

Die ausgezahlten Finanzhilfen wurden weder im Vorfeld noch im Nachgang auf Notwendigkeit und Angemessenheit geprüft. Eine einheitliche Definition des Liquiditätsengpasses fehlte. Die Berechnungsgrundlage des Auszahlungsbetrages wurde zusätzlich nicht sachgerecht ermittelt.

Der für Übernachtungsstätten gezahlte Pauschalbetrag wurde nicht sachgerecht und nicht plausibel ermittelt. Finanzhilfen wurden auch an nicht in der Existenz bedrohte Träger gezahlt.

Die Richtlinie des SMS stellte nicht ausschließlich auf Härtefälle und eine existenzielle Notlage ab, sondern auch auf den Erhalt des bestehenden Geldvermögens.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Gegenstand der Prüfung waren Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen zur Bewältigung von existenzbedrohenden, finanziellen Notlagen bei sozialen Trägern und ihren Einrichtungen infolge der Krisensituation im Rahmen der Covid-19-Pandemie.
- ² Die Gewährung der Billigkeitsleistungen erfolgte auf der Grundlage der Richtlinie Corona-Soforthilfe soziale Organisationen (RL CSO)¹, gültig vom 23.03. bis zum 31.12.2020.
- ³ Der SRH erkennt ausdrücklich an, dass das SMS mit der RL CSO umgehend Maßnahmen ergriffen hat, um pandemiebedingte Negativfolgen für soziale Organisationen abzumildern. Die Prüfung bezieht ein, dass das SMS unter erheblichem Handlungsdruck stand und sich Sachverhalte in der Ex-post-Betrachtung erst vollständig darstellen. Gleichwohl kann erwartet werden, dass auch unter Zeit- und Handlungsdruck die wesentlichen rechtlichen Grundlagen beachtet werden. Dies erfolgte ohne ersichtlichen Grund nicht.

2 Prüfungsergebnisse

- ⁴ Bei der Erstellung der Richtlinie als auch während des Verwaltungsvollzuges sind grobe Verstöße gegen das Haushalts-, Zuwendungs- und Verwaltungsrecht festzustellen, die nicht mit dem coronabedingten Zeit- und Handlungsdruck zu begründen sind, sondern durch mangelnde Rechtsanwendung und Fachaufsicht. Der SRH hat im Rahmen der Richtlinienanhörung auf mögliche vorhersehbare Vollzugsschwierigkeiten sowie Rechtsmängel hingewiesen. Hierauf hat das SMS jedoch nicht reagiert.

2.1 Auswahl des falschen Rechtsinstituts

- ⁵ Die Corona-Finanzhilfen für die sozialen Organisationen wurden als Billigkeitsleistung nach § 53 SÄHO und nicht als Zuwendung i. S. d. §§ 23, 44 SÄHO ausgereicht. Das SMS hat nicht berücksichtigt, dass das Institut der Billigkeitsleistung gegenüber dem der Zuwendung subsidiär ist. Eine Anwendung des Zuwendungsrechts in Bezug auf den vorliegenden Fördergegenstand war aus Sicht des SRH auch inhaltlich geboten. Bei den Hilfen zur Bewältigung der Folgen des Corona-Virus handelt es sich nämlich um Leistungen, die zum Ziel hatten, die antragsberechtigten sozialen Organisationen vor einem dauerhaften, finanziellen Schaden zu bewahren, der durch die Corona-Krise und die damit verbundenen Schließungen aufgrund der Regelungen der Corona-Schutzverordnungen drohte. Damit war ein erhebliches staatliches Interesse i. S. d. § 23 SÄHO gegeben.
- ⁶ Indem sich das SMS jedoch für das Finanzierungsinstrument der Billigkeitsleistung entschieden hat, werden Nachweisprüfungen der Verwendung der gezahlten Finanzhilfen und etwaig erforderliche Rückforderungen rechtlich erschwert.

2.2 Unbestimmte Regelungen der RL CSO und unzureichende Prüfung der Antragsvoraussetzungen

- ⁷ Die wesentlichen Tatbestandsmerkmale der RL CSO wie die sog. „fortlaufenden Einnahmen“ und der Liquiditätsengpass sind nicht hinreichend eindeutig und sachgerecht definiert worden. Außerdem wurde in Bezug auf die Darlegung des Liquiditätsengpasses allein auf die Eigenerklärung der Antragsteller abgestellt, die ausschließlich auf der Angabe des konkreten Betrages in Form einer einzigen Zahl beruhte. Eine Herleitung und Darlegung des

¹ SächsABl. Nr. 23 vom 04.06.2020, S. 600 ff.

Liquiditätsengpasses anhand von Belegen war nicht gefordert, obwohl das SMS dies im parlamentarischen Genehmigungsverfahren zugesagt hatte.

- 8 Die Antragsteller haben ihren Liquiditätsengpass unterschiedlich berechnet, sodass auch die auszahlungsrelevante Bezugsgröße der Finanzhilfen je Antragsteller unterschiedlich war. Nach Aktenlage wurde der beantragte Liquiditätsbedarf in den meisten Fällen ohne sachliche Prüfung übernommen. Rücklagen, unregelmäßige Einnahmen und mögliche pandemiebedingte Reduzierungen der Ausgaben wurden nicht berücksichtigt. Leistungs- und vermögensstarke Antragsteller, die z. B. über Rücklagen in Millionenhöhe verfügen, erhielten dadurch ohne Vorliegen einer Existenzbedrohung umfangreiche, nicht notwendige Finanzhilfen.

2.3 Unbestimmte Antragsformulare und unsachgemäße Bemessungsgrundlagen

- 9 Für Übernachtungsstätten wurde ein Pauschalbetrag i. H. v. 500 € pro Bett gezahlt. Dieser Betrag wurde ohne plausible Berechnung angesetzt. Das SMS nahm als Bezugsgröße nicht den potenziellen Einnahmeausfall bzw. Liquiditätsengpass, sondern das vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellte Mittelvolumen sowie die Gesamtbettenzahl der potenziellen Einrichtungen.
- 10 In dem Antragsformular für Übernachtungsstätten musste weiterhin lediglich die Anzahl der Betten angegeben werden und nicht eine anhand der Vorjahre ermittelte, durchschnittliche Bettenauslastung unter Berücksichtigung der saisonalen Auslastung. Damit wurde die potenzielle Ertragslage nicht beachtet.

2.4 Keine Vereinbarung mit der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank in Bezug auf den Vollzug der RL CSO

- 11 Ursprünglich sollte eine ressortübergreifende Rahmenvereinbarung zwischen dem SMWA und der SAB geschlossen werden, die die Förderbank mit der Durchführung aller coronabedingten Förderungen des Freistaates Sachsen beauftragt. Gemäß § 2 Abs. 3 FörderbankG setzt die Wahrnehmung der Förderaufgaben durch die SAB einen schriftlichen Auftrag des fachlich zuständigen Staatsministeriums voraus, in dem die staatlichen Fördermaßnahmen konkret zu beschreiben sind. Eine solche Vereinbarung wurde – über 1 Jahr nach Inkrafttreten der Förderung – immer noch nicht abgeschlossen.

2.5 Keine Verwendungsnachweisprüfung absehbar

- 12 Das SMS hat die SAB als Bewilligungsstelle mit dem Vollzug der RL CSO betraut, ohne jedoch die Förderbank mit einer auch gegenüber dem HFA zugesagten Verwendungsnachweisprüfung zu beauftragen. Durch den bereits eingetretenen zeitlichen Verzug einer Verwendungsnachweisprüfung mindert das SMS eine rechtssichere Durchsetzung etwaiger Rückforderungen zu Unrecht ausgereicher Mittel.

3 Folgerungen

- 13 Das Instrument der Billigkeitsleistung als subsidiäre Finanzhilfe ist nachrangig zu anderen Unterstützungsinstrumenten des Staates. Billigkeitsleistungen sind nur dann anzuwenden, wenn die Voraussetzungen der Gewährung von Zuwendungen i. S. d. §§ 23, 44 SäHO nicht vorliegen. Daher sind bei einer Änderung bzw. Neufassung der RL CSO oder in einer gleich gelagerten, künftigen Situation entsprechende Förderungen durch das SMS zur Kompensation finanzieller Notlagen als Zuwendungen auszugestalten.
- 14 Künftig hat das SMS Förderrichtlinien zur Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SäHO) unter Verwendung bestimmter, definierter Tatbestandsmerkmale zu erlassen. Das SMS hat ein ordnungsgemäßes verwaltungsrechtliches Antrags- und Vollzugsverfahren bis hin zur Prüfung etwa erforderlicher Rückforderungen sicherzustellen und hierbei eine Diversität der Mittelempfänger bspw. in Bezug auf vorhandene, finanzielle Rücklagen angemessen zu berücksichtigen.
- 15 Das bloße Abstellen auf Eigenerklärungen der Antragsteller zum Nachweis eines Liquiditätsengpasses ist künftig zu unterlassen. Die Höhe der Förderungen ist auf eine zuvor berechnete, nachvollziehbare und belastbare Grundlage zu stellen und unter Berücksichtigung ersparter Aufwendungen exakt und nachprüfbar zu ermitteln. Wenn ausnahmsweise auf Eigenerklärungen im Antragsverfahren abgestellt wird, muss das Informationsdefizit durch zeitnahe Nachweis- und Kontrollverfahren sowie wirksame Rückforderungsregeln im weiteren Förderverfahren geschlossen werden.

- 16 Die Antragsformulare sind im Rahmen künftiger Fördermaßnahmen eindeutig zu gestalten und haben die für die Berechnung der Fördermittelhöhe erforderlichen Angaben zu enthalten. Pauschale Bemessungsgrundlagen sind nicht allein anhand des vorhandenen Fördermittelvolumens zu bemessen, sondern an dem mit der jeweiligen Förderrichtlinie beabsichtigten Zweck auszurichten.
- 17 Das SMS hat unverzüglich eine schriftliche Vereinbarung mit der SAB zur Durchführung der RL CSO, die den Anforderungen des § 2 Abs. 3 FörderbankG genügt, nachzuholen.
- 18 Die im parlamentarischen Genehmigungsverfahren durch das SMS in Aussicht gestellte Verwendungsnachweisprüfung und die in der RL CSO vorgesehene stichprobenartige Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Soforthilfe sind unverzüglich durchzuführen. Das SMS sollte die Grundlagen für ggf. erforderliche Rückforderungen überhöht gezahlter Finanzmittel schaffen. Dazu muss das SMS auch unverzüglich eine entsprechende Vereinbarung mit der SAB in die Wege leiten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 19 Der SRH kritisiere die Auswahl des – seiner Auffassung nach falschen – Rechtsinstituts für die Gewährung von Corona-Soforthilfen. Das SMS habe seine (abweichende) Rechtsauffassung hierzu bereits mehrfach dargelegt. Hierauf dürfe verwiesen werden. Es habe sich bewusst für die Ausreichung einer Billigkeitsleistung und nicht zur Anwendung von Zuwendungsrecht entschieden und insoweit auch eine eingehende Abwägung vorgenommen.
- 20 Insbesondere halte das SMS das Instrument der Billigkeitsleistung für sachgerecht. Es gehe um Härtefälle, in denen das Ausbleiben dieser Soforthilfe zu einer Existenzgefährdung führe.
- 21 Über die RL CSO seien existenzwahrende Liquiditätshilfen gewährt worden. Diese stellten auf die vielfältige und teilweise sehr kleinteilige Struktur sozialer Organisationen und Einrichtungen an sich ab. Deshalb sei nicht das Interesse, sondern die Fürsorgepflicht des Staates berührt. Billigkeitsleistungen reichten bei kongruenter Zielstellung der Soforthilfeprogramme auch der Bund und einige andere Bundesländer aus.
- 22 Das SMS tritt der Auffassung des SRH entschieden entgegen, dass es bislang seine Förderrichtlinien ohne Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SÄHO) erlassen habe und keine ordnungsgemäßen verwaltungsrechtlichen Antrags- und Vollzugsverfahren sicherstelle. Der SRH gehe mit dieser Folgerung über den Prüfungsgegenstand hinaus.
- 23 Es habe dem politischen Willen (siehe Eckpunktepapier Kabinett) entsprochen, für die betroffene Infrastruktur eine schnelle und verwaltungsarme Unterstützungsleistung aufzulegen. Um eine große Zahl existenzgefährdeter Antragsteller in kurzer Zeit an den Soforthilfen partizipieren zu lassen, sei ein Antragsverfahren erforderlich gewesen, bei dem der Prüfaufwand auf ein Minimum reduziert und Nachweis- und Kontrollpflichten der Antragsteller in die Phase des Nachweises der zweckentsprechenden Verwendung verlagert worden seien.
- 24 Das SMS werde die Folgerung des SRH zum Abstellen auf Eigenerklärungen bei den noch ausstehenden Nachweis- und Kontrollverfahren sowie bei einer möglichen Änderung oder Neufassung der RL CSO berücksichtigen.
- 25 Der SRH gehe auch mit dieser Folgerung über den Prüfungsgegenstand hinaus.
- 26 Das SMS werde die Folgerung des SRH bei einer möglichen Änderung oder Neufassung der RL CSO berücksichtigen.
- 27 Der finale Vereinbarungsentwurf für die Durchführung der RL CSO befinde sich derzeit in der Gremienbefassung bei der SAB. Das SMS gehe von einem zeitnahen Abschluss der Vereinbarung aus.
- 28 Der Abschluss der Vereinbarung mit der SAB sei in die Wege geleitet worden. Der Vereinbarungsentwurf sehe die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung mittels Stichprobenverfahren in Anlehnung an die Regelungen des § 44 Abs. 2 SÄHO vor und ermächtige die SAB im Bedarfsfall zur Rückforderung der Billigkeitsleistungen.

5 Schlussbemerkung

- ²⁹ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass für die RL CSO die Anwendung des Zuwendungsrechts geboten war. Der Argumentation des SMS, dass eine Billigkeitsleistung sachgerecht wäre und es um Härtefälle gehe, kann auch deshalb nicht gefolgt werden, da das Vorliegen eines Härtefalls bzw. einer Existenzgefährdung nicht geprüft, sondern lediglich angenommen wurde.
- ³⁰ Unabhängig von dem anzuwendenden Rechtsinstitut sind alle staatlichen Leistungen vor Auszahlung der Höhe und dem Grunde nach zu prüfen. Jedoch hat im vorliegenden Fall auch keine minimale Prüfung stattgefunden. Im Vergleich zu den in anderen Ressorts geprüften Corona-Hilfsprogrammen zeigte sich, dass eine Prüfung auch unter Zeitdruck möglich war bzw. gewesen wäre.
- ³¹ Der SRH hält die angekündigte Verwendungsnachweisprüfung im Rahmen von Stichproben für nicht ausreichend, da bereits im Antragsverfahren keine Prüfungen stattgefunden haben.
- ³² Es bleibt für den SRH nicht nachvollziehbar, warum und an welcher Stelle der SRH über den Prüfungsgegenstand hinausgegangen sein sollte. Der SRH hat die Prüfung im Rahmen seiner Aufgaben als unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Kontrollinstitution durchgeführt.