

Die Förderung zur Stärkung der Bürgerbeteiligung verursachte im Freistaat Sachsen im Prüfungszeitraum 2021 bis 2023 durchschnittliche Kosten für den Fördervollzug von 0,44 € je bewilligtem Euro. Um diese hohen Kosten zu reduzieren, ist das aufwendige Bewilligungsverfahren zu straffen und effizienter zu gestalten.

Die Beauftragung der SAB als Bewilligungsbehörde war nicht rechtmäßig.

Zudem fungierte die SAB nicht als Bewilligungsbehörde im materiellen Sinne, sondern vollzog lediglich als ausführende Verwaltungseinheit die Förderentscheidungen des SMJusDEG. Das Ministerium prüfte die Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit vollständig selbst und nahm operative Förderaufgaben wahr.

Gleiche Vorhaben dürfen nicht in verschiedenen Förderprogrammen untergebracht werden. Wir empfehlen, die vielfältige und sehr kleinteilige Programmlandschaft im Bereich der Demokratieförderung im Freistaat Sachsen zu entflechten und zu verschlanken.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der Freistaat Sachsen bewilligte im Jahr 2021 eine Einzelzuwendung für das Projekt „Bürgerforum Corona“. Seit 2022 werden mit der FRL „Bürgerbeteiligung“ Kommunen und zivilgesellschaftliche Träger, wie etwa Vereine oder Stiftungen, finanziell unterstützt, um die Bevölkerung in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in ihrer Gemeinde einzubinden.
- ² In den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 belief sich das Bewilligungsvolumen auf rd. 4,45 Mio. €. Der SRH hat die Ausgestaltung des Bewilligungsverfahrens, die Angemessenheit und Wirksamkeit des Mitteleinsatzes sowie die Abgrenzung zu bereits vorhandenen Demokratieförderprogrammen geprüft.
- ³ Im Zuge der Regierungsneubildung für die Legislaturperiode 2024 bis 2029 wurde die Zuständigkeit zur Förderung der Bürgerbeteiligung vom SMJus auf das SMS übertragen, das auch für weitere Richtlinien mit Bezug zur Demokratieförderung zuständig ist. Die Ausführungen dieses Jahresberichtsbeitrags beziehen sich auf die Haushaltsjahre 2021 bis 2023 und betreffen damit den Vollzug des Förderverfahrens beim ehemaligen SMJusDEG.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ungenaue Förderrichtlinie

- ⁴ Eine FRL soll als ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift einen klaren und verbindlichen Rahmen für die Förderung schaffen. Diese Funktion kann sie aber nur erfüllen, wenn die Fördergegenstände sowie die Kriterien, was und in welchem Umfang gefördert wird, so präzise beschrieben werden, dass die Richtlinie aus sich heraus verständlich ist und keiner weiteren Konkretisierung durch Förderbekanntmachungen oder ähnlicher Verwaltungsinstrumente bedarf.
- ⁵ Die Grundsätze zum Inhalt und Aufbau von FRL sind in Anlage 7 zur VwV zu § 44 SäHO aufgeführt. Diese setzte das SMJusDEG in der FRL Bürgerbeteiligung nur teilweise um. Die vom SMJusDEG benannten Ziele, die mit dem Förderprogramm verfolgt werden sollen, sind nicht messbar. Auch Zuwendungszweck sowie die Fördergegenstände sind in der Richtlinie nicht klar und verständlich beschrieben. Zu nennen ist hier bspw. der Zuwendungszweck für zivilgesellschaftliche Vorhaben, der die Erhöhung von „Qualität und Quantität von Beteiligungsprojekten [...]“ beinhalten soll. Dies hatte zur Folge, dass an der Förderung Interessierte ohne vorherige Beratung keinen bewilligungsfähigen Antrag auf Förderung stellen konnten.

- ⁶ Darüber hinaus fehlen Prüfkriterien, eindeutige Vorgaben zur Höhe des Fördersatzes und eine präzise Definition der förderfähigen Ausgaben. Diese ungenauen Regelungen eröffneten Auslegungsspielräume bei der Antragsbearbeitung und damit ein hohes Risiko zur Ungleichbehandlung der Antragsteller.

2.2 Weitere Demokratieförderprogramme

- ⁷ Neben der geprüften FRL Bürgerbeteiligung bestehen weitere bundes- und landesweite Förderprogramme, deren Fördergegenstände Parallelen und Überschneidungen aufweisen (z. B. das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ sowie die sächsische FRL zur Förderung des Gesellschaftlichen Zusammenhalts und die FRL Weltoffenes Sachsen).
- ⁸ Eine klare Abgrenzung der FRL Bürgerbeteiligung ist nicht erkennbar. Für potenzielle Antragsteller ist die Förderlandschaft damit wenig überschaubar. Zwischen Feinheiten in den Fördergegenständen zu unterscheiden, ist ohne Beratung oder inhaltliche Vorkenntnisse nur schwer möglich. Zudem besteht die Gefahr, dass Antragsteller für gleiche Vorhaben eine Förderung aus mehreren Förderprogrammen erhalten. Dies war dem SMJusDEG bereits bei Erarbeitung der FRL bekannt. Die Empfehlung der Förderkommission I, sächsische Förderprogramme zu entflechten und zu reduzieren, wurde bei Erlass der FRL nicht beachtet. Das SMJusDEG folgte im Rahmen der ersten Evaluierung der FRL auch nicht dem Vorschlag der Förderkommission II, die zahlreichen Demokratieförderprogramme zu bündeln.

2.3 Beauftragung der Sächsischen Aufbaubank

- ⁹ Die SAB ist das zentrale Förderinstitut des Freistaates Sachsen. Ihre Förderaufgaben sind abschließend im Katalog des § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG geregelt. In diesem Katalog ist der Bereich Demokratieförderung nicht aufgeführt. Daher beauftragte das SMJusDEG die SAB als Bewilligungsstelle nach § 3 Abs. 1 FöfdbankG. Diese Regelung erlaubt allerdings nur die Wahrnehmung „weiterer banküblicher“ Aufgaben, etwa die Gewährung von Darlehen. Die Bearbeitung von Förderanträgen und die Erteilung von Zuwendungsbescheiden sind hingegen keine banküblichen Aufgaben. Die Beauftragung der SAB war somit nicht rechtmäßig.

2.4 Komplexes Bewilligungsverfahren

- ¹⁰ Mittels Förderbekanntmachungen wurden an Bürgerbeteiligung interessierte Kommunen und zivilgesellschaftliche Träger zur Antragstellung aufgerufen. Der SRH stellte bei den im Prüfungszeitraum 4 durchgeführten Förderaufrufen fest, dass die inhaltliche Prüfung der Förderanträge nicht durch die beauftragte Bewilligungsbehörde erfolgte. Diese übernahm lediglich die elektronische Antragsannahme und die Erstellung der Zuwendungs- oder Ablehnungsbescheide nach den Vorgaben des SMJusDEG. An der Entscheidungsfindung war sie nicht beteiligt. Das SMJusDEG führte somit entgegen der Vorgabe des Art. 83 Abs. 1 Satz 2 Sächsische Verfassung die Antragsverfahren nahezu vollständig selbst durch. Darüber hinaus war eine Vielzahl weiterer Stellen beteiligt:
- Beratungsangebot vor Antragstellung durch einen extern beauftragten Dienstleister,
 - Stellungnahmen von fachlich unmittelbar betroffenen Staatsministerien,
 - Unterstützungsschreiben der betroffenen Kommunen bei zivilgesellschaftlichen Vorhaben und
 - beratende Empfehlung durch einen vom SMJusDEG einberufenen externen Fachbeirat.
- ¹¹ Das prüfintensive und abstimmungsaufwendige Bewilligungsverfahren dauerte im ersten Förderaufruf durchschnittlich 2 Monate. Ab dem 2. Förderaufruf stieg die durchschnittliche Bearbeitungszeit auf 4 Monate an. Die inhaltlich ungenaue FRL und deren Nähe zu angrenzenden Demokratieförderprogrammen sind Ursachen für dieses komplexe Verfahren.

2.5 Berechnung der Zuwendungshöhe

- 12 Alle projektbezogenen Einnahmen (z. B. Teilnehmergebühren und sonstige Mittel Dritter) sowie der Eigenanteil sind als Deckungsmittel für alle mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Die Höhe einer staatlichen Förderung ergibt sich daher aus folgendem Berechnungsschema:

Übersicht: Ermittlung der Zuwendungshöhe

Förderfähige Gesamtausgaben	
-	Einnahmen
=	Förderfähige Ausgaben
*	Anwendung Fördersatz (hier maximal 90 %)
=	Zuwendung
	Es verbleiben aufzubringende angemessene Eigenmittel (hier mindestens 10 % Eigenanteil)

Quelle: Eigene Darstellung.

- 13 Gemäß der FRL sind „ausschließlich projektbezogene Personal- und Sachausgaben“ förderfähig und der Fördersatz darf 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht übersteigen. Diese Formulierung lässt nicht erkennen, welche Ausgabenkategorien in welcher Höhe angemessen und förderfähig waren.
- 14 Darüber hinaus bedingt die Anwendung einer variablen Obergrenze des Fördersatzes, dass bei jedem Förderantrag einzeln zu entscheiden ist, in welchem Umfang das Projekt dem Förderziel dient und wie viel Eigenmittel folglich einzubringen sind. In den geprüften Akten war jedoch nicht dokumentiert wie sich der Fördersatz jeweils bestimmte.
- 15 Zudem wurden mögliche Projekteinnahmen nicht abgefragt und blieben vollständig unbeachtet. Stehen sie in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Zweck, mindern sie die förderfähigen Ausgaben, da sie vorrangig und die Förderung nachrangig zur Finanzierung des Projektes eingesetzt werden (§ 23 und § 44 SÄHO). Damit bestand die Gefahr, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben zu hoch angesetzt waren.
- 16 Durch die Antragsteller waren lediglich Angaben zu Eigen- und Drittmitteln erforderlich. Eine klare Definition dieser Begrifflichkeiten erfolgte nicht. Drittmittel wurden ohne zuwendungsrechtliche Prüfung pauschal als Eigenmittel betrachtet. Das SMJusDEG prüfte in keinem Fall, ob es sich im Falle vorhandener Drittmittel um Einnahmen oder tatsächlich um Eigenmittel handelte. Dies birgt ein erhebliches Risiko für eine fehlerhafte Berechnung der Zuwendungshöhe zuungunsten des Freistaates Sachsen.

2.6 Hohe Verwaltungsausgaben der Bürgerbeteiligung

- 17 Den bewilligten Fördermitteln steht ein sehr aufwendiges Antragsverfahren gegenüber. Der SRH untersuchte daher die Wirtschaftlichkeit des Fördervollzugs im Prüfzeitraum 2021 bis 2023.
- 18 Zunächst wurden die Personal- und Verwaltungskosten des zuständigen Fachreferats im SMJusDEG berechnet. Darüber hinaus waren sonstige Kosten, die im Zusammenhang mit der Förderung von Bürgerbeteiligungsvorhaben stehen, zu berücksichtigen. Dazu gehören insbesondere Ausgaben für die beauftragte Bewilligungsstelle, den externen Beratungsdienstleister sowie die wissenschaftlichen Begleitungen.
- 19 Nach Gegenüberstellung der ermittelten Gesamtkosten mit dem Bewilligungsvolumen war festzustellen, dass für den Fördervollzug durchschnittlich zusätzliche 0,44 € je bewilligten Euro entstanden sind. Im Ergebnis hat der Freistaat Sachsen allein für die Umsetzung der Förderung von Bürgerbeteiligung zusätzlich rd. 1,95 Mio. € verausgabt, wodurch die sparsame und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel in Frage zu stellen ist.

Abbildung: Gegenüberstellung der Kosten für 1 € Förderung



Quelle: Eigene Darstellung.

3 Folgerungen

- 20 Trotz einer bereits bestehenden umfangreichen Förderlandschaft im Bereich der Demokratieförderung hat das SMJusDEG eine weitere FRL zu diesem Förderthema erlassen. Der SRH fordert eine umfassende Aufgabenkritik mit dem Ziel die Anzahl vorhandener FRL zu systematisieren und zu reduzieren.
- 21 Die Prüfung von Förderanträgen gehört nicht zu den Aufgaben von Ministerien. Es ist eine Bewilligungsstelle zu beauftragen, die auf Grundlage der aktuell geltenden Rechtslage die FRL auch vollziehen darf. Diese ist in die Lage zu versetzen, die FRL vollständig umsetzen zu können.
- 22 Die Notwendigkeit zur Einberufung eines beratenden externen Fachbeirates ist kritisch zu hinterfragen. Die Anzahl der zu beteiligenden Stellen ist insgesamt auf ein notwendiges Minimum zu beschränken. Im Ergebnis können dadurch die Kosten für den Fördervollzug verringert werden.
- 23 Zuwendungszwecke und Fördergegenstände sind in der FRL zu konkretisieren. Eine klare Abgrenzung ist dabei zu gewährleisten. Messbare Förderziele sind eindeutig zu benennen.
- 24 Die Regelungen zur korrekten Ermittlung der Zuwendungshöhe sind einzuhalten. Einnahmen und Mittel Dritter sind hinsichtlich ihrer Zweckgebundenheit zu prüfen.

4 Stellungnahme

- 25 Das SMS beabsichtigt, im DHH 2027/2028 die verschiedenen Demokratieförderprogramme seines Geschäftsbereiches zu bündeln. Die FRL Bürgerbeteiligung soll dabei umfänglich überarbeitet werden. Etwaige Überschneidungen der Fördergegenstände würden geprüft. Förderziele für den Bereich der Demokratieförderung könnten aber nur bedingt messbar formuliert werden.
- 26 Weiter hat das SMS mitgeteilt, den Fördervollzug vollständig der SAB übertragen zu wollen. Dazu werde eine Anpassung des Vertrags mit der SAB angestrebt. Außerdem habe das SMS vorgeschlagen, die Zuständigkeit der SAB für den Vollzug von Demokratieförderprogrammen in den Aufgabenkatalog des § 2 Abs. 1 Satz 2 FörderbankG aufzunehmen. Für die richtige Berechnung der Zuwendung sei eine Überarbeitung der SAB-Formulare veranlasst worden.
- 27 Der Berechnung der Verwaltungsausgaben für die Förderung von Bürgerbeteiligung folgt das SMS hingegen nicht. Nach seiner Einschätzung seien die Ausgaben deutlich niedriger anzusetzen, da die Bearbeitung der Förderanträge im wesentlichen nur durch eine Person erfolgt sei. Die übrigen Bediensteten des zuständigen Fachreferats im Ministerium seien mit anderen Aufgaben betraut gewesen, bspw. der Betreuung des Erfahrungs- und Beratungsnetzwerks Bürgerbeteiligung Sachsen sowie Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendbeteiligung, der Bürgerbeteiligung im Strukturwandel und Fragen digitaler Beteiligungsformate.

5 Schlussbemerkungen

- 28 Der SRH begrüßt die Bestrebungen des SMS, die Demokratieförderprogramme in seinem Geschäftsbereich zu bündeln und die FRL Bürgerbeteiligung umfassend zu überarbeiten.
- 29 Das Ergebnis der Überarbeitung der FRL Bürgerbeteiligung bleibt abzuwarten. Dabei muss es dem SMS insbesondere gelingen, konkrete und messbare Ziele seiner Förderung zu benennen. Gelingt das nicht, hat das SMS das Programm einzustellen.
- 30 Hinsichtlich des ermittelten Vollzugsaufwandes für die Förderung von Bürgerbeteiligung hält der SRH an seiner Berechnung fest. Das SMS verkennt, dass Vollzugsaufwand nicht nur bei der Bearbeitung von Förderanträgen entsteht, sondern auch bei Erfüllung der von ihm weiter benannten Aufgaben, die in der FRL selbst angelegt sind und mit dem Förderverfahren in einem direkten Zusammenhang stehen.

