

Querschnittsprüfung der Fördersätze im Geschäftsbereich des SMUL

Hohe Fördersätze bedürfen rechtlich einer erhöhten und detaillierten Begründungs- und Darlegungspflicht und sind an strenge Kriterien zu knüpfen, da sie Ausnahmetatbestände darstellen sollen. Sie stehen grundsätzlich im Konflikt mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dem Subsidiaritätsprinzip und können erhebliche Fehlanreize bei der Mittelverwendung und dem Mittelabfluss setzen.

Dem SMUL ist die Relevanz der Höhe der Fördersätze als zu begründende Steuerungsgröße bewusst. Jedoch waren die Begründungen für sehr hohe Fördersätze und Vollfinanzierungen nicht immer ausreichend gewesen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat eine Querschnittsprüfung der in den Förderrichtlinien im Geschäftsbereich des SMUL, zwischenzeitlich SMEKUL, vorgesehenen Fördersätze für den Prüfungszeitraum 2007 bis 2020 vorgenommen. Eine Einzelfallprüfung anhand von konkreten Bewilligungen fand nicht statt.
- 2 Schwerpunkt der Prüfung waren die 18 Förderrichtlinien im Geschäftsbereich des SMUL/SMEKUL, in denen Fördersätze von mindestens 90 % möglich waren (im Folgenden: intensive Fördersätze). Darüber hinaus wurden vor dem Hintergrund der Zielstellung einer Querschnittsprüfung auch 3 Förderrichtlinien mit Fördersätzen unter 90 % in die Prüfung einbezogen. In nachfolgender Übersicht sind die betrachteten Förderrichtlinien in den zum Prüfungszeitpunkt geltenden Fassungen zusammengestellt.

Übersicht: Förderrichtlinien des SMUL/SMEKUL

Möglicher Fördersatz lt. Richtlinie (in %)	Förderrichtlinie <sup>1</sup>	Kofinanzierung EU	Kofinanzierung Bund
90-100	FRL Absatzförderung 2019 (FRL AbsLE/2019)		
	FRL Aquakultur und Fischerei 2016 (RL AuF/2016)	EMFF	
	FRL Besondere Initiativen 2007 (RL BesIn/2007)		
	RL Zukunftsfähige Energieversorgung 2014 (RL Energie/2014)	EFRE	
	FRL Fischereiabgabe 2009 (FRL FA/2009)		
	FRL Gewässer/Hochwasserschutz 2018 (RL GH/2018)		
	FRL Hilfen Land- und Forstwirtschaft		
	RL Hochwasserschäden 2013		Fonds „Aufbauhilfe“
	FRL Inwertsetzung von belasteten Flächen 2015 (RL IWB/2015)	EFRE	
	FRL Krisen und Notstände 2015 (RL KuN/2015)		
	FRL Landwirtschaft, Innovation, Wissenstransfer 2014 (FRL LIW/2014)	ELER	
	Maßnahmekatalog Bienenzuchterzeugnisse <sup>2</sup>	EGFL	
	FRL Nachhaltig aus der Krise		
	FRL Natürliches Erbe 2014 (RL NE/2014)	ELER	GAK
	FRL Siedlungswasserwirtschaft 2016 (RL SWW/2016)		GAK
	FRL Tierzucht 2015 (RL TZ/2015)		GAK
	FRL Umsatzsteuerförderung 2017 (RL UStSchulpr/2017) <sup>3</sup>		
	FRL Wald und Forstwirtschaft 2014 (RL WuF/2014)	ELER	GAK
< 90	FRL Klimaschutz 2014 (RL Klima/2014)	EFRE	
	FRL Marktstrukturverbesserung 2015 (RL MSV/2015)		GAK
	RL Speicher 2017		

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>1</sup> Amtliche Abkürzungen, soweit vorhanden. Im Rahmen einer Langzeitbetrachtung wurden auch etwaige Vorgänger- oder Nachfolgerichtlinien analysiert.

<sup>2</sup> Maßnahmekatalog des Freistaates Sachsen zur Verbesserung der allgemeinen Erzeugungs- und Vermarktungsbedingungen für Bienenzuchterzeugnisse in den Imkereijahren 2019/2020 bis 2021/2022.

<sup>3</sup> Die RL UStSchulpr/2017 sowie deren Nachfolgeregelung in Teil 1 der FRL UStÖkoSchulpr/2021 stellen eine Annexförderung zum EU-Schulprogramm (Unionsbeihilfe nach Art. 23 der VO (EU) 1308/2013) dar. Das EU-Schulprogramm - finanziert aus dem EFRE - unterstützt die Abgabe von „Schulobst und -gemüse“ sowie von „Schulmilch“ an Kinder, die insbesondere eine Kindertageseinrichtung, eine Vorschule oder eine Grundschule besuchen (Nettowert ohne Umsatzsteuer). Die Annexförderung umfasst darüberhinausgehend die Umsatzsteuer; sie wird ausschließlich aus Landesmitteln finanziert.

## 2 Prüfungsergebnisse

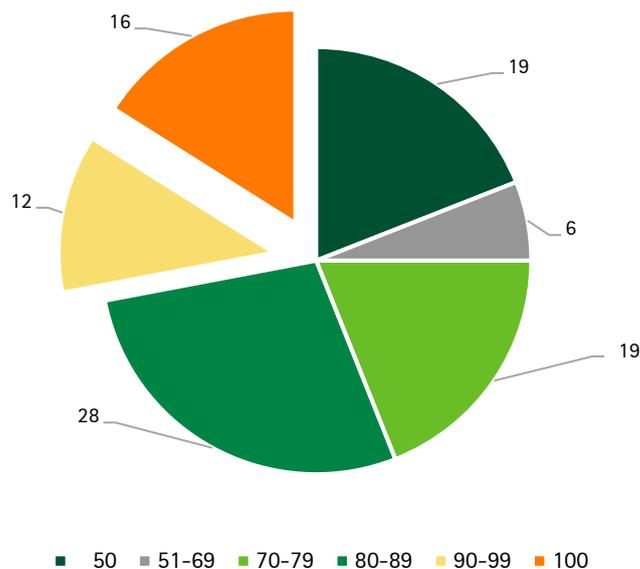
### 2.1 Anzahl der Förderrichtlinien und Fördergegenstände

- <sup>3</sup> Zum Zeitpunkt der die Prüfung vorbereitenden Analyse im Jahr 2020 existierten im Geschäftsbereich des damaligen SMEKUL 31 aktive Förderrichtlinien. Die Anzahl hat sich zwischenzeitlich auf 36 erhöht.<sup>4</sup>
- <sup>4</sup> In einigen der geprüften Förderrichtlinien (RL AbsLE, AuF, LIW, NE, WuF, MSV) war im Verlauf des Betrachtungszeitraums 2007–2020 zudem eine Vermehrung von Fördergegenständen und Fördertatbeständen zu erkennen.
- <sup>5</sup> Die Zunahme von Förderrichtlinien und -gegenständen resultierte dabei auch aus neuen Aufgabenbereichen (z. B. Energie und Klimaschutz), hinzugetretenen Finanzierungsmitteln sowie aus Einmal- und Sonderprogrammen (z. B. Waldschutzmaßnahmen in der FRL WuF/2020) und der Absicht, Fördergegenstände und -sätze zielgenau nach fachlichen Kriterien festzulegen.

### 2.2 Höhe der Fördersätze

- <sup>6</sup> Der SRH hat eine Analyse aller Förderrichtlinien und deren Fördergegenständen vorgenommen.<sup>5</sup> Diese ergab, dass über die Hälfte (56 %) der Richtlinien Fördersätze über 80 % aufwiesen. Bei annähernd 30 % der in den Förderrichtlinien vorgesehenen Fördergegenstände mit Anteilfinanzierung waren Fördersätze von 90 bis 100 % möglich, wie nachfolgende Abbildung zeigt:

Abbildung: Häufigkeit der Fördersätze<sup>6</sup> im Geschäftsbereich des SMUL/SMEKUL (%):



Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>7</sup> Mehrere Förderrichtlinien, wie z. B. die FRL AbsLE/2019, enthielten außerdem unbestimmte Öffnungsklauseln, die eine Anwendung von erhöhten Fördersätzen im abweichenden Einzelfall zuließen.

### 2.3 Begründung der Fördersatzhöhe in Förderkonzeptionen

- <sup>8</sup> Die betrachteten Richtlinien verfügten über Förderkonzeptionen, welche im Regelfall die förderspezifischen Abwägungs- und Prüfpflichten aufgriffen. Den Richtlinienerstellern war die sachliche und rechtliche Bedeutung von hohen Fördersätzen bewusst. Obwohl sich die Förderkonzepte auch mit den Fördersätzen beschäftigten, mangelte es jedoch 13 von 18 überprüften Förderrichtlinien im Betrachtungszeitraum insbesondere bei potenziellen Vollfinanzierungen an detaillierten Begründungen, warum der Zweck der Förderung nur bei

<sup>4</sup> Stand 28. Januar 2025.

<sup>5</sup> Herangezogene Quellen insbesondere: REVOSax, FÖMISAX, Haushaltsplan, Förderprofil zum Haushaltsplan.

<sup>6</sup> Eingeflossen in die Analyse ist stets der jeweils maximal zulässige Fördersatz lt. Förderrichtlinie.

Übernahme sämtlicher Ausgaben durch das Land erfüllt werden konnte. Das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers wurde unzureichend gewürdigt.

- 9 Unabhängig von der Höhe des Fördersatzes wurde das erhebliche staatliche Interesse zwar i. d. R. übergreifend für das Förderprogramm bzw. die Förderrichtlinie insgesamt begründet, es fehlten jedoch häufig fördergegenstands-spezifische Betrachtungen.
- 10 Auch bei der Übernahme von Fördersätzen aus übergeordneten EU- oder Bundesregelungen waren die Fördersätze nicht detailliert begründet. Es wurde häufig lediglich auf das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) oder bei Kofinanzierung aus Bundesmitteln auf den GAK-Rahmenplan oder auch pauschal auf das Beihilfenrecht verwiesen. Seit Beginn der neuen Förderperiode 2023 galt für die nationale Umsetzung der ELER-Förderung der GAP-Strategieplan. Ab diesem Zeitpunkt lagen zusätzliche Förderkonzepte vor, die in den geprüften Fällen Begründungen für die jeweilige Festlegung des Fördersatzes enthielten.

## 2.4 Daten in der FÖMISAX

- 11 Der SRH hat im Rahmen der Prüfung in größerem Umfang auf FÖMISAX als Datenquelle zurückgegriffen. Die Validität der Daten in FÖMISAX war in Einzelfällen nicht gegeben:
  - Für die FRL AbsLE/2019 wurden in FÖMISAX Festbetragsfinanzierungen als Anteilsfinanzierungen zu 100 % dargestellt, da sich die Festbetragsfinanzierung zum damaligen Zeitpunkt nicht abbilden ließ. Das Problem wurde noch während der Prüfung behoben.
  - Des Weiteren kam es zu nicht plausiblen Ergebnissen bei Datenabfragen über das neue FÖMISAX-Dashboard für den SRH, da Datenübertragungen aus einem Vorsystem fehlerbehaftet waren. So wurden Daten für Gesamtausgaben und zuwendungsfähige Ausgaben der FRL WuF/2020 in dem Programm „AgriFörder“ richtig erfasst, jedoch fehlerhaft in FÖMISAX übertragen. Technische Probleme mit der Schnittstelle zum Vorsystem und mit dem SRH-Dashboard wurden inzwischen als Ursache erkannt und für die geprüfte FRL WuF/2020 behoben.
  - Daneben kam es in einem Einzelfall zu einer richtlinienfremden Abbildung eines Fördergegenstandes.
  - Die Fördersätze wurden in der FÖMISAX als auch in den jeweiligen Bescheiden aus technischen Gründen nicht immer korrekt abgebildet. Im Rahmen der Prüfung sind dem SRH „krumme“ (z. B. 89,8 %) von den Fördersätzen der Richtlinien nach unten abweichende Fördersätze mit Nachkommastellen in FÖMISAX aufgefallen. Dieses Problem war in den zugrundeliegenden technischen Systemen begründet und trat bereits bei anderen Prüfungen des SRH, u. a. bei der Prüfung der RL TZ/2015, zutage.

## 3 Folgerungen

### 3.1 Anzahl der Förderrichtlinien und Fördergegenstände

- 12 Die Zunahme an Förderrichtlinien und innerhalb dieser an Fördergegenständen entsprach dem vom SRH beobachteten und auch von der Förderkommission II im September 2022 benannten Trend im Freistaat Sachsen.<sup>7</sup>
- 13 Auch der SRH empfiehlt eine Reduktion der Anzahl an Förderrichtlinien und Fördergegenständen auf das notwendige Maß, sofern dies nicht zulasten der Präzision und Zielgenauigkeit geht. Die Dringlichkeit einer Reduktion und Konzentration von Förderungen ergibt sich auch durch die im Vergleich zu September 2022 deutlich verschärfte Haushaltssituation des Freistaates.

### 3.2 Höhe der Fördersätze

- 14 Mit hohen Fördersätzen gehen erhebliche Risiken einher. Es entstehen Fehlanreize, wie Mitnahme- und Gewöhnungseffekte bzw. Abhängigkeiten der Zuwendungsempfängern zur Sicherung ihrer Existenz. Zudem besteht die Gefahr unwirtschaftlicher Maßnahmensetzungen. Hohe Fördersätze oder sogar Vollfinanzierungen sollten deshalb Ausnahmen darstellen und an konkrete Kriterien gebunden werden. Es sollte in regelmäßigen Abständen eine Prüfung der Notwendigkeit hoher Fördersätze unter Abwägung des staatlichen Interesses sowie des Eigeninteresses und der Leistungsfähigkeit potentieller Zuwendungsempfänger erfolgen.

<sup>7</sup> Vgl. Bericht der »Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie«, Seite 12, <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/40072/documents/61499>.

- 15 Der durchschnittliche Fördersatz bei Betrachtung aller Förderrichtlinien des damaligen SMEKUL entsprach mit 73,9 % dem lt. Förderkommission II im Freistaat Sachsen<sup>8</sup> berechneten landesweiten Durchschnittsfördersatz von 74 %, <sup>9</sup> sodass die Fördersätze im Geschäftsbereich des SMUL als durchschnittlich im Sinne eines sächsischen Ressortvergleichs gelten können.
- 16 Der SRH erkennt grundsätzlich an, dass insbesondere die dem Geschäftsbereich des SMEKUL/SMUL zuzuordnenden Themenbereiche „Klimaschutz“ und „Umwelt“ immanent mit einem erhöhten staatlichen Interesse und tendenziell mit einem geringeren (wirtschaftlichen) Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger einhergehen können und im Einzelfall zu der Notwendigkeit erhöhter Fördersätze führen können.
- 17 Die mit hohen Fördersätzen verbundenen erheblichen Risiken können reduziert werden, insofern der gesamte Förderprozess – von der Förderkonzeption über die Ausgestaltung der Förderrichtlinie und der Förderpraxis bis hin zur Evaluation – risikosensibel durchgeführt wird. Die Risiken können nach Ansicht des SRH durch eine adäquat angelegte Antrags- und/oder Verwendungsnachweisprüfung ausgeglichen werden. Insbesondere dem Verwendungsnachweis kommt als Kontrollinstrument für den sachgerechten Einsatz von Fördermitteln eine wesentliche Bedeutung zu.
- 18 Kriterien für eine Anwendung von erhöhten Fördersätzen im Einzelfall sollten idealerweise bereits in den Förderrichtlinien, zumindest aber den Verfahrensvorschriften zu den Richtlinien enthalten sein. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nicht jeder Einzelfall im Voraus abgebildet werden kann und Einzelfallentscheidungen auch zukünftig notwendig sein können, um ein flexibles und dem Bedarf angepasstes Förderverfahren im Ausnahmefall zu gewährleisten.

### 3.3 Begründung der Fördersatzhöhe in Förderkonzeptionen

- 19 Die Querschnittsprüfung der 21 Förderrichtlinien und der zugrundeliegenden Förderkonzepte hat in vielen Punkten ein positives Gesamtbild gezeichnet. Dazu gehört, dass sich die Richtlinienersteller mit der sachlichen und rechtlichen Bedeutung von hohen Fördersätzen auseinandergesetzt und diese in Förderkonzepten dargestellt haben.
- 20 Die hohen rechtlichen Hürden und Risiken intensiver Fördersätze sollten sich jedoch insgesamt deutlicher in den jeweiligen Förderkonzepten widerspiegeln. In einigen Fällen wurde dies bereits umgesetzt. Insbesondere in neueren Konzepten sind wesentliche Erwägungen auch für einzelne Fördergegenstände abgebildet.<sup>10</sup> Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SRH, künftig die Gesichtspunkte, Entscheidungswege und Entscheidungsgründe, die unter Begründung des staatlichen Interesses sowie von Eigeninteresse und Leistungsfähigkeit des Antragstellers zur Festlegung der Fördersätze im Einzelfall (je Fördergegenstand) geführt haben, in allen Förderkonzepten ausführlich darzulegen.
- 21 Auch wenn übergeordnete EU- oder Bundesregelungen intensive Fördersätze für einzelne Förderprogramme oder -bereiche – meist in Form von Höchstfördersätzen – ermöglichten, entband dies die nationale bzw. hier regionale Ebene nicht von der Verpflichtung, im Einzelfall – bezogen auf Förderrichtlinie und Fördergegenstand – über die Notwendigkeit der Höhe der Fördersätze u. a. unter Berücksichtigung der freistaatsspezifischen Interessenlage zu entscheiden und diese Entscheidung auch nachprüfbar – idealerweise im Förderkonzept – zu dokumentieren. Der EPLR ersetzte für die entsprechenden Förderrichtlinien i. d. R. das Förderkonzept, enthielt jedoch keine ausreichenden Herleitungen in Bezug auf die Fördersatzhöhen. Auch eine Genehmigung des EPLR durch die Europäische Kommission entband das damalige SMEKUL nicht von eigenen Darlegungs- und Begründungspflichten.
- 22 Der SRH empfiehlt deshalb, wie in den o. a. aktuellen Förderkonzepten für ELER-Förderungen, weiterhin die Begründung der Ausschöpfung hoher Fördersätze.

<sup>8</sup> Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie.

<sup>9</sup> Vgl. Rdnr. 37 des Berichts der Förderkommission II aus Mai 2022.

<sup>10</sup> Z. B. für die FRL GH/2024, FRL LIE/2023, FRL SWW/2016.

### 3.4 Daten in der FÖMISAX

- <sup>23</sup> Da der SRH bei seinen Analysen in der FÖMISAX diverse Fehler und nicht plausible Daten (Zufallsfunde) identifiziert hat, kann nicht beurteilt werden, inwieweit FÖMISAX-Daten möglicherweise darüberhinausgehend fehlerbehaftet waren. FÖMISAX dient als Informations- und Analyseplattform und sollte zuverlässig sein. Die Validität der Daten ist dafür eine Grundvoraussetzung.
- <sup>24</sup> Dem SMUL wird deshalb empfohlen, insbesondere bei künftigen Systemumstellungen durch stichprobenhafte Überprüfungen sicherzustellen, dass die Daten in FÖMISAX zutreffen. Soweit Ursachen für Differenzen, wie fehlende Erfassungsmöglichkeiten für die Festbetragsfinanzierung fortbestehen, müssen diese programmseitig behoben werden.

### 4 Stellungnahme des SMUL

- <sup>25</sup> Das SMUL kündigt an, die in den Prüfungsergebnissen des SRH enthaltenen Anregungen für die Konzeption und den Vollzug von Förderprogrammen anzunehmen zu wollen.
- <sup>26</sup> Der Empfehlung des SRH, die Anzahl der Förderrichtlinien und Fördergegenstände zu reduzieren (vgl. Pkt. 3.1), folge das SMUL grundsätzlich. Ergänzend weist es darauf hin, dass durch die sehr spezifisch gefassten Fördergegenstände eine hohe Zielgenauigkeit implementiert und Mitnahmeeffekte weitestgehend ausgeschlossen würden. Es bestehe zudem kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Anzahl der Fördergegenstände und Förderrichtlinien mit der Implementierung und Anwendung intensiver Fördersätze im SMUL.
- <sup>27</sup> Das SMUL führt weiter aus, dass die Festlegung des Fördersatzrahmen eines Drittmittelgebers oder aufgrund beihilferechtlicher Vorgaben (vgl. Pkt. 3.3) bereits eine Beurteilung der Angemessenheit der Förderhöhe mit Blick auf das staatliche Interesse, das Interesse der Zuwendungsempfänger und deren wahrscheinlicher Leistungsfähigkeit enthalte. Die Einhaltung der Vorgaben ermögliche eine europaweit einheitliche Handhabung im Bereich der Förderung. Ein Begründungsbedürfnis im Förderkonzept ergebe sich allenfalls bei der Eröffnung eines „bis zu“-Satzes durch den Drittmittelgeber oder das Beihilferecht und der Entscheidung, einen Fördersatz unterhalb des als Grenze definierten Satzes zu wählen.
- <sup>28</sup> Abschließend weist das SMUL darauf hin, dass es auf eventuell unzutreffende Daten in der FÖMISAX (vgl. Pkt. 3.4) nur bedingt Einfluss habe. Eine stichprobenhafte Überprüfung der Daten in der FÖMISAX erfolge durch das SMUL bereits im Rahmen des etablierten hausinternen Fördercontrollings. Die Programmierung der technischen Systeme selbst obliege jedoch nicht dem SMUL, sondern der Leitstelle „IT-Verfahren Fördermittel“ im LSF, welche dem Geschäftsbereich des SMF zugeordnet sei.

### 5 Schlussbemerkungen

- <sup>29</sup> Der SRH begrüßt die Ankündigung des SMUL, die Anregungen aus den Prüfungsergebnissen anzunehmen.
- <sup>30</sup> Bei der Festlegung von Höchstfördersätzen oder Fördersatzrahmen durch Drittmittelgeber hält der SRH es stets für erforderlich, die konkrete Ausgestaltung im Rahmen landesrechtlicher Umsetzungsregelungen zu begründen. Die auf EU- bzw. Bundesebene zugrunde gelegten Erwägungen bilden einen Querschnitt aller betroffenen Staaten bzw. Bundesländer ab, berücksichtigen aber nicht zwingend die relevanten sächsischen Gegebenheiten.
- <sup>31</sup> Das SMUL sollte die bestehenden Möglichkeiten zur Sicherstellung zutreffender Daten in FÖMISAX auch weiterhin nutzen und ggf. die zuständigen Stellen in die Umsetzung erforderlicher Maßnahmen einbeziehen.

