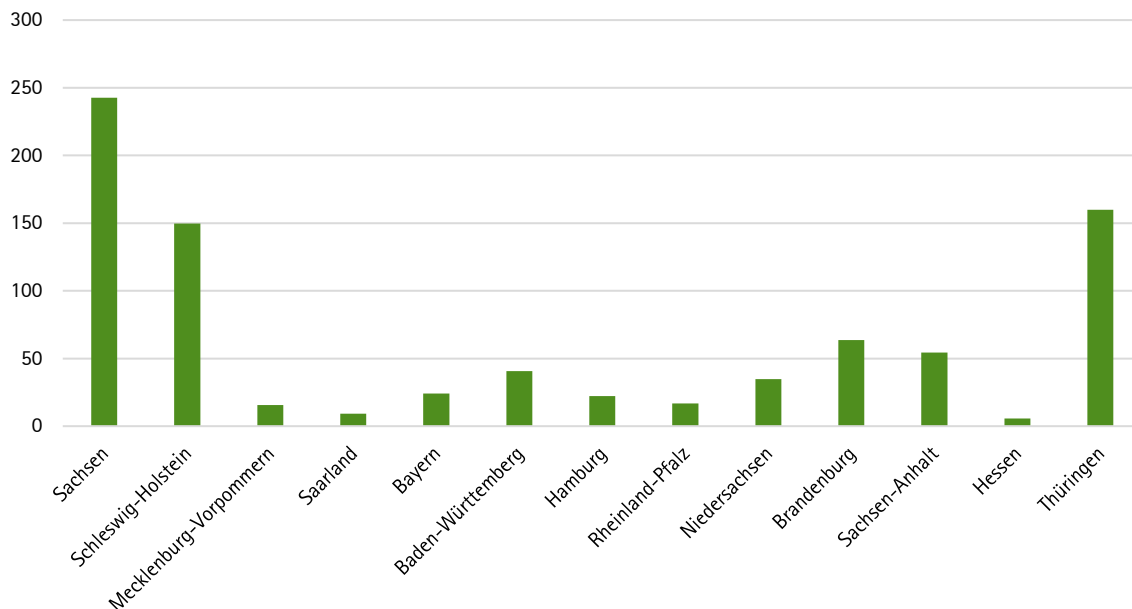
- 49 Der SRH hält an seiner Auffassung zu den Befangenheitstatbeständen/Interessenkollisionen und zur staatlichen/politischen Neutralität fest und verweist dazu auf die in diesem Sonderbericht ausführlichen Darstellungen der Sachverhalte und der Rechtsauffassungen. Die vom SMS in den Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung und zum Sonderbericht dazu vorgetragenen Ausführungen geben den Sachverhalt und die Rechtsauffassung des SRH nach unserer Auffassung nicht erschöpfend wieder. Dazu wird vor allem auf die Pkt. 8 und 18 verwiesen. Der SRH nimmt zur Kenntnis, dass das SMS umfangreiche personelle Veränderungen vorgenommen hat.
- 50 Ein in der Stellungnahme zum Sonderbericht angesprochenes Einstellen oder Aussetzen der Förderung hat der SRH in der Prüfungsmitteilung vom 12. Juli 2023 nicht gefordert. Der SRH hat es in seiner Prüfungsmitteilung für geboten gehalten, „die Grundlage der Bewilligung ab dem nächsten Bewilligungszeitraum umfassend“ zu ändern. Dringendsten Änderungsbedarf sah und sieht der SRH bei der fachlichen Steuerung und der zielgerichteten Projektauswahl.
- 51 Der SRH kann die durch das SMS und die SAB eingeleiteten Maßnahmen zur Änderung des Förderverfahrens für die Richtlinie Integrative Maßnahmen noch nicht abschließend bewerten. Der SRH ist nicht in den aktuellen Fördervollzug involviert. Bei den vom SMS in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung und zum Sonderbericht beschriebenen Maßnahmen handelt es sich um erste Schritte und Absichtserklärungen, deren Verankerung und Wirkung im Vollzug abzuwarten bleibt. Jedoch kann der SRH erste vorläufige Einschätzungen zu einzelnen Maßnahmen und zur Veränderung des Förderprozesses als Ganzes nachfolgend geben:
- 52 Der SRH sieht derzeit, dass zentrale Mängel des Förderverfahrens noch nicht grundsätzlich behoben sind. Die überarbeitete Richtlinie und das Förderkonzept sind in ihrem derzeitigen Stand (16. November 2023) weiterhin unbestimmt und bilden dadurch keine ausreichende Grundlage für eine konkrete, zielgerichtete und überprüfbare fachliche Steuerung der Projekte. Es wird dazu auf die Stellungnahme des SRH in Anlage 4 verwiesen. Inwieweit neue Rankingkriterien zur Auswahl der Projekte ausreichend fachlich geeignet und objektiv sind, bleibt ebenfalls abzuwarten. Die Kriterien aus dem veröffentlichten Förderaufruf des SMS zum Stichtag 31. Juli 2023 und im Förderkonzept (Stand 20. Oktober 2023) entsprechen nicht den notwendigen Anforderungen.
- 53 Der SRH begrüßt die von der Innenrevision und vom zentralen Förderreferat des SMS initiierte Überprüfung und Verbesserung des SMS-internen Verwaltungsverfahrens (einschl. der Korruptionsprävention). Hier wurden – wie oben aufgeführt – erste wichtige Schritte, z. B. Hinweisblätter und Verfahrensempfehlungen, erarbeitet und bekannt gegeben. Jedoch müssen die als bereits bekannt anzunehmenden Vorschriften und Hinweisblätter auch in der täglichen Praxis über alle Hierarchieebenen angewendet und gelebt werden. So ist es nicht ausreichend, wenn im Intranet gute und fundierte Ausführungen, z. B. zur Beachtung der staatlichen Neutralität oder zur Erstellung von Förderrichtlinien und Rankingkriterien eingestellt sind, diese aber bei der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung durch das SMS und die SAB nicht herangezogen werden.
- 54 Ergänzt werden diese Maßnahmen durch eingeleitete – überwiegend formale – Maßnahmen der SAB, die spürbare Auswirkungen auf das Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren und die Zuwendungsempfänger haben. Inwieweit diese notwendig, geeignet und zielführend sind, bleibt abzuwarten. Eine vorläufige Bewertung einzelner Maßnahmen der SAB ist in den nachfolgenden Abschnitten des Sonderberichtes jeweils am Ende kurz dargestellt; jedoch nicht Kern des Sonderberichtes.
- 55 Derzeit ist die Tendenz zu erkennen, dass das Förderverfahren zwar in seinen formalen und rechtlichen Teilen verbessert und gestärkt wird. Jedoch wird weiterhin die Konkretisierung der inhaltlich-materiellen Fragestellungen, die auf die konkreten Projektinhalte und Projektzwecke zielen, vermieden. Ohne hinreichend bestimmte passgenaue Projekte, die die Integrationsprozesse und die Zugewanderten nachhaltig und konkret unterstützen, laufen die durch die SAB eingeleiteten Änderungen ins Leere, bleiben ziellos und erhöhen nur den Verwaltungsaufwand für den Zuwendungsempfänger und die SAB. Die eigenständige Durchführung der Bewilligungs- und Auswahlentscheidung durch die SAB kann nur zu sachgerechten Förderentscheidungen führen, insoweit das SMS ein vollziehbares und klares Fachkonzept mittels Richtlinie, Auswahlkriterien und Förderkonzeption erstellt.

- ⁵⁶ Die Einleitung bzw. die Prüfung von disziplinarrechtlichen Maßnahmen ist bei der vorgefundenen Schwere und Menge der Rechtsverstöße nachvollziehbar.
- ⁵⁷ Der SRH erwartet, dass die SAB die Ergebnisse ihrer Prüfungen – vor allem der unter 3. in Pkt. 4.6 benannten Einzelfälle – dem SRH zeitnah vorlegt. Der SRH bedauert, dass die ursprüngliche zeitliche Zielstellung (30. Juni 2023) durch die SAB nicht gehalten werden konnte und damit keine entsprechenden Prüfungsergebnisse in diesen Sonderbericht einfließen konnten.

6 Haushaltsmittel: Mittelvolumen im Bundesvergleich sehr hoch

- ⁵⁸ Die Förderlandschaft und die Finanzvolumina für den Bereich Migration und Integration haben sich in ganz Deutschland in den letzten Jahren – vor allem seit den sprunghaft angestiegenen Flüchtlingszahlen ab dem Jahr 2015 – stark erhöht. Bund und Länder stellten enorme Finanzmittel bereit. Der SRH hat eine Länderumfrage unter den Rechnungshöfen durchgeführt. Aus insgesamt 12 Bundesländern wurden die angeforderten Daten übermittelt und anschließend durch den SRH ausgewertet.
- ⁵⁹ Der Freistaat Sachsen investierte gegenüber anderen Bundesländern deutlich mehr in die Bereiche Flüchtlingssozialarbeit sowie Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund. Bereits beim absoluten Volumen der bereitgestellten Mittel lag Sachsen an Platz 2 hinter Baden-Württemberg. Je Ausländer stellte Sachsen im Ländervergleich⁶ die meisten Landesmittel (ohne gesetzliche Pflichtleistungen⁷) zur Verfügung:

Abbildung 1: Landesmittel ohne gesetzliche Verpflichtungsleistung je Ausländer im Jahr 2019 (€)



Quelle: Umfrage unter den Rechnungshöfen.

- ⁶⁰ Das Haushaltsvolumen stieg für den Teil 1 der RL Integrative Maßnahmen vom Jahr 2017 von jährlich 9,5 Mio. € (Ist) auf 15,5 Mio. € (Ist) im Jahr 2022. Insgesamt wurden von 2017 bis 2022 rd. 58 Mio. € verausgabt.

⁶ Eigene Berechnung: Landesmittel ohne gesetzliche Verpflichtungsleistungen im Verhältnis zu der Anzahl der ausländischen Bevölkerung nach dem Ausländerzentralregister pro Bundesland. Quelle: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-bundeslaender-jahre.html> (zuletzt geöffnet am 18. Juni 2021).

⁷ Zu den gesetzlichen Verpflichtungsleistungen zählt z. B. § 44 AsylG, wonach u. a. die Länder verpflichtet sind, für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten. Gemäß Sächsischem Flüchtlingsaufnahmegesetz erstattet der Freistaat Sachsen den Landkreisen und Kreisfreien Städten für den im Rahmen der Aufnahme und Unterbringung der Ausländer entstandenen Aufwand eine Erstattungspauschale (§ 10a Abs. 1 SächsFlüAG).

⁶¹ Die Verwaltungskosten für den Richtlinienvollzug stiegen ebenfalls kontinuierlich an. So entwickelte sich die Stückpauschale je Bewilligung für die SAB von 1.300 € im Jahre 2015/2016 auf 6.400 € im Jahre 2020. Die Erhöhungen begründete die SAB mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand, der sich insbesondere aus den heterogenen Antragstellern und Projektmaßnahmen und dem hohen Abstimmungsbedarf mit den Zuwendungsempfängern und dem SMS ergebe. Innerhalb der Prüfung des SRH haben sich die von der SAB aufgeführten Gründe als nachvollziehbar erwiesen.

7 Beantragte Fördermaßnahmen

⁶² Die Antrags- und Bewilligungszahlen sowie das Bewilligungsvolumen stellen sich seit dem Jahr 2015 wie folgt dar:

Übersicht 1: Antrags- und Bewilligungszahlen von 2015 bis 2021

Haushaltsjahr	Anzahl Anträge	Anzahl Bewilligungen	Bewilligungsvolumen €	Anzahl der Ablehnungen	Ablehnungsquote %
2015	305	134	5.526.033,32	171	56
2016	304	179	9.812.155,91	125	41
2017	273	151	13.443.489,49	122	45
2018	243	168	10.668.007,35	75	31
2019	227	160	14.251.522,46	67	30
2020	189	101	11.225.629,17	88	47
2021*	37	29	1.155.061,93	8	22
Gesamt (ohne 2021)	1.541	893	64.926.837,70	648	42

Quelle: Eigene Auswertung des SRH.

Hinweis: * nur Stichtag 31. Januar 2021.

⁶³ Im Zeitraum 2015 bis 2019 gingen somit regelmäßig über 200 Anträge pro Jahr ein.

7.1 Projektinhalte und Projektanzahl ungesteuert

⁶⁴ Die Ablehnungen von im Durchschnitt jährlich über 100 Anträgen verursachten sowohl beim Antragsteller als auch auf Seiten der Verwaltung erheblichen und unnötigen Verwaltungsaufwand und verlängerten darüber hinaus auch die Prüfzeiten für die bewilligungsfähigen Projekte. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und zur Schaffung einer realistischen Erwartungshaltung bei den Zuwendungsbewerbern hätten die regelmäßigen Überzeichnungen des Förderprogrammes hinreichender Anlass sein müssen, geeignete fachliche Vorkehrungen zur quantitativen Projekt- und Antragssteuerung zu treffen. Stattdessen sieht das SMS die hohe Anzahl an Anträgen als Bedarfsindikator.⁸ Aus Sicht des SRH ist die hohe Anzahl der Anträge jedoch kein kausaler Indikator für objektive Förderbedarfe, sondern auch Folge einer voraussetzungslosen Richtlinie, die einen thematisch breiten Projektmarkt mit hoher Nachfrage erzeugt.

7.2 Unklare Ziele und Zwecke der Richtlinie

⁶⁵ Laut Internetseite des SMS lag der Fokus des Teils 1 der Richtlinie auf Projekten, die den Dialog und das Zusammenleben zwischen Zugewanderten und einheimischer Bevölkerung aufbauen beziehungsweise stärken. Projektträger waren hauptsächlich gemeinnützige Träger, Vereine und Verbände, kommunale Gebietskörperschaften und Träger der freien Wohlfahrtspflege.

⁶⁶ Die Richtlinie beschreibt als Förderzweck bzw. Ziel des Förderbereichs, „zur gleichberechtigten Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens beizutragen und „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu geben“. Weiterhin folgt: „Gefördert werden Maßnahmen, die der Integration von Personen mit Migrationshintergrund und ihrer selbstbestimmten und aktiven Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, der interkulturellen Öffnung in Organisationen sowie dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und dem Abbau von Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit dienen.“ In der Folge werden 8 Fördergegenstände aufgeführt.⁹

⁸ Vgl. Artikel der Süddeutschen Zeitung, „Köpping: Steigender Bedarf an Integrationsprojekten“ vom 30. August 2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/migration-dresden-koeppling-steigender-bedarf-an-integrationsprojekten-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200830-99-362131> (zuletzt geöffnet am 28. März 2022).

⁹ 1. Maßnahmen zur Verbesserung der Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund;
2. Maßnahmen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt von Personen mit und ohne Migrationshintergrund fördern;
3. Information, Beratung und Unterstützung von Personen mit Migrationshintergrund, insbesondere von Asylsuchenden und Flüchtlingen;

⁶⁷ Das auf der Internetseite formulierte Ziel findet sich nicht in der Richtlinie wieder und wird durch die Ausführungen in der Richtlinie vollständig geöffnet. Sowohl die Ziele bzw. Zwecke der Richtlinie als auch die 8 Fördergegenstände aus Teil 1 der Richtlinie sind so allgemein gehalten, dass dadurch keine Steuerung und Begrenzung von Themen und Inhalten erfolgen konnte. Sachlogische Folge bei der gegebenen Vielzahl von Trägern war eine ebenso große Bandbreite an Themen und Vorhaben. Die ungesteuerte thematische wie auch regionale Verteilung und Zergliederung der Projekte wird durch den SRH kritisch gesehen. Projekte sind auf Basis von Bedarfs- und Situationsanalysen inhaltlich und regional zu steuern.

7.3 Hohe Diversität von Inhalten und Projektträgern

⁶⁸ Nach der durch das SMS in Auftrag gegebenen HeLP-Studie¹⁰ gibt es im Bereich Migration/Integration rd. 500 Akteure im Freistaat Sachsen. Diese Vielzahl und Vielfalt von Akteuren bildete sich bei der Anzahl der Antragstellungen, der inhaltlichen Projektbreite sowie Organisationsgröße der Akteure ab.

⁶⁹ Es gab nicht wenige Zuwendungsempfänger, die erstmals eine Förderung beantragt haben und auch erstmals aufgrund der Zuwendung die Möglichkeit zur Anstellung von Mitarbeitern bekamen. Demgegenüber standen Antragsteller, die erfahrene Fördermittelempfänger sind.

⁷⁰ Neben der Trägerdiversität waren die gestellten Anträge ebenso geprägt von einer äußerst hohen inhaltlichen Projektvielfalt. Thematisch waren nahezu alle Politikfelder vertreten. Die Projekte bezogen sich auf die Bereiche Kultur, Freizeit, politische Bildung, Gesundheit, Weiterbildung und Qualifizierung, interkulturelle Öffnung, vorschulische Bildung, Arbeitsmarkt, Ehrenamt, Diskriminierung, Rassismus, Geschlechterverhalten und -rollen, Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie auf Forschungsvorhaben. Auffällig war, dass eine Vielzahl der Projekte, Vorhaben bzw. Teilvorhaben aus Tätigkeiten wie Beratung, Vernetzung, Information, Schulungen und Aufklärung (häufig von Nichtzugewanderten) bestand. Ein Großteil der diesbezüglichen Veranstaltungen wurde mit anderen Zuwendungsempfängern oder Akteuren durchgeführt. Es wird dazu auf Pkt. 17.2 ff. verwiesen.

⁷¹ Dem Gedanken folgend, dass Integration ein zweiseitiger Prozess ist, sollten die Zielgruppen bzw. Adressaten der durch die Förderrichtlinie initiierten Projekte nicht nur Migranten und Flüchtlinge, sondern auch die Mehrheitsgesellschaft im Allgemeinen sein. In der Bewilligungspraxis erschienen jedoch gerade solche Projekte und Vorhaben unterrepräsentiert, die Mehrheits- und Minderheitsgesellschaft gleichzeitig ansprechen und eine lebendige Interaktion anregen.

⁷² Die beantragten Mittelvolumina waren ebenfalls – von wenigen tausend Euro bis zu mehreren hunderttausend Euro pro Antrag – sehr breit gefächert.

Folgerung 1

⁷³ Fördergegenstände sind entsprechend eines im Förderkonzept belegten Bedarfes so zu bestimmen, dass Maßnahmen eine Wirksamkeit im Freistaat Sachsen entfalten und Zuwendungsempfänger ihre Projektanträge qualitativ und quantitativ danach ausrichten können.

⁷⁴ Die Förderrichtlinie ist umfassend zu überarbeiten. Es sind dabei vor allem die Förderziele, Förderzwecke, Fördergegenstände und Vorhabenkategorien zu konkretisieren.

4. Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung von Organisationen;

5. Maßnahmen zur Unterstützung und Stärkung demokratischer und integrationsfördernder Migrantenselbstorganisationen;

6. Maßnahmen zur Errichtung und Unterstützung eines sächsischen Landesnetzwerkes demokratischer und integrationsfördernder Migrantenselbstorganisationen;

7. Wissenschaftliche Begleitung von neuen Handlungsansätzen im Integrationsbereich mit dem Ziel, deren Wirksamkeit einzuschätzen und den Transfer innovativer Ansätze zu ermöglichen;

8. Besondere Modellvorhaben nach Förderbekanntmachung des Geschäftsbereichs Gleichstellung und Integration des Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz.

¹⁰ SMS Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration (Hrsg.): HeLP-Studie Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven ehrenamtlicher Integrationsarbeit in Sachsen, 2017. https://www.willkommen.sachsen.de/download/HeLP-Studie_Studienbericht_05.09.2017.pdf (zuletzt geöffnet am 16. März 2021).

- 75 In der Stellungnahme des SMS vom 30. August 2023 hat das SMS ausgeführt, dass es die Auffassung des SRH teilt, dass das bestehende Förderkonzept nicht den aktuellen Anforderungen als solches genügt. Das Förderkonzept wurde überarbeitet und dem SRH in einem ersten Entwurf am 17. Juli 2023 vorab übersandt. Der SRH hat am 18. bzw. 20. Oktober 2023 das überarbeitete Förderkonzept und den Entwurf der Richtlinie zur Richtlinienanhörung nach § 103 Abs. 1 SÄHO erhalten.
- 76 Das Förderkonzept entspricht jedoch weiterhin nicht den Anforderungen an ein Förderkonzept. Die vom SMS dem Kabinett vorgelegte und am 14. November 2023 beschlossene Richtlinie genügt ebenso nicht den Anforderungen nach Anlage 7 zu § 44 SÄHO und bleibt zu unbestimmt (siehe Pkt. 19).

7.4 Unklare Projektinhalte: Bewilligungsreife ungenügend

- 77 Vom Sinn und Zweck des Förderantrags her muss der Antrag die zur Beurteilung der Notwendigkeit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Die Projektbeschreibung und der Finanzierungsplan sind somit die Grundlage für die Festlegung des Zuwendungszwecks und damit auch Grundlage für die Prüfung der Erreichung des Zuwendungszwecks und für die Erfolgskontrolle. Projektbeschreibung und Finanzierungsplan bilden eine Einheit. Aus der Projektbeschreibung und dem Mengengerüst ist der Finanzbedarf kausal abzuleiten. Details richten sich nach einzelnen zuwendungsrechtlichen Bedingungen der VwV zu § 44 SÄHO sowie zusätzlich nach der erforderlichen Notwendigkeit im Einzelfall. Wichtig ist daher eine hinreichend differenzierte Beschreibung des Vorhabens einschließlich messbarer Zielgrößen sowie des Sach- und Personalaufwandes (fachliches Mengengerüst). Fehlen wichtige Antragsinformationen, sind diese mit erneutem Verwaltungsaufwand nachzufordern oder es ist nach Aktenlage zu entscheiden.
- 78 Die Inhalte und Angaben in den Zuwendungsanträgen reichten häufig nicht aus, um die Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben zu prüfen sowie den Zuwendungszweck zu bestimmen. Viele - vor allem die volumenmäßig hohen - Projekte bestanden aus einer Vielzahl von Teilprojekten, die in keinem direkten und kausalen Zusammenhang standen und oftmals auch nahezu alle möglichen Vereinsaufgaben abdeckten. Gerade bei diesen Projekten zeigte sich der Mangel besonders. Die Projektbeschreibungen und Konzepte waren in der Regel ausführlich, jedoch wenig fokussierend auf den Zweck und die Wirkung des Vorhabens und - teilweise trotz ihrer Ausführlichkeit - wenig spezifisch und unvollständig, so dass kein umfassendes und konkretes Bild zum Projekt aus den Antragsunterlagen hervorging. Die Projekte wurden oftmals mit allgemeinen Begrifflichkeiten und sehr offen beschrieben. Breite und Tiefe der Projekte wurden in der Regel offengelassen. Angaben zum Projektinhalt waren auch in sich widersprüchlich. Es wird beispielhaft auf Pkt. 18.5 und 21 verwiesen.
- 79 Die fachlichen Mengengerüste waren meist nicht ausreichend untersetzt und von Antrag zu Antrag sehr unterschiedlich. Zwischen dem fachlichen Mengengerüst, dem Zweck des Vorhabens sowie dem Finanzierungsplan gab es eine ungenügende Zuordnung. Volumenmäßig kleine und auf eine ganz konkrete Maßnahme konzentrierte Projekte waren im Antrag tendenziell klarer beschrieben.

Beispiele für unklare Projektinhalte

- 80 Eine Vielzahl der beantragten Veranstaltungen, wie z. B. Fortbildungen, Beratungen, Netzwerktreffen und Arbeitstreffen, waren ungenügend untersetzt und hatten oftmals keinen ausreichenden Planungsstand. Häufig fehlten Anzahl, Umfang und Grobinhalt der Veranstaltungen. Ebenso fehlten regelmäßig die konkrete Zielgruppe, der Bedarf sowie die Beschreibung der Ausgangssituation. Ein beispielhafter Antrag führte den Projektinhalt als Kurzbeschreibung wie folgt aus:

„Das Projekt hat seinen Schwerpunkt in der Bildung von Strukturen, die von Unterstützer_innen, Pat_innen, Wohlfahrtsverbänden, Asylinitiativen, Flüchtlingsrat, Migrantenselbstorganisationen, Kommunalpolitik und -verwaltung genutzt werden können. Es handelt sich um ein Projekt der einzelfallbezogenen Hilfe für geflüchtete Menschen. Es richtet sich primär an Multiplikator_innen und empowert Menschen, die sich solidarisch mit Geflüchteten erklären und ihnen Unterstützung anbieten. Im Jahr [...] werden in mindestens fünf sächsischen Landkreisen Unterstützer_innen angeboten und dafür Multiplikator_innen dafür ausgebildet.“

81 Ein anderer Antrag zur Beratung von Asylsuchenden enthielt folgende Formulierung:

*„Nachdem wir ein Beratungs- und Anlaufstelle [...] erfolgreich iniiert haben, möchten wir das Projekt neben dem aufgebauten Angebot der Beratung, Information und Begleitung von [...] Geflüchteten vor allem in Hinblick auf die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund weiterentwickeln. Einerseits geht es uns dabei um ein Empowerment von [...] Geflüchteten und Migrant*innen, gleichzeitig um eine Sensibilisierung der Community für die Problemlagen [...] Geflüchteter und um die Aufklärungsarbeit [...] für die allgemeine Gruppe der Geflüchteten.“¹¹*

82 Auch in den Abrechnungen war es schwer, die konkreten Projektinhalte sofort zu erkennen. Oft ließ sich der konkrete Projektinhalt erst mittels vertiefter Prüfung von Projektunterlagen des Trägers ermitteln. Dabei zeigte sich wiederholt, dass nicht alle Veranstaltungen auf die Zweckzwecke zugeschnitten waren, sondern alle Themenbereiche rund um Flucht, Migration, Integration, Gewalt und Diskriminierung betrafen und sich oftmals eher am aktuellen gesellschaftlichen und politischen Diskurs orientierten.

83 Besonders kritikwürdig waren die unkonkreten Angaben zu „Netzwerken“ und „Netzwerktreffen“ zu bewerten. Die Netzwerkakteure wurden in der Regel nicht konkret benannt, ebenso nicht Grund und Ziel der Treffen. Es war weiterhin nicht ersichtlich, ob diese Treffen in einem Zusammenhang mit dem Zweckzweck standen oder das Interesse der Vereine an einem regelmäßigen Austausch mit im gleichen Tätigkeitsbereich agierenden Vereinen abdeckten und somit auch ohne Förderung stattgefunden hätten.

84 In den Anträgen wurden weiterhin überwiegend die Sicht, die Ziele und die Wünsche der Antragsteller abgefragt. Konkrete Pflichtangaben zur konkreten Umschreibung der Maßnahme, zur Erreichung der Förderziele und die Erfüllung der Zweckvoraussetzungen fehlten. Außerdem wurden eben nicht alle zwingenden Angaben abgefragt, die als Rankingkriterien in die Beurteilung der Förderwürdigkeit einfließen.

7.5 Notwendigkeit der Konkretisierung und Priorisierung von Projektinhalten

85 Der SRH sieht die dringende Notwendigkeit, Projektinhalte zu konkretisieren. Es ist klar auszuführen, wer z. B. beraten wird und zu welchen Themen. Begriffe wie Strukturen, Netzwerke, Multiplikator, Unterstützer usw. sind eindeutig zu beschreiben. Die Vielzahl von Teilprojekten, in welche die Projekte gegliedert sind, sollten reduziert und vom Umfang her bestimmt werden.

86 Es bedarf weiterhin Ausführungen und Begründungen, welche konkrete integrative Wirkung erreicht wird bzw. erreicht werden soll. Die Zugewanderten und die konkrete Verbesserung ihrer Situation sollten konsequent in den Mittelpunkt gestellt werden. Allgemeine Ausführungen zu den Ursachen und Begründungen für die Projektinhalte, wie es gäbe „ein rassistisches Klima“ oder „Verwaltungen und Arbeitsstrukturen sind nicht ausreichend interkulturell geöffnet usw.“, werden nicht als ausreichend angesehen.

87 Wären die Inhalte der Anträge präziser und zielgerichteter, würde sich der derzeit erhebliche Verwaltungsaufwand sowohl für den Antragsteller als auch für die SAB und das SMS deutlich reduzieren. Es könnte eine sachgerechte Projektauswahl und auch die Prüfung von Doppelangeboten durchgeführt werden.

Folgerung 2

88 Um den Projektinhalt, die Angemessenheit und Notwendigkeit der Ausgaben prüfen zu können sowie den Zweck des Vorhabens zu bestimmen, bedarf es umfangreicher Präzisierungen und Ergänzungen der Vorgaben zu den Projektbeschreibungen und zum Finanzierungsplan. Es sind differenzierte Festlegungen für die Zweckfähigkeit von Projektinhalten und zweckfähigen Ausgaben vorzunehmen.

¹¹ Orthografie entspricht dem Original.

- ⁸⁹ Die SAB hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie die Anforderungen der Richtlinie in entsprechenden Antragsformularen und -informationen umsetzt und diese allen Antragstellern zur Verfügung stellt. „Im Vorgriff auf die umfassend überarbeitete Förderrichtlinie hat die SAB bereits ergänzende Antragsunterlagen eingeholt. Differenzierte Untersetzungen zum Ausgaben- und Finanzierungsplan werden bereits u. a. in Bezug auf die Personalausgaben angefordert. Dies ist für Honorarsätze durch die Orientierung an den Vorgaben für EU-Projekte möglich. Bei den Personalkosten findet die Eingruppierungsmatrix aus der RL Weltoffenes Sachsen seit 2023 Anwendung.“
- ⁹⁰ Der SRH kann die eingeleiteten Maßnahmen noch nicht abschließend bewerten. Jedoch sind die Präzisierung und Ergänzung der Vorgaben zu Projektbeschreibungen nur zielführend, wenn die Richtlinie entsprechende inhaltliche Vorgaben und Orientierungen gibt. Ohne eine hinreichend bestimmte Richtlinie laufen die durch die SAB eingeleiteten Änderungen ins Leere, bleiben ziellos und erhöhen nur den Verwaltungsaufwand für den Zuwendungsempfänger und die SAB. Die vom SMS ins Kabinett eingebrachte und vom Kabinett am 14. November 2023 beschlossene Richtlinie verfügt jedoch über keine ausreichende Präzisierung. Es bleibt abzuwarten, ob die SAB dennoch künftig die Projektinhalte zügig und zielgerichtet bewerten kann.

8 Besorgnis der Befangenheit und Interessenkollisionen

- ⁹¹ Die öffentliche Verwaltung muss jeden Anschein sachfremder Einflussnahme vermeiden, um die Integrität und Neutralität des Staates zu wahren. Fehlende Integrität und Unparteilichkeit staatlichen Handelns schädigen elementar das Vertrauen in Staatlichkeit und das Ansehen des öffentlichen Dienstes.
- ⁹² Integrität bedeutet, „dass in Deutschland jeder Beschäftigte im öffentlichen Dienst rechtstreu, unbestechlich und objektiv Entscheidungen trifft“.¹² Als wesentliche Regelungen, die die Integrität und Objektivität der Verwaltung sicherstellen sollen, sind aus dem Verwaltungsrecht die Tatbestände der Befangenheit (§ 20 VwVfG) und der Besorgnis der Befangenheit (§ 21 VwVfG) relevant. Weiterhin ist auf die Regelungen der VwV Anti-Korruption und VwV Sponsoring des Freistaates Sachsen zu verweisen. All diese Normen haben zum Ziel, eine Vorteilsverschaffung bzw. den Anschein einer Vorteilsnahme für sich oder einen Dritten zu vermeiden.

8.1 Rechtslage nach § 21 VwVfG

- ⁹³ Nach § 21 VwVfG ist die Besorgnis der Befangenheit gerechtfertigt, wenn objektiv feststellbare Umstände vorliegen, die subjektiv vernünftigerweise geeignet sind, die Besorgnis zu begründen, dass der Amtsträger in der Sache nicht objektiv und unvoreingenommen entscheiden werde. Zum einen müssen also konkret benennbare Gründe für die Besorgnis vorliegen und damit deutlich mehr als nur bloße Behauptungen oder Befürchtungen der Beteiligten. Diese Gründe müssen auf einer rationalen Tatsachenbasis beruhen. Zum anderen genügt aber schon der „böse Schein“ der Parteilichkeit, wie ein objektiver Beobachter diesen einschätzen würde. Tatsächliche Befangenheit ist gemäß dem Wortlaut des § 21 VwVfG also nicht gefordert.
- ⁹⁴ Es müssen insoweit greifbare äußere Anhaltspunkte vorliegen. Beispiele für greifbare äußere Anhaltspunkte können belegte Freund- oder Feindschaft zu einem Verfahrensbeteiligten sein, vorzeitige Festlegung in einer bestimmten Rechtsauffassung, persönliche Interessiertheit des Bediensteten am Verfahrensausgang, offensichtliche Voreingenommenheit, unsachliche Äußerungen zur Sach- oder Rechtslage sowie ein wirtschaftliches, berufliches oder persönliches Interesse des Amtsträgers am Ausgang des Verwaltungsverfahrens. Nur Tatsachen, nicht bloße Vermutungen, begründen die Besorgnis einer Befangenheit. Die Gründe zur Besorgnis der Befangenheit können also sowohl in der Person desjenigen liegen, der tätig werden soll, als auch in der Art der Sachbehandlung, die erwartet wird. Lediglich subjektive Ahnungen oder Empfindungen reichen als innere Zustände ohne tatsächlichen Bezug ebenso wenig aus wie allgemeine Gründe, zum Beispiel Staats- oder Religionszugehörigkeit, Herkunft, Berufsstand, Ausbildung usw., um eine hinreichende Besorgnis zu rechtfertigen. Nach diesen Grundsätzen begründet die Mitgliedschaft in derselben Partei allein keinen Grund zur Besorgnis der Befangenheit.¹³ Es müssen Umstände hinzutreten, die über das allgemeine Verhältnis hinaus eine stärkere Ausrichtung oder Bindung des Entscheidungsträgers erkennen lassen.

¹² BMI, Integrität der Verwaltung: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/integritaet-der-verwaltung-node.html> (zuletzt geöffnet am 10. Juli 2023).

¹³ Vgl. Huck, Müller/Huck, 3. Auflage 2020, VwVfG § 21, Rn. 5b., Vgl. auch Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023.

- ⁹⁵ Die Nichtbeachtung des § 21 VwVfG hat die Fehlerhaftigkeit¹⁴ des Verwaltungsaktes zur Rechtsfolge.¹⁵ Während Rechtsfolge des § 20 VwVfG (Ausgeschlossene Personen) ein Mitwirkungsverbot des betroffenen Amtsträgers im jeweiligen Verwaltungsverfahren qua Gesetzes ist, ist bei § 21 VwVfG (Besorgnis der Befangenheit) zunächst ein Prüfverfahren innerhalb der Behörde einzuleiten. Das Ergebnis dieses Prüfverfahrens kann dann die Anordnung der Behörde sein, dass der betroffene Amtsträger nicht länger am Verwaltungsverfahren mitwirken darf.¹⁶ Unmittelbare Anwendung finden §§ 20 und 21 VwVfG innerhalb eines Verwaltungsverfahrens i. S. d. § 9 VwVfG. Dabei muss ein weiter Maßstab angelegt werden, d. h. umfasst sind auch solche Verfahren, die gegenüber dem eigentlichen Verwaltungsverfahren Aufsichtsfunktion besitzen.¹⁷
- ⁹⁶ Der SRH hat verschiedene Sachverhalte vorgefunden, die Zweifel an unparteilichen Entscheidungen und integren Verfahren und Strukturen im SMS aufkommen lassen (siehe nachfolgenden Pkt. 8.2). Hierbei handelt es sich um Sachverhalte, die die o. a. Besorgnis der Befangenheit nach § 21 VwVfG betreffen.

8.2 Verfahrensausschluss eines Entscheidungsträgers aufgrund der Besorgnis der Befangenheiten nach § 21 VwVfG: Prüfung und Dokumentation nicht ordnungsgemäß

- ⁹⁷ Ein wesentlicher Entscheidungsträger war (aufgrund einer Selbstanzeige) nach § 21 VwVfG vom Mitwirken am Verwaltungsverfahren zur Umsetzung des Förderprogrammes wegen der Besorgnis der Befangenheit – aufgrund einer Nähe zu einem Zuwendungsempfänger – ausgeschlossen. Dies wurde erstmalig im Jahre 2015 durch die damals zuständige Staatssekretärin im SMS schriftlich verfügt. Die Verfügung wurde in den Jahren 2020 und 2021 in sprachlich und inhaltlich geänderter Form wiederholt erlassen und auch im Geschäftsverteilungsplan des SMS abgebildet. Weiterhin wurde im Jahr 2015 verfügt, dass eine Delegation auf untere Hierarchieebenen im eigenen Weisungsbereich nicht ausreichend ist. Es wurden Vorlagepflichten sowie Schlusszeichnungen durch andere Personen angeregt und verfügt.
- ⁹⁸ Zum Mitwirkungsverbot des betreffenden Entscheidungsträgers gab es insgesamt somit 3 Erlasse aus den Jahren 2015, 2020 und 2021. Die Erlasse waren ohne erkennbaren Grund unterschiedlich formuliert. Die dem SRH zu den Erlassen vorgelegten Unterlagen zeigten deutliche Dokumentations- und Verfahrensmängel. Es fehlte an einer klaren Sachverhaltsdarstellung und einem grundsätzlichen Vermerk zur rechtlichen Bewertung der Sachverhalte. Gespräche und Rücksprachen sowie angekündigte weitere Erlasse und Schreiben fehlten oder wurden dem SRH nicht vorgelegt. Der betreffende Entscheidungsträger hat selbst in einer E-Mail im Jahr 2015 an die zuständige Staatssekretärin darauf hingewiesen, dass angesichts der „zahlreichen und jetzt vermehrten Förderprogramme [...] mit entsprechenden Mitwirkungsverboten bei persönlichen Verbindungen, Verwandtschaftsverhältnissen, Mitgliedschaften u. ä. zu reagieren ist.“ Eine entsprechende E-Mail an die Mitarbeiter sollte der Staatssekretärin zur Kenntnis gegeben werden. Ob es diese Information an die Mitarbeiter gab, ist dem SRH nicht bekannt. Der vorgefundene Schriftverkehr war insgesamt lückenhaft.
- ⁹⁹ Angesichts der Wichtigkeit für integrires Verhalten der Verwaltungen zeigen die vorgefundenen Sachverhalte keine ordnungs- und rechtmäßige Durchführung eines Verfahrensausschlusses innerhalb des SMS.

8.3 Mitwirkungen des Entscheidungsträgers am Verwaltungsverfahren: Sichtweise des SRH und des SMS

- ¹⁰⁰ Der betroffene Entscheidungsträger hat aus Sicht des SRH trotz angezeigtem Näheverhältnis und Verfahrensausschluss aktiv und kontinuierlich am bzw. an den Verwaltungsverfahren des Förderprogrammes integrative Maßnahmen mitgewirkt und eine Vielzahl von grundsätzlichen und einzelfallbezogenen Entscheidungen getroffen. Darunter waren auch Entscheidungen, die den in Rede stehenden Verein mittelbar und unmittelbar betrafen und unterstützten.

¹⁴ Unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles, insbesondere bei einer offensichtlichen Parteilichkeit der getroffenen Entscheidung, auch die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes: Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2023, § 44 VwVfG, Rn. 179.

¹⁵ Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2023, § 44 VwVfG, Rn. 179.

¹⁶ Pautsch/Hoffmann, Kommentar-VwVfG, 2. Auflage 2021, § 20 VwVfG, Rn. 9.

¹⁷ Pautsch/Hoffmann, Kommentar-VwVfG, 2. Auflage 2021, § 20 VwVfG, Rn. 14.

- 101 Das SMS hat gegenüber dem SRH in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 19. Januar 2023 die Besorgnis der Befangenheit bzgl. des betreffenden Vereins auch für die RL Integrative Maßnahmen bestätigt; jedoch eine andere Auffassung zu nachstehenden Punkten vertreten,
- (a) auf was konkret sich der Verfahrensausschluss (auf den konkreten Förderfall des Vereins oder auf alle weiteren Entscheidungen) bezieht und
 - (b) was ein Verwaltungsverfahren bzw. eine Beteiligung am Verwaltungsverfahren bedeutet.
 - (c) Das SMS behauptet, dass der SRH eine Beteiligung des vom Verfahrensausschluss betroffenen Entscheidungsträgers am Verwaltungsverfahren des Vereins nicht nachweisen konnte.
 - (d) Weiterhin vertritt das SMS die Auffassung, dass der betreffende Verein „keinen eigenständigen Fördermitelantrag gestellt“ hat, sondern „lediglich die Ko-Finanzierung eines vom Bund geförderten Projektes“ erhielt.
- 102 Der SRH vertritt zu diesen Punkten auch weiterhin folgende andere Auffassung:
- 103 Zu (a): Die Wortlaute der verschiedenen Erlasse zum Verfahrensausschluss waren zwar unterschiedlich, bezogen sich jedoch jeweils auf das gesamte Förderprogramm, z. B.: „Keine Einbindung in die unmittelbare Entscheidungsfindung zu Förderangelegenheiten „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ (RL WOS) durch Herrn [...]. Gleiches gilt für alle anderen Förderprogramme und Fördermaßnahmen, in dem die [Name des Vereins] Fördermitelantragsteller bzw. -empfänger ist. Vorlagen dazu sind ohne Beteiligung des Herrn [...], unter Mitzeichnung des Förderreferats [...], der für die Abteilung [...] zuständigen Staatssekretärin vorzulegen.“ (Geschäftsverteilungsplan SMS Stand 1. September 2020). Im Erlass aus dem Jahr 2021 wird ebenso von „Förderverfahren, an den sich der Verein beteiligt“ gesprochen. Im Übrigen erfolgten die in der Verfügung geforderten Mitzeichnungen des Förderreferats nach den vom SRH vorgefundenen Dokumentationen eben nicht.
- 104 Zu (b) und (c): Nach dem Wortlaut des § 9 VwVfG ist ein Verwaltungsverfahren die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörde, die auf Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist. Dazu gehören alle Maßnahmen, die die Stellung der Betroffenen ändern und die Sachentscheidung beeinflussen.¹⁸ Es liegt eine dokumentierte Praxis vor, die zeigt, dass die Entscheidungen des vom Verfahrensausschluss betroffenen Entscheidungsträgers unmittelbare und mittelbare Wirkungen auf die Förderbedingungen und Sachentscheidungen bezüglich des betreffenden Vereins hatten (siehe dazu nachfolgender Pkt. 8.4). Genau dieser tatsächliche und potentielle Einfluss ist bei Näheverhältnissen zu verhindern. Es war sachgerecht, den Entscheidungsträger vom gesamten Förderverfahren auszuschließen, weil ihm auch alle anderen Entscheidungen im Förderverfahren sowohl zu den grundsätzlichen Fragen als auch zu allen Einzelfällen oblagen, z. B. zum Ranking der Einzelfälle, zu den Nachrückern und zur Höhe des Budgets. Diese Entscheidungen hatten alle unmittelbar und mittelbar Einfluss auf die Förderung des betreffenden Vereins.
- 105 In seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 bestreitet das SMS weiterhin eine Beteiligung an der Einzelfallentscheidung, bestätigt jedoch, dass „es [...] überhaupt nur eine für mehrere Förderprogramme getroffene allgemeine Leitungsentscheidung gegeben [hat], die auch den von der Lebensgefährtin von Herrn [...] geführten Verein betraf.“ Genau diese aus Sicht des SMS als allgemeine Leitungsentscheidung bezeichnete Entscheidung ist aus Sicht des SRH eine Beteiligung am Verwaltungsverfahren, da sie die Höhe der Fördersumme direkt beeinflusst hatte und deutlich erhöhte (siehe Pkt. 8.4). Darüber hinaus war diese Entscheidung aus Sicht des SRH zuwendungsrechtlich nicht zulässig und wurde ohne erkennbare Rechts- und Sachprüfung getroffen. Weiterhin war die Gruppe der betreffenden Träger für die RL Integrative Maßnahmen verglichen mit den Gesamtantragszahlen relativ klein.
- 106 Kritikwürdig ist auch, dass die Information, dass der betreffende Entscheidungsträger die Entscheidung getroffen hatte, dem SRH erst auf konkrete Nachfrage im Jahr 2021 mitgeteilt wurde. Das zeigt beispielhaft, dass dem SRH nicht von Anfang an alle Informationen vorgelegt wurden. Eine Akte oder Belege dazu, wie genau, wann und warum die Entscheidung getroffen wurde, legte das SMS dem SRH nicht vor. Die o. a. Mitteilung der Innenrevision vom 30. August 2023 enthielt nun weitere neue Informationen, nämlich, dass es sich um eine allgemeine Leitungsentscheidung handelte, welche auch für die RL WOS galt. Nachweise wurden dazu nicht übergeben. Aus den dem SRH vorliegenden Unterlagen ist ersichtlich, dass es sich um 10 nicht nachvollziehbare konkrete

¹⁸ Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, München 2000, 7. überarbeitete Auflage, Rn. 11 ff. zu § 9.

Einzelfallentscheidungen (einschließlich des betreffenden Vereins) handelte, die nicht ausschließlich Kofinanzierungsprojekte betrafen. Die Ausführungen des SMS sind somit nicht schlüssig.

- 107 Wie unter Pkt. 8.4 aufgeführt, lag aus Sicht des SRH eine Beteiligung in dem Sinne vor, dass seine Entscheidungen auf die Höhe und das „Ob“ der Förderung Einfluss hatten. Unabhängig davon trägt das Argument eines fehlenden Nachweises bei einem Verwaltungsverfahren, das gerade auf eine Nachweisbarkeit und Dokumentation zum Teil verzichtet und hauptsächlich informell durchgeführt wurde, nicht. Das Nichtvorhandensein einer direkten, auf den Verein bezogenen schriftlichen Einzelentscheidung beweist eben keine Nichtmitwirkung.
- 108 Zu (d): Die Auffassung des SMS, dass es keinen Förderantrag des Vereins gab, widerspricht der dem SRH vorliegenden Aktenlage und kann insofern nicht nachvollzogen werden. Es gab 4 konkrete aktenkundige Fördermittelanträge und Bewilligungsbescheide, wovon der SRH einen konkret geprüft hat (siehe dazu Pkt. 8.4).

8.4 Konkreter Förderfall: Mängel und Einflussmöglichkeiten im Bewilligungsverfahren

- 109 Der betreffende Zuwendungsempfänger, der in einem Näheverhältnis zu dem o. a. Entscheidungsbefugten steht, erhielt zwischen 2016 und 2019 rd. 71,9 T€ Fördermittel aus der RL Integrative Maßnahmen für Projekte i. H. v. rd. 403,3 T€ (förderfähige Ausgaben). Der SRH hat für einen dieser Förderfälle die Akten der SAB und des SMS geprüft.
- 110 Alle beantragten Mittel waren für Projekte der RL Integrative Maßnahmen, die im konkreten Fall als Kofinanzierung bzw. Ersatz für Eigenmittel (i. H. v. 20 %) für eine Bundesförderung dienten. Der Antrag/die Anträge unterlagen dem Förderverfahren der Richtlinie (des Teil 1) und durchlief/en auch das übliche Bewilligungs- und Rankingverfahren. Die SAB bewilligte die Anträge und Änderungsanträge jeweils nach Rücksprache und Genehmigung durch das SMS mit entsprechenden Zuwendungsbescheiden.
- 111 Aus Sicht des SRH waren bei der Bewilligung des Antrages bzw. der durchgeführten Verwaltungspraxis folgende Punkte kritikwürdig, die auch eine Besserstellung darstellten und die Besorgnis der Befangenheit der am Entscheidungsprozess (weiteren) Beteiligten rechtfertigten:
- Das Ergebnis der Förderentscheidung stand im Vorfeld fest. Aus der Akte ist zu entnehmen, dass eine Förderung durch das SMS von vornherein beabsichtigt war und zwischen SMS und dem Zuwendungsempfänger gemeinsam ein Vorgehen zur Förderung in Verbindung mit einer Bundesförderung teilweise detailliert abgestimmt wurde.
 - Nach Angaben des SMS wurde die grundlegende abweichende Verwaltungspraxis für die Kofinanzierungsprojekte mit eben diesem betreffenden Träger, der einer der ersten Antragsteller im Bereich der Kofinanzierungsprojekte war, gemeinsam ausgestaltet. Das SMS führte dazu u. a. in der Stellungnahme der Innenrevision vom 19. Januar 2023 aus: *„Das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt entschloss sich deshalb, für diese Projekte eine abweichende Verwaltungspraxis auszuarbeiten und einzuführen. Der Ausgestaltungsprozess der Verwaltungspraxis fand - so nach Aktenlage - unter der Beteiligung der ersten Antragsteller (wie des Vereins [...]), der Bewilligungsbehörden, den federführenden Bundesministerien und dem Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt statt. [...] Die Abstimmungen zur letztendlichen Bewilligung fanden stets im Einvernehmen mit den Bewilligungsstellen und den Antragstellern (ohne Beteiligung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt) statt.“* Das bedeutet, dass der betreffende Träger, welcher in einem Näheverhältnis zu Entscheidungsträgern im SMS stand, die Möglichkeit hatte, die eigenen Förderbedingungen und -entscheidungen zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Umgekehrt hat das SMS zugelassen, dass es seine Entscheidungen zu Gunsten des Antragstellers ausrichten kann. Das sind aus Sicht des SRH sich begünstigende Strukturen. Das Zuwendungsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren und kein gemeinsamer Aushandlungsprozess zwischen Antragsteller und Behörde, sondern ist ausschließlich durch die Behörde anhand sich aus der Förderrichtlinie oder der gebildeten Verwaltungspraxis ergebenden objektiven Kriterien unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes durchzuführen. Dies hat ersichtlich nicht stattgefunden.
In allen Abstimmungen war nach Aktenlage das SMS maßgeblich beteiligt.

- Der Träger erhielt (durch die Kofinanzierung i. H. v. 20 %) insgesamt für sein Projekt eine 100 %-Förderung und musste keinen Eigenanteil aufbringen. Es handelte sich damit im Ergebnis um eine Vollfinanzierung aus öffentlichen Fördermitteln, welche rechtlich einer erhöhten Begründungs- und Darlegungspflicht unterliegt. Dieser Pflicht wurde nicht nachgekommen (siehe Pkt. 13.5).
 - Zudem traf auch der ausgeschlossene Entscheidungsträger, der in dem angezeigten Näheverhältnis zum Träger stand, Entscheidungen, welche direkten Einfluss auf diesen Einzelfall hatten: Er traf die (Leistungs-)Entscheidung, dass Kofinanzierungsprojekte von der für den Förderzeitraum 2018 verfügbaren allgemeinen Kürzung von 15 % ausgenommen werden. Dies hat das SMS in einem Schreiben vom März 2021 gegenüber dem SRH bestätigt.
 - Personalausgaben wurden ohne gesonderte Begründung der Notwendigkeit oberhalb der Vergütungsgruppe E 9 anerkannt, da die Bundesrichtlinie keine Einschränkung vorsah. In den Personalausgaben waren auch Personalausgaben für den antragstellenden Projektleiter enthalten, welcher im Projekt mitarbeitete. Dem E-Mail-Verkehr zwischen dem Projektleiter und dem SMS waren Anhaltspunkte zu entnehmen, die die Besorgnis der Befangenheit eines weiteren für diesen Förderfall Entscheidungsbefugten aufkommen ließ.
 - Die Entscheidung im SMS hat - nach dokumentierter Aktenlage - die zuständige Referatsleitung getroffen. Nach einem Erlass der Staatssekretärin aus dem Jahre 2015 hätte auch die Referatsleitung vom Verwaltungsverfahren ausgeschlossen werden sollen, weil diese dem o. a. ausgeschlossenen Entscheidungsträger direkt unterstand. Dies erfolgte nicht.
 - Prüfung von zuwendungsrechtlichen Kriterien, wie Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers, Angemessenheit der Ausgaben, aber auch eine fachliche Prüfung des Projektinhaltes hat nicht erkennbar stattgefunden.
 - Die Bepunktung im Ranking war insgesamt sehr wohlwollend und mindestens in einem Bewertungskriterium nicht korrekt.
 - Weiterhin ist es in einem hohen Maße kritikwürdig, dass o. a. Absprachen und Entscheidungen nicht oder nicht ausreichend dokumentiert wurden. Der Inhalt der mit dem Zuwendungsempfänger geführten Gespräche, Gesprächstermine und Gesprächspartner war nicht aktenkundig und blieb intransparent. Dies stellt einen Verstoß gegen die Dokumentationspflichten der Verwaltung dar. Etwaig vorhandene Unterlagen wurden dem SRH nicht zur Verfügung gestellt.
- ¹¹² Ob die für diesen Förderfall in den Akten dokumentierten Beteiligten und Zeichnungsbefugten auch die tatsächlichen Entscheidungsträger waren, kann - wie bei anderen Fällen auch - nicht abschließend nachvollzogen werden. Die Dokumentation des gesamten Förderverfahrens - vor allem auch der Einzelfallentscheidungen - war stark lückenhaft. Eine Vielzahl informeller nicht dokumentierter Absprachen schien die Regel zu sein. Vor diesem Hintergrund war es jederzeit möglich, dass der Entscheidungsträger auf das Bewilligungsverfahren eines auch im Näheverhältnis stehenden Antragstellers Einfluss nehmen konnten.

8.5 Besorgnis der Befangenheit: Ein weiterer Fall nicht angezeigt

- ¹¹³ Darüber hinaus lagen bezüglich des o. a. betreffenden Entscheidungsträgers weitere Sachverhalte vor, die geeignet waren, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung nach § 21 VwVfG zu rechtfertigen. Der betreffende Entscheidungsträger war (vor seiner Tätigkeit im Ministerium) Vorsitzender und Mitglied eines Zuwendungsempfängers. Nach § 21 Abs. 1 VwVfG hätte eine Selbstanzeige erfolgen müssen, was nach der dem SRH vorliegenden Aktenlage und den bisherigen Einlassungen des SMS nicht erfolgte. Die verpflichtende Selbstanzeige und Offenlegung hätte zu einem verwaltungsinternen Prüfverfahren führen müssen, welches durch die fehlende Selbstanzeige unterblieb.

114 Dem Entscheidungsträger oblag in Teilen weiterhin die Entscheidungsbefugnis über Zuwendungen an seinen (ehemaligen) Verein. Der SRH hat den vorliegenden Akten weiterhin Sachverhalte entnommen, die – im Vergleich zu anderen Antragstellern – Anhaltspunkte für eine Besserstellung des betreffenden Zuwendungsempfängers (siehe auch Pkt. 12.2) im Bewilligungsverfahren darstellen:

- Ohne sachliche Begründung wurde eine Ausnahme vom Regelfördersatz genehmigt
- Die Rankingpunkte können als zu hoch eingestuft werden
- Hohe Anzahl von Bewilligungen
- Oberflächliche und unkritische Prüfung der Anträge
- Fehlen von Unterlagen und Begründungen für eine begünstigende Ermessensentscheidung

115 In seinen Stellungnahmen vom 19. Januar 2023 und 30. August 2023 geht das SMS auf diesen Fall nicht ein. Es hätte klären müssen, warum eine Selbstanzeige und eine Prüfung nicht erfolgt ist und wer genau die o. a. begünstigenden Entscheidungen für diesen Verein getroffen hatte. Dass der betreffende Entscheidungsträger jederzeit auch Anweisungen im konkreten Verwaltungsverfahren für den Verein, in welchem er Vorstand war und evtl. noch Mitglied ist, treffen konnte, zeigt folgende Kopie der Rankingliste für diesen Verein:

Abbildung 2: Kopie der Rankingliste

Antrag	Antragssteller	Maßnahmenbezeichnung	Förderort	Gesamtkosten	Zuwendung insgesamt	Förder-satz	Fördervotum positiv / negativ	Punkte	Kategorie	Bemerkungen
		Stadtwweit agierendes Angebot der mobilen Kinder- und Jugendarbeit mit Flüchtlingen, fachliche Unterstützung bei der konzeptionellen Öffnung unter den Bedingungen migrationsbezogener Pluralität	Dresden	141.044,51		90,00%	positiv	15,5	4	Kosten auf 70 T€ Zuwendung/ gemäß Telefonat mit Herrn [REDACTED] am 22.01.2016 von Kat. 2 in Kat. 4 umsortierten

Quelle: Auszug der Rankingliste des SMS zum Antragsstichtag 1. Oktober 2015.

116 Das zeigt, dass der betreffenden Entscheidungsträger jederzeit auf das Verwaltungsverfahren von Einzelfällen sowie auch auf das von nahestehenden Trägern Einfluss nehmen konnte und es keine Strukturen und Regeln gab, die dies verhinderten.

8.6 Besorgnis der Befangenheit und Anschein der Parteilichkeit: Weitere potentielle Fälle nicht angezeigt und geprüft

117 Der SRH hat festgestellt, dass – unabhängig von den o. a. Fällen – weitere Förderentscheidungen sowohl im Rahmen von Näheverhältnissen und Beziehungsgeflechten getroffen wurden als auch der wiederholte Anschein entstand, dass sachfremde Erwägungen Einfluss auf die Entscheidungen hatten. Es entstand der grundlegende Eindruck, dass „man sich (zwischen einem Teil der Zuwendungsempfänger und entscheidungserheblichen Personen im SMS) kennt“ und sich auch interessenspolitisch nahesteht. Der SRH leitet dies aus folgenden Tatsachen zusammenfassend ab, die die Besorgnis der Befangenheit und Zweifel an der Unparteilichkeit von Entscheidungen aufkommen lassen:

- Bei den aus den Top 20 näher betrachteten 17 Zuwendungsempfängern lagen Anhaltspunkte für 6 politische und interessenspolitische Näheverhältnisse vor. Für weitere mindestens 4 vertieft geprüfte Zuwendungsempfänger (außerhalb der Top 20) sind dem SRH ebenfalls politische Näheverhältnisse aufgefallen. Das ist statistisch ungewöhnlich. Hierbei schien es über eine reine Mitgliedschaft in der gleichen Partei hinauszugehen. Es lagen Anhaltspunkte für aktive Bekanntschaften/Beziehungen bzw. gemeinsames politisches bzw. interessenspolitisches Tätigwerden vor. Dabei war weiterhin festzustellen, dass die Näheverhältnisse oft mit Besserstellungen im Antrags- und Bewertungsverfahren einhergingen.
- Wie in den Beispielen unter Pkt. 14.3, 14.4, 17.2.1, 21.2, 21.3 und 21.4 aufgeführt, schienen auch gegenseitige Unterstützungen im politischen Raum (auch in anderen Politikfeldern) nicht ohne Einfluss auf die Förderentscheidung zu sein. Es ließen sich immer wieder auch gemeinsame Interessenslagen identifizieren, die über das konkrete Projekt hinausgingen. Die Auseinandersetzung mit den Projektinhalten erschien jedoch nachrangig.

- Einzelne Zuwendungsempfänger hatten direkten Zugang zum SMS und zur Hausleitung und erfuhren eine exklusive Behandlung. Ihre Förderanträge wurden abweichend von der sonstigen Verwaltungspraxis detailliert im SMS teilweise unter Einbezug der Hausleitung bearbeitet. Aus dem teilweise stark vertraulichen Umgangston in den Unterlagen kann ebenfalls auf Näheverhältnisse geschlossen werden. Aus den diesbezüglichen Akten lassen sich noch weitere sachfremde Erwägungen („Förderung aus politischen Gründen“) erkennen. Es wird auf die Pkt. 18.5 und 21.3.4 verwiesen.
- Durch die Hausleitung wurden (öffentliche und interne) Vorfestlegungen und Parteinahmen zugunsten einzelner Antragsteller vorgenommen. Projekte wurden z. B. öffentlich durch die Staatsministerin als „wichtig und deutschlandweit vorbildlich“ und „von Anfang an begleitet“ bezeichnet, obwohl es bei diesen Projekten zu signifikanten Unregelmäßigkeiten kam bzw. diese unzulässig gefördert wurden. Bei solchen Äußerungen handelte es sich um einseitige Festlegungen in der Sache, die einer rechtlichen und sachlichen Prüfung nicht standhielten. Einseitige Festlegungen in der Sache, ohne dass der Sachverhalt hinreichend geklärt ist, sind als konkrete Tatsachen für eine Befangenheit nach § 21 VwVfG anzusehen (siehe Pkt. 8.1).¹⁹ Es wird dazu auf die Pkt. 14 und 21.3.4 ff. verwiesen. Überdies stellen sie eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Zuwendungsempfängern dar.

¹¹⁸ Zusammenfassend ist festzuhalten, dass durch die in dem Bewilligungsverfahren vorgefundenen Strukturen und Entscheidungen kein ordnungsgemäßes Verfahren gewährleistet war, welches eine Voreingenommenheit und Parteilichkeit zu Gunsten einzelner Zuwendungsempfänger und Projekte sowie die Einflussnahme durch Zuwendungsempfänger auf konkrete Verwaltungsentscheidungen auszuschließen vermochte.

¹¹⁹ In der Stellungnahme zum Sonderbericht führt das SMS aus, dass der SRH lediglich Vermutungen anstelle und nicht nachweisen kann, dass „man sich kenne“ und interessenpolitisch nahesteht. Der SRH hat dazu konkrete Anhaltspunkte und Sachverhalte in der Prüfungsmitteilung dargelegt. Im Sonderbericht wird dazu beispielhaft auf Pkt. 14.3.1, 17.2, 18.5, 18.6, 21.2 bis 21.4 verwiesen und auf die teilweise anderslautende Ausführungen des SMS unter Pkt. 8.8.

¹⁹ Kopp/Ramsauer zu § 21 R 5, Seite 355; Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. überarbeitete Auflage (München 2000).

8.7 Zusammenfassung

¹²⁰ Wird der vorgefundene Bewilligungs- und Entscheidungsprozess der RL Integrative Maßnahmen an den vom BMI/BKA²⁰ entwickelten Verhaltenskodizes sowie an den Warnsignalen für Korruption gemessen, ergibt sich eine deutliche Häufung von Anzeichen für nicht integriertes Verhalten:

Übersicht 2: Alarmindikatoren gemäß Regelungen zur Integrität des BMI/BKA

Dienststelleninterne Indikatoren	Fundstellen im Sonderbericht
a) Umgehen oder „Übersehen“ von Vorschriften; Häufung „kleiner Unregelmäßigkeiten“; Abweichungen zwischen tatsächlichem Vorgangsablauf und späterer Dokumentation;	z. B. Pkt. 8.4, 10.2, 10.4, 10.5, 14, 21
c) ungewöhnliche Entscheidungen ohne nachvollziehbare Begründung;	z. B. Pkt. 8.4, 11, 12, 13, 14, 18.5, 21
d) unterschiedliche Bewertungen und Entscheidungen bei Vorgängen mit gleichem Sachverhalt und verschiedenen antragstellenden Personen; Missbrauch von Ermessensspielräumen;	z. B. Pkt. 11, 12, 13, 14, 17.2.1, 18.5, 21
e) Erteilung von Genehmigungen (z. B. mit Befreiung von Auflagen) unter Umgehung anderer zuständiger Stellen;	z. B. Pkt. 14, 21.3, 21.4
f) gezielte Umgehung von Kontrollen, Abschottung einzelner Aufgabenbereiche;	z. B. Pkt. 10.4, 10.5, 14
g) Verheimlichen von Vorgängen;	z. B. Pkt. 8.4, 10.4, 10.5, 21.3
i) Parteinahme für bestimmte antragstellende oder bietende Personen;	z. B. Pkt. 8.5, 8.6, 14, 21
j) Verharmlosung des Sparsamkeitsprinzips;	z. B. Pkt. 9, 13.4, 13.5, 21
k) Versuche der Beeinflussung von Entscheidungen bei Aufgaben, die nicht zum eigenen Zuständigkeitsbereich gehören und bei denen Drittinteressen von Bedeutung sind;	z. B. Einflussnahme auf Widerspruchsverfahren der SAB (Pkt. 14.3); Bewilligungsentscheidung durch das SMS entgegen der Regelung in der RL
l) stillschweigende Duldung von Fehlverhalten, insbesondere bei rechtswidrigem Verhalten;	Fehlverhalten bzw. rechtswidriges Verhalten wurde nicht erkannt sowie praktiziert
m) fehlende oder unzureichende Vorgangskontrolle dort, wo sie besonders notwendig wäre; zu schwach ausgeprägte Dienst- und Fachaufsicht;	z. B. Pkt. 8.4, 10.4 ff.
n) Ausbleiben von Reaktionen auf Verdachtsmomente oder Vorkommnisse;	z. B. Pkt. 21
o) zu große Aufgabenkonzentration auf eine Person.	Es gab keine klare Zeichnungsregelung. Dadurch war es möglich, dass bestimmte Führungskräfte jederzeit unkontrolliert auch Einzelfallentscheidungen treffen konnten.
Indikatoren im Bereich der Außenkontakte	
a) auffallend entgegenkommende Behandlung von antragstellenden Personen;	z. B. Pkt. 8.4, 11.2, 13.1, 13.5, 14.3, 14.4
b) Bevorzugung beschränkter Ausschreibungen oder freihändiger Vergaben; auch Splitten von Aufträgen, um freihändige Vergaben zu ermöglichen; Vermeiden des Einholens von Vergleichsangeboten;	z. B. Pkt. 14.2, 20.2
i) „kumpelhafter“ Umgangston oder auffallende Nachgiebigkeit bei Verhandlungen mit Unternehmen.	z. B. Pkt. 8.4, 21.3

Quelle: Eigene Darstellung.

¹²¹ Vor dem Hintergrund seiner langjährigen Prüfpraxis in vielen Förderprogrammen stuft der SRH die Kumulation dieser Sachverhalte als besonders ungewöhnlich ein und sieht darin – in Verbindung mit den oben ausgeführten Sachverhalten nach § 21 VwVfG – die Entwicklung „korruptionsgefährdeter“ Strukturen (nach Ziffern II. und III. der VwV Anti-Korruption).

Folgerung 3

¹²² Es ist sicherzustellen, dass das Entscheidungsverfahren im SMS rechtlich und sachlich fundiert sowie unparteiisch durchgeführt wird. Sachverhalte, welche die Besorgnis der Befangenheit und Interessenkollisionen aufkommen lassen, sind offenzulegen und hinreichend aufzuklären. Betroffene Personen sind ggf. von Entscheidungsprozessen auszuschließen.

²⁰ Regelungen zur Integrität des BMI, August 2018, 3. Auflage, Seite 23 ff.

8.8 Stellungnahmen des SMS: Keine Mängel im Verfahren erkennbar

- ¹²³ Mit Schreiben vom 19. Januar 2023 nahm die durch die Staatsministerin beauftragte Innenrevision zu dem Entwurf der Prüfmitteilung des SRH und den darin enthaltenen Vorwürfen wegen „politischer Einflussnahme“ u. a. im Hinblick auf Fragen zur Befangenheit und Besorgnis der Befangenheit (§§ 20, 21 VwVfG) einzelner Bediensteter des SMS Stellung.
- ¹²⁴ In der Stellungnahme der Innenrevision vom 10. Januar 2023 wird ausgeführt, dass das SMS keine Mängel im Verfahren und im Verhalten einzelner Personen sieht. Es hätten zwar Näheverhältnisse vorgelegen, jedoch seien keine Entscheidungen im Rahmen von Näheverhältnissen und Konstellationen getroffen worden, die die Besorgnis der Befangenheit rechtfertigen würden. Auch ein Handlungsbedarf werde nicht erkannt. Im Gegenteil, es wird durch das SMS positiv bewertet, dass es Näheverhältnisse gab:

„Es ist nicht als problematisch anzusehen, dass ... nun für den Bereich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund politische Verantwortung trägt, in dem er früher über mehrere Jahre ehrenamtlich tätig gewesen und mit Einrichtungen aus diesem Bereich eng verbunden war. Vielmehr ist es als vorteilhaft einzuschätzen, dass Herr Staatssekretär ... in diesem Bereich nicht unerhebliche praktische Erfahrungen gesammelt hat. Im Unterschied zu den vielfach beklagten Berufspolitikern, die mehr oder weniger auf keine berufliche Erfahrung zurückgreifen können, ist ... in dem Bereich, in dem er jetzt politische Verantwortung trägt, ehrenamtlich tätig gewesen. Dass er im Laufe seines zivilgesellschaftlichen Engagements Einrichtungen und Personen kennengelernt und mit diesen zusammengearbeitet hat, ist dabei selbstverständlich.“
„Amtsträger sind auch nicht bereits dadurch als befangen anzusehen, dass sie Zuwendungsempfänger persönlich kennen.“

- ¹²⁵ In seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 hat das SMS seine Auffassung erneut wie folgt bekräftigt: *„Die vom Sächsischen Rechnungshof vorgetragene Bedenken hinsichtlich einer möglichen Befangenheit von Herrn [...] bei der Beauftragung von Aufgaben in Bereichen, in denen er früher tätig gewesen ist und in die er noch enge Verbindungen unterhält, sind nicht überzeugend und zurückzuweisen. In Rechtsprechung und Literatur werden zum Beispiel Partei- und Gewerkschaftsangehörigkeit unstreitig als unbedenklich angesehen. Desgleichen ist eine frühere Tätigkeit in den infrage stehenden Bereichen unbedenklich. Mit der Begründung des Sächsischen Rechnungshofs dürfte letztlich niemand Wirtschaftsminister werden, der in seinem vorherigen Berufsleben in der Wirtschaft gearbeitet hat. Vielmehr ist es sachdienlich und uneingeschränkt zu befürworten, wenn bei Politikern Fachkenntnisse vorhanden sind. Zur weiteren Begründung wird auf den Vermerk der Innenrevision vom Januar 2023 verwiesen.“*
- ¹²⁶ Um die Besorgnis der Befangenheit auszuschließen, hat das SMS am 8. August 2023 eine Folgeverfügung durch die Staatsministerin erlassen, welche die Zuständigkeit von Hausleitungsvorlagen der betreffenden Richtlinien ändert. Weiterhin hat das SMS die Beachtung der Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zugesagt.
- ¹²⁷ In der Stellungnahme zum Sonderbericht (Anlage 5) bleibt das SMS bei seiner Auffassung. Das SMS wies nochmals darauf hin, dass es sich um allgemeine Leitungsentscheidungen handelte und ein Tätigkeitsverbot für ganze Verwaltungsbereiche nicht sachgerecht wäre.

8.9 Erwidern des SRH

- ¹²⁸ Der Bericht der Innenrevision vom 19. Januar 2023 ließ nicht erkennen, inwieweit eine fundierte und eigenständige Sachverhaltsprüfung erfolgte. Darüber hinaus entsprach der Prüfauftrag der Staatsministerin inhaltlich nicht den durch den SRH aufgeworfenen Mängeln und Verstößen.
- ¹²⁹ Mit der im Bericht vom 19. Januar 2023 der Innenrevision dargelegten Auffassung, dass die Näheverhältnisse nicht bedenklich sind – sogar gewollt und positiv bewertet werden – wird die Rechtslage verkannt. Es ist eben nicht per se unproblematisch, dass sich Entscheidungsträger und Zuwendungsempfänger näher kennen. Es widerspricht auch den eigenen Feststellungen des Entscheidungsträgers, welcher im Jahr 2015 an die zuständige Staatssekretärin darauf hingewiesen hat, dass angesichts der *„zahlreichen und jetzt vermehrten Förderprogramme [...] mit entsprechenden Mitwirkungsverboten bei persönlichen Verbindungen, Verwandtschaftsverhältnissen, Mitgliedschaften u. ä. zu reagieren ist.“* Das ist jedoch unterblieben. Mit der 2. Stellungnahme vom

30. August 2023 wird erneut bestätigt, dass Näheverhältnisse („enge Verbindungen“) bestehen. Diese verlangen aus Sicht des SRH nach § 21 VwVfG zwingend eine Offenlegung und Prüfung.

- ¹³⁰ In der Stellungnahme des SMS zum Sonderbericht wird dazu ausgeführt, dass eine frühere ehrenamtliche Tätigkeit noch keinen „bösen“ Anschein der Befangenheit auslöse. Diese Auffassung wird vom SRH nicht geteilt: Hier hat ein Entscheidungsträger über Fördermittel an einen Verein entschieden bzw. entscheiden können, in welchem er früher in leitender Funktion ehrenamtlich tätig war (siehe Pkt. 8.5). Weitere Anhaltspunkte ergaben sich aus weiteren Näheverhältnissen und Kooperationen sowie Unregelmäßigkeiten bei der Antragsprüfung des Trägers. Diese ließen den Anschein der Befangenheit aus Sicht des SRH zu.
- ¹³¹ Dem Hinweis des SMS, dass die Rechtsprechung eine „*Partei- und Gewerkschaftsangehörigkeit unstreitig als unbedenklich*“ ansieht, ist zuzustimmen. Die Rechtsprechung unterstellt jedoch, dass sich die Personen nicht kennen und keine weiteren Beziehungen und Interessen dazukommen.²¹ Dies ist jedoch in den vom SRH kritisierten Sachverhalten der Fall. Aufgrund der gemeinsamen Mitgliedschaft, Parteiarbeit oder aufgrund anderer Sachverhalte (ehrenamtliche und berufliche Zusammenarbeit bzw. Kooperationen) sind eben Beziehungen und auch Interessenskollisionen entstanden. Wie stark und intensiv diese jeweils sind bzw. waren, kann von außen nur bedingt bewertet werden; sie reichen jedoch aus Sicht des SRH aus, im vorliegenden Fall die Besorgnis der Befangenheit auszulösen.
- ¹³² Der SRH weist darauf hin, dass es nicht allein um die Parteizugehörigkeit von einzelnen Personen ging, sondern um konkrete Tatbestände, die die Besorgnis der Befangenheit nahelegen. Die Besorgnis der Befangenheit kann nicht nur durch persönliche Beziehungen und Ähnliches entstehen, sondern auch durch Vorfestlegungen in der Sache, Interessenskollisionen und die Berücksichtigung sachfremder Erwägungen. Inwieweit es in diesen Punkten zu einer Änderung in der Verwaltungspraxis kommt, bleibt abzuwarten.
- ¹³³ Es sei nochmals ausgeführt, dass es für die Feststellung der Besorgnis der Befangenheit (nach § 21 VwVfG) nicht darauf ankommt, ob der Betroffene tatsächlich in seiner Unparteilichkeit beeinträchtigt ist oder sich persönlich für unbefangen hält; es genügt bereits der „böse Schein“ (Beschluss vom 18. Dezember 2012 – BVerwG 1 WB 39.11; Rn. 46). Die Vielzahl der vorgefundenen Sachverhalte erwecken vor allem in ihrer Häufung und aufgrund der ähnlich gelagerten Fallkonstellation einen „bösen Schein“ der Parteilichkeit. Dieser wird vor allem dadurch verstärkt, dass im Rahmen der Näheverhältnisse finanz- und förderrelevante Entscheidungen und Absprachen getroffen worden sind und es zu sachlich nicht nachvollziehbaren Förderentscheidungen gekommen ist.
- ¹³⁴ Um den Anschein der mangelnden Objektivität und damit die Besorgnis der Befangenheit nach § 21 VwVfG nicht aufkommen zu lassen, sind Verfahrensausschlüsse im Bewilligungsverfahren und eine klare Trennung von fachpolitischen Grundsatzentscheidungen und konkreten einzelfallbezogenen Förderentscheidungen vorzunehmen. Deshalb sind Näheverhältnisse, egal aus welchen Gründen sie entstanden sind bzw. vorliegen, innerhalb der Verwaltungsverfahren offenzulegen und anzuzeigen, damit sie überprüft und behördeninterne Maßnahmen ergriffen werden können, die geeignet sind, eine Besorgnis der Befangenheit der am Verfahren Beteiligten nicht aufkommen zu lassen.
- ¹³⁵ Es geht auch um einen Eigenschutz der Entscheidungsträger. Es soll der Konflikt vermieden werden, der bei einem Amtsträger entstehen kann, wenn er aus einem Näheverhältnis heraus bewusst oder auch unbewusst von der Orientierung an Gesetz und Recht abgehalten wird.²² Interessenkonflikte zwischen dienstlichem und privatem Interesse sollen mithin vermieden werden. Verfassungsrechtlicher Hintergrund des personell-individuellen Unbefangenheitsgebots ist das Rechtsstaatsprinzip. Der Amtsträger soll sich bei seinen Entscheidungen allein durch das Gesetz leiten lassen, bei Ermessensentscheidungen allein durch rechtlich gebilligte Maßstäbe und Wertstellungen sowie dem von der Ermessensnorm vorgegebenen Rahmen.²³

²¹ BVerfG, Beschluss vom 11. August 2009 – 2 BvR 343/09, Rn 15; OLG Koblenz, Beschluss vom 14. März 1969 – 4 W 69/69, NJW 1969, 1177, zitiert nach beck-online; BVerwG, Urteil vom 5. Dezember 1975 – VI C 129/74, zitiert nach beck-online. In der Entscheidung ging es um die Ablehnung eines Richters nach § 54 Abs. 1 VwGO; §§ 42, 45 Abs. 1 ZPO.

²² Pautsch/Hoffmann, Kommentar VwVfG, 2. Auflage 2021, § 20 VwVfG, Rn. 2.

²³ Pautsch/Hoffmann, Kommentar VwVfG, 2. Auflage 2021, § 20 VwVfG, Rn. 5.

¹³⁶ In seiner Stellungnahme zum Sonderbericht (Anlage 5) führt das SMS aus, dass es unproblematisch sei, dass sich politische Entscheidungsträger mit verschiedenen Personen und Einrichtungen treffen und auch positive öffentliche Äußerungen für Projekte und Träger abgeben dürften. Durch das SMS wird jedoch nur pauschal argumentiert, ohne auf die Darlegungen und vorgebrachten Sachverhalte des SRH jeweils konkret einzugehen. Öffentlichkeitsarbeit und Besprechungstermine können – je nach Konstellation des Einzelfalles – auch kritisch sein und rechtlichen Grenzen unterliegen, z. B. wenn die fachpolitischen Grundsatzentscheidungen nicht von konkreten einzelfallbezogenen Förderentscheidungen getrennt werden oder wenn Näheverhältnisse oder informelle Absprachen bestehen. Der SRH hat dafür im Zuge der Recherchen zur Prüfungsmitteilung in verschiedenen Fällen Anhaltspunkte (siehe z. B. Pkt. 14.3.1, 21.2, 21.3, 21.4) gefunden, so dass es sich nicht nur um Vermutungen handelt.

9 Ungenügende, nicht zielgerichtete Prüfung der Projekte

¹³⁷ Die Prüfung von Förderprojekten umfasst ein Bündel zuwendungsrechtlicher Prüfpunkte. Diese leiten sich im Wesentlichen aus § 6 (Notwendigkeit der Ausgaben), § 7 (Wirtschaftlichkeit), §§ 23 und 44 SäHO und der jeweiligen Richtlinie ab. Die Prüfpunkte sind formaler, inhaltlicher und monetärer Natur. Im Zentrum der Prüfung steht daraus abgeleitet folgendes Prüfziel: Zuwendungen dürfen nur in der Höhe geleistet werden, in der sie zur Erfüllung des besonderen Landesinteresses notwendig sind (§§ 23, 44 und 7 SäHO). Im Speziellen sind dazu die Angemessenheit der Förderhöhe zu prüfen und die Zweckbestimmung zu operationalisieren, d. h. das Projekt inhaltlich konkret zu bestimmen und die Projektinhalte zu prüfen.

9.1 Ungenügende inhaltliche und monetäre Prüfung der Projekte

¹³⁸ Der SRH hat eine ungenügende und unsachgemäße Prüfung der Projekte festgestellt. Die Kritik bezieht sich dabei nicht darauf, dass sich die SAB zu wenig mit dem Antrag und einzelnen Prüfpunkten auseinandergesetzt hat, sondern dass die vielen Prüfhandlungen ziellos erschienen und nicht angemessen in eine nachvollziehbare Ermessensentscheidung einfließen.

¹³⁹ Erstes Grundproblem bei der Antragsprüfung war, dass die Beratungsgespräche und Antragsunterlagen nicht dazu führten, dass sofort alle für die Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit und Förderwürdigkeit erforderlichen Informationen vorlagen. Deshalb mussten die Anträge – teilweise bis zu 3 Mal – überarbeitet, ergänzt und spezifiziert werden. Dieses Verfahren wurde „Qualifizierung“ genannt. Die Qualifizierung wurde nur für Anträge durchgeführt, welche nach dem Rankingverfahren als „positiv“ bewertet wurden, d. h. die bewilligt werden sollten. Die Qualifizierung der Projekte umfasste nahezu alle Antragsinhalte, wie z. B. Streichungen, Erklärungen, Ergänzungen von Projektinhalten, formale Fördervoraussetzungen (wie z. B. Nachweis der Gesamtfinanzierung), Begründung für Eingruppierungen, Untersetzung von Ausgaben usw.

¹⁴⁰ Welcher Zuwendungsempfänger seinen Antrag im Rahmen der „Qualifizierung“ nachbessern durfte und welcher nicht, wurde jedoch auf Basis von unzureichenden Anträgen entschieden. Der Gleichbehandlungsgrundsatz wurde dadurch erheblich verletzt.

¹⁴¹ Die umfangreiche und arbeitsintensive „Qualifizierung“ von Projekten hat im Regelfall nicht dazu geführt, dass die Projekte am Ende durchweg ausreichend inhaltlich und finanziell spezifiziert und geschärft wurden. Aus Sicht des SRH lag hier das zweite Grundproblem der Antragsprüfung: Es fehlten konkrete fachliche und sachliche Bewertungsmaßstäbe. Es fehlte an Maßstäben, die eine Beurteilung dahingehend ermöglichen, welche Projektinhalte besonders wichtig, zentral und wirkungsstark für integrative Prozesse sind. Auch die Frage nach der regionalen Verteilung bestimmter Bedarfe wurde nicht beantwortet. Für die Beurteilung der Projektinhalte (Förderwürdigkeit) war jedoch das SMS zuständig. Dieses hat zwar intern thematische Schwerpunkte gesetzt, welche jedoch ebenfalls nicht ausreichend bestimmt sowie begründet und auch widersprüchlich waren. Die entsprechende Bewertungsmatrix ist in den Anlagen 2 und 3 beigefügt. Für Fallbeispiele wird auf die Pkt. 12.2, 12.3.2 und 21 verwiesen.

- 142 Durch die „Qualifizierung“ hat sich ebenso die Möglichkeit zur Bewertung der finanziellen Angemessenheit nicht wesentlich verbessert. Da es sowohl an einer zielgerichteten inhaltlichen Prüfung aufgrund inhaltlicher Projektvorgaben mangelte, als auch auf die Benennung konkreter Förderzwecke und Ergebnisziele verzichtet wurde, war von vornherein unklar, in welchem Umfang Ausgaben notwendig und angemessen waren. Es war somit nahezu ins alleinige Ermessen der Zuwendungsempfänger gestellt, in welchem Umfang Ausgaben als notwendig eingeschätzt wurden. Dies ist jedoch nicht den Zuwendungsempfängern anzulasten, sondern der fehlenden Klarheit der Förderrichtlinie und der Bewertungskriterien.
- 143 Offen blieb ebenso, anhand welcher Informationen aus dem Antrag die inhaltliche Bewertung des Antrages und die Bemessung der Rankingpunkte vorgenommen wurden.

Folgerung 4

- 144 Projekte sind inhaltlich und monetär zu prüfen. Für eine effiziente und transparente Prüfung bedarf es konkreter inhaltlicher Prüfmaßstäbe, die sich aus der Förderrichtlinie und –konzeption ergeben und entsprechender Rankingkriterien zur Auswahl der für den Förderzweck wirksamsten Projekte. Insofern die eingereichten Projekte sehr unterschiedlich sind, bedarf es auch unterschiedlicher fallgruppenbezogener Prüfmaßstäbe.
- 145 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass im Rahmen der geplanten Novellierung der Richtlinie eindeutig geregelt werden soll, *„welche Ausgaben zuwendungsfähig und zur Erfüllung des Zuwendungszwecks notwendig sind. Auch die Konkretisierung bezüglich der Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben und die Verbesserung der Rankingkriterien ist angedacht.“*
- 146 Der SRH sieht bzgl. der monetären Prüfung erste Schritte eingeleitet; jedoch fehlt es an einer Grundlage, die es ermöglicht, die beantragten Projekte auch fundiert inhaltlich zu prüfen. Die vom SMS dem Kabinett vorgelegte und am 14. November 2023 beschlossene Richtlinie legt keine Grundlage, um fachliche Auswahlkriterien festlegen zu können. Der SRH sieht weiterhin die Gefahr, dass auch in Zukunft eine ernsthafte Prüfung der Projektinhalte anhand von analysierten Bedarfen und beschriebenen Maßnahmen unterlassen wird.

9.2 Besonderes Prüferfordernis bei Personalausgaben und Tätigkeiten

- 147 Der überwiegende Teil der Projektausgaben waren Personalausgaben. Das heißt der Projektinhalt bzw. die Maßnahme wurde durch angestelltes Personal oder im Rahmen von Honorarleistungen durchgeführt. Bleibt der Projektinhalt unbestimmt, kann zum einen nicht plausibilisiert werden, wieviel Personal zur Zweckerfüllung notwendig ist.
- 148 In den durch den SRH vertieft geprüften Fällen war häufig kein klarer Bezug zwischen Personalausgaben und tatsächlich durchgeführten Maßnahmen erkennbar. Aufgrund der unbestimmten Projekte und der Vielzahl von Teilprojekten innerhalb eines Projektes war nicht transparent, welcher Beschäftigte zu welchem Anteil welche Projektaktivitäten durchführte. Auch wenn Stellenbeschreibungen vorgelegt wurden, war dies nicht abschließend zu klären. Dadurch konnte insgesamt die Zuordnung von Ausgaben zur Zweckbestimmung sowie ihre Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit nicht geprüft werden.
- 149 Zum anderen wurde nicht ausgeschlossen, dass das Projektpersonal andere nicht förderfähige Aufgaben, z. B. sonstige Vereinstätigkeiten, ausübte. Wie unter Pkt. 18 ausgeführt, sind viele der Träger sowohl politisch als auch als Lobbyverband tätig, so dass die Mitfinanzierung dieser Tätigkeiten nur durch eine strenge Grenzziehung und Kontrolle auszuschließen ist.

150 Der SRH sieht deshalb folgende besondere Prüfpunkte als geboten an:

- Der Stundenumfang und die Personenanzahl sind in den Anträgen und in der Bewilligung verbindlich und nachvollziehbar darzulegen: In der Regel wurde im Antrag der Stundenumfang angegeben. Dieser war nicht immer durch eine Anzahl von Personen bzw. der konkreten personellen Besetzung hinterlegt oder er änderte sich während der Projektdurchführung. Dadurch konnte auch keine personelle Trennung zur Vereinsarbeit und zu anderen Projekten geprüft werden. Auch konnte die Angemessenheit der Ausgaben und der Eingruppierung nicht beurteilt werden.
- Abrechnung der Tätigkeiten als Soll-Ist-Vergleich: Da im Verwendungsnachweis kein Soll-Ist-Abgleich der Tätigkeiten, Arbeitsverträge, Arbeitsstunden und Personenanzahl erfolgte und dies auch durch die SAB nicht nachgefordert wurde, konnten Fehlverwendungen (z. B. Abrechnung von sonstigen Vereinstätigkeiten, Tätigkeit für andere Projekte) nicht entdeckt werden.
- Es war weiterhin nicht ausgeschlossen, dass mit angestelltem Personal nicht auch gleichzeitig Honorarverträge abgeschlossen werden (vgl. Pkt. 21.3.6). Hierdurch könnten die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuer sowie Eingruppierungen umgangen werden. Der Bund hat – um dem vorzubeugen – entsprechende Regelungen für den Verwendungsnachweis getroffen.
- Es wurde nicht geprüft, ob es Befangenheiten, Näheverhältnisse und Interessenkollisionen innerhalb der Organisationsstruktur des Zuwendungsempfängers gab, z. B. ob ein Vereinsvorsitzender oder Vorstand selbst im Projekt angestellt war, ob durch das Projekt generell Vorstände, Beiräte und Vereinsmitglieder finanziell profitierten oder ob verwandtschaftliche Verhältnisse zwischen Vereinsführung und Projektbeschäftigten bestanden. Es fehlten Korruptionspräventions- und Complainceregelungen, die die Zuwendungsempfänger zu beachten haben.
- Nicht ausgeschlossen und auch nicht geprüft wurden die Gründe für geringe Beschäftigungsanteile, z. B. Arbeitsverträge mit 5 oder 10 Stunden wöchentlich. Arbeitsverträge mit geringen Wochenstunden sind grundsätzlich ungeeignet, eine hohe Projektqualität sicherzustellen. Der Bund hat deshalb in seinen Förderbedingungen eine Mindeststundenzahl von 20 Stunden festgelegt. Der SRH empfiehlt, diese Vorgaben zu übernehmen.

151 Laut Richtlinie waren Personalausgaben maximal bis zur Höhe der Vergütungsgruppe E 9 nach dem TVöD zuwendungsfähig. Ausnahmen waren in begründeten Einzelfällen möglich.²⁴ Es wurde jedoch im Regelfall keine Prüfung vorgenommen, ob die durch die Zuwendungsempfänger beantragten Vergütungsgruppen für die Tätigkeit angemessen waren oder welche Vergütungsgruppen tatsächlich arbeitsvertraglich vereinbart waren. In bestimmten Ausnahmefällen konnten Personalausgaben über die Vergütungsgruppe E 9 hinaus beantragt werden. In diesen Fällen wurde die Notwendigkeit, Angemessenheit und Zulässigkeit nicht bzw. nicht ausreichend geprüft. In der Regel wurde der Eigenerklärung des Zuwendungsempfängers Glauben geschenkt.

152 Der SRH hat sich im Rahmen der örtlichen Erhebungen wiederholt die Personalakten vorlegen lassen sowie darin enthaltene Arbeitsverträge, Lebensläufe und Qualifikationen geprüft. Bereits nach stichprobenhaften Prüfungen hat sich gezeigt, dass z. T. keine entsprechenden Qualifikationen bzw. die nach Tarifvertrag geforderten ausreichenden Kenntnisse für die Tätigkeiten vorlagen und das Besserstellungsverbot²⁵ nicht durchgehend beachtet bzw. nicht geprüft wurde. Unabhängig von diesem zuwendungsrechtlichen Verstoß führen mangelnde Qualifikationen und fehlende Kenntnisse zu einer geringen Projektqualität. Ebenso lagen Tätigkeitsbeschreibungen nur teilweise vor.

²⁴ Abschn. B Teil 1 Ziff. V Nr. 4 der RL Integrative Maßnahmen.

²⁵ Sofern die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, darf der Zuwendungsempfänger nach Nr. 1.3 der ANBest-P seine Beschäftigten finanziell nicht besserstellen als vergleichbare Staatsbedienstete; höhere Entgelte als im jeweils gültigen Tarifvertrag festgelegt sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.

Folgerung 5

- 153 Für die Personalausgaben, Eingruppierungen und zuzuordnende Projektaktivitäten sind Vorgaben für die Antragstellung und im Zuwendungsbescheid aufzustellen, die die Prüfung und Beurteilung der Wirtschaftlichkeit, Angemessenheit und einer Zuordnung zum Zweck ermöglichen. Personalausgaben und Tätigkeiten sind auch hinsichtlich der Plausibilität der Vergütungsgruppe zu prüfen. Das Besserstellungsverbot ist zu prüfen und einzuhalten. Festgestellte Überzahlungen sind im Rahmen der Verwendungsnachprüfung und der in der Prüfungsmittelteilung geforderten Prüfungen zurückzufordern.
- 154 Das SMS hat in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mitgeteilt, dass es in der geplanten Novellierung der Richtlinie beabsichtigt, Vorgaben für Personalausgaben, Eingruppierungen und zuzuordnende Projektaktivitäten zu erteilen. *„Durch die SAB wurde bereits zunächst behelfsmäßig die Eingruppierungsmatrix der RL Weltoffenes Sachsen angewendet. Die Träger bestätigen die Einhaltung des Besserstellungsverbot darüber hinaus im zusätzlichen Vordruck vor Bewilligung. Mit der Stichprobenprüfung im VN kann dieses Kriterium belegmäßig überprüft werden.“*
- 155 Die Konkretisierungen in der vom SMS dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie sowie die Verfahrensanpassungen der SAB zum Themenbereich Personal werden grundsätzlich begrüßt. Jedoch bedeuten die derzeitigen Änderungen in der Richtlinie und die als Hinweisblatt veröffentlichte Bewertungshilfe zur Einhaltung des Besserstellungsverbot noch keine materielle Prüfung des Besserstellungsverbot. Diese kann nur dadurch erfolgen, dass mittels Unterlagen des Zuwendungsempfängers (Arbeitsverträge einschließlich Tätigkeitsbeschreibungen, Qualifikationen, Arbeitszeitznachweise usw.) die richtige Eingruppierung tatsächlich – zumindest stichprobenhaft – überprüft wird. Dies ist nicht – wie oben durch die SAB ausgeführt – durch eine „belegmäßige“ Prüfung und Eigenerklärungen möglich. Der SRH sieht deshalb seine Folgerung noch nicht als umgesetzt an.

9.3 Verwaltungsausgabenpauschale ungleich und unsachgemäß angewendet

- 156 Gemäß der RL Integrative Maßnahmen konnte bis 19. März 2020 eine Verwaltungsausgabenpauschale von 5 % der zuwendungsfähigen Ausgaben als förderfähig anerkannt werden. Die Richtlinie regelte nicht, welche Ausgaben mit der Verwaltungsausgabenpauschale abgegolten waren. Die sich entwickelnde Verwaltungspraxis zu Inhalt und Bemessungsgrundlage der Pauschale war ungleich und unsachgemäß und führte zu folgenden Unwirtschaftlichkeiten:
- Zuwendungsempfänger, die alle Projektausgaben außerhalb der Verwaltungskostenpauschale einzeln abrechneten, erhielten die 5 % Verwaltungskostenpauschale nahezu zur freien Verfügung, da keine projektbezogenen Ausgaben mehr zu decken waren. Das konnten teilweise Beträge über 10 T€ sein.
 - Zuwendungsempfänger, die solche Ausgaben, wie bspw. Telefonausgaben und Büromaterial, zwar nicht in diesem Projekt, aber bei einem anderen geförderten Projekt einzeln abrechneten, hatten keinen Bedarf an einer zusätzlichen pauschalen Erstattung. Diese führte zu einer Überkompensation, wenn die Pauschale nicht als Einnahme bei dem anderen Projekt gebucht wurde.
- 157 Pauschalen erleichtern die Abrechnung von bestimmten Positionen der Verwaltungsausgaben. Sie müssen jedoch nachvollziehbar kalkuliert und angemessen sein. Außerdem ist in der Richtlinie eindeutig festzulegen, welche Ausgaben damit gedeckt werden und nicht mehr zusätzlich abgerechnet werden können. Eine Abgrenzung zwischen verschiedenen mit Pauschalen geförderten Projekten ist zu regeln.

Folgerung 6

- 158 Ausgaben, die pauschal abgegolten werden sollen, sind in der Richtlinie eindeutig zu benennen, sie dürfen nicht neben der Pauschale geltend gemacht werden. Die Höhe der Pauschale muss nachvollziehbar kalkuliert sein.
- 159 Die Anerkennung von zuwendungsfähigen Ausgaben durch die Bewilligungsstelle muss nach gleichen Maßstäben und in Abstimmung mit anderen Zuwendungsgebern erfolgen.

- ¹⁶⁰ Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass die Verwaltungsausgabenpauschale als Anlage zur Förderrichtlinie angedacht sei und dem SRH bereits vorliege. Die Grundlage der Ableitung bzw. Berechnung könne dem Förderkonzept (vgl. Kapitel 5.3.4.2 Einsatz von Pauschalen in der RL) entnommen werden.
- ¹⁶¹ Der SRH sieht die zukünftigen Regelungen zur Verwaltungsausgabenpauschale nach cursorischer Prüfung der Unterlagen als grundsätzlich geeignet an. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass es nicht zu einer Überfinanzierung kommt. Dazu wird auf Pkt. 9.5 verwiesen.

9.4 Behandlung von Einnahmen und Eigenmitteln: Schaffung unzulässiger finanzieller Spielräume für Zuwendungsempfänger

- ¹⁶² Alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen sind als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Dabei ermäßigen sich die Zuwendungen bei hinzutretenden Einnahmen anteilmäßig (Nr. 1.2 und 2.1.1 der ANBest-P bzw. ANBest-K). Deshalb mussten alle Einnahmen im Antrag und Verwendungsnachweis angegeben werden.

Dieser rechtliche Grundsatz wurde weder in der Antragsprüfung noch im Verwendungsnachweis umgesetzt:

- In der Regel blieben Projekteinnahmen unberücksichtigt bzw. wurden nicht systematisch geprüft.
- Manche Zuwendungsempfänger wiesen ihre Projekteinnahmen gar nicht separat aus.
- Haben Zuwendungsempfänger die Einnahmen jedoch ordnungsgemäß angegeben, schlossen sich Berechnungsfehler teilweise zuungunsten der Zuwendungsempfänger an. Die SAB hat nicht nur die zuwendungsfähigen Ausgaben gekürzt. Durch fehlerhafte Berechnungen wurden solche Zuwendungsempfänger bzgl. der Höhe des Fördersatzes und der pauschalen Kürzung zusätzlich und in Ungleichheit zu Zuwendungsempfängern ohne Einnahmen benachteiligt.

Erllass des SMS

- ¹⁶³ Das SMS hat zur Erbringung des Eigenanteils folgende Festlegung getroffen: *„Unbare Eigen- und Fremdleistungen, Teilnahmegebühren, die der Zuwendungsempfänger im Rahmen des Projektes einnimmt, und Spenden werden als Eigenmittel anerkannt.“*
- ¹⁶⁴ In der Praxis führten diese Regelungen (bei Fördersatzen von 90 oder 95 %) zu folgenden Fehlentwicklungen:
- Zuwendungsempfänger konnten mit den unbaren Eigenleistungen, Projekteinnahmen (z. B. Teilnehmerbeiträgen oder Vortragshonoraren) und der Verwaltungsausgabenpauschale ihren Eigenanteil vollständig decken oder sogar überkompensieren. Ein Anreiz für eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungen bestand nicht.
 - Zudem war die Richtigkeit der Angaben zu unbaren Eigenleistungen, i. d. R. als Arbeitsleistung, nicht prüfbar.
 - In mehreren Fällen haben Zuwendungsempfänger in einem Projekt interne Fortbildungen oder Leistungen aus einem anderen Bereich oder von anderen Zuwendungsempfängern als zuwendungsfähig abgerechnet, ohne im jeweils anderen Projekt die Einnahmen von den zuwendungsfähigen Ausgaben abzusetzen (siehe dazu „In-sich-Geschäfte“ unter Pkt. 17.2.2).
 - Rückzahlungen aus Fehlbuchungen oder von der Krankenkasse erstattete Lohnkosten wurden dem Vereinskonto gutgeschrieben, während die ursprüngliche Ausgabe dem Projekt zugeordnet war.
- ¹⁶⁵ Der Erlass hat nicht nur die Möglichkeit zur Überkompensation eröffnet, sondern auch zur Benachteiligung von Zuwendungsempfängern geführt, die keine Projekteinnahmen hatten. Weiterhin wurde ein Anreiz geschaffen, anderen Zuwendungsempfängern oder intern nicht notwendige Dienstleistungen anzubieten und damit Einnahmen zu generieren, die zur Erhöhung des Vereinsvermögens bzw. zur Reduzierung des Eigenanteils führten.
- ¹⁶⁶ Der Erlass hat den aus dem Wirtschaftlichkeitsprinzip abgeleiteten Grundsatz, dass alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen sind, außer Kraft gesetzt. Der SRH hält deshalb den diesbezüglichen Erlass des SMS in diesem Punkt für nicht zulässig.

- 167 Einnahmen dürfen nicht pauschal als Eigenmittel betrachtet werden, stattdessen ist zwischen projektbezogenen Einnahmen (aus der Projektdurchführung), zweckgebundenen Mitteln, Minderausgaben sowie Eigenmitteln zu unterscheiden. Der SRH hat zur sachlich und rechtlich korrekten Behandlung der einzelnen Kategorien in seiner dem SMS vorliegenden Prüfungsmitteilung Vorgaben formuliert.

Folgerung 7

- 168 Die Berechnung des Zuwendungsbetrages ist vor allem hinsichtlich der Berücksichtigung von Einnahmen umzustellen, um eine Gleichbehandlung und die Subsidiarität sicherzustellen und Fehlanreize sowie Überkompensationen zu vermeiden. Dazu ist sicherzustellen, dass die Zuwendungsempfänger relevante Einnahmen im Antrag und Verwendungsnachweis angeben. Die entsprechenden Formulare sind anzupassen.
- 169 Die SAB hat in ihrer Stellungnahme vom 5. September 2023 mitgeteilt, dass die projektbezogenen Einnahmen seit 2023 durch die SAB abgefragt werden und das Antragsformular angepasst wurde. Diese Umstellung wird durch den SRH grundsätzlich begrüßt. Jedoch sind die Ausführungen des SMS im überarbeiteten Förderkonzept (Stand 20. Oktober 2023) zu den Einnahmen weiterhin unklar und entsprechen nicht den zuwendungsrechtlichen Vorgaben. Es bedarf einer klaren Begriffsdefinition und der entsprechenden Rechtskenntnisse, damit Fehler vermieden werden.

9.5 Zuverlässigkeit der Träger nicht geprüft

- 170 Als ein Prüfkriterium bewertete das SMS im Rahmen des Rankings die Erfahrungheit bzw. Etabliertheit des Trägers. Als etablierte Träger definierte das SMS²⁶ „*immer Kommunen*“ sowie „*Vereine mit mehrjähriger Erfahrung in dem Wirkungsfeld oder besonders guter Vernetzung*“. Diese Träger waren mit der Höchstpunktzahl zu bewerten. Eine weiterführende Definition oder Differenzierung, was ein erfahrener und etablierter Träger ist, fehlte. Es gab keinen nachvollziehbaren Maßstab.
- 171 Der SRH hat festgestellt, dass zwischen der Erfahrungheit und Etablierung des Trägers und der Qualität des Projekts sowie der ordnungsgemäßen Durchführung keine eindeutige Kausalität bestand, so dass dieses Kriterium kein geeigneter Maßstab für die Projektauswahl war. Träger, die bereits länger existieren sowie aktiv und vernetzt im Bereich der Integrationsarbeit tätig sind, beantragten nicht zwingend die fachlich besseren Projekte und arbeiteten nicht ordnungsgemäßer. Auch agierten sie nicht automatisch zuverlässiger und wirtschaftlicher. Kleine und bisher vermeintlich unerfahrene Träger können ebenso fundierte Projekte beantragen und zuverlässige Träger sein. Auch Kommunen sollten nicht grundsätzlich eine Besserstellung erfahren. Das aufgestellte Kriterium „erfahrener und etablierter Träger“ ist somit nicht kausal und ist als Kriterium nicht nur zu unbestimmt, sondern auch ungeeignet.
- 172 Statt der Erfahrungheit bzw. Etabliertheit hätte zuwendungsrechtlich die sogenannte Zuverlässigkeit des Trägers geprüft werden müssen. Im Zuwendungsverhältnis ist von mangelnder Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers auszugehen, wenn Tatsachen die Annahme begründen, dass der Zuwendungsempfänger nicht die Gewähr für eine dem Zweck entsprechende Verwendung der Fördermittel oder für einen reibungslosen Ablauf des Zuwendungsverfahrens bietet. Gemäß Nr. 1.3 und 3.3.5 der VwV zu § 44 SÄHO ist deshalb die Zuverlässigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung des Antragstellers zu prüfen, welche diverse Sachverhalte umfassen können und ggf. die Zuwendungsfähigkeit einschränken können.

Finanzielle Zuverlässigkeit und persönliche Zuverlässigkeit

- 173 Der Antragsteller muss in der Lage sein, seinen Eigenanteil zu finanzieren. Er darf nicht überschuldet sein. Hierüber können Unterlagen wie Jahresabschluss oder Kontoauszüge Aufschluss geben. Jahresabschlüsse wurden jedoch nicht angefordert, obwohl dies teilweise notwendig gewesen wäre.

²⁶ Bewertungsmatrix des SMS mit Stand vom 18. Oktober 2017 und 12. Oktober 2018, übersandt per E-Mail am 4. März 2020.

Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung

- 174 Der Antragsteller muss fachlich und verwaltungsmäßig in der Lage sein, die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendung sicherzustellen. Erforderlich sind unter anderem eine geordnete Buchführung und ausreichend qualifiziertes Personal. Die Buchführung ist entsprechend § 238 Abs. 1 HGB und § 145 Abs. 1 AO ordnungsmäßig, wenn sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die finanzielle Lage des Antragstellers vermitteln kann. Das bedeutet, dass Zuwendungsempfänger die Buchführung so organisieren müssen, dass Einnahmen und Ausgaben eindeutig dem geförderten Projekt zugeordnet werden können. In der Regel wird das durch separate Projektkonten oder -unterkonten erreicht. Dies sollte im Vorfeld der Bewilligung zumindest stichprobenhaft geprüft werden.
- 175 Zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung gehören auch ausreichende Rechts- und Sachkenntnisse sowie funktionsfähige Vereinsstrukturen. Es sind zuwendungsrechtliche Kenntnisse notwendig, die vor allem die Nebenbestimmungen des Bescheides betreffen. Dazu gehören z. B. Kenntnisse im Tarif- und Arbeitsrecht, Reisekostenrecht, zu den Einnahmearten, Weiterleitung von Mitteln. Die rechtzeitige Vorlage des Verwendungsnachweises gehört ebenso zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung.
- 176 Die Beurteilung der finanziellen und persönlichen Leistungsfähigkeit sowie die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung wurde weder durch die SAB noch durch das SMS in einem ausreichenden Maße sichergestellt und dokumentiert. Aus den Akten waren bei verschiedenen Zuwendungsempfängern Auffälligkeiten und Mängel zu entnehmen, welchen nicht nachgegangen wurde. Bei einem fachpolitisch wichtigen Träger stand die Zuverlässigkeit erheblich in Zweifel; er wurde jedoch gefördert. Weiterhin gab es einen Verein, der seine Zuwendung – mit Zustimmung der SAB – vollständig weitergab, jedoch als Zuwendungsempfänger als nicht zwingend geeignet erschien. Auch gerade bei langjährig tätigen Vereinen, die (bereits) eine Vielzahl von Zuwendungen unterschiedlicher Zuwendungsgeber erhielten, ließen die Akten auf verschiedene Mängel schließen.
- 177 Die Erhebungen des SRH ließen darauf schließen, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass bei allen Antragstellern die notwendigen Vereinsstrukturen und Kenntnisse vorliegen. In den örtlichen Erhebungen zeigte sich, dass es vor allem Mängel in der Dokumentation und den Nachweisen der Projektergebnisse, aber auch bei den Themen Eingruppierung, Tätigkeitsbeschreibungen, Arbeitsverträge, Weitergabe von Fördermitteln und Einnahmenberücksichtigung gab. Generell sind die zuwendungsrechtlichen Kenntnisse bei vielen Zuwendungsempfängern verbesserungswürdig. Hier wären fachkompetente Hilfestellungen von staatlicher Seite zu überlegen. Es ist deshalb bedenklich, dass das SMS sogar Vereinsgründungen anregte und institutionelle Förderungen anstrebt (siehe Pkt. 14.3.1 und 21.3), ohne auf tragfähige Vereinsstrukturen abzustellen.
- 178 Da im Rahmen der Förderrichtlinie sowohl für einzelne Projekte als auch bestimmte Zuwendungsempfänger erhebliche Zuwendungssummen bewilligt wurden, ist eine angemessene Zuverlässigkeitsprüfung (zumindest stichprobenhaft) zwingend. Die Prüfung dient kausal zur Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes, der Gleichbehandlung, der zweckgerechten Mittelverwendung wie auch der Vorbeugung von Fördermittelmissbrauch.
- 179 Der SRH weist jedoch darauf hin, dass die Prüfung der Zuverlässigkeit einen Beurteilungs- und Ermessensspielraum zulässt, der in den Einzelfällen bzw. für Gruppen von Einzelfällen unterschiedliche Maßstäbe ermöglicht. Ein „kleiner“ Verein, der selten oder bisher gar keine Fördermittel erhielt, keine hauptamtlichen Mitarbeiter hat und ein finanziell und inhaltlich überschaubares Projekt beantragt, kann bzgl. der geforderten Standards (z. B. Anforderung an den Jahresabschluss) anders behandelt werden als ein Verein, der einen Jahresumsatz aus Fördermitteln von mehreren Hunderttausenden bzw. Millionen Euro hat, inhaltlich und rechtlich anspruchsvolle Projekte durchführt und viele aus Fördermitteln finanzierte Mitarbeiter anstellt.

Folgerung 8

180 Zur Prüfung der Zuverlässigkeit und Ordnungsmäßigkeit sind geeignete Maßstäbe zu entwickeln, die auch folgende Bestandteile vorsehen sollten:

- Bei Zuwendungen über einem bestimmten Betrag (z. B. 50 T€) bzw. ab einem bestimmten Fördersatz sollten der Bewilligungsstelle der Jahresabschluss sowie projektbezogene Übersichten und Abrechnungen vorgelegt werden.
- Es sind konkrete Vorgaben bzw. Hinweise zur Kontenführung und Buchung, zu Dokumentationspflichten sowie zur Art und Weise der Aufbewahrung von Belegen und Unterlagen der Rechnungslegung zu erstellen.
- Weitere Complainceregelungen für integrires Verhalten sollten aufgestellt werden, wie z. B. für Interessenskollisionen (z. B. Anstellung von Vorstandsmitgliedern und Geschäftsführungen über Projekte, Mittelweitergaben an Mitglieder/Mitgliedervereine, zusätzliche Honorarverträge für Projektangestellte, vereinsinterne Rechnungsprüfung usw.).

181 Die Prüfung der Zuverlässigkeit und Ordnungsmäßigkeit ist angemessen zu dokumentieren.

182 Das SMS lehnt in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 „die Forderung nach einer generellen Vorlagepflicht eines Jahresabschlusses bei Zuwendungen über einem bestimmten Betrag (z. B. 50 T€) bzw. ab einem bestimmten Fördersatz [...] für Projektförderungen ab“, da „die Vorlage eines Jahresabschlusses nur im Rahmen der Veranschlagung einer institutionellen Förderung vorgesehen ist (vgl. Nummer 3.4 der Verwaltungsvorschrift zu § 23 SÄHO). Im Gegensatz dazu ist bei einer Projektförderung gemäß Nummer 3.2.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 SÄHO) nur die Vorlage eines Finanzierungsplanes erforderlich. Dies ist auch folgerichtig, weil bei der Projektförderung nur einzelne abgegrenzte Vorhaben des Zuwendungsempfängers gefördert werden und nicht die Institution als solche.“

183 Der SRH merkt dazu an, dass das SMS die Rechtslage nicht korrekt wiedergibt. Eine Bewilligungsbehörde kann sich sowohl bei der Projektförderung als auch bei der institutionellen Förderung jederzeit weitere umfangreiche Unterlagen des Trägers vorlegen lassen. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität (siehe dazu Pkt. 13.4) wäre die Bewilligungsstelle sogar dazu verpflichtet. Jedoch stellt sich die Frage der Zweckmäßigkeit und des Verwaltungsaufwandes für weitere Unterlagenanforderungen. Der SRH hat in der Prüfung festgestellt, dass es der Bewilligungsstelle nicht gelungen ist, sich mit den Antragsunterlagen einen ausreichenden Überblick sowohl über die finanzielle Situation der Antragsteller als auch zur Zuverlässigkeit zu verschaffen und teilweise erhebliche Mängel in Verbindung mit hohen Fördersummen vorzufinden waren. Darauf ist differenziert (d. h. rechtlich und sachlich angemessen) zu reagieren.

184 Die SAB hat mit Schreiben vom 5. September 2023 mitgeteilt, dass „seit Januar 2023 vor Bewilligung eine erweiterte Abfrage zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung [erfolgt], dies beinhaltet, dass die Lohnbuchhaltung durch ein externes Lohnbüro oder mit geeigneter Software erfolgen muss und der Jahresabschluss mit Unterstützung eines Steuerberaters (vgl. Prüfkonzept und Vordruck) erstellt wird.“

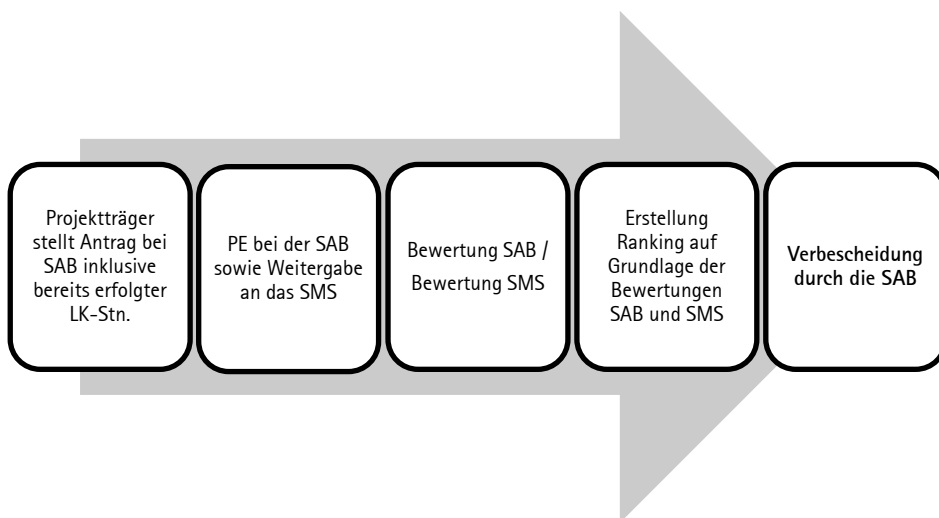
185 Inwieweit diese Maßnahmen konkret geeignet sind, bedarf näherer Prüfungen und ist im Vollzug abzuwarten.

10 Ungeeignete und intransparente Projektauswahl

186 Da für jeden Antragsstichtag das Volumen der gestellten Anträge höher war als das zu vergebende Fördervolumen, bedurfte es eines Auswahlverfahrens. Die gestellten Anträge durchliefen ein mehrstufiges Bearbeitungs- und Bewertungsverfahren. Kern des Verfahrens war die Ermittlung von Punkten durch SAB und SMS anhand von unterschiedlichen Kriterien, die zusammengeführt ein Ranking der Anträge ergaben. Der Ablauf des Verfahrens bildete sich – nach Angaben des SMS – wie folgt ab:²⁷

²⁷ Darstellung des SMS, Schreiben des SMS an den SRH vom 27. Januar 2021, Az. 12-0441/28/1-2021/15916.

Abbildung 3: Ablauf des Verfahrens



Quelle: Darstellung des SMS.

- 187 Durch das SMS und die SAB wurde ein Rankingsystem mit verschiedenen Auswahlkriterien erstellt, welches im Zeitablauf verschiedenen Änderungen unterworfen war. Für die Jahre 2016/2017 vergab die SAB max. 26 Punkte für 20 Kriterien und das SMS max. 14 Punkte für 5 Kriterien. Ab 2018 reduzierte sich die max. Punktzahl des SAB auf 18 Punkte für 12 Kriterien und erhöhte sich für das SMS auf max. 36 bzw. 38 Punkte für 10 bzw. 11 Kriterien. In den Punkten des SMS waren ab 2018 10 Punkte der Landkreise und kreisfreien Städte enthalten.

10.1 Rankingkriterien: Entsprechen nicht rechtlichen und sachlichen Maßstäben

Rankingkriterien ungeeignet

- 188 Die von SAB und SMS angewendeten Rankingkriterien sowie deren einzelne Bewertung durch den SRH sind in Anlage 1 aufgeführt. Aus rechtlicher Sicht müssen Bewertungskriterien zum einen die Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) aller Zuwendungsempfänger als auch die sachliche Geeignetheit der Projekte im Sinne einer Bestenauslese und der Zielerreichung (Wirtschaftlichkeit) sicherstellen. Nach der Rechtsprechung müssen die Bewertungskriterien konkret, eindeutig, prüfbar, nichtdiskriminierend, transparent sowie kausal sein. Bei der Bestimmung der Kriterien sind die Zielstellung des Verfahrens (hier: Ziel und Zweck der Förderung) zu berücksichtigen sowie Indikatoren oder Kriterien aufzustellen, die für den zu bewertenden Sachverhalt maßgebliche Bedeutung besitzen. Die Kriterien müssen somit auch vollständig und bzgl. des Bewertungsziels aussagekräftig sein.²⁸
- 189 Die vorgefundenen einzelnen Rankingkriterien entsprachen nicht den rechtlichen und sachlichen Anforderungen. Die angewendeten Kriterien waren nicht konkret, eindeutig, prüfbar, nichtdiskriminierend, transparent sowie kausal. Weiterhin fehlte ein Maßstab, der eine gleiche Anwendung der Kriterien für jeden Einzelfall sicherstellte. Kritisch ist auch anzumerken, dass die Kriterien kaum auf fachliche und wirtschaftliche Gesichtspunkte abstellten. Der Inhalt und die Wirkung des Projektes waren im gesamtem Rankingsystem nachrangig und unterrepräsentiert, so dass eine hohe Punktzahl keine Aussagekraft über die besondere fachliche Geeignetheit hatte.
- 190 Ein Teil der Kriterien war darüber hinaus einer Bepunktung nicht zugänglich, da es sich um zuwendungsrechtliche Voraussetzungen handelte.²⁹ Die Bepunktung von zuwendungsrechtlichen Kriterien (d. h. die Vermischung von Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit) hatte erhebliche Ungleichbehandlungen zur Folge. Zuwendungsrechtliche Voraussetzungen sind teilweise Ausschlusskriterien. Werden diese unsachgemäß bewertet, kann das Projekt dennoch gefördert werden, wenn durch Kompensation an anderer Stelle eine hohe Punktzahl erreicht wird. So konnten Projekte, die die Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllten, gefördert werden (siehe dazu z. B. Pkt. 14.3.1, 17.2.1, 21.1, 21.3 und 21.4). Das Auswahlverfahren ist so umzustellen, dass zuerst die Förderfähigkeit der Projekte geprüft wird. In einem 2. Schritt ist ein Ranking auf Basis fachlicher Kriterien anzuwenden.

²⁸ Füber & Kollegen: Rechtliche Maßstäbe für die Fördermittelvergabe und den gerichtlichen Rechtsschutz in der Praxis, Seite 14.

²⁹ Zum Antragsstichtag 31. Januar 2018 und nochmals zum Antragsstichtag 31. Juli 2020 wurde das Ranking dahingehend geändert, dass ein Teil dieser zuwendungsrechtlichen Kriterien aus der Bepunktung ausgenommen wurde. Demnach prüft die SAB ohne Punktevergabe nunmehr noch folgende Sachverhalte: Antrag fristgerecht eingereicht, Auffälligkeiten beim Träger, Inhalte entsprechen der Richtlinie, Zielgruppe entspricht der Richtlinie.

Folgen ungeeigneter Rankingkriterien

- ¹⁹¹ Durch die Unbestimmtheit der Richtlinie wurde eine hohe Diversität und Heterogenität von Projekten zugelassen, welche bei der Bewertung und Projektauswahl verglichen werden mussten. Es traten somit stark ungleiche Projekte miteinander in Konkurrenz. Der regionale erzgebirgische Männerchor, welcher sich um Zugewanderte bemüht, wurde z. B. verglichen mit einer überregional tätigen Flüchtlings- und Asylberatung. Oder einmalig wirkende Projekte wurden mit längerfristig notwendigen Maßnahmen verglichen. Die angewendeten Auswahlkriterien waren nicht geeignet, um eine faire Auswahlentscheidung zwischen so unterschiedlichen Projekten zu treffen. Darüber hinaus wären auch ein Vergleich der Wirksamkeit und eine Erfolgsmessung auf Projektebene sowie eine Programmevaluation methodisch kaum möglich.
- ¹⁹² Der SRH empfiehlt (auf Basis einer fundierten Konzeption und landesweiten Bedarfsanalyse, siehe Pkt. 19), gleichartige thematische Cluster zu bilden und diese als Fördergegenstände abzubilden. Eine Auswahlentscheidung sollte dann innerhalb des Clusters stattfinden. Die Kausalität der Fördermaßnahmen zu den Zielen der Richtlinie ist in den Mittelpunkt zu stellen, d. h. welche Maßnahmen haben die beste Wirkung, sind zwingend notwendig und dringend.
- ¹⁹³ Weiterhin sieht der SRH es als dringend geboten an, die Frage zu klären, ob Projekte, die sich direkt an Zugewanderte richten, prioritär zu setzen sind. Projekte, die sich überwiegend auf die Stärkung der Akteure selbst beziehen (siehe dazu Pkt. 17), sollten nachrangig und begrenzt gefördert werden. Der SRH hält es für ein nicht nachvollziehbares Ergebnis der Projektauswahl, dass gut nachgefragte Projekte für Zugewanderte ausliefen (siehe Fallbeispiel unter Pkt. 12.3) bzw. nicht gefördert wurden, während nicht klar definierte Projekte zum Selbsterhalt von Akteursnetzwerken (siehe Fallbeispiel unter Pkt. 17.2.1) eine Förderung erhielten.
- ¹⁹⁴ Das Rankingsystem bevorzugte weiterhin ohne ersichtlichen sachlichen Grund eine bestimmte Art von Projekten und Trägern. Projekte, die sachsenweit bzw. überregional sowie in Netzwerken und Kooperationen agierten, erhielten mehr Punkte.³⁰ Regional begrenzte Einzelprojekte waren strukturell benachteiligt. Damit wurden auch ganz bestimmte Vereine und Träger bevorzugt, die überregional agierten bzw. sich durch die Förderung angeregt danach ausrichteten. Der SRH konnte im Rahmen seiner Prüfung keine Gründe für diese Besserstellung erkennen.
- ¹⁹⁵ Darüber hinaus ließ das Rankingsystem einen weiten Spielraum, die Punktevergabe so auszugestalten, dass einzelne Projektanträge bevorzugt bzw. ungleich behandelt werden konnten: Aus einer Akte des SMS wurde diese Möglichkeit beispielhaft sichtbar: „5 Punkte mehr wären hier möglich, Rücksprache im Team, evtl. Rücksprache mit Herrn [...] vom LK???“.
- ¹⁹⁶ Aber auch die Pkt. 12, 13.2, 14.3, 17.2.1, 18.5 sowie die 4 Fallbeispiele A bis D unter Pkt. 21 zeigen die weitreichenden Einflussmöglichkeiten im Rahmen der Punktevergabe.

Resümee

- ¹⁹⁷ Das entwickelte Rankingsystem war – unabhängig von seiner konkreten Anwendung – somit nicht geeignet, eine Projektauswahl sicherzustellen, die den rechtlichen Maßstäben entsprach und die eine Priorisierung der fachlich am besten geeigneten Projekte erstellte. Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung konnte bereits allein durch das gewählte Rankingsystem nicht sichergestellt werden. Verwaltungsverfahrenrechtlich lagen damit allen Bewilligungen aufgrund des ungeeigneten Rankingsystems strukturelle Ermessensfehler zugrunde, so dass die Zuwendungs- und Ablehnungsbescheide rechtswidrig waren.
- ¹⁹⁸ Zur Auswahl der wirkungsvollsten Projekte hätten die Auswahlkriterien bekannt gegeben werden müssen, so dass auch alle Antragsteller über gleiche Chancen verfügt hätten. Da die Auswahlkriterien nicht bekannt gegeben wurden, war es zum einen dem Zufall (bzw. der informellen Kommunikation) überlassen, ob der Antragsteller in seinem Antrag Informationen zu den Auswahlkriterien aufgenommen hatte. Zum anderen handelte es sich überwiegend um Eigenerklärungen, die einer Überprüfung nur eingeschränkt zugänglich waren. Eigene Bewertungen der Antragsteller zum Wert ihres Projektes sind subjektiv und eignen sich grundsätzlich nicht als wesentliche Grundlage zur Bewertung von Projekten.

³⁰ Behauptete Kooperationen werden im Rankingverfahren begünstigt. Es ergibt sich aus den jeweiligen Zuwendungsanträgen jedoch nicht, wie und mit welchen Schnittstellen die Zusammenarbeit tatsächlich erfolgt. Außerdem handelt es sich bei solchen Bewertungen i. d. R. nicht um echte Kooperationen, bei denen ein Projekt, u. U. mit mehreren Projektteilen, gemeinsam umgesetzt wird. Stattdessen wird die Kooperation aufgrund Sachnähe unterstellt. Dies betrifft z. B. die geförderten Angebote queerer Vereine.

Folgerung 9

- 199 Es dürfen nur Vorhaben in einem Auswahlverfahren bewertet werden, die zuwendungsfähig sind. Das Auswahlverfahren hat Auswahlkriterien zu Grunde zu legen, welche rechtlich zulässigen und sachlichen Maßstäben entsprechen sowie eine Bestenauslese unter den Projekten sicherstellen. Es sind am Ende die Vorhaben zur Bewilligung auszuwählen, die den höchsten Beitrag zur Erfüllung der Ziele der RL Integrative Maßnahmen leisten. Die Auswahlkriterien sollten öffentlich bekannt gegeben werden.
- 200 Das SMS teilt dem SRH mit Schreiben vom 30. August 2023 mit, „eine grundlegende Überarbeitung der Auswahlkriterien kann erst mit der Novellierung erfolgen.“ „Die Richtlinie soll durch die vorgesehene inhaltliche Fokussierung Auswahlkriterien vorgeben.“
- 201 Die SAB teilte mit, dass „das Bewertungsverfahren und die Bewertungskriterien grundsätzlich bereits in der Richtlinie festzulegen sind und damit in Verantwortung des SMS. Die konkretisierende Verwaltungspraxis der SAB ist mit dem SMS abzustimmen, damit sie vor Gericht Bestand hat.“
- 202 Die vom SMS in Aussicht gestellte inhaltliche Fokussierung der Richtlinie wurde mit der dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie nicht umgesetzt. Es wird auf die Stellungnahme des SRH in Anlage 4 verwiesen.

10.2 Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen SMS und SAB

- 203 Gemäß der Förderrichtlinie³¹ und den Informationen auf der Internetseite der SAB war und ist diese Antrags- und Bewilligungsstelle. Der jeweilige Antrag war unter Verwendung der entsprechenden Antragsformulare schriftlich bei der SAB einzureichen. Die grundsätzliche Aufgabe einer Bewilligungsstelle ist die Prüfung der Fördervoraussetzungen sowie die Entscheidung über den Antrag (§ 1 SächsVwVfG i. V. m. §§ 9 und 35 VwVfG). Laut § 3 der Vereinbarung zwischen dem SMS und der SAB über den Auftrag zur Durchführung der RL Integrative Maßnahmen wurde jedoch – entgegen der Regelung in der RL Integrative Maßnahmen – folgende Aufgabenverteilung zwischen SAB und SMS festgelegt:
- Die SAB übernimmt die zuwendungsrechtliche und finanzielle Prüfung des Antrages auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit sowie die fachliche Vorprüfung nach inhaltlichen Vorgaben des Staatsministeriums.
 - Die Prüfung der Förderwürdigkeit der Maßnahme anhand der in der Richtlinie genannten Förderziele und ergänzender Projektkriterien nimmt das Staatsministerium vor. Das Staatsministerium trifft die Förderentscheidung dem Grunde und der Höhe nach.
 - Das Staatsministerium priorisiert die Anträge und teilt das Ergebnis der SAB mit.
- 204 Die getroffenen Festlegungen definierten dabei nicht eindeutig und abschließend, was unter einer zuwendungsrechtlichen und finanziellen Prüfung und einer fachlichen Vorprüfung zu verstehen ist. Die Vereinbarung zwischen SAB und SMS regelte weiter unter § 9, dass die getroffenen Entscheidungen über die Förderfähigkeit einer Projektmaßnahme in der Verantwortung des SMS liegen.
- 205 Auch die vom SRH vorgefundene Förderpraxis zeigte, dass das SMS alle wesentlichen Entscheidungen traf. Dazu gehören beispielhaft:
- höhere Anzahl der Rankingpunkte gegenüber SAB ab 2018,
 - Entscheidung über die Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns,
 - Entscheidung über die abweichende Förderhöhe von 95 % bzw. 100 %,
 - Entscheidung über die Förderung der Höhe und dem Grunde nach,
 - Entscheidung über Widersprüche.

³¹ Abschn. B. Teil 1 Ziff. VI. Nr. 1 der RL Integrative Maßnahmen vom 13. August 2015; Abschn. A. Ziff. III. Nr. 1 der RL Integrative Maßnahmen vom 20. Juni 2017 und 10. März 2020.

- 206 Die Aufgaben der SAB bestanden im Fördervollzug der RL Integrative Maßnahmen überwiegend in der Antragsannahme, der Aufarbeitung der Unterlagen, der Nachforderung von Unterlagen und der Erstellung von Bescheiden auf Anweisung des SMS sowie der Verwendungsnachweisprüfung und dem Führen der Förderakte. Die Entscheidungskompetenz der SAB war stark eingeschränkt, so dass die SAB im Regelfall – gerade bei bekannten und nach Ansicht des SMS politisch wichtigen Zuwendungsempfängern/Projekten – eine Vielzahl von Rückfragen beim SMS stellen musste, wodurch das Verfahren zur Antragsbearbeitung insgesamt sehr aufwändig wurde.
- 207 Im Ergebnis traf im Regelfall das SMS die Förderentscheidung, an der die SAB mitwirkte und lediglich vorbereitende Tätigkeiten erledigte und dies, obwohl die RL Integrative Maßnahmen als Bewilligungsstelle ausschließlich die SAB bestimmte. Der Richtlinie war nicht zu entnehmen, dass die Prüfung der Förderwürdigkeit der Maßnahmen durch das SMS erfolgte, die Förderentscheidung dem Grunde und der Höhe nach auch durch das SMS getroffen wurde sowie die Anträge durch das SMS priorisiert wurden. Die von der Staatsregierung beschlossene Richtlinie sah in allen Fassungen bisher keinerlei Beteiligung des SMS am Bewilligungsverfahren vor.

10.3 Würdigung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen SMS und SAB

10.3.1 Aufgabennatur von Ministerien und nachgeordneten Behörden

- 208 Die Bearbeitung von Anträgen auf Zuwendungen ist im Regelfall keine ministerielle Aufgabe, denn dies widerspricht im vorliegenden Fall nicht nur den Bestimmungen in der Förderrichtlinie und anderen öffentlichen Verlautbarungen, sondern auch dem grundlegenden staatsrechtlichen Organisationsprinzip.³² Eine oberste Landesbehörde ist primär für die Konzeption und den Erlass von Zuwendungsrichtlinien und die Evaluation verantwortlich. Ministerielle Tätigkeiten sind auf die Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen zu beschränken. Dazu zählen insbesondere die strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern, die Realisierung von politischen Zielen³³, Schwerpunkten und Programmen, die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich. Zu den wesentlichen Elementen der Führung und Kontrolle zählt die Fachaufsicht. Oberstes Ziel der Fachaufsicht ist es, ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln zu gewährleisten. Die Ausrichtung auf ministerielle Kernaufgaben ist durch ständige Aufgabenkritik sicherzustellen. Ein Ministerium soll Vollzugsaufgaben nur ausnahmsweise wahrnehmen, wenn es sich um Angelegenheiten von besonderer politischer Bedeutung handelt oder wenn eine andere Zuordnung nicht sachdienlich ist.³⁴

Abbildung 4: Kriterien für die Abgrenzung ministerieller und nicht-ministerieller Aufgaben

Ministerielle Aufgaben, ...	Nichtministerielle Aufgaben, ...
... wenn bei den Aufgaben inhaltlich folgende Kriterien erfüllt sind:	
strategisch	operativ
politisch	administrativ
Recht setzend	Recht anwendend
staatstragend	dienstleistend
Programm gestaltend /konzeptionell	vollziehend/ausführend
Generell, grundsätzlich	speziell, Einzelfälle
originär/koordinierend	abgeleitet
normativ	deskriptiv
überwiegend dispositiv-kreativ	Routine-/Massenarbeit
brisant/Konflikt	permanent/Konsens

Quelle: Organisationshandbuch des Bundesverwaltungsamtes.³⁵

³² Nach Art. 83 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen sollen staatliche Aufgaben dezentral erledigt werden. Dies bedeutet die Verpflichtung von Zuweisung der Aufgaben an nachgeordnete Behörden (Vgl. dazu Baumann-Hasske: Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, 4. Auflage 2021, Rn. 5).

³³ Dabei geht es nicht um politische Aufgaben im Sinne parteipolitischer Ziele, sondern um Beurteilungsspielräume im Rahmen exekutiver fachpolitischer Leitlinien.

³⁴ Vgl. hilfsweise § 3 Abs. 1 und 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 22. Februar 2020.

³⁵ BMI/Bundesverwaltungsamt, Organisationshandbuch, Pkt. 3.3 Durchführung einer Aufgabenkritik: https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/3_Aufgabenkritik/33_Durchfuehrung_einer_Aufgabenkritik/Durchfuehrung_einer_Aufgabenkritik-node.html?sessionId=ACEB112BB0FB313F9842AF8F4456387F.2_cid322#doc4393474bodyText28 (zuletzt geöffnet am 19. Februar 2021).

²⁰⁹ Bereits die o. g. Vereinbarung zwischen SAB und SMS durchbrach diese grundsätzliche Aufgabennatur der Behördenhierarchie. Die SAB war damit im Ergebnis in Bezug auf den Vollzug der RL Integrative Maßnahmen keine Bewilligungsstelle im materiellen Sinne mehr, sondern vollzog im Wesentlichen die Entscheidungen des SMS. In der vorgefundenen Praxis wurde die SAB sogar zur Ausführung rechtswidriger Entscheidungen angewiesen (siehe Pkt. 14.3 und 19).

²¹⁰ Indem die SAB in Bezug auf den Vollzug der RL Integrative Maßnahmen faktisch nicht als Bewilligungsstelle agierte, sondern im Wesentlichen die Entscheidungen des SMS vollzog, wurde in dem vorliegenden Förderverfahren der in § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank – (FördbankG) zum Ausdruck gebrachte Wille des Gesetzgebers, wonach die SAB das zentrale Förderinstitut des Freistaats ist, nicht umgesetzt. Wenn nämlich – wie vorliegend – faktisch das SMS als Bewilligungsstelle funktionierte, wurde insoweit der SAB keine hinreichende Entscheidungskompetenz einer Bewilligungsstelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 FördbankG übertragen. Tatsächlich war vielmehr festzustellen, dass die SAB eher als Verwaltungshelferin³⁶ tätig geworden ist, indem diese als bloßes „Werkzeug“ oder „Erfüllungsgehilfe“ des SMS in das Förderverfahren eingebunden wurde, ohne dass der SAB hinreichende Entscheidungskompetenzen einer Bewilligungsstelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 FördbankG übertragen worden sind.

10.3.2 Notwendigkeit und Durchführbarkeit von Förderentscheidungen durch das SMS nicht erkennbar

²¹¹ Der SRH konnte insbesondere unter Berücksichtigung der oben dargelegten Grundsätze in Bezug auf die ministeriellen Aufgaben keine sachlichen Gründe erkennen, warum die operativen Förderentscheidungen der Einzelfälle³⁷ im SMS vorgenommen werden mussten. Hierzu im Einzelnen:

- Der SRH konnte nicht erkennen, dass eine besondere fachliche Expertise im SMS im Bereich der Förderung Integrativer Maßnahmen zur Anwendung gekommen ist. Es fehlte an einer Förderkonzeption und weiteren Grundlagen für eine sachgerechte Entscheidung. Das SMS traf kontinuierlich und situativ eine Vielzahl von nicht begründeten und intransparenten Einzelfallentscheidungen, die zu Ungleichbehandlungen führten, statt zu einer erkennbaren Steigerung der fachlichen Qualität.
- Neben dem Fehlen einer fachlich-konzeptionellen Entscheidungsgrundlage konnte das SMS auch deshalb keine fachliche Bewertung der konkreten Projekte vornehmen, da es – laut Aktenlage – nicht über die wesentlichen Informationen verfügte. Dem SMS lag in der Regel der Erstantrag vor, der jedoch für eine vertiefte fachliche Bewertung oftmals nicht geeignet war. Ergebnisse des Vorprojektes sowie eine Vielzahl an entscheidungserheblichen Unterlagen – wie Antragsänderungen – lagen dem SMS nach Aktenlage nicht vor.
- Maßgebliche Vorschriften des Zuwendungs-, Haushalts- und Verwaltungsrechts wurden bei den Entscheidungen des SMS nicht beachtet. Das SMS war damit nicht in der Lage, ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln sicherzustellen und ermessensfehlerfreie Entscheidungen zu treffen. Es fehlten eine Vielzahl von Prüfhandlungen, die zur Begründung der jeweiligen Entscheidung der Höhe und dem Grund nach erforderlich gewesen wären (siehe z. B. Pkt. 10 bis 14 und 21).
- Ein Teil der Entscheidungen ließ an einer unparteiischen Aufgabenwahrnehmung zweifeln.

³⁶ Vgl. BayVGH Urteil vom 1. Juni 2017, Az. 20 B 16.2241. Der Verwaltungshelfer handelt ohne eigene verwaltungsrechtliche Kompetenz, übt mithin keine eigene Hoheitsmacht aus.

³⁷ Rd. 200 jährlich.

- 212 Das SMS begründete die Involvierung in Einzelfallentscheidungen in seiner Stellungnahme vom 19. Januar 2023 wie folgt:

„SMS/SMGI hat sich bewusst dafür entschieden, nicht selbst als Bewilligungsbehörde aufzutreten, sondern die SAB als grundsätzlich gesetzlich normierte Bewilligungsstelle mit der Umsetzung der RL IM zu beauftragen. [...] Die SAB hat von Beginn an auf ihre „fachliche Unerfahrenheit“ in diesen Themenstellungen hingewiesen. Darüber hinaus gab es zu diesem Zeitpunkt keine ausgeprägte Akteurslandschaft im Bereich Integration, sondern die Trägerlandschaft musste sich erst mit den neuen Themen auseinandersetzen und entwickeln. Diesem Umstand geschuldet, haben SMS/ SMGI und SAB gemeinsam entschieden, den praktischen Verwaltungsvollzug so zu gestalten, dass das SMS/ SMGI die fachlich-politische Entscheidung über die Förderanträge trifft.“ Es schließt sich *„der Einschätzung und Bewertung der SAB an, dass es kein Exklusivrecht für den ausschließlichen Vollzug von Förderrichtlinien durch die SAB gibt.“* Beide verweisen auf zahlreiche Förderrichtlinien³⁸, die veranschaulichen sollen, dass *„diese Form der Aufgabenteilung nicht ungewöhnlich, sondern eher gelebte Praxis in der Förderlandschaft des Freistaates Sachsen“* sei.

- 213 Der SRH hat die betreffenden Förderrichtlinien daraufhin geprüft und kam zu dem Ergebnis, dass sich die Beteiligung der Ministerien, Ausschüsse oder anderer fachlicher Stellen in allen aufgeführten Beispielen unmittelbar aus der jeweiligen Förderrichtlinie oder den VwV zu § 44 SÄHO ergibt. Das Verfahren und die Zuständigkeiten sind im Gegensatz zur RL Integrative Maßnahmen transparent geregelt. Weiterhin hat das Ministerium in den betreffenden RL in der Regel eben nicht die Grundsatzentscheidung getroffen, sondern eine Fachstellungnahme abgegeben. Bei der Mitwirkung des SMS für Maßnahmen nach Teil 1 der RL Integrative Maßnahmen handelte es sich eben nicht um die Abgabe von Fachstellungnahmen, sondern um die Auswahlentscheidungen (siehe dazu Pkt. 10.3.3) einschließlich den zuwendungsrechtlichen Prüfungen.

- 214 Zukünftig beabsichtigt das SMS, die konkrete Bewilligungsentscheidung auf die SAB zu übertragen.

10.3.3 Voraussetzungen für Fachstellungnahmen bzw. Entscheidungen durch Ministerien

- 215 Die für die Ermessensentscheidung zuständige Behörde kann zum einen Fachstellungnahmen anderer Behörden einholen; andererseits sind Entscheidungen übergeordneter Behörden im Fördervollzug unter gewissen Voraussetzungen möglich und teilweise auch notwendig. Sie dürfen jedoch nicht die Ermessenskompetenz der sachlich zuständigen Behörde aushöhlen und ersetzen und sind im vorgegebenen rechtlichen Rahmen durchzuführen. Ein solches Verfahren hat der SRH jedoch nicht vorgefunden.
- 216 Tatsächlich hat die SAB dem SMS zugearbeitet und nicht umgekehrt, so dass im Ergebnis eher die SAB eine Stellungnahme an das SMS abgegeben hat. Das SMS hat keine Fachstellungnahme erstellt, sondern Rankingpunkte vergeben, die zu den SAB-Punkten addiert wurden. Klare fachliche und nachvollziehbare Kriterien waren dies allerdings nicht (siehe Pkt. 10.1 sowie Anlage 2). Das SMS hat seine Entscheidungsgründe nicht ausreichend dokumentiert und auch der SAB nicht umfassend mitgeteilt. Das SMS hat damit letztlich keine Fachstellungnahme erstellt, sondern neben der Vergabe von Rankingpunkten für alle Förderfälle auch die Gesamtentscheidung getroffen, obwohl dem SMS jeweils kein vollständiger Sachverhalt vorlag und auch keine zuwendungsrechtliche (Teil-)Prüfung vorgenommen wurde.
- 217 Eine Fachstellungnahme setzt voraus, dass die stellungnehmende Institution in Bezug auf einen abgegrenzten Teil der Ermessensentscheidung einen Wissensvorsprung gegenüber der Bewilligungsstelle hat und dieses besondere fachliche Wissen der Bewilligungsstelle zur Vorbereitung der Ermessensentscheidung zuleitet. Die Kriterien der Fachstellungnahme müssen klar und nachvollziehbar sein und sollten im Regelfall öffentlich bekannt sein. Die Fachstellungnahme stellt damit einen vorbereitenden Teil der von der Bewilligungsstelle zu treffenden Ermessensentscheidung dar und nicht eine Entscheidung über die Förderung als Ganzes. Die Fachstellungnahme entspricht der fachtechnischen Teilbescheinigung nach Nr. 14.1.2 der VwV zu § 70 SÄHO bei der Auszahlung.

³⁸ Z. B. RL WOS, RL GRW RIGA, RL Besondere Regionale Initiativen, RL gebundener Mietwohnraum, RL Nachhaltige Stadtentwicklung EFRE 2014 bis 2020.

- 218 Eine etwaig erforderliche Fachstellungnahme kann damit die fachliche Grundlage der Ermessensentscheidung der Bewilligungsbehörde sein. Die Ermächtigung zur Ermessensentscheidung richtet sich an die für die Entscheidung zuständige Behörde, die ihr Ermessen grundsätzlich selbst auszuüben hat. Kennzeichen der Ermessensverwaltung ist, dass einer Behörde durch Rechtsvorschrift die Entscheidungsfreiheit eingeräumt ist, zwischen mehreren, nach Maßgabe zu beachtender Tatbestandsvoraussetzungen rechtlich zulässigen Entscheidungen aus Zweckmäßigkeitsgründen (vgl. § 68 VwGO) unter Abwägung der öffentlichen Belange und der Interessen Einzelner sachgerecht zu wählen.³⁹ Der Nachweis der Ermessensausübung durch die Behörde muss zweifelsfrei geführt werden können (vgl. zur Pflicht zur vollständigen Aktenführung).⁴⁰
- 219 Indem die SAB in Bezug auf den Vollzug der RL Integrative Maßnahmen im Wesentlichen die Entscheidungen des SMS vollzog, ohne hinreichend eigenes Ermessen auszuüben, lag ein Ermessensfehler in Gestalt des Ermessensnichtgebrauchs vor. Zudem wurde bei den Entscheidungen – wie bereits dargelegt – auch der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG nicht beachtet.

Folgerung 10

- 220 Der Vollzug der Richtlinie ist ausschließlich durch die SAB durchzuführen. Das SMS hat sich auf rechtsetzende und konzeptionelle Aufgaben sowie auf seine Fachaufsicht zu konzentrieren. Bedarf es für die Auswahlentscheidung einer fachlichen Stellungnahme, sind die entsprechenden Maßstäbe in der RL Integrative Maßnahmen oder internen Erlassen klar und nachvollziehbar festzulegen und unter Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) für alle Zuwendungsempfänger gleichermaßen anzuwenden.
- 221 Das SMS teilte in der Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass der Vollzug der Richtlinie zukünftig ausschließlich durch die SAB durchgeführt wird. Die Richtlinie und die entsprechende SAB-Vereinbarung (Änderungsvereinbarung vom 21. Juni/4. Juli 2023) wurden bereits geändert.
- 222 Der SRH sieht die Umsetzung der Folgerung des SRH, den Vollzug der Richtlinie vollständig an die SAB zu übertragen, als eingeleitet an. Inwieweit das SMS auch seinen rechtsetzenden und konzeptionellen Aufgaben sowie seiner Fachaufsicht ausreichend nachkommt, bleibt abzuwarten. Der SRH wird sich im Rahmen der Anhörung zur Richtlinie äußern.

10.4 Mangelhafte Dokumentation des Auswahlverfahrens: Kern der Entscheidungsfindung blieb eine „Black Box“

- 223 Die Akten zu den Förderfällen und die sonstigen Unterlagen zum Förderverfahren ließen sowohl den tatsächlichen Zeitpunkt als auch die sachliche Grundlage der Förderentscheidung offen. Es gab eine Vielzahl von Widersprüchen und Lücken in den vorgefundenen Dokumentationen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

10.4.1 Tatsächlicher Zeitpunkt der Förderentscheidung unklar

- 224 Die SAB-Vereinbarung legte fest, dass nach Antragseingang die SAB wöchentlich ihre Fördervoten an das SMS übersendet. Diese Listen wurden dem SRH – trotz mehrmaliger Nachfragen – nicht übergeben. Ob sie dokumentiert wurden, blieb für den SRH unklar. Auch fanden sich diese Informationen und Unterlagen überwiegend nicht in den einzelnen Förderakten wieder. Das heißt die nach Antragseingang erstellten ersten Fördervoten durch die SAB waren nicht dokumentiert.
- 225 Die Bepunktung und die Fördervoten der SAB und des SMS datierten in der Regel etwa 2 bis 14 Tage vor dem Ausgang des Zuwendungsbescheides. Dieser dokumentierte Zeitpunkt warf allerdings Fragen zum tatsächlichen Zeitpunkt der Förderentscheidung auf und war nicht glaubwürdig. Es ist nahezu ausgeschlossen, dass die Bepunktung und Förderentscheidung tatsächlich erst 2 bis 3 Monate nach Antragseingang und wenige Tage vor dem Zuwendungsbescheid getroffen wurden. Die sonstigen Bearbeitungsschritte des Förderfalls zeigten, dass die Förderentscheidung deutlich eher getroffen worden sein muss, da Projekte seit dem Antragseingang fortlaufend „qualifiziert“⁴¹, jeweils ein vorzeitiger Maßnahmebeginn zugelassen und gegenüber dem Zuwendungsempfänger als „positiv bewertet“ eingestuft wurden. Das ergab sich auch aus der Aussage der SAB, dass die aussichtsreichen

³⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2022, § 40, Rn. 13.

⁴⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2022, § 40, Rn. 80.

⁴¹ Als „Qualifizierung“ bezeichnen SMS und SAB das Verfahren, bei dem die Zuwendungsempfänger – häufig mehrfach – ihre ursprünglichen Anträge auf Anforderung der SAB überarbeiteten. Dies umfasste die Ergänzung von Sachverhalten und Unterlagen, die Überarbeitung von Finanzierungsplänen zur Anpassung an das für das Projekt bereitgestellte „Budget“ sowie den Austausch von nicht zuwendungsfähigen Projektteilen gegen solche, die dem Grunde nach zuwendungsfähig sind.

Projekte zuerst – ohne für den SRH ersichtliche Dokumentation – votiert und dann qualifiziert wurden. Die SAB bewertete dann ihre Rankingkriterien und übersandte das Votum an das SMS. Dieses ergänzte seine Rankingpunkte und traf die Förderentscheidung. Dieser Vorgang wurde mitunter wiederholt, wenn zwischenzeitlich Antragsänderungen vom Zuwendungsempfänger gefordert worden sind. Aber genau dieser Abstimmungsprozess zwischen SMS und SAB wurde nur rudimentär dokumentiert.

- 226 Der Zeitpunkt der Förderentscheidung ist für die Beurteilung der Gleichbehandlung jedoch zentral. Nur daraus ist abzuleiten, auf welcher sachlichen Basis die Förderentscheidung getroffen wurde. Erst nach Prüfung aller Sachverhalte ist eine Entscheidung zu treffen.

10.4.2 Unabhängigkeit der Voten zwischen SAB und SMS nicht sichergestellt sowie undokumentierte Absprachen

- 227 Nach dem gegenüber dem SRH als auch in der SAB-Vereinbarung beschriebenen Rankingprozess, hätte die SAB ihre Rankingpunkte unabhängig und zeitlich vor dem SMS treffen müssen. Der SRH bezweifelt anhand der vorgefundenen Aktenlage in diversen Einzelfällen, dass der geplante Rankingprozess auch tatsächlich in allen Fällen so stattgefunden hat. Der SRH hat Förderfälle vorgefunden, bei welchen die endgültigen Fördervoten erst nach den gemeinsamen Besprechungen zwischen SAB und SMS datiert und fixiert wurden. Es fand darüber hinaus keine Dokumentation der Besprechungsinhalte zwischen SAB und SMS zu den einzelnen Förderfällen statt. Bei anderen Förderfällen wurde zuerst die Entscheidung für eine Bewilligung getroffen und erst danach bepunktet. Das war eine grob ordnungs- und rechtswidrige Verfahrensweise, die zu Benachteiligungen und Bevorzungen von Zuwendungsempfängern führte.

10.4.3 Gesamtranking nicht ausreichend dokumentiert

- 228 Außerdem fehlte es an einer ordnungsgemäßen Dokumentation des Gesamtrankings, sowohl in der SAB als auch im SMS. Das SMS und die SAB übergaben dem SRH Rankinglisten, aus denen nicht erkennbar war, zu welchem Zeitpunkt diese erstellt bzw. beendet wurden. Die Listen der SAB und des SMS stimmten nicht vollständig überein; es fehlten Anträge. Die Rankinglisten stellten darüber hinaus nicht den Endstand dar.⁴² Darüber hinaus waren die in Excel geführten Rankinglisten nicht unveränderlich, so dass Änderungen jederzeit möglich waren und nicht erkennbar war, ob es sich lediglich um Zwischenstände handelte. Schriftliche Vermerke mit Unterschriften fehlten vollständig. Es konnte somit nicht festgestellt werden, wann das Ranking pro Stichtag abschließend feststand und welche Entscheidungsträger im SMS damit befasst waren.
- 229 In den einzelnen Förderakten der SAB wurde nur selten dokumentiert, welche Position der Antrag im Gesamtranking einnahm. Es war zwar die Gesamtpunktzahl dokumentiert, jedoch im Regelfall nicht die Rankingposition. Es war aus der Akte nicht ableitbar, ob die erreichte Punktzahl zu einer Ablehnung oder Bewilligung führen würde. In einem verwaltungsrechtlichen Verfahren muss aus der Akte die Ermessensausübung vollständig nachvollzogen werden können.

10.4.4 Unvollständige Förderakten des SMS

- 230 Die Förderakten des SMS enthielten nur Rudimente der entscheidungserheblichen Unterlagen. In der Regel beinhaltete die Akte nur einen unvollständigen Erstantrag ohne Anlagen. Weitere Unterlagen, die notwendig sind um z. B.

- die Entscheidung über die Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns,
- die Entscheidung über die abweichende Förderhöhe von 95 % bzw. 100 %,
- die Entscheidung über die Förderung der Höhe und dem Grunde nach,
- die Entscheidung über die Förderwürdigkeit

⁴² Z. B. Rankingliste zum Stichtag 30. September 2017: Auch die Projekte mit Punkten von 28 und 27 Punkten wurden bewilligt, was aus der Liste nicht hervorging.

- 231 treffen zu können, waren in den Akten regelmäßig nicht enthalten. Die Hinweise und Zuarbeiten der SAB zu diesen Punkten reichten nicht aus, um eine rechtlich und sachlich angemessene Entscheidung zu treffen. In den Akten fehlten teilweise Unterschriften, das Entscheidungsdatum und der Zeichnungslauf. Ein zusammenfassender Vermerk (Nr. 3.3 der VwV zu § 44 SÄHO), welcher die Ermessensausübung in allen Punkten nachvollziehen lässt, fehlte ebenso.
- 232 Weiterhin fehlten überwiegend die Stellungnahmen der Landkreise sowie alle Unterlagen, um die Rankingpunkte sachlich zu begründen. Es wurde im Regelfall eine Bepunktung ohne ausreichende verbale Begründung und ohne ersichtliche Prüfung vorgenommen.

10.4.5 Förderentscheidung im SMS: Unzulässige und intransparente Teamentscheidung

- 233 Auf Nachfrage des SRH zum Ablauf des Bepunktungs- und Entscheidungsverfahrens im SMS führte das SMS aus, dass die Ermittlung der Punktzahl im Rahmen einer sogenannten "Votenbesprechung" stattfand. *„Einbezogen werden dabei alle für die Richtlinie Integrative Maßnahmen im Referat zuständigen Mitarbeiter*innen unter Beteiligung der Referatsleitung“*. Dieses Verfahren wurde nicht dokumentiert, so dass offen blieb, wer genau, zu welchem Zeitpunkt und aus welchem Grund die Entscheidungen getroffen hat. Für die Akte wurde dann nur das Fördervotum auf Referenten-, Sachbearbeiter- oder Referatsleitererebene dokumentiert. Grundsätzlich trägt die Person die Verantwortung, welche die Unterschrift leistet (siehe Nr. 30 der VwV Dienstordnung des Freistaates Sachsen). Förderentscheidungen können verwaltungsrechtlich keine mündlichen Teamentscheidungen sein. Weiterhin wurde nicht ausreichend dokumentiert, ob, wann und warum die Hausleitung in den Förderentscheidungen involviert war.
- 234 Das vom SMS beschriebene Verfahren suggerierte weiterhin, dass die Abteilungsleitung (und auch die Hausleitung) am Entscheidungsprozess nicht beteiligt war. Dem stehen die in den Akten gefundenen Einzelfallentscheidungen mit direktem E-Mail-Verkehr zu Zuwendungsempfängern, die Anmerkungen in den Rankinglisten des SMS sowie die durch andere Stellen getätigten schriftlichen Äußerungen entgegen. Insofern erscheint es aus Sicht des SRH nicht glaubhaft, dass die Abteilungsleitung des SMS nicht am Entscheidungsfindungsprozess beteiligt war. Mit Schreiben vom Januar 2021 teilte das SMS dem SRH mit, dass die Abteilungsleitung ggf. den sogenannten „Graubereich“ festlegte. Weiterhin wurde ausgeführt, dass der Abteilungsleitung auch Aufgaben der Begleitung der Förderrichtlinie im Fördervollzug, wie bspw. die Zuweisung der Mittel, die Priorisierung im Zuge des Bewilligungs- bzw. Ablehnungsverfahrens oder Außenkommunikation in Fragen der Richtlinie obliegen. Zum einen wurde dies nicht dokumentiert und zum anderen wurde damit deutlich, dass der Abteilungsleiter konkrete Entscheidungen zum Ranking einzelner Anträge traf. Dies ist besonders relevant, da eine Parteilichkeit zu einigen Zuwendungsempfängern nicht ausgeschlossen werden kann (siehe Pkt. 8 und 19).
- 235 In den Akten des SMS fehlten überwiegend die mündliche und schriftliche Kommunikation mit Zuwendungsempfängern und mit der SAB. E-Mails, Absprachen und Besprechungen waren im Regelfall nicht dokumentiert bzw. separat - außerhalb der Akte - abgelegt. Nach der VwV Dienstordnung des Freistaates Sachsen (Nr. 21 und 22) sind alle wesentlichen Arbeitsschritte aktenkundig zu machen. Das umfasst auch Besprechungen und Rücksprachen.
- 236 Verwaltungs- und verfahrensrechtlich ist weiterhin kritisch zu betrachten, dass es zu jedem Förderfall 2 getrennte Akten mit unvollständigen und oftmals auch mit inkongruenten Inhalten gab. Im Rahmen etwaiger Gerichtsverfahren wird nach Auskunft der SAB nur die SAB-Akte zur Einsicht übergeben. Der Zuwendungsempfänger hatte keine Kenntnis über eine weitere Akte, da im Außenverhältnis nur die SAB als Bewilligungsstelle in Erscheinung trat. Der Rechtsschutzanspruch des Zuwendungsempfängers wurde damit reduziert.

10.4.6 Zusammenfassung

- 237 Das Entscheidungsverfahren war in zeitlicher, sachlicher und personeller Hinsicht nicht ausreichend transparent und nachvollziehbar. Die durch SMS und SAB gemachten Angaben wie auch die in den Akten vorgefundenen Daten zum generellen Entscheidungsablauf waren überwiegend widersprüchlich und stark lückenhaft. Sie erschienen zum Teil sogar unglaubwürdig und vom gewollten Ergebnis her beeinflusst. Entscheidungserhebliche Besprechungen zwischen SAB und SMS wurden inhaltlich nicht dokumentiert. Die in den Akten datierten Voten entsprachen nicht dem tatsächlichen Zeitpunkt der Entscheidung, sondern i. d. R. nur dem letzten Votum. Es gab nach dem Antragseingang zwischen der SAB und dem SMS (evtl. auch mit einzelnen Zuwendungsempfängern)

ein nicht dokumentiertes, intransparentes und durch informelle Absprachen und Gespräche gekennzeichnetes Vorverfahren. Wer genau im SMS die abschließende Förderentscheidung traf, blieb ebenso offen. Es mangelte an einer nachweisbaren und klaren Zeichnungsregelung und eines Mitzeichnungsverfahrens. Ebenso mangelte es an einer Dokumentation der zeitlichen und sachlichen Entscheidungsfindung.

238 Zur Intransparenz der Entscheidungsverfahren wird beispielhaft auf Pkt. 12.2, 13.5, 14.3.2, 14.4, 15.2 und 21 verwiesen.

239 Das Entscheidungsverfahren zur Auswahl der beantragten Projekte verstieß damit auch gegen die Dienstordnung des Freistaates⁴³ und somit erheblich gegen die Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung, welche sich aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen ableiten lassen. Danach ist die Verwaltung verpflichtet,

- Akten zu führen (Gebot der Aktenmäßigkeit),
- alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig und nachvollziehbar abzubilden (Gebot der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit) und
- diese wahrheitsgemäß aktenkundig zu machen (Gebot der wahrheitsgetreuen Aktenführung).

Folgerung 11

240 Das Rankingverfahren ist detailliert zu dokumentieren, so dass es für einen Dritten jederzeit nachvollziehbar ist. Zum einen sind die individuellen Punktwertungen und auch ihre Veränderungen in der Förderakte zu begründen. Zum anderen muss am Ende eines Rankings eine unveränderliche Übersicht über die Reihenfolge der Projekte entsprechend ihrer erreichten Punktzahl stehen.

241 Die SAB hat in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmittelung vom 4. Januar 2023 ausgeführt, dass es keine abschließende Gesamtrankingliste gab: *„Es hat insoweit Lücken in der Dokumentation gegeben, da die SAB zur finalen Auswahlentscheidung keinen Ausdruck der Gesamtprojektliste (z. B. als pdf-Ausdruck) aktenkundig abgelegt hat und somit keinen unveränderlichen Entscheidungsstand dokumentiert hat. Die Gesamtprojektliste war ein elektronisches Arbeitsmittel, das jederzeit den aktuellen Stand wiedergeben sollte. [...] Die Globalisten wurden in einem Globalordner im Excel-Format abgelegt und für den weiteren Verlauf des Verfahrens weiter zur Dokumentation von Bearbeitungsständen genutzt.“*

242 Der SRH weist noch einmal darauf hin, dass ein Rankingverfahren vollständig durchzuführen ist. Ist es einmal abgeschlossen, können keine weiteren Anträge bewertet und ergänzt werden. Aus diesem Grund muss die abschließende Rangfolge der Projekte entsprechend der erzielten Bewertungspunkte transparent in der Bewilligungsbehörde hinterlegt sein. Es darf sich gerade nicht um eine Fortschreibung handeln. Da in Zukunft nur noch die SAB das Ranking erstellt und keine 2 Behörden involviert sein werden, wird bereits dadurch die Nachvollziehbarkeit und Dokumentation erheblich erleichtert und verbessert.

Folgerung 12

243 Alle Entscheidungen und Abstimmungen sind vollständig schriftlich sowie in zeitlicher und sachlicher Reihenfolge zu dokumentieren. Es ist eine klare schriftliche und unterzeichnete Zeichnungsregelung zu erstellen. Es ist eine Kongruenz zwischen Entscheider und Unterzeichner herzustellen. Die einschlägigen Rechtsvorschriften, z. B. die VwV Dienstordnung des Freistaates Sachsen, sind einzuhalten.

244 Das SMS hat mit seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 die rechtskonforme und vollständige Dokumentation zugesagt. *„Durch die verpflichtende Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung e-VIS.SAX sind alle aktenrelevanten Sachverhalte transparent dokumentiert. [...] Für 2021 und 2022 wurden alle Projektakten in VIS nachgepflegt und beinhalten nun alle entscheidungserheblichen Unterlagen (Antragsunterlagen, Fördervoten und Förderentscheidungen, Rankingliste). Alle verfahrensrelevanten Vorgänge (z. B. Budgetentscheidungen, Auswahlentscheidungen) wurden in Vermerkform seit 2021 dokumentiert und im VIS mitzeichnungstechnisch nachgehalten.“* Auch *„die SAB wendet Kompetenzordnung und die Zeichnungsbefugnisse entsprechend der Vorgaben des Vorstandes in ihrer Schriftlich fixierten Ordnung (SFO) an.“* *„Unterlagen in den Akten der SAB*

⁴³ Nach der Dienstordnung des Freistaates Sachsen sind alle Geschäftsvorfälle einschließlich Rücksprachen, Anordnungen und Auskünften in aktenrelevantem Umfang in den Akten zu dokumentieren (Nr. 22 der VwV Dienstordnung).

werden in für den gesamten Aktenbestand einheitlich festgelegten Registern in chronologischer Reihenfolge abgelegt. Das Führen von hybriden Akten (körperlich begonnen, digital fortgeführt) bedeutet eine besondere Herausforderung hinsichtlich der Übersichtlichkeit, ist jedoch für das Ziel der sukzessiven Digitalisierung nicht vermeidbar.“

- 245 Der SRH begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen und sieht die Umsetzung seiner Folgerung als eingeleitet an. Da die Einzelfallbewilligung vollständig an die SAB übertragen werden soll, ergibt sich bereits daraus auch eine Reduzierung der Dokumentationsmenge.

10.5 Weitere intransparente Verfahrensbestandteile: Bildung eines „Graubereichs“ sowie die Stellungnahme der Landkreise und kreisfreien Städte

Bildung eines „Graubereichs“

- 246 Als „Graubereich“ wurden Anträge bezeichnet, welche aufgrund ihrer Rankingposition bei später noch verfügbaren Haushaltsmitteln möglicherweise zur Bewilligung nachrücken könnten. Das Verfahren zum „Graubereich“ war strukturell ermessensfehlerhaft, intransparent und wurde nicht dokumentiert. Es handelte sich um einen iterativen Entscheidungsprozess, der diverse Möglichkeiten zur steuernden Einflussnahme offenließ. Es war dadurch jederzeit möglich, Projekte „nachzuschieben“ bzw. wieder „herauszunehmen“.⁴⁴
- 247 Die Entscheidung zu „Nachrückern“ hätte streng nach transparenten und sachlichen Maßstäben getroffen werden müssen. Der „Graubereich“ resultiert aus Sicht des SRH aus Verfahrens- und Rechtsfehlern, z. B. dass (noch) nicht qualifizierte Projekte, bei welchen die grundsätzliche Zuwendungsfähigkeit noch nicht gegeben und die Bewilligungshöhe deshalb noch nicht bekannt war, gerankt und positiv bewertet wurden. Das ist zuwendungsrechtlich nicht zulässig. Die umfassende Qualifizierung (i. S. d. Herstellung der Bewilligungsreife) des Projektes nach der Antragstellung wird wiederum verursacht von der unbestimmten Förderrichtlinie sowie der Vielzahl an unbestimmten, kaum prüfbareren Projekten. Dem „Urfehler“ folgen im gesamten Bewilligungsverfahren automatisch weitere Folgefehler.

Stellungnahmeverfahren für die Landkreise und Kreisfreien Städte

- 248 Der SRH hat während der Prüfung festgestellt, dass die Projektanträge durch die jeweiligen Landkreise und Kreisfreien Städte bewertet wurden. Die Richtlinie sah einen solchen Verfahrensschritt nicht vor. Im Ergebnis war das Stellungnahmeverfahren nicht ordnungsgemäß und ermessensfehlerbehaftet. Es war darüber hinaus intransparent, nicht nachprüfbar, nicht dokumentiert, ineffizient und führte zu einer Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger. Folgende vorgefundene Sachverhalte führten zu dieser Bewertung:
- 249 Die Landkreise und Kreisfreien Städte engagierten sich erheblich bei der Bewertung der Projektanträge. Sie haben – wenn auch unterschiedlich – ein eigenes internes Bewertungs- und Antragsverfahren geschaffen, dessen zeitlicher Ablauf auch z. T. veröffentlicht wurde. Die Anträge wurden vor allem auf fachliche Bedarfe und Doppelstrukturen geprüft, da die Landkreise und Kreisfreien Städte die Träger und deren Projekte aus ihrer Arbeit vor Ort kennen.
- 250 Die Kreisfreien Städte und Landkreise erhielten jedoch in der Regel kaum schriftliche Informationen über das Bewertungsverfahren durch das SMS. Informationen wurden mündlich, informell und auf Beratungen durch das SMS an die Landkreise und Kreisfreien Städte weitergegeben. Den Landkreisen und Kreisfreien Städten lagen zum anzuwendenden Verfahren nie die gleichen Informationen zur gleichen Zeit vor. Weiterhin wurde durch die im Vorfeld der Beantragung einzuholende Stellungnahme das Verfahren erheblich verlängert und komplizierter. Die Antragsfrist wurde faktisch nach vorn verschoben und das je Landkreis und Kreisfreier Stadt unterschiedlich. Die Zuwendungsempfänger wurden somit ungleich behandelt und mussten weitere Verfahrensbestandteile beachten, welche auf den ersten Blick nicht transparent waren. Es war auch nicht vollständig klar bzw. unterschiedlich, wer (ab 2018) die Stellungnahme an die SAB schicken sollte.

⁴⁴ Vgl. dazu Pkt. 10.4 und 12.1.

- 251 Die vom SMS und der SAB im Rahmen der örtlichen Erhebung getätigten mündlichen und schriftlichen Ausführungen waren widersprüchlich und erlaubten kein zweifelsfreies Nachvollziehen des Verfahrens. Da die Stellungnahmen der Landkreise und Kreisfreien Städte dennoch Einfluss auf die Auswahlentscheidung hatten, fehlten entscheidende, den jeweiligen Verwaltungsakt begründende Unterlagen. Da für die Ausgestaltung der Stellungnahmen Maßstäbe fehlten, diese mithin unbestimmt waren und keine nachvollziehbaren Begründungen enthielten (nur Kreuze und etwas Text), wurden die Antragsteller insofern auch stark ungleich behandelt.
- 252 Von außen war nicht erkennbar, welchen Anteil die Landkreise und Kreisfreien Städte, das SMS und die Bewilligungsstelle SAB an der jeweiligen Förderentscheidung hatten. Hätte es dazu eine Transparenz gegeben, wären die in der Öffentlichkeit stattgefundenen Diskussionen über „Schuldzuweisungen“ für abgelehnte Anträge in dieser Form vermeidbar gewesen.

Folgerung 13

- 253 **Im Rankingverfahren dürfen nur bewilligungsreife und vollständige geprüfte Anträge bewertet werden. Das Verfahren bei der Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel ist sachlich und zeitlich transparent sowie gleichbehandelnd und revisionssicher zu gestalten.**
- 254 Das SMS teilte dem SRH in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass das Verfahren zum sogenannten „Graubereich“ bereits seit dem Förderjahr 2019 nicht mehr umgesetzt wird. *„Die Zuständigkeit für die Umsetzung des gesamten Verwaltungsverfahrens (einschließlich Auswahlverfahren) wurde an die SAB mit Stichtag 31.07.2023 übertragen. Entsprechend des aktuellen Standes der Novellierung soll für den Fördervollzug alleinig der SAB zuständig sein.“*⁴⁵ Zudem trifft die Förderkonzeption Regelungen, wie bei hinzukommenden Haushaltsmitteln zu verfahren ist.
- 255 Der SRH begrüßt die geänderte Verfahrensweise. Jedoch kommt es grundsätzlich immer zu nachrückenden Anträgen. Dazu teilte das SMS Folgendes mit: *„Dennoch wird SRH um Berücksichtigung gebeten, dass wenn ausschließlich abschließend bewilligungsreife Anträge im Rankingverfahren berücksichtigt würden, ein Großteil der eingehenden Anträge abgelehnt werden müsste. Diesbezüglich wird auf das SMS-Schreiben vom 10.03.2023 verwiesen. Bei einem Großteil der eingereichten Anträge ist es notwendig, weitere Informationen einzuholen, z. B. weil die Gesamtfinanzierung durch bspw. ausstehende Förderzusagen auf Kofinanzierung noch nicht nachgewiesen werden kann. Insbesondere bei einer Kofinanzierung aus kommunalen Mitteln können die Zusagen auch erst nach erfolgtem kommunalem Haushaltsbeschluss erfolgen. Somit ist es teilweise unmöglich, zum Antragsstichtag bewilligungsreife Anträge einzureichen. Dies darf den Antragstellenden aus Sicht des SMS im Sinne der Gleichbehandlung jedoch nicht zum Nachteil ausgelegt werden. Diese notwendigen Informationen werden aus Gründen der Verwaltungseffizienz sowie der angestrebten Kürzung der Verfahrensdauer erst nach Durchführung des Rankingverfahrens eingeholt – und zwar ausschließlich bei den zur Förderung vorgesehenen Anträgen. Dieses Vorgehen wird seitens SMS als verwaltungseffizient eingestuft, da nur ein geringerer Anteil der eingehenden Anträge zur Bewilligung kommt. Der überwiegende Teil aller eingereichter Anträge muss auf Grund nicht ausreichender Haushaltsmittel abgelehnt werden. Ein Einholen der notwendigen Informationen vor dem Rankingverfahren wäre aus Sicht des SMS somit nicht verwaltungseffizient.“*
- 256 *SRH wird in diesem Zusammenhang um Beachtung gebeten, dass eine Berücksichtigung im Rankingverfahren nicht zwingend mit einer Bewilligung einhergeht. Sollten im Rahmen der Nachreichung von Unterlagen und Informationen Gründe ersichtlich werden, welche einer Bewilligung entgegenstehen, wird eine Ablehnung erfolgen.“*
- 257 Den Ausführungen des SMS liegt ein grundlegendes Missverständnis einer rechtmäßigen Projektauswahl im Rahmen des Zuwendungsverfahrens zugrunde. Es ist rechtlich unzweifelhaft, dass nur bewilligungsreife Anträge gerankt werden dürfen. Die Bewilligungsreife bemisst sich an dem Vorliegen der Zuwendungsvoraussetzungen, die für alle Zuwendungsempfänger gleich sind. Ein Ranking von nicht bewilligungsreifen Projekten führt gerade zu Ungleichbehandlungen, da bewilligungsreife und nicht bewilligungsreife Anträge gleichbehandelt werden. Alle Zuwendungsempfänger, die keinen bewilligungsreifen Antrag einreichen, würden bevorzugt werden. Des Weiteren bleibt dann offen, wer entscheidet, welche Sachverhalte und Kriterien zur Bewilligungsreife führen.

⁴⁵ Orthografie entspricht dem Original.

Gerade an diesem Punkt hat der SRH in den geprüften Fällen eine willkürliche Behandlung von Zuwendungsempfängern vorgefunden. Der eine Zuwendungsempfänger durfte noch Unterlagen nachreichen, der andere nicht und sein Projekt wurde abgelehnt. Es wird auf die Fallbeispiele unter Pkt. 13 verwiesen.

258 Da es sich bei diesem Punkt um den Kern der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes handelt, sieht der SRH zwingenden Änderungsbedarf.

Folgerung 14

259 Das Verfahren zur Einholung von Stellungnahmen der Landkreise und Kreisfreien Städte ist grundsätzlich zu überarbeiten. Das Stellungnahmeverfahren ist ordnungsgemäß (d. h. schriftlich, transparent, gleichbehandelnd und verfahrenseffizient) auszugestalten. Entscheidungs- und Beurteilungsmaßstäbe sind allen Beteiligten schriftlich bekannt zu geben.

260 Das SMS teilte dem SRH in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass im Rahmen der Novellierung der Richtlinie das Verfahren zur Einholung kommunaler Stellungnahmen überdacht wird. „SRH wird um Berücksichtigung gebeten, dass sich spätestens im Rahmen des Auswahlverfahrens für das Förderjahr 2020 aus der Bewertungsmatrix ergeben hat, wie die kommunalen Stellungnahmen punktwertig in die Gesamtbewertung einfließen.“ In dem am 14. September 2023 an den SRH übersandten Entwurf der Richtlinie wird auf die Stellungnahme mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung verzichtet.

261 Der Verzicht auf die Stellungnahme liegt im Programmerrissen des zuständigen Ressorts. Der Verzicht führt jedoch zu einem Wegfall der zumindest kursorischen Prüfung der fachlichen Bedarfe und Doppelstrukturen durch die Kommunen und muss nun durch die Bewilligungsstelle vorgenommen werden.

10.6 Bearbeitungsdauer und Bewilligungszeitpunkt: Warum zu lang und zu spät?

262 Das einzelne Bewilligungsverfahren dauerte – von Antragseingang bis Zuwendungsbescheid – im Regelfall 4 bis 8 Monate. Bis zum Jahr 2019 wurde der Zuwendungsbescheid im Regelfall 1 bis 3 Monate (teilweise auch später) nach dem beantragten Beginn der Projektlaufzeit erteilt. Auch bis zum Jahr 2021 hat sich die Dauer der Antragsbearbeitung nicht entscheidend verkürzt. In den örtlichen Erhebungen hat sich der SRH auch mit den Auswirkungen der zu späten Bescheiderstellung befasst. Für die Zuwendungsempfänger war dies mit einer hohen Rechtsunsicherheit und hohem wirtschaftlichen Risiko verbunden. Arbeitsverträge konnten nicht bzw. nur unter Vorbehalt geschlossen werden und die Personalfuktuation stieg. Darüber hinaus verloren die Projekte an Qualität und Wirkung, da die tatsächliche Umsetzungszeit reduziert wurde.

263 Ursachen für die lange Bearbeitungsdauer und den späten Bewilligungszeitpunkt sieht der SRH hauptsächlich (1.) in der hohen Anzahl von unbestimmten, thematisch nicht eingegrenzten Projektanträgen, (2.) nicht geeigneten Auswahlkriterien und (3.) fehlenden Zielen und Förderzwecken in Verbindung mit der (4.) Zerteilung der Antragsbearbeitung zwischen SAB und SMS und der (5.) End- und Einzelentscheidung aller Anträge durch das SMS und einer (6.) Vielzahl von (teilweise konfusen, situativen und intransparenten „Black Box“-) Zwischenschritten zwischen SAB, SMS, den Zuwendungsempfängern und Landkreisen/Kreisfreien Städten. In den unter Pkt. 21 ausführlich dargelegten Fallbeispielen zeigen sich diese Mängel besonders deutlich. Weiterhin griffen die Bearbeitungsschritte und die konkrete Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen SMS und SAB in der Praxis nicht ausreichend ineinander und waren in Summe nicht geeignet, in einer angemessenen Zeit eine Vielzahl umfangreicher Anträge ordnungsgemäß zu bearbeiten.

264 SAB und SMS führten gegenüber dem SRH unterschiedliche und widersprüchliche Gründe für die lange Bearbeitungsdauer an. Das SMS hat auf fehlende Verpflichtungsermächtigungen und den nicht sofortigen Bearbeitungsbeginn nach Antragseingang durch die SAB hingewiesen. Für den SRH sind diese Argumente nicht nachvollziehbar und auch nicht nachweisbar. Die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen ist rechtlich und sachlich nicht kausal für den Zeitpunkt der Antragsprüfung (nur für die Bewilligung). Aus den Akten ging darüber hinaus hervor, dass die SAB die Anträge sofort nach Antragseingang begonnen hat zu prüfen; jedenfalls in den vom SRH geprüften Jahren und Fällen. Die SAB ließ keine Anträge unbearbeitet für längere Zeit liegen.

Folgerung 15

265 Der zeitliche und inhaltliche Ablauf des Bewilligungsverfahrens sowie die einzelnen Prüfstufen sind klar zu definieren. Das Bewilligungsverfahren ist durch eindeutige und bestimmte Anforderungen so zu straffen, dass der Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten verringert wird.

266 Das SMS und die SAB teilen das Anliegen des SRH, das Bewilligungsverfahren zu verkürzen. Das SMS führte dazu aus: *„Die Verringerung des Verwaltungsaufwandes sowie die Schaffung einer frühestmöglichen Planungssicherheit für Antragstellende sind ebenso Anliegen des SMS. Das SMS erwartet, dass durch die im Rahmen der Novellierung eindeutig formulierten Antragsanforderungen die Antragsqualität steigt, sodass mehrmalige Nachforderungen verringert werden. Zudem wird durch die vorgesehene inhaltliche Fokussierung der novellierten Richtlinie ein Rückgang eingehender Projektanträge erwartet. Über die Stichtagsfrist wird im Rahmen der Vorbereitung des Novellierungsprozesses befunden. Das SMS wird sich im kommenden Doppelhaushalt 2024/25 um die ausreichende Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen bemühen.“* Es traf Übergangsregelungen bis zum In-Kraft-Treten der neuen Richtlinie, wozu u. a. gehörte:

■ *„Zur Förderfrist 31.01.2023 drängte das SMS auf eine möglichst frühe Bekanntgabe von Förderentscheidungen.“ und veröffentlichte Hinweisblätter.*

■ *Zur Förderfrist 31. Juli 2023 erfolgte „die Prüfung und Bewilligung der Folgeanträge im Jahr 2023 auf Grundlage der derzeit geltenden RL Integrative Maßnahmen. Das SMS stellte die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen 2023 mit Fälligkeit 2024 und 2025 der SAB vorab zur Verfügung. Mit Stand zum 21.08.2023 konnten von den vorliegenden 39 Folgeanträgen bereits 17 bewilligt werden.“*

■ *„Der Umgang mit den Neuanträgen hängt unmittelbar mit dem zeitlichen In-Kraft-Treten der novellierten Richtlinie ab.“*

267 Die SAB betonte in ihrer Stellungnahme vom 5. September 2023 Folgendes: *„Eine Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens setzt eine abschließende Festlegung der Auswahlkriterien und der zu bewertenden Unterlagen (durch das SMS) vor dem Programmstart voraus. Die Auswahlkriterien müssen bestimmt und vollzugsfähig sein. Eine nachträgliche Änderung der Auswahlkriterien muss vermieden werden. Des Weiteren müssen die Haushaltsmittel (als Kassenmittel und insbesondere als Verpflichtungsermächtigungen für Folgejahre) frühzeitig durch das SMS bereitgestellt werden, sodass 3-jährige Projekte auch über eine Laufzeit von 3 Jahren bewilligt werden können.“*

268 Der SRH sieht erste Schritte zur Beschleunigung des Verfahrens als eingeleitet an. Die Notwendigkeit von Verpflichtungsermächtigungen wird ebenfalls gesehen. Jedoch mangelt es weiterhin an fachlichen vollzugsfähigen Vorgaben, die den Zuwendungsempfängern ermöglichen, die Anträge bestimmt und spezifiziert einzureichen und der SAB eine zügige Prüfung ermöglichen.

11 Ungleichbehandlungen und Unwirtschaftlichkeit aufgrund der Definition des Projektbegriffs und fehlender Förderziele und -zwecke

269 Der Gleichheitsgrundsatz ist verletzt, wenn gleichgelagerte Fälle und Sachverhalte ohne sachlichen Grund unterschiedlich bewertet und entschieden werden. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Gleichbehandlung in der Sache, sondern um einen Anspruch auf Verfahrensgleichheit im prozessualen Sinne. Verwaltungsabläufe und Prüfschritte haben für jeden Antragsteller identisch zu sein. Der SRH hat eine Vielzahl von Ungleichbehandlungen vorgefunden, die in den nachfolgenden Abschnitten exemplarisch dargestellt werden.

270 Das Vorliegen eines Projektcharakters ist eine wesentliche Zuwendungsvoraussetzung. Zur Prüfung des Projektcharakters wandte die SAB nachfolgende interne Regelungen an:

271 „Projektcharakter dargestellt

Kriterien Projekt:

- *neuartige, komplexe, in sich geschlossene Aufgabe (mit definiertem Anfang und Ende),*
- *messbares Projektziel, zeitliche Befristung, begrenzte Ressourcen, Teamarbeit notwendig,*
- *Hilfsfragen: Was wird erreicht? Wie? [Maßnahmen] Für wen? [Zielgruppe] Wann? [Terminplanung] Womit? [Ressourcen],*
- *Abgrenzung von regulärer Vereinsarbeit (sich wiederholende Aktivitäten, die der Erhaltung der Institution dienen), bei unserer Förderung handelt es sich nicht um institutionelle Förderung!*
- *für Folgeprojekte beachten: Abgrenzung von Vorprojekt - Weiterentwicklung muss erkennbar sein (z. B. weitere Durchführungsorte, neue Zielgruppe, neue Schwerpunkte)“*

272 Bei der Prüfung des Projektcharakters wurden die eigenen Prüfkriterien (vor allem die Trennung von der Vereinsarbeit, keine institutionelle Förderung) entweder gar nicht beachtet oder unterschiedliche Maßstäbe angelegt. Weiterhin fehlten tiefergehende Maßstäbe, um eine tatsächliche und abschließende Prüfung vornehmen zu können. Darüber hinaus hatte die Festlegung, dass sich Projekte jährlich weiterentwickeln und (eng) zeitlich befristet sein müssen, erhebliche Auswirkungen auf Inhalt und Ausgabenhöhe der Projekte.

11.1 Keine oder ungleiche Prüfung der Abgrenzung zur Vereinsarbeit

273 In der Regel wurden Projekte ohne nachweisliche Prüfung einer inhaltlichen oder finanziellen Abgrenzung von der regulären Vereinsarbeit gefördert und damit teilweise direkte und indirekte institutionelle Förderungen gewährt.

274 Andererseits wurden andere Anträge mit der Begründung abgelehnt, dass es keine klare Abgrenzung zur regulären Vereinsarbeit gab. Ein kurzes Fallbeispiel soll dies verdeutlichen:

275 Ein Zuwendungsempfänger hatte ein Projekt zur Verbesserung der interkulturellen Öffnung von Feuerwehren mittels Weiterbildung, Workshops und gegenseitigen Kennenlerninitiativen beantragt. Der Verein hat ein breites Satzungsspektrum in den Bereichen Toleranz, Völkerverständigung, Aufklärung gegen Extremismus, Jugendarbeit und Integration von Flüchtlingen. Der Schwerpunkt lag insbesondere bei Feuerwehren, Einrichtungen des Katastrophenschutzes, des Rettungsdienstes und der Polizei. Der Antrag wurde abgelehnt mit der Begründung, der Projektinhalt sei seine reguläre Vereinsarbeit. Die Ablehnung ist für den SRH nicht nachvollziehbar. Unter den anderen bewilligten Projekten gab und gibt es eine Vielzahl von Projekten, die mit dem Vereinszweck in Verbindung stehen bzw. diesen abdecken. Das ist sogar der Regelfall und sachlogisch.

276 Weiterhin wurde das Projekt in der internen Entscheidungsvorlage als nicht mit der Richtlinie vereinbar angesehen. Jugendfeuerwehren würden keinen Fördergegenstand der RL Integrative Maßnahmen darstellen. Dieser Argumentation kann der SRH nicht folgen, da es den Fördergegenstand „Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung von Organisationen“ uneingeschränkt gab. Ein Ausschluss von Jugendfeuerwehren war nicht ableitbar, wie die Bewilligung ähnlicher Projekte zeigte. Ein anderer Verein hat im selben Förderzeitraum Bildungsangebote bei verschiedenen Feuerwehren zur interkulturellen Öffnung durchgeführt und im Verwendungsnachweis abgerechnet. Der Zuwendungsempfänger hat durch die Ablehnung seines Antrages eine Benachteiligung erfahren und erhielt trotz hoher Punktzahl (30 Punkte) keine Förderung (siehe Pkt. 12.1). Stattdessen rückte zu diesem Stichtag ein anderer Zuwendungsempfänger nach, für welchen dadurch freie Mittel zur Verfügung standen.

277 Aus Sicht des SRH würde die Abgrenzung zur nicht förderfähigen Vereinsarbeit dann klar erleichtert und prüfbar werden, wenn die beantragten Projekte bestimmt und abgegrenzt gestaltet werden und der Ressourceneinsatz zuordenbar ist.

278 Die Frage, ob ein Projekt immer „neu“ sein muss, wird unter Pkt. 11.3 thematisiert.

11.2 Projekte im Projekt: Fehlende sachliche Projektabgrenzung und Ungleichbehandlung

279 Bei einem Teil der über 100 vom SRH geprüften Projekte war eine sachliche Abgrenzung des beantragten Projektes nur schwer zu erkennen. In der Regel bestanden die Projekte aus einer Vielzahl von Teilprojekten, die nicht in einem direkten sachlichen Zusammenhang standen bzw. offen gestaltet waren. Bei diesen Projekten war es auch nur schwer bzw. nur mit sehr hohem Aufwand möglich, die Grenzziehung zur projektfremden sonstigen Vereinsarbeit zu beurteilen und zu prüfen.

Fallbeispiel für fehlende Projektabgrenzung und Ungleichbehandlung

280 In einem Antrag aus dem Jahr 2017 für den Projektzeitraum 2018 bis 2020 wurden folgende Ziele ausgeführt:

*„Integration aktiv stellt ein spezialisiertes Dienstleistungsangebot zur Verbesserung der Integrationsarbeit für Willkommensbündnisse und ehrenamtliche Initiativen der Flüchtlingshilfe in Ostsachsen dar. Der Träger bietet der Zielgruppe ein Angebot an unterstützenden Modulen, um die Arbeit vor Ort zu entlasten, bringt Menschen zusammen, stärkt Partner im Umgang mit Integrationsgegnern, unterstützt den konstruktiven Dialog unter- und miteinander. Darüber hinaus greift das Projekt Missstände in der Integrationsarbeit auf und schafft selbst, resultierend aus den Erkenntnissen des Vorgängerprojektes, die Neuausrichtung von Unterstützungsangeboten in Zusammenarbeit mit Partnern vor Ort, speziell in [Stadt].“ „Leitziel des Projektes ist die Stärkung der Integrationsarbeit durch Unterstützung und Entlastung der auf diesem Gebiet tätigen Akteur*innen/Träger der Zivilgesellschaft und Vernetzung mit weiteren staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen/Trägern.“*

281 Wie bereits der Antrag zeigt, deckte das Projekt nahezu sämtliche mögliche Tätigkeiten der Integrationsarbeit ab. Das Projekt bestand aus 12 Teilprojekten, welche sich über die Bereiche Sport/Spiel, Begegnungscafé, Unterstützung und Pflege von Expert_Innennetzwerken, Willkommensbündnisse, Situationsanalyse für die Stadt, Unterstützungen Ehrenamtlicher sowie aus kulturellen und gesellschaftspolitischen (Aufklärung über rechtspopulistische Strukturen) Modulen zusammensetzten. Eine zeitliche und sachliche Schwerpunktsetzung war nicht zu erkennen.

282 Auch aus dem Verwendungsnachweis war die Zersplitterung der Projektarbeit in Klein- und Kleinmaßnahmen zu erkennen. Viele Teilprojekte waren auch aus der Situation heraus entstanden und nicht geplant. Der Verwendungsnachweis zeigte weiterhin, dass eine Vielzahl von abgerechneten Tätigkeiten bisherige Vereinsarbeiten sein konnten, dass es sich um Aufgaben und Tätigkeiten anderer Träger handelte und auch politische Aktivitäten unterstützt und finanziert wurden. Inwieweit die aufgeführten Maßnahmen und Tätigkeiten eine integrative Wirkung entfalteten, war überwiegend nicht dargelegt.

283 Der SRH sah bei diesem Projekt die Bepunktung des Kriteriums „Projektcharakter“ mit der Höchstpunktzahl als nicht sachgerecht an. Das Projekt war nicht abgegrenzt. Eine Abgrenzung zur Vereinsarbeit wurde nach Aktenlage nicht geprüft. Da das Projekt inhaltlich nicht abgeschlossen war, wurden Teilmaßnahmen (Sport usw.) gefördert, die bei anderen Anträgen abgelehnt wurden. Dadurch ist eine Ungleichbehandlung entstanden. Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist die Bepunktung weiterer Rankingkriterien: Die „Interkulturelle Kompetenz“ wurde bepunktet, obwohl kein Nachweis ersichtlich war. Eine „echte“ Kooperation lag nicht vor, jedoch wurde die Maximalpunktzahl vergeben. Die Entscheidung des SMS, dass es sich um einen besonders relevanten Schwerpunkt handelte, ist nicht nachvollziehbar, da der Schwerpunkt aus dem Antrag nicht klar hervorging. Mit nur einem Punkt weniger wäre das Projekt aus der Förderung herausgefallen. Der SRH hält eine Bevorzugung des Projektes bzw. des Antragsstellers für nicht ausgeschlossen. Interessens- und parteipolitische Erwägungen sind – anhand verschiedener Anhaltspunkte im Antrag – als Grund für die bevorzugende Bepunktung nicht auszuschließen gewesen.

11.3 Vorgabe zur Weiterentwicklung von Projekten: Ursache starker Fehlanreize

284 Bezüglich der zeitlichen Befristung von Projekten wurde festgelegt, dass bei Folgeprojekten eine Abgrenzung zum Vorprojekt bzw. eine Weiterentwicklung (z. B. weitere Durchführungsorte, neue Zielgruppe, neue Schwerpunkte) vorliegen muss. Sachlich gleichbleibende Projekte konnten damit nur für ein Jahr beantragt werden. Mit Neufassung der RL Integrative Maßnahmen vom 20. Juni 2017 wurde eine Projektlaufzeit von bis zu 3 Jahren ermöglicht.

285 Diese Projektdefinition hatte auf die Antragstellung und die Projektauswahl folgende negative Auswirkungen:

- Sachlich geeignete, aber inhaltlich konstante Projekte konnten nur einmal gefördert werden.
- Es kann unterstellt werden, dass Integrationsprojekte im Regelfall erst durch eine gewisse zeitliche Konstanz eine Wirkung entfalten. Die vom Projektinhalt entkoppelte zeitliche Restriktion führte zu einer „Strohfeuerförderung“ und verstieß somit auch gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.
- Andererseits wurde ein Anreiz geschaffen, dass Antragsteller Weiterentwicklungen konstruierten, auch wenn diese inhaltlich nicht zwingend notwendig wären. Der SRH hat hierzu eine Vielzahl von Anhaltspunkten gefunden. Um eine Folgeförderung zu erhalten, haben viele Zuwendungsempfänger das gleiche Projekt jährlich qualitativ und quantitativ aufgestockt (z. B. Ausdehnung von Öffnungszeiten, mehr Personal, regionale Ausweitung, Umbenennung). Deshalb stiegen die Ausgaben und Zuwendungen für diese Projekte kontinuierlich und deutlich an, ohne dass eine Bedarfsprüfung erfolgte. Regional begrenzt agierende Zuwendungsempfänger wurden benachteiligt und von der Förderung dadurch teilweise ausgeschlossen.
- Sowohl die Landkreise und Kreisfreien Städte als auch die Zuwendungsempfänger haben das SMS und die SAB auf die schwerwiegenden negativen Konsequenzen der erzwungenen Weiterentwicklung von Projekten hingewiesen.

286 Die Forderung zur Weiterentwicklung der Projekte führte auch zu einer künstlichen Ausgabendynamik und damit zu einem Fehlanreiz. Das ist Folge des aufgestellten Projektbegriffes sowie einer fehlenden Förderkonzeption, welche keine zeitlichen und sachlichen Maßstäbe definierte. Zuwendungsrechtlich ist eine mehrmalige (Folge-)Bewilligung eines inhaltlich konstanten Projektes mit einer jährlichen Bewilligung nicht unzulässig, soweit fachlicher Bedarf, Wirkung sowie Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit als auch eine allgemeine zeitliche Befristung des Vorhabens gegeben sind.

287 Die vorgenommene Projektdefinition negierte außerdem in fachlicher Sicht, dass integrative Projekte – vor allem Anlauf- und Beratungsstellen sowie Dialogformate – längerfristig aufgebaut und betrieben werden müssen, soweit es einen kontinuierlichen Zustrom von Zugewanderten gibt. Integrationsarbeit ist im Kern gesellschaftliche und individuelle Beziehungsarbeit, die nicht in einen engen bzw. definierten zeitlichen Rahmen gedrückt werden kann. Es ist deshalb im Vorfeld der Förderung zu prüfen, welche Integrationsmaßnahmen längerfristiger und welcher kurzfristiger Natur sind. Sind bestimmte integrative Maßnahmen dauerhaft und unverzichtbar notwendig, ist der entsprechende Bedarf im Vorfeld exakt zu bemessen und in einem 2. Schritt im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen durch Träger bzw. durch eigene staatliche oder kommunale Stellen zu erledigen.

288 *„Das SMS teilt [in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023] die Auffassung des SRH, dass das bestehende Förderkonzept nicht den aktuellen Anforderungen als solches genügt. Das SMS hat daher im Rahmen der laufenden Novellierung ein fundiertes fachliches Konzept vorgelegt. Dieses basiert auf einer eigenen Definition des Integrationsbegriffes sowie konkreter Ziele, Bedarfe und den daraus resultierenden kausalen Maßnahmen. Diese wiederum sind detailliert beschrieben und stellen entsprechend der Folgerung die Basis für eine Steuerung des nach §§ 23 und 44 SÄHO erheblichen staatlichen Interesses dar. Dabei werden weiterhin die konkreten Integrationsbedarfe der zu integrierenden Personengruppen sowie der fördertechischen Entwicklungen des Bundes und der EU berücksichtigt.“*

289 Der SRH wird sich im Rahmen der Anhörung zur RL Integrative Maßnahmen auch zu dem vorgelegten Förderkonzept äußern.

290 Weiterhin wird *„von Seiten des SMS zur Kenntnis genommen, dass der SRH eine mehrmalige Förderung von (Folge-) Projekten eines inhaltlich konstanten Projektes mit einer jährlichen Bewilligung nicht als unzulässig einschätzt.“* *„Projekte sollten auch nach Ansicht des SMS unter der Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsaspektes in sinnvollen bzw. jeweils passenden Zeiträumen gefördert werden.“* Dies wurde aus Sicht des SMS in der Förderkonzeption umgesetzt.

291 Der SRH begrüßt die übereinstimmende Auffassung zwischen SMS und SRH und sieht damit die rechtliche Grundlage gelegt, dass zukünftig Projekte mit passenden Zeiträumen gefördert werden können. Jedoch bedarf es objektiver und nachvollziehbarer Kriterien, nach welchen entschieden wird, welches Projekt 1, 2, 3 Jahre oder länger gefördert wird. Diese liegen derzeit weiterhin nicht vor. Es würde somit bei der aktuellen Praxis bleiben, dass es dem Zufall, dem einzelnen Bearbeiter oder den Begründungen des Zuwendungsempfängers überlassen wird, über welchen Zeitraum ein Projekt gefördert wird.

11.4 Fallbeispiel: Fortschreibung von Unwirtschaftlichkeiten aufgrund fehlenden Förderzwecks und Selbstdefinition von Bedarfen

292 Ein Träger erhielt in den Jahren 2016 bis 2019 876 T€ für Projekte zur wissenschaftlichen Begleitung eines Teilbereichs sachsenweiter – vor allem kommunaler – Flüchtlingsarbeit in Sachsen:

293 Ziel war die Bestandsaufnahme, Rekonstruktion sowie Weiterentwicklung des Teilbereiches sachsenweiter Flüchtlingsarbeit, welcher jedoch durch eine andere Richtlinie gefördert wurde. Die Projektbeschreibung und die Projektziele waren sehr weit gefasst und zielten bereits auf Anschlussprojekte ab. Wer genau Adressat der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung sein sollte, war ebenso nicht klar benannt. Ausgabenhöhe und die Steigerungen in den Folgejahren waren nicht nachvollziehbar dargelegt. Laut Förderakte wurden tiefgreifende Prüfungen der Ausgabepositionen nicht vorgenommen. Die Förderung im Jahre 2016 sollte nur eine Anschubfinanzierung darstellen, jedoch wurden in den Folgejahren das Projekt bzw. die Folgeprojekte weiter gefördert.

294 Im Vergleich zu den hohen Kosten von 876 T€ waren die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitungen nicht deutlich erkennbar. Die Ziele und Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung waren nicht eindeutig und klar benannt. Die Ausführungen in den Abschlussberichten waren lang und umfangreich, jedoch wenig greifbar. Es wurden viele (jedoch unstrukturierte) relevante Sachverhalte und auch Lösungsansätze angesprochen und angearbeitet, aber nicht analytisch und fundiert abgeschlossen. Die Analyse war unausgewogen und stark durch die Sicht und Wahrnehmung der Träger und Zuwendungsempfänger geprägt. Zum Beispiel wurden Gründe herausgearbeitet, weshalb die Betreuung von Flüchtlingen bevorzugt bei freien Trägern angesiedelt werden sollte. Analyse und Argumentation waren dazu wenig fundiert. Viele fachliche Fragestellungen blieben offen und wurden auf zukünftige Förderprojekte verlagert, obwohl die Projekte bereits 4 Jahre durchgeführt wurden. So wurde empfohlen, eine weitere Förderung für die Gründung einer Landesarbeitsgemeinschaft vorzunehmen und diese weiter wissenschaftlich durch den Träger zu begleiten. Trotz vierjähriger wissenschaftlicher Begleitung blieb leider weiterhin die Frage offen, was Betreuungsarbeit von Flüchtlingen genau umfasst, welche konkreten Standards sinnvoll sind und was sie leisten kann und soll. Wie der Träger im Vorprojekt selbst vorgeschlagen hat, bekam er eine weitere Förderung i. H. v. 370 T€ für das Jahr 2023 für die nun von ihm durchgeführte „Etablierung einer Landesfachstelle [...] in Sachsen“.

295 Es wurde versäumt, gut verwendbare Erkenntnisse zur Theorie und Praxis der Flüchtlingsarbeit in Sachsen zu erheben. Fördermittel i. H. v. 876 T€ wurden damit nicht effizient und effektiv eingesetzt. Darüber hinaus zeigt dieses Beispiel, wie sich Träger eigene Bedarfe und Förderungen schaffen, ohne dass diese erkennbar durch die Verwaltung überprüft werden.

296 Bei der Förderung von wissenschaftlichen Begleitungen bzw. Forschungsarbeiten sind weiterhin deren Zielstellung, Notwendigkeit, Nutzen sowie Verwertbarkeit zu klären und entsprechende Festlegungen zu treffen. Grundsätzlich ist jedoch das Vergaberecht vorrangig anzuwenden. Künftig sind Verwertungs- und Nutzungsrechte an den Ergebnissen der Forschungsarbeiten zu Gunsten des Freistaates Sachsen zu sichern. Letzteres hat das SMS bereits in die vom SMS dem Kabinett vorgelegte und am 14. November 2023 beschlossene Richtlinie aufgenommen. Offen bleibt jedoch, ob in diesen Fällen nicht das Vergaberecht anzuwenden wäre.

Folgerung 16

297 Die Zielgerichtetheit einer Förderung kann nur durch ein fundiertes Förderkonzept erreicht werden. Dieses hat konkrete Ziele, Bedarfe und kausale Maßnahmen detailliert zu beschreiben und zu definieren. Dies erhöht neben der Wirksamkeit auch die monetäre Wirtschaftlichkeit.

298 Vorgaben sind streng an Fachlichkeit und Nachhaltigkeit auszurichten. Es sind Auswahl- und Rankingkriterien auszuschließen, die den Eigenschaften von Integrationsprozessen und -projekten entgegenstehen. Sollte die „Weiterentwicklung“ ein Auswahlkriterium sein, wäre zu begründen, welche fachlichen Erwartungen damit verbunden werden.

12 Anwendung der Auswahlkriterien und des Rankingsystems

299 Unter Pkt. 9 wurde ausgeführt, dass das aufgestellte Ranking bereits als System ungeeignet ist und Ungleichbehandlungen zur Folge hat. Aber auch bei der einzelfallkonkreten Anwendung des Rankings wurde der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt. Bei der Anwendung nahezu aller Rankingkriterien hat der SRH keine einheitliche Verwaltungspraxis vorgefunden. Dies betraf auch die Beurteilung, ob Projekte zuwendungsfähig waren. Die Ungleichbehandlung in der Anwendung der Kriterien betraf nicht nur wenige Einzelfälle. Auf die ungleiche Anwendung des Projektbegriffes (welcher auch in der Bepunktung aufgenommen wurde) wurde bereits in Pkt. 11 verwiesen. In den unter den Pkt. 12.2, 12.3, 13.2, 13.3 und 21 aufgeführten Fallbeispielen zeigten sich weitere Ungleichbehandlungen bei den einzelnen Auswahlkriterien.

300 Die Punktvergaben erschienen insgesamt willkürlich, weil die konkreten Gründe für die Entscheidung nicht aktenkundig waren. Die Zuordnung der angekreuzten Punktzahl zu den Kriterien lt. den übergebenen Bewertungsmatrizen erschloss sich dem SRH oftmals nicht. Versuchte der SRH, die Bepunktung anhand der Antragsangaben und der aufgestellten Maßstäbe eigenständig vorzunehmen, kam er oftmals zu abweichenden Ergebnissen.

Folgerung 17

301 Die Bewertungsmatrix sollte – unter Festlegung von Förderzielen durch das SMS – so untersetzt werden, dass transparente und objektive Bewertungen möglich sind. Es muss Dritten, wie dem SRH oder dem Zuwendungsempfänger, möglich sein, die Vergabe der Punktzahlen nachzuvollziehen.

302 Das SMS teilte mit, dass *„im Rahmen der geplanten Novellierung vorgesehen ist, das Bewertungsverfahren anzupassen. SMS plant in der novellierten Richtlinie zahlreiche Konkretisierungen. Diese sollen für die SAB als Anhaltspunkte dienen, um eine transparente und objektive Bewertung zu ermöglichen.“* Bereits zu den Stichtagen 31. Januar 2023 und 31. Juli 2023 wurden Übergangsregelungen getroffen. Die SAB teilt mit, *„die Vorgabe fachlicher und vollzugsfähiger Bewertungskriterien ist Aufgabe des SMS.“*

303 Der SRH sieht diese Folgerung derzeit als noch nicht ausreichend umgesetzt an. Es wird auf die Bewertung des SRH zu den Folgerungen 11 und 12 zu Pkt. 10.4 verwiesen.

12.1 Nichtbeachtung der Gesamtpunktzahl

304 Für jeden Antragsstichtag legte das SMS nach der Antragsbewertung auf Grundlage des Rankings und der verfügbaren Haushaltsmittel eine Mindestpunktzahl fest, die für eine Antragsbewilligung erreicht werden musste. Anträge mit einer geringeren Punktzahl waren abzulehnen. Das Vorgehen wurde jedoch nicht konsequent umgesetzt. Es wurden Projekte trotz Erreichens der erforderlichen Punktzahl mit der Begründung fehlender Haushaltsmittel abgelehnt. Andere Projekte mit geringeren Punkten als erforderlich wurden dennoch bewilligt:

305 Der SRH hat für einen Teil der Projekte die Entscheidungen, vor allem die Ablehnungsgründe der hoch bewerteten Projekte, geprüft. Der überwiegende Teil der Entscheidungen für eine Ablehnung oberhalb der Mindestpunktzahl oder auch Bewilligungen unterhalb der Mindestpunktzahl waren sachlich nicht nachvollziehbar und erschienen willkürlich. Die Zuwendungsempfänger wurden ungleich behandelt. Ein Teil der Projekte, die über der Mindestpunktzahl lagen und dennoch abgelehnt wurden, betrafen die Bereiche „Gesundheit“ und „Arbeit“. Es wird dazu auf die Pkt. 13.2 und 13.3 verwiesen.

- 306 Beispielsweise wurde zum Stichtag 31. Juli 2018 ein mit 33 Punkten bewertetes Projekt mit der Begründung abgelehnt, dass es erstens keine Weiterentwicklung zum Vorjahr aufweise und zweitens Maßnahmen zur Arbeitsmarktförderung nicht zuwendungsfähig seien. Die sachliche Bewertung der SAB und des SMS ist insgesamt nach Aktenlage in sich widersprüchlich. Die Argumente der Arbeitsmarktförderung und der Weiterentwicklung tragen nicht, da die Arbeitsmarktförderung laut Projektbeschreibung eine untergeordnete Rolle spielte und die Weiterentwicklung auch bei anderen geförderten Projekten nicht immer vorlag bzw. konstruiert wurde.
- 307 Ein Rankingsystem, in dem die Gesamtpunktzahl kein abschließendes Kriterium für die Förderung darstellt und die Reihenfolge nicht abschließend bestimmt, ist sachlich nicht geeignet. Nachträgliche Einzelfallentscheidungen des SMS zur Abänderung des Rankingergebnisses waren willkürlich und verstießen gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gleichbehandlung.

Folgerung 18

- 308 **Verwaltungshandeln ist an einheitlichen und vorab bestimmten Maßstäben auszurichten. Eine Aneinanderreihung von nicht begründeten Einzelfallentscheidungen bei der Auswahl von Anträgen erfüllt diese Voraussetzung nicht.**
- 309 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, *„das Verwaltungshandeln soll im Zuge der weiteren Umsetzung der Richtlinie sowie im Rahmen der geplanten Novellierung an einheitlichen und vorab bestimmten Maßstäben ausgerichtet werden. [...] Die alleinige Zuständigkeit für die Umsetzung des Fördergeschäfts soll ab der Förderfrist 31.07.2023 bei der SAB liegen. Dabei sollen Einzelfallentscheidungen vermieden werden, indem im Rahmen der Novellierungen zahlreiche Konkretisierungen vorgesehen sind.“* Die SAB führt in der Stellungnahme vom 5. September 2023 aus, dass *„die Vorgabe fachlicher und vollzugsfähiger Bewertungskriterien Aufgabe des SMS ist, anhand dieser die SAB eine klare Entscheidung treffen kann, wenn das Verfahren keine Einbindung des SMS bei der konkreten Auswahl der zu fördernden Maßnahmen vorsieht.“*
- 310 Der SRH sieht diesen Punkt trotz der eingeleiteten wesentlichen Änderungen mangels vollziehbarer Auswahlkriterien (siehe Folgerung 17 zu Pkt. 12) noch nicht ausreichend umgesetzt.

12.2 Ungleichbehandlung von Projekten in Kindertagesstätten

- 311 Für Regelungen im Bereich Kindertagesstätten ist das SMK zuständig. Zur Stärkung der Integrationsfähigkeit von Kindertagesstätten hat das SMK das Programm „WillkommensKITA“ aufgelegt. Der SRH sieht es kritisch, dass auch in der RL Integrative Maßnahmen verschiedene Projekte aus diesem Themenbereich gefördert wurden. Parallele und zwischen den Ministerien bzw. den Bewilligungsstellen nicht aufeinander abgestimmte Förderungen reduzieren die Bedarfs- und Zielgenauigkeit sowie die Wirksamkeit von Förderungen.
- 312 Der SRH hat 4 konkrete Projekte im Bereich von Kindertagesstätten verglichen. Ein Projekt (Projekt 1) wurde abgelehnt, 3 Projekte (Projekt 2 bis 4) wurden bewilligt.
- 313 Der zur Ablehnung führende Hauptgrund des Projektes 1 war der mangelnde Projektcharakter und dass es sich bei den beantragten Tätigkeiten um Regelaufgaben einer Kindertagesstätte handele. Dagegen wurde ein nahezu identisches Projekt 2 als „Projekt“ eingestuft, obwohl es sogar bzgl. Inhalt und Zielgruppe breiter und weiter gefasst war und es viel stärker reguläre Aufgaben einer Kindertagesstätte abbildete. Die Bewertungen waren nicht nachvollziehbar und ungleich. Auch hatte das abgelehnte Projekt 1 ein konkretes Konzept mit zielgenauen Maßnahmen entwickelt. Laut Antrag des Projektträgers sollte *„ein inklusives Betreuungssetting in der Einrichtung entwickelt werden, in der die sprachlich-spielerische Förderung von Kindern ohne deutsche Muttersprache gemeinsam mit Kindern mit Förderbedarf entwickelt wird. Durch die Schaffung von gemeinsamen Erlebnissen, Begegnung und Erfahrungen werden Barrieren abgebaut. Die Implementierung von Piktogrammen und Bildmaterial zur Orientierung von Kindern und Familien mit Fluchthintergrund spielt dabei eine wesentliche Rolle. Alle Ansatzpunkte zur Förderung der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund sowie mit und ohne Behinderung beschreiben wir im Punkt „Handlungskonzepte [...]“. Ziel ist ein handlungsfähiges interdisziplinäres Team, welches den jeweiligen Bedarfen der Kinder frühzeitig und passgenau entsprechende Angebote unterbreiten kann, um Integration zu erreichen.“* Die Kindertagesstätte des Projektträgers lag in einem Brennpunktstadtteil einer Groß-

stadt. Der Anteil von Flüchtlingen und Migranten sowohl im Stadtteil als auch in der Einrichtung war überproportional hoch und die Kinder sprachen in der Regel noch kein Deutsch. Ergänzend kommt die hohe Arbeitslosigkeit und starke soziökonomische Benachteiligung auch der Eltern der deutschsprachigen Kinder hinzu.

- 314 Die anderen Projekte 2 bis 4 konnten weder ein fundiertes Konzept nachweisen und zeigten auch nicht eine so starke, durch Lage und Einzugsbereich bedingte Notwendigkeit einer Unterstützung. Die Projekte 2 bis 4 wurden nicht nur im Vergleich mit dem Projekt 1 bessergestellt, sondern auch gemessen an den allgemeinen Prüf- und Bewertungsmaßstäben bevorzugt:
- 315 Das Projekt 2 wurde in keinem seiner Teilaspekte gemäß den aufgestellten Maßstäben geprüft. Die Abgrenzung zur regulären Vereinsarbeit, der erhöhte Fördersatz, die hohen Honorarkosten, die beantragten Weiterbildungen für wahrscheinlich nicht am Projekt Beteiligte wurden nicht kritisch hinterfragt und geprüft. Besonders kritisch ist, dass sowohl ein signifikanter Teil der zu prüfenden Nachweise als auch die Entscheidungen durch das SMS nicht in der Akte enthalten waren. Ebenfalls nicht in der Akte enthalten war die Prüfung zur Zustimmung zum erhöhten Fördersatz von 95 %. Die Voraussetzungen lagen nicht erkennbar vor, so dass es zu einer finanziellen Besserstellung des Trägers gekommen ist/wäre. Das Projekt wurde dann durch den Träger zurückgezogen und im fortgeschrittenen Antrags- und Bewilligungsverfahren in ein anderes Projekt integriert. Hierin ist ebenfalls eine Besserstellung erkennbar.⁴⁶ Der SRH hat gleichzeitig Anhaltspunkte für Näheverhältnisse zwischen Entscheidungsträger(n) im SMS sowie dem Verein festgestellt. Dem SMS wurden die konkreten Sachverhalte für die Bewertung des SRH mitgeteilt.
- 316 Die Projekte 3 und 4 erhielten zu hohe Wertungspunkte. Das Projekt 3 hätte bei sachgerechter Anwendung der eigenen Rankingkriterien keine Förderung erhalten dürfen. Sowohl dem Projekt 3 als auch 4 mangelte es an konkreten und messbaren Projektzielen und -inhalten. Projekt 4 erhielt in den betreffenden Rankingkriterien jedoch die Höchstpunktzahl. Weiterhin bestanden erhebliche Dokumentationsmängel innerhalb der Akten, die eine Nachvollziehbarkeit der Bepunktung auch im Übrigen unmöglich machten. Außerdem zeigten die Verwendungsnachweise, dass die Angaben im Sachbericht nicht dazu geeignet waren, die Ziele und Inhalte der Projekte vollständig nachzuvollziehen.
- 317 Das Projekt 3 war weiterhin dadurch gekennzeichnet, dass es sich um Fortbildungsveranstaltungen für das eigene Personal des Trägers handelte. Nach eigener interner Beschlusslage hätte der Träger die Fortbildungen auch ohne Förderung durchführen müssen. Damit verstieß die Förderung i. H. v. 90 % gegen das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Fortbildungen sind zuerst Aufgabe des jeweiligen Arbeitgebers, auch bei gemeinnützigen Trägern. Im vorliegenden Fall handelte es sich um Fortbildungen des Kindertagesstättenpersonals, welches durch Gebühren finanziert werden müsste. Sollten bestimmte thematische Fortbildungen aufgrund eines bestehenden erheblichen staatlichen Interesses gefördert werden, ist allen betreffenden Arbeitgebern ein Zugang zur Förderung zu ermöglichen und nicht nur einer besonderen Gruppe. Der Antrag war mit einem hohen Eigennutzen als Organisation verbunden, was bei der Ermittlung des Fördersatzes hätte berücksichtigt werden müssen. Das Eigeninteresse und die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers sind bei der Ermittlung des Fördersatzes zu Grunde zu legen. Die fehlende bzw. mangelhafte Begründung des Fördersatzes stellt einen erheblichen Mangel im Förderverfahren dar.
- 318 Der SRH schließt auch bei Projekt 3 und 4 nicht aus, dass die Unparteilichkeit und Objektivität bei der Entscheidung aufgrund von Näheverhältnissen zwischen Entscheidungsträger(n) im SMS sowie dem Verein eingeschränkt waren. Dem SMS wurden die konkreten Sachverhalte für die Bewertung des SRH mitgeteilt.
- 319 Der Vergleich der 4 Projekte zeigt, wie groß der Spielraum des Bewertungssystems war, wie unterschiedlich die Maßstäbe angewandt wurden und auch, wie nachlässig und ungenügend die Dokumentation der Entscheidungen war. Es wird weiterhin deutlich, dass aufgrund des Spielraumes im Bewertungssystem bewusste Steuerungen zugunsten und zum Nachteil einzelner Projekte und Antragsteller jederzeit möglich waren.

⁴⁶ Weiterhin kritisch bzw. nicht nachvollziehbar sind z. B. folgende Sachverhalte: Ausgaben für KITA nicht geprüft; keine sachgerechte Prüfung des Fördersatzes von 95 %; hohe Bepunktung, die nur eingeschränkt nachvollziehbar ist (z. B. thematisch relevanter Schwerpunkt, obwohl andere Projekte abgelehnt und in der Bewertungsmatrix dieser Schwerpunkt nicht erkennbar ist; auch die Bepunktung für „relevanter Förderort“, „überregionale Wirksamkeit“ usw. können als überhöht eingeschätzt werden).

12.3 Aktuelles Projekt aus dem Jahr 2022: Ablehnung begründet und nachvollziehbar?

- 320 Der SRH hatte auch ausgewählte aktuelle Projekte geprüft, um die Entwicklung und den aktuellen Stand des Fördervollzugs einordnen zu können. Grundlegend haben sich die Richtlinie und die internen Verfahren bis zum Stand des Entwurfes der Prüfungsmittelteilung nicht wesentlich geändert. Am nachfolgenden Beispiel, welches jedoch nicht ausführlich in der Prüfungsmittelteilung vom 13. Juli 2023 dargelegt wurde, ist zu erkennen, dass die festgestellten schwerwiegenden Mängel im Förderverfahren offensichtlich auch bis 2022 weiterbestanden.
- 321 Der zum Antragsstichtag 31. Juli 2022 gestellte Projektantrag eines Trägers mit einer geplanten Projektlaufzeit vom 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2025 wurde rd. 3 Monate später mit Bescheid abgelehnt. Das Projekt des Trägers erhielt im Ranking 32 Punkte. Projekte ab 35 Rankingpunkten wurden grundsätzlich gefördert. Der Träger hat in einer Kurzbeschreibung sein Projekt wie folgt beschrieben:

„Die ABC-Tische machen unkomplizierte Begegnungen möglich, von Dresdner:innen und Migrant:innen die neu in Dresden oder Deutschland sind. Es geht um die Unterstützung beim Ankommen in der Stadt, in unserem Alltag und in unserer Kultur. Wir initiieren und pflegen Austausch zu gemeinsamen Interessen, das Kennenlernen auf Augenhöhe: an 4 Tagen in der Woche, im Albertinum der SKD, im Stadtmuseum und anderen zentralen öffentlichen Einrichtungen in Dresden. Das geplante Angebot ist 2015 gestartet, wurde beständig weiterentwickelt und besteht mit ungebrochenem Zulauf. Die ABC-Tische wurden 2017 mit dem Dresdner Integrationspreis 2017 ausgezeichnet [...] ALLTAG NEUE HEIMAT soll an 4 Tagen in der Woche Anlaufpunkt für alle Interessierten sein. Von Dienstag bis Freitag mit einem Hausaufgaben- und Alltagshilfetreff zwischen 14.00 und 17.00 Uhr im Albertinum und mit dem "Erzählcafé" im Stadtmuseum von 15.00 bis 18.00 Uhr. Das Erzählcafé ist eine Gesprächsrunde zu Gesellschaft und Zeitgeschehen in Dresden, Deutschland und der Welt; hier lesen wir Nachrichten aus der Zeitung und betrachten sie in verschiedenen Kontexten; hier tauschen wir Meinungen und Erfahrungen aus. Jeder ist willkommen; die Teilnahme ist sowohl im Albertinum, als auch im Stadtmuseum jederzeit kostenlos, ohne vorherige Anmeldung und ohne bestimmte Dauer während der Öffnungszeiten möglich.“

- 322 Der Träger hatte parallel ein Konzept eingereicht sowie einen vollständigen Antrag gestellt.
- 323 Das Projekt lief bereits seit 2015. Seit 2017 wurde das Projekt aus der RL Integrative Maßnahmen gefördert. Nach Angaben des Trägers kamen teilweise täglich bis zu 80 Zugewanderte, die zusammen mit Einheimischen die Gesprächsrunden in Anspruch nahmen. Die Verweildauer der migrantischen Teilnehmer wurde mit 3 bis 4 Monaten angegeben. Das Vorprojekt erhielt 2017 den Integrationspreis der Stadt Dresden.

12.3.1 Projektbewertung der SAB

- 324 Die SAB bewertete das Projekt bei dem Kriterium Projektcharakter mit 0 Punkten. Ohne Projektcharakter wäre das Projekt zuwendungsrechtlich grundsätzlich abzulehnen gewesen, jedoch wurden nur die Punkte des Kriteriums „Projektcharakter“ auf 0 gesetzt. Bei der Prüfung des Projektcharakters durch die SAB wurden somit die eigenen Prüfmaßstäbe (z. B. Trennung von der Vereinsarbeit, keine institutionelle Förderung) nicht beachtet oder unterschiedliche Maßstäbe angelegt. Eine detaillierte Begründung der SAB fehlte. Aus Sicht des SRH war der Projektcharakter im Vergleich zu anderen geprüften Projekten ausreichend erkennbar. Es handelte sich um eine von den sonstigen Tätigkeiten des Vereins und den sonstigen Projekten klar getrennte Maßnahme. Ähnliche Maßnahmenbeschreibungen anderer Träger wurden dagegen höher bewertet und andere Maßnahmen ohne Projektcharakter als Projekte eingestuft. Es wird dazu auf die Pkt. 11, 17.2.1, 18.5 und 21.4.3 verwiesen.
- 325 Beim Kriterium „Projekthalt“ erhielt der Träger einen von 2 Punkten. Ein Punkt sollte vergeben werden, wenn die Projektmaßnahmen geeignet sind, die SAB jedoch noch einzelne Aspekte nachfragen müsse. Dieses Nachfragen hat laut Aktenlage nicht stattgefunden. Die SAB hat keine offenen Fragen identifiziert, so dass auch 2 Punkte gerechtfertigt gewesen wären. Aus Sicht des SRH hätte der Projekthalt als ausreichend klar beschrieben bewertet werden können. Im Vergleich zu anderen bewilligten Anträgen war das Projekt deutlich präziser, eindeutiger und vor allem abgegrenzter. Es war auch kein „Projekt im Projekt“ (siehe Pkt. 11.2), welches beliebig erweiterbar war.

- 326 Der Punktabzug bei dem Kriterium „Zielgruppe“ (einer von 2 möglichen Punkten) ist ebenso nicht gänzlich nachvollziehbar. Die Zielgruppen waren nachvollziehbar beschrieben (Einheimische und Migranten) und nicht auf „alle“ ausgeweitet. Bei anderen Projekten waren meistens „Multiplikatoren“ usw. angegeben (siehe dazu Pkt. 7.4 und 21.1).
- 327 Alleine bei diesen 3 Kriterien hätten auch 3 Punkte mehr vergeben werden können, so dass es – mit dann 35 Gesamtpunkten – die durch das SMS vorgegebene Mindestpunktzahl für eine Bewilligung erreicht hätte.
- 328 Die SAB beschrieb das Projekt verbal wie folgt:

„Ein Projektcharakter ist nur im Ansatz erkennbar. Eine beständige Weiterentwicklung wird erwähnt, jedoch nicht konkret benannt. Die Weiterentwicklung bezogen auf das Projekt ist zu erläutern. Das Konzept ist sehr kurz gehalten. Die Zielstellung ist sehr offen formuliert. Die Projektmaßnahmen sind nicht vollständig nachvollziehbar beschrieben. Es ist nicht benannt, wie der Erfolg des Projektes gemessen werden kann. Die Aufgaben der Projektmitarbeiter sind nicht beschrieben und nachzufragen. Die Nachhaltigkeit in Bezug auf die Wirkung auf die Zielgruppen ist zu erfragen. Bei 6.000 Teilnehmern am Projekt scheinen viele Einmalkontakte zu entstehen. Der gewählte Schwerpunkt "Information, Beratung und Unterstützung von Personen mit Migrationshintergrund [...]" wird aus dem Konzept nicht deutlich. Der Schwerpunkt "Maßnahmen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt von Personen mit und ohne Migrationshintergrund fördern" wird als passfähiger eingeschätzt. Im Falle einer Förderung ist der Schwerpunkt zu hinterfragen. Trotz der oben angeführten Aspekte wird der Antrag von der Bewilligungsstelle nicht als negativ bewertet, da die Inhalte des Projektes im Ansatz als zuwendungsfähig erscheinen.“

- 329 Die verbale Einschätzung des Projektes durch die SAB wird durch den SRH nur als bedingt nachvollziehbar und sachgerecht eingeschätzt. Das Konzept war nicht zu kurz, sondern nicht ausschweifend, aber enthielt die wesentlichen Informationen. Noch offene Sachverhalte hätten – wie bei vielen anderen Anträgen – durch den Antragsteller ergänzt werden können. Warum diesem Antragsteller – im Vergleich zu anderen Antragstellern – nicht die Chance einer „Qualifizierung“ gegeben wurde, bleibt offen. Die Ausführung der SAB *„Die Nachhaltigkeit in Bezug auf die Wirkung auf die Zielgruppen ist zu erfragen.“* stellt einen neuen Maßstab dar, der bisher in der Bewertung bei anderen Anträgen und im Ranking keine Rolle gespielt hat. Nachhaltigkeit wäre ein wichtiges Kriterium, müsste jedoch näher definiert und bei allen Projekten gleich angelegt werden. Außerdem ist die Wirkung von Sprachanwendung und Dialog zu Einheimischen offensichtlich. Bei anderen Projekten, die über keine offensichtliche Wirkung verfügten, wurde sich diese Frage in der Regel nicht gestellt. Die Anmerkung der SAB zum nicht geeigneten Schwerpunkt geht ebenso grundsätzlich fehl. Der durch den Antragsteller selbst zugeordnete Schwerpunkt ist nicht entscheidungserheblich, wurde bei anderen Anträgen auch nicht geprüft und wurde darüber hinaus durch die Setzung des Richtliniengebers (SMS) unklar gehalten. Dies kann nicht dem Zuwendungsempfänger zur Last gelegt werden.

12.3.2 Projektbewertung des SMS

330 Die Rankingpunkte des SMS setzen sich wie folgt zusammen:

Abbildung 5: Rankingpunkte des SMS

Förderentscheidung SMS			
	bitte ankreuzen (x)		
1. Erfahrener und etablierter Träger	<input checked="" type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 0
2. Thematisch besonders relevanter Schwerpunkt	<input checked="" type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 0
3. Kontinuität in der Durchführung, thematische Projekterfahrung	<input checked="" type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
4. Überregionale Wirksamkeit des Vorhabens	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 2	<input checked="" type="checkbox"/> 0
5. Besonderes förderpolitisches Interesse	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 2	<input checked="" type="checkbox"/> 0
6. Relevanter Förderort	<input type="checkbox"/> 4	<input checked="" type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 0
7. Innovativer Projektcharakter	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 2	<input checked="" type="checkbox"/> 0
8. Schwerpunktsetzung der Landkreise	<input checked="" type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 0
9. Relevante Zielgruppe	<input checked="" type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 0
10. Hoher Beitrag/Ergänzung bestehender Initiativen/Netzwerke	<input checked="" type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
11. Bewertung Eigenanteil (in Höhe von):			
7 bis 10 %	<input type="checkbox"/> 0,5		
über 10 bis 20 %	<input type="checkbox"/> 1		
über 20 bis 50 %	<input type="checkbox"/> 1,5		
über 50 %	<input type="checkbox"/> 2		
Gesamtpunktzahl SMS (max. 38 Punkte)	22,0		

Quelle: Förderakte der SAB.

331 Die Entscheidung des SMS kann wie folgt anhand der vergebenen Punkte zusammengefasst werden: Der Träger ist erfahren und etabliert, stellt Kontinuität und Projekterfahrung sicher, erreicht die relevante Zielgruppe und erfüllt die fachliche Schwerpunktsetzung des Landkreises bzw. der Kreisfreien Stadt. Durch den fehlenden innovativen Projektcharakter, die mangelnde überregionale Wirksamkeit und das nicht vorhandene besondere förderpolitische Interesse des SMS verliert das Projekt jedoch die wesentlichen Punkte im Ranking.

332 Aus Sicht des SRH ist die Bewertung in sich widersprüchlich und zeigt die Ungeeignetheit der Bewertungskriterien:

333 Während die SAB einen Punkt bezüglich der nicht genau definierten Zielgruppe abzog, gab das SMS die Höchstpunktzahl bei Relevanz der Zielgruppe.

334 Das Ranking bewertet regional (d. h. nicht sachsenweit) wirkende Projekte geringer. Da das Projekt in der Landeshauptstadt durchgeführt werden sollte/wurde, hat es eine sehr breite Wirkung auf die Gruppe der Migranten, da es in Dresden und Leipzig den höchsten Migrationsanteil gibt. Nach Aussagen des Trägers kommen Teilnehmer auch aus dem ländlichen Raum und nehmen lange Anfahrtswege in Kauf. Dies wurde durch die SAB/das SMS nicht beachtet bzw. erfragt und war nicht in den Antragsformularen abgebildet. Das Kriterium stellt somit auf zufällige Angaben im Antrag bzw. Konzept ab. Der Antragsteller wusste nicht, dass diese Angabe notwendig gewesen wäre. Das Kriterium wirkt somit diskriminierend und ist nicht zwingend sachgerecht.

335 Was ein innovatives Integrationsprojekt sein soll, wird durch das SMS nicht definiert. Nach internen Aufzeichnungen wird das Kriterium wie folgt untersetzt:

Übersicht 3: Kriterien innovatives Integrationsprojekt

(4,2,0)	innovativer Projektcharakter
	methodischer Ansatz
	partizipativer Charakter
	Einzelfallentscheidungen

Quelle: Auszug aus der Bewertungsmatrix des SMS.

336 Weitere Ausführungen und Untersetzungen gab es nicht. Die Bepunktung bleibt somit in jedem Einzelfall hoch subjektiv und aufgrund fehlender antragskonkreter Begründungen nicht nachvollziehbar. Grundsätzlich ist die Frage der Innovation bei Integrationsprojekten im Regelfall von nicht einschlägiger Relevanz. Erfolgreiche Integration bzw. wirksame Integrationsprojekte werden in der wissenschaftlichen Literatur daran gemessen, welche Dimensionen von Integration (Hartmut Esser⁴⁷) bei der migrantischen Person angesprochen werden:

1. kulturell (Übernahme, Sprache, Wissen, Fertigkeiten),
2. strukturell (Übernahme von Rechten, Statuspositionen über Bildung und Arbeitsmarkt),
3. sozial (Aufnahme sozialer Beziehungen, Netzwerke) und
4. emotional (Übernahme von Werthaltungen und Loyalitäten).

337 Würden durch eine Maßnahme alle 4 Dimensionen angesprochen, wäre das optimal. So werden z. B. Patenschaftsprogramme als hoch wirkungsvoll bewertet, da sie 3 Dimensionen ansprechen.

338 Der Bewertung des Kriteriums „besonderes förderpolitisches Interesse“ lagen folgende Maßstäbe zu Grunde:

Übersicht 4: Maßstäbe zur Bewertung des Kriteriums „besonderes förderpolitisches Interesse“ (4,2,0) besonderes förderpolitisches Interesse

4	Bundesprojekte Zielgruppe LSBTIQ*** besonderer Zielgruppenzugang Dachverbände sächsischer Migrantenorganisationen
	Gründung, Durchführung, Unterstützung von Migrantenselbstorganisationen aktuelle politische Notwendigkeit UND ländlicher Raum (z. B. Wurzen, Bischofswerda, ...)
2	derzeit geringe räumliche Projektdichte (bspw. Vogtland, LK Görlitz, ...) aktuelle politische Notwendigkeit
	Neuartigkeit des Ansatzes Inhalt des Projektes
0	grundsätzlich jedes Projekt, es sei denn Aspekte, die 2 oder 4 Punkte rechtfertigen

Quelle: Auszug aus der Bewertungsmatrix des SMS.

339 An den Maßstäben zeigte sich, dass konventionelle und klassische Integrationsprojekte weniger Punkte erhielten. Weiterhin ließen die Stichworte einen hohen Bewertungsspielraum. Es blieb offen, was „aktuelle politische Notwendigkeit“, „besonderer Zielgruppenzugang“, „Inhalt des Projektes“ und „Neuartigkeit des Ansatzes“ sind. Für die höhere Einstufung für Bundesprojekte und die Zielgruppe LSBTIQ*** hat das SMS keine Begründung dargelegt.

12.3.3 Bewertung des bewilligten Vorprojektes

340 Wie subjektiv und steuerbar die Projektbewertung in den Einzelpunkten war bzw. ist, zeigt ein Vergleich zur Bewertung des geförderten Vorgängerprojektes. Das Projekt ist im Kern mit leichten Veränderungen inhaltlich identisch geblieben.

341 Im Vorprojekt gab es für die „Zielgruppe“ die volle Punktzahl 2, statt nun nur noch 1 Punkt. Auch für das Kriterium „Problemursachen“ gab es im Vorprojekt die volle Punktzahl 2; im o. a. abgelehnten Antrag nur noch 1 Punkt. Die Projektziele wurden im Vorprojekt voll mit 2 Punkten bewertet; im abgelehnten Folgeprojekt nur noch mit 1 Punkt. Bei der Bewertung des Projektcharakters gab es im Vorjahr 1 Punkt; danach keinen Punkt mehr. Bei dem Kriterium „besonderes förderpolitisches Interesse“ gab es für das Vorprojekt 4 Punkte; im Folgeprojekt keinen Punkt mehr.

342 Die Veränderung der Bewertung ist weder mit der Änderung des Projektinhaltes noch mit der Änderung der Bewertungsmaßstäbe zu erklären. Beide haben sich nach Kenntnis des SRH nicht bzw. nicht wesentlich geändert.

⁴⁷ Vgl. Hartmut Esser, Integration und ethnische Schichtung (Zusammenfassung einer Studie für das Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (Arbeitspapier 40, Mannheim 2022, ISSN 1437-8574).

Zusammenfassung

- 343 Das Beispiel zeigt, wie subjektiv und steuerbar die Bewertungen und somit das Ergebnis des Auswahlverfahrens waren. Die punktemäßige Herabstufung zum Vorgängerprojekt ist nicht nachvollziehbar. Auch die verbale Einschätzung der SAB weicht stark von den in anderen Fällen vorgefundenen Bewertungen ab. Weiterhin hat das Projekt im Vergleich zu anderen durch den SRH geprüften Projekten konkrete Erfolge direkt bei Migranten vorzuweisen. Es orientiert sich an realen Bedarfen von Zugewanderten, die täglich freiwillig die Veranstaltungen besuchen und aktiv Sprache und Kontakt zu Einheimischen trainieren. Das Projekt setzt an den wichtigen Integrationszielen „Hilfe zur Selbsthilfe“ sowie „Dialog und Kontakt zwischen Einheimischen/Zugewanderten“ an. Der SRH hat eine entsprechende Veranstaltung direkt in Augenschein genommen. Aufwand und Nutzen erschienen im Vergleich zu anderen Projekten in einem guten Verhältnis. Dies wurde bei der Bewertung jedoch nicht berücksichtigt und hinterfragt. Es ist nicht nachvollziehbar, dass direkt auf Migranten bezogene und nachgefragte Projekte abgelehnt werden und zeigt beispielhaft die Ungeeignetheit des Auswahlverfahrens.

Folgerung 19

- 344 Das Bewertungssystem ist unverzüglich zu ändern. Maßstäbe sind einheitlich anzuwenden. Verfügen Projekte über einen unterschiedlichen, nicht vergleichbaren Charakter, sind unterschiedliche Maßstäbe aufzustellen. Dies betrifft vor allem auch die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers.
- 345 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass im Rahmen der Novellierung der Richtlinie das Bewertungssystem umfassend überarbeitet wird. Aus Sicht des SRH ist diese noch nicht ausreichend erfolgt, da eine Differenzierung weder in der Richtlinie noch in der Förderkonzeption erkennbar ist.
- 346 In der Stellungnahme zum Sonderbericht (Anlage 5) teilte das SMS mit, dass das geprüfte Verfahren zum Zeitpunkt der Entscheidung zum o. a. Projekt im Jahre 2022 weiter zur Anwendung kam. Der Antrag wurde abgelehnt, da es aus Sicht des SMS kein weiterentwickeltes Projekt darstellte. Erst ab dem Jahr 2023 habe den Beanstandungen zum Verfahren abgeholfen werden können, da dem SMS der Entwurf der Prüfungsmitteilung erst im Oktober 2022 vorgelegen habe.⁴⁸

13 Weitere Ungleichbehandlungen

13.1 Versäumung der Antragsfrist

- 347 Die RL Integrative Maßnahmen regelte unter Abschn. B Teil 1 Ziff. VI die Antragsfristen. Es gab 2 Antragsstichtage im Jahr. Der 1. Antragsstichtag⁴⁹ eines Förderjahres galt für Maßnahmen, die zu Beginn des Folgejahres starten sollten. Für Maßnahmen, die im laufenden Jahr ab dem 1. Mai oder später beginnen sollten, war der Antrag bis zum 2. Stichtag⁵⁰ des jeweiligen Förderjahres einzureichen. Seit Richtlinienenerlass wurden die jeweils geltenden Antragsfristen mehrmals geändert.
- 348 Es gab Anträge, die wegen Versäumung der Antragsfrist abgelehnt wurden, während das Fristversäumnis bei anderen Anträgen nicht zum Ausschluss führte. In den Fällen, die trotz Fristversäumnis bewilligt wurden, entschied das SMS, wodurch eine Bevorzugung entstanden ist. Sachliche Gründe für die verschiedenen Verfahrenswesen oder die Anerkennung von Versäumnisgründen waren nicht erkennbar. Überdies war der Richtlinie nicht zu entnehmen, ob es sich um eine Ausschlussfrist handeln sollte.
- 349 Bei den Zuwendungsempfängern, deren Anträge trotz Fristverletzung nicht abgelehnt wurden, lag der Verdacht einer Vorabgespräche bzgl. der Förderung nahe. In den betreffenden Förderakten wurden eindeutige Anhaltspunkte gefunden, die nahelegten, dass die Förderung der Projekte unter allen Umständen erfolgen sollte.

⁴⁸ Siehe Stellungnahme des SMS in Anlage 5 (Pkt. 4c).

⁴⁹ Antragsjahr 2015/2016: 1. Oktober, Antragsjahr 2017: 30. September, Antragsjahr 2018 bis lfd.: 31. Juli.

⁵⁰ Antragsjahr 2016/2017: 28. Februar, Antragsjahr 2018 bis lfd.: 31. Januar.

Folgerung 20

- 350 Das SMS hat konsequent die Vorgaben der Richtlinie einzuhalten. Die Gleichbehandlung bei Fristversäumnissen ist zu beachten und ggf. nach § 32 VwVfG zu behandeln. Vorfestlegungen sind zu unterlassen.
- 351 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, sich zukünftig „an die Vorgaben der Richtlinie [zu] halten. Das umfasst auch die Gleichbehandlung bei Fristversäumnissen.“

13.2 Förderfähigkeit von Gesundheitsprojekten

- 352 Der Teil 1 der RL Integrative Maßnahmen führt 8 Fördergegenstände auf. Die Fördergegenstände schließen bestimmte thematische Bereiche grundsätzlich nicht aus.
- 353 Es wurden verschiedene Projekte im Bereich „Gesundheit“ (einschließlich Psyche, Ernährung usw.) beantragt. 19 dieser Projekte wurden im Prüfzeitraum bewilligt. Demgegenüber stehen eine Reihe von Projektanträgen, die mit der Begründung abgelehnt wurden, das Themenfeld sei nach der Richtlinie nicht förderfähig. In den Ablehnungsbescheiden wurden beispielhaft folgende Begründungen aufgeführt:

- „Die Maßnahmen zur gesundheitlichen, medizinischen sowie psychologischen Aufklärung (hier Suchtprävention) sowie Vermittlung von medizinischen/psychologischen Materialien/Angeboten sind keine Gegenstände der Förderrichtlinie Integrative Maßnahmen.“
- „Die Maßnahmen zur gesundheitlichen, medizinischen und sexuellen Aufklärung, Gesundheitsworkshops, die Vermittlung von medizinischen/psychologischen Angeboten sowie die Unterstützung beim Zugang zum Gesundheitssystem sind keine Gegenstände der Förderrichtlinie.“
- „Maßnahmen im Bereich der Integration von Flüchtlingsfrauen und -familien in Schwangerschaft und Postpartalzeit stellen keinen Fördergegenstand der Richtlinie Integrative Maßnahmen Teil 1 dar.“

- 354 Der SRH hat einen wesentlichen Teil der bewilligten und abgelehnten Gesundheitsprojekte geprüft und festgestellt, dass keine Gründe für eine unterschiedliche Behandlung und auch keine sonstigen durchgreifenden Ablehnungsgründe vorlagen. Die o. a. Ablehnungsgründe verstießen gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, da zu jedem Stichtag thematisch gleichgelagerte Projekte bewilligt wurden. Weiterhin ist festzustellen, dass die abgelehnten Projekte relativ hohe Rankingpunkte erhalten hatten. Danach hätte eine Förderung der Projekte zwingend erfolgen müssen, wenn alle Fördervoraussetzungen vorgelegen hätten. Die abgelehnten Projekte wurden benachteiligt und eine Förderung verwehrt. Andere Projekte – mit niedrigeren Rankingpunkten – wurden stattdessen gefördert und damit direkt bevorzugt. Der SRH schließt nicht aus, dass hier in die Projektauswahl bewusst eingegriffen wurde, da es kein Versehen sein kann, thematisch gleichgelagerte Projekte einmal als förderfähig und ein anderes Mal als nicht förderfähig einzustufen. Die bewilligten Gesundheitsprojekte waren keine geringfügigen oder seltenen (Einzel-)Projekte, die bei der Bewilligung hätten übersehen werden können.

13.3 Förderfähigkeit von Projekten im Bereich „Arbeit“

- 355 Laut Richtlinie sind Projekte im Bereich „Arbeit“ (abgesehen im Zusammenhang mit Arbeitsgelegenheiten nach § 5 Abs. 1 AsylbLG⁵¹) nicht ausgeschlossen. Die Richtlinie spricht von Integration „in allen Bereichen des gesellschaftlichen Zusammenlebens“. In der Bewilligungspraxis hat der SRH festgestellt, dass seit Beginn der Förderung stringent darauf geachtet wurde, dass Projekte bzw. Projektteile mit einem direkten Arbeitsmarktbezug keine Zuwendungen erhielten. Regelmäßig wurden durch Zuwendungsempfänger Anträge im Bereich „Arbeit“ eingereicht, die dann abgelehnt bzw. gekürzt worden sind. Eine Aufnahme des thematischen Förderausschlusses in die Richtlinie hätte auf Seiten der Antragstellenden und auf Seiten der Verwaltung zu einer Aufwandsreduktion geführt.
- 356 Der SRH hat jedoch festgestellt, dass bei einem Zuwendungsempfänger eine Ausnahme von der vorgefundenen behördlichen Praxis erteilt wurde, indem eine Maßnahme mit Arbeitsmarktbezug bewilligt wurde. In ihrer 1. Stellungnahme hat die SAB deshalb darauf hingewiesen, dass keine Förderfähigkeit vorliegt. In einer 2. Entscheidung 8 Monate später wurde das Projekt von SAB und SMS als förderfähig eingestuft. Begründungen für die Entscheidungen sind den Akten nicht ausreichend zu entnehmen. Das Projekt erhielt darüber hinaus eine vergleichsweise vorteilhafte Bepunktung.

⁵¹ Vgl. Abschnitt B Teil 1 Ziff. IV Nr. 5 RL Integrative Maßnahmen.

357 Bei den Entscheidungen über die Förderfähigkeit wurde willkürlich gehandelt. In der Richtlinie und der Förderkonzeption wurde nicht klar definiert, welche Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens gefördert werden sollen. Die konkrete Verwaltungspraxis verstieß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (siehe auch Pkt. 11.1).

Folgerung 21

358 Eine Gleichbehandlung der Projekte ist durch geeignete fachliche und inhaltliche Vorgaben und Standards sicherzustellen. Das SMS wird aufgefordert, Förderungen für fachliche Spezialthemen (wie Traumaarbeit und psychische Betreuung) ausschließlich unter strengen fachlichen Kriterien zu vergeben und gesondert zu evaluieren.

359 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. September 2023 mit, dass in der novellierten Richtlinie zahlreiche Konkretisierungen vorgesehen sein werden. *„Dabei wurden auch fachliche und inhaltliche Standards vorgesehen. Darüber hinaus ist die Förderung fachlicher Spezialthemen nur unter Vorgabe strenger fachlicher Kriterien sowie unter Durchführung gesonderter Evaluierungen vorgesehen.“*

360 Der SRH kann in der vom SMS dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie keine fachlichen Kriterien und Konkretisierungen erkennen.

13.4 Ausnahmen vom Regelfördersatz: Finanziell leistungsstarke Antragsteller erhielten mehr Fördermittel

361 Die RL Integrative Maßnahmen sah von Beginn an als Finanzierungsform eine Anteilsfinanzierung mit einem Regelfördersatz von bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben vor. Mit Neufassung der Richtlinien vom 20. Juni 2017 wurde in begründeten Einzelfällen eine Förderung bis zu 95 % ermöglicht. Die Fördergegenstände „Maßnahmen zur Errichtung und Unterstützung eines sächsischen Landesnetzwerkes demokratischer und integrationsfördernder Migrantenselbstorganisationen“ und „wissenschaftliche Begleitung von neuen Handlungsansätzen im Integrationsbereich mit dem Ziel, deren Wirksamkeit einzuschätzen und den Transfer innovativer Ansätze zu ermöglichen“ konnten sogar bis zu 100 % gefördert werden.

362 In jedem Fall setzte eine Förderung von über 90 % voraus, dass ein erhebliches staatliches Interesse (nach §§ 23 und 44 SÄHO) an der Förderung bestand und die Aufbringung eines Eigenanteils gemäß dem Subsidiaritätsgrundsatz nicht oder nicht in der Höhe möglich war. In dem im Zusammenhang mit der Richtlinienanhörung vorgelegten Förderkonzept führte das SMS zur Erhöhung des Fördersatzes Folgendes aus: *„Eine Finanzierung von bis zu 95 % reduziert die finanzielle Belastung (Eigenanteil) der Antragsteller. Antragsteller, die über kaum bzw. kein Eigenkapital verfügen aber eine für dieses Programm sehr wertvolle Projektidee vorlegen können, soll diese neue Förderoption die Durchführung ihrer Projekte erleichtern. Dies gilt besonders für kleine Initiativen.“*

363 Für die Förderjahre 2018 und 2019 erließ die SAB 22 Zuwendungsbescheide mit einem Fördersatz von 95 % und 4 Zuwendungsbescheide mit einem Fördersatz von 100 %. Das dabei durch das SMS angewendete Kriterium „besonderes staatliches Interesse an der Förderung“ ist für die Begründung eines erhöhten Fördersatzes ungeeignet. Das Vorliegen eines erheblichen staatlichen Interesses an der Erfüllung bestimmter Zuwendungszwecke ist allgemeine Grundvoraussetzung für die Gewährung jeder Zuwendung (vgl. §§ 23, 44 SÄHO). Hierauf hatte der SRH bereits im Verfahren zur Richtlinienanhörung hingewiesen.

Prüfung des Subsidiaritätsgrundsatzes nicht erfolgt

364 Bei der Entscheidung über die Höhe der Förderung ist der Subsidiaritätsgrundsatz maßgeblich. Dieser geht davon aus, dass ein Projekt vorrangig vom Zuwendungsempfänger zu finanzieren ist:

„Der Zuwendungsempfänger hat den Zuwendungszweck in erster Linie selbst zu finanzieren, entweder durch Eigenmittel oder durch Mittel Dritter. Das Subsidiaritätsprinzip steht nicht zur Disposition der Bewilligungsbehörde, sondern ist eine rechtsverbindliche und gerichtlich voll nachprüfbar Schranke für die Zuwendungsgewährung. Die Prüfung des Subsidiaritätsgrundsatzes hat je nach Einzelfall anhand sämtlicher Umstände zu erfolgen, die für die finanzielle Struktur des Zuwendungsempfängers bedeutsam sind.“⁵²

⁵² VG Köln, Urteil vom 3. September 2015 - 16 K 2428/14.

- 365 Das subventionsrechtliche Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass der Zuwendungsgeber – hier der Freistaat Sachsen – seine Zuwendungen nur in dem Umfang zur Verfügung stellt, wie dies zur Erfüllung öffentlicher Zwecke unabdingbar ist.⁵³
- 366 Die Entscheidung über den erhöhten Fördersatz trifft lt. Richtlinie die Antrags- und Bewilligungsstelle, somit die SAB. Eine umfassende Prüfung, warum die Aufbringung eines Eigenanteils von 10 % dem Zuwendungsempfänger nicht möglich war, ist den Akten der SAB i. d. R. nicht zu entnehmen. Die Entscheidung traf die SAB auch nicht eigenständig, sondern in jedem Fall auf Anweisung des SMS. Die erhöhten Fördersätze von über 90 % wurden auch an finanziell leistungsstarke Zuwendungsempfänger gewährt:
- 367 Der SRH hat sich für die Jahre 2018 und 2019 von den o. a. 22 Förderungen mit erhöhten Fördersätzen insgesamt 12 Förderakten vorlegen lassen. Dahinter standen 9 unterschiedliche Zuwendungsempfänger. Der SRH hat davon 10 Projekte von 7 Zuwendungsempfängern vertieft geprüft. Dabei wurden auch Unterlagen zu den finanziellen Verhältnissen der Zuwendungsempfänger eingesehen. Ausweislich der Jahresabschlüsse verfügten mindestens 5 Projektträger über ausreichend finanzielle Mittel, um einen Eigenanteil von zumindest 10 % leisten zu können. Das Argument, dass man als gemeinnütziger Träger keine Gewinne erwirtschaften dürfe und deshalb über keine entsprechenden Rücklagen verfüge, trägt insofern nicht. Unabhängig davon träfe das auf den Großteil der anderen Zuwendungsempfänger ebenfalls zu. Im Übrigen ist zur Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes allein die Berücksichtigung der bei dem Zuwendungsempfänger tatsächlich vorhandenen finanziellen Mittel maßgeblich, was – wie oben dargelegt – nicht erfolgte.
- 368 So wurden bspw. einem Träger für die Jahre 2018 und 2019 4 Projekte mit einer 95 %-Förderung bewilligt. Im Projektkonzept wurde ausgeführt, die Koordination des Projektes arbeite nicht gewinnorientiert und erwirtschaftete keinen Eigenanteil. Gleiches gelte für den Träger, der keine eigenen sozialen Einrichtungen betreibe. Eine weitergehende Prüfung, ob dem Träger ein Eigenanteil von wenigstens 10 % zumutbar gewesen wäre, erfolgte nicht. Ausweislich der dem SRH vorliegenden Jahresabschlüsse verfügte der Träger im Entscheidungszeitraum über hohe liquide Mittel und Gewinnrücklagen.
- 369 Ein anderer Verein erhielt für das Projektjahr 2019 eine 95 %-Förderung. Der Träger führte im Antragsverfahren aus, keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zu haben und kaum freie Einnahmen zu erzielen. Der Zeitaufwand zum Einwerben von Eigenmitteln sei enorm hoch und gehe zulasten der Projektarbeit. Das SMS gab gegenüber der SAB an, die aufgeführten Gründe seien plausibel. Eine weitergehende Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Trägers erfolgte nicht. Der Träger verfügte lt. seinem Jahresabschluss über hohe liquide Mittel und Eigenkapital. Dies zeigt, dass auch ohne wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb und ohne freie Einnahmen signifikante Liquidität vorhanden sein kann, die im Rahmen der Leistungsfähigkeit durch die Bewilligungsstelle nach Nr. 2.4 der VwV zu § 44 SÄHO antragsbezogen zu prüfen ist.
- 370 Ein angemessener Eigenanteil trägt dazu bei, den Zuwendungsempfänger zu einem wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel anzuhalten. Unbegründete Ausnahmen vom Fördersatz verstoßen gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Vollfinanzierungen im Rahmen von Zuwendungen sind zu vermeiden. Bei der Vollfinanzierung des Fördergegenstandes „wissenschaftliche Begleitung [...]“ stellt sich die Frage, ob das Zuwendungsrecht überhaupt das richtige Finanzierungsinstrument darstellt. Möglicherweise handelt es sich auch um ein Auftragsverhältnis, für welches vergaberechtliche Regelungen anzuwenden sind.

Folgerung 22

- 371 Die Prüfung, ob von dem Zuwendungsempfänger die Aufbringung des Eigenanteils von wenigstens 10 % erwartet werden kann, ist gemäß dem Subsidiaritätsgrundsatz nach strengen Maßstäben und auf Grundlage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorzunehmen. Die Entscheidung muss in den Akten nachvollziehbar dokumentiert werden.
- 372 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass „*der Eigenanteil, die Regelung zu dessen Aufbringung und entsprechende Prüfungen mit Novellierung der Richtlinie neu geregelt werden*“. Die SAB teilt mit, dass die „*Grundlage dafür eine klare Regelung in der Richtlinie sein muss*“.

⁵³ OVG NRW, Urteil vom 31. August 2012 – 4 A 119/07.

373 Der SRH kann derzeit keine klaren Regelungen in der Richtlinie Integrative Maßnahmen, die dem Subsidiaritätsgrundsatz ausreichend Rechnung tragen würden, erkennen. Im Übrigen ist das Subsidiaritätsprinzip unabhängig etwaiger Richtlinienregelungen stets zu beachten und steht insofern nicht zur Disposition der Bewilligungsbehörde, sondern ist eine rechtsverbindliche und gerichtlich voll nachprüfbare Schranke für die Zuwendungs-gewährung.⁵⁴

13.5 Bevorzugung von Projekten mit Kofinanzierung

- 374 In mehreren Fällen diente die Förderung aus der RL Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1) der Kofinanzierung anderer Projektförderungen. Diese Anträge bewertete die SAB in den ersten Bearbeitungsschritten nach ihrem Bewertungssystem, wie alle anderen Zuwendungsanträge auch. Die Entscheidung über die Förderung traf das SMS einzelfallbezogen und losgelöst von den Ergebnissen des Gesamtrankings. Spätestens seit dem Antragsstichtag 31. Januar 2019 flossen die Kofinanzierungsprojekte gar nicht mehr in das Ranking ein. Durch den Bund oder die EU geförderte und im Rahmen der RL Integrative Maßnahmen zur Kofinanzierung beantragte Projekte wurden vorrangig gefördert, ohne dass eine Mindestpunktzahl erreicht werden musste.⁵⁵ Die Anträge auf Kofinanzierung liefen bei der Auswahlentscheidung somit „außer Konkurrenz“. Darüber hinaus traf das SMS Entscheidungen abweichend von den Vorgaben der RL Integrative Maßnahmen. Eine Gleichbehandlung mit anderen Antragstellern war im Entscheidungsverfahren damit nicht gegeben.
- 375 Das Herausstellen der Kofinanzierungsprojekte hatte eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Antragstellern zur Folge. Das betraf sowohl das Auswahlverfahren (Ranking der Einzelprojekte) als auch formale Voraussetzungen (z. B. Antragsstichtage) und den Umfang der Finanzierung (z. B. Ausnahme von der 15 %-Kürzung). Die Kofinanzierung führte in der Regel dazu, dass die Träger keinen oder nur einen minimalen Eigenanteil zu den Projektausgaben beizutragen hatten, ohne dass dies im Entscheidungsprozess thematisiert oder besonders begründet wurde.
- 376 Die Bevorzugung der Kofinanzierungsprojekte war sachlich-inhaltlich nicht begründet. Der Anspruch anderer Antragsteller auf ein transparentes und gleichmäßiges Auswahlverfahren wurde damit verletzt. Aus dem in den Kabinettsvorlagen⁵⁶ formulierten Grundsatz *„Bundesmittel und EU-Mittel gehen vor Landesmittel“* lässt sich nicht ableiten, dass Projekte aufgrund ihrer Refinanzierung unterschiedlich bewertet werden können und im Zuge der Auswahl der förderwürdigsten Projekte als „gesetzt“ gelten. Die Refinanzierungsquelle ist in diesem Zusammenhang ein sachfremder Grund, da kein Bezug zum Projekthalt vorliegt.
- 377 Auch aus der Richtlinie kann eine andere Behandlung der Kofinanzierungsprojekte nicht abgeleitet werden: Die Richtlinie enthält nur die Regelung, dass der Eigenanteil durch den Zuwendungsempfänger in begrenzter Höhe durch unbare Eigenleistungen (projektbezogene freiwillige Arbeitsstunden oder Raummieten) erbracht werden kann. Einem Erlass des SMS zu den Eigenmitteln⁵⁷ konnte entnommen werden, dass Mittel anderer öffentlicher Zuwendungsgeber ebenfalls als Deckungsmittel für den Eigenanteil zugelassen sein sollen. Widersprüchlich ist jedoch die Bezugnahme auf Nr. 2.5 der VwV zu § 44 SÄHO (*„Liegt der zu fördernde Zweck auch im Interesse von Dritten, sollen diese sich angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen.“*). Danach müsste die Zuwendung bspw. des Bundes von den zuwendungsfähigen Ausgaben abgezogen werden und erst anschließend der Fördersatz von bis zu 90 % zur Anwendung kommen. Damit verbliebe für den Zuwendungsempfänger letztlich ein gewisser Eigenanteil und es käme nicht zu einer 100 %-Förderung.
- 378 Die Regelungen und die Bewilligungspraxis zu Projekten zur Kofinanzierung sind insgesamt widersprüchlich, für Antragsteller intransparent, führen zu einer Ungleichbehandlung und setzen Anreize für einen unwirtschaftlichen Mitteleinsatz.

⁵⁴ VG Köln, a. a. O.

⁵⁵ E-Mail SMS an SAB vom 29. Januar 2019 zu einem Einzelfall.

⁵⁶ Z. B. Kabinettsvorlage vom 25. Juni 2018.

⁵⁷ Erlass des SMS vom 26. September 2016 unter Ziff. 2.1.

Folgerung 23

379 Kofinanzierungsprojekte sind in das allgemeine Bewertungsverfahren mit einzubeziehen, soweit die RL Integrative Maßnahmen keine anderen Verfahrensregelungen trifft. Der generelle Verzicht auf Eigenanteile durch den Zuwendungsempfänger ist abzustellen. Bei der Höhe der Eigenanteile ist der Subsidiaritätsgrundsatz zu beachten.

380 Das SMS führt in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 aus: „Die Kofinanzierungsprojekte sollen nach der novellierten Förderrichtlinie in einer gesonderten Fördersäule G gefördert werden. Die Beurteilung der Projekte erfolgt nur in dieser Fördersäule mit anderen Bundes- und EU-Projekten, eine Vermischung mit „regulären“ Projekten findet nicht statt. [...] Projekte, welche in dieser Fördersäule gefördert werden, haben eher einen innovativen und einzigartigen (Modell-)Charakter und liegen im Interesse des Freistaats Sachsens. Die Bundes- bzw. EU-Projekte werden unter Anwendung der Förderbestimmungen des Zuwendungsgebers mit dem höchsten Finanzierungsanteil gefördert. Die maximale Höhe der Zuwendung gemäß der FRL IM [Förderrichtlinie Integrative Maßnahmen] kann sich nur auf den im betreffenden Programm festgelegten Kofinanzierungsanteil beschränken. Sollte die Gesamtförderung 100 Prozent betragen, so ist eine besondere Begründung und Würdigung des Projektes in Bezug auf die Ziele der FRL IM seitens der Bewilligungsstelle notwendig. Die Bewilligungsstelle kann nur im Einvernehmen mit dem SMS eine Förderentscheidung bezüglich dieser Projekte vornehmen. Ein Einvernehmen mit der Bewilligungsstelle des Fördergebers mit dem höchsten Finanzierungsanteil ist durch die SAB vorzunehmen. Eine Projektlaufzeit von mehr als drei Jahren ist grundsätzlich möglich.“⁵⁸

381 In der vom SMS dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie sind nunmehr Regelungen für die Kofinanzierung von Projekten im besonderen integrationspolitischen Interesse mit einem max. Gesamtfördersatz von 90 % vorgesehen.

14 Einzelfallentscheidungen durch das SMS: Eingriffe in die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens

382 Das SMS hat eine Vielzahl von Einzelentscheidungen bzgl. konkreter Anträge und Projekte getroffen, die zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung im Allgemeinen und zu einer Bevorteilung und Benachteiligung im Speziellen geführt haben. Im Regelfall waren die Entscheidungen nicht begründet bzw. hielten rechtlichen und sachlichen Maßstäben nicht stand und standen auch im Widerspruch zu Entscheidungen der SAB. Die Entscheidungen des SMS können in nachfolgende 3 Fallgruppen zusammengefasst werden:

1. Vorabgesprächen zu Inhalten und Rücknahmen von Projektanträgen und zu Projekten

383 Das SMS hat in verschiedenen Fällen Inhalte der Projekte im Vorfeld der Antragstellung und auch während des Fördervollzuges mit den Zuwendungsempfängern abgesprochen, teilweise sogar vorgegeben. Es gab auch Projekte, die von Anfang an als „gesetzt“ galten. Damit wurden Zuwendungsempfänger finanziell bessergestellt, andere Zuwendungsempfänger benachteiligt sowie gegen verschiedene haushaltsrechtliche Grundsätze und das Vergaberecht⁵⁹ verstoßen. Insoweit z. B. im Rahmen von Gesprächen Projektinhalte vorgestellt und dahingehend besprochen wurden, welche Inhalte Aussicht auf Fördererfolg haben und welche nicht, wird eine begünstigende Situation erzeugt.

384 Der SRH schließt weitere Vorabgespräche nicht aus, da Einzelfallentscheidungen regelmäßig ohne erkennbaren Grund getroffen wurden und Besprechungen im Regelfall nicht dokumentiert waren.

2. Einzelfallentscheidungen ohne erkennbare sachliche und rechtliche Begründung

385 Grundsätzlich hat das SMS seine Entscheidungen nicht bzw. nur rudimentär begründet. Für die Einzelfallentscheidungen war in der Regel weiterhin charakteristisch, dass sie abweichend von der üblichen Praxis getroffen wurden und auf keiner erkennbaren und nachvollziehbaren Sachentscheidung beruhten.

⁵⁸ Orthografie entspricht dem Original.

⁵⁹ Das bezieht sich auf die Fallkonstellationen, in welchen die Förderung eher einem Leistungsaustausch nahekam.

3. Hinwegsetzen über Entscheidung der SAB

- 386 Die SAB verfügte in der Praxis über einen stark eingeschränkten materiellen Entscheidungsspielraum. Bereits die unter Pkt. 10.2 beschriebene Aufgabenteilung spiegelt dies wider. Darüber hinaus setzte sich das SMS vor allem im Rahmen von Einzelfallentscheidungen über Vorschläge, Rechtsauffassungen und Entscheidungen der SAB hinweg, ohne dies zu dokumentieren und ausreichend zu begründen. Die SAB wurde auch angewiesen, ihre eigenen Entscheidungen, z. B. zu Rankingpunkten und Fördervoten, zu korrigieren.⁶⁰
- 387 Es ist auffällig, dass der überwiegende Teil der begünstigenden Einzelfallentscheidungen Zuwendungsempfänger betraf, die in einem Näheverhältnis zum SMS oder einzelnen Personen im SMS standen bzw. bei denen ein nicht näher definiertes „politisches Interesse“ vorlag. Es wird dazu auch auf Pkt. 8, 14.2, 14.3 sowie auf die Fallbeispiele in den Pkt. 21.2 – 21.4 verwiesen.
- 388 Die parallelen Beratungen, Entscheidungen und Vorabsprachen des SMS sind nicht nur rechtlich relevante Verfahrensverstöße, sondern stehen auch nicht im Einklang mit einer rechtsstaatlichen Verwaltungsstruktur. Laut Dienstordnung des Freistaates haben sich Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gegenseitig zu unterstützen und einander über wichtige Angelegenheiten zu unterrichten. Weiterhin sollen übergeordnete Behörden (Aufsichtsbehörden) die Entscheidungs- und Verantwortungsfreudigkeit der nachgeordneten Behörden stärken und deren Entscheidungsspielräume nicht einengen. Wenn sie Stellungnahmen oder Ähnliches anfordern, sollen sie Anlass und Zusammenhänge mitteilen. Weisungen der übergeordneten Behörde für die Behandlung einer Angelegenheit sollen nur in grundsätzlichen oder besonders schwierigen Fällen eingeholt werden. Dabei ist die eigene Auffassung zum Ausdruck zu bringen und ein Entscheidungsvorschlag zu unterbreiten.
- 389 Da die SAB über wenig eigenen Entscheidungsspielraum verfügte und im Außenverhältnis kaum unabhängig agieren konnte, war sie nicht nur in ihrer Rechts- und Handlungsposition geschwächt, sondern auch die Akzeptanz und Wirkung ihrer Entscheidungen generell wurden untergraben.
- 390 In den nachfolgenden Pkt. 14.1 bis 14.5 sind ausführlich Fallbeispiele und ihre Sachverhalte für o. a. Fallgruppen für Eingriffe in die Ordnungsmäßigkeit aufgeführt.

Folgerung 24

- 391 Die SAB hat allein und ausschließlich die operativen Aufgaben des Bewilligungsprozesses zu übernehmen. Bedarf die SAB fachlicher Unterstützung, so hat dies durch ein fundiertes Förderkonzept, eine aussagekräftige Richtlinie und entsprechende Erlasse zu erfolgen.
- 392 Das SMS hat im Regelfall keine Einzelfallentscheidungen zu treffen und sich auf seine Fach- und Rechtsaufsicht sowie konzeptionelle Aufgaben zu konzentrieren. Zuwendungsempfänger sind gleich zu behandeln.
- 393 Das SMS hat in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mitgeteilt, dass die SAB alle operativen Aufgaben übernehmen wird und die Vereinbarung mit der SAB am 21. Juni/4. Juli 2023 entsprechend geändert. *„Schwerpunkte der Arbeit des SMS sollen die Fach- und Rechtsaufsicht sowie konzeptionelle Aufgaben darstellen.“*
- 394 Damit ist eine wesentliche Änderung vollzogen. Es wird auf die Ausführungen zur Folgerung 10 verwiesen.

14.1 Gespräche mit den Zuwendungsempfängern: Parallelkommunikation und Sonderbehandlungen

- 395 Sowohl die potentiellen Antragsteller als auch Zuwendungsempfänger, die bereits einen Antrag gestellt haben, konnten sich durch die SAB und das SMS beraten lassen. Das SMS hat gegenüber dem SRH angegeben, dass es *„allgemein bekannt ist“*, dass sich potentielle Antragsteller (über 200 pro Jahr) im SMS beraten lassen können. Diese Möglichkeit wurde angabegemäß gegenüber den Zuwendungsempfängern nicht schriftlich und nachvollziehbar, sondern in der Regel informell und mündlich kommuniziert. Ab welchem Jahr diese Möglichkeit bestand, blieb unklar.
- 396 Auf der Internetseite der SAB wurde dagegen nur die SAB als Beratungs- und Anlaufstelle genannt und nicht das SMS.

⁶⁰ Siehe z. B. Pkt. 18.5, 21 sowie 14.3.1.

- 397 Die Kommunikation mit den Zuwendungsempfängern war in vielen geprüften Fällen ungeordnet. Neben der SAB kommunizierte, beriet und entschied das SMS parallel zur SAB. Vor, nach und während des Bewilligungsverfahrens hat das SMS mit einzelnen Zuwendungsempfängern über ihre Projekte kommuniziert, verhandelt sowie Absprachen und Entscheidungen (siehe dazu u. a. Pkt. 21.3) getroffen, obwohl die SAB Bewilligungsstelle sein sollte. Es handelte sich dabei nicht ausschließlich um „neutrale“ Fördermittelberatungen. Einige Zuwendungsempfänger konnten und wollten ihre Anliegen direkt oder parallel beim SMS (einschließlich der Hausleitung) vorbringen und forderten teilweise eine rechtliche und sachliche Sonderbehandlung ein, der in Teilen nachgegeben wurde. Träger nutzen den direkten Zugang zu den Entscheidungsträgern auch, um sich über (grundsätzlich korrekte) Entscheidungen der SAB, z. B. zu beantragten Personalausgaben und Eingruppierungen, zu beschweren. Notwendige Klarstellungen durch das SMS gegenüber dem Zuwendungsempfänger fanden nicht erkennbar statt.
- 398 Ohne Rücksprache mit der SAB wurden bewilligungsrelevante Entscheidungen und Sachverhalte (z. B. zu Antragsänderungen, Zuwendungshöhen) mit einzelnen Zuwendungsempfängern besprochen. In den Gesprächen wurden ohne Prüfung der Sach- und Rechtslage direkt Entscheidungen getroffen. Durch die mangelnde Einbindung der SAB sind notwendige rechtliche und sachliche Prüfschritte unterlassen worden. Die SAB wurde teilweise nicht oder zu spät über die Beratungsinhalte und Entscheidungen informiert, obwohl sie für den Verwaltungsprozess entscheidungserheblich waren. Die SAB hatte sich nach Bekanntwerden der Entscheidung des SMS intensiv bemüht, die dadurch entstandene verworrene Sach- und Rechtslage zu klären bzw. zu korrigieren, obwohl sie diese nicht verursacht hat.
- 399 Offen blieb, welchen Grund es jeweils gab, dass einige Zuwendungsempfänger direkt durch das SMS betreut wurden und Zugang zur Hausleitung hatten und andere ausschließlich durch die SAB beraten wurden. Zwei parallele Beratungsstellen stellen kein praktikables, ordnungsgemäßes, gleichbehandelndes und rechtssicheres Verwaltungsverfahren dar. Dieses Parallelverfahren führte auch dazu, dass SMS und SAB teilweise gegensätzliche Auskünfte erteilten, die erhebliche Unsicherheiten beim Zuwendungsempfänger sowie auch Verzögerungen in der Bearbeitung nach sich zogen.
- 400 Der SRH hatte darüber hinaus nicht den Eindruck, dass allen Zuwendungsempfängern die Möglichkeit zu einem Beratungsgespräch im SMS bekannt war. Einzelne Antragsteller gaben an, dass es ihnen nicht möglich war, beim SMS Beratungsgespräche zu erhalten. Weiterhin waren die Zugangsmöglichkeiten zum SMS sowie zu den Hierarchieebenen, auf welcher die jeweiligen Gespräche geführt wurden, ungleich. Einigen Zuwendungsempfängern war es möglich, mit dem zuständigen Abteilungsleiter/Leiter Leitungsstab/Staatssekretär und auch mit der Staatsministerin zu ihren konkreten Förderfällen zu sprechen.

Folgerung 25

- 401 Ungleichbehandlungen im Verfahren sind abzustellen. Beratungen und Auskünfte von einzelnen Antragstellern sollen den Rahmen von § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 25 Abs. 1 und 2 VwVfG nicht überschreiten und sind zu dokumentieren. Es muss sichergestellt werden, dass damit keine Förderentscheidungen vorweggenommen bzw. beeinflusst werden.
- 402 Das SMS hat in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 zugesagt, *„Beratungsgespräche im SMS seit 2017 werden außerhalb der jeweiligen Antragsakten in einer gesonderten Akte dokumentiert“. [...] Nach Änderung der Vergütungsvereinbarung zwischen SMS und SAB ist alleinig die SAB ab Antragsfrist 31.07.2023 für die Durchführung der Beratungsgespräche zuständig. Im Rahmen der geplanten Novellierung sollen alle wesentlichen Informationen zur Antragstellung und zur Richtlinie auf der SAB-Seite veröffentlicht werden. Zur Sicherstellung einer Gleichbehandlung aller Antragsteller sowie zur Vermeidung des Verwaltungsaufwandes sind [...] im Rahmen der geplanten Novellierungen entsprechende öffentliche Hinweisblätter in Vorbereitung.“* Die SAB ist zudem für die Beratungsleistung zuständig. Die SAB erklärte, dass sie Beratungen *„bei Auswahlverfahren zukünftig nur zur formellen Antragstellung zu den Inhalten der Richtlinie durchführt. Die SAB veröffentlicht alle zur Verfügung stehenden und öffentlichen Informationen auf der Homepage.“*⁶¹

⁶¹ Orthografie entspricht dem Original.

14.2 Vorabgespräche und Umgehung des Vergaberechts

403 Das SMS hat in verschiedenen Fällen Inhalte der Projekte im Vorfeld der Antragstellung und auch während des Fördervollzuges abgesprochen, teilweise sogar vorgegeben. Zwei Fallbeispiele sind nachfolgend aufgeführt:

Fallbeispiel 1

404 Für ein Projekt zur wissenschaftlichen Begleitung wurden für 3 Jahre Mittel i. H. v. über 238 T€ bewilligt. Dem Projekt ging ein Vertrag zwischen einer Kreisfreien Stadt, der Kassenärztlichen Vereinigung Sachsen und dem Freistaat Sachsen voraus. In diesem Vertrag war auch vereinbart, dass die Kreisfreie Stadt gemeinsam mit einem Projektträger für eine wissenschaftliche Begleitung Sorge tragen werde und für die anfallenden Kosten eine Förderung aus der RL Integrative Maßnahmen beantragt werden könne. Der Projektträger stellte nach Vertragsabschluss einen entsprechenden Projektantrag, den die SAB mit Bescheid bewilligte. Nach direkter Anweisung an die SAB durch den Leiter des Geschäftsbereiches Gleichstellung und Integration des SMS sollte die Bewilligung des Erstantrages aufgrund „hoher politischer Bedeutung“ so schnell wie möglich beschieden werden, obwohl die SAB Zweifel an der Förderwürdigkeit hatte und die Antragsprüfung noch nicht abgeschlossen war. Die SAB erstellte daraufhin einen Tag später das positive Fördervotum und übersandte es dem SMS.

405 Der SRH sieht die folgenden kritischen Punkte bei dieser Förderentscheidung:

- Es gab einen Vertrag und Vorabgespräche im Vorfeld der Förderung, so dass keine unparteiische Projektentscheidung erfolgte. Die Entscheidung des SMS erfolgte ohne vollständige zuwendungsrechtliche Prüfung, was die Vorfestlegung abbildet. Die Projektförderung diente somit zur Finanzierung eines im Vorfeld – durch den Freistaat – geschlossenen Vertrages, was dem Grundgedanken des Zuwendungsrechtes entgegensteht.
- Bei der Antragsprüfung wurde nicht geprüft, ob es zu einer Doppelfinanzierung mit der institutionellen Förderung des Projektträgers kam.
- Das Vergaberecht wurde umgangen: Mit der Gewährung einer Zuwendung soll generell die Erfüllung fremder Aufgaben, nämlich solcher des Zuwendungsempfängers, nicht aber ein eigener Bedarf des Staates gefördert werden.⁶² Der Freistaat Sachsen, die Kassenärztlichen Vereinigung Sachsen sowie die Kreisfreie Stadt hatten die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Begleitung im Vertrag bereits untereinander festgestellt.⁶³ Weiterhin wurde nach Bewilligung ein Beirat zur Projektdurchführung gegründet, an dessen Sitzungen alle Vertragspartner teilnahmen, um Inhalte und Datengrundlagen der wissenschaftlichen Begleitung als Auftraggeber abzustimmen. Die Abgrenzung zwischen einer haushaltsrechtlichen Zuwendung und einem vergaberechtlichen Auftrag erfolgt anhand des Vorliegens eines Austauschverhältnisses (dann Vergabe), d. h. des Bestehens einer Gegenleistungspflicht desjenigen, der die Leistung der öffentlichen Hand erhält.⁶⁴ Die öffentliche Beschaffung dient vorliegend der Erfüllung eigener Aufgaben des öffentlichen Auftraggebers. Der Projektträger hat demnach den o. g. „Zuwendungsbetrag“ als Gegenleistung für die wissenschaftliche Begleitung und die Erstellung eines Gutachtens erhalten und war im Vorfeld der Antragstellung eingeweiht. Die Gegenleistung desjenigen, der die Leistung der öffentlichen Hand erhält, muss hierbei nicht unmittelbar an die leistungserbringende öffentliche Stelle erbracht werden.⁶⁵
- Die betreffende Kreisfreie Stadt und die Kassenärztliche Vereinigung Sachsen hätten gemäß Nr. 2.4 und 2.5 der VwV zu § 44 SÄHO an den Ausgaben des Projektes beteiligt werden müssen, da sie erheblichen Nutzen an dem Ergebnis hatten und für die Aufgabe zum Teil zuständig waren. Dem Freistaat Sachsen ist durch die erhöhte Förderung ein vermeidbarer finanzieller Mehraufwand entstanden.
- Bei der Bewilligung der Projekte wurde auch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen, denn andere Projekte wurden mit Hinweis auf das Vergaberecht abgelehnt. Durch die Umgehung des Vergaberechts wurde darüber hinaus nicht sichergestellt, dass die Ausgaben für die Gutachten angemessen waren sowie die Zahlung von Umsatzsteuer vermieden.

⁶² Handbuch Zuwendungsrecht, Abschnitt E, Rn. 57.

⁶³ Zur Abgrenzung einer Ausschreibung von einer Zuwendung siehe Piduch (Bundshaushaltsrecht 2. Auflage) zu § 23 BHO, Anlage zur VV Nr. 1.2.4 zu § 23 BHO (Stand 48. Ergänzungslieferung Februar 2014).

⁶⁴ Handbuch Zuwendungsrecht, Abschnitt E, Rn. 53.

⁶⁵ Handbuch Zuwendungsrecht, Abschnitt E, Rn. 54.

Fallbeispiel 2

- 406 Ein Zuwendungsempfänger hat Mittel für ein Projekt zur wissenschaftlichen Begleitung eines Fachthemas bewilligt bekommen:
- 407 Im Antrag für das Projekt war ein Fachtag i. H. v. 5 T€ geplant. Der Zuwendungsempfänger stellte einen Aufstockungsantrag um rd. 19 T€ auf rd. 24 T€ zur Erweiterung und Vergrößerung des Fachtages bei der SAB. Er begründete dies damit, dass ihn das SMS dazu aufgefordert habe:

„Nach verschiedenen Gesprächen im SMGI stellen wir deshalb einen Änderungs- und Aufstockungsantrag von 18.616 € für den Fachtag mit dem Arbeitstitel [...] der am [...] stattfinden soll. Dieses Vorhaben ist mit Herrn [...] und mit Herrn [...] vom SMGI abgesprochen und politisch gewünscht. Es wurde dort auch thematisiert, dass [...] in diesem Rahmen einer möglichen Aufstockung nicht in der Lage ist, eigene Mittel aufzubringen. Wir beantragen deshalb, gemäß Ziffer V. Nummer 2 der „Richtlinie Integrative Maßnahmen“ [...] eine 100 % Förderung des Fachtags.“

- 408 Hierbei handelt es sich um eine verdeckte Auftragsvergabe. Das SMS hatte erhebliches fachpolitisches Interesse an dem Fachtag, während der Antragsteller laut Aktenlage kein erkennbares Eigeninteresse hatte. Der Fachtag wurde als öffentliche Veranstaltung auch für Öffentlichkeits- und Facharbeit des SMS und der Hausleitung genutzt. Die Veranstaltung bzw. die Erweiterung der Veranstaltung hätte – zumindest anteilig – direkt aus dem Haushalt des SMS finanziert werden müssen. Durch die Umgehung wurden die Grundsätze der Haushaltsklarheit, der Haushaltswahrheit, der sachlichen Bindung sowie der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verletzt. Die beantragten Ausgaben von 24 T€ für den Fachtag waren darüber hinaus nicht vollumfänglich plausibel und wurden nicht geprüft.

Folgerung 26

- 409 Vorabsprachen mit Zuwendungsempfängern sowie Vorgaben zu Projektinhalten während des Bewilligungsprozesses sind grundsätzlich rechtlich unzulässig und ab sofort zu unterlassen. Zuwendungsrecht darf nicht zur Umgehung von Vergaberecht sowie zur Finanzierung ministerieller Aufgaben genutzt werden.
- 410 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass das SMS Vorabsprachen mit Zuwendungsempfängern nicht durchführen wird. Eine Vorgabe von Projektinhalten seitens SMS wird ebenso nicht erfolgen.

14.3 Widerspruchsverfahren

- 411 Bei den durch den SRH geprüften Förderfällen waren auch Widersprüche gegen Ablehnungsbescheide enthalten. In 2 geprüften Fällen hat nicht die SAB, sondern das SMS das Widerspruchsverfahren durchgeführt. Damit wurde gegen § 70 Abs. 1 VwGO verstoßen. Der Leiter des Geschäftsbereiches Gleichstellung und Integration legte gegenüber der SAB mit einem Schreiben fest, „dass die Zuständigkeit zur endgültigen Klärung eingereichter Widersprüche in unserem Haus [SMS] liegt.“
- 412 Die vorgefundenen Ablehnungsbescheide wiesen dagegen in der Rechtsbehelfsbelehrung die SAB als zuständige Widerspruchsbehörde aus. Dies entsprach der Regelung gemäß § 70 Abs. 1 VwGO sowie der Vereinbarung zwischen dem SMS und der SAB vom 9. November 2015 zur Umsetzung der RL Integrative Maßnahmen, wonach die SAB gemäß § 5 Abs. 3 der Vereinbarung die Aufgaben als Widerspruchsbehörde eigenständig wahrnimmt und die Widersprüche nach einheitlicher Verwaltungspraxis und rechtskonform zu behandeln hat. Auch nach den Regelungen des Verwaltungs- und Verwaltungsorganisationsrechts war die SAB Widerspruchsbehörde.
- 413 Das SMS hat offensichtlich rechtswidrig das Widerspruchsverfahren an sich gezogen und durchgeführt. Es verursachte dabei verschiedene Rechtsverstöße und steuerte damit die Auswahlentscheidung zu Gunsten einzelner Zuwendungsempfänger. Die beiden Fälle sind nachfolgend verkürzt dargestellt.

14.3.1 Gelenkter Einzelfall

- 414 Im Jahr 2019 beehrte ein Antragsteller eine Förderung in Höhe von über 280 T€ für sein geplantes Projekt. Ziel war es, für eine bestimmte Gruppe von Migranten Integrationsmaßnahmen anzubieten. In den Antragsunterlagen wird vorgetragen, dass im Rahmen bisheriger Förderung „*Einiges am [...] vorbeigegangen*“ ist und Gleichberechtigung gegenüber anderen Verbänden eingefordert wird.
- 415 Benannte Ziele des Projektantrags waren die „*Öffnung der gemeinsamen Sozial- und Kulturarbeit mit [...] der Stammbevölkerung für ankommende Kriegsflüchtlinge, Bereitstellung des Leistungsangebots für die Integration von Zuwanderern, Heranführung der Zuwanderer an das europäische gesellschaftliche Leben, politische Bildung, gemeinsame Geschichtsaufarbeitung, Bereicherung der kulturellen Vielfalt, Arbeitsmarktvorbereitung und -unterstützung, Selbstbestätigung durch Selbstbetätigung, Integration durch Identifikation, friedliches und freundliches Zusammenwirken gegen extremistische Tendenzen*“, sowie die „*Gewinnung von weiteren Migranten und Flüchtlingen für ehrenamtliches, bürgerliches Engagement*“. Die Kurzbeschreibung des Projektes benannte als dessen Inhalt: „*Aussiedler, Spätaussiedler, Migranten, Vertriebene, Flüchtlinge und Stammbevölkerung unterstützen sich gegenseitig sozial und engagieren sich gemeinsam politisch und kulturell gegen jegliche Formen des Extremismus wie auch gegen AfD, LEGIDA und PEGIDA; tägliche Angebote zur Betreuung und Begleitung in sozialen Alltagsfragen in Verbindung mit Dolmetscherleistungen bei Behörden und öffentlichen Einrichtungen, Ärzten u. Rechtsanwälten sowie soziale Beratungen in Familienfragen, Schulangelegenheiten, Familienzusammenführung und Rentenangelegenheiten*“ im Projektzeitraum 1. Mai 2019 bis 31. Dezember 2021.
- 416 Im Rahmen der Antragsprüfung durch SMS und SAB bestand fortlaufend Kontakt zwischen dem Antragsteller und dem SMS (einschließlich der Staatsministerin), auch mit Bezug zum konkreten Förderfall.
- 417 Rund 3 Wochen nach Antragstellung erreichte eine „*Bitte um Unterstützung unseres eingereichten Projekts im Landesprogramm „Integrative Maßnahmen“*“ das Ministerbüro des SMGI. Zunächst wurde der Staatsministerin zur Nominierung auf Listenplatz 2 ihrer Partei für die Landtagswahl 2019 gratuliert und ihr Gesundheit, Mut und Kraft für den Wahlkampf gewünscht. Die Vereinsinteressen seien „*auf eine Fortsetzung der derzeitigen Regierungskoalition ohne Wenn und Aber ausgerichtet.*“
- 418 Es wird weiter ausgeführt: „*Sehr geehrte Frau Staatsministerin, wir haben mit großer Freude und Wohlwollen Ihre Teilnahme an der Gedenkveranstaltung zum [...] aufgenommen. Besonders berührt hat uns Ihr Grußwort, wie sie sich [...] für die Verbesserung der Bedingungen der [...] ausgesprochen haben und offenen Kontakt zum dort anwesenden Beauftragten [...] gesucht haben. Deshalb bitten wir Sie, unseren Antrag für das Landesprogramm „Integrative Maßnahmen Teil 1“ den wir zum [...] bei der SAB einreichten, zu unterstützen. Wir glauben, dass Sie damit [...] ein Zeichen für die Landtagswahl 2019 zu einem Schritt in Richtung des Abbaus von Defiziten im Integrationsprozess in Sachsen nicht nur gegenüber den Altbundesländern setzen, die z. B. durch auch die Kassierung der „Richtlinie zur [...] mit der Inkraftsetzung der „Richtlinie Integrative Maßnahmen - Teil 1“ entstanden sind.*“⁶⁶
- 419 Zum Fördermittelantrag wurde geäußert: „*Wenn wir Wünsche äußern dürfen, dann wäre unser größter Wunsch eine positive Aussage der Frau Ministerin zu unserem Antrag zur Förderung [...] über die Richtlinie „Integrative Maßnahmen - Teil 1“ auf der Grundlage der Beratung vom ... [ca. 2 Monate nach Antragstellung] mit unserem Landesvorsitzenden [...] im Sächsischen Landtag am Rande der Plenartagung.*“
- 420 Der Antrag wurde abgelehnt. Folgende Sachverhalte lagen der Ablehnung zu Grunde: Der Zuwendungsantrag enthielt eine Vielzahl von förderfähigen und nicht förderfähigen Maßnahmen nach Fördergegenstand 5. Die SAB hatte in ihrem Votum insgesamt 11 von 18 Punkten vergeben und die Förderung mangels Projektcharakter und einer fehlenden Abgrenzung von der Vereinsarbeit nicht empfohlen. Das SMS teilte die Einschätzung der SAB zur fehlenden Förderfähigkeit und votierte mit 10 Punkten. Das Projekt erreichte zum Stichtag mit 21 Punkten nicht die benötigte Mindestpunktzahl von 31 Punkten. Der Geschäftsbereich SMGI des SMS erstellte nachträglich einen Vermerk, welcher eine Vielzahl von Ablehnungsgründen aufführte. Die Ablehnungsgründe waren aus Sicht des SRH sachlich und rechtlich nachvollziehbar.

⁶⁶ Orthografie entspricht dem Original.

Widerspruch gegen Ablehnung und Anweisung des SMS zur Bewilligung

421 Nach Erhalt der Ablehnung erhob der Antragsteller mit 2 gleichlautenden Schreiben einen Widerspruch gegenüber der SAB und dem SMS. Dabei bezog er sich nun „insbesondere auf Förderschwerpunkt II./6. ‚Maßnahmen zur Errichtung und Unterstützung eines sächsischen Landesnetzwerkes demokratischer und integrationsfördernder Migrantenselbstorganisationen‘, weil dabei eine 100 %-ige Förderung von Bedeutung ist.“

422 Das SMS bat die SAB per E-Mail darum, dem Widerspruch stattzugeben und führte als Begründung an: „Projekte, welche dem Förderschwerpunkt ‚Maßnahmen zur Errichtung eines sächsischen Landesnetzwerkes demokratischer und integrationsfördernder Migrantenselbstorganisationen‘ [dienen,] werden als besonders relevant eingestuft. Die Gründung bzw. der Ausbau von Migrantenselbstorganisationen ist besonders unterstützenswert, weil somit nachhaltig integrative Strukturen gestärkt werden, deren Wirkungsdauer über die Förderdauer hinausgehen. Über den regulären Fördersatz von 90 % hinausgehend wird die Relevanz dieser Thematik im Fördersatz in Höhe von 100 % sichtbar.“

423 Nach erfolgter Prüfung wies die SAB diese Bitte mit aus Sicht des SRH zutreffender Rechtsauffassung unter Verweis auf ein rechtmäßiges Verwaltungsverfahren und ihre Aufgabe als Widerspruchsbehörde zurück und führte hierzu aus:

„[...] müssen wir Ihnen mitteilen, dass wir Ihrer Bitte, den beiden Widersprüchen abzuweichen, nach nochmaliger Prüfung leider nicht nachkommen können und begründen unsere Entscheidung wie folgt: [...] Zu einem festgelegten Zeitpunkt stehen die Förderentscheidungen und die Bewertungspunkte fest und werden nachträglich, auch bei nachgereichten Unterlagen bzw. der Vorlage von zusätzlichen Informationen etc., nicht mehr geändert. [...] Bei Ihrer nachstehenden Bitte handelt es sich um nachträgliche Änderungen der ursprünglichen Entscheidungen, welche im bisherigen Verwaltungsverfahren nicht vorgesehen waren und nicht aufgetreten sind. [...] In den Akten haben wir hinreichend dokumentiert, warum ein Vorhaben abzulehnen ist. Bei einer nachträglichen Änderung des Verfahrens hätten alle anderen abgelehnten Antragsteller ebenfalls die Möglichkeit, mit einem Widerspruch eine nachträgliche Korrektur der Entscheidung herbeizuführen und eine Förderung zu beanspruchen. Nach außen würde keine Möglichkeit mehr bestehen, das bestehende Verwaltungsverfahren zu vertreten. [...] Die von Ihnen aufgeführten Begründungen können aus unserer Sicht jedoch nicht zu einer anderen Bewertung als zum Zeitpunkt der Auswahl führen. Es sind keine neuen oder anderen Sachverhalte bzw. Inhaltsbeschreibungen vorhanden, die eine Neubewertung im Rahmen des Widerspruchsverfahrens rechtfertigen würden, die zum Abhelfen des Widerspruches führen könnten. In den offenen Widerspruchsverfahren werden wir die ablehnenden Entscheidungen daher aufrechterhalten. Die Antragsteller haben die Möglichkeit, Klage gegen die Entscheidung [...] einzureichen.“

424 Das SMS entgegnete dem noch am selben Tag zuerst mit folgender E-Mail: „[...] wir bitten Sie die Widerspruchsverfahren vorerst nicht weiter zu führen, da nun unsere Hausspitze im Vorgehen involviert ist. Bezüglich des weiteren Vorgehens kommen wir zeitnah auf Sie zu.“

425 Am gleichen Tag ging dann ein weiteres Schreiben des SMS bei der SAB ein:

„[I]m Rahmen des Widerspruchs der [Name des Trägers] wurden Gründe dargelegt, welche eine Überprüfung der Bewertung im Zuge der Antragsbearbeitung erforderlich machten. Im Rahmen des Bewertungsverfahrens wurde nicht berücksichtigt, dass das Projekt im Rahmen des Fördergegenstands nach B. Teil 1 II. Nr. 6. der Richtlinie Integrative Maßnahmen beantragt wird. Entsprechender Fördergegenstand wird jedoch einerseits erfüllt und andererseits u. a. im Sinne des Koalitionsvertrags und der Richtlinie als von erheblich besonderem Interesse eingestuft. Wie bereits erwähnt, wird die Gründung bzw. der Ausbau von Netzwerken von Migrantenselbstorganisationen als besonders unterstützenswert betrachtet, weil somit nachhaltig integrative Strukturen gestärkt werden, deren Wirkungsdauer über die Förderdauer hinausgehen. Über den regulären Fördersatz von 90 % hinausgehend wird die Relevanz dieser Thematik im Fördersatz in Höhe von 100 % sichtbar. Analog zur Regelung mit Bund-geförderten Projekten, welche auf Grund des Koalitionsvertrages bevorzugt behandelt werden und außerhalb des Rankings laufen, ist mit diesem Antrag zu verfahren. Aus diesem Grund ist das Projekt unter Beachtung der Kürzung i. H. v. 15 % zu fördern.“

426 Diese Begründung des SMS geht aus Sicht des SRH insofern fehl, da es keinen Fehler im vorhergehenden Verwaltungsverfahren der SAB (und des SMS) gab. Es ist nichts unberücksichtigt geblieben. Dass es sich um die Förderung zur „Gründung, Etablierung und Förderung“ eines Dachverbandes handeln sollte, war im Rahmen des Bewertungsverfahrens unerheblich, da die Fördergegenstände nicht unterschiedlichen Bewertungsverfahren unterlagen. Darüber hinaus zielte der Antrag inhaltlich auch nicht auf die Gründung eines Dachverbandes. Der darauf gerichtete Antrag wurde nicht fristgemäß gestellt, sondern erst im Widerspruchsverfahren – nach schriftlicher Aussage des Antragstellers auf Anregung der Staatsministerin (siehe unten) – nachgereicht.

427 Der Antragsteller durfte somit – nach Entscheidung des SMS und ohne Kenntnis der Bewilligungsstelle – einen neuen Antrag, d. h. einen inhaltlich vollständig geänderten Antrag stellen. Das wurde dem Antragsteller schriftlich per E-Mail durch das SMS mitgeteilt. Inhalt der E-Mail waren auch Vorschläge bzw. Hinweise des SMS, die relevant für eine positive Entscheidung waren. Obwohl die Bewertungskriterien nach Darstellung des SMS geheim sind, wurde der Antragsteller über entscheidungserhebliche Kriterien informiert, damit der Antrag darauf ausgerichtet werden konnte.

Erneute Antragstellung: Antrags- und Projektänderungen

428 Mit einem überarbeiteten Antrag wurde der ursprüngliche Antrag „qualifiziert“. Aufgrund der inzwischen vergangenen Zeit sowie der von der SAB geforderten „linearen Reduzierung um 15 %“ wurden der Projektzeitraum und die Fördermittelsumme auf rd. 37 T€ reduziert. Zudem wurden sowohl der Projekttitle, der Fördergegenstand und der Projekthinhalte deutlich verändert.

429 Angesichts des völligen Austauschs des Antragsinhalts gegenüber dem ursprünglichen Antrag kehrte die SAB zu den von ihr vorgebrachten rechtlichen Bedenken zurück, verweigerte eine eigene Entscheidung zur Bewilligung des Antrags und verlangte eine förmliche Weisung des SMS:

„Neben der Änderung des Projekttitle [...] wurde der Förderschwerpunkt von Nr. 5 auf Nr. 6 der RL Integrative Maßnahmen B, Teil 1. II angepasst. Aus dem Konzept gehen im Vergleich zum Erstantrag ebenfalls weitreichende Änderungen der Projektziele und Maßnahmen hervor. Weiterhin beantragt der Antragsteller einen Fördersatz von 100 % ohne dies zu begründen. Mit dem Erstantrag wurde ein Fördersatz von 87,12 % beantragt, hier konnten noch Eigen- und Drittmittel eingebracht werden. Im Ergebnis stellen wir fest, dass es sich nicht mehr um das selbe Projekt handelt, welches mit Antrag vom [...] eingereicht wurde [...]. Aus unserer Sicht ist der geänderte Antrag im Rahmen des Widerspruchsverfahrens nicht förderfähig, da Inhalte und Ausrichtung nicht dem gegenständlichen Antrag des Widerspruchsverfahrens entsprechen. Eine Entscheidung zur Bewilligung kann daher ausschließlich aufgrund einer Weisung des SMGI erfolgen.“

430 Die Weisung des SMS erging per E-Mail:

„Die im Rahmen des Widerspruchsverfahrens eingereichten Projektunterlagen wurden parallel auch unserem Haus zugeleitet. Nach deren Prüfung weisen wir Sie daher nun zur Förderung des Projektes an. Entsprechend der Richtlinie [...] ist ein Fördersatz [...] bis zu 100 % möglich. Im vorgenannten Fall wird besonderes staatliches Interesse an einem Fördersatz von 100 % erklärt.“

431 Die SAB dokumentierte wie folgt:

„Im Rahmen der Votierung wurde das Projekt mit einer Punktzahl von insgesamt 21 Punkten votiert. Gemäß E-Mail vom SMGI vom [...] waren alle Anträge mit einer Punktzahl weniger als 31 Punkte abzulehnen. Dies ist mit Ablehnungsbescheid [...] entsprechend erfolgt. Mit Schreiben vom [...] legte der Antragsteller gegen den Ablehnungsbescheid fristgerecht Widerspruch ein. Die SAB hat die Förderung des Antrages nicht empfohlen. Mit E-Mail vom [...] und E-Mail vom [...] wurde die SAB durch das SMGI angewiesen das Projekt zu fördern. Die Bewilligung erfolgt ausschließlich auf Anweisung des SMGI.“

Zusammenwirken zwischen SMS und dem Antragsteller

432 Der Zuwendungsempfänger führte im Änderungsantrag aus, dass dieser auch von Seiten des SMS initiiert wurde:

„Da sich der Widerspruch noch in Bearbeitung befindet, reichen wir das Projekt in abgeänderter Form neu ein. Das Ursprungsprojekt wurde nach Empfehlung von Frau Staatsministerin in 2 Projekte geteilt. Siehe dazu auch ihr beigefügtes Interview in [Name der Zeitschrift].“

433 In dem offiziellen Mitteilungsblatt des Zuwendungsempfängers erschien in der Ausgabe August/September 2019 ein Interview mit der Staatsministerin:

„Es war nicht nur meine Idee, sondern es bleibt auch mein Ziel, einen starken Dachverband [...] als Interessenvertretung und Hilfsorganisation sowie Ansprechpartner der Sächsischen Staatsregierung zu etablieren und zu fördern. Wir sind hierzu in guten Gesprächen, und ich würde mich freuen, wenn uns der erste große Startschuss noch in diesem Jahr gelingt. Denn ehrlich gesagt: Es wird Zeit dafür – und wenn Sie bislang niemand dabei unterstützt hat, so mache ich das jetzt sehr gern!“

434 Grundsätzlich umfasst die Öffentlichkeitsarbeit einer Ministerin auch Interviews in Zeitungen und Schriften von Antragstellern und Zuwendungsempfängern. Hier jedoch ist bedenklich, dass der Inhalt des Interviews der Staatsministerin sich nahezu wörtlich mit dem Inhalt des Änderungsantrages deckt. Das heißt, lange Passagen und Ausführungen im Antrag vom Juli und des Interviews in der Vereinszeitung in der Ausgabe vom September/August des Jahres sind identisch. Dabei handelt es sich auch um Passagen zur politischen Unterstützung und politischen Forderungen. Die Äußerungen können auch als eine Parteinahme und Vorfestlegungen für den/die Träger gewertet werden.

435 Es wurden in weiteren Passagen des Erstantrages und Änderungsantrages auch politische Unterstützung durch den Zuwendungsempfänger geäußert. Der Zuwendungsempfänger benennt in den Antragsunterlagen als qualitative Indikatoren die Durchsetzung des Integrationsgesetzes sowie deren Aktionspläne und der dazugehörigen sächsischen Richtlinien:

Abbildung 6: Auszug Qualitative Indikatoren

Anzahl der gewonnenen „Ehrenamtlichen“ und Kontinuität deren Engagements
Anzahl der ausgelösten Vereinsmitgliedschaften

Qualitative Indikatoren:

Durchsetzung Integrationsgesetzes, der Aktionspläne und der sächsischen Richtlinie.

Zuwanderer arbeiten in der neuen Heimat an der Vorbereitung und Durchführung regionaler gesellschaftlicher Höhepunkte, gemeinsam mit Angehörigen der Aufnahmebevölkerung und machen das, in der Einheit von Selbstbestätigung durch Selbstbetätigung, zum Nachvollzug öffentlich.

Quelle: Antragsunterlagen gemäß Förderakte der SAB.

436 Die Staatsministerin unterstützte die politischen Forderungen des Zuwendungsempfängers, wie im oben aufgeführten Interview ersichtlich: *„Das sind für mich im Wesentlichen vier Punkte: Der Abbau von Rentenungerechtigkeit, die Verhinderung von Altersarmut, Maßnahmen zur Beschleunigung der Anerkennung mitgebrachter Berufsabschlüsse sowie die stärkere Einflussnahme auf ehrenamtliches und politisches Engagement in den demokratischen Organisationen und Parteien.“*

437 Auch die im Interview formulierten Aufforderungen der Staatsministerin sich „politisch zu betätigen“ stehen im Konflikt mit dem Grundsatz der staatlichen Neutralität. Zur ausführlichen Rechtslage wird auf Pkt. 18.3 verwiesen. Danach ist es dem Staat untersagt, staatliche Ressourcen (hier Zuwendungen) einzusetzen, um den politischen Meinungskampf zu beeinflussen. Da es sich hier um einen Verein handelt, welcher auch politisch und interessenspolitisch tätig ist und sein soll und der ausschließlich mit Mitteln des Staates gegründet wurde, steht die Zulässigkeit der Zuwendung aus Sicht des SRH bereits aus diesem Grund in Frage.

Verwendung der Mittel gemäß Verwendungsnachweis

- 438 Aus dem eingereichten Verwendungsnachweis des Trägers gingen aus Sicht des SRH folgende kritische Punkte hervor:
- Es wurden Vereinsmitglieder und Vorstände mit Projektmitteln beschäftigt bzw. beschäftigten sich selbst. Aufgrund von Namensgleichheiten war nicht auszuschließen, dass Verwandte beschäftigt wurden.
 - Rechnungsaussteller waren Vorstände bzw. Vereinsmitglieder oder andere Vereine.
- 439 Der Verein gab selbst an, zum Zeitpunkt der Zahlung der Zuwendung über kein eigenes Konto zu verfügen. Dieser Sachverhalt hätte zu einem Förderausschluss führen müssen, da ein Bestandteil der nach Nr. 1.2 der VwV zu § 44 SÄHO geforderten ordnungsmäßigen Geschäftsführung nicht gegeben war. Danach dürfen Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.
- 440 Grundsätzlich ist den Akten zu entnehmen, dass es einen Widerspruch zwischen Adressat der Mittelüberweisung und der Mittelverwendung durch den neuen Verein gab. Weiterhin verfügte der Verein nicht über vereinspezifische E-Mail-Adressen, stattdessen wurden E-Mail-Adressen von Privatpersonen verwendet.
- 441 Aus dem Sachbericht des Vereins ging nicht klar hervor, welche genauen Maßnahmen durchgeführt wurden.
- 442 All diese Sachverhalte wurden nicht vertieft hinterfragt und geprüft. Anhand dieser Anhaltspunkte hätten eine vollständige Belegprüfung, eine Prüfung der intransparenten Finanzflüsse, eine Zweckverwendungsprüfung und auch eine Vor-Ort-Prüfung stattfinden müssen.

Zusammenfassende Würdigung

- 443 Im Förderverfahren wurde aus Sicht des SRH schwerwiegend gegen Haushalts-, Zuwendungs- und Verwaltungsverfahrenrecht verstoßen. Unabhängig von einer nicht auszuschließenden o. a. Steuerung des Antrages bzw. von Antragsinhalten durch das SMS hätte der Antrag – wie von der SAB vorgetragen – nicht bewilligt werden dürfen, da die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen und gegen die ständige Verwaltungspraxis verstoßen wurde. Der überwiegende Teil der Voraussetzungen für eine Projektförderung wurde nicht erkennbar bzw. nicht abschließend geprüft oder lag nicht vor. Beispielfhaft wurden folgende Prüfungen unterlassen bzw. die Akten zeigten bereits, dass einzelne Voraussetzungen nicht vorlagen:
- Bezüglich der Antragsberechtigung hätte geprüft werden müssen, ob ein Verein, welcher in einem anderen Bundesland geführt wird, förderfähig ist. Auch hätte die Zuverlässigkeit des Trägers (Nr. 1.2 VwV zu § 44 SÄHO) geprüft werden müssen. Organisations- und Finanzstruktur (Zuordnung einer zulässigen Konto-Verbindung) des Vereins waren zum Zeitpunkt der Prüfung laut Aktenlage undurchsichtig und nicht nachvollziehbar.
 - Die Angemessenheit der Ausgaben wurde nicht geprüft.
 - Der Projektinhalt war nicht klar definiert, stand in keinem logischen Zusammenhang zum Finanzierungsplan und beinhaltete nicht förderfähige Projektinhalte. Grundsätzlich war der Projektinhalt auf die Gründung eines Vereins und seiner Strukturen ausgerichtet und stellte somit eine institutionelle Förderung im materiellen Sinne dar. Damit wurden die Fördervoraussetzungen einer institutionellen Förderung umgangen. Inwieweit überhaupt eine Vereinsgründung durch einen anderen Verein (aus einem anderen Bundesland) zulässig und notwendig war, wurde ebenso nicht geprüft. In Sachsen gab es bereits einen aktiven Verein, der sich um ähnliche Belange kümmerte.
 - Die politischen Ausführungen im Antrag und Antragsverfahren hätten eine Prüfung erfordert, um die Finanzierung politischer Aktivitäten auszuschließen (siehe dazu Pkt. 18). Inwieweit es überhaupt zulässig war, einen Verein mit staatlichen Mitteln zu gründen, welcher überwiegend Lobby- und Interessenvertretung wahrnimmt, wurde ebenso nicht geprüft.

- Bereits die Bepunktung und Bewertung des abgelehnten Erstantrages war nach den aufgestellten Rankingkriterien sachlich nicht nachvollziehbar und widersprüchlich. Für den bewilligten Folgeantrag war eine Bepunktung und Prüfung der Bewertungskriterien gar nicht ersichtlich. Die Bepunktung hätte bereits aus Gründen der Gleichbehandlung erfolgen müssen, da es keine geregelte Ausnahme für Dachverbände und Migrantenorganisationen gab.
- Weiterhin fehlte die Prüfung und formale Darlegung des erheblichen staatlichen Interesses nach § 23 SäHO: Das zuwendungsrechtlich notwendige erhebliche staatliche Interesse am Förderzweck (hier Vereinsgründung für eine weitere Interessenvertretung) ist nicht schon alleine dadurch dargelegt, dass z. B. ein Minister oder eine Ministerin ein „Interesse“ an der Förderung hat bzw. der Koalitionsvertrag Ausführungen dazu enthält. Die Prüfung eines darüberhinausgehenden erheblichen staatlichen Interesses an der Gründung eines weiteren Dachverbands war den Förderakten nicht zu entnehmen. Angestrebte und erreichte Förderziele des inzwischen gegründeten und weiterhin geförderten Dachverbandes, aus welchen sich ein erhebliches staatliches Interesse ableiten lässt, waren ebenso nicht ersichtlich. Der Verein verfügte (Stand Oktober 2023) nicht über eine eigene Website, so dass sein Handeln und seine Struktur völlig intransparent blieben.
- Grundsätzlich fehlte es an Kriterien und einem Konzept, welche und wie viele Migrantenorganisationen und Dachverbände mit welchem Ziel und Zweck gefördert werden sollten. Da sie auch immer politische Akteure und Interessenvertretungen mit Partikularinteressen darstellen, sieht der SRH eine dauerhafte Vollfinanzierung rechtlich und sachlich nicht als vertretbar an. Eine Teilfinanzierung bestimmter Zwecke und Ziele dagegen hält der SRH für begründbar, jedoch auch für begründungspflichtig.

444 Den Entscheidungen des SMS zur Bewilligung der Förderung lagen keine sachlichen und rechtlich nachvollziehbaren Maßstäbe zugrunde. Es drängt sich die Vermutung auf, dass sachfremde Erwägungen, die nicht im zulässigen Beurteilungs- und Ermessensspielraum lagen, entscheidungserheblich waren. Ein Agieren des SMS und des Zuwendungsempfängers zum gegenseitigen Nutzen drängt sich angesichts der aufgeführten Aussagen in den Akten und in der Öffentlichkeit auf.

445 Die Verwendung der gewährten Zuwendungen ist vollständig zu prüfen. Weiterhin ist zu prüfen, ob die gewährten Zuwendungen zurückgefordert werden können.

446 Folgeanträge des Zuwendungsempfängers wurden gestellt und ebenfalls bewilligt. Inzwischen ist ab dem Jahr 2024 eine Erweiterung der Förderung zu einer institutionellen Förderung im Rahmen des Doppelhaushaltes 2023/2024 veranschlagt. Der SRH hält dies angesichts der o. a. Sachverhalte für äußerst kritisch und behält sich eine weitere und vertiefte Prüfung vor.

14.3.2 Entscheidungsmaßstäbe variabel gestaltet

447 Ein anderes Projekt aus dem Jahr 2019 hatte im Ranking statt der zu diesem Stichtag erforderlichen Mindestpunktzahl von 31 lediglich 29 Punkte erreicht. Der Antragsteller erhob gegen die Ablehnung der SAB einen Widerspruch, den er sachfremd begründete:

„Wir bitten unter Berücksichtigung der verschärften Situation nach der Kommunalwahl und der bevorstehenden Bürgermeisterwahl [...] den Antrag nochmals hinsichtlich der fachlichen, konzeptionellen und zuwendungsrechtlichen Kriterien das Vorhaben zu prüfen.“

448 Nach dem Widerspruch des Antragstellers überprüfte das SMS seine Bewertung der Rankingkriterien. Die Hausleitung wurde eingeschaltet. Das SMS hätte ursprünglich die fristgerechte Stellungnahme des Landkreises nicht berücksichtigt, da diese nicht auf dem dafür vorgesehenen Formblatt abgegeben worden war. Nach dem Widerspruch entschloss sich das SMS, die Stellungnahme doch zu berücksichtigen und weitere Informationen telefonisch zu erfragen. Nach der Neubewertung schätzte das SMS das Projekt nunmehr in den Kategorien „Etablierung des Trägers“, „inhaltliche Schwerpunktsetzung“ des Projekts in der Region und „Beitrag des Projekts zu bestehenden Netzwerken“ als sehr relevant ein und kam nun auf 6 Punkte mehr, nämlich 35 Punkte. Durch das Überschreiten der Förderschwelle sei der Ablehnungsgrund „fehlende Haushaltsmittel“ nicht mehr gegeben. Deshalb erließ die SAB – nach interner Entscheidungsgrundlage ausschließlich auf Anweisung des SMS – einen Zuwendungsbescheid. Die Anweisung des SMS hätte nicht erfolgen dürfen, da das SMS keine Widerspruchsbehörde ist.

- 449 Das Beispiel verdeutlicht den Spielraum, welchen die Rankingkriterien und die Folgen unklarer Verfahrensbestimmungen und intransparenter Entscheidungen haben. Weder aus der RL Integrative Maßnahmen noch aus der Internetpräsentation der SAB oder den Antragsformularen ergab sich zu diesem Zeitpunkt die Verpflichtung, Stellungnahmen der Landkreise abzugeben (schon gar nicht formgebunden). Es war nach außen nicht transparent, welche Wertigkeit die Aussagen der Landkreise für die Beurteilung durch das SMS besitzen.
- 450 Die Neubewertung des Projektes durch Einholen neuer Informationen durch das SMS im Widerspruchverfahren hat den Träger bevorzugt. Er erhielt nun höhere Punkte, die zu einer Förderung führten. Weiterhin ist nicht auszuschließen, dass die im Widerspruch aufgeführten Hinweise auf die politische Situation vor Ort auch bei diesem Antrag entscheidungserheblich für das SMS waren.

Folgerung 27

- 451 Das SMS darf sich mit Einzelfallentscheidungen nicht über das Verwaltungsverfahrens- und Zuwendungsrecht hinwegsetzen. Die Entscheidungen über die Bewilligung von Anträgen und Widersprüchen sind unter Beachtung der Zuständigkeiten ausschließlich nach der RL Integrative Maßnahmen, der SäHO und der VwGO zu treffen.
- 452 Bei dem betreffenden Fall 1 ist die Verwendung der gewährten Zuwendungen vollständig mittels einer Vor-Ort-Kontrolle zu prüfen.
- 453 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass „die SAB ab dem Stichtag 31.07.2023 alleinige Bewilligungsstelle ist und für das gesamte Verwaltungsverfahren (einschließlich Widerspruchsstelle) zuständig ist. Im Zuge der geplanten Novellierung der Richtlinie wird dieses Verfahren beibehalten. Sollten Einzelfallentscheidungen des SMS notwendig erscheinen, werden diese unter Wahrung des Verwaltungsverfahrens- und Zuwendungsrechts umgesetzt.“ Die SAB teilt mit, dass „Grundlage dafür hinreichend konkrete Vorgaben in der Richtlinie sowie die alleinige Zuständigkeit der SAB für die Bewilligung ist.“ Die Vor-Ort-Prüfung des betreffenden Falls wird die SAB durchführen.
- 454 Der SRH begrüßt die angekündigten Änderungen.

14.4 Antragsverschiebung zwischen Richtlinien auf Anweisung des SMS

- 455 Auf Anweisung des SMS wurden zum Antragsstichtag 31. Januar 2018 mindestens ein Projektantrag aus der RL Integrative Maßnahmen zur weiteren Prüfung in die RL WOS und 5 Projekte, die ursprünglich im Förderprogramm WOS beantragt wurden, zur Weiterbearbeitung in die RL Integrative Maßnahmen verschoben. Das SMS erteilte dazu Anweisungen an die SAB. Die weitere Antragsbearbeitung dieser verschobenen Fälle war nicht nachvollziehbar. Fördervoten fehlten. In einem Fall wies das SMS ohne sachlichen Zusammenhang und ohne Begründung die SAB per E-Mail an, das Projekt abzulehnen. Ein anderes Projekt, welches durch das SMWK für eine Förderung aus der RL WOS oder Integrative Maßnahmen empfohlen worden ist, wurde nach Ablauf der Antragsfrist für die RL Integrative Maßnahmen und vermutlich auch, nachdem das Rankingverfahren abgeschlossen war, in die RL Integrative Maßnahmen verschoben. Der Zuwendungsempfänger wurde nachträglich um Bestätigung der Kenntnisnahme von der Antragsverschiebung gebeten. Sowohl die zur Bewilligung führende Bepunktung als auch die sonstige Prüfung des Antrages erschienen vom Ergebnis her gesteuert und waren deutlich wohlwollender als bei anderen Anträgen.
- 456 Bei den verschobenen Projekten handelte es sich nicht um aus Versehen falsch gestellte und nicht korrekt zugeordnete Projektanträge. Das SMS konnte die Unbestimmtheit der Förderrichtlinie(n) nutzen, um Antragsverschiebungen vorzunehmen und somit aktiv das jeweilige Antragsverfahren zu beeinflussen. Dieses Vorgehen widerspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz und kann als Absicht gedeutet werden, bestimmte Projekte unterstützen zu wollen.
- 457 Die Möglichkeit des Verschiebens der Projekte zwischen den Förderrichtlinien Integrative Maßnahmen und WOS zeigt weiterhin, dass der Förderzweck der Richtlinie nicht konkret genug definiert wurde⁶⁷. Die Abgrenzung zu anderen Förderprogrammen sollte bereits bei der Erarbeitung der Richtlinie überprüft werden und Teil des Förderkonzepts sein.

⁶⁷ Siehe auch Pkt. 7.2 und 19.

458 Das SMS teilte dem SRH mit, dass seit dem Stichtag 31. Juli 2018 keine Verschiebungen mehr zwischen den Richtlinien stattfinden. Um die Abgrenzung der Richtlinie für die Antragstellenden nachvollziehbar zu machen, werde in den Beratungsgesprächen versucht, zusammen mit den potentiellen Zuwendungsempfängern die Abgrenzung im Vorfeld der Antragstellung vorzunehmen. Dies verursacht aus Sicht des SRH einen nicht notwendigen hohen Verwaltungsaufwand. Abgrenzungen zwischen Richtlinien sind durch die Richtliniengestaltung und konkrete Prüfungen vorzunehmen und nicht im Rahmen von Beratungsgesprächen.

459 Der SRH sieht es kritisch, dass das SMS grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet hatte, identische Projekte in beiden Richtlinien zu beantragen. Diese Regelung steht auch im Widerspruch zu Nr. 6.3 „Ausschluss von Doppelförderung“ des Formantrags zur RL Integrative Maßnahmen. Dort bestätigt der Antragsteller jeweils, *„dass für die zur Förderung beantragten Ausgaben keine weiteren öffentlichen Fördermittel, als die ggf. unter 6.2 angegebenen, in Anspruch genommen werden können.“* Es ist nicht auszuschließen, dass nur bei ausgewählten Antragstellern die Information zur Möglichkeit der parallelen Antragstellung vorlag, z. B. für Antragsteller, die Kontakte zum Ministerium besaßen.

460 Das SMS hat auch hierdurch Antragsteller ungleich behandelt.

Folgerung 28

461 Das SMS hat Antragsverschiebungen zu unterlassen und eine klare Abgrenzung zwischen den Förderprogrammen Integrative Maßnahmen und WOS vorzunehmen.

462 Das SMS teilte dem SRH in einer Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass es *„von der Möglichkeit der Verschiebung von Anträgen zwischen den Richtlinien bereits seit dem Förderjahr 2019 abgerückt ist. Mit der Novellierung des WOS erfolgte eine inhaltliche Konkretisierung. Mit der geplanten Novellierung der Richtlinie Integrative Maßnahmen wird durch inhaltliche Schärfung und eine klare Förderkonzeption die Abgrenzung der Förderprogramme gewährleistet werden.“*

463 Der SRH kann noch keine hinreichende inhaltliche Schärfung der Richtlinie Integrative Maßnahmen (Stand 18. Oktober 2023) erkennen.

14.5 Unkenntnis und/oder Umgehung der Rechtslage

464 Der SRH hat wiederholt festgestellt, dass durch Unkenntnis und/oder auch durch Umgehung der Rechtslage und durch ungeeignetes Verwaltungshandeln unsachgemäße Ergebnisse erzielt wurden.

465 Ein im öffentlichen und politischen Raum bekanntes Projekt wurde seit 2016 aus der RL Integrative Maßnahmen finanziert. Der Projektdurchführer, ein Staatsbetrieb nach § 26 SÄHO, war nicht antragsberechtigt. Staatsbetriebe nach § 26 SÄHO sind bereits gesetzlich nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz und der SÄHO (§§ 23 und 44 SÄHO) vom Erhalt von Zuwendungen ausgeschlossen, da sie direkt zur Staatsverwaltung gehören. Auch eine Weitergabe von Zuwendungen an Staatsbetriebe war nicht zulässig. Darüber hinaus waren Weiterleitungen von Zuwendungen nach der RL Integrative Maßnahmen und den entsprechenden Bescheiden generell nicht zugelassen.

466 In der Förderpraxis wurde der Antrag von einem zwischengeschalteten Verein gestellt, der die Mittel an den Staatsbetrieb weitergeleitet hat. Der zwischengeschaltete Verein als Erstempfänger erklärte dem SRH, dass das Antrags- und Weitergabeverfahren mit der SAB im Jahre 2016 abgestimmt und von dieser vorgeschlagen wurde. Auch das SMS und das für den Staatsbetrieb zuständige Fachressort kannten das entwickelte Finanzkonstrukt. In einer E-Mail aus dem Leitungsbereich des SMWK an das SMS wurde von einem geschaffenen „Hilfskonstrukt“ gesprochen. Erkennbar war daraus auch, dass das Projekt unbedingt gefördert werden sollte.

467 Beiden Ressorts waren somit die rechtlichen Schwierigkeiten der Förderung des Staatsbetriebes bekannt. Die gesteuerte Zwischenschaltung eines Trägers hat alle potentiellen (Finanz-)Risiken auf den Träger verlagert. Dem Träger wurde ein rechtlich nicht zulässiger Weg vorgeschlagen. Erkennbar waren hier auch mangelnde zuwendungsrechtliche Grundkenntnisse aller beteiligten Stellen.

- 468 Die Rechtsfolge einer unzulässigen Förderung bzw. Weiterleitung von Zuwendungen ist die Rückzahlung der Mittel, welche wahrscheinlich zur Existenzbedrohung des zwischengeschalteten Trägers führen würde, insofern sich dieser die Mittel nicht vom Staatsbetrieb zurückholt.
- 469 Der SRH hat in seiner örtlichen Erhebung Ende 2021 auf die Unzulässigkeit des Finanzierungsweges hingewiesen. Ein zulässiger Finanzierungsweg wäre von Anfang an nicht ausgeschlossen gewesen. Die Mittel hätten z. B. - insofern sie im Zusammenhang mit den Aufgaben des Staatsbetriebes stehen - direkt beim Staatsbetrieb im Staatshaushalt veranschlagt bzw. im Vollzug nach § 50 SÄHO umgesetzt werden können. Dies wurde ab 2021 für 2 Personalstellen gemacht; jedoch nicht für die Sach- und Verwaltungsausgaben. Das Projekt wurde demnach ab 2021 aus 2 Quellen finanziert.
- 470 Die für die Förderung zuständige Staatsministerin hat Ende 2022 (nach Vorlage des Entwurfes der Prüfungsmitteilung) das betreffende Projekt öffentlichkeitswirksam besucht. In der Medieneinladung wurde u. a. Folgendes ausgeführt:

„Unterstützt werden sie dabei auch mit Fördermitteln des Sozialministeriums. Über die Förderrichtlinie Integrative Maßnahmen erhält der Träger für das derzeitige Projekt [...] in diesem Jahr rund 50.400 €. Sozialministerin Petra Köpping begleitet das Projekt von Beginn an und möchte sich im Rahmen eines Vor-Ort-Besuchs über den aktuellen Stand informieren. Wir laden Sie herzlich zur Berichterstattung ein und bitten um Anmeldung unter presse@sms.sachsen.de bis zum [...].“

- 471 Das laut Pressemitteilung von Frau Staatsministerin von Beginn an begleitete Projekt wurde von Beginn an unzulässig gefördert. Eine Rückforderung der Mittel und ein zukünftiger Förderausschluss würden in der Öffentlichkeit wahrscheinlich für großes Unverständnis sorgen. Die Öffentlichkeit sollte grundsätzlich davon ausgehen können, dass durch Ministerien und Behörden öffentlich stark und wiederholt beworbene Projekte, die auch noch im eigenen Zuständigkeitsbereich direkt entschieden wurden, ordnungs- und rechtmäßig zustande gekommen sind. Diese Sorgfaltspflicht ist zu erwarten und wurde in dem hier vorliegenden Fall verletzt.
- 472 Statt ein (nicht zulässiges) „Hilfskonstrukt“ zu wählen, hätte ein rechtlich zulässiges Verfahren geprüft werden sollen. Wäre der vorhandene rechtliche „Instrumentenkasten“ bekannt gewesen und angewendet worden, wäre eine effiziente und nachhaltige Projektdurchführung nicht ausgeschlossen gewesen.

Folgerung 29

- 473 Bei allen Projekten, die unzulässig gefördert wurden, ist eine Rückforderung zu prüfen und einzuleiten.
- 474 Alle am Verwaltungsverfahren Beteiligten haben über ausreichende Rechts- und Sachkenntnisse zu verfügen. Entsprechende Fortbildungen sind zu veranlassen.
- 475 Das SMS hat in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 die Qualifikationen und Fortbildungen der aktuell am Verwaltungsverfahren Beteiligten zum Teil dargelegt. Fehlende Fortbildungen wurden veranlasst. Der SRH begrüßt die Einleitung dieser Maßnahmen.
- 476 Der SRH sieht die Sicherstellung ausreichender Rechts- und Sachkenntnisse als Daueraufgabe an. Inwieweit auch die Mitarbeiter der SAB über ausreichende Kenntnisse verfügen, bleibt offen.
- 477 Zum Einzelfall hat das SMS mitgeteilt, dass ein Projekt der Einrichtung im Juni 2023 abgelehnt worden ist. „/m Zuge der geplanten Novellierung der Richtlinie ist nachzeitigem Stand allerdings keine Weitergabe von Zuwendungen vorgesehen.“ Die SAB „wird sich nach Prüfung des Einzelfalls dazu äußern.“

15 Zuwendungs- und Ablehnungsbescheide

15.1 Zuwendungsbescheide: Unbestimmt und unzutreffend

- 478 Die Zuwendungsbescheide waren nicht hinreichend bestimmt. Es fehlten Festlegungen zum Zweck, zu den zuwendungsfähigen Ausgaben sowie einzelfallbezogene Regelungen. In den Bescheiden befanden sich neben dem Projektnamen keinerlei Festlegungen zu Projekt, Projektinhalt oder -bestandteilen, Zielgruppen, Erfolgskriterien und geförderten Tätigkeiten. Folglich waren die vom Zuwendungsgeber erwarteten Ergebnisse weder formuliert noch messbar bestimmt. Die Steuerung des Inhaltes und der Mittelverwendung war allein dem Empfänger überlassen.
- 479 Die Bescheide verwiesen in der Regel auf die eingereichten Unterlagen. Allein ein allgemeiner Verweis auf den Antrag lt. Antragsnummer war zu unbestimmt, um konkrete Aussagen im Antrag als Pflichten des Empfängers verbindlich festzulegen, denn die Anträge selbst waren in der Regel unklar. Weiterhin erschwerten Änderungsanträge und Ergänzungen die Antragslage. Es wurde somit gegen den Bestimmtheitsgrundsatz aus § 37 Abs. 1 VwVfG verstoßen. Dieser verlangt, dass der Empfänger dem Bescheid mit hinreichender Klarheit entnehmen kann, zu welcher gegenständlichen Verwendung er verpflichtet ist. Nur so wird der Förderzweck normiert und auch dem Gleichbehandlungsgrundsatz Rechnung getragen.⁶⁸ Der Zweck ist der Orientierungsmaßstab, dem der Empfänger folgen muss. Er ist in seiner Beschreibung, Zielsetzung, Qualität und Umfang so eindeutig und detailliert zu bezeichnen, dass er als Grundlage der Verwendungsnachweisprüfung sowie einer Erfolgskontrolle dienen kann (Nr. 4.2.3 der VwV zu § 44 SÄHO). Mit dem Zweck gibt die Bewilligungsstelle auch vor, wie das Projekt zur Verwirklichung ihrer Förderziele beitragen soll.
- 480 Hat die SAB dem Antrag nicht vollständig entsprochen, wurde folgende Textpassage in die Bescheide aufgenommen: *„Soweit die Bewilligung der Zuwendung nicht entsprechend den eingereichten Antragsunterlagen erfolgt ist, wird dem Antrag nicht entsprochen.“* Dies ist nicht bestimmt. Mangels einer einzelfallkonkreten Angabe, welche inhaltlichen und finanziellen Positionen aus welchen Gründen nicht oder nicht vollständig anerkannt worden sind, bestand für die Empfänger keine Transparenz. Soweit dem Antrag des Empfängers nicht oder nicht vollständig entsprochen wird, ist dies zu begründen. Dabei sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungsgründe sowie die Gesichtspunkte einer Ermessensentscheidung mitzuteilen (Nr. 4.1 Satz 2 der VwV zu § 44 SÄHO und § 39 Abs. 1 VwVfG). Dagegen wurde verstoßen.
- 481 Weiterhin waren wiederholt Passagen in den Bescheiden inhaltlich nicht zutreffend, da die SAB mit Textbausteinen gearbeitet hat. Die SAB hat allgemeine Textbausteine stets unverändert eingefügt, auch wenn diese im Einzelfall gerade nicht zuträfen.

Folgerung 30

- 482 Die SAB hat die Praxis der Bescheiderstellung umzustellen und individualisierte und rechtskonforme Bescheide zu erlassen. Bescheide müssen alle Regelungen enthalten, die der Empfänger benötigt, um den Zweck entsprechend der Förderkonzeption zu erfüllen. §§ 37 und 39 VwVfG und die VwV zu § 44 SÄHO sind zu beachten.
- 483 Die SAB führte dazu in ihren Stellungnahmen vom 4. Januar 2023 und 5. September 2023 Folgendes aus: *„Es entspricht der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, dass der mit dem Bewilligungsbescheid verfolgte Zweck der Förderung und die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben im Wege der Auslegung zu ermitteln ist. Dabei ist nach den Auslegungsgrundsätzen der §§ 133, 157 BGB zu erforschen, wie der Adressat den Verwaltungsakt unter Berücksichtigung der ihm bekannten oder erkennbaren Umstände bei objektiver Auslegung verstehen musste. Es ist ferner anerkannt, dass die Bewilligungsbehörde aufgrund ihrer „Formulierungshoheit“ zur Konkretisierung des Zwecks auf die Inhalte des Antrags, auf weitere Antragsunterlagen oder Bestimmungen (etwa Förderrichtlinien) Bezug nehmen kann. Insoweit ist der Aussage des SRH, dass es den Bescheiden der SAB an Bestimmtheit fehle, weil zur Konkretisierung des Zwecks und der zuwendungsfähigen Ausgaben auf den Antrag verwiesen werde (S. 90ff. Ziff. 6.10), jedenfalls in Bezug auf die rechtlichen Bestimmtheitsanforderungen zu widersprechen.“*

⁶⁸ Siehe dazu auch Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Julia Platter: Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger: Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts, 2017.

- 484 Der SRH teilt diese Bewertung nicht. Er verweist auf seine Ausführungen und die in der Prüfungsmitteilung ausführlich dargestellten Beispiele, in denen die durch die SAB zitierten Grundsätze aufgrund fehlender, unklarer oder nicht individualisierter Formulierungen in den Bescheiden aus seiner Sicht nicht erfüllt waren. Nur der hinreichend bestimmte Verwaltungsakt kann seine Individualisierungs- und Klarstellungsfunktion erfüllen.
- 485 Der SAB wird zugestanden, dass Zweifel aufgrund der Unbestimmtheit eines Verwaltungsaktes unter Anwendung der anerkannten Auslegungsgrundsätze (§§ 133, 157 BGB) beseitigt werden können. Es verwundert aus den vorgenannten Gründen indes, dass die SAB dies offenkundig als Regelfall betrachtet. Die Auslegung eines Verwaltungsaktes nach §§ 133, 157 BGB sollte stets die Ausnahme und nicht die Regel darstellen. Die Schlussfolgerung sollte jedenfalls nicht sein, dass Bescheide von vornherein unbestimmt verfasst werden können, da sie noch entsprechend ausgelegt werden können. Dies ist bereits deshalb kritikwürdig, da ein unbestimmter Verwaltungsakt zumindest materiell rechtswidrig und damit anfechtbar ist und ggf. auch nichtig sein kann. Auch wenn der Mangel einer unzureichenden Begründung im Widerspruchsverfahren geheilt werden kann, sollte die korrekte und hinreichende Begründung bereits im Erstbescheid der Maßstab sein, schon um das Rechtsschutzinteresse des Antragstellers zu sichern und das Transparenzgebot zu wahren.
- 486 Soweit im Übrigen anstelle einer hinreichenden Begründung in dem Bescheid auf den Antrag verwiesen wird, setzt dies für die Erfüllung des Bestimmtheitserfordernisses voraus, dass der Antrag selbst bestimmt verfasst ist. Dies hat der SRH im Rahmen seiner Prüfung häufig nicht feststellen können.

15.2 Ablehnungsbescheide: Rechtswidrig und wahrheitswidrig

- 487 In den Ablehnungsbescheiden der SAB fehlte eine einzelfallbezogene Begründung. Die Bescheide enthielten folgende allgemeine Formulierung: *„Das für den [jeweiligen] Stichtag beantragte Zuwendungsvolumen [...] übersteigt das verfügbare Bewilligungskontingent um ein Vielfaches. [...] Nach Prüfung fachlicher, konzeptioneller und zuwendungsrechtlicher Kriterien kann Ihr Vorhaben nicht gefördert werden. [...] Auch in anderen vergleichbaren Fällen [...] lehnt die SAB in Abstimmung mit dem SMS Anträge mangels Haushaltsmitteln bzw. auf Grund fehlender Zuwendungsvoraussetzungen ab [...].“*
- 488 Tatsächlich wurden Anträge jedoch aus anderen Gründen abgelehnt, z. B. weil Zuwendungsvoraussetzungen aus Sicht von SMS und SAB nicht erfüllt waren und weil bei den entsprechenden Rankingkriterien weniger Punkte vergeben wurden. Der benannte Ablehnungsgrund entsprach in der Regel nicht der tatsächlichen Entscheidung. Die Ablehnungsbescheide waren somit teilweise wahrheitswidrig. Mit einer Akteneinsicht hätte der Antragsteller die tatsächlichen Gründe jedoch nicht erfahren, weil sie erst aus anderen Unterlagen (Rankinglisten, Bewertungsmatrix, Unterlagen SMS) hervorgingen.
- 489 §§ 37 Abs. 1 und 39 Abs. 1 VwVfG, nach denen der Bescheid die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungsgründe, die zur Entscheidung geführt haben, erkennen lassen muss, wurden nicht beachtet. Für die Zuwendungsempfänger war nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen ihr Antrag keine Berücksichtigung fand. Zudem waren die Entscheidungswege intransparent. Insbesondere ein ablehnender Bescheid und damit belastender Verwaltungsakt muss in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nachvollziehbar sein. Zur Begründung gehören deshalb die Angabe der Rechtsgrundlage sowie eine fallangemessene Würdigung des konkreten Sachverhalts. Die Behörde muss dabei die tragenden Gründe ihrer Entscheidung mitteilen und alle wesentlichen, substantiiert erhobenen Einwände des Betroffenen erörtern. Eine nicht den Anforderungen des § 39 Abs. 1 VwVfG genügende Begründung hat die formelle Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts zur Folge. Bei einem Verstoß gegen die Pflicht zur Darlegung der Ermessenserwägungen (§ 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG) ist zu beachten, dass dieser Mangel nicht nur zur formellen Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts führt. Er kann darüber hinaus die Feststellung der materiellen Rechtswidrigkeit wegen eines Ermessensfehlers (vgl. § 114 Satz 1 VwGO) zur Folge haben. Ob die Behörde im Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsakts Ermessenserwägungen fehlerfrei angestellt, diese aber lediglich nicht hinreichend mitgeteilt hat (formelle Rechtswidrigkeit), oder ob sie ihren Ermessensspielraum bei Erlass des Verwaltungsakts verkannt oder fehlerhaft ausgeübt hat (materiell-rechtlicher Ermessensfehler), wird sich bei einer defizitären Begründung nach § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG regelmäßig nicht zweifelsfrei feststellen lassen. Deshalb indiziert eine Begründung, die die bei

korrekter Anwendung des § 40 VwVfG anzustellenden Erwägungen nicht hinreichend nachvollziehbar wiedergibt, den materiellen, im gerichtlichen Verfahren nur noch eingeschränkt heilbaren Rechtswidrigkeitsgrund des Ermessensfehlers (vgl. § 114 Satz 2 VwGO).

490 Anträge, die die Zuwendungsvoraussetzungen lt. Förderrichtlinie nicht erfüllen, sind unabhängig vom vorhandenen Haushaltsbudget abzulehnen. Die fehlenden Voraussetzungen sind zu benennen. Ebenso müssen auch dann die Ablehnungsgründe transparent genannt werden, wenn die Mindestpunktzahl im Auswahlverfahren nicht erreicht worden ist. Hier muss der Zuwendungsempfänger erkennen können, nach welchen Kriterien sein Antrag schlechter als andere Anträge abgeschnitten hat (§ 37 Abs. 1 VwVfG).

491 Das SMS hat die SAB regelmäßig - entgegen der Rechtslage - angewiesen, dass die betroffenen Anträge grundsätzlich mit Bezug auf fehlende Haushaltsmittel abzulehnen sind: *„Wir schlagen vor, diese Förderanträge aufgrund mangelnder Haushaltsmittel abzulehnen.“*

Beispiele für nicht korrekt begründete Ablehnungsbescheide

492 Der SRH hat - wie oben ausgeführt - festgestellt, dass Ablehnungen nicht korrekt begründet wurden. Die in den Ablehnungsbescheiden genannten Gründe entsprachen nicht den tatsächlichen Gründen, die in weiteren Akten und Unterlagen aufgeführt wurden.

493 Für ein Projekt einer Kindertageseinrichtung wurde folgende Ablehnung im Bescheid formuliert:

„Das für den Stichtag [...] beantragte Zuwendungsvolumen in der Förderrichtlinie Integrative Maßnahmen vom [...] übersteigt das verfügbare Bewilligungskontingent um ein Vielfaches. Dadurch können nicht alle Anträge bewilligt werden. Mit dem Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration (SMGI) wurden alle vorliegenden Anträge geprüft und ausgewertet.

Nach Prüfung fachlicher, konzeptioneller und zuwendungsrechtlicher Kriterien kann Ihr Vorhaben nicht gefördert werden. Unter Berücksichtigung der Gleichbehandlung wird Ihr Antrag in Abstimmung mit dem SMGI daher abgelehnt.

Die Ablehnung ist in das pflichtgemäße Ermessen der SAB gestellt und entspricht auch der ständigen Verwaltungspraxis. Ein Absehen davon hätte nicht nur gegen die §§ 23 und 44 Sächsischer Haushaltsordnung (SäHO), sondern auch gegen die allgemeine Verwaltungspraxis verstoßen. Gründe von einer Ablehnung abzusehen, sind nicht erkennbar. Auch in anderen vergleichbaren Fällen mit großer Bedeutung für den Antragsteller und die auch im öffentlichen Interesse liegen, lehnt die SAB in Abstimmung mit dem SMGI Anträge mangels Haushaltsmitteln bzw. auf Grund fehlender Zuwendungsvoraussetzungen ab. Die Verwaltungspraxis ist auch rechtmäßig. Sie folgt den §§ 23 und 44 SäHO. Die SAB als Bewilligungsstelle des Freistaates Sachsen ist zur Einhaltung der SäHO verpflichtet.“

494 In den separat geführten Rankinglisten wurde jedoch in der Spalte „Ablehnungsgrund SAB“ der fehlende Projektcharakter wegen des nicht förderfähigen Regelangebotes an einer Kindertagesstätte aufgeführt. Dies wurde dem Zuwendungsempfänger eben nicht mitgeteilt und offengelassen. Darüber hinaus wurde das Projekt aus Sicht des SRH benachteiligt, da andere Angebote an Kindereinrichtungen mit ähnlichem Charakter gefördert wurden. Es wird auf Pkt. 12.2 verwiesen.

495 Bei einem anderen abgelehnten Projekt war folgende Begründung beim Fördervotum in den Akten aufgeführt:

„Die Projektmaßnahmen sind inhaltlich nicht nachvollziehbar. Es sind keine Schwerpunkte des Projektes erkennbar. Die Zielgruppe ist nicht definiert: "alle in Sachsen lebenden BürgerInnen - von Schulkindern, Beeinträchtigten bis hin zu Rentnern". Die Projektfinanzierung ist nicht nachvollziehbar. Es gibt keine Angabe zur beantragten Zuwendung bzw. keine Aufteilung des KoFi-Plan nach Jahren. Die Schriftsprache ist teilweise ungeeignet - "Zielgruppe lernt besser früher als später die Vorteile der Völkervermischung" bzw. "wir möchten die Horizonte der Bürger erweitern, um unrichtige und haltlose Wahrnehmungen in sachliche umzuwandeln". Es gibt lediglich allgemeine Ausführungen zum Projekt im Antragsformular - ohne Projekt-konzeption oder Details zur Umsetzung [...].“

496 Auch diesem Zuwendungsempfänger wurde o. a. allgemeiner Textbaustein als Ablehnung zugesandt, obwohl es klare andere Gründe für die Ablehnung gab.

15.3 Rechtsschutz der Antragsteller stark eingeschränkt

497 Durch das intransparente und nicht vollständig dokumentierte Auswahlverfahren wurde den Antragstellern die Möglichkeit genommen, durch Akteneinsicht die tatsächliche Bewilligungspraxis überprüfen zu können. Bereits durch die nach außen nicht bekannte 2. Aktenführung im SMS fehlten entscheidungserhebliche Informationen.

498 Wie unter Pkt. 15.2 ausgeführt, wurden die abgelehnten Anträge nicht ordnungs- und wahrheitsgemäß begründet. Auch im kostenpflichtigen Widerspruchsverfahren wurden die Gründe nicht ordnungsgemäß nachgereicht. Der Antragsteller kann die zur Ablehnung führenden Gründe nicht nachvollziehen. Ebenso kann er nicht beurteilen, wie chancenreich eine Klage wäre. Der Antragsteller müsste somit erst eine mit Kosten verbundene Klage einreichen, um weitere Informationen bzw. die vollständige Begründung zu erhalten. Grundproblem in einem Rechtsstreit wäre jedoch, dass der Antragsteller eine von der Verwaltungspraxis abweichende Behandlung zu seinen Ungunsten aufgrund der mangelhaften Dokumentation und Überprüfbarkeit nicht nachweisen könnte.

499 Weiterhin hat der SRH festgestellt, dass es Ungleichbehandlungen im Widerspruchsverfahren gab. Obwohl die SAB Widerspruchsbehörde war, traf in einigen Fällen das SMS die Entscheidungen im Widerspruchsverfahren (siehe Pkt. 14.3).

500 Die SAB verweist in ihrer Stellungnahme darauf, dass sie ihre ablehnenden Bescheide entgegen der Feststellung des SRH selbstverständlich regelmäßig entsprechend den Regelungen der VwV zu § 44 SâHO sowie des VwVfG erstelle. Sollte ausnahmsweise im Einzelfall eine unzureichende Begründung vorliegen, könne dieser Mangel – auch noch im Widerspruchsverfahren – geheilt werden (§ 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG).

501 Der SRH hatte aufgrund seiner örtlichen Erhebungen nicht den Eindruck, dass es sich bei der fehlerhaften Begründung nur um Einzelfälle handelte. Auch wenn der Mangel einer unzureichenden Begründung im Widerspruchsverfahren geheilt werden kann, sollte die korrekte und hinreichende Begründung bereits im Ausgangsbescheid der Maßstab sein, schon um das Rechtsschutzinteresse des Antragstellers zu sichern und das Transparenzgebot zu wahren. Das Kostenrisiko des Widerspruchsführers kommt hinzu.

502 Die Begründungspflicht zielt auf Entscheidungslegitimation durch Information. Indem die Behörde die Gründe für ihre Entscheidung dokumentiert, ermöglicht sie – wie oben bereits dargelegt – den durch sie Betroffenen die Nachprüfung als notwendige Voraussetzung für die Wahrung und Durchsetzung effektiven Rechtsschutzes. Zugleich prägt die Begründungspflicht den rechtsstaatlichen Grundsatz der Verfahrensfairness verwaltungsrechtlich aus.⁶⁹ Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen ist Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips, sowohl als allgemeine Garantie (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) als auch als besondere Gewährleistung in Form des Grundrechtsschutzes durch Verfahren. Für den in eigenen Grundrechten betroffenen Adressaten des Verwaltungsaktes ist eine Begründung der Entscheidung für die Gewährleistung rechtlichen Gehörs und für einen effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG unverzichtbar.⁷⁰

⁶⁹ Schuler-Harms in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. Ergänzungslieferung 2022, § 39, Rn. 5.

⁷⁰ Schuler-Harms in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. Ergänzungslieferung 2022, § 39, Rn. 13.

- 503 Die Begründungspflicht bewirkt außerdem die Selbstkontrolle der Behörde, die um ihre Pflicht zur Dokumentation ihrer Gründe während des gesamten Verfahrens weiß. Nicht zuletzt zwingt die Begründungspflicht zu sorgfältigen Ermittlungen sowie zur Auseinandersetzung mit dem Vorbringen der Beteiligten sowie zu Methodenklarheit als Ausprägung eines verfahrensrechtlichen Grundrechtsschutzes.⁷¹

Folgerung 31

- 504 Die Gründe, die zur Ablehnung von Zuwendungsanträgen geführt haben, sind im Bescheid einzelfallbezogen zu benennen (§ 39 VwVfG) und haben sachgemäß zu sein.
- 505 Das SMS hat in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 Folgendes mitgeteilt: *„Nach Übermittlung der vorläufigen Prüfungsmitteilung des SRH wurden die Gründe, welche zu Ablehnungen von Anträgen geführt haben, durch die SAB in den Ablehnungsbescheiden fundierter angeführt. Dies betrifft auch Anträge aus der Antragsfrist 31.07.2022. Durch die inhaltliche und verfahrenstechnische Fokussierung wird die SAB nach erfolgter Novellierung der Richtlinie eine detailliertere Grundlage für eine konkretisierende Formulierung der Ablehnungsgründe haben.“* *„Das Verfahren muss [...]“*, aus Sicht der SAB, *„in der Richtlinie klar geregelt sein und alleine durch die Bewilligungsstelle durchgeführt werden können. Dann können die unterschiedlichen Ablehnungsgründe berücksichtigt werden. Eine Ablehnung der Anträge, welche die Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllen, kann durch die SAB umgesetzt werden.“*
- 506 In ihrer Stellungnahme vom 5. September 2023 hat die SAB bekräftigt, *„dass die SAB ihre Bescheide regelmäßig entsprechend den Regelungen der VwV zu § 44 SÄHO sowie nach den Vorschriften des VwVfG begründet. Sollte durch eine Häufung von Ablehnungen aufgrund fehlender Haushaltsmittel der Eindruck entstanden sein, dass die Bescheide in diesen Fällen keine einzelfallbezogenen Begründungen enthielten, liegt dies in der Natur der Sache. Denn im Fall fehlender Haushaltsmittel dürfte die Begründung sich jeweils inhaltlich decken. Eine „fallangemessene Würdigung des konkreten Sachverhalts“ ist in Fällen, die allein aufgrund fehlender Haushaltsmittel abgelehnt wurden, nicht angezeigt. Dies dürfte sowohl sachgerecht als auch rechtmäßig und zweckmäßig sein. [...] Vielmehr ist es erforderlich, dass die Begründung einer Ermessensentscheidung die Gesichtspunkte erkennen lässt, die die Behörde in ihre Ermessenserwägungen einbezogen hat (BVerwGE 22, 215 (217); VGH Mannheim NVwZ 1998, 86; BeckRS 2006, 22823). Das sind nicht nur diejenigen Gesichtspunkte, die letztlich für die Entscheidung ausschlaggebend waren, sondern auch jene, die sie gesehen, aber letztlich nicht als ausschlaggebend bewertet hat (BeckOK VwVfG/Tiedemann, 60. Ed. 1. Juli 2023, VwVfG § 39 Rn. 44). Des Weiteren muss die Begründung einer Ermessensentscheidung – wie der SRH richtig darstellt – substantiiert, schlüssig und nachvollziehbar sein. Das bedeutet aber nicht, dass die Begründung zwingend sein muss (vgl. zu alledem BeckOK VwVfG/Tiedemann, 60. Ed. 1. Juli 2023, VwVfG § 39 Rn. 44, 46). Die Begründungen waren jedenfalls in den bisher geprüften Fällen sachgemäß und haben zu keinen konkreten Nachfragen in den Verwaltungsverfahren geführt.“*
- 507 Es verbleibt zwischen SAB und SRH ein grundlegender Dissens. Aus Sicht des SRH sind die Darlegungen der SAB in ihrer Stellungnahme nicht zutreffend. Wie in der Prüfungsmitteilung und den o. a. Beispielen beschrieben, gab es Ablehnungen mit Verweis auf fehlende Haushaltsmittel, obwohl Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllt waren. Diese Anträge hätten auch dann nicht bewilligt werden dürfen, wenn noch Haushaltsmittel verfügbar gewesen wären. Anträge, die die Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllen, sind unabhängig vom vorhandenen Haushaltsbudget abzulehnen. Die fehlenden Voraussetzungen sind zu benennen. Es wurde generell vermieden, bei der Ablehnung der Bescheide auf die jeweils nicht ausreichende Rankingposition zu verweisen, was aus Sicht des SRH jedoch korrekt gewesen wäre. Ebenso müssen auch dann die Ablehnungsgründe transparent genannt werden, wenn die Mindestpunktzahl im Auswahlverfahren nicht erreicht worden ist. Der Zuwendungsempfänger muss erkennen können, nach welchen Kriterien sein Antrag schlechter als andere Anträge durch die Bewilligungsbehörde eingestuft wurde (§ 37 Abs. 1 VwVfG).
- 508 Insbesondere bei belastenden Verwaltungsakten obliegt der Bewilligungsstelle eine gesteigerte Begründungspflicht.

⁷¹ Schuler-Harms in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. Ergänzungslieferung 2022, § 39, Rn. 6.

16 Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung

16.1 Sachberichte, Projektinhalte und Erfüllung des Projektzwecks ungeprüft

- 509 Der Verwendungsnachweis besteht grundsätzlich mindestens aus einem zahlenmäßigen Nachweis mit einer Belegliste und einem Sachbericht. Der Verwendungsnachweis war gemäß den Zuwendungsbescheiden entsprechend dem von der SAB vorgegebenen Vordruck einschließlich der darin vorgesehenen Erklärung zu führen. Der Sachbericht soll verbal das durchgeführte Projekt beschreiben und die Zweckerfüllung darlegen. Die SAB hat zwar auf dem jeweiligen Prüfformular "zweckgerechter Einsatz der Zuwendung" bejaht, eine tatsächliche Prüfung des Sachberichtes war jedoch nicht erkennbar. Auch wenn die Sachberichte stark verbesserungswürdig waren, hätten Erkenntnisse für die Bewertung der Zweckerreichung abgeleitet werden können. Es war nicht ersichtlich, dass die SAB und das SMS Erkenntnisse aus den Sachberichten gezogen sowie berücksichtigt haben. Damit wurde unterlassen, die Zweckerfüllung und den Projekterfolg zu prüfen. Die Bewilligungsstelle muss anhand des Sachberichtes prüfen, ob der Verwendungszweck erreicht worden ist (Nr. 11.3 der VwV zu § 44 SāHO). Dies erfordert einen Abgleich zwischen Bewilligungsbescheid und Sachbericht hinsichtlich der durchgeführten Maßnahmen.
- 510 Allen Verwendungsnachweisprüfungen war gemeinsam, dass die SAB die Erreichung des Verwendungszweckes anhand der Angaben im Sachbericht auch dann nicht hinterfragt hat, wenn diese unplausibel waren oder sie den Verdacht nahelegten, dass der Verwendungserfolg hinter den Planungen im Antrag teilweise weit zurückblieb. Dies betraf auch so offensichtliche Fälle, in denen einer von 3 geplanten Projektbausteinen im Verwendungsnachweis und Sachbericht nicht mehr erwähnt worden ist. In anderen Fällen wurde im Sachbericht von Maßnahmen berichtet, die nicht zum Projekt gehörten, nicht zum Verwendungszweck passten oder nicht beantragt worden waren. Fehlangaben wurden nicht entdeckt. In einem Fall wurde wiederholt von über 7.000 Beratungsgesprächen gesprochen. Nach Überprüfung durch den SRH reduzierte sich die Zahl deutlich auf 2.261, wovon nur rd. 1.300 tatsächlich dokumentiert und nachgewiesen werden konnten.

Folgerung 32

- 511 Das Formular des Sachberichtes ist so zu überarbeiten, dass eine Kontrolle, ob der Verwendungszweck erreicht worden ist, möglich ist. Überdies ist der Zuwendungsbescheid so zu erstellen, dass er als Grundlage für eine Erfolgskontrolle dienen kann.⁷²
- 512 Das SMS hat sich zu dieser Folgerung nicht geäußert. Die SAB teilte dazu mit, dass „*Grundlage dafür klare Vorgaben in der Richtlinie sind, diese können dann in Bescheid und Sachbericht eingefordert werden.*“
- 513 Der SRH teilt die Auffassung der SAB nicht. Der Sachbericht ist immer zu prüfen. Prüfmaßstab ist nicht direkt die Richtlinie, die grundsätzlich nicht nach außen wirkt, sondern der bewilligte Verwendungszweck und die Antragsunterlagen. Ein Abgleich mit dem Zuwendungsbescheid, ggf. unter Verweis auf den Antrag sowie eine kursorische Prüfung des Sachberichtes waren rechtlich zwingend und sachlich möglich gewesen. Gerade durch die fehlende Prüfung des Sachberichtes wurden eine Vielzahl von Mängeln und Unregelmäßigkeiten nicht gesehen. Der SRH sieht es als bedenklich an, dass eine nicht korrekte Argumentation aufgebaut wird, um die Sachberichte nicht prüfen zu müssen. Damit wird unterlassen, dass die Projekte inhaltlich-materiell geprüft werden. Unabhängig davon ist die Richtlinie zu konkretisieren, so dass der Verwendungszweck klar bestimmbar ist.

16.2 Prüfung der abgerechneten zuwendungsfähigen Ausgaben: Unregelmäßigkeiten bleiben unentdeckt

- 514 Die SAB konzentrierte sich bei der Nachweisprüfung überwiegend auf eine Ausgabenkontrolle. Den Akten war zu entnehmen, dass die SAB Schlüssigkeitsprüfungen vorgenommen hat, die überwiegend die formelle Ordnungsmäßigkeit der Verwendungsnachweise umfassten. Sie hat Beleglisten und einfache Verwendungsnachweise auf rechnerische Richtigkeit sowie die Einhaltung des Bewilligungszeitraums geprüft und in Einzelfällen Unterlagen nachgefordert. In diesen Fällen bezogen sich die Nachforderungen i. d. R. auf zahlungsbegründende Unterlagen, wie z. B. Miet-, Werk- und Arbeitsverträge. Anhand dieser Unterlagen hat die SAB geprüft, ob es eine Rechtsgrundlage für eine Zahlung gab und ob der Zahlungsfluss tatsächlich erfolgt ist. Jedoch war bei festgestellten Abweichungen eine Rückforderung dann meist aufgrund unzureichender Festlegungen zu den zuwendungsfähigen Ausgaben im Zuwendungsbescheid nicht möglich.

⁷² Siehe dazu auch Pkt. 15.1.

- 515 Ein durchgehend nicht ausreichend geprüfter Punkt war die durch die Zuwendungsempfänger gezahlten Vergütungen an ihre Beschäftigten. Es wurde zwar regelmäßig geprüft, ob die Zahlung der Höhe nach geflossen ist, aber nicht, ob die Vergütung der Höhe nach sachgerecht und rechtlich zulässig war. Das sogenannte Besserstellungsverbot wurde weder bei der Antrags- noch bei der Verwendungsnachweisprüfung ausreichend geprüft. Der SRH hat hier eine Vielzahl von Unregelmäßigkeiten bei den Zuwendungsempfängern vorgefunden.
- 516 Bei vereinfachten Verwendungsnachweisen mussten die Ausgaben nur als Gesamtsummen für die einzelnen Ausgabenpositionen angegeben werden. Indizien für nicht zweckentsprechende Verwendungen können sich daraus nicht ergeben. Ohne Belegliste war eine zweckentsprechende Verwendung nicht prüfbar. Der SRH lehnt deshalb den einfachen Verwendungsnachweis für die hier vorliegende Art von Projekten als ungeeignet ab.
- 517 Die Stichprobenprüfungen der SAB führten im Ergebnis nicht dazu, relevante Unregelmäßigkeiten aufzudecken. Die Ursache sieht der SRH darin, dass der Verwendungsnachweis stark formal, d. h. mittelabfluss- und mengenorientiert, geprüft wird und die Risikoauswahl ebenso stark formal ist. Jedoch fehlt der Bezug zum Projektinhalt und zu den Angaben im Antrag und zu individuellen Auffälligkeiten in der Abrechnung (siehe Pkt. 21).
- 518 Um den Anforderungen des Haushalts- und Zuwendungsrechts zu entsprechen, nach denen Fördermittel wirtschaftlich und sparsam zu bewirtschaften sind, muss die Verwendungsnachweisprüfung für diese Art von Projekten geändert werden. Der SRH hat in seiner Prüfungsmitteilung gegenüber dem SMS und der SAB an einer Vielzahl von Einzelfällen Risikopunkte identifiziert. Risiken würden sich aber auch schon allein dadurch reduzieren, dass Projektinhalte und Förderzwecke konkreter bestimmt und die Anträge konkret auf die Förderzwecke hin geprüft werden würden.
- 519 Turnusmäßige Vor-Ort-Kontrollen durch die Bewilligungsstelle beim Zuwendungsempfänger waren nicht vorgesehen und wurden nicht durchgeführt. Der SRH hält die Notwendigkeit von Vor-Ort-Kontrollen und Inaugenscheinnahmen bei der RL Integrative Maßnahmen für dringend geboten. Nicht nur die Belegführung, Dokumentation, ordnungsgemäße Buchführung und Geschäftsführung sind im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle gut prüfbar, sondern auch der Projektinhalt. Projektinhalte müssen sowohl bei der Antragstellung als auch bei der Nachweisprüfung in den Mittelpunkt gestellt werden.
- 520 Verbesserungswürdig ist auch der Zeitpunkt der Verwendungsnachweisprüfung. Die SAB hat Verwendungsnachweise teilweise erst mehr als 1 Jahr nach deren Eingang auf Plausibilität geprüft. Der Prüfungsabschluss mit oder ohne vertiefter Prüfung erfolgte noch später, teilweise bis zu 3 Jahre nach Eingang des Verwendungsnachweises. Laut Nr. 11.2 der VwV zu § 44 SÄHO waren Verwendungsnachweise innerhalb eines Monats⁷³ nach Posteingang auf Vollständigkeit zu überprüfen. Danach war unter Beachtung der Jahresfrist nach §§ 48 und 49 VwVfG unverzüglich zu prüfen, ob sich Erstattungsansprüche ergeben könnten. Lagen dafür Anhaltspunkte vor, musste eine vertiefte Prüfung erfolgen (Nr. 11.3 der VwV zu § 44 SÄHO). Für nach dem 31. Dezember 2018 vorgelegte Verwendungsnachweise waren außerdem Stichprobenprüfungen vorgesehen (Nr. 11.1 der VwV zu § 44 SÄHO).
- 521 Durch die sehr späte Prüfung der Verwendungsnachweise wurden die Zuwendungsempfänger mit unverhältnismäßig langen Zeiten der Rechtsunsicherheit konfrontiert.

Folgerung 33

- 522 Die Verwendungsnachweisführung und -prüfung muss so erfolgen, dass zweckwidrige Verwendungen der Zuwendungen oder nicht notwendige Ausgaben mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit erkannt werden können. Dazu sind nicht nur die Beleglisten obligatorisch, sondern auch die Überprüfung des Sachberichtes.
- 523 Es sind detaillierte Förderzwecke in die Bescheide aufzunehmen, um die Gefahr der zweckwidrigen Verwendung zu minimieren und eine sachliche Verwendungsnachprüfung zu ermöglichen.
- 524 Es sind regelmäßig Vor-Ort-Prüfungen und Inaugenscheinnahmen durchzuführen. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren.

⁷³ Bis zum 22. August 2019 galt nach Nr. 11.1 der VwV zu § 44 SÄHO (alte Fassung) in ähnlicher Weise, dass die Schlüssigkeitsprüfung unmittelbar nach Eingang des Verwendungsnachweises erfolgen musste.

- 525 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass es „im Sinne der Minimierung zweckwidriger Verwendung von Haushaltsmitteln beabsichtigt, entsprechend des aktuellen Standes der geplanten Novellierung Angaben zur Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben sowie zu deren Nachweisführung in der Richtlinie zu verankern“ Die SAB führt aus, dass die „Nachweisführung entsprechend der SäHO umzusetzen ist. Umfang und Tiefe von Prüfungen sind in der Vereinbarung zwischen SMS und SAB zur Umsetzung der Richtlinie zu regeln. Die eindeutige Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben ist in der Richtlinie zu regeln. Die Prüfung erfolgte entsprechend der Vereinbarung mit dem SMS. Eine Ausweitung der Prüfung ist nicht wirtschaftlich. Eine Belegprüfung aller Projekte ist nicht Bestandteil der Vereinbarung zwischen SMS und SAB und darüber hinaus mit wesentlichem Mehraufwand für Zuwendungsempfänger und Bewilligungsstelle verbunden. An der stichprobenartigen Prüfung nach SäHO soll festgehalten werden.“
- 526 Das SMS hat diese Punkte noch mit der SAB zu klären. Der SRH weist allgemein darauf hin, dass eine generelle vollständige Belegprüfung jedoch nicht gefordert wurde.

Folgerung 34

- 527 **Verwendungsnachweise sind innerhalb einer angemessenen Zeit zu prüfen.**
- 528 Die SAB teilte in ihren Stellungnahmen vom 4. Januar 2023 und 30. August 2023 (Zuarbeit für SMS) mit: „Wesentliche Ursachen dafür liegen teilweise in den Einzelfällen, teilweise in der erforderlichen vertieften Verwendungsnachweisprüfung und teilweise in der Unerfahrenheit der Zuwendungsempfänger begründet. Gemäß der vorgenannten Auftragsvereinbarung durfte die SAB eine einfache Verwendungsnachweisprüfung nur im Anwendungsbereich der ANBest-K und im Anwendungsbereich der ANBest-P nur für Zuwendungen bis 50.000 € vornehmen. In allen sonstigen Fällen war in jedem Fall vertieft zu prüfen. Dazu gehörte in der Regel eine Stichprobenprüfung der Ausgaben. Die Stichprobe wurde nach VwV zu § 44 der SäHO ermittelt. In diesen Fällen wurden auch Einzelbelege zu den Ausgaben stichprobenhaft geprüft.“
- 529 Der SRH verweist noch einmal auf seine Feststellungen z. B. unter den Pkt. 16 und 21. Für die langen Prüfzeiträume waren nicht ausschließlich die Zuwendungsempfänger ursächlich.

16.3 „Geldschöpfung“ durch interne Verrechnungen

- 530 Ein Zuwendungsempfänger hat verschiedene interne Verrechnungen vorgenommen, die sich in 2 Kategorien einteilen lassen: 1. interne Verrechnung mit dem Vereinsbereich und 2. interne Verrechnungen mit anderen Förderprojekten (außerhalb der RL Integrative Maßnahmen).
- 531 Dabei wurden die internen Verrechnungen als Stundensätze für erbrachte Dienstleistungen abgebildet. Ein Geldfluss fand nicht statt. Finanziell bedeutete die interne Verrechnung mit dem Vereinsbereich, dass Vereinsmitarbeiter und Sachmittel, die in der Regel bereits durch den Verein anderweitig bezahlt wurden, dem Projekt eine Leistung in Rechnung stellten. Es wurden dadurch die zuwendungsfähigen Ausgaben erhöht, obwohl nicht zwingend eine zusätzliche Ausgabe anfiel. Bei der internen Verrechnung mit einem anderen Projekt wurde durch das andere Projekt eine Dienstleistung in Rechnung gestellt, die bereits durch ein anderes (öffentlich) finanziertes Projekt erbracht wurde.⁷⁴ Es wurde weder eine Einnahme gegengebucht noch eine Ausgabenminderung angesetzt.⁷⁵
- 532 Damit konnte und kann faktisch eine „Geldschöpfung“ entstehen. Unterschiedliche Projekte bzw. Arbeitsbereiche eines Vereines stellen sich gegenseitig Rechnungen, ohne dass Geld fließt. Die gegenseitige Rechnungstellung führt zu Ausgabenerhöhungen und ist somit zuwundererhöhend. Eine zusätzliche notwendige Leistung muss damit nicht einhergehen bzw. kann jederzeit leicht konstruiert werden. Der Zuwendungsempfänger hat dem SRH zwar die internen Verrechnungen erläutert, jedoch keinen eindeutigen ausreichenden Nachweis zur Notwendigkeit und Angemessenheit vorgelegt. Inwieweit die internen Verrechnungen für das Projekt inhaltlich notwendig waren und warum diese nicht durch gefördertes Projektpersonal erbracht werden konnten, war nicht nachvollziehbar.

⁷⁴ Die internen Verrechnungen wurden mit Projekten aus der RL Demokratie leben! des Bundes und aus der RL Überörtlicher Bedarf und/oder RL Weiterentwicklung (Projekt „Fachstelle Jugendhilfe“) des Freistaates vorgenommen.

⁷⁵ Es wurde in der Kostenstellenrechnung zwar dem rechnungsstellenden Projekt eine Einnahme zugeordnet, welche aber den Eigenmitteln summarisch zugeordnet wurde, ohne dies kenntlich zu machen.

- 533 Der SRH fordert, interne Verrechnungen zwischen Projekten kritisch zu prüfen und für den Regelfall zu untersagen. Interne Verrechnungen zu Vereinsausgaben (z. B. Buchhaltung, KfZ-Nutzung) sind nur in eng begrenzten Fällen zuzulassen. Sie sind im Antragsverfahren und Bescheid klar zu benennen sowie exakt einzelfallbezogen nachzuweisen.
- 534 Für den vorgefundenen Einzelfall wurden die SAB und das SMS in der Prüfungsmitteilung aufgefordert, eine entsprechende Überprüfung vorzunehmen und Rückforderungen zu prüfen. Da die Verrechnungen auch Einfluss auf die korrespondierende Projektabrechnung hatten, sind die diesbezüglichen Bewilligungsstellen zu informieren.

17 Selbstbezügliches und akteurgesteuertes Zuwendungssystem

17.1 Programmsteuerung durch und für Zuwendungsempfänger

- 535 Bei den Zuwendungsempfängern handelt es sich überwiegend um private Vereine und gGmbHs. Auch wenn sie steuerrechtlich als gemeinnützig anerkannt sind, bestehen wie bei wirtschaftlich agierenden Unternehmen besondere Eigeninteressen, die sich nicht mit gesamtstaatlichen Perspektiven und Notwendigkeiten decken (müssen). Gerade dadurch, dass die Vereine und gGmbHs über wenige oder keine wirtschaftlichen Einnahmequellen verfügen, können sie umso mehr von Förderprogrammen abhängig sein. Sofern Vereine Fördermittel für ihre Tätigkeiten und Projekte verwenden, arbeiten sie nicht mehr ehrenamtlich, sondern erhalten staatliche Mittel zur Erfüllung eines im erheblichen staatlichen Interesse liegenden Bedürfnisses bzw. Zwecks nach §§ 23 und 44 SÄHO.
- 536 Bei der Integrationspolitik handelt es sich um eine überwiegend staatliche bzw. im erheblichen staatlichen Interesse liegende Aufgabe, zu deren Umsetzung es eines langfristigen, konkreten und transparenten Konzeptes bedarf. Wird keine fundierte und konkrete fachliche Steuerung von staatlicher Seite vorgenommen, bestimmen und prägen Eigen- und Partikularinteressen der Antragsteller das Politikfeld sowie die angebotenen Maßnahmen. Die Zuwendungsempfänger nehmen gleichzeitig eine doppelte Funktion ein. Sie haben sich im Politikzyklus als (politische und fordernde) Akteure etabliert und sind auf der anderen Seite ausführende Träger der Integrationsarbeit (Dienstleistungsfunktion). Ihre gesellschaftspolitische Funktion bedingt ihr Bemühen, als Interessenorganisation den Prozess des Agenda-Settings sowie der Politikformulierung mitzugestalten. In einem offenen Brief an die Landesregierung Sachsen vom März 2021 haben eine Vielzahl von Integrationsakteuren diese Sichtweise wiederholt: *„Diese Hauptamtlichen kennen durch intensive Beziehungsarbeit die Bedarfe der Migrant:innen und weiteren Zielgruppen.“*⁷⁶ Sie sehen einen weiterhin steigenden Bedarf an Mitteln und Maßnahmen und fordern finanzielle Absicherung durch institutionelle und längerfristige Förderungen, sowie die Tilgungsfristen für die Corona-Schulden zu verlängern, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht zu gefährden.⁷⁷ Die Akteurslandschaft forderte in offenen Briefen und Schreiben an die Staatsregierung und den Sächsischen Landtag die Aufstockung und zwingende Notwendigkeit der Fördermittel sowohl der RL Integrative Maßnahmen als auch der RL WOS.⁷⁸ Dass dabei auch Eigeninteressen mit einfließen, zeigen folgende Ausführungen eines auch aus der RL Integrative Maßnahmen geförderten Projektträgers:

⁷⁶ Offener Brief „Integration ist kein Projekt!“ (Seite 2), <https://www.einewelt-sachsen.de/wp-content/uploads/2021/03/in-einem-offenen-Brief.pdf> (zuletzt geöffnet am 22. Juni 2021).

⁷⁷ Offener Brief „Strukturen für den Zusammenhalt sichern und in Sachsens Zukunft investieren“ vom 23. Oktober 2020 von rd. 100 Organisationen, welche überwiegend Zuwendungsempfänger sind. Abrufbar unter <https://sachsen.dgb.de/presse/++co++c771a56e-147a-11eb-8e09-001a4a160127> (zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2021). Sowie offener Brief „Für eine lebenswerte Zukunft und Generationengerechtigkeit“, abrufbar unter <https://www.l-jz.de/wp-content/uploads/2021/10/Offener-Brief-Fuer-eine-lebenswerte-Zukunft-und-Generationengerechtigkeit.pdf> (zuletzt geöffnet am 28. Oktober 2021).

⁷⁸ Offener Brief „Integration ist kein Projekt!“, abrufbar unter <https://www.einewelt-sachsen.de/wp-content/uploads/2021/03/in-einem-offenen-Brief.pdf> (zuletzt geöffnet am 22. Juni 2021). Netzwerk Tolerantes Sachsen: Stärkung der demokratischen Kultur ist Kernaufgabe einer künftigen Landesregierung (zuletzt geöffnet am 27. September 2019); <https://www.tolerantes-sachsen.de/koalitionsvertrag-ernst-nehmen-demokratiefoerderung-ausbauen> (zuletzt geöffnet am 4. November 2020).

Abbildung 7: Ausführungen eines aus der RL Integrative Maßnahmen geförderten Projektträgers

Nach den Anfangsjahren, in denen ausschließlich der Bund und wenige freie Quellen die Arbeit des [REDACTED] e. V. finanzierten, entstanden bereits 2004 die ersten Konturen für das bis heute wirkende Förderprogramm Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz. Dieses Förderprogramm stellte mit der damit verbundenen staatlichen Wertschätzung der Auseinandersetzung mit Ideologien der Ungleichwertigkeit eine wichtige Zäsur in der Landespolitik dar und fördert bis heute eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Projekte und Akteur*innen. Die Grundlage für dieses durch die sächsische SPD in die Landespolitik eingebrachte Förderprogramm legten auch die sächsischen Initiativen und Projekte, die im Netzwerk Tolerantes Sachsen dafür langjährig in der Lobbyarbeit aktiv waren.

Es ist jedoch aber das Anliegen des Vereins, wie vieler anderer zivilgesellschaftlicher Initiativen und Projekte in der Bundesrepublik, durch ein Demokratiefördergesetz des Bundes eine längerfristige Finanzierungsperspektive über mehrere Jahre hinweg, mehr aber noch eine öffentliche Anerkennung für diese gesellschaftlich bedeutsame Arbeit zu erhalten.

Quelle: Auszug aus der Sonderausgabe des Zuwendungsempfängers vom März 2021.

537 Das SMS muss sich über Notwendigkeit und Umfang der Förderung ein eigenes - fundiertes und nachprüfbares - Urteil bilden und darf sich nicht überwiegend auf Aussagen und Vorschläge der Zuwendungsempfänger verlassen.⁷⁹ Für den Prüfungszeitraum konnten weder die Zuwendungsempfänger noch das SMS die konkreten Handlungs- und Förderbedarfe plausibel darlegen. Dieses Versäumnis birgt die Gefahr, dass die Förderung die falschen Schwerpunkte und Projekte gesetzt hat und eine nicht ausreichend positive Wirkung auf Integrationsprozesse entfaltet. Die Vielfalt, Heterogenität und Kleinteiligkeit der über die Richtlinie geförderten Maßnahmen bindet zwar die Zivilgesellschaft breitflächig mit ein, verringert jedoch bei fehlender Konzeption die Qualität, Wirkung und Nachhaltigkeit des Förderprogrammes.

Folgerung 35

538 Ministerien müssen sich über Notwendigkeit und Umfang der Förderung ein eigenes - fundiertes und nachprüfbares - Urteil bilden und dürfen sich nicht auf Aussagen und Vorschläge bestimmter Projektträger und Interessengruppen verlassen. Erst durch eine an fachlichen und konkreten Vorgaben orientierte Förderung werden Projekte angeboten und beantragt, die sich stärker an der gesetzten Notwendigkeit orientieren. Eine Fremdsteuerung durch Zuwendungsempfänger ist zu vermeiden und die Eigensteuerung durch die Exekutive zu stärken.

539 Das SMS sieht nach eigenen Angaben im Rahmen der geplanten Novellierung eine Vorgabe fachlicher Standards vor. Es hat zudem das Förderkonzept überarbeitet.

540 Der SRH kann eine fundierte und transparente Eigensteuerung durch das Ressort derzeit noch nicht erkennen. Ob die nun geänderten Grundlagen ausreichen, um anhand eigener Analysen die Bedarfe zu ermitteln und deren Deckung durch gezielte Fördermaßnahmen zu forcieren, erscheint zweifelhaft.

⁷⁹ Medieninformation des SMGI vom 28. Mai 2019, <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/225777> (zuletzt geöffnet am 19. Juni 2023).

17.2 Selbstbezüglichkeit und Verflechtung der Akteure

- 541 Der SRH hat nicht nur festgestellt, dass es gegenseitige Verflechtungen und Näheverhältnisse zwischen den Zuwendungsempfängern und Personen bzw. Entscheidungsträgern im SMS gibt (siehe Pkt. 8), sondern auch zwischen den antragstellenden Zuwendungsempfängern:
- 542 Bei den Zuwendungsempfängern handelt es sich nicht immer um getrennte Organisationen, sondern sie sind nicht nur im Einzelfall untereinander institutionell und personell verflochten. Vereine verfügen über gegenseitige Mitgliedschaften, bilden Dachverbände und haben sich teilweise gegenseitig gegründet. Auch gibt es geförderte Vereine, die durch politische Parteien mitgegründet wurden bzw. politischen Parteien über die Besetzung von Vorständen und Geschäftsführern nahestehen. Weiterhin sind dieselben Personen in verschiedenen Vereinen bzw. in Beiräten und Vorständen Mitglied bzw. angestellt.
- 543 Die institutionellen bzw. personellen Verflechtungen sind von außen nicht ohne Weiteres ersichtlich; begünstigen jedoch verdeckt nicht nur Mittelfehlverwendungen und Unwirtschaftlichkeiten, sondern erhöhen auch die Korruptionsgefahren.
- 544 Die Verflechtungen und Näheverhältnisse verringern die Unparteilichkeit und erhöhen die Eigeninteressen und sachfremde Erwägungen. So werden Aufträge (z. B. Untermietverträge, Leihverträge, finanzielle Kooperationen) eher mit nahestehenden Trägern bzw. Personen geschlossen. Es wird auf die Ausführungen unter Pkt. 17.2.1 und 17.2.2 verwiesen.
- 545 Verflechtungen und Näheverhältnisse wirken im Hintergrund und sind deshalb transparent zu machen. *„Deshalb ist der Schlüsselbegriff der Korruptionsbekämpfung Transparenz.“*⁸⁰ Der SRH sieht die Notwendigkeit der Herstellung von Transparenz von Verflechtungen und Näheverhältnissen. Ebenso sind die Zuwendungsempfänger bzgl. Korruptionsprävention und Integritätsregelungen zu sensibilisieren. Beim Bund gibt es im Rahmen von Förderungen hierzu teilweise Hinweisblätter und Erklärungsverpflichtungen.

17.2.1 Beispiele für gegenseitige Beratung und Vernetzung

- 546 Ein nicht unerheblicher Teil⁸¹ der geförderten Projekte beschäftigte sich mit Netzwerkbildung, Kooperation, Koordination, Schulungen und Abstimmungstätigkeiten zwischen den Zuwendungsempfängern und anderen Akteuren innerhalb der Migrations- und Integrationsarbeit. Die Rankingkriterien sowie die Entscheidungen des SMS beförderten diese Art von Projektmaßnahmen. Es mangelte jedoch oftmals an fachlichen Begründungen für die Notwendigkeit der Kooperationen und gegenseitigen Beratungen. Es blieb häufig offen, mit welchem Ziel und zu welchen konkreten Themen sich vernetzt, beraten und besprochen wurde. Es wurden gegenseitige Unterstützungsschreiben erstellt, welche aus Sicht des SRH über keine objektive Begründungskraft verfügten. Die Richtlinie sowie das praktizierte Verwaltungsverfahren setzten dadurch auch einen Anreiz für eine sich selbstverstärkende Projekt- und Akteurslandschaft, die über Kooperationen und Absprachen neue Projekte und Förderbedarfe definiert (siehe z. B. Pkt. 11.4 sowie 21.2.4). Inwieweit es sich dabei tatsächlich um notwendige und passgenaue Integrationsangebote handelt, kann aufgrund des fehlenden Konzeptes und der Unbestimmtheit der Projekte nur schwer überprüft werden.
- 547 Die gegenseitige Beratung und Vernetzung soll beispielhaft anhand von 2 Förderfällen kritisch skizziert werden:

Beispiel: Vernetzung öffentlicher Träger

- 548 Der Träger hat das Projekt Fachstelle „Migration und Behinderung“ für 3 Jahre beantragt. Es wurden Zuwendungen i. H. v. 53 T€ bewilligt, obwohl zum Zeitpunkt des Bewilligungsbescheides noch verschiedene Ausgabenpositionen ungeklärt waren („Mieten sonstiges“, Mietverträge, „Honorare extern“). Dass aufgrund eines Widerspruchs Ausgaben anerkannt wurden, die eine Besserstellung des Antragstellers darstellten, konnte aus den vorliegenden Akten nicht endgültig ausgeschlossen werden.

⁸⁰ Transparency International Deutschland e. V.: „Was ist Korruption?“, <https://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption> (zuletzt geöffnet am 19. Juni 2023).

⁸¹ Bei einer statistischen Teilanalyse der Projekthinhalte ermitteltet der SRH einen Anteil von fast 50 %.

- 549 Ziel des Projektes war die Vernetzung öffentlicher Träger auf regionaler und überregionaler Ebene (Institutionen, Ämter, Akteure, Landesverbände der freien Wohlfahrtspflege, Arbeitsteams in verschiedenen Beiräten) zum Thema Migration und Behinderung. Weiterhin sollten durch Vernetzung der Träger an der Schnittstelle Migration und Behinderung sachsenweite Problemlagen aufgegriffen sowie statistische Erfassungen durchgeführt werden. Im Antrag war nicht erläutert, wer die Akteure konkret sind und wer und was konkret vernetzt werden sollte bzw. mit welchem konkreten Ziel. Ebenso unklar blieb, welche Daten statistisch erfasst werden sollten und mit welchem Ziel. Wenig nachvollziehbar waren auch die im Antrag aufgeführten Ausgaben und Kosten.
- 550 Angesichts des unklaren Projektes ist die hohe Bewertung im Rankingsystem nicht nachvollziehbar. Die volle Bepunktung bei „Projektcharakter“, „Inhalt“, „Ziel“ und „Zielgruppe“ ist sachlich nicht begründbar. Ebenso ist die volle Bepunktung bei den Kriterien „thematisch besonders relevanter Schwerpunkt“, „besonderes förderpolitisches Interesse“, „Förderort“ und „relevante Zielgruppe“ gemessen an den aufgestellten Maßstäben sowie an der sonstigen Entscheidungspraxis nicht nachvollziehbar.
- 551 Die rechtlich und fachlich nicht nachvollziehbare Antragsprüfung und -bewertung lässt eine Bevorzugung des Projektes bzw. des Antragstellers nicht ausschließen, welches sich durch folgende Indizien bestätigt: Im Antrag wurde das SMS vom Antragsteller als direkter Kooperationspartner für das Projekt angegeben; ohne zustimmende Vorabsprachen erscheint dies nicht möglich. Des Weiteren nahm der Zuwendungsempfänger in einem Schreiben zum Änderungsbescheid auf Absprachen mit dem Ministerium Bezug. Das Projekt stand somit in einem direkten Interesse des Ministeriums bzw. von Personen, die womöglich an der Förderentscheidung beteiligt waren. Da es auch ein persönliches Kennen durch parteipolitische Zusammenarbeiten gab/gibt, bestand insgesamt die Besorgnis der Befangenheit (§ 21 VwVfG).
- 552 Es sei nochmals ausgeführt, dass es für die Feststellung der Besorgnis der Befangenheit (nach § 21 VwVfG) nicht darauf ankommt, ob der Betroffene tatsächlich in seiner Unparteilichkeit beeinträchtigt ist oder sich persönlich für unbefangen hält; es genügt bereits der „böse Schein“.⁸² Die aufgeführten Sachverhalte erwecken vor allem in ihrem Zusammenspiel einen „bösen Schein“ der Parteilichkeit. Dieser entsteht vor allem dadurch, dass es o. a. inhaltliche Absprachen mit dem Ministerium gab und der Projektinhalt – wie nachfolgend dargelegt – sachlich nicht begründet und nachvollziehbar war. Dem beantragten Projektinhalt ist zu entnehmen, dass sich die Förderung auf die Akteurslandschaft selbst bezieht. Ein klarer Nutzen für die konkrete Migrationsarbeit war nicht augenscheinlich. Es wurden Vernetzungen, z. B. zwischen den Wohlfahrtsverbänden und der politischen Ebene, finanziert. Gründe für deren Notwendigkeit wurden nicht aufgezeigt. Die Wohlfahrtsverbände erhalten dafür bereits im Rahmen diverser Fördermaßnahmen finanzielle Mittel. Sowohl die staatliche als auch die kommunale Ebene erhalten ebenfalls anderweitig zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen, die auch für Vernetzung eingesetzt werden können. Darüber hinaus bestehen bereits Vernetzungen aus der üblichen Zusammenarbeit heraus. Statistische Erfassungen wären dringend notwendig, sind aber konzeptionell und fundiert anders, evtl. als Vergabe, auszugestalten.
- 553 Die Befürwortungsschreiben (z. B. eines Wohlfahrtsverbandes und der kommunalen Ebene) für das Projekt stammten von Akteuren, die direkt finanziell und organisatorisch vom Projekt profitierten. Solche Schreiben haben aufgrund des hohen Eigennutzes keine unabhängige Begründungskraft und sind kein objektiver Maßstab.

Beispiel: Gegenseitige interkulturelle Öffnung

- 554 Ein Träger stellte einen Antrag für das Projekt „Partizipation ermöglichen – Institutionelle Veränderungen ermöglichen“. Es wurde eine Zuwendung i. H. v. 119 T€ bewilligt. Darin enthalten waren Personalausgaben für 67 h/Woche (1,7 VZÄ). Es wurden Mehrausgaben für eine höhere Eingruppierung zugelassen, deren Notwendigkeit nicht geprüft wurde. Ziel des Projektes war die Prozessbegleitung bei der kulturellen Öffnung von Organisationen sowie Vernetzung einzelner Institutionen. Mit dem Schreiben zur Möglichkeit eines vorzeitigen Maßnahmebeginns wurde das Projekt als positiv bewertet; jedoch gleichzeitig die Schärfung des Projektes eingefordert, da kein ausreichender Projektcharakter bzw. keine Weiterentwicklung zu erkennen war. Die Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns war nicht zulässig, da die Voraussetzungen für eine Projektförderung noch nicht vorlagen.

⁸² Beschluss vom 18. Dezember 2012 - BVerwG 1 WB 39.11, Rn. 46.

- 555 Im Ergebnis des Projektes wurden ein Café eines anderen – ebenfalls geförderten – Trägers als auch ein weiterer geförderter Träger bei der interkulturellen Öffnung ihrer eigenen Organisation begleitet bzw. dafür angefragt. Beide waren zu diesem Zeitpunkt ebenfalls Zuwendungsempfänger im Rahmen der RL Integrative Maßnahmen. Beide Träger treten in der Öffentlichkeit und im Rahmen ihrer Projektanträge als kompetente und zentrale Integrationsakteure auf; lassen sich jedoch von einem anderen Verein gleichzeitig interkulturell für Migranten – mit Fördermitteln – öffnen, d. h. sie verfügen nicht über die Kompetenzen, die sie aber an andere mittels Förderung weitergeben wollen. Das ist widersprüchlich. Der Bedarf an interkultureller Öffnung von langjährigen zentralen Akteuren der sächsischen Integrationsarbeit ist schwer nachvollziehbar und stellt ohne konkrete Begründung keine förderwürdige Maßnahme dar. Parallel erhielten beide Vereine Weiterbildungskosten im Rahmen ihrer eigenen Förderprojekte.
- 556 Letztlich wurden rund 120 T€ Fördermittel dafür verwendet, wenige Personen (sozialpädagogische Fachkräfte und die am Projekt beteiligten migrierten Frauen) eines anderen bereits interkulturell arbeitenden geförderten Zuwendungsempfängers bei alltäglichen Arbeitsprozessen zu begleiten. Es war nicht erkennbar, welche grundsätzlichen nachhaltigen Organisationsveränderungen angestoßen wurden. Die Darstellung im Verwendungsnachweis war an diesen Punkten wenig nachvollziehbar. Die Unterstützungsbedarfe bezogen sich teilweise gar nicht auf eine interkulturelle Öffnung, sondern u. a. auf Unklarheiten in rechtlichen Fragen (z. B. arbeitsrechtliche Regelungen für die Beschäftigung geflüchteter Menschen), Fragen zur Verfügbarkeit/Vermittlung von Übersetzerinnen, Bereitstellung von Arbeitsmaterialien (Handreichungen, Literatur), Beratung zu konkreten Praxissituationen u. ä.
- 557 Die o. a. Problematik der Maßnahme ging aus dem Antrag einschließlich Projektskizze bereits eindeutig hervor. Sowohl die Bewilligungsstelle als auch das SMS (zuständig für die Förderwürdigkeit) hätten den Bedarf und Inhalt der Beratungen und die Auswirkungen auf die Förderfähigkeit der Beratungen sowie die Doppelförderung von Fortbildungen, Vernetzungstreffen und allgemeinen Ausgaben überprüfen müssen.

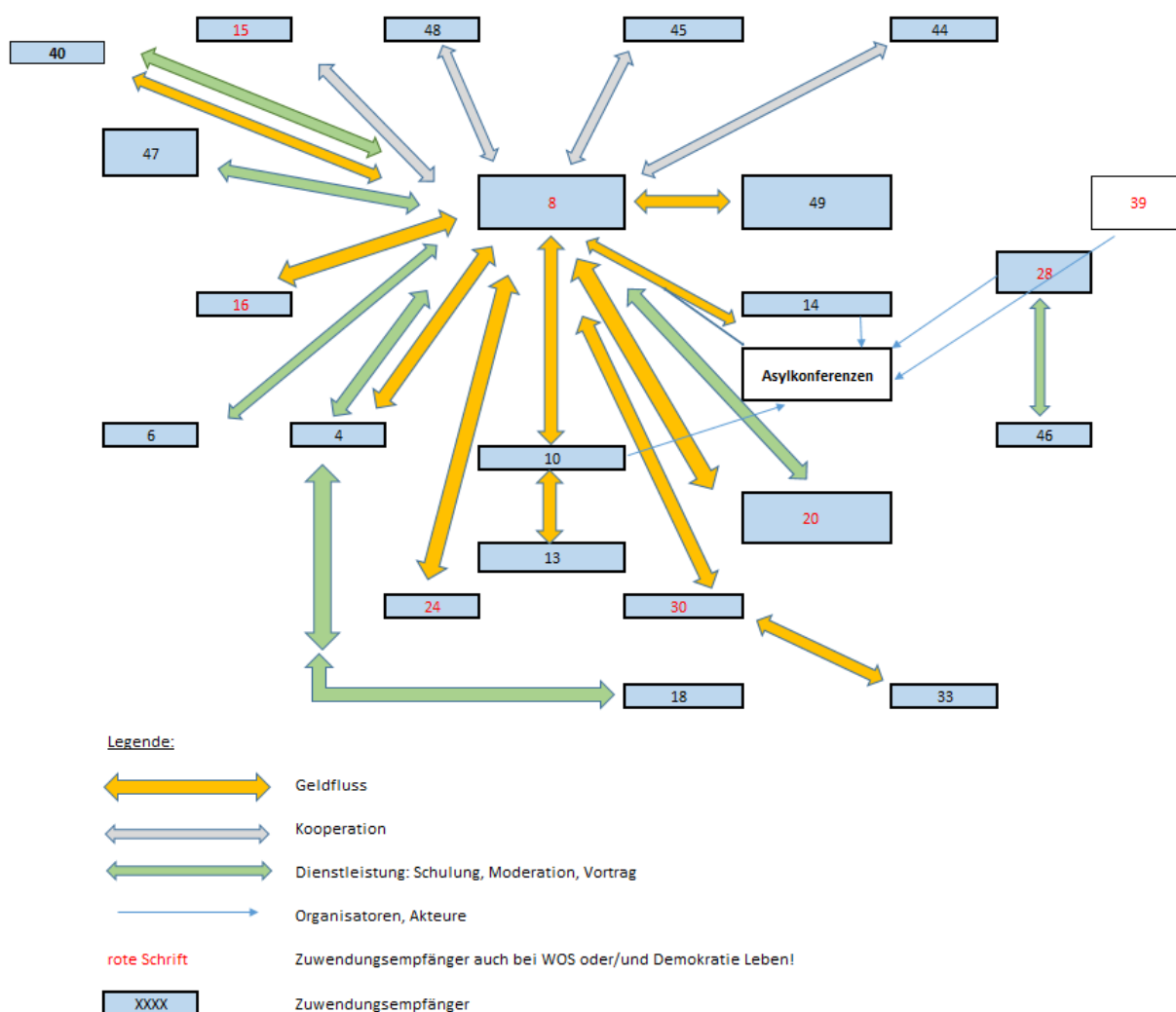
Folgerung 36

- 558 Für Projekte sind fachliche Standards zu erstellen. Die Projekte sind im Rahmen des Bewilligungsverfahrens auf fachliche Sinnhaftigkeit zu prüfen. Gegenseitige Beratungen und Fortbildungen u. ä. der Zuwendungsempfänger sind offenzulegen und auf das notwendige Maß zu reduzieren.
- 559 In seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 teilte das SMS mit, dass im Rahmen der geplanten Novellierung eine Vorgabe fachlicher Standards vorgesehen ist. *„Die Prüfung der fachlichen Sinnhaftigkeit von Projekten ist nach Ansicht des SMS bereits Bestandteil der Prüfung im Rahmen des Auswahlverfahrens. Es wurden seitens SMS keine Projekte zur Förderung empfohlen, welche nicht sinnhaft erscheinen. Dennoch ist zum Zeitpunkt der Bewilligung der tatsächliche Projektverlauf bzw. die konkrete Umsetzung der beantragten Inhalte nicht vollständig absehbar, sodass nach Durchführung einzelne Projekte tatsächlich kritisierbar erscheinen können. Um dem zu begegnen, bemüht sich SMS insbesondere im Rahmen der Novellierung durch die Vorgabe fachlicher Standards und passender Prüfkriterien. Das SMS bemüht sich, gegenseitige Beratungen und Fortbildungen auf ein notwendiges Maß zu reduzieren. Dies könnte künftig durch geforderte vertiefte Angaben in den Projektanträgen oder durch vertiefte Prüfvorgaben im Rahmen des Bewilligungsverfahrens erreicht werden.“*
- 560 Der SRH kann in der dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie keine fachlichen Standards oder Maßstäbe erkennen.

17.2.2 Finanzflüsse zwischen den Zuwendungsempfängern

561 Im Rahmen der gegenseitigen Schulungen, Beratungen und Kooperationen wurden auch Aufträge bzw. Dienstleistungen untereinander vergeben bzw. ausgetauscht, so dass Finanzflüsse zwischen den Zuwendungsempfängern stattfanden. Nachfolgend ist dazu ein Projekt beispielhaft abgebildet:

Abbildung 8: Beispielhafte Abbildung der Finanzflüsse eines Zuwendungsempfängers



Quelle: Eigene Darstellung des SRH.

Hinweis: Kästchen Nr. 8 stellt den Antragsteller dar.

562 Auch wenn es sich in den meisten Einzelfällen um Beträge zwischen 50 € und 1.000 € handelte, entstand durch die gegenseitigen Finanzflüsse ein Geflecht aus „In-sich-Geschäften“⁸³ zwischen kooperierenden Zuwendungsempfängern, die folgende Charakteristik und Funktionsweisen aufwiesen:

- Es wurden Aufträge und Dienstleistungen (Moderationen, Beratungen, Fortbildungen, Mieten usw.) an andere Zuwendungsempfänger vergeben, welche dann Einnahmen verursachten, die überwiegend nicht angegeben wurden und so die Finanzlage des auftragnehmenden Vereins verbesserten.
- Die Einzelbeträge summierten sich bei einigen Trägern zu für den Verein relevanten Beträgen; bei einem Träger bis zu einem fünfstelligen Eurobetrag.
- Zahlungsflüsse und Auftragsvergaben an andere Zuwendungsempfänger waren aus den Projektanträgen in der Regel nicht erkennbar. Dadurch konnten Doppel- und Parallelförderungen nicht geprüft werden. Die Intransparenz führte teilweise zur Verschleierung von tatsächlichen Projektkosten und Unterstützungsleistungen. Ein Zuwendungsempfänger wurde bspw. neben seiner eigenen Förderung von 2 weiteren Zuwendungsempfängern beraten und betreut.

⁸³ Mit dem Begriff sind keine „In-sich-Geschäfte“ nach § 181 BGB gemeint.

- Die Notwendigkeit dieser gegenseitigen sachlichen und finanziellen Unterstützung war überwiegend nicht erkennbar bzw. nicht begründet und erschien teilweise konstruiert.

563 Finanzflüsse zwischen den Zuwendungsempfängern bedürfen der Transparenz, um Notwendigkeit, Zulässigkeit und rechtliche Folgen prüfen bzw. betrachten zu können. Der SRH sieht im Grundsatz keine augenscheinliche Notwendigkeit für entsprechende Finanzflüsse. Nicht notwendige Finanzflüsse sind auch vor dem Hintergrund der personellen, organisatorischen und politischen Näheverhältnisse zwischen den Zuwendungsempfängern kritisch zu bewerten und tragen eine hohe Gefahr der zweckwidrigen Mittelverwendung in sich.

Folgerung 37

564 Die Finanzflüsse zwischen den Zuwendungsempfängern sind durch geeignete Regelungen auf das notwendige Mindestmaß zu reduzieren und transparent zu machen. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass Zuwendungen für dieselbe Aktivität nur entweder dem Anbieter oder dem Inanspruchnehmenden gewährt werden, um Überfinanzierungen zu vermeiden.

565 Das SMS hat in der dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie eine entsprechende Regelung aufgenommen, die die Finanzflüsse reduziert. Der SRH begrüßt diese Regelung ausdrücklich.

17.2.3 Gefahr der Vereinsfinanzierung mittels Projektförderungen

566 Die Förderlandschaft hat sich in den letzten Jahren in ganz Deutschland nicht nur im Bereich Migration und Integration stark erweitert. Es ist eine breite Förderlandschaft zu den Themen Demokratie, politische Bildung, Integration, Rassismus, Extremismus, Diskriminierung, Gleichstellung, Ehrenamt usw. entstanden. Folgerichtig hat sich dazu die Trägerlandschaft bzw. ihr Wirkungsfeld vergrößert und erweitert. Hinzu kommt die Erweiterung der staatlichen Förderung im sozialpolitischen Bereich, wie in der Jugendhilfe oder der Schulsozialarbeit usw. Der sogenannte Nonprofit-Sektor hat sich somit in Summe spürbar vergrößert und sich immer stärker – auch hinsichtlich seines finanziellen „Geschäftsmodells“ – professionalisiert⁸⁴. Zuwendungen gehören zur Haupteinnahmequelle. Ein Zuwendungsempfänger formulierte:

„[...] [Trägername] Sachsen ist auf der Einnahmeseite mit einer großen Vielfalt an Finanzierungsquellen zukunftssicher aufgestellt. Dieser ausgewogene Förder-Mix konnte auch 2019 weiter ausgebaut werden.“

567 Arbeiten die Träger bzw. die Initiativen thematisch breit und zielen auf vielfältige Zielgruppen und Richtlinien, ist die Möglichkeit, von den vielfältigen Fördermöglichkeiten zu partizipieren, umso höher. Das zeigt sich deutlich bei den Zuwendungsempfängern der RL Integrative Maßnahmen. Die breite und vielfältige Förderlandschaft wird aktiv genutzt, auch dadurch, dass in den Satzungen eine Mehrzahl von gemeinnützigen Zwecken aufgenommen sind. Verstärkend wirkt vor allem auch, dass im Regelfall die Richtlinien nicht klar voneinander abgegrenzt sind. Ähnliche bzw. leicht veränderte Projekte können in unterschiedlichen Richtlinien immer wieder beantragt werden.

568 Im Ergebnis erzielen ausgewählte Träger hohe Einnahmen und Umsatzerlöse durch eine Vielzahl an Zuwendungen. Ein Zuwendungsempfänger erhielt pro Jahr über 25 Zuwendungen, andere rd. 10 Zuwendungen. Der SRH hat sich die Jahresabschlüsse einzelner Träger vorlegen lassen. Die teilweise gute Finanzlage einzelner Träger steht auch in einem Zusammenhang mit der Höhe und Anzahl an Zuwendungen und Entgeltzahlungen. Einzelne Träger sind in der Lage, hohe Rücklagen und Liquiditätsbestände zu bilden. Der Anteil der Finanzierung durch Spenden und Mitgliedsbeiträge ist relativ gering und kann die Rücklagen und Jahresüberschüsse allein nicht erklären.

⁸⁴ Startsocial e. V. Hilfe für Helfer, Anke Steinbach: „Geschäftsmodell, Finanzierung und Organisationsstruktur: So kann Wachstum in einer sozialen Organisation gelingen!“, <https://startsocial.de/wissen/wachsen-um-der-guten-sache-willen> (zuletzt geöffnet am 21. Juni 2023).

569 Es ist somit nicht auszuschließen, dass das Vermögen der betreffenden Vereine auch anteilig aus Zuwendungen und damit Steuergeldern gebildet wird. Dies ist möglich, da die Förderbedingungen sowohl der RL Integrative Maßnahmen als auch ähnlich gelagerter Richtlinien hierfür begünstigende Aspekte aufweisen. Folgende Sachverhalte gehören zu den das Vereinsvermögen begünstigenden Bedingungen:

570 Fördersätze von 90 bis 100 % in Verbindung mit:

- Eigenanteil kann durch Eigenleistung erbracht werden⁸⁵
- hohe Pauschalen bzw. Verwaltungsausgabenpauschalen sowie Kumulation von mehreren Verwaltungsausgabenpauschalen⁸⁶
- Einnahmen aus Projekten werden nicht angegeben bzw. nicht angerechnet
- (gegenseitige) Vergabe von Dienstleistungen an andere Vereine
- interne Verrechnung von Vereinstätigkeiten bzw. Verlagerung auf Projekte
- Gemeinkosten werden verschiedenen Projekten zugeordnet
- Projektstätigkeiten werden unterschiedlichen Projekten zugeordnet
- Es gibt keine klare Zuordnung/Abgrenzung von Projekt- und Vereinstätigkeiten

571 Durch die Kombination dieser Sachverhalte kann nach Durchführung der Projekte ein Finanzmittelzuwachs für den Verein verbleiben.

572 Auch die RL Integrative Maßnahmen bzw. ihr Vollzug konnte bei „gestaltender“ Antragstellung zu einer Überfinanzierung der direkten Projektausgaben beim Zuwendungsempfänger führen und verbessert damit die Finanzlage des privaten Vereins, der gGmbH, der Kommune bzw. der Initiative.

573 Im Regelfall erhält eine nicht unerhebliche Anzahl von Trägern durch die Projektförderungen eine verdeckte institutionelle Förderung. Die Träger und ihre Tätigkeiten existieren fast ausschließlich durch öffentliche Mittel. Damit handelt es sich quasi um staatlich finanzierte Einrichtungen, an welche auch ein anderer rechtlicher Maßstab anzulegen wäre. Der private Verein bzw. das Vereinsrecht sind grundsätzlich nicht dafür ausgelegt, eine Vielzahl von öffentlichen Zuwendungen und staatlichen Aufgaben umzusetzen. Gerade im Bereich der Rechnungslegung, bei Kontrollmechanismen und Publizitätspflichten gibt es im Vergleich zur staatlichen Sphäre deutlich geringere Standards. Es bedarf deshalb aus Sicht des SRH eines generellen, daran angepassten Regelwerks für Zuwendungen an Vereine und gemeinnützige Träger⁸⁷, die eine Vielzahl an Förderungen aus unterschiedlichen Richtlinien und staatlichen Mitteln gleichzeitig erhalten.

Folgerung 38

574 Die Förderbedingungen sind so auszugestalten, dass nur die notwendigen Projektausgaben finanziert werden.

575 Träger, die sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzieren, sind zu einer Offenlegung ihres Jahresabschlusses einschließlich aller Projektfinanzierungen (auch anderer Zuwendungsgeber) gegenüber der Bewilligungsstelle zu verpflichten.

576 Die SAB sollte den rechtlichen Rahmen nutzen, um bei Trägern, die sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzieren, eine Offenlegung und Darstellungen der Finanzierung aller Projekte und Vereinstätigkeiten im Rahmen einer jährlichen Gesamtfinanzierungsübersicht – zumindest stichprobenhaft – zu verlangen und zu prüfen.

577 Zur Prüfung der Doppelförderung ist eine geeignete (ressortübergreifende) Datenbank (evtl. auf Basis von Fömisax) bzw. ein geeigneter Informationsaustausch zu entwickeln, welche sich auf alle Förderungen pro Zuwendungsempfänger beziehen. Darüber hinaus sind grundsätzlich alle bewilligten Förderprojekte zu veröffentlichen.

⁸⁵ Siehe Abschn. B Ziff. V Nr. 3 der RL Integrative Maßnahmen.

⁸⁶ Siehe Pkt. 9.3 und 9.4.

⁸⁷ Siehe auch: Priller/Alscher/Dathe: Der Dritte Sektor in Deutschland: Wege zu mehr Transparenz (Fachzeitschrift für Verbands- und Nonprofit-Management, Ausgabe 2, 2010).

- 578 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, es „*ist im Rahmen der Novellierung beabsichtigt, die Förderbedingungen so auszugestalten, dass möglichst keine Ausgaben finanziert werden, welche über die notwendigen Projektausgaben hinausgehen.*“ Die SAB teilte mit, dass „*die Träger vor Antragstellung (ab 2023) zur Offenlegung projektbezogener Einnahmen aufgefordert und verpflichtet werden. Des Weiteren wurden sie zur Darstellung aller Projekte mit inhaltlicher und/oder zeitlicher Überschneidung zum geförderten Projekt aufgefordert. Die Prüfung der Gesamtfinanzierung des Trägers ist aus Sicht der SAB bei einer Projektförderung nicht verhältnismäßig, zielführend und wirtschaftlich. Es sollte geprüft werden, ob es erforderlich ist, eine mögliche institutionelle Förderung auszuweiten.*“
- 579 Der SRH hat keine Prüfung der Gesamtfinanzierung gefordert, sondern Instrumente vorgeschlagen, die es ermöglichen, stichprobenhaft zu prüfen, ob die Förderung zu einer Überfinanzierung und zu Rücklagenbildung aus öffentlichen Mitteln führt. Diese Gefahr ist aktuell weiter gegeben, wenn – wie in der Richtlinie vorgesehen – ein Fördersatz von 95 % mit einer Verwaltungsausgabenpauschale von 10 % kombiniert wird. Da viele geförderte Träger auch aus anderen Förderrichtlinien (z. B. Förderrichtlinie Weiterentwicklung oder ESF-Richtlinien) teilweise noch höhere Pauschalen erhalten, ist eine Prüfung rechtlich und sachlich zwingend.
- 580 Weiterhin teilte das SMS mit, dass „*die Förderkommission II in ihrem Bericht vom Mai 2022 angeregt hat, im Zuge der Implementierung des Förderportals Sachsens eindeutige Ident-Nummern für Zuwendungsempfänger („Förder-ID“) einzuführen, um mit Hilfe der Identifizierung eine eindeutige Datengrundlage zu schaffen und gleichzeitig Doppelförderungen und Förderhäufungen zu erkennen (Empfehlung 13, Rn. 175). Diese Empfehlung hat sich die Staatsregierung mit dem Kabinettsbeschluss zur „Ausrichtung der Sächsischen Förderpolitik“ zu eigen gemacht. Mit der Einführung der Förder-ID bis spätestens 30. Juni 2026 kann im Anschluss die Schaffung rechtssicherer Verfahren zum Förderausschluss wirksam erfolgen.*“
- 581 Der SRH begrüßt die Einführung der Förder-ID ausdrücklich.
- 582 Das SMS teilt weiterhin mit, „*der Veröffentlichungspflicht auf einer neu zu errichtenden Transparenzplattform unterliegen gemäß § 8 Absatz 1 Nummer 15 Sächsisches Transparenzgesetz bewilligte Förderungen ab einem Betrag von 2 500 € (jeweils mit der Angabe von Bescheiddatum, Höhe der bewilligten Zuwendung, bewilligender Behörde, Bewilligungszeitraum, Fördergegenstand, Förderart und Finanzierungsform) sowie ab einem Betrag von 10.000 € (zusätzlich mit der Angabe der Zuwendungsempfänger, es sei denn, es handelt sich um nichtgewerblich handelnde natürliche Personen), soweit durch die Veröffentlichung nicht im Einzelfall wirtschaftliche Interessen der öffentlichen Hand als Zuwendungsempfänger erheblich beeinträchtigt werden.*“
- 583 Der SRH begrüßt die Veröffentlichung ausdrücklich.

17.3 Gefahr der Mehrfachförderung und „Richtlinienhopping“

- 584 Die bundesweite und landesweite Förderlandschaft im Bereich Migration/Integration ist vielfältig und nicht aufeinander abgestimmt. Es gibt eine Vielzahl von ähnlichen und gleichgerichteten Fördermöglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen. Das SMS kam seiner Aufgabe, Richtlinieninhalte von anderen Richtlinien abzugrenzen, nicht nach. Eine klare Abgrenzung, z. B. zu Projekten der RL Demokratie leben!, RL Soziale Betreuung Flüchtlinge und RL WOS, RL Weiterentwicklung oder auch Richtlinien anderer Ressorts und der Kommunen, erfolgte nicht.
- 585 In den Jahren 2016 bis 2019 erhielten insgesamt 26 Träger in mindestens einem Jahr gleichzeitig eine Projektförderung aus der RL Integrative Maßnahmen und der RL WOS (für unterschiedliche Projekte). Für 10 Träger traf dies für jedes Jahr zu. Zwei dieser Träger wurden darüber hinaus noch aus dem Bundesprogramm „Demokratie leben!“ gefördert. Die Tatsache, dass ein Träger für verschiedene Projekte Förderung aus unterschiedlichen Richtlinien erhält, ist grundsätzlich noch nicht zu beanstanden. Voraussetzung ist jedoch, dass die Projekte untereinander inhaltlich klar abgrenzbar sind und die Zuordenbarkeit zu einer Richtlinie eindeutig und nachvollziehbar gegeben ist. Der SRH hat im Rahmen seiner Prüfung jedoch den Eindruck gewonnen, dass insbesondere hinsichtlich der Förderung aus der RL Integrative Maßnahmen oder der RL WOS, die beide im Zuständigkeitsbereich des SMS liegen, Überschneidungen und Austauschbarkeiten gegeben sind. Ein Zuwendungsempfänger erhielt bspw. Zuwendungen aus der RL Integrative Maßnahmen für ein Projekt „Fit für den interkulturellen Dialog im Kita-Alltag“ und zeitgleich aus der RL WOS für ein Projekt „Interkulturelles Leben in der Kindertagesstätte“. Ein

anderer erhielt Zuwendungen aus der RL Integrative Maßnahmen für ein Projekt „Medial zusammenwachsen – Entwicklung innovativer Projekte zur Steigerung der Akzeptanz von Flüchtlingen im Erzgebirgskreis“ und zeitgleich aus der RL WOS für ein Projekt „Mehr Toleranz und Offenheit gegenüber Migrantinnen und Migranten im Erzgebirgskreis“.

586 Die Projekte, die aus der RL Integrative Maßnahmen gefördert werden konnten, sind demnach auch anderen Richtlinien zuordenbar und umgekehrt. Dies zeigte sich auch darin, dass das SMS Förderanträge zwischen verschiedenen Förderrichtlinien übertrug (siehe dazu Pkt. 14.4). Damit hat das SMS auch seine eigene Bewertungsmatrix (Anlage 2) missachtet. In seiner Bewertungsmatrix (Anlage 2) für die Jahre 2016 ff. hat das SMS für die Projektbewertung als mögliches Ausschlusskriterium formuliert: „*Projekte, die in WOS / Soz. Betreuung bereits gefördert werden oder förderfähig wären*“. Generell wurde dieses Prüfkriterium missachtet.

587 Die Richtlinienüberschneidungen erhöhen folgende Risiken:

- Der Zuwendungsempfänger hat die Möglichkeit, ein Projekt in vollem Umfang und mit allen Ausgaben bei mehreren Richtlinien gleichzeitig zu beantragen.
- Es besteht die Möglichkeit, das gleiche oder leicht geänderte Projekte zeitlich versetzt in anderen Richtlinien wieder zu beantragen.
- Ein Projektträger stellt 2 ähnliche Projektanträge parallel in 2 Richtlinien. Bei einer Bewilligung beider Projekte können Ausgaben und Tätigkeiten beiden Projekten zugeordnet werden, obwohl diese nicht doppelt anfallen.

588 Der SRH hat in seiner Prüfung diesbezügliche Fälle vorgefunden. Durch die unbestimmten Projekte und die unklare Nachweisführung (z. B. keine Tätigkeitsnachweise) konnten Doppelungen erst im Rahmen der örtlichen Erhebung durch Vergleich von verschiedenen Sachberichten festgestellt werden.

589 Die SAB verließ sich bei der Antragsprüfung auf die Eigenerklärung der Zuwendungsempfänger, dass das Projekt oder Projektteile nicht bei einer anderen Stelle beantragt oder abgerechnet worden ist. Für eine eigene Überprüfung fehlte ihr nach eigenen Angaben die Übersicht über die Förderlandschaft, die nur mit erheblichem Aufwand erreicht werden könne.

Folgerung 39

590 Projekte sind eindeutig inhaltlich und finanziell abzugrenzen, um Doppelförderungen prüfen und die Wirksamkeit einschätzen zu können.

591 Die Antrags- und Verwendungsnachweisunterlagen sind so zu ergänzen, dass Doppelförderungen ausgeschlossen werden. Dazu könnte z. B. gehören, dass Träger, die eine Mehrzahl von Förderungen erhalten, Übersichten auch zu den anderen geförderten Projekten beifügen sollten. Zumindest wäre eine stichprobenhafte Überprüfung solcher Sachverhalte notwendig.

592 Wird ein Projekt durch mehrere Zuwendungsgeber gefördert, muss ein Einvernehmen über die Abgrenzung des Projektinhaltes, die zuwendungsfähigen Ausgaben und die wesentlichen Nebenbestimmungen hergestellt werden.

593 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit: „*Auch dem SMS ist es ein Anliegen, Projektüberschneidungen zu identifizieren und Doppelförderungen auszuschließen. Für die Umsetzung im Rahmen der Förderfristen 31.07.2022 und 31.01.2023 wird auf das Prüfkonzert der SAB verwiesen. Auf dem neu erstellten Vordruck der SAB müssen von den Antragstellenden aller zur Bewilligung vorgesehener Projekte Informationen eingereicht werden, deren Prüfung Doppelförderungen ausschließen und die Abgrenzung zu anderen Projekten im Verein sicherstellen soll. Darüber hinaus sollen projektbezogene Einnahmen dargestellt werden. Im Rahmen der geplanten Novellierung ist vorgesehen, die Angabe der Fördergegenstände inhaltlich so zu präzisieren, dass eine Überschneidung mit anderen Richtlinien des Landes möglichst ausgeschlossen ist. Beibehalten möchte SMS die Möglichkeit der Kofinanzierung von Projekten, welche hauptsächlich aus Mitteln des Bundes gefördert werden.*“

⁵⁹⁴ Die SAB ergänzt: „Im Rahmen des Antragsverfahrens stellen die Träger seit 2023 alle Projekte, welche sich inhaltlich und/oder zeitlich mit der Projektförderung überschneiden, dar. Im Bescheid wird die Abgrenzung ähnlicher Projekte beauftragt. Die Angabe der geförderten Projekte wird bereits für alle Vorhaben ab 2023 durch die SAB angefordert. [...] Wesentlich für künftige Abgrenzungen sind klare Fördergegenstände und Zielstellungen in der Richtlinie sowie die Abfrage zur Abgrenzung bei den Antragstellern.“

⁵⁹⁵ Der SRH kann derzeit nicht erkennen, dass eine Präzisierung der Fördergegenstände erfolgt ist. Der Aufwand der SAB und der Zuwendungsempfänger, die Gefahr von Überschneidungen zu verringern bzw. diese durch Nachweise zu widerlegen, wird nicht gemindert. Eine Angabe von sich inhaltlich und/oder zeitlich überschneidenden Projekten wird jedoch begrüßt.

18 Zuwendungsempfänger als politische Akteure und Interessenvertreter

⁵⁹⁶ Ein nicht unerheblicher Teil der geförderten Träger agieren auch nach eigenen Angaben als Lobby- und Interessenverbände, die aktiv und bewusst auf die Politik und ihre Akteure Einfluss nehmen (wollen). In diesem Zusammenhang wurden und werden politische Positionierungen und Vernetzungen vorgenommen. Eine Vielzahl der Vereine arbeitete auch bereits vor der Antragstellung – vor allem politisch und interessenspolitisch – zusammen. Sie organisieren gemeinsam politische Veranstaltungen und Protestaktionen. Eine Vielzahl der Zuwendungsempfänger sind Mitglieder z. B. im Bündnis gegen Rassismus und im Netzwerk Tolerantes Sachsen. Diese Zusammenschlüsse haben ebenso das Ziel, den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess aktiv und positionierend zu gestalten. Die politische Zusammenarbeit betrifft vor allem Positionierungen zur Asyl- und Migrationspolitik und Rechtsextremismus, Rechtspopulismus aber auch zu Corona-Protesten sowie Innenpolitik (z. B. zu Verfassungsschutz, Polizei). In den sozialen Medien wird sich regelmäßig politisch positioniert. Dabei werden gelegentlich auch extreme und radikale Positionen unterstützt (z. B. Unterstützung des zivilen Ungehorsams oder auch gemeinsame Aktionen mit radikalen Vereinen und Gruppierungen). Ein Teil der Zuwendungsempfänger positionierte sich auch direkt und indirekt in der Öffentlichkeit gegen einzelne Parteien und politische Strömungen/Positionen, nahezu ausschließlich aus dem rechten und konservativen Spektrum. Zuwendungsempfänger hatten sich auch direkt in den Projektanträgen gegen einzelne Parteien und bestimmte politische Positionen und Meinungen ausgesprochen.

⁵⁹⁷ Weiterhin ist festzustellen, dass die politischen Äußerungen und Aktivitäten der geförderten Vereine nicht die Vielfalt des Meinungsspektrums abbilden. Vor allem im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik sowie in der Innenpolitik und der Extremismusbekämpfung werden nur bestimmte Positionen vertreten und unterstützt. Es wurde sich dabei auch aktiv und wiederholt (teilweise unsachlich und einseitig) gegen abweichende Positionen, z. B. des Sächsischen Innenministeriums, des Sächsischen Ministerpräsidenten, Entscheidungen von Landkreisen als auch des Bundesinnenministeriums geäußert und entsprechende gemeinsame Kampagnen und Positionspapiere organisiert. Der SRH will damit keine politische Einordnung treffen, verweist jedoch auf die unter Pkt. 18.1 und 18.2 dargestellte Rechtslage.

⁵⁹⁸ Die geförderten Träger sind nicht nur als Organisationen politisch aktiv, sondern Vorstände und Mitglieder/Mitarbeiter sind überdies, nicht nur im Einzelfall, auch Mitglieder in Parteien und auch politisch aktiv handelnd. Ein Teil der Vereine wurde sogar durch Parteien mitgegründet und/oder arbeiten mit diesen eng zusammen. Die politischen Aktivitäten und Äußerungen der Vereine korrelieren auch mit den politischen Grundrichtungen der nahestehenden Parteien. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass die Zuwendungsempfänger überwiegend politisch neutral handeln und eingestellt sind und dass es sich um politisch und finanziell unabhängige Akteure der Zivilgesellschaft handelt. Weiterhin erhielten auch einzelne geförderte Vereine von Fraktionen bzw. Abgeordneten des Sächsischen Landtags direkt bzw. über Honorarverträge Finanzmittel, welche als Eigenmittel für das geförderte Projekt eingesetzt wurden. Zusätzlich werden Vereine bzw. die geförderten Projekte von politischen Stiftungen unterstützt. Das verdeutlicht zusätzlich, dass ein Teil der Zuwendungsempfänger (partei-)politisch vernetzt und orientiert ist.

⁵⁹⁹ Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die gesamte Förderung in einem stark politiknahen Förderumfeld und Beziehungsgeflecht bewegt. Das bezieht sich sowohl auf die Akteursstruktur als auch auf die thematischen Inhalte. Das gesellschaftliche und politische Meinungsspektrum wird dabei nur sehr verengt abgebildet. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob dem Grundsatz der staatlichen Neutralität in der Förderpraxis ausreichend Rechnung getragen wurde.

18.1 Rechtslage zum Grundsatz der politischen bzw. staatlichen Neutralität

⁶⁰⁰ Der Grundsatz der politischen Neutralität bedeutet staatliche Neutralität in politischen Angelegenheiten. Das Bundesverfassungsgericht verwendet direkt den Begriff „staatliche Neutralität“ bzw. „Neutralität“ (z. B. 2 BvE 1/16 vom 27. Februar 2018, 2 BvE 4/20 vom 15. Juni 2022), während in der Literatur oftmals von politischer Neutralität gesprochen wird.⁸⁸ Das „Neutralitätsgebot“ umfasst eine Mehrzahl von Tatbeständen, die sich aus verschiedenen Grundrechtsnormen ableiten. Maßstäbe sind insbesondere die Art. 5, 20, 21, 28 und 38 GG. Danach muss der Staat – vor allem sein exekutives Handeln – neutral sein, um den politischen Wettbewerb und den politischen Meinungsbildungsprozess nicht zu beeinflussen, das Gemeinwohl zu schützen und die Gleichheit in der Ausübung der Freiheitsrechte zu ermöglichen.

⁶⁰¹ Die staatliche Förderung darf die (partei-)politische Neutralität deshalb nicht verlassen. Es ist ihr grundsätzlich versagt, die vorgegebenen Grenzen (zulässiger Öffentlichkeitsarbeit oder des Eintretens im Sinne des Prinzips der streitbaren Demokratie) zu dehnen. Weder darf sie durch eine Förderung eines agierenden Dritten die verfassungsrechtlichen Grenzen aushebeln, noch darf sie es hinnehmen, dass Fördermittel zu diesem Zweck eingesetzt werden.⁸⁹ Grundrechtseingriffe, die dem Staat selbst verwehrt sind, dürfen nicht mittels Förderung Privater indirekt veranlasst werden.⁹⁰

⁶⁰² Vereine und Initiativen können sich als Grundrechtsträger grundsätzlich politisch äußern. Es ist auch grundsätzlich (verfassungs-)rechtlich unbedenklich, zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse staatlich zu unterstützen. Auch politische Bildungsarbeit, die sich gegen extreme politische Strömungen und Denkweisen wendet und (z. B. zu Rechtsextremismus) aufklärt, verstößt nicht grundsätzlich gegen das Neutralitätsgebot bzw. den Grundsatz der politischen Neutralität. *„Dies [die Unbedenklichkeit einer Förderung] gilt insbesondere, wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, ihre Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren (vgl. BVerfGE 73, 1 <31 ff.>).“*⁹¹ Gerade Letzteres liegt bei den geförderten Trägern aus Sicht des SRH nicht vollumfänglich vor (siehe Pkt. 18). Es fehlt bei bestimmten Trägern an der gebotenen Distanz. Die Näheverhältnisse bestehen – wie oben beschrieben – personell, organisatorisch sowie inhaltlich und führen auch in das SMS.

*„Je stärker sich hingegen ein Fördermittelempfänger einer bestimmten politischen Strömung verpflichtet sehe und diese aktiv unterstützt, desto größer sei die Gefahr eines Konfliktes mit dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien. Dementsprechend seien auch die an die Zulässigkeit einer Förderung zu stellenden Voraussetzungen umso höher, je näher ein Fördermittelempfänger von einer bestimmten politischen Partei vertretenen Zielen stehe und diese fördere und damit im Meinungs- und Willensbildungsprozess in Konkurrenz mit politischen Parteien trete. Gleiches gelte für den Fall, in dem der Fördermittelempfänger sich bewusst gegen eine bestimmte Partei wende, ohne gezielt zugunsten einer anderen Partei zu handeln.“*⁹²

⁸⁸ Siehe dazu ausführlich: Disci, D.: Der Grundsatz der politischen Neutralität. Grenzen der Äußerungsbefugnis politischer Amtsträger, 2019.

⁸⁹ Siehe Iwers, S.: Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit (Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landes Brandenburg vom 12. Februar 2018), Seite 44 ff.; siehe auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger (WD 3 -3000- 117/18), Seite 3 ff.

⁹⁰ BVerwG, Urteil vom 27. März 1992 – 7 C 22.90.

⁹¹ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger, Aktenzeichen: WD 3 bis 3000 - 117/18, 27. April 2018, Seite 3.

⁹² Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger, Aktenzeichen: WD 3 bis 3000 - 117/18, 27. April 2018, Seite 4.

⁶⁰³ Im Urteil vom 15. Juni 2022⁹³ hat das BVerfG vor allem nochmals auf das Ressourcennutzungsverbot⁹⁴ hingewiesen. Danach dürfen verfügbare (monetäre) Ressourcen der Regierung nicht im politischen Meinungskampf eingesetzt werden.⁹⁵ Darüber hinaus sind mögliche Umgehungstatbestände prüfend in den Blick zu nehmen.⁹⁶

18.2 Grenzen zwischen politischer Bildung und politischer Betätigung

⁶⁰⁴ Um eine finanzielle Unterstützung politischer Aktivitäten auszuschließen, bedarf es zuerst einer Grenzziehung zwischen aktiver politischer Arbeit und zulässiger politischer Bildungsarbeit. Das BVerfG und der BFH haben in verschiedenen Urteilen definiert, ab wann eine politische Betätigung vorliegt und ab wann politische Bildung die Grenzen zur Beeinflussung politischer Willensbildung und öffentlicher Meinung überschreitet.⁹⁷ Politische Bildung muss nicht wertneutral sein, vollzieht sich jedoch in geistiger Offenheit und geht dann in „Einzelinteressen staatsbürgerlicher Art“ über, wenn z. B.:

- Einflussnahmen auf die Beschlüsse von Parlament und Regierung i. V. m. konkreten politischen Forderungen einhergehen,
- konkrete Kritik und Forderungen zu Gesetzen und Gesetzesänderungen vertreten werden,
- mit konkreten Maßnahmen und Handlungen (z. B. Demonstrationen) zur Durchsetzung dieser Meinung und zu konkretem Handeln aufgerufen wird,
- konkrete politische Forderungen zu tagespolitischen Fragen aufgestellt werden

und dies wiederkehrend und regelmäßig stattfindet.

⁶⁰⁵ BVerfG und BFH sehen weiterhin die Voraussetzungen für die Vergabe öffentlicher Mittel als nicht bzw. eingeschränkt gegeben an, wenn sich Körperschaften verstärkt politisch betätigen, unabhängig davon, ob es sich um die direkte Zuweisung von Haushaltsmitteln oder um eine steuerrechtliche Förderung handelt.⁹⁸ Diese Feststellung folgt der Grundidee der Notwendigkeit eines freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. *„Dieser Prozess muss sich vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Den Staatsorganen ist es grundsätzlich verwehrt, sich in Bezug auf diesen Prozess zu betätigen (Art. 20 Abs. 2, 21 GG). Einwirkungen der Staatsorgane auf diesen Prozess sind nur dann mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können.“*⁹⁹

⁶⁰⁶ Der SRH weist vorsorglich darauf hin, dass das BVerfG ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass es auch Aufgabe der Rechnungshöfe ist, im Rahmen der Zweckverwendung von Fördermitteln den Grenzbereich zur politischen Betätigung und Parteienfinanzierung zu beanstanden: *„Unbeschadet dessen ist und bleibt es Sache des Bundesministers des Innern und des Bundesrechnungshofes, derartige Grenzüberschreitungen durch eine effektive Kontrolle der Mittelverwendung auszuschließen.“*¹⁰⁰

18.3 Fehlende Prüfung und Sicherstellung des Neutralitätsgebotes

⁶⁰⁷ Vor dem Hintergrund, dass ein Teil der geförderten Träger politisch aktiv sind und parteipolitische Orientierungen zu erkennen sind, ist eine konkrete Projektabgrenzung und ein detaillierter (vor allem inhaltlicher) Projektnachweis von hoher Wichtigkeit. An diesen hat es im Regelfall – wie bereits dargelegt (siehe z. B. Pkt. 7.4, 11.2 und 18.5) – gemangelt, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch politische Aktivitäten (im unter Pkt. 18.2 aufgeführten Sinn) bzw. deren Vorbereitung direkt und indirekt mitfinanziert wurden. Weiterhin wurden beantragte und finanzierte Projektteile und Teilmaßnahmen, welche einen politischen Charakter nahelegten, nicht näher auf Zulässigkeit und Förderwürdigkeit geprüft.

⁹³ BVerfG 2 BvE 4/20.

⁹⁴ BVerfG 2 BvE 4/20, Rn. 184 sowie Rn. 20 des Sondervotums.

⁹⁵ BVerfG 2 BvE 4/20, Rn. 164.

⁹⁶ BVerfG 2 BvE 4/20, Rn. 177.

⁹⁷ U. a. BFH, VR60/17 vom 10. Januar 2019, BVerfG-Urteil vom 14. Juli 1986, 2 BvE 5/83, BVerfG 73, 1, Rn. 107.

⁹⁸ BFH, VR60/17 vom 10. Januar 2019, BVerfG-Urteil vom 14. Juli 1986, 2 BvE 5/83, BVerfG 73, 1, Rn. 107.

⁹⁹ BVerfG, 25. März 1966 – 2BvF 1/65.

¹⁰⁰ BVerfG 2 BvE 5/83, BVerfGE 73, Rn. 129 (juris).

- ⁶⁰⁸ Die zuständige Abteilung und die Hausleitung des SMS kennen aufgrund von langjährigen (auch eigenen politischen) Kontakten durch Zusammenarbeit und Kooperationen bei Veranstaltungen, Workshops und im Rahmen (der Förderungen) des Demokratiezentriums die Aktivitäten und Positionierungen der meisten Zuwendungsempfänger sehr genau. Das Netzwerk Tolerantes Sachsen, mit welchem eine aktive Zusammenarbeit durch das SMS besteht und in dem eine Vielzahl der Zuwendungsempfänger Mitglieder sind, wird direkt durch das SMS gefördert.
- ⁶⁰⁹ Je näher der Zuwendungsempfänger dem staatlichen Bereich steht, weil etwa personelle Verquickungen vorliegen oder organisatorische Verschränkungen mit der fördernden Stelle bestehen, desto mehr wird – über die bloße Förderung selbst hinausweisend – von einer dem Staat zuzurechnenden und vor dem Demokratieprinzip noch stärker rechtfertigungsbedürftigen Einflussnahme auf den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess auszugehen sein.¹⁰¹ Weiterhin gibt es Zuwendungsempfänger, die bzgl. des Neutralitätsgebots über ein anderes abweichendes Rechtsverständnis verfügen.
- ⁶¹⁰ Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtages Brandenburg hat im Februar 2018 unter Zugrundelegung der allgemeinen Rechtsprechung folgende Ausführungen zum Neutralitätsgebot bei (nichtstaatlichen) Zuwendungsempfängern gemacht:

„In der Pflicht steht die Exekutive: Zum einen darf sie private Organisationen nicht mit der Vorgabe fördern, sie quasi im politischen Meinungskampf zu vertreten. Zum anderen darf sie es nicht unbeachtet lassen, wenn von ihr geförderte Vereine sich gegenüber Parteien in einer Weise äußern, die ihr selber aufgrund des Neutralitätsgebots untersagt wäre. Der Staat hat zwar das Recht, die Verbreitung von Wertvorstellungen zu fördern, auf denen die freiheitlich-demokratische Grundordnung beruht. Entsprechende geförderte Aktivitäten dürfen sich aber nicht gezielt gegen bestimmte Parteien richten, wenn diese nicht als verfassungswidrig angesehen werden. Darin läge ein Verstoß gegen die staatliche Neutralitätspflicht. Es muss gewährleistet sein, dass unterstützte Organisationen in ihren Aktivitäten nicht gegen Parteien Stellung beziehen. Bei Vereinen und Initiativen, die sich nicht neutral verhalten, ist der Staat gehalten, dafür zu sorgen, dass in Zukunft die Neutralität gewahrt bleibt. Für die Beurteilung der Frage, inwieweit Verletzungen des Neutralitätsgebots vorliegen, spielt es keine Rolle, ob entsprechende Handlungen nur gegenüber einer Partei oder mehreren Parteien erfolgen.“¹⁰²

- ⁶¹¹ Durch die gleichzeitige Förderung von vielen, teilweise sich politisch nahestehenden und vernetzten Zuwendungsempfängern kann die politische Meinungsbildung nicht nur punktuell beeinflusst, sondern eine im öffentlichen Raum spürbare Breitenwirkung (für eine bestimmte politische Meinung) erzeugt werden. Der SRH sieht das staatliche Neutralitätsgebot durch das SMS nicht ausreichend geschützt und beachtet. Es ist nicht auszuschließen, dass das SMS nicht nur konkludent politisches Agieren der Zuwendungsempfänger akzeptierte, sondern dies steuernd durch das System der Projektauswahl und getroffener Einzelfallentscheidungen unterstützte. Dies war vor allem bei den Fällen nicht auszuschließen, die mit der aktenkundigen Begründung aus „politischen Gründen“ getroffen wurden bzw. in der Bewertungsmatrix (siehe Pkt. 21.3.4) aufgrund „politischer Notwendigkeiten“ (Anlage 2) ein besonderes förderpolitisches Interesse zugesprochen bekamen.

18.4 „Politische Notwendigkeit“ als Bewertungskriterium

- ⁶¹² Zum Antragsstichtag 31. Januar 2018 überarbeitete das SMS die Bewertungsmatrix (Anlage 2). Als ein weiteres Bewertungskriterium wurde nun u. a. das „besondere förderpolitische Interesse“ eingefügt. Unter diesem Kriterium wurden die „aktuelle politische Notwendigkeit UND ländlicher Raum (z. B. Wurzeln, Bischofswerda, ...)“ besonders hoch bewertet.

¹⁰¹ Siehe Iwers, S.: Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit (Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg vom 12. Februar 2018), Seite 44 ff.

¹⁰² Iwers, S. (12. Februar 2018): Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Seite 44 ff.

- 613 Mit Schreiben vom 28. Januar 2021 auf Rückfragen des SRH zu den Anpassungsgründen der Bewertungsmatrix hat das SMS diese Intention bestätigt. Die Notwendigkeit der Anpassung der Bewertungsmatrix ergab sich „*vorwiegend aus aktuellen Ereignissen bzw. integrationspolitischen Entwicklungen.*“ „*Ein aktuelles Ereignis, welches zur Anpassung der Bewertungsmatrix führte, waren die rechtsextremistischen Ausschreitungen in Chemnitz im Jahr 2018. In deren Folge wurde dem Projektdurchführungsort Chemnitz vorübergehend bis einschließlich der Antragsfrist 31.01.2020 eine erhöhte Relevanz in der Bewertungsmatrix zugeschrieben.*“
- 614 Sowohl die Bewertungsmatrix als auch die diesbezüglich getroffenen Förderentscheidungen waren nicht ausreichend konkret, begründet und nachvollziehbar. Es hätte näher dargelegt werden müssen, dass diese Fördermaßnahmen wirksame und geeignete Instrumente sind, um auf aktuelle (rechtsextremistische und) politische Demonstrationen und Vorkommnisse im Rahmen der Integrationsarbeit zu reagieren, jedoch ein Einfluss auf die Willensbildung und die Chancengleichheit der Parteien vermieden wird. Hier bedarf es aus Sicht des SRH sowohl klarer sachlicher Grenzen als auch einer Abgrenzung zu Maßnahmen gegen Rechtsextremismus. Exekutives bzw. amtliches Handeln ist klar zu trennen von „politischem“ Handeln und „politischen“ Erwägungen.
- 615 Sollten aktuelle Rahmenbedingungen Änderungen in der Schwerpunktsetzung der Richtlinie notwendig machen, sind diese nachvollziehbar und fundiert zu begründen und allen potentiellen Zuwendungsempfängern bekannt zu geben.

18.5 Fallbeispiel: Möglicher Einfluss auf die politische Willensbildung

- 616 Eine Stadt hat einen Projektantrag gestellt. Verbundpartner waren weitere Kommunen, ein anderer Zuwendungsempfänger sowie Standortinitiativen. Ziel des Projektes war die „*Herstellung eines innovativen und kooperativen Miteinanders der Stadt- und Gemeindegesellschaft, von Wirtschaft und Verwaltung, von Vereinen und Verbänden mit der gesamten Bürgerschaft. Geflüchtete/Migranten sollen mit ihrem Potential als Teil der Gesellschaft angenommen werden (interkulturelle Öffnung der Gesellschaft).*“ Als Maßnahmen waren Aktionstage, Werkstätten für Bürgerbeteiligungen, Planspiele zur Öffnung im öffentlichen Raum, bessere Beteiligungsverfahren für Bürger, Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund in regionale Feste, Upcycling von Kleidung, Selbsthilfwerkstätten usw. geplant. Zur konkreten Ausformung der Projekte sollte ein Projektbeirat gegründet werden. Zielgruppe war die gesamte Stadtgesellschaft.
- 617 Die SAB wies in ihrer 1. Stellungnahme zum Projekt darauf hin, dass es an einem Projektcharakter bzw. an einer Weiterentwicklung des Projektes fehle und erteilte ein negatives Fördervotum. Das SMS stimmte dem negativen Votum nicht zu und wies die SAB an, „*aufgrund eines besonderen politischen Interesses sowie einer derzeitigen angespannten Situation vor Ort [...] das Projekt in die tiefere Prüfung mit einzubeziehen. Der Träger sollte seinen Projektanfang auf den frühestmöglichen Projektbeginn korrigieren.*“ Die SAB änderte ihr Votum daraufhin mit Datum vom selben Tag. Das Kriterium „Projektcharakter“ wurde nun mit einem Punkt bewertet, obwohl es über keinen Projektcharakter verfügte. Insgesamt erhielt das Projekt 31 Punkte. Die Bepunktung war bei den Kriterien „Problemursache“ und „Zielgruppe“ nicht nachvollziehbar hoch. Bei der Bepunktung des SMS sind die hohen Punktzahlen bei „thematisch relevanter Schwerpunkt“, „Kontinuität in der Durchführung“, „besonderes förderpolitisches Interesse“ sowie „relevante Zielgruppe“ nicht nachvollziehbar, da es aufgrund der diversen Teilmaßnahmen des Projektes keinen thematisch abgrenzbaren Schwerpunkt gab. Bereits mit 2 Punkten weniger hätte das Projekt abgelehnt werden müssen.
- 618 Aus der Projektbeschreibung war ersichtlich, dass kein abgegrenztes Projekt vorlag und es sich auch um eine Vielzahl von (auch freiwilligen kommunalen) Aufgaben ohne direkten Integrationscharakter handeln könnte. Hauptziel war es vor allem, die lokalen Vereine zu unterstützen. Des Weiteren sollte sich auch aktiv gegen rassistische und fremdenfeindlichen Aktivitäten sowie gegen eine rechte Bürgerinitiative gestellt werden.
- 619 Bei der Bewilligung des Antrages wurde gegen Zuwendungs- und Verwaltungsrecht verstoßen. Das beantragte Projekt erfüllte die Voraussetzungen einer Projektförderung nicht und wurde unter Missachtung des eigens festgelegten Rankingsystems bewilligt. Die Begründung des SMS „*aufgrund eines besonderen politischen Interesses sowie einer angespannten Situation vor Ort*“ verblieb im Allgemeinen. Der SRH hält aufgrund der jeweiligen Parteienkonstellation vor Ort sowie der politischen Konstellation eine bewusste Unterstützung für nicht ausgeschlossen. Mehrere Monate später standen Wahlen zum Stadtrat an.

- 620 Laut Verwendungsnachweis wurden die Fördermittel für 37 Maßnahmen (überwiegend an Vereine) verausgabt. Ein Teil der Fördermittel erhielt ein Verein, der in einem politischen Widerstreit mit einer anderen politischen Initiative in der Stadt stand. Nach Medienangaben waren Ratsmitglieder auch Vereinsmitglieder. Bedenklich ist weiterhin, dass die Mittelvergabe innerhalb des Projektes durch einen dazu gebildeten Beirat durchgeführt wurde, in welchem auch ein Teil der Mittelempfänger saßen und diese somit befangen gewesen sein dürften. Sofern Beiräte in Verwaltungsverfahren einbezogen werden, ist darauf zu achten, dass die Beiratsmitglieder nicht befangen sind, der Beirat nur beratenden Charakter haben darf und dessen Besetzung offen, transparent und divers erfolgt.
- 621 Ausweislich des Förderantrages und des Verwendungsnachweises waren Projektteile mit politischem Charakter und Zielrichtung nicht auszuschließen: *„Es konnten nicht alle Zweifler und Nichtverstandenen erreicht werden (schweigende Mitte), wie das Ergebnis der Kommunalwahlen belegt. Deshalb sollen die Maßnahmen unbedingt verstetigt werden.“* Im Verwendungsnachweis wurde weiterhin angegeben, dass die Dialogforen des Oberbürgermeisters sowie von Vertretern aller Ratsfraktionen durchgeführt wurden, *„um populistische Forderungen [der rechten Initiative] zu entlarven, der Bürgerschaft Gehör zu geben, die sonst keine eigenen Multiplikatoren haben.“*
- 622 Das SMS hätte – wie das BVerfG im aktuellen Urteil vom 22. Februar 2023 (2 BvE 3/19)¹⁰³ nochmals bestätigt hat – auf Grundlage der Angaben im Antrag prüfen müssen, ob die geplanten Aktivitäten eine Verletzung des staatlichen Neutralitätsgebots hätten darstellen können. Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass ein Amtsträger sich zwar am politischen Meinungsbildungsprozess der Bevölkerung beteiligen, ihn aber nicht lenken und steuern darf.¹⁰⁴ Gerade vor Wahlen sind diese Grundsätze besonders zu beachten. Jedoch wurde der Antrag durch das SMS – wie oben aufgeführt – gerade aus „politischen Interesse“ gefördert, was als eine Absicht zur Einflussnahme auf die politische Willensbildung gewertet werden kann.
- 623 Neben diesem Förderfall waren dem SRH weitere 4 Fälle (Pkt. 14.3.1, 14.3.2, 18.6, 21.3) aufgefallen, bei welchen in den Antragsunterlagen bzw. Verwendungsnachweisen direkt Bezüge zu den im Jahr 2019 stattgefundenen Wahlen vorgenommen wurden. Bei allen diesen Förderfällen war eine Zulässigkeit der Förderung aus Sicht des SRH stark zweifelhaft.

18.6 Weitere Beispiele für Projektteile mit potentiell „politischem Charakter“

- 624 Der SRH hat sowohl bei der Überprüfung der Anträge als auch bei Prüfung der Verwendungsnachweise bzw. bei seinen vertieften Prüfungen Projektteile gefunden, die einen politischen bzw. potentiell politischen Charakter hatten und Einfluss auf die politische Willensbildung hätten haben können:

¹⁰³ BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 (2 BvE 3/19), Urteilsbegründung C I. 4 a) und b): „Neben einer direkten Förderung kann auch die Zuweisung staatlicher Mittel an Dritte auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien einwirken [...] Erfolgt die Vergabe öffentlicher Finanzmittel an Dritte, kann allerdings – auch wenn der vorgesehene Verwendungszweck dieser Mittel politische Bezüge aufweist – nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Zuweisung dieser Mittel in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird. [...] Daher ist in solchen Fällen nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls gesondert festzustellen, ob die Zuwendung staatlicher Mittel an einen Dritten die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien verändern kann. Ebenso wie im Falle direkter Finanzzuweisungen steht es Staatsorganen grundsätzlich nicht zu, durch die Gewährung staatlicher Leistungen an Dritte in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise (vgl. BVerfGE 121, 108 <123>) bestimmten Parteien einen Vorteil zu verschaffen beziehungsweise einen Nachteil zuzufügen. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn zwischen Leistungsempfänger und politischer Partei ein besonderes Näheverhältnis besteht.“

¹⁰⁴ BVerwG 10 C 6.16 – Urteil vom 13. September 2017.

Beispiel: Konferenz zum Thema „Asyl“

625 Eine regelmäßig stattfindende Konferenz zum Thema „Asyl“ wurde wiederholt gefördert. Die Konferenz stellte auch eine Plattform für den Austausch und die Positionierung zu politischen und asylpolitischen Themen dar. Im Sachbericht des Verwendungsnachweises für das Projektjahr 2018 heißt es: *„Am Nachmittag hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, sich in fünf verschiedenen Workshops auszutauschen sowie Handlungsvorschläge zu erarbeiten zu folgenden Themen:*

- *Strategien zur Landtagswahl 2019 in Sachsen*
- *Umgang mit rechtspopulistischen Akteur*innen*
- *Männlichkeiten und Rollenverständnisse*
- *Bildung, Ausbildung und Anerkennung*
- *Arbeit in ehrenamtlichen Initiativen: Helfen und/ oder politisch einmischen?“*

626 Aus dem Flyer der Konferenz 2016 ist weiter zu entnehmen:

*„Die diesjährige Konferenz soll neben der Vernetzung von ehrenamtlichen Initiativen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit geflüchteten Personen und der Unterstützung ihrer politischen Forderungen in den Fokus stellen. Konkrete Herausforderungen, wie die gesundheitliche Versorgung Geflüchteter, das Kirchenasyl, rassistische Diskriminierung durch Wohnungsbaugesellschaften und die momentane sächsische Abschiebepaxis sollen daher auf der diesjährigen Asyl-Initiativen-Konferenz aus der Perspektive von Nicht-regierungsorganisationen, Unterstützer*innen und unmittelbar betroffenen Personen diskutiert werden.“*

627 Der Vortrag *„Refugees Welcome“* wird auf dem Flyer wie folgt beworben:

*„Sie meinen, dass die Aktivist*innen und freiwilligen Helfer*innen damit der Regierung assistiert und sie unterstützt haben, statt notwendige Kritik zu äußern. Dabei sei es genau jene Regierung, die für die katastrophalen Zustände in den Herkunftsländern die Verantwortung mitträgt. Der Workshop zielt darauf ab, aus der Perspektive von Asylum Seekers Movement die Probleme, die mit dem Fehlen politischer Haltung bei karitativen Hilfe verbunden sind, aufzudecken und die Konsequenzen eines solchen Handelns kritisch zu diskutieren.“*

628 Teilnehmer und Mitorganisatoren waren zum Großteil andere Zuwendungsempfänger, die sich ebenfalls politischen engagierten und positionierten. Es stellt kein erhebliches staatliches Interesse nach § 23 SÄHO dar, politische Positionen zum aktuellen Asylsystem zu fördern. Eine ausgewogene Darstellung asylpolitischer Positionen war im Förderbereich der RL Integrative Maßnahmen angesichts der Vortragsthemen und Akteure nicht zu erkennen, so dass auch nicht von politischer Bildung und Information gesprochen werden kann. Weiterhin wurde die Konferenz auch von einer politiknahen Stiftung finanziert und unterstützt, die eine klare politische Positionierung in diesem Themenbereich gegenüber bestimmten anderen Parteien und Positionen hat und die klar festgelegte asylpolitische Forderungen und Sichtweisen vertrat.

Beispiel: Veranstaltungen, z. B. Vorträge/Workshops

629 Ein Zuwendungsempfänger, der jährlich hohe Fördersummen erhielt, führte Veranstaltungen durch, auf welchen ein bundesweit bekannter, politisch agierender Verein von *„Regression in Lagern“* bzgl. Erstaufnahmeeinrichtungen sprach und pauschal *„Behördenwillkür“* im Asylverfahren als eine wichtige Erkenntnis im Workshop herausgestellt wurde. Sachlichkeit und Objektivität waren aus Sicht des SRH nicht immer gewahrt, so dass auch eine Einordnung zur politischen Bildungsarbeit nicht trägt.

630 Statt konkreter Integrationsarbeit bzw. anwendbarer Sachinformationen wurde damit die Verbreitung asylpolitischer Sichtweisen und Forderungen gefördert.

Beispiel: Aktionen zum „Feministischen Kampftag“

- 631 Ein auf Migrationsthemen spezialisierter und dafür geförderter Verein hat auf Facebook diverse Unterstützung und Werbung für Veranstaltungen zum 8. März („Feministischer Kampftag“) durchgeführt. Es wurde über Facebook auf verschiedene Demonstrationen verwiesen, z. B. auf Veranstaltungen der Gewerkschaft Verdi und feministischer Gruppen, die solidarisch und international gegen das Patriarchat demonstrieren wollten. Weiterhin wurde auf die Social-Media-Seiten „Tolerantes Sachsen“ verwiesen, auf welchen Aufrufe zu weiteren diversen politischen Demonstrationen und Veranstaltungen abgebildet waren.
- 632 Die beworbenen Themen sind allgemein politischer Natur und haben keinen direkten Bezug zu migrantischen Themen. Da der Träger zu fast 100 % aus staatlichen Mitteln finanziert wird, ist von einer Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit aus staatlichen Mitteln auszugehen. Der Träger sollte ursprünglich ab 2024 eine institutionelle Förderung aus dem Staatshaushalt erhalten.
- 633 Nach der vom SMS dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie ist eine institutionelle Förderung des Trägers durch das SMS nicht mehr beabsichtigt.

Beispiel: Friedensfeste/Kundgebungen

- 634 Ein Zuwendungsempfänger hat im Verwendungsnachweis den „Besuch politischer Kundgebung Görlitz – Prüfung Aussagen zur Integration“, aber auch die Teilnahme an dem „Ostritzer Friedensfest“ und „arabisches Kaffeezelt bei DBG Kundgebung“ angegeben. Was genau dort gemacht wurde und inwieweit Integration befördert wurde, ist aus den Unterlagen nicht genau zu entnehmen.
- 635 Weiterhin sind u. a. der „Neujahrsempfang der CDU – Netzwerkarbeit“, der „Geburtstag Frau Köpping Dresden“, die „Küchentischtor Martin Dulig, Treffen mit Bürgermeister [...]“ und ein „Vernetzungstreffen in Radebeul, organisiert durch die SPD“ als Maßnahmen im Verwendungsnachweis¹⁰⁵ angegeben.
- 636 Die Projektteile hätten auf ihren politischen Charakter hin geprüft werden müssen. Ebenso hätte grundsätzlich geklärt werden müssen, ob Veranstaltungen und Treffen mit Politikern generell förderfähig sind und zum Verwendungszweck gehörten.
- 637 Der Antrag dieses Zuwendungsempfängers wurde beim Ranking aus Sicht des SRH begünstigt. Die Punktevergabe war zu hoch. Mit einem Punkt weniger hätte der Antrag nicht gefördert werden können. Das SMS sah jedoch einen besonders relevanten Schwerpunkt. Diese Einschätzung war weder begründet noch nachvollziehbar.

Beispiel: Abgerechnete Ausgaben im Verwendungsnachweis

- 638 In einem Verwendungsnachweis eines anderen Trägers wurden folgende Ausgaben abgerechnet:

Übersicht 5: Abgerechnete Ausgaben im Verwendungsnachweis (€)

Jahr	Ausgabengliederung lt. Belegliste	Verwendungszweck lt. Belegliste	Betrag
2019	Honorarausgaben	Vortrag „Flughafenproteste in Leipzig“ zur Asylkonferenz	100,00
2019	Literatur/Zeitschriften	Fachbuch Reichsbürger	18,00
2019	Literatur/Zeitschriften	Buch "Soziale Frage und die AFD"	14,00
2019	Literatur/Zeitschriften	"Das Crowdfunding Handbuch"	20,00
2019	Literatur/Zeitschriften	zum Jahresende Publikation "Was blüht dem Dorf [...]"	700,00
2019	Literatur/Zeitschriften	Förder-Lotse Service Center RG E027923 Förder-Lotse Fördermittel-führer 2019/2020	68,00
2019	Literatur/Zeitschriften	zum Jahresende Fachbuch „Politisch aktiv sein und bleiben“	22,30
2019	Teilnehmergebühren	Teilnehmergebühr Protesttagung in Hamburg	75,00
2019	Teilnehmergebühren	Teilnehmergebühr DISS Entfremdung, Identität und Utopie	125,00

Quelle: Eigene Darstellung.

- 639 Hierin zeigen sich zum einen mögliche politische Aktivitäten und Forderungen als auch richtlinienfremde Themen. Sie waren vom bewilligten Projektumfang nicht gedeckt.

¹⁰⁵ Passagen in Anführungszeichen sind wörtlich aus dem Verwendungsnachweis übernommen. Orthografie und Grammatik entsprechen dem Original.

18.7 Zusammenfassung: Förderung politischer Aktivitäten ist auszuschließen

640 Die oben aufgeführten Beispiele stellen aus Sicht des SRH keine konkreten Integrationsmaßnahmen im Sinne der Richtlinie dar. Über die Förderung der Projektarbeit wurden auch die Verbreitung asylpolitischer Sichtweisen, Forderungen und Kampagnen finanziert. Dies ist zukünftig auszuschließen und setzt im Bedarfsfall auch einzel-fallbezogene Prüfungen voraus. Dabei ist es unerheblich, ob die Projektteile und Ausgaben einen Einfluss auf die politische Willensbildung haben oder nicht. Sie sind generell nicht zuwendungsfähig. Zur Abgrenzung ist auf die Definition des Bundesfinanzhofes im Verbindung mit den Leitlinien des Beutelsbacher Konsenses zur politischen Bildung zurückzugreifen.

Folgerung 40

641 Die direkte und indirekte Finanzierung von politischen bzw. interessenspolitischen Tätigkeiten der Zuwendungsempfänger sind auszuschließen. Anträge und Verwendungsnachweise sind auf entsprechende Projektinhalte zu überprüfen. Das SMS hat einen konkreten Prüfmaßstab entsprechend der Rechtslage und den einschlägigen Urteilen zu entwickeln.

642 Das SMS hat einen möglichen steuernden Einfluss auf die politische Willensbildung zu unterlassen und den Grundsatz der staatlichen Neutralität aktiv zu schützen. Das bedeutet auch, die Nutzung öffentlicher Mittel für politische Aktivitäten durch Zuwendungsempfänger nicht hinzunehmen.

643 Der Stellungnahme des SMS vom 30. August 2023 war der Vermerk der Innenrevision vom 23. August 2023 beigelegt:

644 *„Die Innenrevision hat die Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofs zu der politischen Neutralitätspflicht zum Anlass genommen, die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze der politischen Neutralitätspflicht in einem Dokument darzustellen und der Hausleitung zur Kenntnis zu geben. Das Dokument ist in das Intranet des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt eingestellt worden. Es ist beabsichtigt, den Trägern der demokratischen Bildung noch Hinweise in Bezug auf die Beachtung des Grundsatzes der politischen Neutralität zu geben.“*

645 *„Die Innenrevision widerspricht der Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs, [...] dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der politischen Neutralität bereits dann vorliegt, wenn der Staat seine finanziellen Ressourcen (Zuwendungen) nutzt, um politisch nahestehende Zuwendungsempfänger bei deren politischer Arbeit zu unterstützen.“*

646 *„Der Grundsatz der politischen Neutralität ist von der Rechtsprechung aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien entwickelt worden. Das Bundesverfassungsgericht führt aus, dass der von Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG geschützte verfassungsrechtliche Status der Parteien das Recht gewährleistet, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen. Damit unvereinbar ist grundsätzlich jede Einwirkung von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einzelner am politischen Wettbewerb teilnehmender Parteien. [...] Dem Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt wird vielmehr vorgeworfen, sich lobend über geförderte Projekte und die politische Tätigkeit einiger Zuwendungsempfänger geäußert zu haben. Allgemeine Hinweise, dass bestimmte politische Anliegen unterstützt werden und Zuwendungsempfänger aufgefordert werden, sich auch zukünftig für politische Ziele (wie zum Beispiel Gesundheitsprävention oder die Verringerung des Analphabetismus) einzusetzen, stellen als solche noch keine Beeinflussung des Wettbewerbs der Parteien dar. Ebenso wenig stellt eine mögliche politische Nähe des Zuwendungsempfängers zu der Regierung eine Beeinflussung des Parteienwettbewerbs dar. Andernfalls dürften Regierungsmitglieder überhaupt nicht mehr bei Veranstaltungen von politisch nahestehenden Zuwendungsempfängern auftreten.“*

647 *„Die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen, die die freie politische Willensbildung der Bürger schützen sollen, dürfen auch über das Instrument der „Auslagerung“ auf freie Träger nicht außer Kraft gesetzt werden. Deshalb müssen die bei den direkt wirkenden staatlichen Maßnahmen formulierten Maßgaben der staatlichen Neutralität/Sachlichkeit auf indirekt wirkende staatliche Maßnahmen, die eine finanzielle Förderung an private Dritte beinhalten, in gleicher Weise beachtet werden. Das gilt einerseits für die freien Träger selbst, die Fördermittel in Anspruch nehmen können. Es muss andererseits aber auch mit Blick auf diejenigen Personen Wirkung*

entfalten, denen die Angebote zugutekommen sollen. Eine einseitige, parteiische oder unausgewogene Förderung von Bildungsangeboten, also nicht neutrale bzw. an unsachlichen Kriterien ausgerichtete Förderung, beeinflusst im Ergebnis die Möglichkeit der politischen Willensbildung ebenso; hier besteht ein enger Zusammenhang. Die im Rahmen der Richtlinie Integrative Maßnahmen geförderten Projekte hatten ausschließlich integrationspolitische Zielsetzungen. Insoweit hat es keine einseitige, parteiische oder unausgewogene Förderung von Bildungsangeboten gegeben. Eine in diesem Zusammenhang möglicherweise bestehende indirekte Einflussnahme ist nicht vom Grundsatz der politischen Neutralität umfasst."

- 648 In der vom SMS dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie hat das SMS eine entsprechende Passage aufgenommen, welche vom SRH begrüßt wird.
- 649 Aus Sicht des SRH bleibt es jedoch derzeit bei einem Dissens bzgl. der vorgefundenen Fallbeispiele und der Prüfpraxis. Das SMS versteht den Begriff „politische Neutralität“ offenbar anders als der SRH und scheint verschiedene Sachverhalte zu vermischen. Folgender Aussage des SMS widerspricht der SRH: *„Dem Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt wird vielmehr vorgeworfen, sich lobend über geförderte Projekte und die politische Tätigkeit einiger Zuwendungsempfänger geäußert zu haben. Allgemeine Hinweise, dass bestimmte politische Anliegen unterstützt werden und Zuwendungsempfänger aufgefordert werden, sich auch zukünftig für politische Ziele (wie zum Beispiel Gesundheitsprävention oder die Verringerung des Analphabetismus) einzusetzen, stellen als solche noch keine Beeinflussung des Wettbewerbs der Parteien dar.“*¹⁰⁶ Der SRH hält es für notwendig, dass lobende Einschätzungen zu Förderprojekten zukünftige Förderentscheidungen nicht präjudizieren. Die oben unter Pkt. 18 aufgeführten Sachverhalte und Bewertungen legen die Kritikpunkte ausführlich und differenziert dar und entsprechen den Ausführungen der Prüfungsmittelteilung. Der SRH sieht die Notwendigkeit eines aktiven Schutzes dieses verfassungsrechtlichen Grundsatzes durch das SMS.

19 Strategische und konzeptionelle Grundlagen der Förderung

19.1 Fehlende Förderkonzeption und Programmsteuerung

- 650 Für die Förderrichtlinie mangelte es an einem fundierten fachlichen Konzept (Förderkonzeption bzw. Förderkonzept). Das Förderkonzept entsprach nicht den rechtlichen und sachlichen Vorgaben.
- 651 Das Förderkonzept ist die fachliche Grundlage der Förderung, welche vor allem für die Ziele der Förderung und die Auswahlentscheidung zwischen den Projekten zentral ist. Die Förderkonzeption beschreibt jedoch nicht nur die Ziele der Förderung, sondern setzt auf einer exakten Darlegung des Ist-Zustandes des Förderpolitikfeldes auf. Es sind Defizite und Hindernisse auf Basis empirischer Daten zu beschreiben. Dann ist der anzustrebende Sollzustand zu skizzieren und Ziele sind zu konkretisieren. Unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit sind auch Maßnahme- und Projektkategorien zu beschreiben. Weiterhin sind Fördersätze und andere zuwendungsrechtliche Bedingungen abzuleiten. Auch Regelungen für die Evaluation und Erfolgskontrolle auf Projekt- und Programmebene sind festzulegen.
- 652 Die Erstellung einer Förderkonzeption ist rechtlich verpflichtend und folgt aus verschiedenen Normen des Zuwendungs- und Haushaltsrechts:
- 653 Ausgangspunkt ist der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz. Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (Art. 94 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen, § 7 SäHO, § 34 Abs. 2 Satz 1 SäHO) ist von zentraler Bedeutung im Zuwendungsrecht. Der verfassungsrechtlich normierte Wirtschaftlichkeitsgrundsatz stellt eine Generalnorm des öffentlichen Haushaltshandelns dar, der sich daraus ableitet, dass eine dauerhafte Mittelknappheit bei parallel unbegrenztem Bedürfnis nach Nutzung knapper Güter vorherrscht.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Vermerk der Innenrevision vom 23. August 2023.

¹⁰⁷ Siehe Gröpl zu § 7 BHO (2. Auflage 2019).

654 In der Umsetzung verlangen der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und der Begriff „erhebliches staatliches Interesse“ nach §§ 23 und 44 SÄHO deshalb zuerst eine Definition, für welches fachpolitische Ziel Haushaltsmittel eingesetzt werden sollen. Dieses fachpolitische Ziel ist so konkret wie möglich auszuformulieren. Ziele prägen das Verwaltungshandeln auf allen Ebenen. Sie tragen insbesondere dazu bei, Planbarkeit, Steuerbarkeit und Messbarkeit der Aufgabenwahrnehmung zu verbessern und zu sichern. Die Verwaltung muss Ziele rechtzeitig und in ausreichender Qualität festlegen. Dadurch wird das Risiko möglichst gering gehalten, Ressourcen fehlzusteuern. Ziele müssen hinreichend bestimmt sein.

655 Eine Förderkonzeption kann und sollte dann auch im Vollzug eine inhaltliche Steuerungsfunktion bei der Auswahl der Projekte übernehmen. Das BVerwG hat im Jahr 2009 zur Auswahlentscheidung von Projektanträgen bei Haushaltsmittelknappheit festgestellt, dass eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über Art und Höhe der Förderung von einzelnen Trägern durch Prioritätensetzung anhand eines Förderkonzeptes hätte erfolgen sollen.¹⁰⁸

656 Auch der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es dem Subventionsgeber, ein inhaltliches Verteilprogramm vorab zu erstellen und alle Zuwendungsbewerber nach diesem Verteilprogramm gleich zu behandeln.

19.2 Kausalität zwischen Ziel und Maßnahmen

657 Förderziele sind inhaltlicher Natur. Ein Ziel ist somit ein in der Zukunft liegender angestrebter Zustand, der durch die Erfüllung von Aufgaben erreicht werden soll. Auf die Zuwendung bezogen ist das Ziel eine in der Zukunft eintretende Wirkung, die durch die Fördermaßnahmen erreicht werden soll.¹⁰⁹ Dabei sind Ziele und Maßnahmen eindeutig voneinander abzugrenzen. Die Schaffung eines Begegnungs- bzw. Beratungszentrums wäre z. B. die Maßnahme. Das dazugehörige Ziel ist die Erhöhung von sozialen Kontakten mit anderen Migranten bzw. Einheimischen oder die Verbesserung des Informationsniveaus der Migranten in einem bestimmten Thema (z. B. Gesundheit/ärztliche Versorgung). Der Sprachkurs wäre z. B. die Maßnahme; das Ziel ist die Verbesserung der Sprachfähigkeit auf ein bestimmtes Niveau.

658 Das SMS hat dagegen folgende Förderziele festgelegt:

- die Verringerung des Eigenmittelanteils der Antragsteller und
- der Abbau bürokratischer Hürden (z. B. durch „Verlängerung der Förderdauer“).

659 Als übergeordnetes Ziel wurde formuliert, den „Antragstellern den Zugang zur Förderung zu erleichtern“¹¹⁰.

660 Die formulierten Förderziele waren demnach keine fachlichen Förderziele, sondern es handelt sich vielmehr u. a. um Förderbedingungen der Zuwendungsempfänger oder um Maßnahmen, die jedoch nicht geeignet sind, das erhebliche staatliche Interesse fachlich zu konkretisieren. Die benannten Ziele waren auf verbesserte Förderbedingungen der Zuwendungsempfänger gerichtet. Faire Förderbedingungen sind wichtig, jedoch keine abschließenden fachlichen Ziele.

661 Ein Ziel der Richtlinie wäre – wie auf der Internetseite des SMS beschrieben – den Dialog zwischen Geflüchteten/Migranten und Einheimischen (dauerhaft) anzuregen: *„Im ersten Teil liegt der Fokus auf Projekten, die den Dialog und das Zusammenleben zwischen Zugewanderten und einheimischer Bevölkerung aufbauen beziehungsweise stärken.“*¹¹¹ Nach allgemeiner wissenschaftlicher Erkenntnis ist der soziale Kontakt zwischen Zugewanderten und Mehrheitsgesellschaft von hoher Bedeutung für eine gelungene Integration, vor allem für den Abbau von Vorurteilen.¹¹² Der Kontakt ist für beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft wichtig. Dieses Ziel hätte Schritt für Schritt konkretisiert und mit möglichen Maßnahmen und nachprüfbareren Kriterien unteretzt werden müssen.

¹⁰⁸ Urteil vom 17. Juli 2009 – BVerwG 5 C 25.08.

¹⁰⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Stand Mai 2019): Selbstlernheft „Erfolgskontrolle bei Zuwendungen“.

¹¹⁰ Vgl. Pkt. 3 des Förderkonzepts zur Änderung/Neuerlass der Richtlinie im Jahr 2017.

¹¹¹ https://www.willkommen.sachsen.de/IntM_Flyer.html (zuletzt geöffnet am 21. Mai 2021).

¹¹² Vgl. Esser, H. (2006). *Migration, Sprache und Integration*. (AKI-Forschungsbilanz, 4). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH FSF Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration -AKI-. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoa-113493> (zuletzt geöffnet am 16. August 2023).

Kausalität von Maßnahmen

662 Für den Erfolg im Sinne einer Zielerreichung ist es zentral, dass die Fördermaßnahmen kausal zum Ziel sind.¹¹³ Die Maßnahme muss also die positive Zielerreichung herbeiführen können. Bei verschiedenen Maßnahmeoptionen sollte die wirtschaftlichste bzw. die wirkungsvollste gewählt werden (vgl. auch § 90 Nr. 2 SÄHO). Eventuell sind Maßnahmen bzgl. ihrer Kausalität und Wirkung zu erproben. Ob eine Maßnahme zu einer positiven Zielerreichung führt, kann nur eingeschätzt werden, wenn die Ursachen des Defizits bzw. das Integrationshemmnis im Vorfeld konkret analysiert werden. Liegt es an der unzureichenden Sprache, fehlender Qualifikation, mangelnden Informationen, an Vorurteilen oder kulturellen Unterschieden? Erst auf Basis dieser Erkenntnisse können ein konkreter Handlungsbedarf abgeleitet und die Gestaltung einer Förderrichtlinie vorgenommen werden. Dies gelingt jedoch nur, wenn sich intensiv mit den Grundfragen „Was ist gelungene Integration und durch was wird sie herbeigeführt?“ auseinandergesetzt wird.

Folgerung 41

663 Es sind konkrete Förderziele einschließlich kausaler Maßnahmen festzulegen. Der fachliche Nutzen von Vorhaben- und Maßnahmeschwerpunkten ist im Vorfeld zu analysieren.

664 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass es sich bei der Ableitung kausaler Maßnahmen des SMS an den vom SRH zur Verfügung gestellten Hinweisen orientierte. Das SMS verweist im Übrigen auf das vorgelegte Förderkonzept.

665 Der SRH kann nicht erkennen, dass geeignete kausale Maßnahmen ermittelt wurden. Das neu vorgelegte Förderkonzept (Stand 20. Oktober 2023) erfüllt die Anforderung dazu nicht.

19.3 Ausgangspunkt: Empirische Daten und Ist-Analyse

666 Integration ist nicht nur eine vielschichtige und differenzierte Aufgabe, sie ist einer der zukunftsprägendsten Prozesse in einer Gesellschaft. Zuerst bedarf es deshalb einer Analyse der Ist-Situation. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund lag im Jahr 2022 in Sachsen bei 10,7 %¹¹⁴. Er hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Für die nächsten Jahre und Jahrzehnte ist nicht mit einem Rückgang des migrantischen Bevölkerungsanteils zu rechnen. Ebenso ist immer wieder mit Flüchtlingswellen zu rechnen. Die Zuwanderung von Flüchtlingen seit dem Jahr 2015 war neben der EU-Erweiterung ein wesentlicher Faktor für die Erhöhung des Anteils der ausländischen und migrantischen Bevölkerung.

667 Die besondere Herausforderung für die Unterstützung und Förderung von Integration ist, dass die Gruppe der Zugewanderten sehr heterogen ist. Herkunftsländer, Bildungs- und Qualifikationsniveau, Zuzugsmotive, Aufenthaltsstatus, Altersstruktur, Geschlechteranteil usw. sind sehr unterschiedlich und ändern sich teilweise innerhalb weniger Jahre.

668 Um Integration gezielt zu fördern und den Erfolg entsprechender Maßnahmen beurteilen zu können, müssen zum einen die heterogenen Integrationsbedarfe analysiert werden. Zum anderen muss auch ermittelt werden, auf welchem Stand die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu einem gegebenen Zeitpunkt ist und wie sie sich entwickelt.¹¹⁵ Für den Freistaat Sachsen stellen neben Statistiken des Statistischen Landesamtes derzeit vor allem 4 Publikationsreihen regelmäßig Daten zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern bereit: das Integrationsmonitoring der Länder¹¹⁶, die Jahresberichte des Sächsischen Ausländerbeauftragten¹¹⁷, der Kennzahlenbericht Integration des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz¹¹⁸ sowie die repräsentative Migrantenbefragung der Stadt Leipzig¹¹⁹. Weiterhin gibt es nutzbare Ergebnisse der

¹¹³ Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Stand Mai 2019): Selbstlernheft „Erfolgskontrolle bei Zuwendungen“.

¹¹⁴ Eigene Berechnung mittels Daten des Statistischen Bundesamtes, Bevölkerung in Privathaushalten 2022 nach Migrationshintergrund: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-laender.html> (zuletzt geöffnet am 11. Mai 2023).

¹¹⁵ Vgl. Integration in Sachsen. Sonderauswertung aus dem Integrationsbarometer 2018, Seite 5.

¹¹⁶ Integrationsmonitoring der Länder, Berichte abrufbar unter <https://www.integrationsmonitoring-laender.de/>.

¹¹⁷ <https://sab.landtag.sachsen.de/de/service/jahresberichte/jahresberichte-19093.cshml> (zuletzt geöffnet am 11. April 2022).

¹¹⁸ SMS: Kennzahlenbericht Integration Sachsen 4. Quartal 2017 (Stand: 15. März 2018). https://www.willkommen.sachsen.de/download/Kennzahlenbericht_Integration_Sachsen.pdf (zuletzt geöffnet am 10. Juni 2021).

¹¹⁹ Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen: Migrantenbefragung 2016 Ergebnisbericht. https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_Dez1_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Stadtforschung/Migrantenbefragung_2016.pdf (zuletzt geöffnet am 10. Juni 2021); Migrantenbefragung 2020 Ergebnisbericht. https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_Dez1_Allgemeine_Verwaltung/18_Ref_Migration_und_Integration/Statistik/Migrantenbefragung_Leipzig/Migrantenbefragung_2020_Ergebnisbericht.pdf (zuletzt geöffnet am 20. Juli 2023).

jahrzehntelangen nationalen und internationalen Migrationsforschung. Hiernach kommt der Bildung die zentrale Bedeutung für den Integrationsprozess zu. Bildung und Sprache bestimmen nicht nur die Chancen auf dem Arbeitsmarkt, sondern sie haben darüber hinaus entscheidenden Einfluss auf die gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten.¹²⁰

- 669 Verlässliche und valide empirische Daten müssen zwingender Bestandteil sowie sachlicher Ausgangspunkt einer Förderkonzeption sein. Das Förderkonzept des SMS nimmt derzeit keinen Bezug zu empirischen Daten. Auch wenn noch nicht alle Fragestellungen und Dimensionen zum Integrationsprozess der nach Sachsen Zugewanderten empirisch untersetzt sind, geben diese Publikationsreihen eine erste Orientierung sowie eine Basis für integrationspolitische Maßnahmen in Sachsen.

Folgerung 42

- 670 Empirische Daten und methodisch fundierte Analysen sollten bei der Erstellung einer Förderkonzeption berücksichtigt werden.

- 671 In seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 führt das SMS aus, dass „die vorgelegte Förderkonzeption [...] empirische Daten und methodisch fundierten Analysen [berücksichtigt]. Allerdings ist die globale weltpolitische Lage einer zunehmenden Dynamik unterworfen, was eine tagesaktuelle Aktualisierung von methodischen Analysen erschwert.“

- 672 Die durch das SMS vorgelegte Förderkonzeption (Stand 14. September 2023) erfüllt aus Sicht des SRH die Anforderung nicht.

19.4 Identifikation konkreter Handlungs- und Integrationsbedarfe dringend notwendig

- 673 Im Förderkonzept sollte konkret beantwortet werden, welche Gruppen von Flüchtlingen und Migranten der besonderen Unterstützung bedürfen und welcher Art der Unterstützung. Zum Beispiel haben aktuelle Studien und Untersuchungen ergeben, dass zugewanderte Frauen mit Kindern weniger integriert sind und dass der Besuch von Kindertageseinrichtungen sowohl für die Kinder als auch für die Mütter/Eltern eine hohe Integrationswirkung entfalten. Zahlen für Sachsen zeigen hier möglichen Handlungsbedarf.¹²¹ Das DIW Berlin hat aktuell (Wochenbericht 2023/19) festgestellt, dass die Mehrheit der seit 2015 geflüchteten Frauen nicht erwerbstätig ist. Inwieweit das auch auf Sachsen zutrifft, wäre eine zentrale Frage, um z. B. passgenaue Integrationsangebote zu entwickeln. Genau solche vertieften Analysen fehlten oder wurden nicht herangezogen.

- 674 Weiterhin ist die Frage zu beantworten, welche thematischen Schwerpunkte notwendig sind und gefördert werden sollten: Sind Begegnungscafés notwendig? Welche Beratungsangebote zu welchen Themen sind wichtig und integrationsfördernd? Wie genau können Vorurteile abgebaut werden? Wo und wie bedarf es einer kulturellen Öffnung?

- 675 Die Analyse von Bedarfen ist zentral, um wirkungsvoll und wirtschaftlich angemessen fördern zu können. Für jeden Fördergegenstand und für jede Vorhabenskategorie sollte eine Bedarfsanalyse erstellt werden. Zur Bedarfsanalyse gehören auch die Fragen, welche Angebote von welchen Stellen aktuell bereits existieren, welche Angebote sind dauerhaft notwendig und welche sind bedarfsspezifisch anzupassen, wie ist die regionale Verteilung, wie unterscheiden sich die Rahmenbedingungen, Zielgruppen und Maßnahmentypen für den ländlichen Raum und für Ballungszentren?

¹²⁰ Vgl. 5. Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder (Bericht 2019), Seite 43, <https://www.integrationsmonitoring-laender.de/>, sowie auch Esser, H. (2006). *Migration, Sprache und Integration*. (AKI-Forschungsbilanz, 4). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH FSP Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration -AKI-. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaar-113493> (zuletzt geöffnet am 8. Juni 2021).

¹²¹ Fünfter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder Bericht 2019 (Berichtsjahre 2015 bis 2017), Seite 43ff. Die Information der Stadt Leipzig „Migrantinnen und Migranten in Leipzig 2020“ enthält ebenso Vergleiche zu Besuchsquoten in Kindertageseinrichtungen.

- 676 Im Vorfeld bzw. zur Weiterführung der hiesigen Förderung ist auch die Frage der grundlegenden Strukturen zu klären, z. B. ob es regionale Integrationszentren geben sollte, nach dem Konzept „alles aus einer Hand“, die eine Vielzahl von Maßnahmen anbieten. Hier bedarf es einer Strukturentscheidung, die folgende weitere Punkte umfassen sollte:
- Klare Abgrenzung zu Aufgaben und Vorhaben der Kommunen und des Bundes¹²²: Bezüglich Bundesaufgaben sind z. B. die Zulässigkeit und der Inhalt von Asylverfahrensberatung zu prüfen.
 - Die Zusammenarbeit und Aufgaben von öffentlichen und freien Trägern ist zu klären.
 - Integrationsarbeit ist grundsätzlich nur aus einer Richtlinie zu fördern: Klare inhaltliche Abgrenzungen zu anderen Richtlinien fehlen, vor allem zur RL WOS, RL Soziale Betreuung Flüchtlinge sowie zu den Richtlinien des Bundes.
- 677 Da es sich in Teilen um staatliche Aufgaben handelt, ist zu prüfen, durch wen und in welcher Form die Aufgabe und ihre Vielzahl an Teilaufgaben erledigt werden soll. Dabei kommt zum einen die Eigenerledigung (durch Freistaat oder Kommunen) oder die Fremderledigung durch Dritte in Betracht.

Folgerung 43

- 678 Nur auf Basis konkret ermittelter Handlungsbedarfe können Ziel und Maßnahmen fachlich fundiert definiert werden. Das SMS hat kausale Maßnahmen und Ziele detailliert zu beschreiben, welche dann Basis für eine Steuerung des nach §§ 23 und 44 SÄHO erheblichen staatlichen Interesses sind.
- 679 Die durch das SMS vorgelegte Förderkonzeption (Stand 20. Oktober 2023) und die vom SMS dem Kabinett vorgelegte und am 14. November 2023 beschlossene Richtlinie erfüllen aus Sicht des SRH nicht die Anforderungen. Konkret ermittelte Handlungsbedarfe werden nicht dargelegt.

19.5 Förderrichtlinie: Inhaltlich unbestimmt und Zustandekommen intransparent

19.5.1 Rechtlicher Rahmen und Sinn und Zweck einer Förderrichtlinie

- 680 Der Regierung kommt im Bereich der Zuwendungen ein „Programmermessen“ zu. Dieses Programmermessen wird mittels einer Förderkonzeption in eine Förderrichtlinie umgesetzt. Förderrichtlinien sind die Grundlage für die Antragstellung und Prüfung der Förderanträge. Förderrichtlinien ergänzen und modifizieren die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 SÄHO. Sie haben vor allem die Funktion, o. a. Gleichheitsgrundsätze sicherzustellen, Transparenz zu schaffen und einen konkreten Prüfmaßstab sicherzustellen.¹²³ Sie richten sich vornehmlich an die Bewilligungsstelle; erhalten insoweit dann eine Doppelfunktion und wirken nach außen, soweit sie Bestandteil des Zuwendungsbescheides werden.
- 681 Zentral ist, dass alle entscheidungsrelevanten Maßstäbe „vorab“ in der Regel durch die fachlich einschlägige Richtlinie vorzugeben sind. Sollen die notwendige Nachvollziehbarkeit und Rationalität des Verfahrens von Beginn an gewährleistet sein, kann die über den Gleichheitssatz bindende Verwaltungspraxis nicht anhand einer Kette von aufeinanderfolgenden Einzelfallentscheidungen „nach und nach“ entwickelt werden. Sie muss von Anfang an feststehen.¹²⁴
- 682 Förderrichtlinien sind binnenrechtsrelevante Verwaltungsvorschriften und führen zu einer Selbstbindung der Verwaltung bei der Ermessensausübung und entfalten damit indirekt Außenwirksamkeit. Soweit die Förderrichtlinie noch Raum hierfür lässt, kann die Bewilligungsbehörde ergänzend von ihrem Ermessen Gebrauch machen.
- 683 Weicht die gelebte Bewilligungspraxis von der Förderrichtlinie ab, so ist die angewandte Praxis neuer Maßstab und aus Gründen der Gleichbehandlung anzuwenden.

¹²² Darauf hat der Sächsische Landkreistag im Rahmen der Anhörung zur Richtlinienänderung 2017 dringend hingewiesen.

¹²³ Vgl. Gröpl zu § 44 BHO, 2. Auflage 2019, Seite 448, Rn. 19.

¹²⁴ Siehe Platter, J. (2017). Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger: Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts. (Wahlperiode Brandenburg, 6/27). Siehe auch Füller/Wolfrum (in SächsVBl. 2012, Seite 197 ff.): Rechtliche Maßstäbe für die Fördermittelvergabe und den gerichtlichen Rechtsschutz in der Praxis.

19.5.2 Ausgestaltung der RL Integrative Maßnahmen

684 Die RL Integrative Maßnahmen hatte bzw. hat einen unbestimmten Charakter und bietet für zentrale Punkte im Bewilligungsverfahren kaum konkrete Maßstäbe. Zu unbestimmt waren in den bisherigen Fassungen der Richtlinie beispielhaft folgende Bestandteile:

Förderzweck

685 Wie bereits unter Pkt. 7.2 beschrieben, formulierte die RL Integrative Maßnahmen keine konkreten Ziele und Förderzwecke. Damit war grundsätzlich nahezu jedes Projekt, welches auch nur geringe Berührungspunkte mit dem Thema Migration und Integration hatte, der Richtlinie zuordenbar.

Fördergegenstände

686 Die 8 Fördergegenstände waren nicht voneinander abgegrenzt und zu unbestimmt. Vor allem die Fördergegenstände „Maßnahmen zur Verbesserung der Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund“, „Maßnahmen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt von Personen mit und ohne Migrationshintergrund fördern“ sowie „Information, Beratung und Unterstützung von Personen mit Migrationshintergrund, insbesondere von Asylsuchenden und Flüchtlingen“ sind sachlich nicht eindeutig trennbar. Infolgedessen können Maßnahmen (Förderprojekte) nicht eindeutig den Fördergegenständen zugeordnet werden.

687 Der SRH hält im Bereich der Fördergegenstände und inhaltlichen Ausrichtung der Richtlinie eine deutliche Verengung zur Erhöhung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit für zwingend. Fördergegenstände sind klar voneinander zu trennen und präzise auszugestalten.

Zuwendungsvoraussetzungen

688 Die Zuwendungsvoraussetzung „Interkulturelle Kompetenzen, Sprachkompetenzen des Personals sowie Referenzen aus vergleichbaren Maßnahmen“ wurden nicht weiter erläutert, aber als entscheidungserhebliche Kriterien hervorgehoben. Ebenso sollen „regionale Kooperationspartner wie Kommunale Ausländer- und Integrationsbeauftragte, regionale Netzwerke im Integrationsbereich“ in die Umsetzung eingebunden werden. Auch hierzu gab es keine weiteren Ausführungen.

Art, Höhe und Umfang der Zuwendung

689 Unklar war ebenso die Definition bzw. Untersetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben. Nicht verständlich ist zudem die Formulierung „besonderes staatliches Interesse“ als Voraussetzung für eine Förderung von über 90 %. Gemäß §§ 23 und 44 SÄHO muss für jede Zuwendung – unabhängig von der Förderhöhe – ein „erhebliches staatliches Interesse“ vorliegen.

690 Des Weiteren fehlten in der Richtlinie Maßstäbe, um die eröffnete Möglichkeit, in begründeten Einzelfällen eine Förderung bis zu 95 % oder bis zu 100 % zuzulassen, einheitlich zu vollziehen.

Netzwerke/Kooperationen

691 Laut Richtlinie sollten regionale Kooperationspartner wie Kommunale Ausländer- und Integrationsbeauftragte und regionale Netzwerke im Integrationsbereich in die Umsetzung eingebunden werden. Es blieb offen, was unter regionalen Netzwerken im Integrationsbereich verstanden wird und wer diese definiert.

692 Werden die Richtlinien des Bundes oder auch anderer Länder betrachtet, sind diese deutlich konkreter und zielgerichteter. In der inhaltlich vergleichbaren Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern¹²⁵ des Bundes sind umfassendere und konkretere Festlegungen getroffen worden:

¹²⁵ GMBL 2017, Seite 151 ff. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/133340/4aa2ae0b58505acb433225fd5893cbf6/foerderrichtlinie-integration-data.pdf> (zuletzt geöffnet am 6. April 2021).

693 Es wird die Zielgruppe eingegrenzt und Projektbereiche werden konkretisiert bzw. ausgeschlossen. Im Rahmen von Ausschreibungen/Aufrufen werden dann weitere inhaltliche Schwerpunkte festgelegt. Darüber hinaus werden Kriterien zur Projektauswahl benannt und die Notwendigkeit von Indikatoren aufgeführt. Der Begriff „Netzwerk“ wird näher ausgeführt und eingegrenzt sowie die zuwendungsfähigen Sachausgaben benannt. Ergänzend gibt es zur Richtlinie des Bundes einen 11-seitigen „Leitfaden für die Beantragung, Durchführung und Abrechnung eines gemeinwesenorientierten Integrationsprojektes“¹²⁶, der weitere konkrete Informationen z. B. zu den Antragsunterlagen, zum Förderausschluss, zum Mindestumfang von Personalstellen, zu Honoraren von Dozenten und Referenten, zu Mietausgaben und zum Verwendungsnachweis enthält. Bei der Richtlinie des Bundes zur Migrationsberatung wird ein IT-System zur Dokumentation von Beratungsgesprächen vorgegeben.¹²⁷

694 Solche minimalen Regelungen fehlten für die RL Integrative Maßnahmen. Für einzelne wenige Fragestellungen existierten zwar interne Erlasse, welche jedoch das Regelungsdefizit nicht kompensierten. Konkrete Regelungen in einer Richtlinie oder in Hinweisblättern würden sicherstellen, dass das Bewilligungsverfahren zügig, effizient, transparent und zielgerichtet vollzogen werden kann. Darüber hinaus stellen einheitliche und konkrete Regelungen die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sowie des Vertrauensschutzes sicher.

Folgerung 44

695 Die Förderrichtlinie ist umfassend zu überarbeiten und zu präzisieren. Öffentlich verfügbare Hinweisblätter zur Antragstellung sind zu erstellen. Zu präzisieren sind vor allem die Förderziele, Förderzwecke, Fördergegenstände, Vorhabenkategorien sowie alle Bestandteile der zuwendungsfähigen Ausgaben.

696 Die vom SMS dem Kabinett vorgelegte und am 14. November 2023 beschlossene Richtlinie zeigt aus Sicht des SRH bzgl. der geforderten Präzisierung keine wesentliche Verbesserung. Förderziele, Förderzwecke und Fördergegenstände sind nicht ausreichend konkret.

19.5.3 Änderungen der RL Integrative Maßnahmen

697 Seit der Erstveröffentlichung der Richtlinie im Oktober 2015 wurden verschiedene Änderungen bzw. ein Neuerlass vorgenommen. Für den Teil 1 der Richtlinie war der Neuerlass vom 20. Juni 2017 mit folgenden Änderungen relevant:

- Eine Förderung von über 90 % im Einzelfall wurde zugelassen.
- Das Erfordernis der Gemeinnützigkeit des Zuwendungsempfängers entfällt.
- Der Eigenanteil kann z. T. durch unbare Eigenleistungen erbracht werden.
- Es wurde ein zusätzlicher Fördergegenstand – Maßnahmen zur Errichtung und Unterstützung eines sächsischen Landesnetzwerkes demokratischer und integrationsfördernder Migrantenselbstorganisationen – eingeführt.
- Überjährige Bewilligungen bis max. 3 Jahre wurden zugelassen.

698 Aus den dem SRH vorgelegten Unterlagen (z. B. Kabinettsvorlagen, Förderkonzepte) sind keine ausreichend fundierten Begründungen für die o. a. Änderungen zu entnehmen. Das SMS konnte nicht belegen, auf welchen Daten, Gutachten und Gesichtspunkten seine strategischen Förderentscheidungen beruhten. Es führte dazu gegenüber dem SRH aus, dass den „vorliegenden Kabinettsvorlagen stets zahlreiche interne Diskussionen zur Entscheidungsfindung im damaligen Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration vorausgegangen sind. Erst nach abgeschlossener Diskussion unter Einbeziehung der Ministerin sowie dem damaligen Leiter des Geschäftsbereichs wurden abgestimmte Kabinettsvorlagen erstellt. Daher existieren keine darüberhinausgehenden internen Entscheidungsgrundlagen.“

¹²⁶ BAMF: Leitfaden für die Beantragung, Durchführung und Abrechnung eines gemeinwesenorientierten Integrationsprojektes (gwo-Projekt) (Stand: April 2020). https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Integrationsprojekte/GEW/gew-projekte_gwo07_leitfaden-beantragung-maerz-20.pdf;jsessionid=12A01150061790044954926C2DECA919.internet561?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt geöffnet am 6. April 2021).

¹²⁷ <https://www.medicomp.de/kibnet-statistische-daten-beratungsstellen/kibnet-produktinformationen-statistik-online/kibnet-mbe/> (zuletzt geöffnet am 18. Juni 2021).

- 699 Die §§ 23 und 44 SÄHO fordern jedoch konkrete Darlegungs- und Begründungspflichten. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Änderungen überwiegend finanzielle Verbesserungen für die Zuwendungsempfänger darstellten, erfordern der verfassungsrechtlich normierte Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und das Subsidiaritätsprinzip eine dezidierte Begründung. Die Hinweise der SAB im Rahmen der Richtlinienanhörung, dass sich bei einem Fördersatz von 100 % weitere Mitnahmeeffekte einstellen werden und es keinen Anreiz zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Verhalten gibt, wurden ignoriert. Identische Kritik hat der Sächsische Städte- und Gemeindetag vorgebracht. Vermerke, die die Erwägungen hierfür offenlegen, konnte das SMS nicht vorlegen.
- 700 Vor dem Hintergrund, dass sich die Änderungen überwiegend auf Verfahrenserleichterungen und günstigere finanzielle Zuwendungsbedingungen für die Zuwendungsempfänger konzentrierten, erscheint bedenklich, dass das Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren, an welchem auch Zuwendungsempfänger beteiligt wurden, bzgl. seiner Ergebnisse nicht transparent und nachvollziehbar war. Das SMS führte aus, dass *„zahlreiche Netzwerkveranstaltungen statt[finden], welche offen für alle sind und wahrscheinlich auch potentielle Projektträger der RL Integrative Maßnahmen anwesend waren. Kurzvorstellungen der RL Integrative Maßnahmen fanden in einzelnen Veranstaltungen statt.“* Die Einladungen hierzu erfolgten unterschiedlich, z. B. durch den Newsletter der Ministerin oder Einladungen an „alle“ Projektträger per E-Mail. Eine verwaltungsinterne Dokumentation der Ergebnisse erfolgte jedoch nicht. Auf Nachfragen, zu welchen Ergebnissen und konkreten Änderungen diese Anhörungen und Veranstaltungen geführt haben, hat das SMS ohne nähere Angaben ausweichend geantwortet und lediglich mitgeteilt, dass diese eingearbeitet wurden: *„Die richtlinienbezogenen Rückmeldungen aus den Veranstaltungen haben in die Überlegungen hinsichtlich der anstehenden Richtliniennovellierung Eingang gefunden.“*
- 701 Der SRH hält die vorgefundene Intransparenz auch angesichts der Nähe zwischen Richtlinienersteller und einem Teil der Zuwendungsempfänger (siehe dazu u. a. Pkt. 8,14, 21.2, 21.4) für bedenklich und fordert, dass alle entscheidungserheblichen Vorgänge zu dokumentieren sind, um eine sachliche und rechtliche Nachprüfbarkeit von Verwaltungshandeln zu ermöglichen und möglichen Vorwürfen von Interessenkonflikten entgegenzutreten zu können.
- 702 Trotz der verschiedenen Änderungsrichtlinien hat es das SMS unterlassen, die Richtlinie zu konkretisieren und den Fördervollzug effizienter und effektiver zu gestalten.
- Folgerung 45**
- 703 **Erhebliche ermessensleitende Korrekturen sind nicht mittels Erlassen und Absprachen vorzunehmen, sondern durch Richtlinienänderungen.**
- 704 **Beteiligungsprozesse wie Anhörungen und Gespräche zur Richtlinie bzw. zu deren Änderungen sind öffentlich zugänglich zu machen und nachvollziehbar zu dokumentieren.**
- 705 Das SMS hat in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 zugesagt, dass *„Beteiligungsprozesse wie Anhörungen und Gespräche zur Richtlinie bzw. zu deren Änderungen unter Gewährleistung der öffentlichen Zugänglichkeit und nachvollziehbaren Dokumentation durchgeführt“* werden.
- 706 Der SRH begrüßt diese Ankündigung.
- 707 *„Im Fall erheblicher ermessensleitender Korrekturen beabsichtigt das SMS [...] die Korrektur mittels Richtlinienänderungen. Zudem soll, sofern die novellierte Richtlinie in Kraft gesetzt wird, mittels eines Gesamterlasses zu Dokumentationsgründen gearbeitet werden. Das Grundsatzreferat hat mit Schreiben vom 20.04.2023 für das SMS Ausnahmen und Abweichungen von Förderrichtlinien im Fördervollzug (Stand: 1. Mai 2023) verbindlich für alle Mitarbeiter des Hauses geregelt.“*
- 708 Aus Sicht des SRH widersprechen diese Ankündigungen der vom SMS dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie. Die Richtlinie bleibt unbestimmt und nahezu inhaltsleer und delegiert weitere Konkretisierungen auf sogenannte Förderbekanntmachungen, Leitlinien, Erlasse u. ä., d. h. Konkretisierungen sollen auch in Zukunft außerhalb der Richtlinie erfolgen

20 Evaluierung: Vergabeverfahren zum Gutachten „Wirkungsanalyse“

709 Der SRH konnte nicht feststellen, dass sich das SMS mit dem Erfolg und der Wirkung der Projekte und des Programmes konkret auseinandergesetzt hat. Das zur Programmevaluation beauftragte Gutachten war – wie nachfolgend aufgeführt – nicht nutzbar.

20.1 Unklare Ausschreibung sowie fehlerhafte Bewertung der Kriterien

710 Anfang 2017 eröffnete das SMS ein öffentliches Ausschreibungsverfahren zur Auftragsvergabe *„Wirkungscontrolling der Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes der Richtlinie Integrative Maßnahmen vom 13. August 2015 (Evaluierung)“*. Ausweislich der Ausschreibung war auf der Grundlage eines geeigneten Wirkungsmodells eine Erfolgskontrolle der geförderten Maßnahmen und der Förderprozesse durchzuführen. Dem Grunde nach wurde damit dem potentiellen Auftragnehmer das aufgegeben, was das SMS bereits beim Erstellen des Förderkonzepts hätte leisten müssen.

711 Nach § 7 Abs. 1 VOL/A ist bei der Vergabe die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, so dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind. Die Leistungsbeschreibung traf keine konkreten Festlegungen zu den Zielgruppen sowie zu den Outputindikatoren und enthielt schwer objektivierbare Begrifflichkeiten. Vorgaben, welche Daten konkret erhoben werden sollten, fehlten, so dass miteinander vergleichbare Angebote auf dieser Grundlage nicht zu erwarten waren.¹²⁸ Die Vergabe des Wirkungscontrollings ohne vorherigen Evaluierungsplan und die Festlegung von Zielindikatoren durch das SMS machen eine zielgerichtete Auswertung von Zahlen aus Sicht des SRH unmöglich.

712 Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b) VOL/A sind in den Vergabeunterlagen auch die Zuschlagskriterien bekannt zu machen. Das SMS fügte der Ausschreibung einen durch die Bieter auszufüllenden Kriterienkatalog mit 6 Hauptkriterien bei. Allerdings waren die Kriterien wenig zielgerichtet im Hinblick auf die Aufgabenstellung formuliert, so dass Abgrenzungen schwierig vorzunehmen waren und es zu Doppelungen kam.

713 Vier Bieter reichten ein Angebot ein. Im Ergebnis der Bewertung und Gewichtung erreichte das Angebot 1 eine Preis-Leistungs-Kennzahl von 3,4 und wurde durch das Fachreferat für den Zuschlag empfohlen. Das Angebot 2 lag mit einer Kennzahl von 3,3 auf dem 2. Rang.

714 Der SRH hat Fehler bei den Bewertungen zu Ungunsten des Angebotes des Bieters 2 festgestellt. Die Fehler bezogen sich auf die Kriterien „Erfahrung und Kontakte/Kooperationen in diesem Bereich“ und das Kriterium „zeitliche Umsetzung“. Die Bewertung der beiden Bieter bei diesen beiden Kriterien waren nicht nachvollziehbar und offensichtlich fehlerhaft. Die fehlerhafte Bewertung wirkte sich direkt auf die Vergabeentscheidung aus, so dass im Ergebnis nicht das geeignetste Angebot den Zuschlag erhielt.

20.2 Zweifel an einem chancengleichen Ausschreibungsverfahren: Bevorzugung nicht ausgeschlossen

715 Aus den dem SRH zur Prüfung überlassenen Unterlagen ergeben sich Hinweise, dass die Auftragsvergabe an den Bieter 1 bereits vor der öffentlichen Ausschreibung in Erwägung gezogen worden sein könnte. Mit einer E-Mail und einem gleichlautenden Schreiben wandte sich der Bieter 1 unter Verweis auf ein mit ihm geführtes Telefonat an das SMWA und stellte einen Projektvorschlag *„Austausch- und Lernprozess zu den Erfahrungswerten der Flüchtlingsthematik, insbesondere mit Schwerpunkt Integration in Beschäftigung oder Ausbildung“* vor. In der Folge wurde ein Kontakt zum Leiter der Stabsstelle Demokratieförderung im Geschäftsbereich SMGI des SMS hergestellt. Acht Monate nach dem o. a. ersten Kontakt stellte der Bieter 1 im Rahmen eines Workshops zur Begleitforschung zur Flüchtlingsthematik seine Ideen vor und bot Unterstützung bei der Entwicklung von Integrationskonzepten und -maßnahmen an. Rund einen Monat nach der Vorstellung des Konzeptes informierte das SMS den Bieter 1, dass das sächsische Kabinett das SMS/Geschäftsbereich SMGI mit der Erarbeitung eines Konzeptes für ein Wirkungscontrolling der RL Integrative Maßnahmen (Monitoring) beauftragt habe und dass auf Grundlage des Monitorings eine Evaluierung der RL Integrative Maßnahmen vorzunehmen sei. Weiter teilte das SMS mit: *„Auf dieser Grundlage würden wir gerne das bereits geführte Gespräch im Juni in unserem Hause [...] fortsetzen“*. Einen weiteren Monat später präsentierte der Bieter 1 in einem daraufhin vereinbarten Gesprächstermin einen Diskussionsleitfaden Wirkungscontrolling – Richtlinie Integrative Maßnahmen. Im Rahmen der

¹²⁸ Die Unbestimmtheit der Leistungsbeschreibung führte zu umfangreichen Rückfragen mehrerer Bieterinteressenten; 4 Interessenten stellten insgesamt 25 Fragen, die sich teilweise inhaltlich überschneiden (vgl. Vergabeakte des SMS).

Besprechung wurde bereits ein grobes Konzept zum Wirkungscontrolling vorgestellt. Etwa 2 Monate später übersandte das Fachreferat Stabsstelle Demokratieförderung erstmals den Entwurf einer Ausschreibung dem für Beschaffungen/Ausschreibungen zuständigen Referat. Die öffentliche Ausschreibung erfolgte dann nach 3 weiteren Monaten.

- 716 Gemäß § 6 Abs. 6 VOL/A hat der Auftraggeber für den Fall, dass ein Bieter oder Bewerber vor Einleitung des Vergabeverfahrens den Auftraggeber beraten oder sonst unterstützt hat, sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme des Bieters oder Bewerbers nicht verfälscht wird. Der Bieter 1 hatte bereits lange vor Veröffentlichung der Ausschreibung Kenntnis von der anstehenden Auftragsvergabe. Aufgrund des Kontakts mit dem Geschäftsbereich SMS und mehrerer stattgefundenen Gesprächsrunden zur Thematik des später ausgeschriebenen Auftrages, bestand ein erheblicher Vorteil gegenüber den anderen Bietern. Den übrigen Bietern blieb die Möglichkeit, sich bei dem Auftraggeber persönlich vorzustellen und ihr Konzept zu präsentieren, verwehrt. Die vorangegangenen Gespräche des Auftraggebers mit dem Bieter 1 wurden gegenüber den übrigen Bietern nicht bekanntgegeben, so dass gegen den Grundsatz eines transparenten Vergabeverfahrens im Sinne des § 2 Abs. 1 VOL/A verstoßen wurde. Zudem wurde die Chancengleichheit des Bieterwettbewerbes im Sinne des § 6 Abs. 6 VOL/A durch den Auftraggeber nicht gewährleistet.
- 717 Im Ergebnis hat nicht das wirtschaftlichste und fachlich geeignetste Angebot den Zuschlag zur Erstellung des Gutachtens erhalten.

Folgerung 46

- 718 **Das SMS hat sich bei der Auftragsvergabe streng an die vergaberechtlichen Regelungen zu halten.**
- 719 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Referate und Abteilungen *„durch die zentrale Vergabestelle angehalten werden, sich an die geltenden Verfahrens- und Zeichnungsregelungen für Vergabeverfahren im SMS zu halten. Die 4. Wertungsstufe obliegt dem zuständigen Fachreferat und wird im Mehraugenprinzip durchgeführt. Ein korrekatives Einschreiten der Vergabestelle des SMS ist weiterhin nicht vorgesehen. Die Kontrolle beschränkt sich auf die formellen Anforderungen, greift aber nicht in die fachliche / inhaltliche Bewertung und die Autonomie der Fachreferate ein.“*
- 720 Der SRH nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Der SRH sieht die Vermeidung solcher Fehler nur durch eine ausreichende Fachlichkeit im Fachreferat sichergestellt. Diese bleibt weiterhin unklar.

20.3 Ergebnisse des Gutachtens „Wirkungsanalyse“: Fachlich ungeeignet

- 721 Die im Bericht gewählten Erhebungszielgruppen waren ungeeignet, eine fundierte Wirkung des Förderprogrammes festzustellen, denn das Gutachten nahm nicht etwa als Zielgruppe die zu integrierende Gruppe in den Blick, sondern die durchführenden Träger. Diese wurden in Interviews befragt, wie sie die Wirkung der Förderrichtlinie und ihrer eigenen Projekte einschätzen. Dieses Vorgehen führt zu einer Selbstbestätigung und Fehlschlüssen, jedoch nicht zu einer kritischen Analyse und neutralen Evaluation. Damit wurde im Ergebnis nicht etwa die Wirkung gemessen, sondern eine Selbsteinschätzung der Träger und Akteure erfragt sowie Erkenntnisse und „Wünsche“ zum Förderverfahren aus Sicht der Projektträger ermittelt. Dies stellt keine fundierte Wirkungsanalyse einer Förderrichtlinie dar, denn die Träger haben naturgemäß ein sehr hohes Eigeninteresse an der Fortführung ihrer Projekte und zwar unabhängig davon, ob die Projekte wirkungsvoll sind oder nicht.
- 722 Die im Bericht abgebildeten Grafiken und Datenanalysen haben wenig Aussagekraft. Die erstellte „Clusteranalyse“ basiert bspw. auf Selbstangaben der Projektträger, welchen Tätigkeitsschwerpunkten das jeweilige Projekt zuzuordnen ist. Die Tätigkeitsschwerpunkte waren jedoch schwer gegeneinander abgrenzbar, sodass auch die Zuordnungen zufällig sind. Es gab weder Zuordnungshinweise noch wurde die Zuordnung von der SAB und dem SMS überprüft. Der SRH hat im Verlauf seiner Projektanalysen auch die Zuordnungen überprüft und festgestellt, dass - obwohl ausweislich des Antragsformulars keine Mehrfachnennungen möglich waren - gleichwohl in einigen Fällen mehrere Förderschwerpunkte angekreuzt wurden.

723 Das Gutachten konnte aufgrund einer ungeeigneten Methodik sein Ziel nicht erreichen. Es wurde kein geeignetes Wirkungsmodell zur Erfolgskontrolle entwickelt. Das gefertigte Gutachten kann nicht als methodisch valide und fundierte Analyse eingestuft werden. Die Vergabe der Haushaltsmittel für einen solchen Bericht verstieß somit gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der SRH konnte auch nicht erkennen, dass sich das SMS anderweitig kritisch und fundiert mit der Evaluation der Förderung sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene beschäftigt hat.

Folgerung 47

724 Es ist eine methodisch fundierte Evaluation des Förderprogrammes vorzunehmen. Dazu bedarf es verschiedener Voraussetzungen im Vorfeld der Förderung, wie z. B. einer Definition von Zielen und Zwecken und einer Einteilung in vergleichbare Maßnahmen.

725 Das SMS teilte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mit, dass „im Nachgang der geplanten Novellierung der Richtlinie [...] eine Evaluation der Richtlinie vorgesehen [ist].“

726 Der SRH nimmt die Ankündigung zur Kenntnis, kann jedoch im Förderkonzept (Stand 20. Oktober 2023) keine geeigneten Grundlagen für eine Evaluation erkennen.

21 Vier Beispielprojekte aus den Top 20 der Zuwendungsempfänger

727 Der SRH hat die Top 20 der Zuwendungsempfänger ermittelt, welche in den Förderjahren 2016 bis 2019 aggregiert die höchsten Zuwendungen erhalten haben. Es handelt sich um rd. 41 % der in den Jahren 2016 bis 2019 erteilten Bewilligungssumme. Der SRH hat diverse Projekte dieser Zuwendungsempfänger vertieft geprüft.

728 Bei den Projekten der Top 20 Zuwendungsempfänger waren erhebliche Mängel sowohl im Verwaltungsverfahren als auch bzgl. der Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit der Projekte und bei der Prüfung der Angemessenheit der Ausgaben festzustellen. Dies ist umso schwerwiegender, da diese Projekte und Zuwendungsempfänger einen hohen Anteil des Gesamtvolumens der Förderrichtlinie erhalten haben. Der SRH hat nahezu alle Arten von Mängeln und Verstößen gegen das Zuwendungs-, Verwaltungs- und Haushaltsrecht im Bewilligungs- und Nachweisverfahren, aber auch bei der zweckentsprechenden Mittelverwendung festgestellt. Die im Sonderbericht unter den Pkt. 7 bis 18 bereits dargelegten Mängel spiegeln sich in den nachfolgenden 4 Fallbeispielen (A bis D) wider.

729 Die aktuelle Übersicht über die bewilligten Förderfälle für das Jahr 2023 zeigt, dass sich die Förderungen für einen Teil der Top 20 Zuwendungsempfänger weiter auf hohem und teilweise noch höherem Niveau verfestigt haben, ohne dass der SRH erkennen konnte, dass eine fundierte Prüfung der Inhalte und Ausgaben auf Zulässigkeit, Notwendigkeit und Angemessenheit vorgenommen wurde. Es zeigt sich darin weiter, wie sich eine unzulässige Förderung der Vorjahre in die Zukunft fortschreiben kann.

Folgerung 48

730 Die Projekte der bisherigen Top 20 Zuwendungsempfänger sind kritisch zu evaluieren, da diese die höchsten Fördervolumina erhalten haben.

731 Inwieweit das SMS eine kritische Evaluation vorgenommen hat, ist dem SRH nicht bekannt. Die dem SRH vorgelegten Dokumente, wie z. B. das aktualisierte Förderkonzept (Stand 20. Oktober 2023), lassen keine Evaluation erkennen.

21.1 Fallbeispiel A: Ungeordneter und zielloser Prüfprozess

732 Der SRH hat vertieft die 2 zeitlich aufeinanderfolgenden Projekte eines Trägers geprüft. Im Mittelpunkt beider Projekte stand die Beratung und Information von Flüchtlingen und Asylsuchenden. In den Beratungsstellen sollten Geflüchtete zu allen Bereichen des Asylverfahrens¹²⁹, der Asylbewerberleistungen, aber auch zum Thema Bildungs- und Arbeitsmarktzugang, Unterstützung im Alltag und Vermittlung zu anderen Beratungsstellen beraten werden. Weiterhin war die Vernetzung mit verschiedenen Beratungsstrukturen wichtiger Bestandteil. Die Beratungsstrukturen sollten über die großen Städte hinaus flächendeckend in Sachsen angeboten werden. Neben den Geflüchteten war die Zielgruppe die „Aufnahmegesellschaft, Haupt- und Ehrenamtliche im Bereich Flucht, Asyl und Migration, Multiplikatoren“. Das Projekt bestand grundsätzlich aus 4 Teilbereichen: Beratung, Vernetzung, Öffentlichkeitsarbeit, Schulungen/Hospitationen.

21.1.1 Erstes Projektjahr: Verfahren zur Antragsbewilligung

733 Mit dem Antrag für das 1. Projektjahr wurde eine Zuwendung von über 240 T€ beantragt. Es handelte sich dabei überwiegend um Personalausgaben sowie Sachausgaben. Innerhalb der Personalausgaben wurden auch Personalausgaben für 2 kooperierende Vereine angemeldet.

734 Der Projektantrag ließ bzgl. des Projektinhaltes viele Fragen offen. Es wurde nicht näher ausgeführt, wozu genau beraten und geschult werden soll und mit welchem Ziel. Auch die Ursachen und Notwendigkeiten für die Beratungen und deren regionaler Ausbreitung wurden aus Sicht des SRH zu allgemein beschrieben.

Fehlerhafte Auswahlentscheidung

735 Einen Monat nach Antragsingang entschieden die SAB und das SMS im Rahmen eines Jour-Fixe-Termins, dass „alle positiv votierten Anträge bis einschließlich 29 Punkten den VZMB erhalten sollen.“ Der Antrag des Trägers erhielt 30 Punkte. Mit 2 Punkten weniger hätte das Projekt abgelehnt werden müssen.

736 Die Bepunktung war aus Sicht des SRH in einigen Einzelkriterien zu hoch: Bei dem Kriterium „Projektcharakter“ gab es einen Punkt, obwohl es bei der Vielzahl der Projektteile Zweifel am Projektcharakter geben könnte. Andere ähnliche Projekte bekamen diesen Punkt nicht und wurden ganz abgelehnt. Die Höchstpunktzahl von 2 Punkten bei dem Kriterium „Problemursachen“ war sachlich nicht nachvollziehbar. Die Ursachen waren sehr allgemein beschrieben. Fundierte Daten und Begründungen fehlten. Weiterhin wurden formale Kriterien positiv bewertet, die nach Aktenlage zur Antragstellung noch nicht vorlagen, sondern erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt nachgereicht wurden. Bei anderen Projektbewertungen wurde auf den Zeitpunkt der Antragstellung abgestellt. Bei dem Kriterium „Relevanter Förderort“ erhielt der Träger durch das SMS die Höchstpunktzahl von 4 Punkten. Diese Bewertung ist nach den durch das SMS aufgestellten internen Grundsätzen für dieses Kriterium nicht korrekt. Es hätten danach 2 Punkte weniger sein müssen. Damit wäre der Antrag abzulehnen gewesen.

737 Etwa 3 Wochen nach bereits getroffener positiver Entscheidung wurde der Träger zur Anpassung seines Antrages hinsichtlich nicht förderfähiger Ausgaben/Themen bzgl. Arbeitsmarkt und Sprache, der Nachreichung von Stellenbeschreibungen, der Darlegung des Personalbedarfs sowie zu einer Konzeptanpassung aufgefordert. Eine weitere Woche später wurde dem Träger durch die SAB mitgeteilt, dass nach Abstimmung mit dem SMS das Projekt bis zur Höhe von 160 T€ gefördert werden kann.

Ungeprüfte Antragsinhalte

738 Über den Antrag wurde somit positiv entschieden, obwohl der Antrag nicht vollständig war und wesentliche Teile des Inhalts noch nicht prüfbar waren bzw. geprüft wurden. Entscheidungserhebliche Unterlagen fehlten. Es fehlte das aktualisierte Konzept einschließlich der Begründung zum Stellenbedarf. Der Träger bekam die Möglichkeit, seinen Antrag wesentlich nachzuarbeiten. Nicht alle Träger bekamen diese Möglichkeit. Die nachgeforderten Unterlagen hatten im vorliegenden Fall keine Entscheidungsrelevanz mehr.

739 Ungeprüft waren die relativ hohen Mietausgaben sowie die Ausgaben zur Öffentlichkeitsarbeit. Als notwendige Öffentlichkeitsarbeit wurde der Bedarf an antirassistischer Aufklärungsarbeit und Informationsbedarf wegen einer Vielzahl fremdenfeindlicher Ressentiments und Rechtsradikalismus in Sachsen gesehen. Angesichts dieser Angaben und auch bzgl. des gesamten Projektes hätte eine Abgrenzung zur Vereinsarbeit geprüft werden müssen. Dies erfolgte – entgegen der eigenen aufgestellten Prüfmaßstäbe – bei diesem Projektantrag nicht.

¹²⁹ Es handelt sich nach Aussagen des Vereins hierbei um keine rechtliche Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG.

740 Alle beantragten Projektteile gehörten zur Vereinsarbeit des Trägers und waren auch in der Vereinssatzung abgebildet. Das Projekt war so gefasst, dass es nahezu alle Vereinstätigkeiten abbildete und fast alle anfallenden Tätigkeiten und Ausgaben jederzeit abrechenbar waren. Das Projekt war – abgesehen von der regionalen Erweiterung – nicht erkennbar neu bzw. abgegrenzt und beinhaltete teilweise auch bisher angefallene Tätigkeiten des Vereins. Es wurden Tätigkeiten ausgelaufener Projekte teilweise neu zusammengestellt und in das neue Projekt integriert; bisher tätige Beschäftigte wurden über das neue Projekt weiter refinanziert.

Fehlende Prüfung des Projektinhaltes „Asylberatungen“

741 Der Schwerpunkt des Projektes war die Beratung und Information von Geflüchteten und Asylsuchenden. Die Angebote sollten die Bereiche Bildungs- und Arbeitsmarktzugang, Fragen zum Asylverfahren, die Unterstützung im Alltag zur selbstständigen und unabhängigen Lebensgestaltung und die Vermittlung in andere Beratungsstellen umfassen. Trotz der Ausführungen im Projektantrag wurde nicht abschließend klar, was genau beraten werden sollte. Dies hätte jedoch konkret geprüft werden müssen. Bezüglich der Beratungstätigkeiten hätte es z. B. genauer Ausführungen bzw. Vorgaben zu Anzahl und Inhalt der Beratungen bedurft. Auf Basis genauer Angaben im Antrag hätte im Rahmen der Förderfähigkeit geprüft werden müssen, ob die Beratungstätigkeiten überhaupt in die Aufgaben- und Finanzierungskompetenz des Freistaates fallen. Mindestens für den Bereich des Asylverfahrens im Sinne des Asylverfahrensgesetzes sieht der SRH die grundlegende Kompetenz auf Bundesebene. Asylverfahrensberatung ist in § 12a des Asylverfahrensgesetzes geregelt und ist grundsätzlich eine Bundesaufgabe. Die Zulässigkeit einer ergänzenden Asylverfahrensberatung durch die Länder wäre rechtlich zu prüfen gewesen. Das SMS hätte weiterhin die rechtliche Zulässigkeit von Asylberatungen im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) sowie die Zulässigkeit im haushälterischen Sinne nach § 6 SÄHO prüfen müssen. Das SMS hätte im Vorfeld zudem weiterhin grundsätzlich prüfen müssen, welcher Bedarf regional besteht. Nach fundierter Bedarfsermittlung wäre dann aus Gründen der Gleichbehandlung für alle potentiellen Klienten ein gleichwertiges Angebot sicherzustellen. Standards und Betreuungsquoten wären zu definieren und zu überprüfen. Es ist des Weiteren auch auszuschließen, dass der Träger Informationen aus den Einzelfallberatungen politisch und unausgewogen verwertet.

742 Das SMS hat sich dem Thema „Asylberatung“ grundsätzlich anzunehmen und verschiedene offene Grundsatzfragen (rechtliche Zulässigkeit, Qualität und Neutralität, Beratungsthemen, Beratungsschlüssel, Gleichbehandlung aller Geflüchteten usw.) zu klären. In den Folgejahren 2019 und 2020 waren die Beratungsgespräche mit 4.079 und 3.721 rückläufig. Dies wäre ebenso bei der künftigen Förderung zu beachten (gewesen).

743 Bezüglich der Beratungstätigkeiten hätte es z. B. genauer Ausführungen bzw. Vorgaben zu Anzahl und Inhalt der Beratungen bedurft.

Dokumentationsfehler

744 Die Fördervoten mit den einzelnen Rankingpunkten wurden laut Akte erst rd. 2 Monate nach der Grundentscheidung zur Förderung (Anfang Januar 2017) erstellt. Die in den Akten dokumentierten Daten bilden somit nicht den tatsächlichen Zeitpunkt der Entscheidung ab. Die nicht wahrheitsgetreue Abbildung der Entscheidungsfindung ist ein grober Dokumentationsfehler.

745 Der Träger hatte wie gefordert seinen Änderungsantrag mit nachgereichten Informationen eingereicht. Die Art der Dokumentation des Änderungsantrages durch Austauschblätter in der Akte erschwert die Nachvollziehbarkeit des Sachverhaltes und widerspricht der Dokumentationspflicht nach Nr. 22 der VwV Dienstordnung sowie dem Grundsatz der Vollständigkeit der Aktenführung. Der Akte kann nicht eindeutig entnommen werden, welche Antragsinhalte zu welchem Zeitpunkt vorlagen. Die enthaltenen Begründungen zum Stellenbedarf waren auch zum Zeitpunkt des Änderungsantrages aus Sicht des SRH nicht ausreichend und widersprüchlich. Dennoch wurde der vorzeitige Maßnahmebeginn zugelassen und der Zuwendungsbescheid erteilt.

21.1.2 Erstes Projektjahr: Verwendungsnachweisprüfung

746 Erst 3 Jahre nach Projektende lag ein durch die SAB geprüfter Verwendungsnachweis vor. Sachberichte und dessen Angaben wurden im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht hinterfragt und geprüft. Der Sachbericht war unstimmig, unvollständig und enthielt fehlerhafte Angaben:

Fehlerhafte und unstimmige Angaben zur Zahl der Beratungsgespräche

- 747 Im Sachbericht des Verwendungsnachweises wurden an 2 verschiedenen Stellen 7.644 durchgeführte Beratungsgespräche angegeben. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen durch den SRH wurden die Gesprächsnachweise geprüft. Der Träger teilte mit, dass die Angabe von 7.644 Gesprächen ein Schreibfehler war. Statt 7.644 Gesprächen wurden nur 2.261 Gespräche durchgeführt. Auch diese konnten nicht dokumentiert untersetzt werden. Aus den eingereichten Listen konnten nur rd. 1.300 Beratungsgespräche abgeleitet werden. Die Listen waren jedoch nicht unterzeichnet. Dauer, Art und der Gesprächsgegenstand waren nicht vermerkt. Werden die Angaben zur Zahl der geplanten Beratungsgespräche aus dem Antrag mit den Angaben im Verwendungsnachweis gegenübergestellt, ergeben sich Abweichungen. Bei einer Plausibilisierung der Angaben hätte sich die Frage stellen müssen, ob die beantragten Beratungskapazitäten überdimensioniert sein könnten. Bereits im Rahmen der Antragsprüfung hat sich die SAB zwar die Frage nach der Begründung des Personalbedarfs gestellt und den Träger aufgefordert, Begründungen nachzureichen. Jedoch wurde – wie oben ausgeführt – die Entscheidung zur Förderung ohne weitere Prüfung durch das SMS getroffen. Auf Flüchtlingszahlen und Veränderung der Beratungskapazität wurde kein Bezug genommen.
- 748 Auf Nachfragen im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der Träger erläutert, dass die gestiegenen Beratungsbedarfe auf eine veränderte Beratungspraxis zurückzuführen sind, z. B. ist die Beratung nun bekannter und wird stärker in Anspruch genommen. Auch haben sich Beratungsinhalte geändert und wurden komplexer und vielfältiger. Solche Sachverhaltsangaben mit genauer Darlegung der Beratungsinhalte hätten eine Bewertung des Antrages erleichtert. Weiterhin hat der Zuwendungsempfänger in der durchgeführten örtlichen Erhebung erklärt, dass es sich nicht um eine Rechtsberatung handelt und auch nicht um eine Asylverfahrensberatung im eigentlichen gesetzlichen Sinne, sondern um Orientierungs- und Verweisberatungen. Abschließend nachprüfbar ist dies aus Sicht des SRH jedoch nicht.
- 749 Die weiteren Ausführungen im Sachbericht blieben sehr allgemein. Die durchgeführten Vorträge, Workshops und Netzwerktreffen wurden weder zahlenmäßig, thematisch noch zeitlich untersetzt. Die Netzwerkpartner wurden aufgeführt, jedoch war nicht klar nachvollziehbar, welche Ziele die Treffen hatten und in welchem genauen Zusammenhang diese mit dem Beratungsprojekt standen.

Folgen des unbestimmten Projektinhaltes und ungeprüfte Selbstangaben

- 750 Der SRH hat im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen eine Übersicht über die Veranstaltungen beim Träger angefordert. Die Veranstaltungen zeigen, dass durch den nicht abgegrenzten Projektcharakter alle Tätigkeiten zu „Flucht, Migration, Integration“ dem Projekt zugeordnet werden können. Veranstaltungen zu Themen wie Gewaltschutz in Erstaufnahmereinrichtungen, Diskriminierung, Antiromanismus, Zugang zur Arbeit und Ausbildung, Asylrecht und Gründung von Migrantenorganisationen, Filmvorführungen und Veranstaltungen wie „Negativer Asylbescheid – was nun?“ wurden dem Projekt zugeordnet. Zu dem konkreten Kernprojekt „Beratung von Flüchtlingen“ haben diese Veranstaltungen nur mittelbaren Bezug, sondern sie orientierten sich am aktuellen gesellschaftlichen und politischen Diskurs.
- 751 Der Träger konnte weiterhin keine Evaluationen im eigentlichen Sinne vorlegen. Im vorliegenden Fall hat der Zuwendungsempfänger die Statistikführung als Bestandteil seiner Evaluation aufgeführt. Hier zeigt sich der Nachteil von Bepunktungen auf Basis von Selbstangaben und Eigenerklärungen. Das Durchführen einer Evaluation wurde im Rankingsystem positiv bepunktet, obwohl diese nicht durchgeführt wurde.
- 752 Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde der Zuwendungsempfänger auf die Mängel hingewiesen und die Sachverhalte wurden besprochen. Ein Teil der Mängel wurde bereits abgestellt. In der örtlichen Erhebung konnte der Zuwendungsempfänger darlegen, dass sich seine Projektplanung, Dokumentation sowie Nachweisführung in den letzten Jahren spürbar verbessert haben. Anregungen des SRH wurden konstruktiv aufgenommen und sollen zukünftig umgesetzt werden.

21.1.3 Zweites Projektjahr: Verfahren der Antragsbewilligung

753 Im Folgejahr stellte der Träger einen Folgeantrag auf Zuwendungen i. H. v. 1,2 Mio. € für 3 Jahre. Dies entsprach einer Steigerung der jährlichen Zuwendung von 160 T€ auf 400 T€. Das Projekt wurde im Vergleich zum Vorprojekt noch weiter gefasst. Zielgruppen waren nun alle möglichen Akteure in der Integrationsarbeit. Die Projekthalte wurden ebenfalls erweitert und erstreckten sich auf fast alle Themen der Integrationsarbeit.

Entscheidungen ohne ausreichende Prüfung

754 Der vorzeitige Maßnahmebeginn wurde zweieinhalb Monate nach Antragseingang zugelassen. Eine (rechtskonforme) Prüfung des vorzeitigen Maßnahmebeginns erfolgte nach Aktenlage nicht. Im Schreiben an den Zuwendungsempfänger wurde jedoch auch mitgeteilt, dass es noch zu inhaltlichen und monetären Projektanpassungen kommen kann. Vier Monate nach Antragseingang teilte die SAB dem Träger mit, dass der Antrag für die geplante Projektlaufzeit grundsätzlich positiv bewertet wurde, jedoch um 15 % auf 345 T€ für ein Bewilligungsjahr gekürzt werden muss. Die SAB forderte den Zuwendungsempfänger erst 4 Monate nach Antragseingang auf, den Projektcharakter zu unterlegen, diverse Unterlagen nachzureichen sowie den Finanzierungsplan anzupassen. Die positive Entscheidung für das Projekt und die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns wurden somit ohne ausreichende Prüfung entschieden.

Kein Projektcharakter

755 Die SAB hat dem Projekt keine Punkte bei dem Kriterium „Projektcharakter“ gegeben, was den fehlenden Projektcharakter korrekt abbildet. Dennoch wurde das Projekt bewilligt, wohingegen andere Projekte bei fehlendem Projektcharakter abgelehnt wurden. Der SRH sieht den Projektcharakter als nicht ausreichend gegeben an. Zum einen umfasst das Projekt die gesamten Tätigkeiten des Vereins und zum anderen standen die konkreten Tätigkeiten im Vorfeld noch nicht vollständig fest und entwickelten sich aus den konkreten täglichen Arbeiten vor Ort. Darüber hinaus wurden seit Jahren bestehende Finanzierungsverpflichtungen (Mietverträge, Personal) auf das Projekt umgelegt. Es handelt sich demnach nur eingeschränkt um neue Projektausgaben. Dies entspricht dem Charakter einer institutionellen Förderung.

Unklarer Personalbedarf und wiederholte Antragskorrekturen

756 Der Träger stellte wie oben ausgeführt rd. 5 Monate nach Antragseingang den geforderten Änderungsantrag. Der geltend gemachte Umfang der Personalausgaben war im Vergleich zum Erstantrag von 335 Wochenstunden auf 350 Wochenstunden gestiegen. Ein nochmals geänderter Finanzierungsplan sah eine weitere Steigerung auf 366 Wochenstunden vor.

757 Die Bewilligung der Zuwendung für ein Bewilligungsjahr i. H. v. über 270 T€ erfolgte 6 Monate nach erstmaligem Antragseingang. Die beantragten Personalausgaben kürzte die SAB um 3 Stellen (2,65 VZÄ), da diese nicht hinreichend begründet waren. Gegenüber dem Vorprojekt wurde demnach nur eine Erhöhung um eine Stelle genehmigt. Die SAB ordnete dabei – entgegen den Antragsunterlagen – die Personalausgaben der Kooperationspartner als „Dienstleistungen Dritter“ ein. Der Träger ging daraufhin in Widerspruch und brachte vor, dass ihm nicht bekannt war, dass er den Stellenbedarf nochmals hätte begründen müssen. In den bis dahin erhaltenen Schreiben der SAB sei diese konkrete Forderung nicht enthalten gewesen. Die SAB hätte zwar den Träger mehrmals versucht, telefonisch darüber zu informieren, jedoch war der Träger nicht erreichbar. Der Träger erhielt im Rahmen der Anhörung zum Widerspruch die Möglichkeit zu einem Gespräch mit dem SMS und der SAB sowie zur Nachreichung von begründenden Unterlagen. Der Zuwendungsempfänger übersandte einen wiederum geänderten Antrag. Die Personalausgaben der Kooperationspartner wurden nunmehr als „Dienstleistungen Dritter“ und nicht mehr als eigene Personalkosten eingeordnet. Im Ergebnis erhielt der Träger mit einem darauffolgenden Änderungsbescheid die beantragte Summe i. H. v. 345 T€. Am Ende erhielt der Zuwendungsempfänger aufgrund der überarbeiteten Anträge und Übersichten mehr VZÄ als ursprünglich beantragt. In der Akte befand sich ein weiterer geänderter Antrag für die Projektlaufzeit 2018 bis 2020. Mit diesem machte der Träger weiteren Mehrbedarf beim Personal der Kooperationspartner geltend.

758 Der Prüfprozess war gekennzeichnet von einer Vielzahl von Antragskorrekturen und gleichzeitigen Rücknahmen dieser Korrekturen, die insgesamt zielloser erschienen und die Qualität der Entscheidung nicht verbesserten. Die Nachforderungen hatten somit keinen Nutzen. Der Förderfall zeigt, dass es an klaren Maßstäben fehlt, wie Personalbedarf darzulegen, wie dieser zu prüfen und wie dieser als angemessen einzuschätzen ist. Weiterhin fehlt eine klare Dokumentation und Aufarbeitung des Sachverhaltes in den Akten, bevor eine Entscheidung getroffen wird. Die Ausführungen des Trägers zur Bedarfsdarlegung waren auch mit den diversen Nachreichungen nicht nachvollziehbar. Ebenso waren die Prüfung und Behandlung durch die SAB/das SMS nicht nachvollziehbar. Die Einordnung des Personals der Kooperationsträger wurde durch die SAB nicht korrekt vorgenommen. Weiterleitungen waren nicht zulässig.

759 Es bestehen Zweifel, ob die Förderungen der Projekte in der beantragten Form dem Grunde und der Höhe nach genehmigungsfähig waren. Für eine zulässige Förderung hätten eine Abgrenzung des Projektes bzw. der Projektteile zur Vereinsarbeit erfolgen und auch eine Gleichbehandlung im Rankingverfahren sichergestellt werden müssen.

Verwendungsnachweise nicht inhaltlich geprüft

760 Im Verwendungsnachweis des Jahres 2018 wurden 4.962 Beratungsgespräche angegeben, welche sich aus Erst- und Folgeberatung zusammensetzen würden. Der SRH hat sich im Rahmen der örtlichen Erhebungen die entsprechenden Unterlagen vorlegen lassen. Die Erfassung der Gespräche hat sich gegenüber dem Vorjahr verbessert, war jedoch in Einzelheiten weiterhin verbesserungswürdig. Dem Zuwendungsempfänger sollten entsprechende Vorgaben gemacht werden bzw. das entwickelte Verfahren sollte stichprobenhaft geprüft werden.

761 Bei den abgerechneten Veranstaltungen, Netzwerktreffen und Informationsveranstaltungen handelte es sich um einen breitgefächerten Katalog von Aktivitäten mit – in der Regel – anderen Vereinen. In dem betreffenden Projektjahr wurden allein 25 Netzwerktreffen bei 25 unterschiedlichen Netzwerken angegeben. Der Netzwerk-begriff ist sehr weit gefasst und nicht nachvollziehbar. Aus den Unterlagen gingen Teilnehmerzahl, Ziel und Grund der Veranstaltung nicht hervor.

762 Für das Jahr 2018 lag zum Zeitpunkt der Erstellung der Prüfungsmitteilung noch keine abgeschlossene Verwendungsnachweisprüfung vor. Für den Zuwendungsempfänger bedeuten diese langen Prüfzeiten eine erhebliche Rechtsunsicherheit.¹³⁰

Sonstiges: Verwaltungskostenpauschale

763 Der Träger hat innerhalb der Bewilligungssumme eine Verwaltungskostenpauschale von rd. 19 T€ für ein Jahr bekommen. Da fast alle notwendigen Ausgaben bereits gesondert berücksichtigt wurden, verblieb die Pauschale zur Deckung von Telefon-, Porto- und Gemeinkosten und war damit zu hoch bemessen. Verwaltungskostenpauschalen dürfen nicht zur Überfinanzierung führen.

21.1.4 Folgeprojekte

764 Im Jahr 2020 hat der Träger erneut ein Folgeprojekt mit über 500 T€ jährlicher Zuwendungssumme für weitere 3 Jahre beantragt. Das Projekt wurde umbenannt und „weiterentwickelt“ sowie ein Fördersatz von 95 % beantragt. Aus den dem SRH vorliegenden Unterlagen (Akte des SMS) ergaben sich bei cursorischer Prüfung folgende kritische Punkte:

- Die rechtlichen Voraussetzungen für die erhöhte Förderung von 95 % wurden nicht geprüft. Gemäß der Finanzlage des Zuwendungsempfängers war ein Eigenanteil von 10 % nicht ausgeschlossen. Eine entsprechende Prüfung durch das SMS kann der Akte nicht entnommen werden.
- Die dargelegten Bedarfszahlen für die Beratungsstrukturen blieben weiterhin ungeprüft und nicht konkret nachvollziehbar. Ab dem Jahr 2017 sind die Flüchtlingszahlen deutlich gesunken, jedoch wurden durch den Zuwendungsempfänger Steigerungen bei Beratungsbedarfen (einschließlich deutlicher Ausgabensteigerungen) reklamiert.
- Die Zulässigkeit der Beratungsinhalte und die Abgrenzung zu Vereinstätigkeiten wurden nicht geprüft.
- Der Akte des SMS ist weder die Bepunktung der SAB noch eine Gesamtentscheidung zu entnehmen.

¹³⁰ Die lange Prüf- und Bearbeitungszeit begründet sich überwiegend durch Unterbrechungen bei der Bearbeitung durch die SAB. Mitarbeiterwechsel innerhalb der SAB führten zu Missverständnissen und Mehraufwand zwischen Zuwendungsempfänger und SAB (z. B. bzgl. rechtsgültiger Unterschrift).

- Die Bepunktung („innovativer Projektcharakter“, „besonderes förderpolitisches Interesse“ sowie „relevante Zielgruppe“) war nicht nachvollziehbar. Sie entsprach nicht den aufgestellten Maßstäben und erschien willkürlich und bevorzugend.

21.1.5 Zusammenfassung

- 765 Die Projektanträge wurden positiv beschieden, ohne dass eine ausreichende Prüfung der Projektinhalte und Ausgaben erfolgte. Die ermittelten Rankingpunkte waren offensichtlich zu hoch, verstießen gegen die eigenen aufgestellten Maßstäbe und führten somit zu einer Bevorzugung. Eine Bewilligung der Projekte bzw. von Teilen dieser Projekte hätte bei korrekter Bewertung nicht erfolgen dürfen.
- 766 Die Projektanträge des Trägers zeigen, wie sich dem Grunde und/oder der Höhe nach nicht korrekt geprüfte Bewilligungen der Vorjahre in die Zukunft fortschreiben. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Richtlinie, sondern perpetuiert auch eine mögliche Ungleichbehandlung der Träger.
- 767 Obwohl zentrale Punkte im Antragsverfahren nicht geprüft wurden, verursachte das Bewilligungsverfahren aufgrund mangelnder Vorgaben für die Antragsteller und mangelnder Prüfmaßstäbe für Projektinhalte und Wirtschaftlichkeit hohen Verwaltungsaufwand und Ermessensfehler. Der Prüf- und Bewilligungsprozess für die beiden Anträge stellte kein rechtssicheres und ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren dar.
- 768 Die vorgefundenen o. a. Kritikpunkte sind zuallererst Folgen mangelnder Vorgaben und Maßstäbe zur Antrags- und Bewilligungspraxis durch den Richtliniengeber und die Bewilligungsstelle. Bezüglich der verwaltungsmäßigen Arbeit des Vereins konnte der SRH im Rahmen der Projektprüfung keine grundsätzlichen Mängel an der Ordnungsmäßigkeit feststellen. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat sich der Verein konstruktiv, transparent und verwaltungsmäßig sachkompetent gezeigt.

Folgerung 49

- 769 **Zukünftig sind die allgemein gültigen Maßstäbe des Zuwendungsrechts anzulegen und inhaltlich-materielle Prüfungen des Projektinhaltes auf Basis geeigneter Kriterien vorzunehmen.**
- 770 Die SAB teilte in ihrer Stellungnahme mit, *„alle Träger werden gleichbehandelt. In den Bescheid wird eine Auflage zur Abgrenzung aufgenommen. Die Verwendungsnachweisprüfung erfolgt wie in der SäHO vorgesehen im Stichprobenverfahren.“*
- 771 Der SRH nimmt die Ausführungen zu Kenntnis. Eine Gleichbehandlung der Träger hat aus Sicht des SRH in den geprüften Fällen nicht stattgefunden. Es ist derzeit nicht sichergestellt, dass zukünftig eine geeignete inhaltlich-materielle Prüfung stattfindet.

21.2 Fallbeispiel B: Wirtschaftlichkeit und Projektinhalt – Nutzen für wen?

- 772 Ein Zuwendungsempfänger hat – nach den 3 Trägern der psychosozialen Zentren – die höchsten Zuwendungsbeträge und die höchste Anzahl an Projekten bewilligt bekommen. Die verschiedenen Projekte der Jahre 2015 bis 2020 umfassten folgende Themen:
- Gewinnung von Flüchtlingen für Tätigkeiten im Rahmen von Freiwilligendiensten im sozialen Bereich und Begleitung des Einsatzes in kultursensiblen Einrichtungen
 - Freiwilligendienste als Chance zur Integration von geflüchteten Menschen – Intensivierung der Beratung, des Netzwerkaufbaus und Nachbetreuung von geflüchteten Menschen
 - Bürgerschaftliches Engagement (BE) als Chance zur Inklusion von geflüchteten Menschen in Sachsen – Evaluation, Beratung, Netzwerkaufbau und Engagementförderung
 - Interkulturelle Öffnung in der Kindertageseinrichtung und Beratungsstellen des Trägers
- 773 Der Zuwendungsempfänger und sein Trägerverbund verfügen über viele eigene Einrichtungen im sozialen Bereich (z. B. Kindertageseinrichtungen), in welchen auch Freiwilligendienste und Ehrenamtliche zum Einsatz kommen.

21.2.1 Projekthalte und Ausgaben nicht ausreichend plausibel und ungeprüft

- 774 Das 1. Projekt im Jahre 2016 aus dem Bereich Freiwilligendienste hatte zum Ziel, Flüchtlinge für den Einsatz im sozialen Bereich für den Freiwilligendienst zu gewinnen und Einrichtungen für diese Tätigkeit zu sensibilisieren. Zielgruppe waren Migranten und die entsprechenden Einrichtungen.
- 775 Zur Projektplanung ist kritisch anzumerken, dass Personal für 60 Stunden angestellt werden sollte, die 10 geplanten Inhouseschulungen aber von externen Experten durchgeführt werden sollten. Weiterhin war aus den Projektbeschreibungen nicht abschließend klar zu entnehmen, ob es sich ausschließlich um eigene Einrichtungen handeln soll, in welchen die Flüchtlinge zum Einsatz kommen sollen oder auch um andere Einrichtungen.
- 776 Im Ergebnis hat das Projekt im Jahre 2016 (noch) zu keiner quantitativen Zunahme geflüchteter Menschen für Freiwilligendienste in Sachsen geführt. Jedoch wären die Akteure und entsprechenden Einsatzeinrichtungen sensibilisiert worden. Für die Zukunft wurde vom Projektträger angestrebt, mittels Inhouseschulungen neue Einsatzstellen zu finden. Für das Jahr 2017 wurde das Vorhaben mit leicht verändertem Projektnamen erneut angemeldet und „weiterentwickelt“. Die beantragten Ausgaben stiegen um rd. 30 %. Für anzustellendes Personal wurden statt 60 nun 100 Stunden angemeldet (2 Integrationskoordinatoren sowie ein Projektkoordinator). Nach Angaben im Antrag wurde das Projekt wie folgt beschrieben: *In dem fortgeführten Projekt sollten „Flüchtlinge und Akteure wie z. B. Willkommensbündnisse zum Freiwilligendienst beraten und soziale Einrichtungen für den Einsatz geflüchteter Freiwilliger vorbereitet werden. Auch nach ihrem Freiwilligendienst sollten Geflüchtete hinsichtlich ihrer Integrationsmöglichkeiten beraten und ein Netzwerk ehemaliger geflüchteter Freiwilligendienstleistender aufgebaut werden. Während sich das Vorgängerprojekt auf die Beratung von Multiplikatoren und Geflüchteten beschränkte, sich also auf die Zeit „vor“ der Aufnahme eines Freiwilligendienstes konzentrierte, ergaben sich in der praktischen Arbeit Schlussfolgerungen für das neue Projekt. Diese münden in der Feststellung, dass der Fokus nun auch besonders auf den Bereich „während“ und „nach“ der Zeit im Freiwilligendienst für Geflüchtete gelegt werden muss.“*
- 777 Die Ausführungen zu den Projekten der Jahre 2016 und 2017 waren aus Sicht des SRH wenig plausibel und wirkten konstruiert: Obwohl es noch zu keiner quantitativen Zunahme Geflüchteter für den Freiwilligendienst kam, sollte jedoch ein Netzwerk ehemaliger geflüchteter Teilnehmer gegründet werden. Auch die Aufspaltung in „vor“, „während“ und „nach“ erschien ohne reelle Basis. Im Folgeantrag wurde von Bedarfen gesprochen, die im Vorgängerprojekt ermittelt wurden. Dies wurde weder näher erläutert noch dargelegt, so dass Angemessenheit und Notwendigkeit der Projektausgaben nicht geprüft werden konnte. Weiterhin wurden (kulturelle) Akzeptanzprobleme von Seiten der Einrichtung als Hemmnis aufgeführt, die perspektivisch mit Schulungen abgebaut werden sollen.
- 778 Für die Jahre 2018 und 2019 wurde das Projekt erneut mit weiteren erheblichen Ausgabensteigerungen bewilligt. Von 2017 auf 2018 stiegen die Ausgaben um rd. 30 % und von 2018 auf 2019 ebenfalls nochmals um 30 %. Das Projekt weist von 2016 auf 2019 eine Ausgabensteigerung von 275 % auf. Die Ausgabenerhöhungen waren grundsätzlich auf die weitere Erhöhung des Personalumfanges sowie auf hohe Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Weiterbildungen zurückzuführen. Die Erhöhungen der Ausgaben und des Projektumfanges wurden nicht begründet. Sachlich wurde das Projekt wiederum um eine wissenschaftliche Studie erweitert, die die Voraussetzungen für das Engagement von Geflüchteten sowie ihren Beitrag für die Gesellschaft untersuchen sollte. Weiterhin sollten Qualitätsstandards für die Arbeit mit Geflüchteten in der Freiwilligenarbeit entwickelt und in Sachsen zur Verfügung gestellt werden. Die Gründe und Bedarfe für eine solche Studie wurden nicht dargelegt.
- 779 Die Ausführungen in den Projektanträgen wurden durch die Bewilligungsstelle und das SMS nicht hinterfragt; ebenso nicht die erheblichen Ausgabensteigerungen. Angestrebter fachlicher Output bzw. Maßnahmeziele und angemeldete Ausgaben wurden nicht im Verhältnis betrachtet. Eine Doppelförderung bzw. das Entstehen von Doppelstrukturen wurden ebenso nicht geprüft. Der Freistaat Sachsen verfügt über eine Fachstelle „Freiwilligendienste“, die durch die Richtlinie zur Förderung von Freiwilligendiensten des SMS gefördert wird. Die Fachstelle hätte zur Vermeidung von Doppelstrukturen und aus Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit Ausgangspunkt und zentraler Organisator für eine Erweiterung und Öffnung der Freiwilligendienste für Flüchtlinge in ganz Sachsen sein können.

21.2.2 Projekterfolg mangelhaft, dennoch positive und umfangreiche Außendarstellung

- 780 Im Verwendungsnachweis für das Jahr 2018 wurde konstatiert, dass *„eine dauerhafte Zunahme von Geflüchteten in den Freiwilligendienst bislang nicht erreicht werden konnte. Zum einen liegt die Ursache hierfür im Rückgang von Einsatzstellen mit Flüchtlingsbezug, vor allem durch Schließung von Einrichtungen. Weiterhin sind die Lebenslagen interessierter geflüchteter Personen oft so spezifisch, dass lange und intensive Betreuungswege notwendig sind. Dies kann zur Folge haben, trotz langer und intensiver Betreuung einer Person am Ende keine Vereinbarung zu einem Freiwilligendienst zustande zu erreichen.“*¹³¹
- 781 Das Projekt wurde von Jahr zu Jahr in Verbindung mit sehr hohen Ausgabensteigerungen weiterentwickelt, obwohl sich die erhoffte Wirkung nicht einstellte. Die Ausgaben sowie die Ausgabensteigerungen standen in keinem Verhältnis zu Inhalt und Wirkung des Projektes. Durch eine Projektevaluation und das Aufstellen von messbaren und nachprüfbaren Zielen hätte sich die Mangelhaftigkeit des Projektes zeigen können. Die Folgeprojekte wurden bewilligt, ohne dass Erfolg und Wirkung der Vorprojekte betrachtet wurden. Das SMS, welches im Bewilligungsverfahren für die Förderwürdigkeit aller Projekte verantwortlich zeichnet, hat bei keiner seiner Entscheidungen Wirkung und Erfolg von Projekten betrachtet.
- 782 Im Förderjahr 2019 gehörte zum Projektinhalt auch die Erstellung einer Studie. Die Ergebnisse der durchgeführten Studie sind von geringem Erkenntnisgewinn. Es wurden 16 Interviews mit Migranten geführt. Die Ergebnisse bestätigen Grundkenntnisse des allgemeinen Wissens- und Forschungsstandes zu den Dimensionen von Integration und beinhalten ebenso kulturelle Selbstverständlichkeiten. In der Pressemitteilung des Trägers heißt es wie folgt: *„Erste Ergebnisse zeigen, dass ein bürgerschaftliches Engagement von Geflüchteten in Sachsen sowohl von den Einsatzstellen wie auch den Geflüchteten überwiegend positiv bewertet wird und sich dadurch Partizipationsmöglichkeiten ergeben“*. Als nächster Schritt im Projekt war eine komplexe Auswertung der Studie geplant. *„Daraus sollen abschließend Standards entwickelt werden, wie Geflüchtete als neue Zielgruppe für bürgerschaftliches Engagement gewonnen werden können.“*
- 783 Die Ergebnisse der Studie wurden medial, durch Broschüren und einen Fachtag beworben. Der Fachtag wurde auch von der zuständigen Staatsministerin und dem zuständigen Abteilungsleiter besucht. Jedoch standen die Ergebnisse und der Nutzen der Studie in keinem geeigneten Verhältnis zu der öffentlichen Darstellung. Viele Projektmaterialien und Broschüren enthalten einen hohen Anteil an Eigenwerbung des Trägers wie auch verbale und bildliche Darstellungen der Staatsministerin. Auch im Verwendungsnachweis wird das *„Branding der Marke [Name des Trägers]“* als Ergebnis und Ziel beschrieben.
- 784 Im Sachbericht des gleichen Jahres wurde Folgendes zur Wirkung des Projektes beschrieben:
- „Mit Beginn des Jahres 2019 sind die Interessent*innen mit Fluchtbezug in den Normformaten der Freiwilligendienste unterzubringen. Das Projekt für ein Sonderformat Freiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug der Bundesregierung endete mit dem 31.12.2018. Dies erschwerte besonders die Akquise in den Formaten Freiwilliges Soziales Jahr und Bundesfreiwilligendienst unter 27 Jahren, da die geflüchteten Jugendlichen und jungen Erwachsenen oft über noch unzureichende Deutschkenntnisse verfügen und trotz dessen in Vollzeit - ohne die Möglichkeit ergänzend an einem Sprachkurs teilzunehmen - arbeiten. So hat z. B. im Zeitraum Januar bis Mai 2019 nur ein Freiwilliger mit bereits guten Sprachkenntnissen einen Freiwilligendienst angetreten.“*
- 785 Nach 4 Jahren wurde festgestellt, dass die Wirkung des Projektes sehr gering ist und verschiedene Barrieren und Hemmnisse (z. B. Sprache, konkrete Lebenssituation), die jedoch nicht näher analysiert werden, für die Aufnahme eines Freiwilligendienstes für Flüchtlinge bestehen. Aus Sicht des SRH hätte es für dieses Ergebnis keines vierjährigen Projektes mit einer Bewilligungssumme von 433 T€ bedurft. Das Projektergebnis bestätigte die allgemeine Erkenntnis, dass Sprache der zentrale Schlüssel für Integration ist und wahrscheinlich bei den in Frage kommenden Flüchtlingen noch keine ausreichende Bedarfsdeckung stattfand.

¹³¹ Orthografie entspricht Original.

21.2.3 Erhöhter Fördersatz unbegründet

- 786 Für die Förderentscheidung der Höhe und dem Grunde nach war laut SAB-Vereinbarung das SMS zuständig. Im Widerspruch dazu war laut Richtlinie die Bewilligungsstelle für den Fördersatz zuständig. Für die Projektjahre 2018 und 2019 wurde ein Fördersatz von 95 % statt 90 % bewilligt. Die Voraussetzungen lagen nicht erkennbar vor. Die vom Antragsteller vorgebrachte Begründung, er arbeite gemeinnützig und betreibe keine Einrichtungen, trifft auf alle Zuwendungsempfänger zu. Das laut Förderrichtlinie „besondere staatliche Interesse“ wurde zwar vom SMS bestätigt, jedoch weder begründet noch ist dieser Begriff ein rechtlich zulässiger Maßstab und kann auch aus dem Projekt nicht sachlich abgeleitet werden. Die Prüfung der Leistungsfähigkeit wurde laut Aktenlage unterlassen. Der Träger verfügte laut beigefügtem Kontoauszug über einen sehr hohen Kontostand. Bei einer Prüfung der Leistungsfähigkeit hätte weiterhin auffallen müssen, dass der Träger über weitere hohe Liquidität und Rücklagen verfügte. Er war einer der finanziell stärksten Zuwendungsempfänger im Feld der Antragsteller. Dennoch wurde der erhöhte Fördersatz von 95 % zugelassen.
- 787 Die finanzielle Besserstellung ist ein grober Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und das Subsidiaritätsprinzip (Nr. 2.1, 2.4, 2.5 der VwV zu § 44 SÄHO). Laut Aktenlage hat das SMS die Entscheidung über den erhöhten Fördersatz getroffen. Wer genau diese Entscheidung getroffen hat, konnte den Akten nicht abschließend entnommen werden.
- 788 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 30. August 2023 verwies das SMS darauf, die SAB habe den erhöhten Fördersatz in den jeweiligen Fördervoten empfohlen und dieser sei durch das SMS mit Unterschrift bestätigt worden. Auf die Kritik des SRH, dass das Vorliegen der Voraussetzungen für die Bewilligung eines erhöhten Fördersatzes nicht ausreichend geprüft wurde, ging das SMS nicht ein. Entsprechend der widersprüchlichen Zuständigkeiten für die Bestimmung des Fördersatzes, hat die Prüfung der Voraussetzungen weder durch die SAB noch durch das SMS stattgefunden.

21.2.4 Hoher Eigennutz des Trägers – Ausgaben ohne bzw. mit nur mittelbarem Projektbezug

- 789 Alle geprüften Projekte des Trägers waren verbunden mit einem hohen wirtschaftlichen Eigennutz für den Zuwendungsempfänger und seine Einrichtungen. Ein Teil der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit hatte keinen Projektbezug, sondern finanzierte allgemeines Werbematerial – unter anderem für ein Jahresjubiläum – des Trägers. Der Träger hat aufgrund der Prüfung des SRH einen Teil dieser Mittel zurückgezahlt. Weiterhin gab es projektveranlassende Anschaffungen mit hohem Eigennutz. Eine projektveranlassende Anschaffung ist nicht gleichzusetzen mit einer projektbezogenen Anschaffung. Auch Honorarverträge bzw. die thematischen Inhalte hatten nicht immer einen erkennbaren Projektbezug bzw. es fehlt eine Zuordnung. Honorarverträge wurden mit anderen Zuwendungsempfängern geschlossen. Aus Veranstaltungsunterlagen kann geschlossen werden, dass Projekte auch genutzt wurden, um diese mit internen projektunabhängigen Arbeitstreffen zu verbinden. Veranstaltungen wie „Herz statt Hetze“ sowie „Gehört der Islam nach Deutschland?“ hatten keinen direkten Projektbezug. Evaluationen und vorzeigbare Ergebnisse (z. B. die beabsichtigten Qualitätsstandards) existierten – vor allem bei den Projekten zur interkulturellen Öffnung – nicht.
- 790 Das Zuwendungsrecht verlangt bei der Bestimmung des Fördersatzes, die Eigeninteressen des Zuwendungsempfängers zu berücksichtigen. Ein deutlich geringerer Fördersatz wäre angemessen gewesen und hätte darüber hinaus zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie zur Effektivität des Projektes beigetragen. Stattdessen hat der Träger teilweise einen Fördersatz von 95 % statt 90 % (siehe oben) erhalten.
- 791 Besonders bedenklich erschien vor allem bei den Projekten zur interkulturellen Öffnung seiner Beratungsstellen, dass das Projekt intensiv genutzt wurde, um auch Folge- und Anschlussprojekte für die Förderung einer Landesfachstelle zu entwickeln und diese mit anderen (teilweise geförderten) Akteuren abzustimmen. Ob die Entwicklung einer Landesfachstelle Bestandteil des Antrages und somit des Projektes war, ist aus der sehr offen gehaltenen Projektbeschreibung nicht klar zu entnehmen. War sie nicht Projektbestandteil, hätte sie somit nicht im Verwendungsnachweis abgerechnet werden dürfen. Ähnlich wie im Förderfall unter Pkt. 11.4 hat sich der Zuwendungsempfänger seine zukünftigen (Förder-)Bedarfe wie auch die Bedarfe seiner Kooperationspartner (ebenfalls potentielle und tatsächliche Zuwendungsempfänger) selbst definiert. Eine plausible Darlegung dieser Bedarfe und die Überprüfung durch das SMS oder die SAB erfolgten in den dem SRH vorliegenden Unterlagen nicht. Für das Jahr 2023 wurden dem Träger – laut den dem SRH vorliegenden Projektlisten – für die in Vorprojekten konzipierte Landesfachstelle interkulturelle Öffnung und Diversität rd. 200 T€ bewilligt.

⁷⁹² Weiterhin zeigten sowohl die Anträge und Verwendungsnachweise als auch die durch den SRH abgeforderten Unterlagen (z. B. zu den konkreten Veranstaltungen) unbestimmte, schwer fassbare (auf sich und andere Zuwendungsempfänger orientierte) Projekte, welche über einen unzureichend konkreten Verwendungszweck verfügten.

21.2.5 Ranking bzw. Rankingposition nicht begründet

⁷⁹³ Die Bewertungen von Projekten des Trägers im Rahmen des Rankings zeigten verschiedene Auffälligkeiten.

⁷⁹⁴ Für ein Projekt wurden Anweisungen des SMS zum vorzeitigen Maßnahmebeginn und zur Bepunktung an die SAB gegeben, die einen steuernden und beeinflussenden Charakter ohne sachlichen Grund nahelegen. Das Projekt war mit einer Punktzahl von 26 Bewertungspunkten an der Grenzpunktzahl zwischen Ablehnung und Förderung. Während andere Projekte mit 26 Punkten eine Ablehnung erhielten, wurde es bewilligt.

⁷⁹⁵ Für ein anderes Projekt des Trägers im Bereich interkulturelle Öffnung von Kindertageseinrichtungen ist aus Sicht des SRH eine Begünstigung im Antrags- und Bewertungsverfahren nicht auszuschließen. Es wird auf Pkt. 12.2 (Projekt 3) verwiesen.

21.2.6 Näheverhältnis zum Träger: Besorgnis der Befangenheit

⁷⁹⁶ Werden die Projekte des Zuwendungsempfängers insgesamt betrachtet, erscheinen ein Teil der Rankings zweifelhaft und der Erfolg, die Wirkung und die Dokumentation (der Projektergebnisse) mangelhaft. Der hohe Fördersatz war begünstigend und sachlich nicht gerechtfertigt. Kosten und Nutzen der Projekte standen insgesamt in einem ungünstigen Verhältnis. Die Förderprojekte hatten eine hohe zuwendungsempfängerorientierte Zielrichtung und verstießen damit auch gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.

⁷⁹⁷ Bedenklich erschienen die aufgeführten Besserstellungen des Trägers vor dem Hintergrund, dass aus Sicht des SRH Sachverhalte, die die Besorgnis der Befangenheit bzw. von Interessenverquickungen begründen, zu erkennen waren:

⁷⁹⁸ Sowohl die zuständige Staatsministerin als auch die (zum Entscheidungszeitpunkt nicht zuständige) Staatssekretärin sind Mitglieder des Trägers. Die bloße Mitgliedschaft ist zwar noch keine zwingende Tatsache, die zur Besorgnis der Befangenheit führen muss, jedoch steht der Zuwendungsempfänger der entsprechenden Partei der Staatsministerin nach eigenen Angaben nahe. Es bestehen weiterhin eine Vielzahl von Kontakten, Beziehungen und Zusammenarbeiten. Auch wurden die Förderprojekte dieses Zuwendungsempfängers – im Vergleich zu anderen Projekten – teilweise für eine gegenseitige Öffentlichkeitsarbeit zwischen dem Träger und der Staatsministerin genutzt. Des Weiteren wurden mit dem Träger auf Ebene der Haus- und Abteilungsleitung Besprechungen zu Integrationsmaßnahmen durchgeführt. Es gab auch direkte Anhaltspunkte für informelle Vorabsprachen zu Projekten und Begünstigungen. Es ist ebenso nicht auszuschließen, dass Mitarbeiter bei der Bewilligung in „vorausiegender Erwartung“ tätig geworden sind. Die erwähnten Treffen und Absprachen der Staatsministerin (im Beisein des zuständigen Abteilungsleiters) zu entsprechenden Integrationsmaßnahmen (auch dieses Trägers), schaffen eine Erwartungshaltung, die auch auf die Arbeitsebene verbindend und einschränkend wirken kann.

Folgerung 50

⁷⁹⁹ Projekte sind sowohl auf ihren fachlichen Nutzen und ihre Wirkung als auch auf Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Der Förderzweck ist messbar und nachweisbar festzulegen. Ausgaben für Projektanteile, die in einem überwiegenden Eigennutz des Zuwendungsempfängers stehen, sind zukünftig nicht zu fördern bzw. anteilig angemessen zuwendungsmindernd zu berücksichtigen.

⁸⁰⁰ Im Übrigen wird auf die Folgerungen zu Pkt. 7, 8, 11, 12 und 16 verwiesen.

801 Bezüglich Pkt. 21.2.3 führt das SMS in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 aus: „Die Entscheidungsfindung über die Höhe des erhöhten Fördersatzes [...] stellt sich für SMS nach Prüfung der Aktenlage so dar, dass SAB in den jeweiligen Fördervoten den erhöhten Fördersatz i. H. v. 95 % empfohlen hat. Diesen hat SMGI mit Unterschrift bestätigt.“ Die SAB hat zugesagt, die Feststellungen im Rahmen einer vertieften Prüfung zu beachten.

21.3 Fallbeispiel C: Förderung von Migrantenorganisationen – Ziele, Grenzen und rechtlicher Rahmen undefiniert

802 Die Richtlinie verfügte über 2 Fördergegenstände zur Unterstützung von Migrantenorganisationen:

803 Für die Förderung von Migrantenorganisationen bzw. Migrantenselbstorganisationen gab es kein ersichtliches Konzept, welches inhaltliche Ziele und Kriterien der Förderung festlegt. Dies hatte bzw. hat negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen.

804 Weiterhin wurde bei der konkreten Bewilligung der einzelnen Zuwendungen an die Migrantenorganisationen erheblich gegen Zuwendungs-, Haushalts- und Verwaltungsrecht durch das SMS verstoßen. Entscheidungen wurden auch hier teilweise undokumentiert hinter „verschlossenen Türen“ und in/durch direkte/r Absprache mit der Hausleitung des SMS und dem Zuwendungsempfänger gemeinsam getroffen. Die kritischen und rechtlich korrekten Hinweise der SAB wurden zum Teil übergangen. Die einzelnen Problempunkte sind nachfolgend zusammenfassend skizziert.

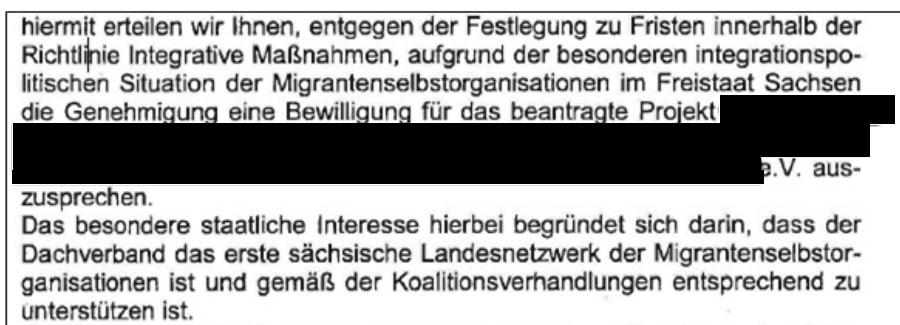
Fehlende Akten und mangelhafte Dokumentation

805 Das SMS teilte dem SRH im Dezember 2021 mit, dass 4 Akten eines Zuwendungsempfängers im SMS nicht auffindbar seien. Die übrigen übersandten Akten waren unvollständig. Teilweise enthielt die Akte nur den Erstantrag. Entscheidungserhebliche Prüfungen waren in der Regel nicht dokumentiert. E-Mails wurden außerhalb der Akten abgelegt. Insofern wird wiederum auf die Dokumentationspflicht nach Nr. 22 der VwV Dienstordnung sowie die allgemeinen Grundsätze der Aktenführung verwiesen.

21.3.1 Fehlender Projektcharakter

806 Das SMS hat mit der Einführung des neuen Fördertatbestandes „Maßnahmen zur Errichtung und Unterstützung eines sächsischen Landesnetzwerkes demokratischer und integrationsfördernder Migrantenselbstorganisationen“ durch die neu gefasste RL Integrative Maßnahmen im Jahre 2017 der Förderung eines „Dachverbandes“ ein „besonderes staatliches Interesse“¹³² bescheinigt und diesen mit 100 % gefördert. Begründet wurde dies gegenüber der SAB u. a. mit den Koalitionsverhandlungen:

Abbildung 9: Auszug aus einer Begründung des SMS zur Förderung gegenüber der SAB



hiermit erteilen wir Ihnen, entgegen der Festlegung zu Fristen innerhalb der Richtlinie Integrative Maßnahmen, aufgrund der besonderen integrationspolitischen Situation der Migrantenselbstorganisationen im Freistaat Sachsen die Genehmigung eine Bewilligung für das beantragte Projekt [redacted] p.V. auszusprechen.
Das besondere staatliche Interesse hierbei begründet sich darin, dass der Dachverband das erste sächsische Landesnetzwerk der Migrantenselbstorganisationen ist und gemäß der Koalitionsverhandlungen entsprechend zu unterstützen ist.

Quelle: Förderakte der SAB.

807 Der SRH weist darauf hin, dass ein Koalitionsvertrag bzw. Koalitionsverhandlungen Vereinbarungen zwischen politischen Parteien und damit zwischen privaten Rechtspersonlichkeiten sind. Sie begründen keine Ansprüche auf Bevorzugung einzelner Zuwendungsempfänger. Festlegungen im Rahmen von Koalitionsverhandlungen können nur im Rahmen der gegebenen Rechtslage umgesetzt werden. Im vorliegenden Fall wird der rechtliche Rahmen durch Zuwendungs-, Haushalts- und Verwaltungsrecht gesetzt.

¹³² Bezüglich der missverständlichen Begrifflichkeiten wird auf Pkt. 13.4 und 19.5.2 verwiesen.

- ⁸⁰⁸ Bei beiden Zuwendungsempfängern fehlte in einem Großteil der Projekte der Projektcharakter. Auch wenn die Netzwerkarbeit erweitert und neue Zielgruppen erfasst werden sollten, lässt sich daraus kein abgrenzbares Projekt ableiten. Gefördert wurde auch die unmittelbare Netzwerk- und Dachverbandsarbeit und damit die Institution als solche. Die SAB hat in ihren Fördervoten auf die fehlende Abgrenzung zur Vereinsarbeit und den fehlenden Projektcharakter hingewiesen. Die Förderung erfolgte anschließend auf Grundlage der Förderentscheidung des SMS. Das SMS hat zum Teil seine Erstbepunktung wieder geändert, so dass die erforderliche Mindestpunktzahl formal erfüllt wurde. Das SMS hat sich über die zuwendungsrechtlich korrekte Beurteilung der SAB bei mindestens 4 Projektanträgen hinweggesetzt.
- ⁸⁰⁹ Dadurch, dass im Rahmen einer Projektförderung eine institutionelle Förderung¹³³ vorgenommen wurde, wurde gegen Haushalts- und Zuwendungsrecht verstoßen. Es wird nicht nur gegen die Richtlinie, sondern vor allem gegen §§ 26 Abs. 4 und 44 SäHO (insbesondere ANBest-I) verstoßen. Für eine institutionelle Förderung bestehen teilweise höhere bzw. abweichende Anforderungen (z. B. Vorlage und Bestätigung des Wirtschaftsplanes). Eine Projektförderung von Daueraufgaben ist grundsätzlich nur dann vertretbar, wenn geförderten Einrichtungen lediglich eine zeitlich begrenzte Anlaufförderung gewährt werden soll, um sie mittelfristig in eine finanzielle Unabhängigkeit von öffentlicher Förderung zu führen.¹³⁴ Aus den projektbezogenen Unterlagen des SMS ging hervor, dass die Ungeeignetheit der Projektförderung bekannt war und es sich damit um eine rechtsmissbräuchliche Anwendung der Projektförderung handelte.

21.3.2 Zweifel an der Zuverlässigkeit der Träger

- ⁸¹⁰ Zuwendungen dürfen gemäß Nr. 1.3 der VwV zu § 44 SäHO nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Dies setzt eine geordnete Buchführung, ausreichend qualifiziertes Personal, funktionierende vereinsinterne Kontrollmechanismen usw. voraus.
- ⁸¹¹ Die SAB erhielt Hinweise, dass einer dieser Träger seine Fördermittel nicht zweckentsprechend verwenden würde und diverse Unregelmäßigkeiten vorlägen. Die SAB führte Prüfungen beim Träger durch, die zu Beanstandungen führten und Zweifel an der Zuverlässigkeit aufkamen ließen. Nach Aktenlage hat die SAB mit entsprechenden Kontrollen und Auflagen reagiert. Jedoch waren sowohl die Auflagen als auch die Prüfungen aus Sicht des SRH nicht ausreichend und relativ spät. Nicht allen Vorwürfen wurde angemessen und ausreichend nachgegangen.
- ⁸¹² Trotz der Zweifel an der Zuverlässigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung des Zuwendungsempfängers wurde dies weder bei der Projektbewertung noch den weiteren Förderentscheidungen berücksichtigt. Das SMS bewertete den betreffenden Träger als „etablierten und erfahrenen Träger“ im Rankingverfahren mit der vollen Punktzahl, die SAB verneinte nach den anfänglichen Zweifeln die Auffälligkeiten beim Träger. Nach vorgefundener Aktenlage waren aus Sicht des SRH die betreffenden Sachverhalte, die Zweifel an der Zuverlässigkeit des Trägers aufkommen ließen, zu diesem Zeitpunkt nicht abschließend und ausreichend geklärt.
- ⁸¹³ Auch bei dem anderen Träger ließ die Aktenlage Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit zu. Der Verein befand sich erst in Gründung. Viele Parameter, die eine Zuverlässigkeit eines Trägers sicherstellen, waren noch gar nicht klar bzw. erkennbar. Der Antrag, die Änderungsanträge und auch der Verwendungsnachweis waren qualitativ mangelhaft und ließen nicht ausreichende Rechtskenntnisse und Erfahrungen bei der Verwendung von Fördermitteln vermuten. Es hätte im Vorfeld der Bewilligung eine umfassende Prüfung der Zuverlässigkeit erfolgen müssen. Dieses rechtliche Erfordernis wurde missachtet.
- ⁸¹⁴ Das SMS hat somit in Kenntnis der Situation der Träger – hier Migrantenorganisationen – gefördert und es unterlassen, die Zuverlässigkeit zu prüfen und Unregelmäßigkeiten nachzugehen. Stattdessen wurden die Träger im politischen Raum aktiv als nahezu alleinige und zentrale (Ansprech-)Partner für Migrantenselbstorganisationen und als Interessenvertreter aufgebaut.

¹³³ Gemäß der Richtlinie Abschn. B Teil 1 Ziff. V Nr. 1 wird die Zuwendung als Projektförderung gewährt. Ein Projekt wird als eine neuartige, komplexe, zeitlich begrenzte Aufgabe außerhalb gewöhnlicher Berufsroutinen definiert. Im Gegensatz dazu versteht man unter einer institutionellen Förderung gemäß Nr. 2.2 der VwV zu § 23 SäHO eine Zuwendung zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben oder – in besonderen Ausnahmefällen – der gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers. Gefördert wird die Institution als solche.

¹³⁴ So auch BRH (2016): Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich; 2. überarbeitete Auflage, Seite 24.

21.3.3 Fehlende Prüfung von Bedarfen und Zuwendungshöhe für die Jahre 2021/2022

- ⁸¹⁵ Nach den dem SRH vorliegenden Unterlagen wurden die Zuwendungsbeträge für einen dieser Träger für die Jahre 2021/2022 nach „politischer Absprache“ zwischen dem Staatssekretär und dem Verein festgelegt bzw. abgestimmt und mit Erlass auf Abteilungsleiterenebene gegenüber der SAB angewiesen. Eine angemessene zuwendungs- und haushaltsrechtliche Prüfung hat im Vorfeld durch das SMS nicht erkennbar stattgefunden (u. a. Nr. 1 bis 4 der VwV zu § 44 SÄHO).
- ⁸¹⁶ Das SMS und der Zuwendungsempfänger verwiesen zur Bestimmung und Begründung der beabsichtigten Zuwendungshöhe auf den Haushaltsplan und den „Willen des Gesetzgebers“. Die exakte Höhe der Mittel kann jedoch nicht direkt aus dem im Haushaltsplan aufgeführten Betrag innerhalb der Erläuterungen abgeleitet werden.¹³⁵ Es handelt sich nicht um einen verbindlichen Haushaltsvermerk, sondern um eine unverbindliche Erläuterung. Grundsätzlich richtet sich die Zuwendungshöhe nach den Regelungen des Zuwendungs- und Haushaltsrechts. Insofern der Haushaltsplan einen Haushaltsbetrag als Höchstgrenze festlegen würde, ist dieser als Ermächtigung zu sehen, der nur beim Vorliegen weiterer Voraussetzungen verausgabt werden darf. Die weiteren Voraussetzungen finden sich u. a. in §§ 44, 34 SÄHO, die im Vorfeld der Bewilligung hätten geprüft werden müssen. Danach dürfen Ausgaben u. a. nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung erforderlich sind. Die SAB hat schriftlich gegenüber dem SMS auf die Rechtslage hingewiesen.
- ⁸¹⁷ Das SMS hat vor Erstellung des o. a. Erlasses die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen nicht erkennbar geprüft und die beabsichtigte Höhe der Zuwendung pauschal gegenüber der SAB angewiesen. Auch wurden weder das Konzept des Vereins noch die Darlegung der finanziellen Folgen für den Staat (gemäß Nr. 3.3.1 und 3.3.6 VwV zu § 44 SÄHO) geprüft. Die SAB hat bereits im Vorfeld darauf hingewiesen, dass die vom SMS beabsichtigte Höhe der Zuwendung als fachlich und sachlich nicht untersetzt und zu hoch eingeschätzt wird. Weiterhin führe ein Teil der Projektmaßnahmen nach Ansicht der SAB zum Aufbau von Doppelstrukturen.
- ⁸¹⁸ Der Träger verfüge auch nicht für alle beantragten Projektaktivitäten über ausreichende Kompetenzen. Der SRH kann die kritische Bewertung der SAB anhand der Antragsunterlagen und der eigenen Prüferkenntnisse nachvollziehen.
- ⁸¹⁹ Die SAB hat am Ende der Antragsprüfung die vom Antragsteller beantragten Ausgaben für die Jahre 2021 und 2022 erheblich gekürzt und bei geänderten Bedarfen eine Nachbewilligung in Aussicht gestellt. Der Umstand, dass die SAB auf die Rechtmäßigkeit der Mittelbewirtschaftung geachtet hat und dafür sowohl vom SMS als auch vom Träger kritisiert wurde, ist äußerst bedenklich.
- ⁸²⁰ Weiterhin ist diversen Unterlagen zu entnehmen, dass das SMS parallel zur SAB mit dem Träger in kontinuierlichem engen Austausch zu Projektinhalten und Konzeptionen (auch noch nach Antragstellung) stand. Dieser Austausch ist weder detailliert dokumentiert, noch stellt dies ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren dar. Höhe und Inhalt von Förderung können nicht Gegenstand von intransparenten Verhandlungen und Absprachen mit dem Zuwendungsempfänger sein. Der Träger erhält dadurch evtl. nicht nur zu Unrecht eine Förderung, sondern erhält auch ein falsches Verständnis über die verwaltungs- und zuwendungsrechtlichen Verfahren. Der Träger hatte bereits eine sehr hohe Erwartungs- und Forderungshaltung an Höhe und Intensität von Zuwendungen und wurde als interessenspolitischer Akteur aufgebaut (siehe dazu Pkt. 21.3.7). Die E-Mails des Zuwendungsempfängers wie auch weitere Unterlagen aus dem Jahr 2021 zeigen die klare Erwartungshaltung des Vereins. Es wurde gegenüber dem SMS klar kommuniziert, den Verein wieder aufzulösen, falls eine entsprechende Förderung nicht erfolgen würde: *„Bei uns gibt es mitleiweile Stimmen, die dafür sind alle Anträge zurückzuziehen und den [...] aufzulösen. Wir sind mit Frau Ministerin im Gespräch und werden auch trotzdem versuchen, den Brief zu beantworten.“*¹³⁶ Der Verein hat in einer anderen E-Mail¹³⁷ ausgeführt, dass „die Politik“¹³⁸ gewisse Erwartungen an den Verein gestellt habe und er diese nun wegen der Bürokratie und der SAB nicht erfüllen könne.

¹³⁵ In den Erläuterungen des Haushaltsplanes 2021/2022 wurden Beträge i. H. v. 140 T€ für 2021 und 280 T€ für 2022 ausgewiesen und als „Grundfinanzierung“ bezeichnet.

¹³⁶ E-Mail des Trägers an das SMS vom 9. September 2021, Orthografie entspricht Original.

¹³⁷ E-Mail des Trägers an das SMS vom 6. September 2021.

¹³⁸ Verwendeter Begriff des Zuwendungsempfängers.

821 Es fehlt grundsätzlich an einer sachgerechten Ermittlung des Bedarfs, vor allem hinsichtlich des Umfangs, des konkreten Zwecks und des Ziels der Förderung des Trägers im Speziellen und von Migrantenorganisationen im Allgemeinen.

21.3.4 Förderungen aus „politischen Gründen“ ohne rechtliche und sachliche Prüfung

822 Wie stark vorgeprägt bzw. gesetzt die Förderentscheidung zugunsten einer dieser Migrantenorganisationen von Anfang an war, zeigt neben den o. a. Darlegungen auch der Umsetzungsplan des fortgeschriebenen Zuwendungs- und Integrationskonzeptes des Freistaates Sachsen (ZIK II), welches durch das SMS unter Einbezug eben dieser Migrantenorganisation entwickelt wurde.

823 Es erscheint unter Gesichtspunkten eines objektiven und neutralen Verwaltungsverfahrens bedenklich, dass im Umsetzungsplan des ZIK II bereits konkrete Zuwendungsempfänger aufgeführt und diesen einzelnen Themen und Aufgaben zugeordnet sind sowie eine Zusammenarbeit festgelegt wurde. Die Einlassung des SMS auf die Nachfrage des SRH, dass dies keine Verbindungen darstelle, ist aus Sicht des betreffenden Zuwendungsempfängers anders zu bewerten. Zumindest wurden dadurch Erwartungshaltungen der Zuwendungsempfänger geschaffen, die vor allem im Fall des betreffenden Trägers sogar zu klaren finanziellen Forderungen führten. Außerdem wird im Umsetzungsplan des ZIK II zum Ziel erklärt, die Bevölkerung zur aktiven Mitarbeit beim Träger anzuregen und den Träger durch die Staatsregierung zu unterstützen. Der Plan legt sich damit bereits auf einen konkreten Projektverantwortlichen fest. Die sich daraus ergebende Förderung ist damit nicht mehr „teilnehmeroffen“ und ignoriert die rechtlichen und sachlichen Grundlagen einer Förderung.

824 Im weiteren Bewilligungsverfahren hat die Verbindung zugunsten des Trägers zu einer Nichtbeachtung der zuwendungs-, haushalts- und verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen geführt, wie bereits oben ausgeführt wurde. Der Träger wurde laut Aktenlage aus „politischen“ Gründen gefördert. Dass es eine politische Entscheidung war, die Förderung auszureichen, wurde unter anderem in den Unterlagen der SAB¹³⁹ formuliert:

Abbildung 10: Auszug aus Unterlagen der SAB

Grundsätzlich
Bei unserer Bewertung sollten wir immer im Blick haben, dass die Förderung an einen ehrenamtlich tätigen Verein ausgereicht wurde. Es war eine politische Entscheidung, diese Förderung auszureichen. Wir haben,

Quelle: Förderakte der SAB.

21.3.5 Näheverhältnisse zu den Trägern und Schaffung gegenseitiger Vorteile

825 Die aus Sicht des SRH überwiegend nicht zulässigen Entscheidungen zur Förderung beider Migrantenorganisationen wurden unter Einbindung der Hausleitung des SMS in intransparenten Verhandlungen mit dem Zuwendungsempfänger getroffen (siehe Pkt. 21.3.3). Die Träger hatten direkten und unkomplizierten Zugang zur Hausleitung. Die Träger gingen wiederholt auf die Hausleitung zu, forderten diverse Sonderbehandlungen und formulierten klare (auch finanzielle) Ansprüche. Ein Träger hat sich auch über (grundsätzlich korrekte) Entscheidungen der SAB (z. B. über beantragte Personalausgaben und Eingruppierungen, allgemeine Kürzungen) beschwert. Die Bearbeitung dieser Forderungen und Schreiben durch das SMS erfolgte nicht ordnungsgemäß. Die Bearbeitung war intransparent und nicht sachgerecht. Die SAB wurde nicht oder nur teilweise eingebunden. Entscheidungen fanden ohne ausreichend geklärten Sachverhalt und Rechtslage – auch aufgrund mangelhafter Dokumentation über die bisherige Verwaltungspraxis – statt.

826 Der regelmäßige vertrauliche bzw. lockere Umgangston im vorgefundenen E-Mail-Verkehr zwischen den Entscheidungsträgern im SMS und einem dieser Träger zeigt darüber hinaus, dass Näheverhältnisse wahrscheinlich waren/sind. Weiterhin gab es kontinuierliche enge – über das normale Maß hinausgehende – Beziehungen zu mindestens einem dieser Vereine. Es wurden Vorstandssitzungen in Räumen des SMGI durchgeführt. Es gab weiterhin klare Hinweise dahingehend, dass auch über die Träger Einfluss auf die politische Willensbildung genommen wurde bzw. werden sollte. Es wurden Absprachen für Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit (auch im Vorfeld von Landtagswahlen) vorgenommen. Weiterhin wurden Unterstützungen für neue Gesetzesvorhaben und Richtlinien des SMS abgesprochen bzw. in Aussicht gestellt (siehe Pkt. 21.3.7). Letzteres ist besonders

¹³⁹ SAB-interne E-Mail vom 12. Februar 2020.

vor dem Hintergrund kritisch zu sehen, dass es auch parteipolitische Näheverhältnisse und personelle Verflechtungen zu einem Träger gab.

21.3.6 Ergebnisse der Erhebungen durch den SRH

- 827 Die Erhebungen des SRH haben die bereits im Prüfprozess der SAB entstandenen Zweifel an der Zuverlässigkeit des einen Trägers nicht ausgeräumt. Es wurden weitere Unregelmäßigkeiten festgestellt. Die vorgefundenen Sachverhalte ließen auf fehlende Kontroll- und Überwachungsmechanismen in der Vereinsstruktur, nicht ausreichende Rechts- und Verwaltungskennntnisse, nicht ordnungsgemäße Buchführung, Fehlangaben zu Berufsabschlüssen/Qualifikationen und Mängel beim Besserstellungsverbot, der Stellenbesetzung sowie den Tätigkeitsnachweisen schließen.
- 828 Bereits seit den Jahren 2015/2016 erhielt der Träger bzw. dessen Vorgängerverein erhebliche finanzielle Mittel zum Vereinsaufbau. Im Jahr 2022 kann immer noch nicht von einer ausreichend professionellen Vereinsstruktur gesprochen werden. Auch die Beratungen durch andere dafür geförderte Vereine scheinen bisher keine ausreichende Wirkung erzielt zu haben. Die Förderung hat bisher somit eine unzureichende Wirkung erzielt, da keine messbaren Förderziele und Zwecke beauftragt wurden. Der Projektname des Projektes 2023 „The Next Level II - Professionalisierung und Verstetigung des [...] durch Dezentralisierung und Strukturausbau“ zeigt die fast achtjährige Aufbauphase.
- 829 Zum Prüfzeitpunkt arbeitete der Verein nach eigenen Angaben an einer strukturellen Neuaufstellung, z. B. der Trennung zwischen Vorstands- und Projektstätigkeiten. Einen konkreten Zeitplan und detaillierte Meilensteine gab es zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch nicht. Der SRH sah auch in den benannten Schritten bereits Unstimmigkeiten. Der SRH hat zwar auch Verbesserungen vorgefunden, diese sind jedoch noch nicht ausreichend.
- 830 Der SRH hält es deshalb für bedenklich, dass der Träger andere Vereine in Vereinsfragen und im Fördermittelbereich berät und dafür eine Förderung erhält. Solche Aufgaben sind von der Förderung auszunehmen.

21.3.7 Migrantenorganisationen als politische Akteure und Lobbyverbände: Interessenskollisionen ausgeblendet

- 831 Die geförderten Träger haben unter anderem die Aufgabe und das Ziel, die Interessen von Migranten und migrantischen Organisationen auch gegenüber der Öffentlichkeit und Politik zu vertreten. Grundsätzlich steht einer Förderung zum Aufbau und zur Professionalisierung von Vereinsstrukturen und fachlichen Projekten nichts entgegen, soweit ein begründetes erhebliches staatliches Interesse (§§ 23 und 44 SÄHO) vorliegt und die rechtlichen Voraussetzungen beachtet werden.
- 832 Bedenklich erscheint dagegen u. a. die Finanzierung aller (auch politischen und interessenpolitischen) Tätigkeiten und Aufgaben eines Vereins. Die Arbeit der geförderten Träger wird derzeit nahezu ausschließlich durch öffentliche Gelder finanziert. Darunter fällt auch ein nicht unerheblicher Teil an politischen Tätigkeiten und Lobbyarbeit. So wurden die verschiedenen politischen Forderungskataloge auch aus der Projektförderung finanziert. Da auch die ehrenamtlichen Tätigkeiten, welche politische Tätigkeiten einschließen, über die Projekte finanziert werden, besteht keine Trennung einzelner Aufgaben und Ausgaben. Zur Bewertung der Förderung von politischen Aktivitäten wird auf Pkt. 18 verwiesen.
- 833 Weiterhin werden die Migrantenorganisationen auf eine nicht transparente Weise in Verwaltungsaufgaben (z. B. Erarbeitung von Gesetzen, ZIK I, ZIK II) eingebunden und einbezogen und bekommen einen exklusiven Zugang und Mitsprache innerhalb von Verwaltungsentscheidungen. Nach eigenen Angaben sind die Migrantenorganisationen in folgenden Gremien Mitglied bzw. beteiligt:
- Expertengremium im Sozialministerium
 - NIMS - Netzwerk Integration und Migration Sachsen
 - Landesbeirat für Integration
 - Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Sächsischen Integrations- und Teilhabegesetzes im Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (Fachkonferenz „Migrantisches Leben in Sachsen“).

- 834 Diese Zusammenarbeiten werden überwiegend durch die bewilligten Zuwendungen finanziert¹⁴⁰, so dass es sich um staatlich finanzierte politische Akteure und Interessenverbände handelt, die über den direkten Zugang zur Exekutive – hier SMS – Einfluss auf die eigene Finanzierung nehmen (können). Diese Interessenkollision wird durch fehlende Grenzziehung mittels klaren definierten Zwecks der Förderung selbst geschaffen und als Problem ausgeblendet. Beide Träger wurden nachweislich – eben durch die Förderung wie auch außerhalb der Förderung – durch Mitinitiative des SMS gegründet bzw. aufgebaut. Für einen Träger wurde außerhalb der Förderung ein Dritter mittels Honorarvertrag durch das SMS beauftragt, der die Vereinsgründung unterstützen sollte und eine entsprechende Beratung des SMS und des Trägers vornahm.
- 835 Ein aktuelles Projekt für die Jahre 2022 und 2023 eines Trägers nennt sich „Stabilisierung des [...] unter Führung [...] als Ansprechpartner der Regierung und Kommunen sowie demokratischer Parteien und Organisationen“ und zeigt klar auch eine politische und interessenspolitische Zielrichtung.
- 836 Es bedarf einer klaren Grenzziehung zwischen zulässiger und zweckdefinierter Unterstützung von Migrantenorganisationen und der Finanzierung ihrer interessenspolitischen und politischen Tätigkeiten. Staatliche Zuwendungen dürfen nicht für politische Partizipation und interessenspolitische Sichtbarkeit eingesetzt werden. Interessenvertretungen haben sich grundsätzlich dauerhaft selbst zu finanzieren. Politische Willensbildung hat grundsätzlich staatsfrei ohne öffentliche Mittel zu erfolgen. Deshalb sieht der SRH die Vollfinanzierung von Migrantenorganisationen aus dem Staatshaushalt in Form einer institutionellen Förderung ab dem Haushalt 2024 kritisch. Eine vorübergehende und anteilige Finanzierung (mit einer klaren Zweckdefinition und Grenzziehung) von migrantischen Organisationen/Strukturen – Ansatz des Bundes – steht dem jedoch nicht entgegen.

21.3.8 Institutionelle Förderung ab dem Haushaltsjahr 2024: Keine erkennbare Prüfung der Voraussetzungen durch das SMS

- 837 Für die zukünftige Unterstützung der beiden Migrantenorganisationen ab dem Jahr 2024 beabsichtigte das SMS eine Umstellung der Zuwendungsart von Projektförderung auf institutionelle Förderung ab dem Haushaltsjahr 2024. Dementsprechend hat das SMS eine Veranschlagung für den Doppelhaushalt aufgenommen, welche im Regierungsentwurf zum Haushalt 2023/24 enthalten war. Der SLT hat nach Aufstockung der Mittel für einen Träger im parlamentarischen Verfahren die Mittelansätze beschlossen.
- 838 Der SRH hat im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung die Veranschlagung dieser Mittel prüfen wollen. Nach Übersendung des Voranschlags des Epl. 08 durch das SMS bat der SRH das Ministerium mehrfach um ergänzende Unterlagen zu den neu veranschlagten institutionellen Förderungen. Das SMS verweigerte die Vorlage von Unterlagen. Auch nach Vorlage des Regierungsentwurfs legte das SMS – auf nochmalige Bitte des SRH – die Unterlagen zur Veranschlagung der neuen institutionellen Förderungen nicht vor.
- 839 Das SMS vertritt die Auffassung, dass dem SRH ohne eine eröffnete Prüfung keine Unterlagen vorzulegen sind und keine Auskunftspflicht des SMS besteht. Dies widerspricht den §§ 95 und 100 SÄHO, wonach dem SRH alle Unterlagen zur Verfügung zu stellen sind, welche er für seine Aufgaben benötigt.
- 840 Ziel des SRH war es, die Notwendigkeit, Zulässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Veranschlagung zu prüfen. Im Vergleich zur Projektförderung gelten für die Veranschlagung und die Gewährung institutioneller Förderungen weiterreichende (haushalts-)rechtliche Vorgaben. Dem SLT sind nur institutionelle Förderungen vorzuschlagen, bei denen eine umfassende und abschließende Prüfung der Veranschlagungsvoraussetzungen der SÄHO für eine institutionelle Förderung erfolgt ist. Der SRH hatte begründete Zweifel daran, ob bei den beabsichtigten institutionellen Förderungen die Voraussetzungen vorliegen bzw. vorliegen werden. Der SRH hat aufgrund seiner Prüfung der beiden Träger eine Vielzahl von Anhaltspunkten gefunden, dass die Veranschlagungs- und Bewilligungsvoraussetzungen für eine institutionelle Förderung nicht gegeben sein könnten. Es ergaben sich Hinweise, dass unter anderem das Besserstellungsverbot nicht eingehalten wird und die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nicht gegeben ist. Beide Träger sind politische Akteure und Interessensverbände, so dass eine institutionelle Förderung auch mit dem Grundsatz der staatlichen Neutralität in Konflikt stehen könnte.

¹⁴⁰ Laut Verwendungsnachweisen wurden solche Tätigkeiten abgerechnet.

- 841 Das SMS hat demnach dem SLT Träger für eine institutionelle Förderung vorgeschlagen, für welche die Voraussetzungen nicht erkennbar geprüft wurden und bei welchen erheblichen Unregelmäßigkeiten vorlagen. Die Unregelmäßigkeiten waren dem SMS bekannt bzw. hätten bei ordnungsgemäßer Aufgabenerledigung bekannt sein müssen.
- 842 Der SRH hatte Zweifel daran, dass die SAB und das SMS vor der konkreten Bewilligung der institutionellen Förderung für das Jahr 2024 die Prüfungen nachholen werden bzw. die Prüfung so durchführen, wie sie sachlich und rechtlich notwendig wäre. Wie oben ausgeführt, sieht das SMS eine Veranschlagung im Haushalt als ausreichende Grundlage für eine Bewilligung an. Auch die gleichgerichteten Erwartungen der Träger lassen demnach wenig Handlungsspielraum für die SAB, die Förderung bei Nichtvorliegen von Bewilligungsvoraussetzungen zu versagen.

Folgerung 51

- 843 **Zuwendungs- und Haushaltsrecht sind vollumfänglich zu beachten. Vorabsprachen und gegenseitige Einflussnahmen sind zu unterlassen. Sachfremde oder politische Gründe, die rechtlichen Maßstäben entgegenstehen, sind bei der Bewilligung nicht maßgeblich.**
- 844 **Zuwendungsempfänger sind von der Förderung auszunehmen, wenn und solange die ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht sichergestellt ist.**
- 845 **Für den institutionellen Aufbau eines Vereins und für die fachliche Arbeit sind klare und abrechenbare Meilensteine und Ziele zu setzen. Vor allem ist das Besserstellungsverbot vor der Bewilligung nachweislich zu prüfen. Dem SLT wird empfohlen, vor Beschlüssen über eine institutionelle Förderung abzusichern, dass die haushalts- und zugewandungsrechtlichen Voraussetzungen und klare Ziele und Grenzen der Förderung vorliegen. Verdeckte institutionelle Förderungen sind unzulässig und deshalb zu unterlassen.**
- 846 Das SMS hat in seiner Stellungnahme vom 30. August 2023 mitgeteilt, dass mit den Trägern gesprochen wurde und entsprechende Konzepte hinsichtlich Ziel und Umfang der institutionellen Förderung abgefordert und eingereicht wurden.
- 847 Der SRH kennt die Gesprächsinhalte und Konzepte nicht. In der vom SMS dem Kabinett vorgelegten und am 14. November 2023 beschlossenen Richtlinie wurde keine institutionelle Förderung dieser Träger aufgenommen. Inwieweit die Förderungen auch zukünftig im Rahmen einer Projektförderung sichergestellt werden sollen, ist dem SRH nicht bekannt.

21.4 Fallbeispiel D: Reale vs. kommunizierte Bedarfe bei Betreuung einer Gruppe vulnerabler Flüchtlinge

- 848 Der nachfolgende Förderfall verdeutlicht die Folgen einer unterlassenen Bedarfsanalyse, einer fehlenden fachlichen Strategie, nicht abgegrenzter Zuständigkeiten, unklarer Förderbestimmungen in Förderrichtlinie und -konzeption sowie eines ungeordneten Bewilligungsprozesses.

21.4.1 Unterbringung von Flüchtlingen

- 849 Der Träger brachte seit 2015, zuerst auf Bitte einer Dresdner Flüchtlingsunterkunft, in Privatinitiative und mit privaten Spendengeldern, eine bestimmte vulnerable Gruppe von Geflüchteten dezentral unter.
- 850 Der Träger bezeichnet sich seit 2015 als „*Koordinationsstelle für alle ankommenden und sich in den Erstaufnahmeeinrichtungen im Land Sachsen befindlichen [...] Flüchtlinge*“. Diese, später durch den Zuwendungsempfänger und SMS/SAB „*Landeskoordinierungsstelle [...]*“ genannte Stelle, sei „*bei der Zentralen Ausländerbehörde in Chemnitz als Ansprechpartner hinterlegt und wird schon von der ZAB in Anspruch genommen*“. Nach Auskunft des Zuwendungsempfängers gegenüber dem SRH gibt es hierzu keine schriftlichen Vereinbarungen. Eine Überprüfung dieser Angaben durch SAB und SMS erfolgte nicht. Der SRH konnte im Rahmen seiner Prüfung keine diesbezüglichen Belege erkennen.

851 Grundsätzlich ist für die Erstunterbringung von Geflüchteten der Freistaat Sachsen zuständig. Deshalb hätte im Antrags- und Bewilligungsverfahren Folgendes geklärt werden müssen:

- Haben die originär zuständigen Behörden die Aufgabe der Unterbringung dieser Gruppe selbst ganz oder teilweise 2015 bis 2020 nicht wahrgenommen?
- Welche konkreten zusätzlichen Aufgaben hat der Verein übernommen?
- Wurden dem privaten Verein hoheitliche bzw. staatliche und kommunale Aufgaben übertragen?
- Hätte es dazu einer Ausschreibung, einer Beleihung, eines Vertrages und einer Festlegung konkreter Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten bedurft? Wurden Weisungskompetenzen, Prüfrechte und Abrechnungsmodi vereinbart?
- Ist die Bezeichnung einer „Landeskoordinierungsstelle“ die Eigenbezeichnung des Zuwendungsempfängers oder ist die Landeskoordinierungsstelle offiziell eingerichtet?

852 Das SMS, welches für die Beurteilung der Förderwürdigkeit zuständig war, hätte zur Klärung dieser Sachverhalte eine Abstimmung mit den zuständigen Behörden vornehmen müssen. Nur dadurch hätte eine Bestimmung des Projektinhaltes und des Förderzwecks und die Beurteilung der Notwendigkeit erfolgen können. Auf dieser Grundlage hätten in einem 2. Schritt die konkreten Bedarfe abgeschätzt werden müssen.

21.4.2 Fehlende Bedarfsprüfung

853 Der Träger begründet die Notwendigkeit der Unterbringung wie folgt:

854 *„Die [...] Flüchtlinge waren in der Erstaufnahmeeinrichtung [...] untergebracht. Sie waren massiven Angriffen und Diskriminierungen durch ihre eigenen Landsleute ausgesetzt. Diese Situation war/ist für den [Träger] die Grundlage, im Wissen darum, dass [diese] Flüchtlinge durch den Betreiber der Erstaufnahmeeinrichtung nicht ausreichend geschützt werden können, sofort und auch in Zukunft zu handeln. Damit es in den Erstaufnahmeeinrichtungen nicht zu weiteren Diskriminierungen, Ausschreitungen und Eskalationen kommen kann.“¹⁴¹*

855 Der vom Träger kommunizierte Bedarf steht zum Teil im Widerspruch zu Aussagen des zuständigen Ressorts aus einer Kleinen Anfrage:

856 *„Es stehen drei Einrichtungen zur Verfügung, in denen vorwiegend besonders schutzbedürftige Personen untergebracht werden [...]. Daneben gibt es in Dresden acht Schutzwohnungen, in denen [...], die in EAE in ganz Sachsen von hassmotivierter Gewalt in Gemeinschaftsunterkünften bedroht sind, untergebracht werden können. Je nach Einzelfall erfolgt eine auswärtige Unterbringung in Kooperation mit den entsprechenden Vereinen und der Vermittlung über das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Bereich Gleichstellung und Integration.“*

857 *„Unabhängig von [...] wird der größtmögliche Schutz aller Asylsuchenden angestrebt. Hierzu trägt eine ausreichende Anzahl an Betreuungs- und Wachpersonal wesentlich bei. Es ist vertraglich geregelt, dass die Betreiber eine soziale Betreuung täglich im 24-Stunden-Dienst leisten. In jeder Einrichtung stehen damit seitens der Betreiber rund um die Uhr Mitarbeiter zur Verfügung, an die sich bedrohte oder gefährdete Asylsuchende vertrauensvoll wenden können. [...] Insbesondere stehen auch ausreichend EAE zur Verfügung, um bei Problemen oder Eskalationen Verlegungen zur Befriedung vornehmen zu können.“¹⁴²*

858 Eine Bedarfsprüfung durch das SMS und die SAB ist den Akten nicht zu entnehmen.

21.4.3 Bewilligung trotz fehlender Voraussetzungen

859 Der Zuwendungsempfänger erhielt trotz dieses unklaren und ungeprüften Bedarfes seit 2015 Zuwendungen aus der RL Integrative Maßnahmen.

¹⁴¹ Orthografie entspricht dem Original.

¹⁴² LT-Drs. 6/6256, https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=6256&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=1&dok_id=undefined (zuletzt geöffnet am 1. November 2023).

Förderjahr 2015

- Ein Träger stellte im September 2015 einen Antrag auf Förderung von Personal- und Sachausgaben sowie von Unterbringungskosten aus der RL Integrative Maßnahmen. Zuwendungszweck war die Unterbringung Geflüchteter in eigenen Mietwohnungen und die Koordination von Behörden.
- Die SAB übersandte dem SMS hierzu einen Monat später ein negatives Votum, u. a. wegen eines aus ihrer Sicht förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmebeginns, nicht zuwendungsfähigen Unterbringungskosten sowie einer fehlenden Berechnungsgrundlage für beantragte Ausgaben. Derselbe Antrag wurde 2 Monate später durch die SAB und das SMS im Fördervotum positiv bewertet, obwohl lediglich die Bedenken der SAB hinsichtlich der Förderschädlichkeit des Maßnahmebeginns ausgeräumt waren. Zwischenzeitlich gab es offensichtlich eine Kommunikation zwischen SAB und SMS sowie Zuwendungsempfänger, die jedoch nicht dokumentiert ist. Es ist der Akte nicht zu entnehmen, weshalb der Antrag erneut bewertet worden ist. Die SAB vergab weiterhin nur 13,5 von 24,5 möglichen Bewertungspunkten. Sie selbst dokumentierte in ihrer Entscheidungsvorlage, dass die Unterbringung von Geflüchteten nach der RL Integrative Maßnahmen nicht zuwendungsfähig war. Deshalb kürzte die SAB die zuwendungsfähigen Ausgaben erheblich und reduzierte den Zuwendungszweck finanziell auf die Koordinierungsstelle.
- Bei Erlass des Zuwendungsbescheides war nicht erkennbar, welchen Zweck das Projekt nun verfolgte. Die Förderung der Unterbringung war entsprechend der von der SAB vorgenommenen Kürzungen nicht mehr vorgesehen. Welcher Koordinierungsaufwand damit verblieb und ob es sich dabei um staatliche/hoheitliche Pflichtaufgaben oder zusätzliches Engagement handelt, war nicht erkennbar. Die nun vorliegende Bewilligung wich in Bezug auf die Gesamtausgaben und damit auch im Zuwendungszweck maßgeblich vom Antrag ab. Es ist nicht aktenkundig, ob der Zuwendungsempfänger dazu im Vorfeld mündlich oder schriftlich informiert worden ist.

21.4.4 Mittelerhöhungen für Folgeförderungen

⁸⁶⁰ In den Folgejahren 2017 bis 2020 war fortgesetzt festzustellen, dass die Antrags- und Verwendungsnachweiserunterlagen – obwohl die SAB teilweise Unterlagen nachforderte – keine ausreichend belastbaren Aussagen darüber zuließen, welche konkreten Tätigkeiten der Zuwendungsempfänger wahrnahm.

⁸⁶¹ Die Personal- und Sachausgaben und damit die Zuwendungen stiegen kontinuierlich an. Die Höhe der Zuwendungen verdoppelte sich nahezu von 84,1 T€ im Jahr 2016 auf 162,6 T€ im Jahr 2020. Es wurde nicht nachweislich geprüft, ob die Bedarfe angesichts sinkender Flüchtlingszahlen tatsächlich zunahmen, wie groß die Zielgruppe war und ob der kontinuierliche deutliche Ausbau der Angebote des Trägers angemessen war.

21.4.5 Projektinhalte und Projektabgrenzung ungeprüft

- Bezüglich der – seit 2017 zusätzlich angebotenen – sozialen und rechtlichen Unterstützung von Geflüchteten wäre zu prüfen gewesen, welche Angebote dazu bereits vorlagen, was i. S. d. Förderrichtlinie sowie anderen rechtlichen Vorschriften (z. B. Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen) zulässige Aufgaben waren und ob entsprechende Kompetenzen vorhanden waren. Die Gefahr der Bildung von Doppelstrukturen war gegeben.
- Ebenso war die Plausibilität der Ausgabepositionen mangels inhaltlicher Konkretisierung kaum zu prüfen. Dies betraf z. B. die Notwendigkeit, Geeignetheit und Angemessenheit angemieteter Räume sowie deren Abgrenzung von der Geschäftsstelle des Vereins. Dies galt auch für den Umstand, dass der Träger bei Erstantragstellung keine eigene Vereinsanschrift angab, seit 2017 aber unter derselben Anschrift wie die projektgeförderte Landeskoordinierungsstelle Sachsen sitzt. Der Verdacht, dass die Projekträume aufgrund der Adressgleichheit für die Vereinsarbeit genutzt wurden, hätte ausgeräumt werden müssen. Weiterhin hat der SRH Hinweise entdeckt, die auf eine weitere Nutzung der geförderten Räume für förderfremde Zwecke schließen lassen. Diese und weitere zu überprüfende Sachverhalte wurden dem SMS und der SAB durch den SRH im Rahmen der Prüfungsmitteilung zur Prüfung mitgeteilt.
- In den SAB-Akten befanden sich keine Nachweise für die nach der Richtlinie vorgeschriebene Zuwendungsvoraussetzungen der sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen sowie zu den vorhandenen Berufsabschlüssen und beruflichen Erfahrungen.
- Bedenklich war weiterhin, dass die öffentlich finanzierte Projektleitung durch ein Vorstandsmitglied erfolgte. Dadurch können Interessenskollisionen entstehen, da sich Teile des Kontroll- und Zustimmungsorganes in eigener Sache befinden (könnten).

■ Weiterhin hätte auf Plausibilität geprüft werden müssen, ob die Vorstandstätigkeit und die geförderte Projektleitung im Vollzug durch eine Person zeitlich und sachlich abgrenzbar waren. Es wurde weder geprüft, welcher zeitliche Aufwand neben der ehrenamtlichen Vorstandstätigkeit möglich war, noch wurden inhaltliche und formelle Kriterien festgelegt, nach denen beide Tätigkeiten voneinander zu trennen waren. Dies hätte u. a. durch die Verpflichtung zu Tätigkeits- und Arbeitszeitnachweisen erfolgen können.

⁸⁶² Die Vergabe der Rankingpunkte für die Anträge war teilweise sachlich nicht nachvollziehbar und erschien vom Ergebnis her beeinflusst: Die von der SAB vergebenen Punkte für den Projektcharakter waren nicht nachvollziehbar, da unterschiedliche beantragte Aufgaben und Tätigkeiten zu unbestimmt waren und deren grundsätzlicher Inhalt sowie die Förderfähigkeit nicht erkennbar waren (siehe Pkt. 21.4.1 und 21.4.2). Die durch die SAB vorgenommene volle Bepunktung bei den Kriterien „Projektziel“ (außer 2017) und „Projektbeteiligte“ hätte nach eigenem Maßstab bedeutet, dass ein klares, realistisches und messbares Projektziel vorhanden war und die Rolle der Projektpartner im Projekt eindeutig dargestellt wurde. Dies war, wie unter Pkt. 21.4.1 bis 21.4.4 beschrieben, angesichts der Unbestimmtheit des Projektes und der Vielzahl von Projektbeteiligten mit nicht geklärten Zuständigkeiten sachlich kaum belegt. Die Vergabe der Punkte für das Vorliegen von sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen war mangels Nachweisen ebenfalls nicht erkennbar begründet (bis 2018). Das SMS hat regelmäßig die max. mögliche Punktzahl gegeben. Bei den Kriterien „etablierter und erfahrener Träger“ sowie „relevanter Förderort“ war die Bepunktung anhand der Bewertungsmatrix des SMS nicht nachvollziehbar. Die Bepunktung des Förderortes entsprach nicht den eigenen aufgestellten Maßstäben. Zudem war nicht erkennbar, dass der Träger bisher Erfahrungen mit staatlich finanzierten Förderprojekten und der Flüchtlingsbetreuung hatte.

21.4.6 Keine Qualitätsstandards gesetzt

⁸⁶³ Die Umsetzung des beantragten „umfassenden Hilfesystems“ durch „gesellschaftliche, rechtliche und soziale Unterstützung“ und die „direkte Inobhutnahme durch den Verein“ erforderten aus Sicht des SRH entsprechende Qualifikationen und Qualitätsstandards, um dem Schutzbedürfnis der Betreuten gerecht zu werden und die Projektqualität sicherzustellen. Der SRH konnte nicht erkennen, dass geprüft wurde, ob der Verein über ausreichende Kompetenzen, Prozesse und Regeln verfügte, die dem besonderen Schutzbedürfnis der Betroffenen entsprachen.

⁸⁶⁴ SAB und SMS hatten keinen Überblick, welche Leistungen tatsächlich mit Hilfe der Zuwendungen erbracht worden sind und ob das gewählte Vorgehen zuwendungsfähig, geeignet bzw. zulässig war.

⁸⁶⁵ Die Wichtigkeit von Qualifikationen und Standards zeigte sich u. a. als im Jahr 2019 bekannt wurde, dass offenbar umfassende Generalvollmachten zur Vertretung von Geflüchteten genutzt wurden. Die Thematik wurde auch in der Presse insofern diskutiert, dass Generalvollmachten eher unüblich seien. Ob die Arbeitsweise an diesem Punkt umgestellt worden ist, war nicht aktenkundig.

⁸⁶⁶ Spätestens nach Bekanntwerden dieser öffentlich diskutierten kritischen Anhaltspunkte bestand eine Prüf- und Auflagenpflicht des SMS und der SAB. Die Bewilligungsstelle musste dafür Sorge tragen, dass die Zuwendungen in geeigneter Weise verwendet werden. In den Zuwendungsbescheiden wurden jedoch keine Festlegungen getroffen, was das SMS auch in einer Landtagsdrucksache bestätigte. Darin heißt es: *„Es wurden keine konkreten Anforderungen hinsichtlich der Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten festgelegt [...]“*. Dies sieht der SRH als Versäumnis an.

⁸⁶⁷ Fehlentwicklungen beim Einsatz von Fördermitteln ist steuernd und aktiv entgegenzuwirken. Nach §§ 23 und 44 SÄHO dürfen die Mittel nur für solche Zwecke an private Dritte ausgegeben werden, die im erheblichen staatlichen Interesse liegen. Das schließt ein, dass der Staat nicht geeignete Vorgehensweisen und Projekthaltungen des Dritten, die er mit den Fördermitteln durchführt, ausschließen muss. Dem Staat und nicht dem Zuwendungsempfänger obliegt die Definition des Zuwendungszweckes. Unterlässt er dies pflichtwidrig, unterstützt er grundsätzlich alle mit den Fördermitteln durchgeführten Aktivitäten.

21.4.7 Vergütung der Projektmitarbeiter ungeprüft

- 868 Mangels Nachweisen ist nicht aktenkundig, ob die für alle Projektbeschäftigten gewährte Vergütungsgruppe mit dem Besserstellungsverbot nach Nr. 1.3 der ANBest-P vereinbar war: Der Antragsteller hat bei der Beantragung keine Nachweise über die Qualifikationen der Projektmitarbeiter vorgelegt. Erst seit der Beantragung für 2017 sind der Projektskizze Anhaltspunkte für wahrzunehmende Aufgaben zu entnehmen. Die für das Förderjahr 2018 erstmalig vorgelegten „Anforderungen an die MitarbeiterInnen“ waren als Maßstab für die Eingruppierung konkreter Personen nicht ausreichend.
- 869 Eine entsprechende Eingruppierung setzte grundsätzlich ein Fachhochschulstudium oder einen Bachelorabschluss voraus. Des Weiteren erscheint auch die beantragte Stufenzuordnung fraglich. Da die Zuwendungsakten dazu keine Angaben machten, hat der SRH das SMS und die SAB zur konkreten Prüfung aufgefordert.

21.4.8 Mittelverwendung und Verwendungsnachweise unklar

- 870 Der Verwendungsnachweis war, wie eine Vielzahl von Verwendungsnachweisen anderer Zuwendungsempfänger auch, nicht ausreichend konkret. Lediglich für 2016 und das 1. Halbjahr 2018 waren die Unterbringungszahlen benannt. Weitere konkrete Angaben (z. B. Anzahl der Sprachkurse und Veranstaltungen im Begegnungs- und Kommunikationszentrum) wurden im Verwendungsnachweis bis auf wenige Ausnahmen nicht vorgenommen.
- 871 Für 2019 hat der Verein 4 „Maßnahmen zum Erreichen der Ziele“ im Verwendungsnachweis angegeben. Eine davon war die Initiierung und Herausgabe einer sogenannten „refugeeCard“ durch die geförderte Landeskoordinierungsstelle. Die Karte ermöglichte den freien Eintritt zu 3 Veranstaltungsorten, u. a. in eine Sauna. Im Antrag war diese Maßnahme nicht enthalten und damit nicht Bestandteil der Bewilligung. Wenn Projektbestandteile bei der Antragsprüfung nicht erkennbar benannt oder bekannt sind, kann keine Prüfung des erheblichen staatlichen Interesses nach § 23 und § 44 SÄHO und der integrativen Wirkung erfolgen. Zuwendungsfähig sind jedoch nur im Voraus bewilligte Zuwendungszwecke und Ausgaben.
- 872 Die Tätigkeiten für die Initiierung und Herausgabe der o. g. Karte waren jedoch – wie im Verwendungsnachweis angegeben – durch die geförderte Landeskoordinierungsstelle durchgeführt worden, so dass Personal- und Sachausgaben angefallen und aus Zuwendungen finanziert worden sind. Über die Finanzierung des Eintritts zu den Veranstaltungen enthielt der Verwendungsnachweis keine Angaben. Darüber hinaus verletzte die Gestaltung der „refugeeCard“ die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides, da auf ihr der Hinweis auf die Förderung durch den Freistaat Sachsen fehlte.
- 873 Zur Untersetzung der Projektstätigkeit hat der SRH für die Jahre 2016 bis 2018 3 Beispiele für durchgeführte Öffentlichkeitsarbeit vom Zuwendungsempfänger angefordert. Es wurden eine „Notfallkarte“, ein Flyer und ein Plakat übersandt. Alle weiteren übersandten Materialien bezogen sich auf die Durchführung einer großen, öffentlich bekannten (im Rahmen dieses Projektes nicht förderfähigen) Veranstaltung, dessen Veranstalter der Träger war. Die beigefügten Fotos lassen den Schluss zu, dass die betreuten Geflüchteten Vorbereitungen für diese Veranstaltung vorgenommen und an dieser mit umfangreicher Ausstattung teilgenommen haben. Auch ein beigefügtes Programmheft lässt die Frage aufkommen, ob Ausgaben bzw. Tätigkeiten für die Durchführung sowie die Öffentlichkeitsarbeit zu dieser Veranstaltung (Programmheft) im Projekt abgerechnet bzw. diesem zugeordnet worden sind. Eine Abgrenzung der Projektstätigkeiten zu nicht förderfähigen Vereinsausgaben war nicht ersichtlich. Eine damit verbundene, aus Zuwendungen der RL Integrative Maßnahmen geförderte Öffentlichkeitsarbeit für den Verein einschließlich der Verbreitung politischer Anliegen war nicht ausgeschlossen.
- 874 Zu der vom SRH erbetenen Dokumentation über Kooperationstreffen und Veranstaltungen im Begegnungs- und Kommunikationszentrum (Datum, Thema, Ort, Teilnehmerzahl, Zuordnung der Ausgaben lt. Belegliste) gab der Zuwendungsempfänger an, über keine Dokumentation zu verfügen. Die Teilnahme und Durchführung an/von Netzwerktreffen konnte jedoch aus den Unterlagen von anderen Zuwendungsempfängern teilweise rekonstruiert werden.

Intransparenz von Entscheidungen und Näheverhältnisse zum Projektträger

- 875 Weiterhin ist bedenklich, dass es eine nicht dokumentierte Kommunikation zwischen dem SMS und dem Zuwendungsempfänger zu förderrelevanten Sachverhalten gab.

- 876 Im Zuwendungsverfahren gab es, unter Ausschluss der SAB als eigentliche Bewilligungsstelle, Absprachen bzw. Besprechungen zwischen dem Verein und dem SMS über die Förderung, Fördermittelverwendung und Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers. Die SAB erfuhr laut Akten erst durch die Presseberichterstattung von der Beurlaubung des Projektleiters. So informierte die SAB das SMS infolge von öffentlich geäußerten Vorwürfen gegen die Art und Weise der Projektumsetzung, dass sie eine Anhörung des Vereins bzgl. der Erreichung des Zuwendungszwecks beabsichtigt. Das SMS antwortete umgehend, dass aus Sicht des SMS „kein Handlungsbedarf für die SAB“ bestehe. Im Verein gäbe es eine Vertretung mit der Absicht, das „Projekt nicht zu gefährden“. Es wird einen bereits konkretisierten Termin im SMS geben, „zu dem Sie gerne eingeladen sind“. Die SAB hat die Anhörung dennoch versandt. Nachdem die Antwortfrist um 2 Monate überschritten worden war, erkundigte sich die SAB telefonisch beim Zuwendungsempfänger. Dieser „teilte mit, dass er sich auf unsere Anfrage hin nicht gemeldet hat, da [...] vom SMGI mitgeteilt hat, dass er alles Notwendige in die Wege leiten wird.“
- 877 Dass es gerade zu der Kommunikation, die Auswirkungen auf die Förderfähigkeit des Projektes hat, keine internen Gesprächsvermerke und keine Information an die SAB als Bewilligungsstelle gab, ist nicht ordnungsgemäß. Nach Teil VI, Nr. 22 der VwV Dienstordnung sind Geschäftsvorfälle einschließlich Rücksprachen, Anordnungen und Auskünfte in aktenrelevantem Umfang in den Akten zu dokumentieren. Entscheidungen in Förderangelegenheiten zählen dazu. Es ist ein elementares Prinzip der rechtsstaatlichen Verwaltung, dass der Stand und die Entwicklung einer Sache jederzeit aus den Akten einer öffentlichen Stelle ersichtlich und nachvollziehbar sein müssen.¹⁴³
- 878 Die fehlende Transparenz über Absprachen zwischen SMS und dem Träger ist auch deshalb kritisch zu beurteilen, weil zwischen ihnen Vernetzungen, (persönliche) Kontakte und gegenseitige (politische) Unterstützungen bestehen, die eine Besorgnis der Befangenheit aufkommen lassen. Der SRH hat dem SMS die entsprechenden Sachverhalte dargelegt.
- 879 Öffentliche Mittel dürfen nicht zur Unterstützung von Parteien eingesetzt und der politische Wettbewerb darf nicht verzerrt werden. Der zugrundeliegende Prüfmaßstab ist sehr streng anzulegen, da es sich um zentrale verfassungsrechtliche Normen handelt (siehe ausführlich dazu Pkt. 18). Auch eine (bewusste) Inkaufnahme der Unterstützung von Parteien über Förderprojekte wäre bedenklich. Die staatliche Neutralität ist durch die Exekutive aktiv zu schützen; gerade wenn Anhaltspunkte vorliegen oder allgemein bekannt sind bzw. leicht ermittelbar wären, dass geförderte Träger oder Personen auch politisch aktiv sind. Dies wurde im vorliegenden Fall unterlassen. Den im SMS am Förderverfahren Beteiligten musste bekannt gewesen sein, dass die Veranstaltung des Trägers auch einen politischen Anteil hatte. Wären im vorliegenden Fall die Anträge und die Verwendungsnachweise auf ihren konkreten Förderzweck und tatsächlichen Teilmaßnahmen geprüft worden, hätte eine klare Grenzziehung zu nicht förderwürdigen und förderfähigen Tätigkeiten innerhalb der Vereinsarbeit erfolgen können.

Folgerung 52

- 880 Projekte dürfen nur bewilligt werden, wenn Zulässigkeit, Inhalt, Umfang, Notwendigkeit sowie zeitlicher und sachlicher Bedarf konkret belegt und begründet sind. Antrags- und Verwendungsnachweisunterlagen müssen klare und belastbare Aussagen über die konkreten Projektaufgaben und -ausgaben enthalten. Es ist eine klare und nachweisliche Trennung zwischen Projektaktivitäten, Vereinstätigkeiten und politischen Aktivitäten und Lobbytätigkeiten sicherzustellen. Unterstützungen für einzelne Parteien sind auszuschließen.
- 881 Das Zuwendungsverfahren darf weder inhaltlich noch formal durch nicht dokumentierte Absprachen zwischen SMS und Zuwendungsempfänger außer Kraft gesetzt werden.

¹⁴³ Bundesarchiv: Glossar zur Schriftgut- und Informationsverwaltung, Stand: Juni 2022, https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/Anbieten/Behördenberatung/beratungsangebote-grundl-sgv-glossar-juni-2022.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt geöffnet am 27. Oktober 2023).

- ⁸⁸² Die SAB teilte in ihrer Stellungnahme vom 5. September 2023 mit, dass *„aus zuwendungsrechtlicher Sicht dieser Träger wie alle Träger in dem Bereich die zusätzlichen Anforderungen erfüllen muss. Wesentlicher Bestandteil ist die externe Begleitung von Lohnbuchhaltung und Jahresabschluss. Die benannte Prüfung der Mittelverwendung wird im Rahmen der vertieften Prüfung umgesetzt.“*
- ⁸⁸³ Wie zu Folgerung 8 ausgeführt, kann der SRH die zusätzliche Anforderung noch nicht bewerten. Eine zwingende externe Erstellung des Jahresabschlusses für alle Träger wird derzeit kritisch gesehen. Im Vordergrund sollte die Prüfung des Projektinhaltes stehen.

Leipzig, den 16. November 2023

Rechnungshof des Freistaates Sachsen



Jens Michel
Präsident



Stefan Rix
Vizepräsident



Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor



Isolde Haag
Rechnungshofdirektorin

Rankingkriterien für die RL Integrative Maßnahmen
(zu Punkt 10.1 des Sonderberichtes)

1 Rankingkriterien der SAB¹

Projektcharakter

Es sollen zwei Punkte vergeben werden, wenn das Projekt eine neuartige, komplexe, in sich geschlossene Aufgabe (mit definiertem Anfang und Ende) darstellt, ein messbares Projektziel, zeitliche Befristung, begrenzte Ressourcen und Teamarbeit vorliegen. Das Projekt soll von der regulären Vereinsarbeit abgegrenzt sein und keine institutionelle Förderung darstellen. Bei Folgeprojekten sollen eine Abgrenzung zum Vorprojekt bzw. eine Weiterentwicklung vorliegen (z. B. weitere Durchführungsorte, neue Zielgruppe, neue Schwerpunkte). Es soll ein Punkt vergeben werden, wenn ein Projektcharakter erkennbar ist, jedoch Nachfragen erforderlich sind und eine Abgrenzung von Vorprojekt und Vereinsarbeit nicht eindeutig nachvollziehbar ist und deshalb eine Kontaktaufnahme zum Antragsteller durch die SAB notwendig wird. Wenn der Projektcharakter fehlt bzw. nicht erkennbar ist, sollen 0 Punkte vergeben werden.

Der SRH sieht den Projektcharakter als überwiegend ungeeignet für eine Bepunktung. Liegt kein Projektcharakter vor, ist das Projekt aus zuwendungsrechtlichen Gründen abzulehnen. Der sachliche und zeitliche Projektcharakter (einschließlich messbarer Ziele) ist eine zuwendungsrechtliche Voraussetzung der Bewilligung.

Die Richtlinie hat zur zeitlichen Begrenzung folgende ergänzende Regelungen getroffen: Durch die Möglichkeit einer dreijährigen Antragstellung nach Abschn. B Teil 1 Nr. V. der RL Integrative Maßnahmen wird eine maximale Dauer der Förderung von 3 Jahren bestimmt, insoweit das Projekt unverändert und/oder überjährig andauert. Verbunden mit den o. a. weiteren Bestimmungen zum Kriterium „Projektcharakter“ dürfen Folgeanträge für einjährig beantragte Projekte nur bewilligt werden, wenn es zum Vorprojekt eine inhaltliche Weiterentwicklung gibt. Projekte, die keine Weiterentwicklung vorweisen können, sollen abgelehnt werden. Damit wurde unterstellt, dass der Projektzeitraum dem Bewilligungszeitraum entspricht.

Mit den aufgestellten Maßstäben und Regelungen wurde der Projektbegriff vor allem in zeitlicher Hinsicht gegenüber dem rechtlich Möglichen eingeschränkt. Zuwendungsrechtlich ist eine mehrmalige (Folge-)Bewilligung eines inhaltlich konstanten Projektes mit einer jährlichen Bewilligung nicht unzulässig, insoweit fachlicher Bedarf und Wirkung sowie Wirtschaftlichkeit als auch eine allgemeine zeitliche Befristung des Vorhabens gegeben sind.

Die Vorgabe, dass es eine Abgrenzung zum Vorprojekt bzw. eine Weiterentwicklung geben soll, ist sachlich kontraproduktiv (siehe Pkt. 11.3 im Sonderbericht) und steht dem grundsätzlichen Charakter von Integrationsprojekten entgegen, die in der Regel Dauer und Konstanz benötigen. Integrationsprozesse sind grundsätzlich längerfristiger Natur, vor allem wenn es einen kontinuierlichen Zustrom von Zugewanderten gibt. Ein Begegnungscafé, ein Beratungsangebot für Migranten (z. B. im Bereich Gesundheit) oder ein Patenschaftsprogramm können sich nicht ständig ändern, schon gar nicht in der Zielgruppe.

Projektziel

Zwei Punkte sollen Projekte erhalten, die über ein klar definiertes, gegliedertes und plausibles Projektziel (z. B. entsprechend SMART-Prinzip: S - spezifisch, M - messbar, A - attraktiv, R - realistisch, T - terminiert) verfügen sowie mittels Teilzielen das Projektziel gut nachvollzogen werden kann. Sind die Ziele weniger klar definiert, soll das Projekt bei diesem Kriterium 1 oder 0 Punkte erhalten.

Das SMART-Prinzip hätte weiter untersetzt werden müssen. Es fehlt ein konkreter Maßstab, wann ein Projekt im Bereich der integrativen Maßnahmen als messbar, terminiert, attraktiv usw. zu bewerten ist. Ein konkretes und messbares Ziel ist zuwendungsrechtlich gemäß §§ 23 und 44 SÄHO eine Grundvoraussetzung der Bewilligung. Liegt kein konkretes Ziel vor, so ist das Projekt abzulehnen. Eine Bepunktung mit „null“ stellt mithin einen Verstoß gegen das Zuwendungsrecht dar.

Projekthinhalte

Ein Projekt soll 2 Punkte erhalten, wenn die Projektmaßnahmen aussagekräftig, verständlich und geeignet sind sowie der Projekthinhalte schlüssig und nachvollziehbar (z. B. Meilensteine dargestellt) erscheint. Das Projekt bekommt nur 1 Punkt, wenn die Projektmaßnahme geeignet ist, aber einzelne Aspekte durch die SAB nachzufragen

¹ Untersetzung zum Fördervotum der SAB „Votierung RL Integrative Maßnahmen und RL WOS“, übersandt per E-Mail am 18. August 2020.

sind bzw. inhaltliche Unklarheiten bestehen. Null Punkte soll das Projekt bekommen, wenn wesentliche inhaltliche Änderungen erforderlich sind. Inhalte sind dann zwar grundsätzlich richtlinienkonform, jedoch mangelt es z. B. an einer zeitlichen Gliederung, an Teilmaßnahmen, Zahlen, Terminen, Orten usw. Zur Beurteilung der Projektinhalte sind wesentliche Überarbeitungen und grundsätzliche, zusätzliche Informationen des Antragstellers notwendig. Inhaltliche Schwerpunkte sind nicht erkennbar bzw. stimmen nicht mit der Richtlinie überein, Maßnahmen wurden zu allgemein beschrieben.

Ein bewilligungsfähiges Projekt hat immer aussagekräftig, geeignet und schlüssig zu sein. Ansonsten kann kein erhebliches staatliches Interesse vorliegen. Im vorliegenden Rankingsystem fließt der Projektinhalt mit nur 2 Punkten ein. Damit ist der Projektinhalt im Auswahlverfahren nicht zentral und maßgeblich. Für die sachgerechte Bewertung des Projektinhaltes hätte es darüber hinaus weiterer Differenzierungen und Maßstäbe gebraucht. Weiterhin hätte es einer Trennung bestimmter Themenbereiche und Projektarten (z. B. kurzfristige vs. langfristige) bedurft, da es kaum sachgerecht umsetzbar ist, ungleiche Projektinhalte (z. B. Projekt „Männerchor“ vs. Projekt „psychische Betreuung“) nachvollziehbar zu priorisieren.

Problemursachen

Insofern im Antrag konkrete, projektbezogene Ursachen (was ist das aktuelle, zu behebende Problem und wodurch wird es verursacht) beschrieben werden, sollen 2 Punkte vergeben werden. Es soll eine klare Verbindung zum Projektinhalt ersichtlich sein, z. B. Situation vor Ort. Wenn Ursachen grundsätzlich erkennbar sind, aber nicht explizit beschrieben werden, sondern eher am Rande erwähnt bzw. sehr allgemein beschrieben werden, dann soll nur 1 Punkt vergeben werden. Insofern keine Ursachen beschrieben werden, sollen 0 Punkte vergeben werden.

Der SRH geht davon aus, dass unter diesem Kriterium vor allem die Kausalität zwischen „Problem“ und der „Maßnahme“ als Problemlösung abgebildet werden soll. Aus Sicht des SRH eignet sich dieses Kriterium nicht für eine sachgerechte Auswahl, da es ausschließlich auf Beschreibungen und Eigenerklärungen des Zuwendungsempfängers im Antrag abstellt. Es fehlt an einem objektiven Maßstab, welcher z. B. im Förderkonzept mit einer konkreten Bedarfs- und Situationsanalyse hätte dargelegt werden müssen. Ausschließlich auf die Beschreibungen des Zuwendungsempfängers abzustellen, ist kein objektiver Maßstab. Weiterhin fehlte es eben an der Darlegung einer Kausalität zwischen der benannten Ursache und der Wirkung des Projektes.

Zielgruppe

Projektanträge sollen 2 Punkte bekommen, wenn die konkrete Zielgruppe und der konkrete Zugang zur Zielgruppe dargestellt werden. Die Zielgruppe soll kleinteilig beschrieben werden, z. B. konkrete Zahlen zu den zu erreichenden Personen enthalten. Wird die Zielgruppe genannt, jedoch der Zugang zu der Zielgruppe nicht näher erläutert, soll 1 Punkt vergeben werden. Ist die Zielgruppe zu allgemein oder nicht definiert, werden keine Punkte vergeben.

Es handelt sich um eine Selbstverständlichkeit, dass es eine konkrete Zielgruppe gibt. Hierzu hätten bereits Vorgaben und Angaben in der Förderrichtlinie gemacht werden müssen. Ist die Zielgruppe unklar oder noch offen, wie sie zu erreichen ist, wäre der Antrag abzulehnen.

Projektbeteiligte

Wenn Kooperationspartner inkl. ihrer Rolle im Projekt definiert sind (es muss sich um echte Kooperationen handeln, d. h. Partner arbeiten aktiv inhaltlich am Projekt mit), sollen 2 Punkte vergeben werden. Rein logistische oder finanzielle Projektunterstützung (z. B. durch reguläre Partner des Vereins) stellt keine Kooperation dar. Sind Kooperationspartner genannt, ist jedoch ihre Rolle im Projekt nicht erkennbar, dann soll 1 Punkt vergeben werden. Sind keine Kooperationspartner benannt oder diese für die Zielerreichung nicht notwendig, dann sollen 0 Punkte vergeben werden.

Das Kriterium ist in sich nicht schlüssig und prüfbar. Entweder es gibt „echte“ Kooperationspartner, dann sind – wie festgelegt – 2 Punkte zu vergeben. Jedoch soll dennoch 1 Punkt vergeben, wenn es zwar keine „echte“ Kooperation gibt bzw. diese nur zu vermuten ist. Wenn ihre Rolle im Projekt nicht erkennbar ist, kann auch nicht bewertet werden, ob es ein Kooperationspartner ist und/oder ein solcher für das Projekt notwendig ist.

Sprachliche Kompetenz und interkulturelle Kompetenz

Das Vorliegen sprachlicher und interkultureller Kompetenz wurde mit jeweils 1 Punkt bewertet. Laut Richtlinie handelt es sich hierbei um Zuwendungsvoraussetzungen, die wie folgt formuliert wurden:

„Interkulturelle Kompetenzen, Sprachkompetenzen des Personals sowie Referenzen aus vergleichbaren Maßnahmen werden als besondere Qualitätskriterien betrachtet und deshalb bei der Förderentscheidung berücksichtigt.“²

Das Kriterium „Sprachkompetenz“ soll mit einem Punkt bewertet werden, wenn im Antrag dafür Mittel eingestellt wurden. Für interkulturelle Kompetenzen soll ein Nachweis beigefügt werden. Alternativ kann dieser Nachweis durch die Darlegung allgemeiner Kompetenzen aus Vorprojekten oder der Vereinsarbeit geführt werden.

Gemessen an der expliziten Erwähnung in der Richtlinie als Qualitätskriterium sind die Prüfmaßstäbe nicht ausreichend bzw. zu gering. Bezüglich des Nachweises für interkulturelle Kompetenz bleibt offen, welche Dokumente oder Projekterfahrungen einen geeigneten Nachweis darstellen könnten. Das Ziel der Richtlinie, einen Qualitätsstandard zu implementieren, läuft damit ins Leere.

Referenzen aus vergleichbaren Maßnahmen

Wie o. a., ist auch das Kriterium „Referenzen aus vergleichbaren Maßnahmen“ eine Zuwendungsvoraussetzung und sollte ein besonderes Qualitätskriterium darstellen. Es wurde bis einschließlich Antragsstichtag 30. September 2017 mit 1 Punkt bewertet. Mit der Änderung des Bewertungsverfahrens zum Antragsstichtag 31. Januar 2018 entfiel dieses Kriterium in der Bewertungsmatrix.

Es fehlt eine Definition, was unter einer „vergleichbaren Maßnahme“ zu verstehen ist und auf was sich die Vergleichbarkeit bezieht. Das SMS hat es versäumt, zu definieren, anhand welcher Dokumente und Erfahrungen der Nachweis erbracht werden soll. Es blieb somit ein zu großer Spielraum, wann das Kriterium als erfüllt gilt und wann nicht. Wenn es sich um ein wichtiges Qualitätskriterium handelt, ist darüber hinaus nicht nachvollziehbar, warum die Bewertung nur mit max. 1 Punkt möglich war und das Kriterium ab dem Antragsstichtag 31. Januar 2018 vollständig entfiel.

Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit eingeplant, Projektdokumentation und Projektevaluation

Soweit der Antragsteller Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit, Projektevaluation und Projektdokumentation eingeplant hat, soll jeweils 1 Punkt vergeben werden.

Diese Kriterien sind ungeeignet für eine Bepunktung. Zum einen beziehen sich die Kriterien auf Eigenerklärungen der Antragsteller und zum anderen sind sie – unabhängig vom Projektinhalt – zwingende Bedingung bei jeder Zuwendung und mithin im Zuwendungsbescheid als Nebenbestimmungen aufzunehmen. Es handelt sich damit nicht um ein Kriterium, das eine sachliche Differenzierung abbilden kann.

Unterstützerschreiben vorlegen, Überregionale Projektdurchführung

Aus den vorgelegten Unterlagen konnten keine näheren Begründungen oder Ausführungen zu diesen Kriterien entnommen werden. Sie verstoßen insofern gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, da dem Zuwendungsempfänger zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht bekannt war, dass ein Unterstützerschreiben und eine überregionale Projektdurchführung zu Punkten in einer Auswahlentscheidung führen. Die SAB und das SMS konnten nicht nachweisen, dass allen Zuwendungsempfängern diese Kenntnis vorlag.

Formale Kriterien

Für das Vorliegen von 6 formalen Kriterien (Antrag korrekt ausgefüllt und unterzeichnet, Gesamtfinanzierung nachgewiesen, Vorlage eines aktuellen Registerauszuges, datenschutzrechtliche Einwilligungserklärung unterzeichnet, Projektausgaben erläutert) war bis einschließlich Antragsstichtag 30. September 2017 die Vergabe von jeweils 1 Punkt vorgesehen.

² Abschn. B Teil 1 Ziff. IV. Nr. 2 der RL Integrative Maßnahmen (in allen Fassungen).

Bei diesen Kriterien handelt es sich jedoch überwiegend um zwingende zuwendungsrechtliche Voraussetzungen, die einer Bepunktung rechtlich nicht zugänglich sind. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, wäre der Antrag abzulehnen.

2 Rankingkriterien des SMS³

Etablierter und erfahrener Träger (ab 2016: 0 bis 2 Punkte, ab Antragsstichtag 31. Januar 2018: 0, 2, 4 Punkte)

Nach Festlegung des SMS sind etablierte Träger „immer Kommunen“ sowie „Vereine mit mehrjähriger Erfahrung in dem Wirkungsfeld oder besonders guter Vernetzung“ und erhalten damit die Höchstpunktzahl.

Es fehlen Festlegungen und Definitionen, was unter diesem Kriterium zu verstehen ist. Was unter „Erfahrung im Wirkungsfeld“ und unter einer „besonders guten Vernetzung“ zu verstehen ist, bleibt offen und wurde ohne Dokumentation und Begründung durch das SMS in jedem Einzelfall entschieden.

Thematisch besonders relevanter Schwerpunkt (0, 2, 4 Punkte)

Die durch das SMS definierten „thematisch besonders relevanten Schwerpunkte“ wurden stichpunktartig in einer Excel-Tabelle festgelegt.

Für die Schwerpunktsetzungen gibt es keine dokumentierten Begründungen oder sachlichen Herleitungen. Diese hätten in einem Förderkonzept erfolgen sowie in der Richtlinie oder einem Förderaufruf öffentlich bekanntgegeben werden müssen. Ohne diese Transparenz können die Zuwendungsempfänger sich nicht auf die präferierte Schwerpunktsetzung einstellen, indem sie entweder ihr Projekt anpassen oder erst gar keinen Förderantrag stellen. Erst durch eine öffentliche Bekanntgabe kann eine Bestenauslese unter den Projekten begründet und auch die Antragsmenge sinnvoll gesteuert werden.

Darüber hinaus ist aus den Akten nicht erkennbar, wann genau die interne Schwerpunktsetzung erfolgte und ob diese tatsächlich vor der Projektauswahl stattfand. Der Zeitpunkt entscheidet jedoch darüber, ob eine Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger erfolgte. Das SMS hat den Zeitpunkt der Schwerpunktsetzung nicht überprüfbar dokumentiert.

Überregionale Wirksamkeit des Vorhabens (0, 1, 2 Punkte)

Zwei Punkte wurden für über Landkreisgrenzen/ganz Sachsen hinausgehende Projekte vergeben („wenn hier 2 → dann auch 4 bei relevantem Förderort“), 1 Punkt für ganzer Landkreis/Region, 0 Punkte nur jeweilige Stadt/Gemeinde.

Sachliche Gründe für die unterschiedliche Bepunktung wurden nicht aktenkundig dokumentiert. Projekte, die regional verortet sind, werden benachteiligt, was vor allem Projekte in den ländlichen Regionen besonders nachteilig trifft. Große überregionale Projektträger werden dadurch bevorzugt.

Relevanter Förderort (0, 2, 4 Punkte)

Vier Punkte sollen Projekte im ländlichen Raum sowie in den Brennpunkten der Großstädte (z. B. Eisenbahnstraße Leipzig, Dresden-Gorbitz, Fritz-Heckert-Gebiet in Chemnitz) erhalten. Zwei Punkte sind grundsätzlich für Projekte in den Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig vorgesehen.

Sachliche Gründe für die unterschiedliche Bepunktung können nur vermutet werden, wurden jedoch nicht aktenkundig dokumentiert. Das Kriterium war darüber hinaus kaum prüfbar, da genaue Angaben zum Förderort nur begrenzt angegeben wurden; schon gar nicht die Benennung von „Brennpunkten“.

Hoher Beitrag/Ergänzung aktueller Initiativen/Netzwerke (seit 2018 aus Stellungnahme der Landkreise)

Zwei Punkte sollen Projekte bekommen, die eine Vielzahl namhafter und relevanter Vereine als Netzwerkpartner vorweisen. Einen Punkt sollen Projekte bekommen, die nur mit wenigen relevanten Vereinen/Institutionen in Verbindung stehen. Null Punkte bekommen Projekte, wenn keine Netzwerkarbeit zu erkennen ist.

³ Bewertungsmatrix des SMS mit Stand vom 18. Oktober 2017 und 12. Oktober 2018, übersandt per E-Mail am 4. März 2020.

Was namhafte und relevante Vereine als Netzwerkpartner sind, wurde nicht definiert. Das SMS hat dies jeweils ohne erkennbaren Maßstab entschieden und die Entscheidung in keinem Einzelfall begründet.

Innovativer Projektcharakter (ab Antragsstichtag 31. Januar 2018: 0, 2, 4 Punkte)

Punkte werden vergeben, wenn ein methodischer Ansatz oder ein partizipativer Charakter vorliegt bzw. bei einer Einzelfallentscheidung.

Was ein innovativer Projektcharakter ist, wann dieser methodisch und partizipativ ist und wann Einzelfallentscheidungen getroffen werden, wurde nicht begründet und dokumentiert. Auch fehlt es an einem Maßstab zur Differenzierung der Punktevergaben, so dass das Kriterium nicht anwendbar ist.

Besonderes förderpolitisches Interesse (ab Antragsstichtag 31. Januar 2018: 0, 2, 4 Punkte)

Vier Punkte bekommen folgende Projekte: Bundesprojekte, Zielgruppe LSBTIQ***, besonderer Zielgruppenzugang, ein Dachverband gemäß Koalitionsvereinbarung, Migrantenselbstorganisationen, aktuelle politische Notwendigkeit und ländlicher Raum (z. B. Wurzen, Bischofswerda, [...]). Zwei Punkte bekommen folgende Projekte: derzeit geringe räumliche Projektdichte (beispielsweise Vogtland, Landkreis Görlitz, [...]), aktuelle politische Notwendigkeit (z. B. Chemnitz, [...]), Neuartigkeit des Ansatzes und Inhalt des Projektes. Null Punkte bekommen alle übrigen Projekt, es sei denn, es liegen Aspekte vor, die die 2 oder 4 Punkte rechtfertigen.

Was unter „besonderes förderpolitisches Interesse“ verstanden wird und wie sich dieses Kriterium von dem Kriterium „besonders relevanter Schwerpunkt“ abgrenzt, ist nicht dokumentiert und nachvollziehbar begründet. Nach §§ 23 und 44 SÄHO hat für jedes Projekt ein erhebliches staatliches Interesse vorzuliegen.

Das seit dem Antragsstichtag 31. Januar 2018 neu aufgenommene Kriterium führt in seiner Wirkung zu einer weiteren inhaltlichen Schwerpunktsetzung. Es fehlt jedoch – wie bei dem Kriterium „besonders relevanter Schwerpunkt“ – an einer nachvollziehbaren und transparenten Begründung für die Schwerpunktsetzung. Durch das neue Kriterium wird zum Beispiel die Zielgruppe LSBTIQ*** zweimal mit der jeweiligen Höchstpunktzahl bewertet. Warum diese Zielgruppe seit 2018 nochmals eine erhöhte besondere Priorität (auch bei dem Kriterium „relevante Zielgruppe“ prioritär) genießt und überproportional Berücksichtigung findet, wurde fachlich nicht begründet und dokumentiert.

Die erneute und ergänzte Schwerpunktsetzung hätte in einem Förderkonzept erfolgen müssen sowie in der Richtlinie oder einem Förderaufruf öffentlich bekanntgegeben werden müssen. Ohne diese Transparenz können die Zuwendungsempfänger sich nicht auf die präferierte Schwerpunktsetzung einstellen, entweder indem sie ihr Projekt anpassen oder erst gar keinen Förderantrag stellen. Erst durch eine öffentliche Bekanntgabe kann eine Bestenauslese unter den Projekten stattfinden und auch die Antragsmenge gesteuert werden.

Darüber hinaus ist aus den Akten auch in Bezug auf diesen Sachverhalt nicht erkennbar, wann die interne Schwerpunktsetzung erfolgte und ob diese tatsächlich vor der Projektauswahl stattfand. Der Zeitpunkt entscheidet jedoch darüber, ob eine Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger erfolgte. Das SMS hat den Zeitpunkt der Schwerpunktsetzung nicht überprüfbar dokumentiert.

Schwerpunktsetzung der Landkreise (0, 2, 4 Punkte)

Es werden 4 Punkte vergeben, wenn das Projekt für die Landkreise und Kreisfreien Städte „sehr relevant“ ist; für „relevant“ werden 2 Punkte und für „nicht relevant“ keine Punkte vergeben. Seit dem Jahr 2020 werden auf Basis der Stellungnahmen der Landkreise und Kreisfreien Städte 10 Punkte vergeben.

Unter Pkt. 10.5 des Sonderberichtes nimmt der SRH ausführlich zu diesem Verfahren und dem Kriterium Stellung.

Relevante Zielgruppe (0, 2, 4 Punkte)

Das Kriterium „relevante Zielgruppe“ wurde zum Antragsstichtag 31. Januar 2018 in das Rankingsystem aufgenommen. Es sollen für folgende Gruppen 4 Punkte vergeben werden: besondere Lebenslage aufgrund von: Glaube, Sexualität, Krankheit, Schwierigkeiten beim Integrationszugang, multiple Zielgruppen (mindestens 2 verschiedene Zielgruppen, die angesprochen werden), Personen mit Migrationshintergrund und Mehrheitsgesellschaft. Zwei Punkte sollen für folgende Zielgruppen gegeben werden: Kinder/Jugendliche mit Migrationshintergrund,

Frauen/Männer mit Migrationshintergrund. Null Punkte sollen Projekte bekommen, die nicht richtlinienkonform sind.

Mit diesem Kriterium wird wie mit den Kriterien „besonderes förderpolitische Interesse“ und „besonders relevanter Schwerpunkt“ ein weiterer inhaltlicher Schwerpunkt gesetzt. Die 3 Kategorien überschneiden sich und sind nicht abgrenzbar. Warum es dieser weiteren Kategorie bedarf, ist sachlogisch nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus stellt sich die Frage der sachlichen Herleitung: Warum sind z. B. Projekte mit Kindern und Jugendlichen nachrangig zu bewerten und die Zielgruppe LSBTIQ*** erhält überproportional viele Punkte?

Das Kriterium ist darüber hinaus in sich widersprüchlich und nicht eindeutig. Nicht eindeutig sind Beschreibungen wie „Schwierigkeiten beim Integrationszugang“ oder auch die Abgrenzung zwischen den Punktkategorien „4“ und „2“. Widersprüchlich ist die Kategorie „0 Punkte“, die auf Ausschlussgründe abstellt. Ausschlussgründe können nicht bepunktet werden. Darüber hinaus bleibt offen, ob es sich um Ausschlussgründe im Rahmen der Richtlinie oder des vorliegenden Kriteriums handelt.

Kontinuität in der Durchführung; thematische Projekterfahrung (0, 1, 2 Punkte)

Das Kriterium „Kontinuität in der Durchführung; thematische Projekterfahrung“ wurde zum Antragsstichtag 31. Januar 2018 in das Rankingsystem aufgenommen. Ein Projekt soll 2 Punkte bekommen, wenn eine durchgängige und mehrjährige Projekterfahrung (mind. 2 Jahre) sowie eine stetige Weiterentwicklung vorliegen. Liegt mindestens ein gefördertes Vorgängerprojekt (RL Integrative Maßnahmen oder andere Förderung für Integrationsarbeit) vor, soll 1 Punkt gegeben werden. Keinen Punkt erhalten neue Projekte.

Das Kriterium hat grundsätzlich eine nachvollziehbare Zielrichtung und möchte Projektkontinuität und Qualität erreichen. Jedoch wirkt das Kriterium im vorliegenden Rankingsystem diskriminierend. Es schreibt indirekt die Auswahlentscheidung der Vorjahre fort und benachteiligt neue Projekte. Dies ist nur begründbar, wenn sichergestellt werden kann, dass die Auswahlentscheidung der Vorjahre zu einer Bestenauslese geführt hat.

Bewertungsmatrix SMS

Antragsstichtage: 01.10.2016, 28.02.2017, 30.09.2017

(2,1,0) etablierte Träger	
2	Städte und Gemeinden sind immer etablierte Träger Vereine mit mehrjähriger Erfahrung in dem Wirkungsfeld oder besonders guter Vernetzung
1	z. B. Vereine im zweiten Projektjahr
0	Träger, die völlig neu sind in dem Bereich
(4,2,0) besonders relevanter Schwerpunkt	
4	gesellschaftlicher Zusammenhalt (Mehrheitsgesellschaft und Migranten) Beratung von Gewaltopfern/Opferberatung Psychosozialarbeit präventive Konfliktberatung Abbau von Rassismen und Extremismus/Toleranzförderung Schutz Homosexueller, Transgender etc. (LSBTIQ***) interkulturelle Öffnung z. B. von Feuerwehr/THW etc. Jugendarbeit (aber keine konkrete UMA-Arbeit) Förderung der Migrantenselbstorganisation Maßnahmen zur Emanzipierung von Frauen
2	Schulungen, Weiterqualifizierungen, Vernetzung von Multiplikatoren Ehrenamtstärkung (Qualifizierung, Aus- und Fortbildung) Begegnungsstätten Kino/Film
0	Sport/Kunst/Musikprojekte - wenn eigens Gruppen/Kurse usw. für Migranten aufgebaut werden Wohnungslotsen gemeinsames Bäumepflanzen Koordinierungsstellen/Koordinationsstellen in Vereinen - da keine Doppelstruktur (KIK) gemeinsames Kochen internationaler Speisen
(2,1,0) überregionaler Förderort	
2	über Landkreisgrenzen/ganz Sachsen (wenn hier 2 --> dann auch 4 bei relevantem Förderort)
1	ganzer Landkreis/Region
0	nur jeweilige Stadt/Gemeinde
(4,2,0) relevanter Förderort	
4	ländlicher Raum (+ Brennpunkte in den Großstädten - z. B. Eisenbahnstraße, Gorbitz, Fritz-Heckert)
2	Dresden, Chemnitz, Leipzig
(2,1,0) hoher Beitrag zu bestehenden Netzwerken	
2	ein Vielzahl namenhafter und relevanter Vereine als Netzwerkpartner
1	ein paar wenige relevante Vereine/Institutionen
0	keine erkennbare Netzwerkarbeit

mögliche Ausschlusskriterien:

* Sportveranstaltungen/Musikkurse/Kunstangebote, die auch ohne Migranten gemacht werden würden

* keine reguläre Vereinsarbeit

* UMAs - SGB VIII

* Arbeitsmarktvorbereitung

* alle Maßnahmen zum Spracherwerb (TEIL 3)

* keine Folgeprojekte, sondern Weiterentwicklungen

* keine Projekte, die in WOS/Soz. Betreuung bereits gefördert werden oder förderfähig wären

Antragsstichtage: 31.01.2018, 31.07.2018, 31.01.2019, 31.07.2019, 31.01.2020

(4,2,0)	etablierte Träger	unter Berücksichtigung der LK/KrfrS-Einschätzung
4	Städte und Gemeinden sind immer etablierte Träger	
	Vereine mit mehrjähriger Erfahrung in dem Wirkungsfeld oder besonders guter Vernetzung	
2	z. B. Vereine im zweiten Projektjahr	
0	Träger, die völlig neu sind in dem Bereich	
	Träger, die organisatorische oder strukturelle Probleme im vorangegangenen Projekt/Jahr hatten	
(4,2,0)	besonders relevanter Schwerpunkt	
4	Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes (Mehrheitsgesellschaft und Migranten)	
	Beratung von Gewaltopfern/Opferberatung	
	Psychosozialarbeit (für die 3 sächsischen PSZ; alle anderen 0 Punkte-Doppelförderung)	
	präventive Konfliktberatung	
	Schutz Homosexueller, Transgender etc. (LSBTIQ***)	
	interkulturelle Öffnung von Nonprofit-Organisationen (Feuerwehr/THW etc.; nicht Unternehmen!)	
	Jugendarbeit (aber keine konkrete UMA-Arbeit)	
	Förderung von Projekten von Migrantenselbstorganisation (kein Verein-Aufbau)	
	Maßnahmen zur Stärkung von Frauen	
	Qualifizierungen und Vernetzung von Multiplikatoren mit Migrationshintergrund	
	Qualifizierung und Stärkung des Ehrenamtes	
2	Begegnungsstätten (Laden, Kaffee, offener Treff, usw.)	
	Kennenlernen der neuen Lebenswelt	
	Informationvermittlung + Beratung von Flüchtlingen	
	Kino/Film	
0	Sport (wenn es sich nicht von regulärer Vereinsarbeit abgrenzen lässt, wenn Sport Hauptteil und nicht nur Medium ist)	
	Kunst (wenn es sich nicht von regulärer Vereinsarbeit abgrenzen lässt, wenn Kunst Hauptteil und nicht nur Medium ist)	
	Musik (wenn es sich nicht von regulärer Vereinsarbeit abgrenzen lässt, wenn Musik Hauptteil und nicht nur Medium ist)	
	Integration in die Arbeitswelt, Hilfe bei der Suche auf dem Wohnungsmarkt	
	gemeinsames Bäumeplanzen, gemeinsames Kochen internationaler Speisen	
	Inhalte, die in Teil 2 gefördert werden können – da keine Doppelstruktur (z. B. KIK!)	
	Inhalte, die über Teil 3 gefördert werden können	
	Inhalte, die in anderen FRL förderfähig sind (RL Soziale Betreuung, Gleichstellung, usw.)	
	Evaluation der RL-Inhalten (→ lediglich Projektevaluation)	
(2,1,0)	Kontinuität in der Durchführung; thematische Projekterfahrung	
2	durchgängige/mehrjährige Projekterfahrung (min. 2 Jahre) [stetige Weiterentwicklung]	
1	mindestens ein gefördertes Vorgängerprojekt (RL IM oder andere Förderung für Integrationsarbeit)	
0	neues Projekt	
(4,2,0)	überregionale Wirksamkeit des Vorhabens (wenn hier 2, dann auch 4 bei relevantem Förderort)	
4	über Landkreisgrenzen/ganz Sachsen	
2	ganzer Landkreis/eine Region innerhalb des Landkreises	
0	nur jeweilige Stadt/Gemeinde (auch Dresden, Leipzig und Chemnitz als Kreisfreie Städte)	
(4,2,0)	besonderes förderpolitisches Interesse	
4	Bundesprojekte	
	Zielgruppe LSBTIQ***)	
	besonderer Zielgruppenzugang	
	Dachverband [REDACTED] gemäß Koalitionsvereinbarung	
	Migrantenselbstorganisationen	
	aktuelle politische Notwendigkeit UND ländlicher Raum (z. B. Wurzen, Bischofswerda, ...)	
2	derzeit geringe räumliche Projektdichte (bspw. Vogtland, LK Görlitz, ...)	
	aktuelle politische Notwendigkeit (z. B. Chemnitz, ...)	
	Neuartigkeit des Ansatzes	
	Inhalt des Projektes	
0	grundsätzlich jedes Projekt, es sei denn Aspekte, die 2 oder 4 Punkte rechtfertigen	
(4,2,0)	relevanter Förderort	
4	ländlicher Raum (+ Brennpunkte in den Großstädten - z. B. Eisenbahnstraße, Gorbitz, Fritz-Heckert)	
2	Dresden, Chemnitz, Leipzig	
0	gibt es nicht	
(4,2,0)	innovativer Projektcharakter	
	methodischer Ansatz	

partizipativer Charakter
Einzelfallentscheidungen

(4,2,0)	Schwerpunktsetzung der Landkreise	1:1 Übertrag der Einschätzung des LK/KrfrS
4	sehr relevant	
2	relevant	
0	nicht relevant	
(4,2,0)	relevante Zielgruppe	
4	besondere Lebenslage aufgrund von: Glaube, Sexualität, Krankheit, Schwierigkeiten beim Integrationszugang multiplen Zielgruppen (mindestens zwei verschiedene Zielgruppen, die angesprochen werden) Personen mit Migrationshintergrund und Mehrheitsgesellschaft	
2	Kinder/Jugendliche mit Migrationshintergrund Frauen/Männer mit Migrationshintergrund	
0	Ausschlussgrund → evtl. formale Ablehnung von SAB nicht richtlinienkonform	
(2,1,0)	hoher Beitrag zu bestehenden Netzwerken	1:1 Übertrag der Einschätzung des LK/KrfrS
2	eine Vielzahl namenhafter und relevanter Vereine als Netzwerkpartner	
1	ein paar wenige relevante Vereine/Institutionen	
0	keine erkennbare Netzwerkarbeit	

mögliche Ausschlusskriterien:

- * Sportveranstaltungen/ Musikkurse/Kunstangebote, die auch ohne Migranten gemacht werden würde
- * UMAs - SGB VIII
- * Arbeitsmarktvorbereitung
- * alle Maßnahmen zum Spracherwerb (TEIL 3)
- * Folgeprojekte, keine Weiterentwicklungen erkennbar
- * Projekte, die in WOS/Soz. Betreuung bereits gefördert werden oder förderfähig wären

Antragsstichtag: ab 31.07.2020

(4,2,0)	etablierte Träger	unter Berücksichtigung der LK/KrfrS-Einschätzung
4	Städte und Gemeinden sind immer etablierte Träger	
	Vereine mit mehrjähriger Erfahrung in dem Wirkungsfeld oder besonders guter Vernetzung	
2	z. B. Vereine im zweiten Projektjahr	
0	Träger, die völlig neu sind in dem Bereich	
	Träger, die organisatorische oder strukturelle Probleme im vorangegangenen Projekt/Jahr hatten	
(4,2,0)	besonders relevanter Schwerpunkt	
4	Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes (Mehrheitsgesellschaft und Migranten)	
	Beratung von Gewaltopfern/Opferberatung	
	Psychosozialarbeit (für die 3 sächsischen PSZ; alle anderen 0 Punkte-Doppelförderung)	
	Optimierung Psychosozialarbeit	
	präventive Konfliktberatung	
	Schutz Homosexueller, Transgender etc. (LSBTIQ***)	
	interkulturelle Öffnung von Nonprofit-Organisationen (Feuerwehr/THW etc.; nicht Unternehmen!)	
	Jugendarbeit (aber keine konkrete UMA-Arbeit)	
	Förderung von Projekten von Migrantenselbstorganisation (kein Verein-Aufbau)	
	Maßnahmen zur Stärkung von Frauen	
	Qualifizierungen und Vernetzung von Multiplikatoren mit Migrationshintergrund	
	Qualifizierung und Stärkung des Ehrenamtes	
2	Begegnungsstätten (Laden, Kaffee, offener Treff, usw.)	
	Qualifizierung von Fachkräften in der Integrationsarbeit	
	Kennenlernen der neuen Lebenswelt	
	Informationsvermittlung + Beratung von Flüchtlingen	
0	Kino/Film (vorher 2 Punkte)	
	Sport (wenn es sich nicht von regulärer Vereinsarbeit abgrenzen lässt, wenn Sport Hauptteil und nicht nur Medium ist)	
	Kunst (wenn es sich nicht von regulärer Vereinsarbeit abgrenzen lässt, wenn Kunst Hauptteil und nicht nur Medium ist)	
	Musik (wenn es sich nicht von regulärer Vereinsarbeit abgrenzen lässt, wenn Musik Hauptteil und nicht nur Medium ist)	
	Integration in die Arbeitswelt, Hilfe bei der Suche auf dem Wohnungsmarkt	
	gemeinsames Bäumepflanzen, gemeinsames Kochen internationaler Speisen	
	Inhalte, die in Teil 2 gefördert werden können - da keine Doppelstruktur (z. B. KIK!)	
	Inhalte, die über Teil 3 gefördert werden können	
	Inhalte, die in anderen FRL förderfähig sind (RL Soziale Betreuung, Gleichstellung, usw.)	
	Evaluation der RL-Inhalten (→ lediglich Projektevaluation)	
(2,1,0)	Kontinuität in der Durchführung; thematische Projekterfahrung	
2	durchgängige und mehrjährige Projekterfahrung (min. 2 Jahre) [stetige Weiterentwicklung]	
1	mindestens ein gefördertes Vorgängerprojekt (RL IM oder andere Förderung für Integrationsarbeit)	
	ein einjähriges Projekt in IM oder ein- bis zweijähriges Projekt in der Integrationsarbeit	
0	neues Projekt	
(4,2,0)	überregionale Wirksamkeit des Vorhabens (wenn hier 4, dann auch 4 bei relevantem Förderort)	
4	über Landkreisgrenzen/ganz Sachsen	
2	ganzer Landkreis/eine Region innerhalb des Landkreises	
0	nur jeweilige Stadt/Gemeinde (auch Dresden, Leipzig und Chemnitz als Kreisfreie Städte)	

(4,2,0)	besonderes förderpolitisches Interesse	
4	Bundesprojekte Zielgruppe LSBTIQ*** besonderer Zielgruppenzugang Dachverbände [REDACTED] Gründung, Durchführung, Unterstützung von Migrantenselbstorganisationen aktuelle politische Notwendigkeit UND ländlicher Raum (z. B. Wurzen, Bischofswerda, ...)	
2	derzeit geringe räumliche Projektdichte (bspw. Vogtland, LK Görlitz, ...) aktuelle politische Notwendigkeit Neuartigkeit des Ansatzes Inhalt des Projektes	
0	grundsätzlich jedes Projekt, es sei denn Aspekte, die 2 oder 4 Punkte rechtfertigen	
(4,2,0)	relevanter Förderort	
4	ländlicher Raum (+ Brennpunkte in den Großstädten - z. B. Eisenbahnstraße, Gorbitz, Fritz-Heckert)	
2	Dresden, Chemnitz, Leipzig	
0	gibt es nicht	
(4,2,0)	innovativer Projektcharakter	
	methodischer Ansatz partizipativer Charakter Einzelfallentscheidungen	
(4,2,0)	Schwerpunktsetzung der Landkreise	1:1 Übertrag der Einschätzung des LK/KrfrS
4	sehr relevant	
2	relevant	
0	nicht relevant	
(4,2,0)	relevante Zielgruppe	
4	besondere Lebenslage aufgrund von: Glaube, Sexualität, Krankheit, Schwierigkeiten beim Integrationszugang multiplen Zielgruppen (mindestens zwei verschiedene Zielgruppen, die angesprochen werden) Personen mit Migrationshintergrund und Mehrheitsgesellschaft	
2	Kinder/Jugendliche mit Migrationshintergrund Frauen/Männer mit Migrationshintergrund Multiplikatoren/im Integrationsbereich Tätige	
0	Ausschlussgrund → evtl. formale Ablehnung von SAB nicht richtlinienkonform	
(2,1,0)	hoher Beitrag zu bestehenden Netzwerken	1:1 Übertrag der Einschätzung des LK/KrfrS
2	eine Vielzahl namenhafter und relevanter Vereine als Netzwerkpartner	
1	ein paar wenige relevante Vereine/Institutionen	
0	keine erkennbare Netzwerkarbeit	
(2 / 1,5 / 1 / 0,5 / 0)	Eigenanteil	
2	über 50 %	
1,5	über 20 % bis 50 %	
1	über 10 % bis 20 %	
0,5	7 % bis 10 %	
0	unter 7%	

mögliche Ausschlusskriterien:

- * Sportveranstaltungen/Musikkurse/Kunstangebote, die auch ohne Migranten gemacht werden würde
- * UMAs - SGB VIII * Arbeitsmarktvorbereitung **als Hauptinhalt**
- * alle Maßnahmen zum Spracherwerb (TEIL 3)
- * Folgeprojekte, keine Weiterentwicklungen erkennbar
- * Projekte, die in WOS/Soz. Betreuung bereits gefördert werden oder förderfähig wären

Legende:

- neue Bewertungskriterien im Vergleich zur vorherigen Bewertungsmatrix
- weggefallene Bewertungskriterien im Vergleich zur vorherigen Bewertungsmatrix

Fördervoten SMS und SAB

	2018 (Antragsstichtag 31.01.2018)	Punkte- bewertung	2018-2020 (Antragsstichtage)	Punkte- bewertung
Bewertungskriterien SAB	Konzeptionelle Bewertung - Projektförderung (Projektcharakter) - Projektziel - Projektinhalt - Problemursachen - Zielgruppe - Projektbeteiligte - Sprachverwendung Bewertung qualitativer Kriterien - sprachliche Kompetenzen (Übersetzer) vorhanden - interkulturelle Kompetenzen vorhanden - Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit eingeplant - Projektdokumentation berücksichtigt und/ oder Projektevaluation eingeplant - überregionale Projektdurchführung Bewertung formeller Voraussetzungen gestrichen - Die grundsätzliche Einschätzung auf Förderfähigkeit gem. RL wurde in die Vorprüfung der SAB mit aufgenommen. Dabei werden formale (z. B. Antrag korrekt ausgefüllt/ fristgerecht eingereicht, Vorlage der Trägerregister) und inhaltliche (z. B. Inhalte/Zielgruppe richtlinienkonform, Gesamtfinanzierung nachgewiesen) Kriterien berücksichtigt. Eine Punktebewertung erfolgt nicht.	0-1-2 - Projektförderung (Projektcharakter) 0-1-2 - Projektziel 0-1-2 - Projektinhalt 0-1-2 - Problemursachen 0-1-2 - Zielgruppe 0-1-2 - Projektbeteiligte 0-1 - Sprachverwendung 1 - sprachliche Kompetenzen (z. B. Einsatz Übersetzer vorhanden) 1 - interkulturelle Kompetenzen vorhanden 1 - Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit eingeplant 1 - Projektevaluation eingeplant 1 - überregionale Projektdurchführung	Konzeptionelle Bewertung - Projektförderung (Projektcharakter) - Projektziel - Projektinhalt - Problemursachen - Zielgruppe - Projektbeteiligte - Sprachverwendung Bewertung qualitativer Kriterien - sprachliche Kompetenzen (z. B. Einsatz Übersetzer vorhanden) - interkulturelle Kompetenzen vorhanden - Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit eingeplant - Projektevaluation eingeplant - überregionale Projektdurchführung Bewertung formeller Voraussetzungen ab Antragsstichtag 31.07.2020: Die Bewertung der grundsätzlichen Förderfähigkeit wurde von 8 Kriterien auf 4 "eingedampft". Demnach prüft die SAB ohne Punktevergabe noch folgende Sachverhalte: - Antrag fristgerecht eingereicht - Auffälligkeiten beim Träger - Inhalte entsprechen der RL - Zielgruppe entspricht der RL	0-1-2 0-1-2 0-1-2 0-1-2 0-1-2 0-1-2 0-1-2 0-1-2 0-1-2 1 1 1 1 1 1 1 18
maximale Gesamtpunktzahl SAB		18		18
Bewertungskriterien SMS	- etablierter und erfahrener Träger - thematisch besonders relevanter Schwerpunkt - überregionale Wirksamkeit des Vorhabens - relevanter Förderort - hoher Beitrag/Ergänzung aktueller Initiativen/Netzwerke - Kontinuität in der Durchführung; thematische Projekterfahrung - besonderes förderpolitisches Interesse - innovativer Projektcharakter - Schwerpunktsetzung der Landkreise - relevante Zielgruppe	0-2-4 - etablierter und erfahrener Träger 0-2-4 - thematisch besonders relevanter Schwerpunkt 0-2-4 - überregionale Wirksamkeit des Vorhabens 0-2-4 - relevanter Förderort 0-1-2 - hoher Beitrag/Ergänzung aktueller Initiativen/Netzwerke 0-1-2 - Kontinuität in der Durchführung; Thematische Projekterfahrung 0-2-4 - besonderes förderpolitisches Interesse 0-2-4 - innovativer Projektcharakter 0-2-4 - Schwerpunktsetzung der Landkreise 0-2-4 - relevante Zielgruppe ab Antragsstichtag 31.07.2020: - Bewertung Eigenanteil (in Höhe von) 7 - 10 % über 10 - 20 % über 20 - 50 % über 50 %	- etablierter und erfahrener Träger - thematisch besonders relevanter Schwerpunkt - überregionale Wirksamkeit des Vorhabens - relevanter Förderort - hoher Beitrag/Ergänzung aktueller Initiativen/Netzwerke - Kontinuität in der Durchführung; Thematische Projekterfahrung - besonderes förderpolitisches Interesse - innovativer Projektcharakter - Schwerpunktsetzung der Landkreise - relevante Zielgruppe ab Antragsstichtag 31.07.2020: - Bewertung Eigenanteil (in Höhe von) 7 - 10 % über 10 - 20 % über 20 - 50 % über 50 %	0-2-4 0-2-4 0-2-4 0-2-4 0-1-2 0-1-2 0-2-4 0-2-4 0-2-4 0-2-4 0-2-4 0-2-4 0-2-4 0-2-4 0,5 1 1,5 2 36 36 36
maximale Gesamtpunktzahl SMS		36	bis Antragsstichtag 31.01.2020 ab Antragsstichtag 31.07.2020	36 36

Legende:

rote Markierung = Veränderung

Stellungnahme des SRH vom 27. Oktober 2023
zum Entwurf der RL Integrative Maßnahmen

SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF
Schongauerstraße 3 | 04328 Leipzig

Sächsisches Staatsministerium für Soziales
und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
Albertstraße 10
01097 Dresden

Nachrichtlich:

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
Referat 53
Postfach 10 09 48
01076 Dresden

Nur per E-Mail:

referat11@sms.sachsen.de

Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Menschen mit Einwanderungsgeschichte und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Richtlinie Integrative Maßnahmen – FRL IM) – Novellierung 2023

Schreiben des SMS vom 14. September 2023, Az.: 11-0513/31/12-2023/189290, E-Mails vom 20. September 2023, 2. Oktober 2023 und 18. Oktober 2023

Wir danken für Ihre o. g. Schreiben und die Möglichkeit, zu der beabsichtigten Novellierung der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Menschen mit Einwanderungsgeschichte und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Förderrichtlinie Integrative Maßnahmen – FRL IM) Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme bezieht sich auf die mit E-Mail vom 18. Oktober 2023 übersandte Richtlinienfassung.

I. Einvernehmen

Durch die vorgesehenen Regelungen in Teil 1, Ziff. VI Nr. 7. und Teil 2 Abschn. E Ziff. VII Nr. 5.) des Richtlinienentwurfes werden von der VwV zu § 44 SÄHO abweichende Regelungen zum Verwendungsnachweis getroffen.

Das Einvernehmen des SRH nach § 44 Abs. 1 Satz 4 SÄHO dazu wird erteilt.

Ihr/e Ansprechpartner/-in

Durchwahl

Telefon

Telefax

@srh.sachsen.de*

Ihr Zeichen

11-0513/31/12-2023/189290

Ihre Nachricht vom

14.09.2023 und weitere

Geschäftszeichen

(bitte bei Antwort angeben)

42-5261/3/7-2023/16867

Leipzig,

27. Oktober 2023

Postanschrift/Hausanschrift:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3

04328 Leipzig

www.srh.sachsen.de

* Informationen zur Übermittlung von elektronisch signierten sowie verschlüsselten elektronischen Dokumenten erhalten Sie unter www.rechnungshof.sachsen.de/kontakt.html.



Das Einvernehmen zum Teil 2 Abschnitt E (Spracherwerb und Verständigung) Ziff. VII Nr. 5 steht für die Sprachkurse (Teil 2 Abschn. E Ziff. II Bst. a) unter der Maßgabe, dass mit den Verwendungsnachweis oder im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung für mindestens 20 % der Kurse Belege über die erbrachten Leistungen (z. B. in Form der unterschriebenen Teilnehmerlisten) vorzulegen sind.

Das Einvernehmen bezieht sich nach § 44 Abs. 1 Satz 4 SäHO auf den Verwendungsnachweis. Sonstige einvernehmenspflichtige Regelungen enthält die Richtlinie nicht.

II. Stellungnahme

Der SRH nimmt im Rahmen der Anhörung nach § 103 Abs. 1 SäHO weiter wie folgt Stellung:

1. Zu Teil 1, Teil 2 Abschnitt A bis D des Richtlinienentwurfes

Die genannten Teile des Richtlinienentwurfes entsprechen inhaltlich grundsätzlich den Regelungen in Teil 1 der bisherigen Richtlinien (letzte Fassung vom 10. März 2020). Diese wurden durch den SRH geprüft. Der Entwurf der Prüfungsmitteilung wurde dem SMS am 21. Oktober 2022 übergeben. Die Aushändigung der Prüfungsmitteilung an das SMS erfolgte am 13. Juli 2023. Der SRH hat darin ausführlich zu den sachlichen und rechtlichen Anforderungen an eine Richtlinie Stellung genommen und seine Beanstandungen zur Richtlinie Integrative Maßnahmen begründet.

Der vorgelegte Entwurf entspricht weiterhin nicht den Anforderungen, welche das Haushalts- und Verwaltungsrecht an eine Richtlinie stellt. Unabhängig vom erteilten Einvernehmen empfiehlt der SRH deshalb ein In-Kraft-Setzen der Richtlinie nicht, denn das SMS setzt auch die in seiner zur Prüfungsmitteilung ergangenen Stellungnahme vom 30. August 2023 angekündigte fachliche Konkretisierung der Richtlinie nicht um. Der Richtlinienentwurf bleibt weiterhin zu unbestimmt und stellt damit keinen ordnungsgemäßen Fördervollzug sicher. Eine fundierte und realitätsbezogene fachliche Steuerung ist weiterhin nicht erkennbar. Auch sind aus der Richtlinie keine fachlichen Maßstäbe abzuleiten, die eine sachgerechte Projektauswahl sichererstellen könnten. Im Einzelnen ist dazu auszuführen:

- a. Der vom SRH geforderten Präzisierung von Förderzielen, Förderzwecken, Fördergegenständen und Vorhabenskategorien innerhalb der Richtlinie wurde nicht nachgekommen. Es wird auf die umfangreiche Prüfungsmitteilung des SRH vom Juli 2023 (z. B. Folgerungen 1, 3, 4) verwiesen.

Auch Begriffe wie „Einwanderungsgeschichte“, „Verbände“ sowie „migrantische Selbstorganisation“, „Migrantenorganisation“ werden im Entwurf der Richtlinie nicht definiert.

- b. Vor allem die Säule B Einzelmaßnahmen (Integrationsfördernde Einzelprojekte), in welcher die zahlenmäßig höchsten Anträge zu erwarten sind, wird gar nicht konkretisiert. Eine Verbesserung zur aktuellen Richtlinie ist nicht zu erkennen. Hier wird es wie bisher zu Antragskurrenzen und Auswahlentscheidungen kommen, für welche es weiterhin keine erkennbaren objektiven und fachlichen Kriterien und Maßstäbe gibt.
- c. Das SMS beabsichtigt, auch das Förderkonzept als Grundlage für den Fördervollzug und die Projektauswahl zu Grunde zu legen. Der SRH hat eine Überarbeitung des Förderkonzeptes in seiner Prüfungsmitteilung gefordert, da es eine rechtliche und sachliche Voraussetzung gemäß §§ 23 und 44 SÄHO ist. Das überarbeitete Förderkonzept entspricht jedoch weiterhin nicht den notwendigen Anforderungen:

Die zentrale Funktion eines Förderkonzeptes, abstrakte Förderziele zu konkretisieren und kausale und praktische Maßnahmen abzuleiten, bleibt weiterhin offen. So ist nur rudimentär ausgeführt, was unter dem Ziel der RL „kulturellen, sozialen und identifikatorischen Integration und zur Verbesserung der gleichberechtigten Partizipation von Menschen mit Einwanderungsgeschichte sowie zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zwischen Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichte“ zu verstehen ist. Es wird auf die Prüfungsmitteilung (Pkt. 5.1) verwiesen.

Das Förderkonzept verzichtet vollständig auf eine fundierte Ist-Analyse. Die vom SRH geforderte sächsische Situations- und Bedarfsanalyse von Integrationsmaßnahmen wurde nicht erkennbar vorgenommen.

Es gibt keine Antworten auf z. B. folgende Fragen: Welche Integrationsangebote und Maßnahmen existieren in Sachsen und für wen? Welche dieser Maßnahmen haben sich in der Vergangenheit bewährt und sind auch in Zukunft notwendig und wirksam? Welche Angebote stellen die Kommunen und der Bund sicher und welche müssen ergänzt werden? Konkrete, praxisrelevante Ausführungen fehlen völlig. Es wird auf die Prüfungsmitteilung (Pkt. 5.1.3) verwiesen.

Konkrete Daten für die sächsische Situation fehlen ebenso. Daten und Fakten über die in Sachsen lebenden Zugewanderten und ihre Situation sind nicht dargestellt. Basiszahlen zum Migrationsanteil oder zu den Herkunftsländern der Zugewanderten fehlen.

Ohne empirische Daten ist eine Ableitung von kausalen Fördermaßnahmen nicht möglich. Es wird auf die Prüfungsmitteilung (Pkt. 5.1.3) verwiesen.

Das Förderkonzept gibt weiterhin keine klare Antwort darauf, welche Projekte prioritär zu behandeln sind, wenn eine Vielzahl von Anträgen eingeht und zwischen ihnen eine Entscheidung getroffen werden muss. Die unter Punkt 3 b.) (Bewertung Projekte) aufgeführten Bewertungskategorien sind ungeeignet und entsprechen nicht den rechtlichen und sachlichen Anforderungen. Sie sind nicht fachlich-sachlicher Natur, stellen nahezu ausschließlich auf die Eigenbeschreibung des Antragsstellers und die subjektive Wahrnehmung des Bearbeiters ab. Der SRH hat sich in seiner Prüfungsmitteilung (Pkt. 6.6.1) ausführlich zu den Anforderungen an Bewertungskriterien geäußert und hält daran weiter fest.

Die im Förderkonzept aufgeführten Indikatoren (abgesehen von den Indikatoren zu den Patenschafts- und Mentorenprogrammen sowie zum Spracherwerb) hält der SRH für kritisch. Ohne ein konkretes fachliches Konzept ist das Aufstellen von Indikatoren und deren Aussage ohne Wert.

Insgesamt ist das Förderkonzept keine für den Fördervollzug verwendbare Grundlage. Der SRH verzichtet auf Grund des Umfangs auf eine Detailbewertung weiterer im Förderkonzept enthaltener kritischer Passagen.

- d. Das der Förderung zugrundeliegende Konzept für Strukturprojekte im Bereich psychosoziale Beratung (Abschnitt bzw. Säule A) hält der SRH für kritisch. Die vor der Antragstellung geforderten erforderlichen Abstimmungen und Absprachen unter den Trägern können die Grundsätze der Teilnehmeroffenheit und der Gleichbehandlung verletzen. Inwieweit das Vergaberecht einschlägig wäre, wurde durch das SMS nicht ersichtlich geprüft.
- e. Für die Förderung von Migrantenorganisationen und diesbezüglicher Strukturen gibt es weder in der Richtlinie noch im Förderkonzept klare Ziele und Maßstäbe.
- f. Der SRH begrüßt die Einführung von Mentorenprojekten und Sprachlern-Räumen. Beide Fördergegenstände sind hinreichend konkret und praktisch orientiert. Wissenschaftliche Evaluationen bescheinigen dieser Art von Projekten eine gute integrative Wirkung.

- g. Der SRH begrüßt grundsätzlich die Zielrichtung der unter Teil 1 Ziff. III. neu aufgenommenen allgemeinen Zuwendungsvoraussetzungen, sieht aber auch hier Ergänzung- und Änderungsbedarf. Es wird auf die Prüfungsmitteilung verwiesen.

Besonders kritisch sieht der SRH, dass die unter Teil 1 Ziff. III. aufgeführten 16 Zuwendungsvoraussetzungen alle nur durch Eigenerklärung im Antragsverfahren dargelegt werden müssen. Das bedeutet, es findet in diesen zentralen Punkten keine Prüfung statt. Zuwendungsvoraussetzungen sind jedoch aktiv zu prüfen. Dass der Staat nicht nur auf Eigenerklärungen setzen darf, wurde durch das BVerfG-Urteil von 1991¹ beispielhaft für das Steuerrecht ausgeführt. Folgende Leitsätze ergingen:

„2. Hängt die Festsetzung einer Steuer von der Erklärung des Steuerschuldners ab, werden erhöhte Anforderungen an die Steuerehrlichkeit des Steuerpflichtigen gestellt. Der Gesetzgeber muß die Steuerehrlichkeit deshalb durch hinreichende, die steuerliche Belastungsgleichheit gewährleistende Kontrollmöglichkeiten abstützen. Im Veranlagungsverfahren bedarf das Deklarationsprinzip der Ergänzung durch das Verifikationsprinzip.

3. Gesamtwirtschaftliche Gründe können einen Verzicht des Gesetzgebers auf eine hinreichende Kontrolle der im Veranlagungsverfahren abgegebenen Erklärungen des Steuerpflichtigen verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.“

Mit einem Zuwendungsverfahren, welches sich nahezu ausschließlich auf Eigenerklärungen des Zuwendungsempfängers stützt, entzieht sich die Verwaltung ihrer Pflicht, die Einhaltung von Recht und Gesetz sicherzustellen und verlagert die Verantwortung auf den Zuwendungsempfänger. Dieser kann jedoch im vorliegenden Fall die Sachverhalte, für welche er eine Erklärung abgibt, zum Teil nicht überblicken.

Der SRH verlangt keinen vollständigen Verzicht auf Eigenerklärung und auch keine lückenlose und vollständige Prüfung aller Antragsdetails und Zuwendungsvoraussetzungen, sondern eine angemessene, sachgerechte und risikoorientierte, auf die Besonderheiten des Einzelfalls bezogene Prüfung durch die Verwaltung, die einem verantwortungsvollen Umgang mit Steuermitteln gerecht wird.

¹ Urteil des Zweiten Senats vom 27. Juni 1991 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. März 1991 - 2 BvR 1493/89 -
Seite 5 von 7

Dies entspricht ebenso dem Untersuchungsgrundsatz des § 24 Verwaltungsverfahrensgesetz, nach welchem die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen eigenständig ermittelt und bewertet.

- h. Die vorgesehenen Leitfäden liegen uns nicht vor. Zudem ist anzumerken, dass gemäß der Anlage 7 zur VwV zu § 44 SäHO, Abschn. II (Erläuterungen und Gliederungsschema) förderspezifische Besonderheiten in der Förderrichtlinie (und nicht in Leitfäden) zu regeln sind, um eine einheitliche Entscheidungspraxis sicherzustellen.
- i. Eine Abgrenzung zu anderen Förderrichtlinien sieht der SRH als nicht ausreichend sichergestellt.

2. Zu Teil 2 Abschn. E (Spracherwerb und Verständigung) Ziff. VII Nr. 5. des Richtlinienentwurfes

Teil 2 Abschn. E des Entwurfes der Richtlinie beschäftigt sich neben den Erstorienkungskursen und den sogenannten Sprach-Lern-Räumen auch mit der Förderung von Sprachkursen. Diese werden in der aktuellen Richtlinie über den Förderbereich Teil 3 gefördert. Zu den Sprachkursen wurde ebenfalls eine Prüfung durchgeführt. Die Prüfungsmittelung wurde dem SMS am 27. Oktober 2022 übersandt. Die Veröffentlichung des Jahresberichtsbeitrages mit dem Titel „Maßnahmen zum Erwerb der deutschen Sprache für Personen mit Migrationshintergrund“ erfolgte am 03. November 2022. Der HFA hat über den Jahresbericht am 6. September 2023 beraten und mit der Beschlussempfehlung „Zustimmende Kenntnisnahme“ votiert.

Der SRH hatte in seiner Prüfung festgestellt, dass der Verwendungsnachweis, welcher ausschließlich auf Eigenerklärungen abstellt, nicht geeignet war, die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendung sicherzustellen. Auch wurden im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfungen keine Belege angefordert. Abrechnungsfehler und Abweichungen von den Zuwendungsvoraussetzungen blieben unentdeckt. Der SRH hatte deshalb Folgendes gefordert:

„Der SRH hält unter den genannten Aspekten die Vorlage der von den Kursteilnehmern unterschriebenen Teilnehmerlisten als Bestandteil des Verwendungsnachweises für grundsätzlich erforderlich und angemessen. Ein Mehraufwand im Vergleich zum Übertragen der Namen und Teilnehmer in das Verwendungsnachweisformular ist nicht zwingend ersichtlich. Insofern das derzeit praktizierte Verfahren nicht sofort vollständig umgestellt werden kann, sieht es der SRH jedoch als zwingend erforderlich an, sich für einen gewissen Prozentsatz (bspw. 20 %) die Teilnehmerlisten vorlegen zu lassen.“

Mit dem Entwurf der Richtlinie wurde dieser Forderung nicht nachgekommen und auch sonst keine Verbesserung des Verwendungsnachweises oder der Verwendungsnachweisprüfung vorgenommen.

Der SRH hält es deshalb für notwendig, die o. a. Maßgabe aufzustellen und eine stichprobenhafte Belegprüfung weiterhin zu fordern.

Nach Teil 2 Abschn. E Ziff. VI. Nr. 1 des Richtlinienentwurfs ist die Berechtigung zur Teilnahme an der Maßnahme durch den Sprachkursträger zu prüfen. Entsprechende Nachweise sind der Bewilligungsstelle nach Aufforderung vorzulegen. Im Rahmen unserer Prüfung der RL Integrative Maßnahmen (Teil 3 - Maßnahmen zum Erwerb der deutschen Sprache für Personen mit Migrationshintergrund) hatte der SRH kritisiert, dass die Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen auf die Kursträger verlagert wurde und keine Prüfung der Eigenerklärungen erfolgte. Der SRH geht davon aus, dass sich die Bewilligungsstelle nunmehr zumindest stichprobenhaft die entsprechenden Nachweise vorlegen lässt.

3. Zu Teil 2 Abschnitt F (Projekte von besonderem integrationspolitischen Interesse

Nach Teil 2 Abschn. F Ziff. V. des Richtlinienentwurfes kann die Bewilligungsstelle nur im Einvernehmen mit dem SMS Förderentscheidungen vornehmen. Zu einem solchen Einvernehmensvorbehalt des Ministeriums hat sich der SRH bereits mehrfach kritisch geäußert. Unter anderem wird die Entscheidungsbefugnis der Bewilligungsbehörde durch einen solchen Vorbehalt eingeschränkt.

Zu den vorgesehenen Modellvorhaben, die oftmals auf sogenannten Förderbekanntmachungen basieren, hat sich der SRH in der Vergangenheit bereits mehrfach kritisch geäußert. Erfahrungsgemäß weisen die vom SMS erstellten Förderbekanntmachungen Richtliniencharakter auf und werden dem SMF nicht zur Einvernehmenserteilung übermittelt. Gemäß der Anlage 7 zur VwV zu § 44 SäHO, Abschn. II (Erläuterungen und Gliederungsschema) sind förderspezifische Besonderheiten in der Förderrichtlinie und nicht in Förderbekanntmachungen zu regeln, auch um eine einheitliche Entscheidungspraxis sicherzustellen. Wir bitten, dies bei der etwaigen Fertigung eines Entwurfs einer Förderbekanntmachung zu berücksichtigen.

Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor

Stellungnahme des SMS vom 27. Oktober 2023
zum Entwurf des Sonderberichts des SRH

Stellungnahme des SMS zum Sonderbericht SRH: Richtlinie Integrative Maßnahmen Teil 1

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	2
2. alte RL Integrative Maßnahmen (Vollzug Zeitraum 2015 – 2022)	5
a) Herausforderungen im Fördervollzug.....	5
b) Befangenheit der handelnden Personen.....	7
c) Neutralitätsgebot.....	11
d) korruptionsgefährdete Strukturen.....	12
3. Übergangmanagement (2022/ 2023).....	14
a) Notwendigkeit der Vermeidung einer Förderlücke	14
b) Verfahrensseitige Anpassungen im Vollzug der RL Integrative Maßnahmen	14
c) Verwaltungsseitige Anpassungen in Bezug auf korruptionsgefährdete Strukturen	17
d) Zwischenergebnis.....	18
4. Novellierung der RL Integrative Maßnahmen (ab 2024)	19
a) Kabinettsverfahren.....	19
b) Fördervollzug durch die SAB	23
c) Exkurs aktueller Förderfall	24
5. Zusammenfassung.....	24

Der Sächsische Rechnungshof hat bei der Prüfung der Richtlinie „Integrative Maßnahmen“ ein „Förderverfahren vorgefunden, welches insgesamt keinem rechtsstaatlichen Verwaltungshandeln entsprach (Entwurf Sonderbericht, Seite 10). Hinsichtlich der Richtliniengestaltung und des Fördervollzugs werden durch das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (SMS) gravierende Defizite eingeräumt. Vom Rechnungshof vermutete Rechtsverstöße aufgrund „Interessenkollisionen und Befangenheitstatbeständen“ (ebd.) werden zurückgewiesen. Das SMS hat umfangreiche Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel ergriffen, einschließlich organisatorischer und personeller Maßnahmen sowie der Novellierung der Fördergrundlage.

1. Einführung

Mit Schreiben vom 12. Oktober 2023 hat der Sächsische Rechnungshof (SRH) den Entwurf eines Sonderberichts des Sächsischen Rechnungshofs zur Prüfung der Richtlinie Integrative Maßnahmen (RL Integrative Maßnahmen) vorgelegt. Das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (SMS) beschränkt sich in seiner Stellungnahme nachfolgend auf die Feststellungen den Geschäftsbereich betreffend. Zu Ausführungen und Folgerungen, welche die Sächsische Aufbaubank (SAB) tangieren, werden keine Äußerungen und Bewertungen vorgenommen.

Der SRH begann seine Prüfung gegenüber dem SMS bzgl. der Richtlinie Integrative Maßnahmen (RL Integrative Maßnahmen) mit dem Eröffnungsschreiben vom 29. Oktober 2019 mit der Bezeichnung „Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsprüfung des SMS, Richtlinie Integrative Maßnahmen“. Nach dem Eröffnungsgespräch Ende 2019 folgten die örtlichen Erhebungen im Jahr 2020 im SMS und nachfolgend auch bei der SAB und ausgewählten Zuwendungsempfängern. Während des Prüfzeitraumes entschied sich der SRH für eine Aufspaltung der Prüfung in zwei getrennte Berichte. Zum parallel geprüften Förderbereich Teil 3 „Maßnahmen zum Erwerb der deutschen Sprache für Personen mit Migrationshintergrund“ wurde im Jahr 2022 bereits eine gesonderte Prüfungsmitteilung erstellt und das Verfahren abgeschlossen.

Hinsichtlich der RL Integrative Maßnahmen, Teil 1 zog sich die Prüfung bis Ende 2022 hin. Die Gründe für diese lange Prüfungsdauer sind im Sonderbericht auf S. 20 f. dargestellt. Im Oktober 2022 erhielt das SMS erstmals einen Entwurf der Prüfungsmitteilung, welcher 262 Seiten zuzüglich Anlagen umfasste. Nachfolgend befand sich das SMS mit dem SRH in stetigem Kontakt und Austausch. Es fanden zwischen SMS und SRH mehrere Gespräche¹ auf Arbeitsebene statt, die einerseits zur Auseinandersetzung mit dem Entwurf der Prüfungsmitteilung beitrugen und andererseits die Novellierung der Richtlinie selbst begleiteten.

Ausgangssituation

Bei der Einordnung des SRH-Berichtes dürfen die gesamtpolitische Situation der ersten großen Flüchtlingskrise in 2015/ 2016 und die Umstände, die zur Gründung des Geschäftsbereiches SMGI beitrugen, nicht außer Acht gelassen werden:

Insbesondere durch die gesellschaftlichen Entwicklungen im Nahen Osten ab dem Jahr 2011 sowie Migrationsbewegungen aus Afrika und europäischen Nicht-EU-Staaten hat sich der Zuzug von Asylsuchenden in die Bundesrepublik Deutschland sowie in den Freistaat Sachsen bis zum Jahr 2015 kontinuierlich drastisch erhöht. Wurden 2010 bundesweit noch 48.589 Anträge auf politisches Asyl gestellt, erhöhte sich die Zahl im Jahr 2014 auf 202.834 und im Jahr 2016 auf 745.545 Anträge. Dieses Wachstum konnte bereits zu Beginn der 10er-Jahre von den Einwanderungsbehörden kaum bewältigt werden. Schutzsuchende mussten bis Ende der Dekade sehr lange auf Entscheidungen warten, was wiederum wenig über ihren individuellen Aufenthaltsstatus nach der Entscheidung aussagt. Die Aufenthaltsdauer in Deutschland wurde bei deutlich mehr Menschen deutlich länger, eine Prognose der Bleibeperspektiven deutlich schwieriger. Damit stiegen nicht nur die aufenthaltsrechtlichen, sondern auch die sozial- und integrationspolitischen Anforderungen an den Freistaat Sachsen. Aus fachpolitischer Sicht wurden bereits 2011 Forderungen nach einer klareren Integrationspolitik in Deutschland, als auch in Sachsen selbst, laut. Selbst das Zuwanderungs- und Integrationskonzept I für den Freistaat Sachsen aus dem Jahre 2012 konnte mit dem Fokus auf gut situierte Arbeitsmigrantinnen und -migranten der neuen Situation nicht ausreichend gerecht werden.

¹ 2. März 2023, 3. März 2023, 5. Mai 2023, 31. August 2023

Ab 2013 hat der Bund auf die Situation reagiert und bspw. das Personal beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge deutlich erhöht. Als Reaktion auf den enormen Anstieg der Anträge ab 2014 und eine kaum vorhandene Integrationsstrukturausgeprägtheit in Sachsen hat die Sächsische Staatsregierung einen Geschäftsbereich für Gleichstellung und Integration geschaffen.

Diesem Geschäftsbereich wurden das Referat Integration des SMS mit zwei Sachbearbeitern, einem Referenten, einem Referatsleiter sowie Teile des vorherigen Referats Familie und Gleichstellung zugeordnet. Die Stabsstelle Demokratieförderung, zuständig für die Förderung nach der Richtlinie Weltoffenes Sachsen, war ab Februar 2015 mit einem Referenten und später auch zwei Sachbearbeitern besetzt.

Gleichzeitig bildeten sich ab Ende 2014 in verschiedenen Regionen Sachsens regionale, rechtspopulistische Ableger der „PEGIDA“-Bewegung, die mit Demonstrationen gegen die Aufnahme von Flüchtlingen und gegen hier lebende Migrantinnen und Migranten demonstrierten.

Anfang 2015 haben der Chef der Sächsischen Staatskanzlei sowie die Staatsministerin für Gleichstellung und Integration, den Lenkungsausschuss Asyl im Freistaat ins Leben gerufen, dem neben allen Sächsischen Staatsministerien der Sächsische Landkreistag, der Sächsische Städte- und Gemeindetag, die Bundesagentur für Arbeit sowie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angehörten. Zudem wurde Anfang 2015 die Stabsstelle Asyl im SMI eingerichtet, die insbesondere durch Abordnungen anderer Ressorts personell aufgestellt wurde.

Im Frühjahr 2015 hat der Geschäftsbereich SMS/ SMGI mit der Entwicklung der RL Integrative Maßnahmen begonnen. Die Umsetzung lag zunächst beim Referat Integration, unterstützt durch den Leiter der neu geschaffenen Stabsstelle Demokratieförderung. Ende 2015/ Anfang 2016 wurde diesem die Verantwortung für die Richtlinie Integrative Maßnahmen zusätzlich übertragen, um ein zentrales Förderreferat im SMS/ SMGI zu schaffen. Kurz darauf wurde die Richtlinie, in Reaktion auf Übergriffe auf Flüchtlinge sowie Brandanschläge auf geplante Flüchtlingsunterkünfte in Bautzen und Rechenberg-Bienenmühle, erstmalig novelliert und um einen Teil 3 ergänzt. Insgesamt stellte die Staatsregierung Mittel in Höhe von rund 30 Mio. € zur Verfügung, wodurch

die kommunale und zivilgesellschaftliche Integrationsarbeit sowie die soziale Betreuung von Flüchtlingen deutlich gestärkt wurden.

Die personelle Ausstattung des GB SMGI war gemessen an Größe und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung unzureichend und verbesserte sich nur schrittweise und zeitverzögert. Daher konnten auch rein kapazitiv inhaltliche Änderungen und Ergänzungen der RL Integrative Maßnahmen im Kontext der ersten großen Flüchtlingskrise nur zeitverzögert vorgenommen werden.

2. alte RL Integrative Maßnahmen (Vollzug Zeitraum 2015 – 2022)

a) Herausforderungen im Fördervollzug

Der SRH ist auf der Grundlage der von ihm durchgeführten Prüfungen zu dem Ergebnis gekommen, dass die Umsetzung der RL Integrative Maßnahmen Teil 1 in allen Phasen rechtswidrig gewesen sei und die Richtlinie von ihrer Struktur her auch nicht rechtmäßig vollziehbar war. Konkret beanstandet der SRH:

- einen Verstoß des Auswahl- und Entscheidungsverfahrens gegen Verwaltungs- und Zuwendungsrecht, insbesondere gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz,
- ein intransparentes Abstimmungsverfahren zwischen dem SMS, der SAB, den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie den Zuwendungsempfängern,
- die Ausübung des Letztentscheidungsrechts durch das SMS ohne Rechtsgrundlage und die dadurch erfolgte Beeinflussung von Einzelfallentscheidungen in einem intransparenten Entscheidungs- und Bewilligungsprozess,
- die Rolle der SAB als Vollzugsorgan für Entscheidungen des SMS,
- inhaltliche und verwaltungsprozessuale Vorabsprachen des SMS mit einzelnen Zuwendungsempfängern,
- eine fehlende rechtliche und sachlich fundierte sowie unparteiische Aufgabewahrnehmung,
- einen Verstoß gegen die Grundsätze der Schriftlichkeit und Nachvollziehbarkeit,
- einen projektbezogenen Austausch von Informationen und Unterlagen zwischen den Beteiligten im Rahmen des Bewilligungsverfahrens,
- erhebliche Mängel im Verwaltungsverfahren,

- eine zu unbestimmte und fachlich weitgehend ungesteuerte Förderung aufgrund fehlender fundierter Schwerpunktsetzung und klarer strategischer sowie operativer Ziele,
- eine nicht nachvollziehbar begründete, nicht transparente und damit nicht prüfbare Bewertungsmatrix,
- das Fehlen einer transparenten Programmsteuerung,
- unbestimmte Förderbedingungen, die dazu führen, dass Aufwand und Nutzen des Förderprogramms in keinem angemessenen Verhältnis stehen,
- eine fehlende Berücksichtigung der Hinweise und Empfehlungen der SAB sowie der kommunalen Spitzenverbände,
- eine nicht ausreichende fachliche Überprüfung und Reflektion der Projekte und Projektergebnisse,
- eine kaum überschaubare „Akteurslandschaft“,
- den undurchsichtigen, selbstbezogenen Charakter einzelner Projekte,
- die Förderung einzelner Zuwendungsempfänger aus politischen Gründen bzw. politischem Interesse,
- eine unzureichende Trennung zwischen innenpolitischen Aktivitäten, Lobbyarbeit und Projektarbeit,
- eine fehlende Erfolgs- und Wirkungskontrolle der Projekte sowie des Programms.

Insoweit werden für den Zeitraum 2015 bis 2022 erhebliche Defizite im Verwaltungsvollzug eingeräumt:

Die alte Förderkonzeption hatte keine fachliche Schwerpunktsetzung auf Basis empirisch erfasster Bedarfe und differenzierter Förderziele. Die Auswahlkriterien für Förderentscheidungen waren daher unscharf und nicht transparent. Dadurch konnte eine Gleichbehandlung der Antragsteller nicht gewährleistet werden. Die vom Kabinett verabschiedete Förderrichtlinie wurde im Vertrag zwischen SMS und SAB nicht entsprechend abgebildet. Die Mängel in der alten Förderkonzeption und der alten Förderrichtlinie machten zahlreiche Einzelfallentscheidungen notwendig, von denen wiederum einige deutlich fehlerhaft waren (z.B. mit Blick auf Verfristungen, Abweichungen im Rankingverfahren).

Diese fehlerhaften Einzelfallentscheidungen wiegen auch deshalb so schwer, weil das ihnen zugrundeliegende Förderverfahren aufgrund der o.a. Mängel insgesamt sehr angreifbar war. Die Einzelfallentscheidungen selbst waren nicht politisch geleitet, aber der Eindruck politisch geleiteter Einzelentscheidungen entstand, weil das Verfahren insgesamt mangelhaft war. Das Ziel Integration stand jeweils im Vordergrund.

Wesentliche vom SRH festgestellte Fehler bestätigt auch der Bericht der Innenrevision des SMS. Die Entscheidungsverfahren waren in zeitlicher und sachlicher Hinsicht nicht transparent und nachvollziehbar. Die in den Akten vorgefundenen Daten zum generellen Entscheidungsablauf sind überwiegend widersprüchlich und stark lückenhaft. Entscheidungserhebliche Besprechungen zwischen der SAB und dem SMS wurden nicht ausreichend dokumentiert. Der Ablauf des Rankingverfahrens war nicht nachvollziehbar. Das durchgeführte Entscheidungsverfahren verwischte Verantwortlichkeiten. Weiterhin wurde nicht dokumentiert, ob und warum die Hausspitze in den Förderentscheidungen involviert war. Es mangelte an einer nachweisbaren und klaren Zeichnungsregelung und eines geordneten Mitzeichnungsverfahrens sowie an einer sorgfältigen Dokumentation der zeitlichen und sachlichen Entscheidungsfindung.

Darüber hinaus prüfte der SRH eine Vielzahl von Projekten der 20 Zuwendungsempfänger, welche in den Förderjahren 2016 - 2019 kumuliert die höchsten Zuwendungen erhalten haben. Bei diesen Projekten wurden erhebliche Mängel sowohl im Verwaltungsverfahren als auch bzgl. der Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit der Projekte sowie bei der Prüfung der Angemessenheit der Ausgaben festgestellt. Der SRH hat zahlreiche Mängel und Verstößen gegen das Zuwendungs-, Verwaltungs- und Haushaltsrecht im Bewilligungs- und Nachweisverfahren, aber auch bei der zweckentsprechenden Mittelverwendung festgestellt.

Der Entwurf des Sonderberichts enthält zudem Vorwürfe gegenüber dem SMS in Bezug auf Verstöße wegen der Besorgnis der Befangenheit und dem Grundsatz der politischen Neutralitätspflicht des Staates.

b) Befangenheit der handelnden Personen

Der SRH führt zu Recht aus, dass die Besorgnis der Befangenheit nach § 21 VwVfG vorliegt, wenn Gründe dafür auf einer rationalen Tatsachengrundlage beruhen.

Dabei genügt bereits der „böse Schein“ der Parteilichkeit, wie ein objektiver Beobachter diesen einschätzen würde. Es müssen insoweit greifbare äußere Anhaltspunkte vorliegen. Beispiele für greifbare äußere Anhaltspunkte können belegte Freund- oder Feindschaft zu einem Verfahrensbeteiligten sein, vorzeitige Festlegung in einer bestimmten Rechtsauffassung, persönliche Interessiertheit des Bediensteten am Verfahrensausgang, offensichtliche Voreingenommenheit, unsachliche Äußerungen zur Sach- oder Rechtslage sowie ein wirtschaftliches, berufliches oder persönliches Interesse des Amtsträgers am Ausgang des Verwaltungsverfahrens. Nur Tatsachen, nicht bloße Vermutungen, begründen die Besorgnis einer Befangenheit. Die Gründe zur Besorgnis der Befangenheit können also sowohl in der Person desjenigen liegen, der tätig werden soll, als auch in der Art der Sachbehandlung, die erwartet wird. Lediglich subjektive Ahnungen oder Empfindungen reichen als innere Zustände ohne tatsächlichen Bezug ebenso wenig aus wie allgemeine Gründe, zum Beispiel Staats- oder Religionszugehörigkeit, Herkunft, Berufsstand, Ausbildung usw., um eine hinreichende Besorgnis zu rechtfertigen. Nach diesen Grundsätzen begründet die Mitgliedschaft in derselben Partei allein keinen Grund zur Besorgnis der Befangenheit.

Der SRH stellt vor allem darauf ab, dass verschiedene Sachverhalte Zweifel an unparteilichen Entscheidungen und integren Verfahren und Strukturen im SMS aufkommen lassen. Hierbei handele es sich um Sachverhalte, die die Besorgnis der Befangenheit begründen. Dazu ist zunächst grundsätzlich auf Folgendes hinzuweisen:

Der Gesetzgeber hat in § 21 VwVfG die gesetzgeberische Wertung getroffen, dass von einer Besorgnis der Befangenheit lediglich bei Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG auszugehen ist. Ein Verwaltungsverfahren ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein. Die Wahrnehmung allgemeiner Leitungsaufgaben begründen insoweit noch keinen Grund zur Besorgnis der Befangenheit, auch wenn Leitungsentscheidungen unter Umständen mittelbare Auswirkungen auch auf Zuwendungsempfänger haben könnten. Die Regelungen in §§ 20, 21 VwVfG zielen lediglich darauf ab, Interessenkollisionen in konkreten Verwaltungsverfahren zu

vermeiden. Ein weitergehendes Tätigkeitsverbot für einen ganzen Verwaltungsbereich, in dem nahe stehende Personen des Amtsträgers gegebenenfalls Anträge stellen könnten, ist weder vorgesehen noch sachgerecht.

Der Entscheidungsträger, bei dem die Besorgnis der Befangenheit angezeigt wurde, hat lediglich in einem Verwaltungsverfahren, das die Ko-Finanzierung von Bundesprojekten zum Inhalt hatte, mitgewirkt. Das Verfahren zeichnete sich durch die Besonderheit aus, dass zunächst die Ko-Finanzierung von Bundesprojekten insgesamt geklärt werden musste und Verfahrensabsprachen mit dem Bund und den Zuwendungsempfängern zu treffen waren. Allgemein wurde darauf hingewirkt, dass eine Ko-Finanzierung - entsprechend dem damals geltenden Koalitionsvertrag - durch Landesmittel sichergestellt wurde. Davon profitierte nicht nur der geprüfte Verein, sondern dies galt zukünftig für alle von der Ko-Finanzierung betroffenen Trägern innerhalb der RL Integrative Maßnahmen. Der „böse Schein“, dass hier ein Projekt bevorzugt werden sollte, ist daher nicht ersichtlich.

Der SRH stellt weiter die Behauptung auf, dass jemand, der sich ehrenamtlich in einem Bereich engagiert, später in diesem Bereich nicht (politischer) Entscheidungsträger werden darf. Der SRH fordert diesbezüglich von dem Entscheidungsträger eine Selbstanzeige der Befangenheit nach § 21 VwVfG. Der SRH vermutet insoweit eine nicht mehr unparteiische Verwaltungsausübung. Der Einschätzung des SRH ist zu widersprechen. Eine grundsätzlich zu befürwortende frühere ehrenamtliche Tätigkeit kann schwerlich den „bösen Schein“ der Befangenheit begründen. Die durch eine ehrenamtliche Tätigkeit zum Ausdruck gebrachte Verbundenheit sagt noch nichts darüber aus, wie Einrichtungen und Personen im Einzelnen eingeschätzt werden. Darüber hinaus ist anzumerken, dass wenn schon eine ehrenamtliche Tätigkeit eine Befangenheit begründen soll, dann müsste erst recht eine hauptberufliche Tätigkeit in einem Bereich die Besorgnis der Befangenheit begründen. Mit der Argumentation des SRH dürften mithin nur noch fachfremde Personen (politische) Entscheidungsträger werden. Das ist nicht sachgerecht.

Ferner stellt der SRH fest, dass Förderentscheidungen „im Rahmen von Näheverhältnissen und Beziehungsgeflechten“ getroffen wurden. Das habe dazu geführt, dass der wiederholte Anschein des Einflusses sachfremder Erwägungen gegeben sei. Es sei

der grundlegende Eindruck entstanden, dass „man sich kenne“ und sich auch (interessen-) politisch nahestehe. Der SRH stellt hier Vermutungen an. Es liegen keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür vor, dass die Entscheidungsträger im SMS und die betreffenden Fördermittelempfänger vergleichbare interessenpolitische Ansichten vertreten und dies irgendeinen Einfluss auf die Fördermittelvergabe hatte. Soweit der SRH vor allem Zuwendungsempfänger aus einem politischen Lager prüft, ist es nicht überraschend, dass dort Verfahrensfehler gefunden worden sind. Bei den vom SRH vorrangig geprüften Zuwendungsempfängern, die einem bestimmten politischen Lager zugerechnet werden können, unterstellt der SRH, dass die Förderung wegen des „Näheverhältnisses und Beziehungsgeflechts“ erfolgt ist. Diese Behauptung ist vor dem Hintergrund der Verwaltungsverfahrensfehler in allen Förderentscheidungen nicht schlüssig und lediglich eine Bewertung des SRH.

Der SRH sieht ferner unzulässige „Näheverhältnisse und Beziehungsgeflechte“ dadurch begründet, dass Projektträger und (mögliche) Zuwendungsempfänger Termine bei politischen Entscheidungsträgern im SMS hatten. Diese Auffassung des SRH ist zurückzuweisen. Die politische und gesellschaftliche Entwicklung lebt davon, dass miteinander gesprochen und gemeinsam Lösungen und Fortschritte gesucht werden. Zu den Kernaufgaben von politischen Entscheidungsträgern gehören Besprechungstermine mit verschiedenen Einrichtungen und Personen. Damit ist noch keine (Vor-) Entscheidung für eine Zuwendungsgewährung getroffen. Diese richtet sich vielmehr nach den Voraussetzungen der Förderrichtlinie.

Der SRH sieht in positiven Äußerungen der politischen Entscheidungsträger zu den vom SMS geförderten Projekten bereits öffentliche oder internen Vorfestlegungen und Parteinahmen zugunsten einzelner Antragsteller. Bei solchen Äußerungen handele es sich um einseitige Festlegungen in der Sache, die einer rechtlichen und sachlichen Prüfung nicht standhielten. Einseitige Festlegungen in der Sache, ohne dass der Sachverhalt hinreichend geklärt ist, seien als konkrete Tatsachen für eine Befangenheit nach § 21 VwVfG anzusehen. Der Auffassung des SRH ist nicht zuzustimmen. Es ist selbstverständlich, dass politische Entscheidungsträger die von ihrem Haus geförderten Projekte auch öffentlichkeitswirksam unterstützen und sich dazu lobend äußern. Mit der Fördermittelvergabe werden fachpolitische Ziele verfolgt, die durch die Projekte umgesetzt werden sollen. Die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Organe ermöglicht die

Darstellung der Politik der Regierung, ihrer Maßnahmen und Vorhaben angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über den Bürger unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge. Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können.

c) Neutralitätsgebot

Zum Grundsatz der politischen Neutralitätspflicht ist zunächst anzumerken, dass politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes eine entscheidende Bedeutung zukommt. Artikel 21 GG verleiht dem dadurch Ausdruck, dass Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Einrichtungen für die politische Willensbildung anerkannt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben werden. Die chancengleiche Beteiligung an der politischen Willensbildung des Volkes macht es erforderlich, dass Staatsorgane im politischen Wettbewerb der Parteien Neutralität wahren. Damit unvereinbar ist grundsätzlich jede Einwirkung von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einzelner am politischen Wettbewerb teilnehmender Parteien. Den Staatsorganen ist es daher verwehrt, durch besondere Maßnahmen auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, sich mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen; insbesondere haben sie es zu unterlassen, die Entscheidung des Wählers durch Werbung zu beeinflussen. Ergreift der Staat dennoch Partei, verletzt er das Recht auf Chancengleichheit der Parteien.

Die Rechtsprechung hat sich im Zusammenhang mit der Verletzung des Grundsatzes der politischen Neutralität vor allem mit Fällen zu befassen gehabt, in denen Regierungsmitglieder in der Ausübung ihres Amtes andere politische Parteien öffentlichkeitswirksam angreifen und dabei das zulässige Maß überschreiten. Das trägt auch der SRH nicht vor. In der Prüfungsmitteilung des SRH sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass vonseiten des SMS zugunsten oder zulasten einzelner Parteien eingewirkt worden ist.

Das SMS hat auch nicht über die Zuwendungen unzulässigen Einfluss auf den Parteienwettbewerb genommen. Die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen, die die freie politische Willensbildung der Bürger schützen sollen, dürfen auch über das Instrument der „Auslagerung“ auf freie Träger nicht außer Kraft gesetzt werden. Deshalb müssen die bei den direkt wirkenden staatlichen Maßnahmen formulierten Maßgaben der staatlichen Neutralität/Sachlichkeit auf indirekt wirkende staatliche Maßnahmen, die eine finanzielle Förderung an private Dritte beinhalten, in gleicher Weise beachtet werden. Die im Rahmen der RL Integrative Maßnahmen geförderten Projekte hatten ausschließlich integrationspolitische Zielsetzungen. Insoweit hat es keine einseitige, partiische oder unausgewogene Förderung von Bildungsangeboten gegeben. Der SRH weist jedoch zu Recht darauf hin, dass die Zuwendungsempfänger zum Teil nicht in einem ausreichenden Ausmaß die Projektstätigkeit von der Vereinsarbeit unterscheiden haben und Fördermittel in unzulässiger Weise für ihre politische Arbeit verwendet haben.

d) korruptionsgefährdete Strukturen

Der SRH setzt sich in seinem Bericht u. a. auch mit der Frage einer Korruptionsgefahr auseinander. Er verweist auf den Rechtsgrundsatz der Integrität, wonach jeder in Deutschland Beschäftigte im öffentlichen Dienst rechtstreu, unbestechlich und objektiv Entscheidungen treffen müsse. Der SRH gelangt zu dem Ergebnis, dass aufgrund der vorgefundenen Bewilligungs- und Entscheidungspraxis in der RL Integrative Maßnahmen in Verbindung mit den Alarmindikatoren des BMI/BKA sich Anzeichen für nicht integrires Verhalten im SMS ergäben.

Der SRH stellt in seinem Prüfbericht nicht die Verwirklichung eines Korruptionstatbestandes im Sinne der Vorteilsannahme (§ 331 StGB), der Bestechlichkeit (§ 332 StGB), der Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) oder der Bestechung (§ 334 StGB) fest. Auch von korrupten oder korruptiven Strukturen innerhalb des SMS ist keine Rede. Der SRH verweist vielmehr auf korruptionsgefährdete Strukturen sowie nicht immer erfolgte Beachtung von Korruptionsprävention- und Compliance-Regelungen aufgrund eines ungeeigneten Rankingsystems und konkreter Einzelfallentscheidungen.

Mit Etwaigen strafrechtlich relevanten Sachverhalten setzt sich der SRH in seinem Prüfbericht auch auseinander, diese betreffen jedoch ausschließlich Unregelmäßigkeiten bei einzelnen Zuwendungsempfängern. Feststellungen zu strafbaren Handlungen innerhalb des SMS hat der SRH daher auch außerhalb der vorstehend angesprochenen Korruptionstatbestände nicht getroffen. Insofern ist festzuhalten, dass die vom SRH festgestellten Verfahrensfehler nicht den Rückschluss zulassen, dass damit auch ein strafrechtlich relevantes Verhalten verbunden ist.

Als korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete werden – auf der Grundlage von Risikoanalysen – Tätigkeiten erfasst, bei denen durch entscheidungserhebliches Verhalten andere bedeutende Vorteile erhalten können und das mit mindestens einer der nachfolgend aufgeführten Tätigkeiten verbunden ist:

- Tätigkeiten mit häufigen Außenkontakten, insbesondere Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten,
- Bewirtschaften von Haushaltsmitteln in größerem Umfang, Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Subventionen, Fördermittel oder sonstigen Zuwendungen,
- Erteilen von Auflagen, Konzessionen, Genehmigungen, Erlaubnissen u. ä.,
- Festsetzen und Erheben von Gebühren,
- Bearbeiten von Vorgängen mit behördeninternen Informationen, die für andere nicht bestimmt sind.

Die vorstehende Definition zeigt, dass im Bereich der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Fördermitteln stets von einem besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiet an sich auszugehen ist. Dem ist durch die Beachtung von Korruptionspräventions- und Compliance-Regelungen zu begegnen. Im Freistaat Sachsen ist es Aufgabe jedes Ressort die Vorgaben der VwV Anti-Korruption umzusetzen. Die Innenrevision des SMS hat in den Jahren 2021 und 2022 eine Gefährdungs- und Risikoanalyse in der Abteilung 6 durchgeführt und eine - für Förderbereiche nicht untypische - mittlere Gefährdungslage festgestellt.

3. Übergangsmanagement (2022/ 2023)

a) Notwendigkeit der Vermeidung einer Förderlücke

Nach Vorlage des Entwurfes der Prüfungsmitteilung im Oktober 2022 hat das SMS intern als auch in Zusammenarbeit mit der SAB umfangreiche Sofortmaßnahmen ergriffen, um die aufgezeigten Defizite zu beseitigen und um den korruptionsgefährdeten Strukturen mit weiteren anerkannten Maßnahmen zu begegnen.

Das SMS und der SRH waren sich in ihren Gesprächen einig darüber, dass zur Aufhebung einer Vielzahl von Prüffeststellung eine grundlegende inhaltliche Novellierung und Neuausrichtung der RL Integrative Maßnahmen notwendig ist. Dies erfordert erheblichen zeitlichen Vorlauf und mündet in einer Kabinettsvorlage, wonach die entsprechende RL beschlossen wird. Erst nach der Veröffentlichung derselben im Sächsischen Amtsblatt tritt die RL in Kraft.

Gleichzeitig war das SMS angehalten, eine grundsätzlich fortdauernde Förderung über die RL Integrative Maßnahmen sicherzustellen. Aktuell befinden sich die Bundesrepublik und der Freistaat Sachsen im Speziellen, aufgrund seiner Grenzlage, in der Situation eines zweiten großen Aufkommens an Fluchtmigration. Ein abruptes Einstellen der Förderung („Förderlücke“) in 2023 hätte die zivilgesellschaftlichen Integrationsarbeit zum Erliegen gebracht. Die Kommunen hätten neben den Finanzierungs- und Unterbringungsproblemen zusätzlich die Herausforderung, die Rahmenbedingungen für ein „soziales Ankommen“ vor Ort selbst zu organisieren und finanzieren zu müssen.

Das SMS hat sich daher entschlossen, zunächst die aufgezeigten Problemstellen im laufenden Vollzug des Fördergeschäftes zu bereinigen bzw. zu verbessern und parallel dazu den Novellierungsprozess voranzutreiben.

b) Verfahrensseitige Anpassungen im Vollzug der RL Integrative Maßnahmen

Relevante Kernforderung des SRH war, das gesamte Bewilligungs- und Entscheidungsverfahren neu zu regeln, um so den Grundsätzen von Transparenz und Gleichbehandlung der Antragsteller Genüge zu tun. Konkret hatte der SRH u.a. gefordert, das Antrags- und Bewilligungsverfahren – vor allem die Projektauswahl – ab der nächstmöglichen Antragsfrist zu ändern.

Um den Richtlinienvollzug weiter zu ermöglichen, wurden im Rahmen der Antragsfristen 31. Januar 2023 sowie 31. Juli 2023 folgende Anpassungen umgesetzt:

Ab Antragsfrist 31. Januar 2023:

- Im Sinne der Transparenz wurde für die Antragstellenden ein speziell auf den Antragsstichtag 31. Januar 2023 abgestimmtes Infoblatt zur Antragstellung (u.a. Budgetbekanntgabe) sowie den Rahmenbedingungen auf der Internetseite der SAB und im Newsletter der Ministerin veröffentlicht.
- Die SAB entwickelte ein erweitertes Prüfkonzept zum Ausschluss von Doppelförderungen und Sicherstellung der Abgrenzung zu anderen Projekten. Auf einem neu erstellten Vordruck müssen von den Antragstellenden alle zur Bewilligung vorgesehenen Projekte dafür notwendige Informationen eingereicht werden. Darüber hinaus werden durch die SAB projektbezogene Einnahmen abgefragt.
- Anpassung der SMS-internen Fördervoten: Die Bewertung durch das SMS wurde durch Anpassung der internen Fördervoten nachvollziehbar. Das 4-Augen-Prinzip wird durch entsprechende Unterschriften dokumentiert und der Zeitpunkt der Förderentscheidung vermerkt. Anschließend wird das interne Fördervotum im pdf-Format abgespeichert. Das Erstellungsdatum der Datei ist technisch nachvollziehbar. Somit ist abschließend dokumentiert, durch wen und zu welchem konkreten Zeitpunkt welche Bewertung vorgenommen wurden. Zur Nachvollziehbarkeit der Prüfergebnisse sind auch die vergebenen Rankingpunkte inkl. deren Begründungen nachvollziehbar dokumentiert.
- Nach vollständiger Übermittlung der Bewertungen der Einzelanträge durch die SAB wird die gemeinsame abschließende Rankingliste im pdf-Format gespeichert. Somit ist durch die technische Nachvollziehbarkeit der Dateierstellung das Förderauswahlverfahren nachvollziehbar dokumentiert.

Ab der Antragsfrist 31. Juli 2023 zusätzlich

- Die Zuständigkeit für das gesamte Verwaltungsverfahren (einschließlich Auswahlentscheidung und Verwaltungsvollzug) ist vollständig auf die Bewilligungsstelle SAB übergegangen. Die SAB-Vereinbarung zum Vollzug von Teil 1 der RL Integrative Maßnahmen wurde mit Datum vom 21. Juni /04. Juli 2023 dahin-

gehend geändert, dass ab dem Stichtag 31. Juli 2023 allein die SAB als Bewilligungsstelle im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens die Förderentscheidung trifft.

- Darüber hinaus hat sich das SMS gegenüber der SAB vertraglich verpflichtet, die Kriterien zur Bewertung der Anträge im Hinblick auf die Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit so konkret zu fassen, dass eine Prüfung der Anträge im Rahmen der von der SAB vorzunehmenden fachlichen Subsumtion ermöglicht wird.
- Im Rahmen der Antragsfrist 31. Juli 2023 wurden zwei Hinweisblätter für die Antragsteller (u.a. Budgetbekanntgabe) sowie die Bewertungskriterien, welche im Auswahlverfahren zur Anwendung kommen, veröffentlicht.

Zudem wurden folgende Maßnahmen behördenintern im Datenprogramm VIS veranlasst:

- Für 2021 und 2022 wurden alle Projektakten in der elektronischen Vorgangsbearbeitung nachgepflegt und beinhalten nun alle entscheidungserheblichen Unterlagen (Antragsunterlagen, Fördervoten und Förderentscheidungen, Rankingliste). Alle verfahrensrelevanten Vorgänge (z.B. Budgetentscheidungen, Auswahlentscheidungen) wurden in Vermerkform seit 2021 dokumentiert und im VIS mitzeichnungstechnisch nachgehalten.
- Austauschgespräche mit Trägern werden lückenlos ebenfalls im VIS dokumentiert. Gegenstand der Beratungen waren keine konkreten Projektberatungen, sondern die Übermittlung allgemeiner Informationen zur Richtlinie. Auf die Zuständigkeit der SAB als Bewilligungsstelle wurde immer hingewiesen.

Das SMS informierte den SRH fortwährend über die umgesetzten Maßnahmen.

Für die Aufarbeitung der sechs Einzelfälle im Bericht hat die SAB ein neues Prüfkonzzept entwickelt. Im Rahmen der Fachaufsicht lässt sich das SMS regelmäßig über den Stand berichten. Planungsseitig sollen diese Prüffälle bis Dezember 2023 abgeschlossen sein. Nach der vertieften Prüfung der Einzelfälle wird entschieden werden, ob weitere Anzeigen bei der Staatsanwaltschaft erforderlich sind.

c) Verwaltungsseitige Anpassungen in Bezug auf korruptionsgefährdete Strukturen

Um den vorstehend dargestellten, grundsätzlich in der Staats- und Förderverwaltung vorhandenen, korruptionsgefährdeten Strukturen angemessen zu begegnen, wurden verschiedenste Maßnahmen als Sofortmaßnahmen und als langfristige Projekte/ Vorhaben im SMS durchgeführt bzw. intensiviert. Dazu gehör(t)en:

- die Sensibilisierung der Bediensteten,
- die Aus- und Fortbildung von Bediensteten, die korruptionsgefährdete Arbeitsplätze innehaben,
- die Personalrotation,
- eine allgemeine Vorgangskontrolle einschließlich der Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsicht,
- das strikte Einhalten des Mehr-Augen-Prinzips,
- die Zuordnung von Einzelmaßnahmen auf verschiedene Bearbeiter oder Organisationseinheiten,
- sowie eine durchgehende Trennung von Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstellen sowie
- die Neuordnung der Zuständigkeit der Abteilung 6 zum Geschäftsbereich der Staatssekretärin.

Mit Organisationsanweisung vom 8. August 2023 wurde die Zuständigkeit für die Umsetzung der beiden Förderrichtlinien Integrative Maßnahmen und Weltoffenes Sachsen direkt auf Frau Staatssekretärin Neukirch übertragen.

Darüber hinaus wurden folgende behördeninterne Maßnahmen ergriffen, um alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des SMS zu sensibilisieren, welche sich schwerpunktmäßig mit dem Thema Förderung beschäftigen:

- Erarbeitung und Bekanntgabe einer Handreichung zur politischen Neutralitätspflicht,
- Fortschreibung des Leitfadens zur Erstellung von Förderrichtlinien, um die Einhaltung der maßgeblichen Vorschriften für Förderrichtlinien sowie einen einheitlichen Verfahrensablauf bei der Erstellung bzw. Novellierung derselben sicherzustellen,
- Anleitung der Förderreferate im SMS durch die 2020 neu geschaffene AG Förderung,

- fortlaufende Prüfung der Gefährdungsbeurteilungen durch die Innenrevision,
- Folgeverfügungen bzgl. der Besorgnis der Befangenheit handelnder Personen,
- Durchführung von Schulungen (bzgl. Verwaltungsrecht, Förderrecht, Vergaberecht),
- Erhöhung der Transparenz gegenüber den Antragstellern mittels Hinweisblättern im Internet,
- Erlass von Auslegungshinweise für die SAB.

Der Personalkörper der Abteilung 6 wurde insgesamt neu aufgestellt:

Seit Juni 2023 wird die Abteilung vom langjährigen ehemaligen Beauftragten für den Haushalt des SMS geleitet. Im Auswahlverfahren für die Besetzung der Abteilungsleitung hat seine herausragende haushalts- und förderrechtliche Expertise eine entscheidende Rolle gespielt. Die seit 01/2021 mit der Referatsleitung des Förderreferates beauftragte Volljuristin verfügt über umfängliche haushalts- und förderrechtliche Kenntnisse aus jahrelanger einschlägiger Berufserfahrung im Haushaltsreferat des SMS, die sie in einer vierzehnmonatigen Außenverwendung im SMF noch erweitern und vertiefen konnte.

Im Förderreferat der Abteilung 6 sind inzwischen neben Mitarbeitenden mit einschlägiger verwaltungsrechtlicher Ausbildung/Studium auch Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger ohne spezifischen verwaltungsrechtlichen Studien-/Ausbildungshintergrund tätig. Die Quereinsteiger wurden und werden inzwischen in jeweils 30-tägigen intensiven verwaltungsrechtlichen Qualifizierungsmaßnahmen nachqualifiziert. Bis Ende Dezember 2023 werden alle derzeit noch laufenden Qualifizierungsmaßnahmen abgeschlossen sein.

d) Zwischenergebnis

Mit dieser Vielzahl von Maßnahmen wurden im Rahmen eines Übergangsmanagements im SMS bis zur Novellierung der RL Integrative Maßnahmen, viele Folgerungen des SRH sofort umgesetzt und rechtmäßiges Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit dem Fördervollzug RL Integrative Maßnahmen sicherzustellen. Gleichzeitig wirken diese Maßnahmen selbstverständlich auch auf alle anderen Bereiche des SMS.

Das SMS hat zudem einen externen Dritten mit der Prüfung der möglicherweise korruptionsgefährdeten Strukturen und der ergriffenen Maßnahmen im SMS beauftragt. Im Ergebnis dessen hat ein unabhängiger, außenstehender Dritter² bestätigt, dass zwar im SMS bei Arbeitsgebieten, die mit der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in größerem Umfang (insbesondere Vergaben, Förderungen, Aufträgen, Subventionen) befasst sind, stets dem Grunde nach und der Sache immanent (ebenso wie in anderen Ressorts) korruptionsgefährdete Tätigkeiten vorliegen, diesem Umstand aber mit den ergriffenen Maßnahmen zur präventiven Korruptionsbekämpfung im SMS ausreichend Rechnung getragen werde.

4. Novellierung der RL Integrative Maßnahmen (ab 2024)

Das SMS hat neben einem umfangreichen Übergangsmanagement den Novellierungsprozess der gegenständlichen RL Integrative Maßnahmen weiter vorangetrieben.

a) Kabinettsverfahren

Der SRH hat im Rahmen seiner Prüfung schwerwiegende Mängel in Bezug auf das Fehlen einer konkreten Bedarfs- und Situationsanalyse, einer fachlichen Konzeption und konkreter Ziele, auf das ungeeignete und intransparente Auswahlverfahren, auf die erhebliche Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, die Einschränkung des Rechtsschutzes und der Nichtbeachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit festgestellt. Um eine frühzeitige Einbeziehung des SRH zu ermöglichen, wurden auf Arbeitsebene Gespräche zum jeweiligen Stand der Richtliniennovellierung geführt. Aus Sicht des SMS war dies zweckdienlich, um den Erwartungsstand des SRH zu verifizieren und in den Prozess einzuspeisen.

Das SMS verfolgte für die Novellierung grundsätzlich folgende Ziele:

- Konkretisierung der Fördergegenstände in nunmehr sechs Fördersäulen zur Erhöhung der Qualität, Wirkungskraft und Kohärenz der Maßnahmen sowie der Transparenz,
- Einführung von Teilwirkungszielen und Indikatoren für einzelne Fördersäulen als Grundlage für das Monitorings- und Berichtswesen,

² Gutachten von KPMG zur Fragestellung, ob nach den Feststellungen des SRH korruptionsgefährdete Strukturen vorlagen und inwieweit diesen nunmehr mit den eingeleiteten Maßnahmen entgegengetreten wurde.

- Benennung von klaren Mechanismen der Abgrenzung zu anderen Förderungen im Freistaat,
- Wiedereinführung der Anteilfinanzierung als Hauptfinanzierungsart,
- Beibehaltung der Festbetragsfinanzierung für Sprachkurse und Erstorientierungskurse sowie allgemeine Begrenzung der Fördersummen zur optimalen Aussteuerung der Förderrichtlinie,
- Vereinfachung und Verschlinkung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens z.B. durch die Einführung von Pauschalen,
- Ermöglichung der Setzung von Förderschwerpunkten im Vorfeld der Antragsstellung.

Im Wege der vertrauensvollen Zusammenarbeit wurden dem SRH die jeweiligen Arbeitsstände zur RL Integrative Maßnahmen übermittelt. Im Sonderbericht wird auf den Stand der RL Integrative Maßnahmen vom 14. September 2023 Bezug genommen. Zwischenzeitlich wurden weitere Anpassungen am Richtlinienentwurf vorgenommen. Die aktuelle Fassung der RL Integrative Maßnahmen (17. Oktober 2023) verzichtet u. a. auf die ursprüngliche Fördersäule A (Fach- und Kompetenzstellen).

Die Streichung der institutionellen Förderung zweier Träger (Fördersäule B) war bereits im Entwurf (Stand 14. September 2023) erkennbar. Das SMS hat sich, auch aufgrund der Erkenntnis aus diesem Prüfbericht, entschlossen, von einer Ausdehnung der institutionellen Förderung bei den zunächst vorgesehenen Trägern abzusehen. Für die kommende HH-Aufstellung ist eine solche somit nicht relevant.

Das neue RL-Design (Stand: 17.10.2023) sieht wie folgt aus:

Säulen	Fördergegenstände	Beteiligte	Max. Förderung	Zielgruppe der Förderung
Säule A	Psychosoziale Zentren	SAB	Förderung nach HH-Bestimmung	Vereine, Verbände und gemeinnützige Gesellschaften
Säule B	Integration und Teilhabe, gesellschaftlicher Zusammenhalt, migrationsgesellschaftliche Öffnung	SAB	140 T€ bis 500 T€	Vereine, Verbände und gemeinnützige Gesellschaften
Säule C	Integration, Aufbau von Kontakten, interkultureller und interreligiöser Dialog	SAB	25 T€	Vereine, Verbände, gGmbH, wiss. Einrichtungen, anerkannte Religionsgemeinschaften
Säule D	Patenschaft-Mentoringprojekte	SAB	120 T€	Vereine, Verbände und gemeinnützige Gesellschaften, anerkannte Religionsgemeinschaften
Säule E	Erstorientierung, Sprachkurse, Sprach-Lern-Räume	SAB	120 T€ / Pauschale	Vereine, Verbände und gemeinnützige Gesellschaften, Sprachkursträger
Säule F	Umsetzung von Bund und EU-Maßnahmen, Maßnahmen von besonderem integrationspolitischen Interesse	SAB/SMS	keine / 500 T€	Alle Träger der Säulen B bis E

Trotz regelmäßiger Rückkopplung mit dem SRH hält dieser an der Kritik zur Struktur der RL Integrative Maßnahmen fest. Weitere Konkretisierungen in der Fassung der RL Integrative Maßnahme (Stand 17. Oktober 2023) sind folgende:

Im Rahmen der Novellierung ist eine klare Zuordnung der Maßnahmen zur kulturellen, sozialen und identifikatorischen Integration herausgebildet worden. Aus dem ursprünglichen Teil 1 der RL Integrative Maßnahmen sind vier Fördersäulen entwickelt worden. Im Rahmen der Fördersäule A werden nur die Psychosozialen Zentren gefördert. So wurden die Strukturprojekte (Fördersäule A) von den Umsetzungsprojekten der Fördersäulen B bis F im Bereich der kulturellen, sozialen und identifikatorischen Integration getrennt. Neben den integrationsfördernden Projekten, die sich unterschiedlichen Förderschwerpunkten und -zielsetzungen widmen, entstand ein Förderinstrument der Patenschafts- und Mentoringprojekte. Darüber hinaus wurden Projekte, welche zur Verbesserung kultureller Integration führen, an die neuen Rahmenbedingungen des Bundes angepasst und um das neue Element der Sprach-Lern-Räume ergänzt. Durch die Einführung des neuen Elementes steigt die kommunikative Fähigkeit der Menschen mit Einwanderungsgeschichte und der praktische Umgang mit der Sprache in Alltagssituationen wird geübt.

Die Konkretisierung aller Maßnahmen erfolgt über die dahinterliegenden Wirkungsziele der Projekte. Eine weitere Konkretisierung der Fördermöglichkeiten im Bereich der sozialen und identifikatorischen Integration wird über die Negativabgrenzung gemäß der RL Integrative Maßnahmen Teil 1 Ziffer III Nr. 6 erreicht.

Das SMS hat damit eine inhaltliche Schärfung und Konkretisierung der Fördersäulen erreicht, die gleichzeitig über Wirkungsziele im Förderkonzept abgebildet sind. Damit wurden weitere Kernforderungen des SRH erfüllt.

Am 16. Oktober 2023 hat das SMF sein Einvernehmen mit Maßgaben erteilt. Infolgedessen wurden die Maßgaben von Seiten des SMS geprüft und in den Entwurf vom 17. Oktober 2023 eingearbeitet. Am 18. Oktober 2023 wurde diese Fassung dem SRH übermittelt.

Das Förderkonzept wurde nochmals überarbeitet. Insbesondere wurden die weitreichenden Hinweise des SMF berücksichtigt. Der Stand 20. Oktober 2023 wurde dem SRH am 23. Oktober 2023 übermittelt.

Das SMS strebt die Kabinettsbefassung im November 2023 an. Mittels eines Sondertages soll die Förderung in der Fördersäule B übergangsweise umgesetzt werden. Nur dieses Vorgehen ermöglicht eine Förderung nach der dann novellierten RL in 2024.

Die Novellierung der RL Integrative Maßnahmen ist ein Meilenstein in der Neujustierung der inhaltlichen Ausrichtung der Förderrichtlinie. Gerade die Einführung der Fördersäulen Sprach-Lern-Räume sowie Patenschafts- und Mentoringprojekte kann neue Impulse in der Integrationsarbeit in Sachsen setzen. Um eine weitere inhaltliche Schärfung und Konkretisierung der Fördergegenstände zu prüfen, wird das SMS bereits im nächsten Jahr die RL Integrative Maßnahmen weiterentwickeln.

Das SMS ist dabei allerdings nicht völlig unabhängig: Genauso wie Förderrichtlinien im Einvernehmen mit dem SMF gestaltet und vom Kabinett beschlossen werden, müssen auch bei der Neugestaltung Kabinettsbeschlüsse berücksichtigt werden. Ein we-

sentlicher Kabinettsbeschluss ist jener vom 4. Juli 2023 zur Neuausrichtung der Förderverfahren im Freistaat Sachsen. Derzeit läuft - unter Federführung des SMF - die Erstellung eines ressortübergreifenden „Leitbildes Sachsen 2030“ für die Entwicklung des Landes, an dem sich Fachförderstrategien ausrichten sollen. Bis zum 30. Juni 2024 soll die IMAG „Förderstrategie“ außerdem „Grundsätze zur Ausgestaltung der Förderung“ erarbeiten, die den Rahmen für die ressortspezifischen Fachförderstrategien einerseits und die operative Ausgestaltung der Förderkonzepte und Förderrichtlinien andererseits bereitstellen.

Eine grundlegende Neugestaltung der Förderkonzeption wird dann im Rahmen der Fachförderstrategie erfolgen. Hier sind mit den Beteiligten auch Perspektiven wie z.B. die Überführung von Teilen der Förderung in die Sächsische Kommunalpauschalenverordnung zu diskutieren. Zu diskutieren ist auch, wie detailliert dabei die Förderziele und -kriterien aufgestellt werden können. Der SRH wünscht einerseits eine große Detailtiefe, andererseits orientiert der Kabinettsbeschluss zur Neuausrichtung der Förderverfahren auf die Konsolidierung von Themenbereichen, stärkere Pauschalierung und stärkere Nutzung der institutionellen Förderung mit weniger Regulierungsgrad. Hier wird die gemeinsame Arbeit der Staatsregierung an Leitbild und Förderstrategie den Rahmen setzen.

Für eine etwaige notwendige Evaluierung sind Mittel für 2024 in 08 10/547 55 bereits veranschlagt.

b) Fördervollzug durch die SAB

Das SMS befindet sich zudem im Gespräch mit der SAB um einerseits die laufenden Prüfverfahren abzuschließen und gleichzeitig die Implementierung der neuen RL Integrative Maßnahmen vorzubereiten. Zudem hat sich die SAB in ihrer Funktion als Bewilligungsstelle in den inhaltlichen Diskurs der Neuaufstellung der RL Integrative Maßnahmen umfassend eingebracht. Grundsätzlich ist vorgesehen, die RL Integrative Maßnahmen in die digitale Antragswelt zu überführen.

Die zugrundeliegende Verwaltungsvereinbarung ist (einschließlich Vergütungsvereinbarung) nochmals anzupassen. Bereits erfolgt ist, dass der alleinige Vollzug (auch im Rahmen des o.g. „Übergangsmagements“) auf die SAB übertragen wurde.

c) Exkurs aktueller Förderfall

Unter Punkt 12.3 ergänzt der SRH im Sonderbericht einen Sachverhalt, welcher in der vorhergehenden Prüfungsmitteilung noch nicht enthalten war. Der SRH möchte dabei unter Heranziehung eines Projektantrages des Antragsstichtages 31. Juli 2022 aufzeigen, dass die festgestellten Mängel auch bis ins Jahr 2022 weiterbestanden.

Das SMS hatte jedoch zum Zeitpunkt der Prüfung des Antrages noch keine Kenntnis über Ergebnisse des Prüfverfahrens. Diese hat das SMS erstmalig mit dem Entwurf der Prüfungsmitteilung im Oktober 2022 erhalten. Daher behandelte das SMS den Projektantrag - wie vom SRH beschrieben - entsprechend dem damaligen Vollzug der Richtlinie. Die oben beschriebenen Regelungen im Rahmen des Übergangsmanagements konnten im Bewertungsverfahren des ausgewählten Projektantrages noch nicht greifen. Daher wurde dieser Förderfall, auf der Basis der alten Regularien, als sog. Fortsetzungsprojekt nicht mehr gefördert, da nach alter Vollzugspraxis nur weiterentwickelte Projekte eine fortgesetzte Förderung erhielten. Mit der neuen RL Integrative Maßnahmen werden zukünftig auch Fortsetzungsprojekte ermöglicht und damit die Sichtweise des SRH beachtet.

5. Zusammenfassung

Das SMS ist im laufenden Jahr in einem stetigen und konstruktiven Kontakt mit dem SRH hinsichtlich der Novellierung der RL Integrative Maßnahmen. Förderziele, Förderzwecke, Fördergegenstände, Vorhabenkategorien und Förderkonzept wurden konkretisiert, differenziert, mit geeigneten Prüfmaßstäben versehen und in einem gestrafften Verwaltungsverfahren abgebildet. Damit wird, sobald das Kabinett die Richtlinie beschlossen hat, eine Vielzahl der Folgerungen des SRH erfüllt sein.

Weitere Folgerungen des SRH wurden bereits im Rahmen des „Übergangsmanagements“ erfüllt und umgesetzt (s.o.).

Soweit Folgerungen den eigentlichen Vollzug (Antragsprüfung, Bewertung, Bewilligung, VN, Dokumentation, ...) betreffen, wird das SMS insoweit in den Zuständigkeitsbereich der SAB nicht eingreifen. Die klare Trennung zwischen ministeriellen Aufgaben und Vollzugsaufgaben der Bewilligungsbehörde (=SAB) wurde bereits mit der 6. ÄndV von 2023 getroffen.

Auf die bereits gestellte Strafanzeige gegen einen Träger verweist der Sonderbericht (vgl. S. 28). Inwieweit weitere strafrechtliche Konsequenzen zu treffen sind, bleibt dem Ergebnis der vertieften Prüfung der SAB vorbehalten.

Soweit der SRH im Sonderbericht einen weiteren Fall unter 12.3. darstellt und auch dort auf die bis ins Jahr 2022 wirkenden Mängel im Förderverfahren hinweist, kann dies dahinstehen. Die Ablehnung dieses Projektes im September/ Oktober 2022 erfolgte noch nach alten Kriterien und war von den eingeleiteten Maßnahmen daher nicht umfasst.

In der geplanten Novellierung gibt das SMS für die Förderung konkrete Kriterien zur Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit vor, während das Prüfungs- und Entscheidungsrecht vollständig bei der SAB liegt. Dadurch wird den Vorgaben in der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention sowie in der Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur präventiven und repressiven Korruptionsbekämpfung, Aufgaben auf verschiedene Bearbeiter oder Organisationseinheiten zu verteilen, Rechnung getragen³.

Die Kernforderung des SRH, das Bewilligungs- und Entscheidungsverfahren neu zu gestalten und vollständig auf die SAB zu übertragen, ist damit erfüllt⁴.

Im Übrigen wurden im Hinblick auf die verantwortlich Handelnden auch personelle Konsequenzen gezogen.

³ Zu diesem Ergebnis kommt auch das oben zitierte Gutachten KPMG

⁴ Siehe vorstehende Fußnote



Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof
Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig
Telefon: +49 341 3525-1022
Telefax: +49 341 3525-1999
E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de
www.rechnungshof.sachsen.de

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

16. November 2023

Verteilerhinweis:

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright:

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.