

Der Fördervollzug der Förderrichtlinie Regionalentwicklung war nicht auf die Umsetzung konkreter staatlicher Ziele ausgerichtet und wurde durch die Antragsteller bestimmt. Mit der Förderrichtlinie Regionalentwicklung wurden Finanzierungslücken geschlossen und Vorhaben mit hohen Fördersätzen bezuschusst, die vornehmlich im Eigeninteresse der kommunalen Antragsteller lagen.

Das Förderprogramm bedarf einer Neukonzeptionierung. Die Förderung ist stärker an der demografischen Entwicklung und der effizienten Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge auszurichten.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat die Umsetzung der Richtlinie zur Förderung der Regionalentwicklung (FR-Regio) im Geschäftsbereich des SMR (jetzt SMIL, Epl. 10) in den Jahren 2021 bis 2023 geprüft. Die FR-Regio soll der Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit in Umsetzung des Landesentwicklungsplans (LEP) und der Regionalpläne dienen. Mit Strategie- und Handlungskonzeptionen sollen insbesondere der Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge unter den Erfordernissen des demografischen Wandels und gebietlicher Neuordnungen besser entsprochen werden.
- ² Im Prüfungszeitraum 2021 bis 2023 waren Haushaltsmittel von 17,0 Mio. € für Zuwendungen nach der FR-Regio veranschlagt,¹ wovon 14,6 Mio. € für investive Zwecke vorgesehen waren. Zudem wurden 0,3 Mio. € Ausgabe-reste von 2020 nach 2021 übertragen. Insgesamt standen damit 17,3 Mio. € Haushaltsmittel zur Verfügung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entwicklung des Förderprogramms

- ³ Die FR-Regio existiert seit 1997 und wurde zuletzt 2018 für die Förderjahre 2013 bis 2017 evaluiert. Die Programmzuständigkeit ging Ende 2019 vom SMI auf das SMR, jetzt SMIL, über.
- ⁴ Der SRH prüfte das Förderprogramm zuletzt 2017/2018 und veröffentlichte die Ergebnisse im Jahresbericht 2017 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 12. Der vom SRH festgestellte Handlungsbedarf zur Ausgestaltung der Förderung und einer Korrektur des aufwändigen Förderverfahrens besteht fort.
- ⁵ Trotz Evaluierung 2018 und bestehendem Handlungsbedarf fand keine Neuaufstellung der FRL statt.

2.2 Förderverfahren

- ⁶ Das Förderverfahren unterteilt sich in ein Vorverfahren, das die Abstimmung in der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) und die Vorhabensauswahl durch das Ministerium vorsieht, und das förmliche Zuwendungsverfahren der LDS als Bewilligungsstelle. Weitere Verfahrensbeteiligte sind die Regionalen Planungsverbände (RPV) sowie die Destinationsmanagementorganisationen (DMO).

¹ StHpl. 2021/2022: Kap. 1003 Tit. 633 51 und 883 51; StHpl. 2023/2024: Kap. 1004 Tit. 633 56 und 883 56.

Abbildung 1: Ablauf Förderverfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

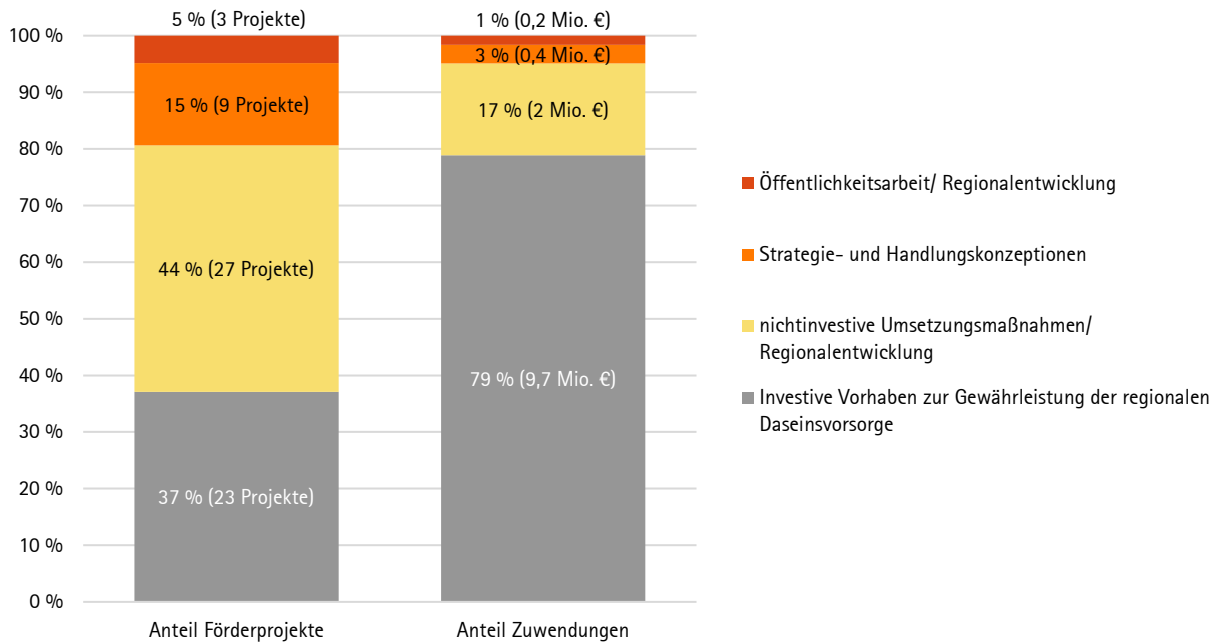
- 7 Das Zuwendungsverfahren zur FR-Regio war deutlich aufwändiger als das reguläre Förderverfahren nach den VwV zu § 44 SächsHO, welches sich auf Antragsteller und Bewilligungsstelle als Verfahrensbeteiligte beschränkt. Der Verfahrensaufwand der FR-Regio steht in einem Missverhältnis zum Programmvolumen.
- 8 Die Bewilligungsstelle LDS übernahm die Entscheidungen und Feststellungen der weiteren Verfahrensbeteiligten und traf kaum förderrelevante Entscheidungen. Zuarbeiten der Verfahrensbeteiligten waren nicht standardisiert und konnten die Förderung nicht ausreichend begründen. Stellungnahmen der RPV zu den Verwendungsnachweisen waren entbehrlich.
- 9 Die Beteiligung des Ministeriums im Fördervollzug widerspricht dem verfassungsrechtlichen Organisationsprinzip des Art. 83 Abs. 1 Satz 2 Sächsische Verfassung. Hiernach sind Aufgaben, die von den nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, diesen zuzuweisen.

2.3 Fördervollzug

- 10 Im Prüfungszeitraum 2021 bis 2023 wurden Projekte im Gesamtvolumen von 12,3 Mio. € gefördert. Für 39 nicht investive Projekte wurden 2,6 Mio. € bewilligt:
 - zur Erstellung und Fortschreibung von Strategie- und Handlungskonzeptionen,
 - zur Umsetzung der Strategie- und Handlungskonzeptionen, z. B. für die externe Begleitung und Managementleistungen von Kooperations- und Netzwerkprozessen oder die weitere konzeptionelle Unterersetzung sowie
 - für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit.
- 11 Für 23 investive Projekte wurden Zuwendungen von 9,7 Mio. € gewährt. Voraussetzungen der investiven Förderung waren, dass die Vorhaben im Zusammenhang mit der Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge unter den Erfordernissen des demografischen Wandels standen und nicht über andere Förderprogramme gefördert werden konnten.
- 12 Die Überschreitung des Regelfördersatzes von 60 % setzt die Feststellung eines herausgehobenen landesplanerischen Interesses der LDS voraus.

- 13 Bei 43 der finanzierten 62 Projekte wurde das Vorliegen eines herausgehobenen landesplanerischen Interesses festgestellt und der Regelfördersatz von 60 % überschritten; in 40 Fällen wurde der Höchstfördersatz von 75 % gewährt.
- 14 44 % der finanzierten Projekte beinhalteten nichtinvestive Strategie- und Handlungskonzeptionen. 79 % der bewilligten Zuwendungen erfolgten für investive Vorhaben zur Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge.

Abbildung 2: Förderfälle und Mitteleinsatz nach Fördergegenständen (2021 bis 2023)



Quelle: Eigene Darstellung, auf Basis der FÖMISAX (Stand: 31. Dezember 2023).

- 15 Zuwendungszweck und Fördergegenstände sind in der FR-Regio weit gefasst. Die Förderung ist nicht auf die von § 14 Abs. 1 und 2 Raumordnungsgesetz (ROG) genannten konzeptionellen Gegenstände der interkommunalen Zusammenarbeit beschränkt. Der Fördervollzug war nicht auf die Umsetzung konkreter staatlicher Ziele ausgerichtet und wurde durch die Antragsteller bestimmt. Die geförderten nichtinvestiven wie investiven Umsetzungsmaßnahmen wiesen eine große thematische und fachliche Bandbreite auf, die über den Aufgabenbereich der Landesentwicklung des SMR hinausgingen. Hierzu gehörten z. B. die Projekte „Regionalmanagement Europäische Kulturregion Chemnitz – Vorbereitung Kulturhauptstadtjahr (2022 bis 2024)“² und „Machbarkeitsstudie und Handlungskonzept zur Durchführung einer gemeinsamen Landesgartenschau der Stadt Meißen und der Gemeinde Weinböhla“³.
- 16 Zahlreiche investive Förderungen, wie die Verbesserung der Raumakustik des Ratskellersaals Rodewisch, die Erneuerung von Sanitäreinrichtungen sowie von Türen und Fenstern der Sternwarte Rodewisch, den digitalen Tierparkrundgang in Falkenhain und die Anschaffung eines Sanitär-Trailers für den Mittelzentralen Städteverbund Göltzschtal, waren für den SRH nicht nachvollziehbar. Die Projekte dienen nicht der Daseinsvorsorge, wie es die Förderrichtlinie voraussetzte. Ein staatliches Interesse i. S. d. § 23 SäHO an den Förderungen war ebenso wenig erkennbar wie das Vorliegen eines herausgehobenen landesplanerischen Interesses zur Gewährung des Höchstfördersatzes.
- 17 Von den 23 im Zeitraum 2021 bis 2023 geförderten investiven Projekten erfüllten 18 Vorhaben mit einem Volumen von 6,2 Mio. € nicht die Zuwendungsvoraussetzungen.

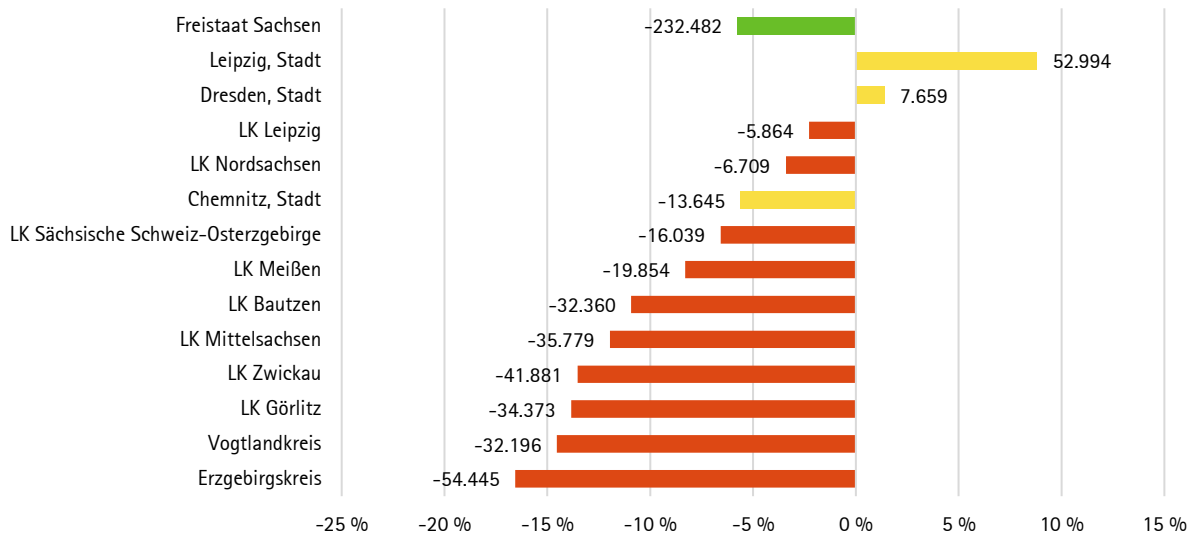
² In den StHpl. 2021 bis 2024 waren im Kap. 1205 TG 63 insgesamt 11,0 Mio. € für Maßnahmen und Projekte zur Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas 2025“ veranschlagt.

³ In den StHpl. 2021 bis 2024 waren im Kap. 0903 TG 72 Mittel für die Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschau veranschlagt.

2.4 Strategische Ausrichtung des Förderprogramms

- 18 Die Zahl der Einwohner Sachsens wird nach Berechnungen des Statistischen Landesamtes von 4 Mio. Einwohnern im Jahr 2021 auf voraussichtlich 3,8 Mio. Einwohner im Jahr 2040 sinken (-5,8 %).⁴ 6 der 10 Landkreise sind mit einem erwarteten Bevölkerungsrückgang von mehr als 10 % besonders betroffen.

Abbildung 3: Vorausberechnete Bevölkerungsentwicklung in Sachsen (2021 bis 2040)



Quelle: Eigene Darstellung, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 8. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2022 bis 2040, Variante 2.

- 19 Eine Herausforderung des demografischen Wandels ist, in Regionen mit Bevölkerungsrückgang und Überalterung der Bevölkerung, die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen dauerhaft sicherzustellen. Hierzu bedarf es leistungsfähiger und finanziell tragfähiger kommunaler Strukturen. Die Sicherung der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demografischen Wandels ist Handlungsschwerpunkt des LEP 2013.⁵
- 20 Der Freistaat Sachsen verfolgt seit den 1990er Jahren das Ziel, die durch die demografische und finanzielle Entwicklung gefährdete Leistungsfähigkeit der Gemeinden durch Gebietszusammenschlüsse zu erhalten. Seit 2000 setzt der Freistaat Sachsen auf freiwillige Zusammenschlüsse anstelle von Gebietsreformen.⁶ Für die Gemeinden im Freistaat Sachsen wurde eine Mindesteinwohnerzahl von mehr als 5.000 Einwohnern im ländlichen Raum und mehr als 8.000 Einwohner im Verdichtungsraum unmittelbar um die Oberzentren angestrebt. Der Raumordnungsbericht 2020 stellte bereits fest, dass im Jahr 2025 fast $\frac{3}{4}$ der kreisangehörigen Gemeinden nicht die angestrebte Mindestgröße erreichen.
- 21 Die Förderung über die FR-Regio stellte nicht sicher, dass die kommunale Leistungs- und insbesondere Verwaltungskraft kooperierender Kommunen erhöht wird und kommunale Kernaufgaben (wie der Daseinsvorsorge) im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit effizienter erfüllt werden, um der demografischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Der SRH vermisst eine tragfähige Strategie zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels als Grundlage der FR-Regio-Förderung.

3 Folgerungen

3.1 Entwicklung des Förderprogramms

- 22 Die Förderung der Regionalentwicklung ist unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen des SRH und aktueller Handlungserfordernisse zu überarbeiten.

⁴ 8. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 2 (mittlere Variante).

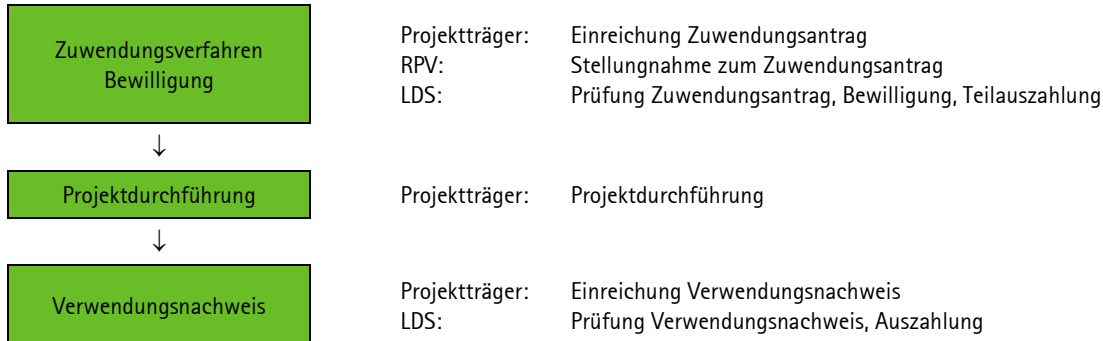
⁵ Vgl. LEP 2013, Punkt II (Seite 15).

⁶ Siehe dazu Bekanntmachung des SMI zu den Grundsätzen für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen vom 26. Oktober 2010 und Leitfaden des SMI „Freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen“ in der Auflage von 2015.

3.2 Förderverfahren

- 23 Das unwirtschaftlich ausgestaltete Förderverfahren ist im Kontext des Art. 83 Sächsische Verfassung zu verschlanken. Das SMIL sollte das Förderverfahren und die Förderentscheidung auf die Bewilligungsstelle LDS konzentrieren. Die Beteiligung der RPV sollte auf eine fachliche Stellungnahme reduziert werden.

Abbildung 4: Konzentration Förderverfahren auf die LDS



Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Fördervollzug

- 24 Die Förderung ist auf konzeptionell ausgerichtete Gegenstände der interkommunalen Zusammenarbeit (§ 14 Abs. 1 und 2 ROG) zu beschränken. Die Entscheidung über die Förderung darüberhinausgehender Maßnahmen ist den zuständigen Fachbereichen zu überlassen.

3.4 Strategische Ausrichtung des Förderprogramms

- 25 Das Förderprogramm ist stärker auf eine effiziente Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge auszurichten. Bei der ausstehenden Novellierung der FR-Regio ist die Neuausrichtung des Förderprogramms umzusetzen.

4 Stellungnahme des SMIL

4.1 Entwicklung des Förderprogramms

- 26 Das SMIL begrüßt die Prüfung der FR-Regio durch den SRH und betrachtet die Hinweise als hilfreich in Bezug auf die weitere Qualifizierung der Förderrichtlinie und des Förderverfahrens.

4.2 Förderverfahren

- 27 Die Zweiteilung des Förderverfahrens in die Vorhabensanmeldung und das förmliche Zuwendungsverfahren begründete das SMIL mit hohen fachlichen Anforderungen zur Beurteilung der Eignung der Vorhaben für eine Förderung. Die RPV hätten als Träger der Regionalplanung die Aufgabe, die räumliche Entwicklung einer bestimmten Region zu koordinieren und zu steuern, weshalb das SMIL ihre Beteiligung am Förderverfahren für geboten halte. Die Mitwirkung sei in § 13 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 Landesplanungsgesetz (SächsLPIG) formalrechtlich beschrieben und damit Teil des Aufgabenbereichs im Bereich der Regionalentwicklung. Die von der Bewilligungsstelle durchgeführten Beteiligungen empfinde das SMIL als notwendig, um das Zuwendungsverfahren qualitativ abzusichern. Die Beteiligung der Raumordnungsbehörde diene der Beurteilung des herausgehobenen landesplanerischen Interesses. Durch die Querschnittsorientierung der FR-Regio seien von Fördervorhaben regelmäßig die Fachstrategien der Staatsregierung und damit die Ressorts berührt. In Abstimmung mit den Ressorts prüfe das SMIL die Förderwürdigkeit der Vorhaben mit den jeweiligen fachlichen Zielstellungen. Das SMIL verstehe diese Abstimmung als ministerielle Aufgabe, die aufgrund der hohen fachlichen Anforderungen und des Umfangs nicht durch die Bewilligungsstelle erfolgen sollte. Ebenfalls sei mit der Ressortbeteiligung auch die Abgrenzung zu weiteren Fachförderrichtlinien verbunden. Die Ressorts nähmen in ihrer Funktion als Richtliniengeber an der IMAG „Regionalentwicklung“ teil.

- 28 Dass sich das Förderverfahren in seiner jetzigen Form für den SRH als unwirtschaftlich darstellt, werde vom SRH nicht weiter untersetzt. Die Vorhabensbegleitung durch die RPV richte sich nach § 13 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 SächsLPIG. Damit sei aus Sicht des SMIL auch die Beurteilung des Antrags begründet. Die Vorhabensanmeldung könne inhaltlich abweichen und ggf. eine Neubewertung des Vorhabens erfordern. Die Stellungnahmen bauten inhaltlich auf der Erstbeurteilung des Vorhabens auf, sodass der Mehraufwand für die RPV von SMIL als überschaubar eingeschätzt werde.
- 29 Das SMIL werde die Zuständigkeiten und Verantwortungen im Förderverfahren mit den beteiligten Akteuren eruiieren und im Rahmen der Weiterentwicklung der FR-Regio berücksichtigen. Weiterhin werde eine Anpassung des Verfahrens vor dem Hintergrund der Verkürzung des Zeitraums zwischen Vorhabensanmeldung und Zuwendungsbeginn geprüft und bei der Weiterentwicklung der FR-Regio berücksichtigt.

4.3 Fördervollzug

- 30 Die FR-Regio erreiche über alle Fördergegenstände hinweg eine große thematische und fachliche Bandbreite. Dies sei der Regionalentwicklung immanent. Berührungspunkte zu Fachstrategien und Fachförderprogrammen seien vorhanden. Handlungsleitend für die Förderung nach der FR-Regio sei nicht das ROG, sondern vielmehr der LEP 2013. Der Gliederungspunkt „2.1.1. Regionale Kooperationen“ umfasse die Festlegungen, an denen sich die Förderung nach der FR-Regio unter der Voraussetzung der Interkommunalen Zusammenarbeit orientiere.
- 31 Der sektorenübergreifende Ansatz sowie die Vielfalt der stufenweise aufeinander aufbauenden Fördergegenstände führe zu Vorhabensanmeldungen, die auf den ersten Blick fachfremd erschienen. Die fachliche Einschätzung zur regionalentwicklungspolitischen Wirkung durch die Verfahrensbeteiligten sowie die Abstimmung mit den einzelnen Fachbereichen innerhalb der IMAG „Regionalentwicklung“ seien ausschlaggebend für eine Projektförderung. Eine Förderung über die FR-Regio erfolge nur nach Einvernehmen mit den fachlich berührten Ressorts.
- 32 Für das SMIL sei nicht steuerbar, in welchen Bereichen sich Kommunen für eine freiwillige Zusammenarbeit entscheiden. Innerhalb eines Förderaufrufs gelte der Gleichbehandlungsgrundsatz. Das SMIL berücksichtige insbesondere Vorhaben, welche die Zusammenarbeit von Gemeinden verbesserten oder dauerhaft ermöglichten.
- 33 Bei Beantragung des Spitzenfördersatzes durch den Vorhabensträger nehme die Raumordnungsbehörde die Beurteilung des herausgehobenen landesplanerischen Interesses vor. Hierbei handele es sich um eine Einzelfallentscheidung. Diese werde an der Qualität des Vorhabens, dem Innovationswert und des Ausmaßes des Modellcharakters bemessen. Ein entsprechender Mehrwert des Vorhabens und die Umsetzung einschlägiger Festlegungen der Raumordnungspläne rechtfertige die Förderung mit dem Spitzenfördersatz.

4.4 Strategische Ausrichtung des Förderprogramms

- 34 Es sei Gegenstand der kommunalen Selbstverwaltung, über strukturelle Änderungen zur Erhaltung bzw. Verbesserung der eigenen Leistungsfähigkeit zu entscheiden. Mit der Förderung über die FR-Regio bestehe ein Instrument der finanziellen Unterstützung des Prozesses, sofern eine interkommunale Lösung angestrebt werde. Liegen Vorhaben dieser Art nicht vor, könne keine Förderung erfolgen. Bei der Förderung nach der FR-Regio komme stets eine Betrachtung der Daseinsvorsorge im weiteren Sinn zum Tragen. In der Auslegung des SMIL umfasse Daseinsvorsorge, insbesondere im Hinblick auf den räumlichen Entwicklungsgedanken im regionalen Kontext, auch Angebote zur Erfüllung gesellschaftlicher, kultureller und sozialer Bedürfnisse.
- 35 Das SMIL stimme mit dem SRH überein, dass es für die FR-Regio einer weiteren Konkretisierung der Förderziele und Fördergegenstände bedürfe. Dabei sei insbesondere darauf zu achten, den Begriff Daseinsvorsorge im Hinblick auf die Förderziele zu beschreiben und einzuordnen sowie auf die entsprechenden Inhalte in den Raumordnungsplänen Bezug zu nehmen.

5 Schlussbemerkungen

- ³⁶ Der SRH hält es für erforderlich, das Förderprogramm stärker an einer effizienten Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge auszurichten.
- ³⁷ In Anbetracht des Bevölkerungsrückgangs im ländlichen Raum und begrenzter finanzieller Ressourcen muss der Fokus auf der Gewährleistung der Grundversorgung liegen. Die weite Auslegung der Daseinsvorsorge durch das SMIL trägt dem Handlungserfordernis nicht Rechnung.
- ³⁸ Förderverfahren sind wirtschaftlich auszugestalten. Das Ministerium steht in der Pflicht, Förderprogramme durch die FRL so zu konzipieren, dass auf dieser Basis der Vollzug des Förderverfahrens insgesamt der Bewilligungsstelle überlassen werden kann.

