

Einzelplan 07:

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz

Verwendungsnachweisprüfung im Geschäftsbereich des SMWA

12

Die Verwendung von Zuwendungen wurde nicht wie vorgeschrieben überwacht. Ob die mittelbewirtschaftenden Stellen ihrer Überwachungsaufgabe überhaupt nachkamen, ging nicht aus den Akten hervor.

Um das Potenzial der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank FÖMISAX besser auszuschöpfen, müssten die Auswertungsmöglichkeiten und die Datenqualität verbessert werden.

Im Vergleich zu 1998 hat sich die Quote geprüfter Verwendungsnachweise im Geschäftsbereich des SMWA spürbar erhöht. Dennoch besteht Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Prüfungsdauer sowie der Dokumentation.

Das Stichprobenverfahren wird trotz der seit 2019 bestehenden gesetzlichen Verpflichtung im Geschäftsbereich des SMWA weitgehend nicht angewandt.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Ob die mit einer Förderung beabsichtigten Zwecke erreicht und die dafür gewährten Fördermittel zweckentsprechend sowie wirtschaftlich eingesetzt wurden, zeigt sich erst bei der Prüfung des Verwendungsnachweises. Insofern handelt es sich beim Verwendungsnachweis um ein zentrales Element in Förderverfahren. Der SRH hat im Geschäftsbereich des SMWA geprüft, ob die Verwendung der Fördermittel in den Jahren 2017 bis 2022 gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften überwacht und wie vorgeschrieben kontrolliert wurden. Verantwortlich dafür waren neben dem SMWA das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV, nunmehr im Geschäftsbereich des SMIL), die Landesdirektion Sachsen (LDS) und die Sächsische Aufbaubank (SAB). Die Behörden des Freistaates betreiben als Vorsystem zur Fördermittelbearbeitung das System FMV2, die SAB wendet das System ProSAB an. Beide Vorsysteme liefern ihre Daten an die Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank FÖMISAX.
- ² 35 Förderrichtlinien des SMWA mit 67.024 bewilligten Fördervorhaben und einem Gesamtvolumen von rd. 5 Mrd. € bezog der SRH im Rahmen einer Datenauswertung in die Prüfung ein. Zu 41.717 geförderten Vorhaben lagen Verwendungsnachweise vor, von denen 38.571 geprüft waren.
- ³ Ferner prüfte der SRH die Akten zu 125 Vorhaben, wobei alle 35 Richtlinien vertreten waren.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Keine vorschriftsgemäße Überwachung der Zuwendungen

- ⁴ Die Verwendung ausgereicherter Zuwendungen ist zu überwachen. Wer Ausgaben für Zuwendungen bewirtschaftet, hat gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften¹ für jedes Haushaltsjahr eine besondere Übersicht zu führen über
 - Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung,
 - die zur Zahlung angewiesenen Beträge sowie die eingegangenen Verpflichtungen,
 - den vorgeschriebenen Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, dessen Eingang sowie den Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung.
- ⁵ Diese Übersicht haben die mittelbewirtschaftenden Stellen SMWA, LASuV und LDS nicht nachweisbar geführt und damit die Verwendung der Zuwendungen nicht vorschriftsgemäß überwacht.

¹ Nr. 9 VwV zu § 44 SÄHO/VVK.

- ⁶ Im seit Jahren bereits bei den Behörden des Freistaates in Betrieb befindlichen elektronischen Bearbeitungssystem (FMV2) steht eine entsprechende Berichtsfunktion zur Verfügung, die nicht genutzt wurde.
- ⁷ Die angabegemäß genutzten Überwachungs- und Steuerungsalternativen (z. B. Excel-Listen) können lediglich eine Ergänzung der verpflichtend zu führenden Übersichten darstellen. Mangels ihrer aktenmäßigen Dokumentation war jedoch nicht nachvollziehbar, ob die mittelbewirtschaftenden Stellen ihrer Überwachungsaufgabe überhaupt nachkamen.

2.2 Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank unterstützt die Verwendungsnachweisprüfung nur bedingt

- ⁸ Die in Sachsen gesetzlich geschaffene Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) soll der laufenden Analyse der Förderpraxis, der Rechnungsprüfung sowie der Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht dienen (§ 3 Satz 1 SächsFöDaG²). Da Auswertungen zur

- | Einhaltung der Jahresfrist bei Rücknahme oder Widerruf von Zuwendungen,
- | unverzüglichen Durchführung der Schlüssigkeitsprüfung und
- | Einhaltung der Monatsfrist der Vollständigkeitsprüfung

in FÖMISAX nicht möglich sind, kann sie ihren Zweck nur bedingt erfüllen. Ursächlich hierfür ist das Fehlen notwendiger Daten, die zwar zum Teil in den sogenannten Vorsystemen vorliegen, jedoch nicht an FÖMISAX übertragen werden.

- ⁹ Zu Auswertungszwecken erstellen die fachlich zuständigen Referate des SMWA bzw. die Bewilligungsbehörden stattdessen teilweise Excel-Listen, was dem Sinn und Zweck der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank nicht entspricht.

2.3 Qualität der in FÖMISAX abgebildeten Daten verbesserungsbedürftig

- ¹⁰ Die in der FÖMISAX abgebildeten und über die Vorsysteme FMV2 bzw. ProSAB erfassten Daten stimmten hinsichtlich

- | der Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises,
- | dessen Eingang und
- | dem Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung

teilweise nicht mit der Aktenlage überein.

- ¹¹ So erfasste die SAB die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises in 19.416 Fällen der Förderprogramme Corona Soforthilfe-Darlehen (18.944 Fälle), Mikrodarlehen (370 Fälle), Rettung Umstrukturierung KMU (RUB) (79 Fälle), GuW (21 Fälle) und KMU Krisensituation (KUNST) (2 Fälle) überhaupt nicht. Zu den Förderprogrammen RUB und KUNST teilte das SMWA sogar mit, dass die Vorlagefrist des Verwendungsnachweises generell nicht im Bearbeitungs- und Vorsystem ProSAB erfasst wird. Die Nichterfassung verstößt gegen § 5 Abs. 2 S. 2 SächsFöDaG i. V. m. § 2 Nr. 7 SächsFöDaVO³.
- ¹² Im LASuV erfolgte die Erfassung des Verwendungsnachweis-Posteingangs im Vorsystem FMV2 grundsätzlich erst mit der Prüfung des Verwendungsnachweises. Dies führte dazu, dass die mit der Bearbeitung Beauftragten den Verwendungsnachweis erst nach Monaten und in einem Fall erst nach über 4 Jahren im Vorsystem erfassten. Dies läuft der gesetzlichen Zweckbestimmung, der laufenden Analyse der Förderpraxis zu dienen,⁴ zuwider. Auch hier liegt ein Verstoß gegen § 5 Abs. 2 S. 2 SächsFöDaG i. V. m. § 2 Nr. 7 SächsFöDaVO vor.

² Gesetz über Fördermitteldatenbanken im Freistaat Sachsen vom 10. Juni 1999 (SächsGVBl. S. 273), das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782) geändert worden ist.

³ Sächsische Fördermitteldatenbankverordnung vom 13. Oktober 2000 (SächsGVBl. S. 442).

⁴ § 3 Satz 1 SächsFöDaG.

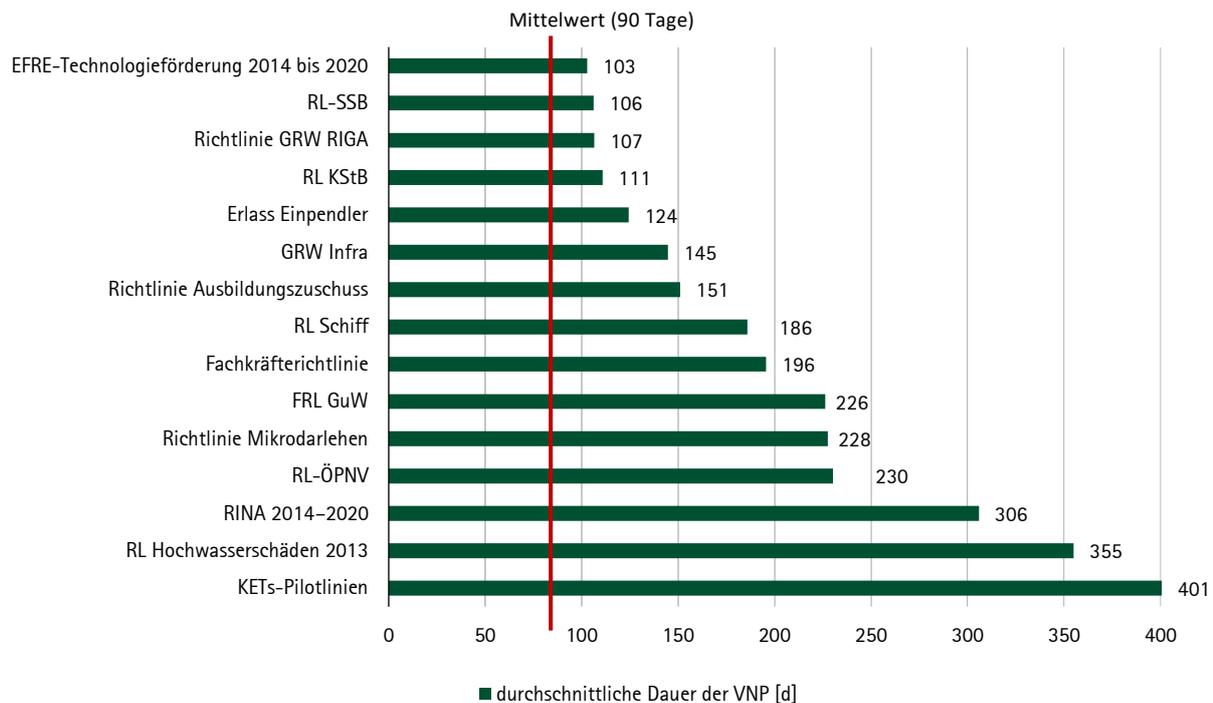
2.4 Prüfung der Verwendungsnachweise verbessert, aber optimierungsbedürftig

¹³ Im Jahr 1998 waren im Geschäftsbereich des SMWA gerade einmal rd. 43,3 % der Verwendungsnachweise geprüft.⁵ Zum Stand 31. Juli 2022 konnte der SRH eine Quote von rd. 92,5 %⁶ feststellen. Dabei wurden rd. 89,1 % der Verwendungsnachweise innerhalb von 6 Monaten geprüft. Die positive Entwicklung wird vom SRH begrüßt.

¹⁴ Dennoch besteht Verbesserungspotenzial:

- Bei 2.065 Vorhaben mit einem Bewilligungsvolumen von rd. 434,5 Mio. € (23,5 %) lag der Verwendungsnachweis zum 31. Juli 2022 trotz Fristablauf noch nicht vor.
- Bei 8.567 Vorhaben (rd. 467,4 Mio. €) ging der Verwendungsnachweis verspätet ein. Besonders hoch waren die Verspätungen beim LASuV mit durchschnittlich 122 Tagen.
- Bei 3.146 Vorhaben mit einem Bewilligungsvolumen von rd. 362,3 Mio. € war die Verwendungsnachweisprüfung noch nicht abgeschlossen, obwohl die Verwendungsnachweise vorlagen.
- Die Prüfungsdauer variierte zwischen den Bewilligungsbehörden und auf Ebene der einzelnen Richtlinien (vgl. Abbildung 1) teilweise erheblich. Im Durchschnitt dauerte die Prüfung 90 Tage, wobei sie beim LASuV und der LDS mit durchschnittlich 123 bzw. 133 Tagen am längsten dauerte. Besonders viel Zeit nahm die Prüfung der Vorhaben nach den Förderrichtlinien RL Hochwasserschäden 2013 und KETs-Pilotlinien⁷ mit durchschnittlich 355 bzw. 401 Tagen in Anspruch.

Abbildung: Förderrichtlinien mit einer überdurchschnittlichen Dauer der Verwendungsnachweisprüfung



Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung nach LIF-FÖMISAX-Auszug mit Datenstand 31. Juli 2022.

¹⁵ Bei der Aktenprüfung stellte der SRH fest, dass

- die Prüfung in einem Fall sogar 1.586 Tage dauerte,
- Prüfvermerke zur vertieften Prüfung fehlten (5 Vorhaben) und
- vorhandene Prüfvermerke teils mangelhaft waren, da essenzielle Prüfschritte nicht dokumentiert waren. So wurde seitens LASuV, LDS und SAB nicht gewürdigt, ob der Verwendungszweck erreicht (11 Vorhaben, 16,2 %) und/oder die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden (14 Vorhaben, 20,6 %).

⁵ Vgl. SRH, Jahresbericht 1998, Beitrag 6.

⁶ Zu 41.717 Vorhaben lagen Verwendungsnachweise vor. Zu 38.571 Vorhaben wurden diese geprüft.

⁷ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Förderung von Pilotlinien auf dem Gebiet der Schlüsseltechnologien, SächsABl. 2015, Nr. 31, Seite 1044.

16 Das Datum der Vollständigkeit des Verwendungsnachweises wurde von der SAB nicht generell erfasst.

2.5 Stichprobenverfahren wird weitgehend nicht angewendet

17 Obwohl es bei rein aus Landesmitteln finanzierten Zuwendungen seit dem 1. Januar 2019 verpflichtend⁸ vorgeschrieben ist, kam das Stichprobenverfahren lediglich bei 2 von 30 FÖMISAX-Richtlinien des SMWA zur Anwendung. Dies stellt einen Verstoß gegen § 44 Abs. 2 SÄHO und damit gegen eine gesetzliche Regelung dar. Der Gesetzgeber hat den Bewilligungsbehörden kein Entschließungsermessen über die Anwendung des Stichprobenverfahrens eingeräumt.

Die unterlassene Anwendung des Stichprobenverfahrens wurde u. a. damit begründet, dass es maßgeblich sei, dass das gesamte Förderprogramm und nicht die einzelne Zuwendung vollständig aus Landesmitteln finanziert werde. Maßgeblich ist nach Ansicht des SRH allerdings die Finanzierungsquelle der einzelnen Zuwendung, wobei die Grundgesamtheit je Förderrichtlinie und Bewilligungsstelle gebildet wird. Diese Auslegung wird vom SMF als Normgeber geteilt.

18 Die mit der Einführung des Stichprobenverfahrens zum 1. Januar 2019 beabsichtigte Verfahrenserleichterung konnte so nicht erreicht werden.

3 Folgerungen

3.1 Keine vorschriftsgemäße Überwachung der Zuwendungen

19 Das SMWA hat sicherzustellen, dass die Verwendung der Zuwendungen in seinem Geschäftsbereich künftig vorschriftsgemäß und nachvollziehbar überwacht wird. Aus Gründen der Effizienz empfiehlt der SRH, zur Erstellung der Übersicht die bereits existierende Berichtsfunktion der FMV2 zu nutzen.

3.2 Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank erweitern

20 Der SRH empfiehlt dem SMF, die Voraussetzungen zu schaffen, um den Umfang verwendungsnachweisspezifischer Angaben in FÖMISAX zu erweitern. Zu diesem Zweck sollten künftig die Parameter

- | Art des Verwendungsnachweises,
- | Datum der Vollständigkeit des Verwendungsnachweises,
- | Datum der Vollständigkeitsprüfung,
- | Datum der Schlüssigkeitsprüfung und
- | Datum der vertieften Prüfung

erfasst und in FÖMISAX abrufbar gemacht werden.

21 Nur mithilfe dieser Angaben kann aus Sicht des SRH die Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank die an sie gestellten gesetzlichen Aufgaben umfassend erfüllen.

3.3 Qualität der FÖMISAX verbessern

22 Die Qualität der FÖMISAX-Daten ist zu verbessern. Die rechtlichen Vorgaben des Sächsischen Fördermitteldatenbankgesetzes und der hierzu erlassenen Verordnung sind hinsichtlich der zu pflegenden Daten zu beachten.

23 Bei den Programmen RUB und KUNST hat die SAB die Vorlagefrist des Verwendungsnachweises zu erfassen und an FÖMASIX zu übertragen.

24 Die Bearbeitungspraxis im LASuV ist zu ändern. Um den jeweiligen Stand des Verfahrens abzubilden, sollte der Eingang des Verwendungsnachweises umgehend in der FMV2 eingetragen werden.

⁸ § 44 Abs. 2 SÄHO i. V. m. Nr. 11.2 VwV zu § 44 SÄHO/WVK.

3.4 Prüfung der Verwendungsnachweise weiter verbessern

- ²⁵ Eine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung und der damit verbundene Abschluss des Zuwendungsverfahrens ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchsetzung etwaiger Erstattungsansprüche, schafft Rechtssicherheit für Bewilligungsstelle und Zuwendungsempfängende und verbessert die Entscheidungsgrundlage für etwaige Anschlussbewilligungen. Die Bewilligungsbehörden sollten daher die Anzahl ungeprüfter Verwendungsnachweise weiter reduzieren.
- ²⁶ Außerdem sind alle vorgesehenen Prüfungsschritte im Prüfvermerk durch die Bewilligungsbehörden zu dokumentieren. Die SAB hat den Zeitpunkt der Vollständigkeit der Verwendungsnachweise dementsprechend immer zu erfassen.

3.5 Stichprobenverfahren künftig anwenden

- ²⁷ Die Bewilligungsbehörden SMWA, LASuV, LDS und SAB haben das Stichprobenverfahren künftig gesetzeskonform anzuwenden.
- ²⁸ Dem SMF wird zur Klarstellung empfohlen, Nr. 11.2 VwV zu § 44 SÄHO/VVK dahingehend zu präzisieren, dass nicht die Förderrichtlinie in Gänze aus Landesmitteln finanziert werden muss, sondern die Finanzierung der einzelnen Zuwendung maßgeblich und daher zu betrachten ist.

4 Stellungnahmen

4.1 Überwachung der Zuwendungen

- ²⁹ Das SMWA bringt vor, dass 2 Fachreferate anhand der Recherchemöglichkeiten in der FÖMISAX und den Zugängen zum Förderportal der SAB die Zuwendung überwachen würden. Die Leitstelle beim Landesamt für Steuern und Finanzen erläuterte, dass beide Berichte vergleichbar seien. Die FÖMISAX-Berichte zur Fachdatenrecherche entsprechen daher der zu führenden Übersicht nach Nr. 9.2. VwV zu § 44 SÄHO. Sie würden fortan aktenmäßig dokumentiert.
- ³⁰ Das LASuV werde ab sofort die bereits existierende Berichtsfunktion der FMV2 zur Erstellung der Übersicht nutzen.

4.2 Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank

- ³¹ Das SMWA teilte mit, dass die vorgeschlagene Erweiterung der FÖMISAX aus fachlicher Sicht befürwortet werde.
- ³² Nach Mitteilung des SMF sei die Bereitstellung eines geeigneten, aus der FÖMISAX generierbaren BI-Suite-Berichts mit den erforderlichen Daten für die Verwendungsnachweisüberwachung beabsichtigt. Die vorher erforderliche Implementierung der fehlenden Datenfelder in den Vorkomponenten und die Umstellung der Schnittstelle zur FÖMISAX werde jedoch noch Zeit in Anspruch nehmen.

4.3 Qualität der in FÖMISAX abgebildeten Daten

- ³³ Hinsichtlich der in Nr. 2.3 benannten Förderrichtlinien, die die SAB abwickelt und bei denen der SRH Mängel bei der Erfassung im Vorkomponentensystem feststellte, gab das SMWA keine Stellungnahme ab.
- ³⁴ Das LASuV sagte zu, die Bearbeitungspraxis zu ändern und künftig den Eingang des Verwendungsnachweises umgehend in der FMV2 einzutragen.

4.4 Prüfung der Verwendungsnachweise

- ³⁵ Bezüglich der Fachkräfterrichtlinie wirke das SMWA darauf hin, dass die SAB mit den vorhandenen Personalkapazitäten den Zeitraum für die Verwendungsnachweisprüfung verkürzt. Die Prüfungsschritte würden im Prüfvermerk künftig dokumentiert werden. Beim Programm GRW RIGA habe die SAB in den vergangenen 2 Jahren die Verwendungsnachweisprüfung erheblich beschleunigt und Rückstände abgebaut.

36 Auch im LASuV würden künftig die Prüfungsschritte im Prüfvermerk dokumentiert. Das LASuV werde mit dem vorhandenen Personal stetig die Anzahl der ungeprüften Verwendungsnachweise reduzieren.

4.5 Stichprobenverfahren

37 Nach Mitteilung des SMWA sei im durch Landesmittel finanzierten Teil des Förderprogrammes Regionales Wachstum mit Umsetzung der seit Juli 2023 geltenden Förderrichtlinie das Stichprobenverfahren eingeführt worden. Bei der Fachkräftenrichtlinie werde das Stichprobenverfahren für eingehende Verwendungsnachweise seit dem 1. Januar 2025 angewandt.

38 Im rein landesmittelfinanzierten Förderprogramm RL Landes-Technologieförderung werde das Stichprobenverfahren zwar angewendet, sei aber nach Auffassung des Fachreferates aufgrund geringer Stückzahlen und Inhomogenität nicht praktikabel. Für die Anwendung des Stichprobenverfahrens sollte hier aber nicht die Finanzierungsquelle der einzelnen Zuwendung maßgeblich sein, da andernfalls unterschiedliche Prozesse zur VN-Prüfung innerhalb desselben Förderprogrammes bzw. derselben Förderbausteine installiert werden müssten, was die Bestrebungen des Normgebers zur Verfahrenserleichterung konterkarieren würde.

39 Das LASuV vertritt die Auffassung, dass die Stichprobenquote von mind. 50 % gem. Nr. 11.2 VwV zu § 44 SÄHO (VVK) weiterhin eingehalten werde.

40 Das SMF teilte mit, dass es den vom SRH empfohlenen Präzisierungsbedarf in Nr. 11.1 und Nr. 11.2 im Rahmen eines ressortübergreifenden Austausches im Zusammenhang mit der nächsten Änderung der VwV zu § 44 SÄHO prüfen werde.

5 Schlussbemerkungen

5.1 Überwachung der Zuwendungen

41 Da die FÖMISAX-Berichte zur Fachdatenrecherche angabegemäß der zu führenden Übersicht nach Nr. 9.2. VwV zu § 44 SÄHO entsprechen, können aus Sicht des SRH auch diese zur Überwachung genutzt werden. Der SRH begrüßt die Zusagen von SMWA und LASuV, die Verwendung der Zuwendungen fortan ordnungsgemäß zu dokumentieren.

5.2 Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank

42 Der SRH erkennt auch die Zusage des SMF als Fortschritt, einen aus der FÖMISAX generierbaren Bericht mit den erforderlichen Daten für die Verwendungsnachweisprüfung bereitzustellen.

5.3 Qualität der in FÖMISAX abgebildeten Daten

43 Mangels Stellungnahme wird nochmals betont, dass die Eintragungen im VORSYSTEM mit der Aktenlage übereinstimmen müssen. Die SAB hat insbesondere bei den Programmen RUB und KUNST die geltenden Bestimmungen zu beachten und daher die zu pflegenden Daten zu erfassen. Das SMWA hat dies im Wege der Fachaufsicht zu überwachen.

44 Die Änderung der Erfassungspraxis der Verwendungsnachweise im LASuV begrüßt der SRH.

5.4 Prüfung der Verwendungsnachweise

45 Die Beschleunigung der Verwendungsnachweisprüfung innerhalb des Programmes GRW RIGA sowie ein entsprechendes Hinwirken des SMWA bei der Fachkräftenrichtlinie werden positiv bewertet. Der SRH geht davon aus, dass auch bei den vom SMWA nicht genannten Richtlinien Maßnahmen zur Reduzierung der Rückstände ergriffen und die Prüfschritte im Prüfvermerk künftig dokumentiert werden.

46 Die Zusage des LASuV, die Anzahl der ungeprüften Verwendungsnachweise mit dem vorhandenen Personal stetig zu reduzieren und die Prüfschritte künftig im Prüfvermerk zu dokumentieren, begrüßt der SRH.

5.5 Stichprobenverfahren

- 47 Ungeachtet der Mitteilung des SMWA, dass bei weiteren 3 FÖMISAX-Richtlinien nunmehr das gesetzlich vorgeschriebene Stichprobenverfahren zur Anwendung kommt, gibt es angesichts der Tatsache, dass bei 30 FÖMISAX-Richtlinien im Prüfungszeitraum das Stichprobenverfahren hätte angewendet werden müssen, weiteren Handlungsbedarf.
- 48 Der Vorschlag des SMWA bezüglich der RL Landes-Technologieförderung, hinsichtlich der Anwendung des Stichprobenverfahrens nicht auf die einzelne Zuwendung abzustellen, widerspricht der Rechtslage.
- 49 Die Zusage des SMF, die vom SRH empfohlenen Präzisierungen der VwV zu § 44 SäHO zu prüfen, sieht der SRH auch angesichts der teils fortbestehenden Einwände positiv. Zudem begrüßt der SRH die Zusage des SMF im Prüfungsverfahren, die Regelung zur Bildung der Grundgesamtheit in Nr. 11.2 VwV zu § 44 SäHO anzupassen, da sie zu zeitlichen Verzögerungen bei der Verwendungsnachweisprüfung führen kann.
- 50 Die Anmerkungen des LASuV sind irreführend. Tatsächlich hat das LASuV stets 100 % der Fälle geprüft. Dies widerspricht dem Willen des Gesetzgebers, die Prüfungen auf Stichproben zu begrenzen (§ 44 Abs. 2 SäHO). Die Praxis widerspricht auch der Vorgabe aus Nr. 11.2 VwV zu § 44 SäHO, wonach wesentlich mehr als 50 % der Fälle nur dann geprüft werden sollen, wenn es im geförderten Bereich Anhaltspunkte für missbräuchliche Inanspruchnahmen von Zuwendungen gibt bzw. bei neuen Förderprogrammen. Mit Änderung der Ressortzuständigkeit obliegt es nunmehr dem SMIL, auf die ordnungsgemäße Anwendung des Stichprobenverfahrens im LASuV hinzuwirken.

