

Der SRH sieht keinen Bedarf an einer Auffangrichtlinie Besondere Regionale Initiativen. Er empfiehlt, die Betätigung und Finanzierung zweier institutionell geförderter Zuwendungsempfänger zu hinterfragen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat die Umsetzung der Förderrichtlinie Besondere Regionale Initiativen (FRL RegIn/2021) im Geschäftsbereich des SMR (Epl. 10) in den Jahren 2021 bis 2023 geprüft. Das Ressort ist mit Beginn der 8. Legislaturperiode in SMIL umbenannt worden. Mit der Richtlinie sollten die Aufgabenerfüllung von Einrichtungen sowie einzelne Projekte unterstützt werden, die für die Entwicklung der Regionen von besonderer Bedeutung und erheblichem Interesse des Freistaates Sachsen waren.¹
- ² Im DHH 2021/2022 waren 8,7 Mio. € für „Regionale Entwicklung“ und „Besondere Initiativen“ im Kapitel 10 03 TG 54 veranschlagt. Weitere Haushaltsmittel für Förderungen nach der FRL RegIn/2021 standen im Kapitel 10 05 unter TG 54 „Welterbe im Freistaat Sachsen“ (1,8 Mio. €) sowie in 2 Einzeltiteln für das Projekt „Jugendbauhütte Sachsen“ (150,0 T€) zur Verfügung. Das Förderprogramm wurde in den Jahren 2023/2024 ohne wesentliche Änderungen fortgesetzt.²

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Grundlagen der Förderung

- ³ Die Veranschlagung und Bewilligung von Zuwendungen setzt voraus, dass Förderbedarf und Förderziele im Förderkonzept konkretisiert und der Zweck einschließlich messbarer Förderziele in der Förderrichtlinie eindeutig benannt werden.
- ⁴ Das Förderkonzept und die FRL RegIn/2021 nahmen auf übergeordnete Staats- und Politikziele Bezug, die die gesamte Staatsregierung betreffen. Die Förderung war nicht auf konkrete Fördertatbestände, sondern die Schließung von Förderlücken ausgerichtet. Die Förderrichtlinie kommt einem Auffangtatbestand gleich. Sie ermöglichte keine gezielte und systematische Vorgehensweise zur Erreichung eines bestimmten Soll-Zustandes. Messbare Zielgrößen fehlten.
- ⁵ Die Förderung der Regionalentwicklung ist eine Querschnittsaufgabe, die einer ressortspezifischen Ausrichtung bedürft hätte. Ein Förderbedarf im Sinne von § 23 SÄHO war ohne konkrete Zielstellungen nicht begründbar.
- ⁶ Der SRH beanstandete bereits 2020 im Rahmen der Anhörung nach § 103 SÄHO, dass die Förderrichtlinie nicht den rechtlichen Anforderungen genüge, Fördermittel auszureichen.
- ⁷ Die Förderkommission II empfahl, Förderungen einzustellen, deren Hauptgegenstand im Schließen von Förderlücken und im Bedienen eines besonderen Interesses eines Geschäftsbereichs der Staatsregierung besteht.³

2.2 Institutionelle Förderung des Sächsischen Landeskuratoriums e. V. (SLK) und Christlich-Sozialen Bildungswerks e. V. (CSB)

- ⁸ Nach der FRL RegIn/2021 konnte die laufende Tätigkeit von juristischen Personen unterstützt werden, sofern diese im besonderen Interesse des SMR lagen und die institutionellen Förderungen im Staatshaushaltsplan veranschlagt wurden. Im Prüfungszeitraum wurden 4 Einrichtungen institutionell gefördert. Die institutionellen Förderungen haben im Jahr 2022 3,0 Mio. € gebunden, was einem Anteil von 60,7 % der Gesamtförderung aus der FRL RegIn entsprach. Die institutionellen Förderungen der Vereine SLK und CSB veranlassten den SRH zu einer vertieften Prüfung.

¹ Das SMR setzte mit der FRL RegIn/2021 einen Teil der früheren Förderungen des SMUL nach der RL BesIn/2007 fort.

² Im DHH 2023/2024 wurden die Haushaltsmittel für „Besondere Regionale Initiativen“ um 20,5 % auf 10,4 Mio. € aufgestockt. Die FRL RegIn/2021 wurde aus Anlass der Änderung der VwV zu § 44 SÄHO novelliert. Neben Änderungen im Auszahlungsverfahren wurde die Richtlinie redaktionell überarbeitet und als FRL RegIn/2023 mit Wirkung vom 1. Juli 2023 neu erlassen.

³ Vgl. Förderkommission II im Freistaat Sachsen, Bericht vom Mai 2022, Tz. 128.

2.2.1 Feststellung des besonderen Interesses an der Förderung

- ⁹ Das SMR hatte die Notwendigkeit der Förderung bei den Haushaltsanmeldungen 2021/2022 und 2023/2024 zu begründen. Das SMR wiederholte Antragsangaben von SLK und CSB, ohne eigene Darlegungen vorzunehmen. Eine Bewertung zur Feststellung des besonderen Interesses an der institutionellen Förderung war nicht in den Akten dokumentiert.
- ¹⁰ Der SLK benannte in den Förderanträgen Aufgaben, die die Bereiche Landwirtschaft, Tourismus, bürgerschaftliches Engagement und Heimatpflege betrafen. Beim CSB waren es die Kinder- und Jugendhilfe, Seniorenpolitik, Ernährungsaufklärung und -beratung, schulische Bildung und Betreuungsangebote. Der CSB betrieb mit Hilfe der institutionellen Förderung eine „Kinder- und Jugendfarm“, ein „Ernährungs- und Kräuterzentrum“, einen „Umwelt- und Lehrgarten“ sowie 11 Kindertagesstätten als wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.⁴ Die fachlichen Überschneidungen der institutionellen Förderung des SMR mit den Ressortzuständigkeiten von SMEKUL, SMWK, SMS und SMK gingen mit einer parallelen Aufgabenwahrnehmung verschiedener Akteure einher und führten zu staatlich finanzierten Doppelstrukturen.
- ¹¹ So umfasste die vom SMR institutionell geförderte Tätigkeit des SLK auch die Begleitung der Erzeuger- und Vermarkterinitiative „Die Lausitz schmeckt“. Das SMEKUL betreibt eine eigene Initiative zur Regionalvermarktung. 2022 wurde die Sächsische Agentur für Regionale Lebensmittel („AgIL“) als zentrale Kompetenz- und Vernetzungsstelle für die Regionalvermarktung etabliert. Die Agentur wurde mit mehr als 0,5 Mio. € jährlich aus dem Epl. 09 des SMEKUL finanziert.⁵
- ¹² Das erhebliche staatliche Interesse i. S. d. § 23 SÄHO wie auch das besondere Interesse des SMR i. S. d. FRL RegIn/2021 an der institutionellen Förderung von SLK und CSB waren nicht belegt und sind mit Blick auf die ministeriellen Fachbereiche des SMR für den SRH nicht erkennbar.
- ¹³ Der SRH stellte bereits im Jahresbericht 2011, Band I, Beitrag 24 fest, dass Aufgaben der institutionell geförderten Vereine SLK und CSB sich überschneiden und personelle und räumliche Verflechtungen bestanden und empfahl, die Förderung auf einen Verein zu beschränken. Die aktuelle Prüfung bestätigte, dass die seinerzeit festgestellten Verflechtungen nach wie vor bestehen und die institutionellen Förderungen der Vereine uneingeschränkt fortgeführt wurden.

2.2.2 Finanzierungsbedarf

- ¹⁴ Die institutionellen Förderungen wurden als Fehlbedarfsfinanzierung auf Grundlage der Wirtschaftspläne von SLK und CSB bewilligt. Der SRH stellte 2024 fest, dass die Wirtschaftspläne von SLK und CSB nicht die gesamten, sondern nur die institutionell geförderten Tätigkeitsbereiche der Vereine beinhalteten. Angaben über das Vermögen und die Schulden der Vereine lagen dem SMR und der SAB nicht vor.
- ¹⁵ Dem SMR und der SAB fehlte ein Gesamtüberblick über die ausgeübten Tätigkeiten der Vereine und die damit einhergehenden Einnahmen und Ausgaben sowie über bestehende Vereinsvermögen. Herkunft und Verwendung von Überschüssen konnten SLK und CSB gegenüber dem SRH nicht erklären.
- ¹⁶ Im Prüfungszeitraum wurden dem SLK und dem CSB jährlich jeweils reichlich 900 T€ im Rahmen der institutionellen Förderungen aus dem Epl. 10 gewährt. Die Eigenbeteiligung der Vereine SLK und CSB an den per Satzung gegebenen Aufgaben und Ausgaben betrug zwischen 270 und 900 €.⁶ Die geringen Eigenmittel deckten weniger als 0,1 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und stellten keine angemessene Eigenbeteiligung der Vereine dar.

2.2.3 Prüfung des Besserstellungsverbot

- ¹⁷ Die zuwendungsfähigen Ausgaben bestimmen sich nach dem Anteil der Personal- und Sachausgaben für die Tätigkeiten des Zuwendungsempfängers, welche die Förderung begründen. Institutionell geförderte Zuwendungsempfänger dürfen ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Staatsbedienstete; höhere Entgelte als nach den für Beschäftigte des Freistaates Sachsen geltenden Tarifverträgen sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.

⁴ Der CSB beschloss im August 2023, den Bereich Kindertagesstätten zum 1. Januar 2025 als gGmbH auszugründen.

⁵ Siehe LT-Drs. 7/12917 und 7/14803, Antwortschreiben SMEKUL vom 17. April 2023 und 29. November 2023.

⁶ Originäre Eigenmittel aus Mitgliedsbeiträgen der Vereine (ohne Berücksichtigung von zusätzlichen Einnahmen aus Projekten oder Vermietung sowie Beiträgen/Zuschüssen Dritter).

- 18 Das Besserstellungsverbot wurde weder vom SMR bei der Genehmigung der Wirtschaftspläne (einschließlich Stellenpläne) noch von der SAB im Zuwendungsverfahren eingehend geprüft.
- 19 Der SRH unterzog die Arbeitsverträge sowie Tätigkeitsbewertungen⁷ von 25 Beschäftigten des SLK und des CSB zusammen mit den Personalausgabenansätzen der Wirtschaftspläne 2023 einer Plausibilitätsprüfung. Hiernach hat der SRH Zweifel an der ordnungsgemäßen Bemessung der Entgelte der Beschäftigten von SLK und CSB. Festsetzungen zur Eingruppierung und Stufenzuordnung entsprachen nicht dem TV-L und verstießen teilweise erheblich gegen das Besserstellungsverbot.

2.3 Projektförderungen

- 20 Als besondere Initiativen nach der FRL RegIn/2021 konnten Projekte gefördert werden, die im besonderem Fachinteresse des SMR standen oder der Umsetzung von Beschlüssen der Staatsregierung dienten. Dabei musste es sich um solche Projekte und Initiativen handeln, die einen erheblichen Einfluss auf die Unterstützung und Mitwirkung bei der Entwicklung der Regionen ausüben konnten. Im Prüfungszeitraum 2021/2022 wurden Zuwendungen von 2,8 Mio. € für 20 Projekte bewilligt, u. a. für eine Porzellanterrasse in Meißen, einen Lokschuppenanbau in Görlitz und einen Steinkohlelehrpfad in Freital.

2.3.1 Verfahren

- 21 Das SMR beauftragte die SAB mit der Durchführung der Förderung nach der FRL RegIn/2021. Gleichzeitig hatte sich das Staatsministerium die Prüfung der besonderen Bedeutung, des erheblichen Interesses des Freistaates Sachsen sowie der Nachrangigkeit der Förderung vorbehalten. Nach Angaben des SMR habe der SAB die fachliche Expertise gefehlt, weshalb die jeweils zuständigen Fachreferate des SMR in das Verfahren eingebunden worden seien.
- 22 Für die vorhabensbezogene Prüfung der Förderwürdigkeit mit ihren unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen und der Nachrangigkeit (Förderlücke) nutzte das SMR eine 5-seitige formalisierte Fachstellungnahme. Einem Entscheidungsgremium, bestehend aus Vertretern der beteiligten Fachabteilungen des SMR, oblag es, auf Grundlage der Fachstellungnahmen über das Vorliegen des erheblichen Interesses des Freistaates Sachsen zu entscheiden. Hierzu wurde ein Ranking über alle Fördervorhaben erstellt. Mit der Feststellung des erheblichen Interesses des Freistaates Sachsen durch das Entscheidungsgremium traf das SMR auch die Förderentscheidung, welche die SAB nach Maßgabe des SMR umsetzte. Aufgaben und Zuständigkeiten des SMR im Auswahl- und Zuwendungsverfahren wurden in gesonderten Verfahrensregelungen ergänzend zur FRL RegIn/2021 festgelegt.
- 23 Die Mitwirkung des SMR im Zuwendungsverfahren widersprach dem grundlegenden staatsrechtlichen Organisationsprinzip und führte zu einem Mehraufwand. Die fehlende Entscheidungskompetenz der SAB zur Projektauswahl unterläuft das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, die SAB als zentrales Förderinstitut des Freistaates Sachsen mit der Durchführung von Förderprogrammen zu betrauen.

2.3.2 Projektauswahl

- 24 Die Projektauswahl lässt nicht erkennen, dass sich die Förderung auf bestimmte Fallgestaltungen beschränkte. Die von der Förderrichtlinie vorgesehene Einschränkung „Schließung nicht beabsichtigter Förderlücken in eng begrenzten Fällen“ war unbestimmt und wirkungslos, da weder Förderkonzept noch Förderrichtlinie eine Erläuterung enthielten, was eng begrenzte Fälle sind.
- 25 Infolge des weiten Fördertatbestandes der FRL RegIn/2021 wurden unterschiedlichste, von den Antragstellern vorgegebene Projekte mit staatlichen Zuwendungen finanziert. Eine Systematik war nicht erkennbar. Die Förderungen leiteten sich nicht aus integrierten Planungen ab, wie es das SMR in seiner Dachstrategie anstrebte. In den Fachstellungnahmen des SMR fehlten nachvollziehbare Begründungen zum Vorliegen des besonderen Fachinteresses an der Förderung.
- 26 Die gewährten Projektförderungen tangierten andere Fach- und Geschäftsbereiche. Eine Förderlücke sah das SMR bereits dann, wenn finanzielle Mittel der Fachförderung fehlten.

⁷ Die Tätigkeitsbewertungen wurden nach dem Muster des LSF erstellt.

- 27 Das Ranking zur Projektauswahl stellte nicht sicher, dass nur Projekte mit ausreichender Relevanz für die Regionalentwicklung ausgewählt wurden, und verfehlte insofern seinen Zweck.

2.3.3 Höhe der Zuwendung

- 28 Projekte konnten mit einem Zuschuss von bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert werden (Regelfördersatz). Sofern der Antragsteller keine ausreichenden Eigenmittel aufbringen konnte und keine projektbezogene Einnahmeerzielungsmöglichkeit bestand, konnte der Fördersatz mit Zustimmung des SMR auf bis zu 100 % erhöht werden. Das SMR konnte der Fördersatzerhöhung insbesondere bei solchen Maßnahmen zustimmen, die einen besonderen Beitrag zur Bewahrung der regionalen Kultur und Identität in Sachsen leisteten oder sich durch einen besonders innovativen Ansatz auszeichneten.
- 29 Der SRH stellte fest, dass 65 % der in den Jahren 2021 und 2022 bewilligten Projekte mit Zuschüssen von mehr als 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert worden sind. Bei 40 % der Projekte betrug der Fördersatz 100 %; die Vollfinanzierungen beliefen sich auf 1,2 Mio. €.
- 30 Zuwendungen oberhalb des Regelfördersatzes wurden bewilligt, ohne dass die Antragsteller nachvollziehbar begründeten, keine ausreichenden Deckungsmittel aufbringen zu können. In 5 Fällen bestanden projektbezogene Einnahmemöglichkeiten, die eine Fördersatzerhöhung ausschlossen.
- 31 In den Fällen der Fördersatzerhöhung traf das SMR in den Fachstellungen keine Aussagen, inwieweit die Projekte einen besonderen Beitrag zur Bewahrung der regionalen Kultur und Identität in Sachsen leisten können. Den Innovationsgrad dieser Projekte bewertete das SMR in 8 von 13 Fällen mit weniger als der Hälfte der 5 möglichen Punkte. Eines der zu 100 % geförderten Projekte erhielt bei diesem Kriterium sogar 0 Punkte. Ein besonderer innovativer Ansatz der Projekte lag nicht vor.
- 32 Leistungsfähigkeit und Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger wurden unzureichend berücksichtigt. Die Voraussetzungen für die Überschreitung des Regelfördersatzes waren nicht belegt. Der SRH konnte auch kein den hohen Fördersätzen entsprechendes herausgehobenes staatliches Interesse erkennen.

3 Folgerungen

3.1 Auffangrichtlinie

- 33 Der SRH sieht keinen Förderbedarf mit einer Auffangrichtlinie Besondere Regionale Initiativen. Der Empfehlung der Förderkommission II, Förderungen einzustellen, „deren Hauptgegenstand im Schließen von Förderlücken und im Bedienen eines besonderen Interesses eines Geschäftsbereichs der Staatsregierung besteht“, sollte mit dem DHH 2025/2026 gefolgt werden.⁸ Das Staatsministerium sollte darauf hinwirken, die Regionalentwicklung als Querschnittsthema in die Fachförderprogramme einzubinden. Der Fokus der Förderung sollte auf der Umsetzung integrierter Planungen liegen, wie es die Dachstrategie des SMR vorsieht.

3.2 Prüfung der Leistungsfähigkeit institutionell geförderter Einrichtungen

- 34 Das Staatsministerium hat die finanzierten Betätigungen der Vereine SLK und CSB inhaltlich zu hinterfragen und sich ein umfassendes Bild von den Einnahmen und Ausgaben sowie dem Vermögen der Einrichtungen zu machen. Von den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern sind angemessene Eigenmittel zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben zu fordern. Vermögen und Überschüsse sind hierbei zu berücksichtigen. Das Staatsministerium hat die sachkundige Prüfung des Besserstellungsverbot sicherzustellen.

3.3 Einbettung in bestehende Förderstrukturen

- 35 Für die Regionalentwicklung bedeutsame Projekte sollten nur gefördert werden, wenn sie Gegenstand integrierter Entwicklungsstrategien sind. Der SRH empfiehlt, die Förderung regional bedeutsamer Projekte in die bestehenden Strukturen der LEADER⁹-Förderung zu integrieren und die Förderentscheidung den lokalen Akteuren zu

⁸ Vgl. Förderkommission II im Freistaat Sachsen, Bericht vom Mai 2022, Tz. 128.

⁹ Englischsprachiges Akronym von französisch „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“, „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“.

übertragen. Eigeninteressen der Antragsteller oder Dritter sind bei der Bemessung der Zuwendung stärker zu berücksichtigen. Die Überschreitung des Regelfördersatzes ist auf begründete Ausnahmefälle zu beschränken.

3.4 Entscheidungsbefugnis der Bewilligungsbehörde

- ³⁶ Das Staatsministerium hat sich auf ministerielle Aufgaben der Konzeption der Förderprogramme, die Erstellung der Förderrichtlinien, die Steuerung und die Evaluierung der Förderprogramme zu beschränken. Hierzu bedarf es geeigneter förderrechtlicher Regelungen, die einen eigenverantwortlichen Vollzug der Förderverfahren durch die Bewilligungsstelle ermöglichen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Auffangrichtlinie

- ³⁷ Die Feststellung eines Förderbedarfs und das Aufstellen eines Förderprogramms seien förderpolitische Entscheidungen des Ministeriums, die für die FRL Regln vom Kabinett mit Beschlussfassung am 22. Juni 2021 bestätigt worden seien. Die Empfehlung der Förderkommission II, *„Förderungen einzustellen, deren Hauptgegenstand im Schließen von Förderlücken oder im Bedienen eines besonderen Interesses eines Geschäftsbereichs der Staatsregierung besteht“*, sei Teilaspekt der Empfehlung 6 *„Aufwuchs stoppen, Weniger ist mehr“*. Diese Empfehlung werde von der Staatsregierung beachtet. Sie habe allerdings nicht in diesem Umfang Eingang in die sogenannten Schmochtitz-Vereinbarungen gefunden. Für das Ministerium sei die Umsetzung integrierter Planungen ein wichtiger Pfeiler der Förderstrategie, sie werde in geeigneten Bereichen regelmäßig auch für die Fachförderungen anderer Ressorts eingefordert. Über die FRL Regln würden Vorhaben unterstützt, die von Fachförderprogrammen nicht finanziert werden könnten.

4.2 Prüfung der Leistungsfähigkeit institutionell geförderter Einrichtungen

- ³⁸ Das Ministerium befasse sich sowohl im Rahmen der Haushaltsplanung als auch im Antragsverfahren mit den inhaltlichen und finanziellen Aspekten der institutionell geförderten Vereine SLK und CSB. Um den Fördervollzug im Bereich der institutionellen Förderung zu standardisieren und zu qualifizieren, arbeite das Ministerium intensiv an Verfahrensregelungen. Prüfungsumfang und -tiefe sollen geregelt sowie Formblätter für den Haushalts- und Wirtschaftsplan vorgegeben werden. Das Ministerium befinde sich zum „Besserstellungsverbot“ im bilateralen Austausch mit dem SMF. In die Verfahrensregelungen würden die Prüffeststellungen des SRH zur Angemessenheit von Eigenmitteln einfließen.

4.3 Einbettung in bestehende Förderstrukturen

- ³⁹ LEADER sei für Projekte der ländlichen Entwicklung ein wichtiges Finanzierungsinstrument. Der Empfehlung zur Integration in die LEADER-Förderung könne nicht gefolgt werden. Die FRL Regln umfasse das gesamte Themenspektrum des Ministeriums und fokussiere nicht nur den Bereich der ländlichen Entwicklung. Aus fachpolitischen Gesichtspunkten könnten förderwürdige Vorhaben außerhalb der Förderkulisse von LEADER nicht unterstützt werden. Die Prüfungsfeststellungen zu den Fördersatzhöhen sollen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) Förderstrategie und der Evaluierung der FRL Regln in eine Qualifizierung der Verfahrensregelungen der FRL einbezogen werden.

4.4 Entscheidungsbefugnis der Bewilligungsbehörde

- ⁴⁰ Die fachpolitische Bewertung an einem Vorhaben und die Feststellung des erheblichen Interesses könne eine ministerielle Aufgabe sein und nicht immer an die Bewilligungsstelle delegiert werden. Bei fachpolitischen Vorgaben im Wege von parlamentarischen Initiativen, sei die Förderung intensiv zu steuern und zu begleiten, um die Erwartungen des SLT fachpolitisch zu erfüllen.

5 Schlussbemerkungen

- ⁴¹ Der SRH sieht weiterhin keinen Bedarf an einer Auffangrichtlinie Besondere Regionale Initiativen, aus der im Zuständigkeitsbereich des SMR überwiegend institutionelle Förderungen nicht-investiv finanziert wurden. Eine Evaluierung der Förderungen erfolgte nicht.

- ⁴² Institutionelle Förderungen sind durch die Ressorts – auch angesichts sinkender Einnahmen des Freistaates Sachsen – wiederkehrend zu hinterfragen. Das erhebliche staatliche Interesse an der Finanzierung ist jährlich festzustellen. Im Fall der institutionell geförderten Vereine SLK und CSB sind personelle und räumliche Verflechtungen auszuschließen und die Finanzierung zu konzentrieren.
- ⁴³ Der Staatsregierung wird empfohlen, auch vor dem Hintergrund der Prüfungsergebnisse des SRH, kritisch die Aufgabenzuweisung an Personal in Ministerien bei der operativen Abwicklung von Förderprogrammen zu überprüfen.