

Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren

im Freistaat Sachsen



Abschlussbericht Mai 2019

Vorwort des Kommissionsvorsitzenden

Die Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren stehen seit geraumer Zeit auf der Agenda der sächsischen Landespolitik. Seit 1995 wurden in regelmäßigen Abständen Kommissionen oder Arbeitsgruppen dazu eingesetzt, was zeigt, dass die Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren nicht nur ein Erkenntnis-, sondern auch ein Umsetzungsproblem ist. Es bedarf auch weiterhin großer Anstrengungen, um hier Erfolge zu erzielen. Der vorliegende Bericht der „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren“ soll dazu einen wesentlichen Beitrag liefern. 1

Historisch gewachsen ist aus den unmittelbaren Anfangsjahren, den EU- und Bundesprogrammen und den Hochwasser-Krisenjahren eine „Förderlandschaft“ im Freistaat Sachsen für nahezu jedes Ziel, jeden Lebensbereich und jeden Empfänger. Damit sind Abhängigkeitsverhältnisse entstanden und es droht sich ein Anspruchsdenken zu verfestigen. Eine Rückführung der Förderlandschaft auf ein „normales“ Maß und eine klare Fokussierung und Priorisierung, die insbesondere auch mit voraussichtlich zurückgehenden EU-Mitteln in der nächsten Förderperiode erforderlich wird, ist eine der großen Herausforderungen für die Staatsregierung in der nächsten Legislatur. 2

Die vielen Gespräche mit Zuwendungsempfängern, Bewilligungsstellen und auch den Förderprogrammverantwortlichen in den Ressorts haben deutlich gemacht, dass es einen erheblichen Reformbedarf im Förderbereich gibt. In einem Jahr Kommissionsarbeit ist es allerdings unmöglich, das Thema vollumfänglich und abschließend zu bearbeiten. Die Kommission hat sich daher schwerpunktmäßig mit Bereichen beschäftigt, die alle oder zumindest eine Vielzahl von Förderprogrammen betreffen und an den entsprechenden Stellen darauf hingewiesen, wenn aus ihrer Sicht der Betrachtungsprozess dort weiter fortgesetzt werden sollte. 3

Ein zentraler Punkt war das allgemeine Zuwendungsverfahren nach den VwV zu den §§ 23, 44 SÄHO. Auch diese sind historisch gewachsen und müssen sich daran messen lassen, ob einfachere oder bessere Lösungen möglich sind, ohne dass die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der öffentlichen Mittel gefährdet wird. Schon während des Bestehens der Kommission hat die Staatsregierung dazu Maßnahmen zur Vereinfachung von Förderverfahren, wie z. B. zur Gemeindewirtschaftlichen Stellungnahme und baufachlichen Prüfung, eingeleitet. 4

Ein weiterer Schwerpunkt der Kommission war die kommunale Infrastrukturförderung. Der Freistaat verausgabt in diesem Bereich einen erheblichen Teil seiner Fördermittel. Zu beobachten ist, dass die Baukapazitäten seit den 2000er Jahren geschrumpft sind und derzeit eine auch durch die Zinsentwicklung induzierte, starke private Baunachfrage vorliegt. Das hat zur Folge, dass sich für private und öffentliche Bauherren die Baupreise erhöht haben. Der Freistaat sollte neben einer langfristigen Infrastrukturstrategie seine Baunachfrage soweit möglich antizyklisch gestalten und die notwendige Ausweitung der Baukapazitäten angebotsorientiert durch Ausbau der bauspezifischen Ausbildung (u. a. Lehrberufe im Bauhandwerk, Ausweitung der Studienangebote bei Bauingenieuren und Architekten) weiter stärken. 5

Mit diesem Bericht legt die Kommission ein Bündel an Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen vor, welche gut geeignet sind, um die Aufwände bei allen Beteiligten zu reduzieren und insbesondere durch die zunehmende Digitalisierung der Förderverfahren zukunftsfähig aufgestellt zu sein. Ein Förderwesen frei von Bürokratie und Beschwerden wird es 6

jedoch nie geben, weil der Staat auch im Förderbereich Mittel der Steuerzahler einsetzt, über die er ohne ausreichende Kontrollen nicht verfügen darf. Zudem ist zu beachten, dass die demographische Entwicklung in der nächsten Dekade es für den Freistaat erschwert bzw. unmöglich macht, alle freiwerdenden Stellen nachzubeseetzen, will man nicht das deutlich geringere Arbeitskräftepotential dem privaten, steuerzahlenden Arbeitsmarkt und der regionalen Wirtschaft entziehen. D. h. der Staat wird in der nächsten Dekade seine Aufgaben deutlich effizienter und mit weniger Personal als heute erledigen müssen. Für den Bereich der Förderpolitik und -verwaltung macht die Kommission Vorschläge, wie durch Komplexitätsreduktion, Verfahrensvereinfachung und Kompetenzbündelung die Aufgabenerledigung perspektivisch auch mit weniger Personal möglich wird.

- 7 An die Staatsregierung geht die Empfehlung, das Thema Vereinfachung und Verbesserung der Förderverfahren als Teil der Staatsmodernisierung im Freistaat – wie vorgeschlagen – an zentraler Stelle zu adressieren, den „Ball aufzunehmen“ und die Vorschläge zügig umzusetzen. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor dabei wird es sein, dass für eine breite politische Unterstützung geworben wird. Insbesondere die zuständigen Akteure für die Bewilligung von Fördermitteln sollten in den Reformprozess gut einbezogen werden.
- 8 In der Förderpolitik gibt es nicht selten „gut gemeint, aber nicht gut gemacht“. Ein Beispiel sind sehr hohe Förderquoten. Insbesondere bei der sogenannten Vollförderung mit 100 % haben wir eigentlich keine Förderung im klassischen Sinne mehr, sondern eher eine Finanzierungsverschiebung von Aufgaben Dritter auf den Freistaat. Das mag in Einzelfällen richtig und notwendig sein, hat aber mit Förderpolitik im eigentlichen Sinne nichts mehr zu tun, denn „Fördern“ setzt immer „Eigenanstrengungen“ voraus. Aber auch die Tendenz zu höheren Förderquoten unterhalb der Vollförderung ist bedenklich, weil ohne ausreichend hohe Eigenanteile geringe Anreize auf Bedarfsprüfung, Standards und Kostendämpfung auf Seiten der Zuwendungsempfänger bestehen, was die Effizienz der Förderpolitik reduziert. Außerdem aktivieren die Mittel des Freistaats dann immer weniger komplementäre Mittel auf Seiten der Zuwendungsempfänger, Effizienz und Effektivität der Förderpolitik sinken entsprechend.
- 9 Ich bedanke mich für die engagierte Arbeit der Kommissionsmitglieder, der Fachexpertinnen und der Geschäftsstelle, für die Unterstützung durch die Staatsregierung und die vielen guten Impulse von Zuwendungsempfängern und Bewilligungsstellen.



Dr. Tilmann Schweisfurth
Kommissionsvorsitzender

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	5
Tabellenverzeichnis.....	6
Abkürzungsverzeichnis.....	7
1. Executive Summary.....	10
2. Einleitung	30
3.1. Bisherige Vereinfachungsinitiativen der Staatsregierung.....	33
3.2. Entwicklung der Förderausgaben.....	37
3.3. Unklare Zieldefinitionen bei der Förderung.....	44
3.4. Empirische Steuerungsgrundlagen.....	46
3.5. Internationale Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren	58
3.5.1. Relevanz, Internationale Reformtrends (und ihre Zielkonflikte)	58
3.5.2. Best Practice-Fallstudien.....	62
3.5.3. Fazit	65
3.6. Vereinfachungsansätze anderer Länder in der Bundesrepublik Deutschland	68
4. Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge.....	71
4.1. Herangehensweise bei der Erhebung und Bewertung der Verbesserungsvorschläge ..	71
4.2. Allgemeine Hinweise und Ansätze zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren	74
4.3. Reduzierung des „Förderdickichts“ und Richtlinienaufstellungsverfahren	83
4.3.1. Reduzierung und Entflechtung von Förderrichtlinien.....	83
4.3.2. Beschleunigung der Richtlinienaufstellung (Verzicht auf Kabinettsverfahren)	87
4.4. Weitere Überführung von Zuwendungen in Zuweisungen.....	89
4.4.1. Problemstellung und Aufriss	89
4.4.2. Verteilungswege bei einer Überführung in den Kommunalen Finanzausgleich.....	91
4.4.3. Entscheidungskriterien für die Überführung von Fördermitteln in den kommunalen Finanzausgleich.....	92
4.4.4. Prüfung von Förderprogrammen auf Übertragbarkeit in den kommunalen Finanzausgleich	98
4.5. Einheitliche Förderverfahrensplattform (EVP).....	109
4.5.1. Bestehende Regelungen zur Ausreichung von Zuwendungen	109
4.5.2. Ziele der EVP und deren Beziehung zu den Förderrichtlinien	113

4.5.3.	Vereinfachung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens	116
4.5.4.	Verbesserung des Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahrens.....	127
4.6.	Förder-IT und Digitalisierung.....	135
4.6.1.	Anforderungen an eine zukunftsfähige Förder-IT.....	137
4.6.2.	Darstellung und Bewertung des Status quo der Förder-IT	138
4.6.3.	Vorschläge zur künftigen Ausrichtung der IT-Verfahren	144
4.6.4.	Umsetzungsorganisation.....	149
4.6.5.	Umstellung und Support	149
4.7.	Bündelung der Bewilligungsstellen und Infrastrukturförderung	151
4.7.1.	Bündelung der Bewilligungsstellen für den kommunalen und den sonstigen Bereich	151
4.7.2.	Maßnahmeplanverfahren für Infrastrukturförderung.....	158
4.8.	Reorganisation auf ministerieller Ebene	163
4.8.1.	Zentrale Steuerung und Koordinierung im Förderbereich.....	163
4.8.2.	Zusammenlegung der Verwaltungsbehörden im Bereich der EU-Förderung.....	166
4.9.	Verfahrensvereinfachung in der Wirtschaftsförderung.....	168
4.10.	Vereinfachungen und Verbesserungen der Förderung im sozialen Bereich	171
4.11.	Vereinfachung der Förderung im Bereich Wissenschaft und Kunst	173
4.12.	Vereinheitlichung der Aufgabenübertragung an die SAB und deren Vergütung.....	175

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Förderausgaben insgesamt (in Tsd. EUR)	38
Abbildung 2:	Förderausgaben nach Mittelgebern (in Tsd. EUR).....	38
Abbildung 3:	Förderausgaben insgesamt (mit/ohne Bildung) (in Tsd. EUR).....	39
Abbildung 4:	Förderausgaben nach Ausgabenart (in Tsd. EUR)	41
Abbildung 5:	Höhe der Förderausgaben nach Förderbereichen (in Tsd. EUR)	43
Abbildung 6:	Anzahl der Vorgänge im Förderbereich.....	49
Abbildung 7:	Verteilung der Vorgänge über die Ressorts.....	50
Abbildung 8:	Potentielle Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Reformzielen	61
Abbildung 9:	Ergebnisorientierte Zuwendungen.....	80
Abbildung 10:	Hierarchische Einordnung der Förderrichtlinien in der FÖMISAX.....	84
Abbildung 11:	Verfahren zur Inkraftsetzung von Förderrichtlinien (IST-Zustand und Verbesserungsvorschlag).....	88
Abbildung 12:	Staatliche Zuweisungen und Zuwendungen an Kommunen im Freistaat Sachsen	90
Abbildung 13:	Allgemeine Nebenbestimmungen der VwV zu § 44 SäHO	109
Abbildung 14:	Verfahrensablauf der Projektförderung auf Ausgabenbasis (Status Quo)	111
Abbildung 15:	Verfahrensablauf der institutionellen Förderung (Status Quo)	112
Abbildung 16:	Beziehung der EVP zu den Fachförderrichtlinien	115
Abbildung 17:	Einheitliche Verfahrensplattform (EVP) zur Projektförderung.....	133
Abbildung 18:	Einheitliche Verfahrensplattform (EVP) zur institutionellen Förderung	134
Abbildung 19:	Status quo der IT-Unterstützung bei Förderverfahren.....	141
Abbildung 20:	Funktionalitäten des Serviceportals Amt 24.....	142
Abbildung 21:	Weiterentwicklung der IT-Unterstützung bei Förderverfahren bis Ende 2022.....	148
Abbildung 22:	Übersicht über Stellen, die Fördermittel des Freistaates Sachsen ausreichen	151
Abbildung 23:	Regionaldirektion als institutionelle „Drehscheibe im Infrastrukturbereich	153
Abbildung 24:	Aufbau einer Regionaldirektion.....	154
Abbildung 25:	Zuständigkeiten für die Kommunalförderung in der Landesdirektion	155
Abbildung 26:	Künftige Zuständigkeiten im Förderbereich (Grundprinzip)	156
Abbildung 27:	Wegfallende und bestehenbleibende Stellen, die nach der Bündelung Fördermittel des Freistaates ausreichen	157
Abbildung 28:	Ablauf eines Maßnahmenplanverfahrens	159
Abbildung 29:	Organisationsvorschlag – Steuerung und Koordinierung im Förderbereich	164
Abbildung 30:	Zuständigkeiten bei den EU-Fonds	166

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Prozentualer Anteil der Förderbereiche an den Förderausgaben insgesamt (ohne Bildung)	40
Tabelle 2:	Prozentualer Anteil der freien Landesmittel an den verausgabten Fördermitteln insgesamt	41
Tabelle 3:	Verteilung der FÖMISAX-Richtlinien und der Förderrichtlinien in REVOSax auf die Ressorts und den SLT	47
Tabelle 4:	TOP 10 – FÖMISAX-Richtlinien mit den meisten VZÄ in den Bewilligungsbehörden	52
Tabelle 5:	TOP 10 – FÖMISAX-Richtlinien mit den meisten Vorgängen 2017	53
Tabelle 6:	TOP 10 – FÖMISAX-Richtlinien mit der höchsten Auszahlung 2017	54
Tabelle 7:	Bearbeitungszeiten vom Posteingang des Förderantrags bis zur Bewilligung	55
Tabelle 8:	Bearbeitungszeiten von Posteingang des Verwendungsnachweises bis Endfestsetzung	56
Tabelle 9:	Verwaltungsaufgaben des Förderprozessmanagements	59
Tabelle 10:	Kriterien zur Organisation des Finanzmittelflusses innerhalb oder außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen	93
Tabelle 11:	Ergebnisse für die 23 analysierten Förderprogramme	100
Tabelle 12:	Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die Förderung von Kindertageseinrichtungen nach § 18 Abs. 1 bis 3 SächsKitaG	104
Tabelle 13:	Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die Sächsische Ganztagsangebotsverordnung	105
Tabelle 14:	Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die Richtlinie Feuerwehrförderung	106
Tabelle 15:	Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die Richtlinie Sportförderung	107
Tabelle 16:	Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die Förderrichtlinie Schulsozialarbeit	108

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
ANBest-I/-P/-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung/Projektförderung/zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNR	Betriebsnummer
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Entgeltgruppe
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EPA	Environmental Protection Agency
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EVP	Einheitliche Förderverfahrensplattform
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FÖMISAX	Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank
FördbankG	Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank
FRL	Förderrichtlinie
GWS	Gemeindewirtschaftliche Stellungnahme
IHK	Industrie- und Handelskammer
KFA	kommunaler Finanzausgleich
LDS	Landesdirektion Sachsen
LfULG	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie

LHO	Landeshaushaltsordnung
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OZG	Onlinezugangsgesetz
RD	Regionaldirektion
REVOSax	Recht und Vorschriftenverwaltung Sachsen
RL	Richtlinie
SAB	Sächsische Aufbaubank
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SächsFöDaG	Gesetz über Fördermitteldatenbanken im Freistaat Sachsen
SächsFöDaVO	Sächsische Fördermitteldatenbankverordnung
SächsKitaG	Gesetz über Kindertageseinrichtungen
SächsKomEigVStärkG	Sächsisches Kommunaleigenverantwortungsstärkungsgesetz
SächsVergabeG	Sächsisches Vergabegesetz
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SBS	Staatsbetrieb Sachsenforst
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLKT	Sächsischer Landkreistag e. V.
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag e. V.

TVL	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VO	Verordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WEFO	Welsh European Funding Office
ZBM	Zuwendungsbaumaßnahmen
ZuschussVO	Zuschussverordnung

Die Kommission hat folgenden Bericht einvernehmlich beschlossen:**1. Executive Summary**

- 10 Förderverfahren sind bürokratisch, intransparent und dauern zu lang. Dies ist das Bild in den Augen vieler Zuwendungsempfänger. Auf der anderen Seite haben Bürger und Unternehmen als Steuerzahler auch die berechnete Erwartungshaltung, dass der Staat mit den ihm anvertrauten Steuermitteln verantwortungsvoll umgeht, im Förderbereich keine „Blankoschecks“ verteilt, Mitnahmeeffekte und Missbrauch vermeidet sowie Ziele und Zielerreichung nachhält.
- 11 Die Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren stehen seit geraumer Zeit auf der Agenda der sächsischen Landespolitik. Seit 1995 wurden in regelmäßigen Abständen Kommissionen oder Arbeitsgruppen dazu eingesetzt. Reformen in Förderpolitik und -vollzug waren insbesondere in „Krisenzeiten“ (z. B. Augsthochwasser 2002) zu verzeichnen.
- 12 Mit Kabinettsbeschluss vom 15. Mai 2018 wurde die Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren eingesetzt.

Kommissionsauftrag und -mitglieder

- 13 Der Auftrag an die Kommission war, der Staatsregierung möglichst konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Inhaltlich sollten hierbei folgende Punkte betrachtet werden:
- Untersuchung aller Fachförderprogramme auf Vereinfachungsmöglichkeiten sowie Möglichkeiten zur Reduzierung von Fachförderrichtlinien, insbesondere Pauschalierungen, Flexibilisierung und Entbürokratisierung
 - Untersuchung förderbezogener landesrechtlicher Vorschriften auf Vereinfachungsmöglichkeiten mit besonderem Fokus auf die Fördermittelempfänger
 - Prüfung einer Kommunalisierung von Förderungen
 - Unterbreitung von Vorschlägen zur Modernisierung/Digitalisierung, Standardisierung und Bündelung von Förderverfahren
- 14 In die Kommission berufen wurden:
- Herr Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident a. D. des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern (Vorsitz)
 - Herr Stefan Rix, Vizepräsident des Sächsischen Rechnungshofes (SRH)¹
 - Herr Markus Ulbig, Staatsminister des Inneren a. D.
 - Herr André Jacob, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Sächsischen Landkreistages e. V. (SLKT)
 - Herr Mischa Woitscheck, Geschäftsführer des Sächsischen Städte- und Gemeindetages e. V. (SSG)

¹ Auf seinen Wunsch wirkte Herr Vizepräsident SRH Stefan Rix in der Kommission ohne Beteiligung an der Beschlussfassung mit, um jedwede Interessenkonflikte mit seiner und der Unabhängigkeit des SRH als Finanzkontrollbehörde des Freistaates Sachsen zu vermeiden.

- Herr Ulrich Hörning, Bürgermeister und Beigeordneter für Allgemeine Verwaltung der Stadt Leipzig
- Herr Prof. Dr. Joachim Ragnitz, stellvertretender Leiter des ifo Instituts, Niederlassung Dresden

Sofern die Kommission die Themen Wirtschaftsförderung oder Forschungsförderung behandelte, wurden zwei Fachexpertinnen hinzugezogen: 15

- Frau Manuela Gogsch, Geschäftsführerin Industrie und Außenwirtschaft, Industrie und Handelskammer Dresden (IHK) für den Bereich Wirtschaftsförderung
- Frau Romy Fach, Referentin im Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (SMWK) für den Bereich Forschungsförderung

Die Kommission wurde durch eine Geschäftsstelle, die im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen (SMF) angesiedelt war, unterstützt. Sie bestand aus: 16

- Herrn Jan Feige (Leiter)
- Frau Anna Langnickel

Bestandsanalyse

Die Förderausgaben des Freistaats belaufen sich im langjährigen Vergleich ziemlich stabil auf rund 3 Mrd. EUR jährlich und sind erst am aktuellen Rand merklich angestiegen. Auffällig ist, dass ein erheblicher Anteil der Förderausgaben dabei durch Dritte (Bund und/oder EU) finanziert wird. Durch die Kofinanzierungserfordernisse werden in erheblichen Umfang Landesmittel gebunden. 17

Eine haushaltseitige Analyse der Bewegungen, Veränderungen und Trends auf den einnahme- und ausgabeseitigen Fördertiteln und -kapiteln in den Haushaltsrechnungen des Freistaats seit 2000, um neben sektorbezogenen Verschiebungen auch die Nettoposition des Freistaates im Förderbereich im Zeitablauf zu ermitteln, war nicht möglich. Ebenso wenig möglich war ein spiegelbildliches Nachhalten des Fördergeschehens seit 2000 in den Finanzrechnungen sächsischer Kommunen, um Trends, regionale und sektorale Verschiebungen und die Nettoposition der kommunalen Ebene im Förderbereich zu ermitteln. Die Kommission kritisiert, dass entsprechende Daten und Auswertungen nicht vorliegen oder geliefert werden konnten. 18

Förderung sollte offenlegen, welche Ziele verfolgt werden (§§ 23, 44 SäHO). Dies ist nach Einschätzung der Kommission nicht immer gewährleistet. Zumeist werden die Förderziele in den Förderrichtlinien so allgemein beschrieben, dass weite Interpretationsspielräume eröffnet und ein Nachhalten der Zielerreichung kaum möglich ist. Problematisch ist zudem, dass der kausale Zusammenhang zwischen Förderzweck und förderfähigen Maßnahmen („Fördergegenständen“) nicht immer offenkundig ist. 19

Die Programmstruktur der sächsischen Förderpolitik ist kleinteilig, unübersichtlich und heterogen. Derzeit gibt es ca. 140 Förderrichtlinien im Freistaat. Die Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) ist kein geeignetes Instrument mehr, um Transparenz zu schaffen und zu steuern, weil die Datenqualität nicht durchgängig gegeben und eine Aktualisierung und Konsolidierung der Datenbankstruktur seit Jahren nicht mehr erfolgt ist. 20

- 21 Die behördlichen Vollzugsstrukturen im Förderbereich sind zersplittert und kleinteilig. Es gibt im Freistaat Sachsen mindestens 41 eigenständige Behörden/Stellen, die mit der Bewilligung von über den Staatshaushalt ausgereichten Fördermitteln betraut sind. Unterscheidet man darüber hinaus noch in unterschiedliche Referate/Ämter/Außenstellen/Dienstsitze, so ist diese Zahl weit größer.
- 22 Die Bearbeitungszeiten werden in der Regel als zu lang empfunden. So vergehen zwischen Posteingang eines Förderantrages und dessen Bewilligung im Mittel fast vier Monate. Der Fördermittelvollzug ist verwaltungsaufwendig und personalintensiv. Die hinsichtlich der Förderverfahren aufwandsreduzierende Festbetragsfinanzierung wird kaum eingesetzt.
- 23 Der Bereich des Förderprozessmanagements unterliegt seit einiger Zeit sowohl auf inter- als auch nationaler Ebene verstärkten Reformbemühungen. Neben der Verfahrensvereinfachung und Digitalisierung spielen dabei v. a. die Themen risikobasierte Kontrolle, Ergebnis-/Zielorientierung, Transparenz sowie Anwendung innovativer Förderwerkzeuge eine zentrale Rolle. Ausgewählte Best Practices der EU- und OECD-Mitgliedstaaten geben gute Impulse für die Reformierung der sächsischen Förderpraxis. Auch in anderen Bundesländern steht das Thema Entbürokratisierung von Förderverfahren auf der Agenda.² Die Kommission hat die diesbezüglich praktizierten Vereinfachungsansätze anderer Länder in die Überlegungen mit einfließen lassen.

Herangehensweise der Kommission

- 24 Die Kommission hat bei ihrer Arbeit alle Ressorts, Interessensvertreter aus mehreren Bereichen, verschiedene Bewilligungsstellen und weitere Institutionen bzw. einzelne Antragsteller einbezogen. Sie hat insgesamt über 180 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen gesichtet und bewertet. Eine vertiefte Befassung mit einzelnen Förderprogrammen konnte jedoch angesichts der knappen zeitlichen und personellen Ressourcen nicht erfolgen.

Aufstellung und Vollzug des Haushaltes im Förderbereich anpassen

- 25 Um die Förderpolitik verlässlich und mittelfristig zu planen und umzusetzen, sollten die Förderprogramme im Staatshaushaltsplan mehr als bisher über die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen (VE) gesteuert werden. Kassenmittelanschlüsse sollten überwiegend nur der Abfinanzierung eingegangener VE dienen. Bewilligungen auf VE-Basis für das Folgejahr würden (kommunalen) Zuwendungsempfängern erlauben, bereits zu Beginn des Folgejahres mit Vergabeverfahren zu beginnen und deutlich früher als bisher (im Frühjahr) mit der Maßnahme beginnen zu können. Die Staatsregierung sollte prüfen, ob zumindest für die Infrastrukturförderung neben der Steuerung über VE eine zentralere Veranschlagung der Haushaltsmittel (z. B. im Einzelplan 15) möglich ist, um die Flexibilität bei der Umsetzung der Programme sektorübergreifend zu erhöhen und die Haushaltsmittelbewirtschaftung auch im Hinblick auf die jahresbezogene Einhaltung der Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen zu erleichtern.
- 26 Die Kommission hält es für sinnvoll und zielführend, wenn bei mehrjährigen investiven Maßnahmen bei EU-Förderprogrammen und bei mehrjährigen Landesförderprogrammen im Bewilligungsbescheid grundsätzlich ein Gesamtbetrag ohne betragsmäßige Aufteilung in Jahresscheiben bewilligt wird,

² Daraus resultiert, dass das ursprünglich sehr homogene Zuwendungsrecht des Bundes und der Länder sich heute in den Details relativ deutlich unterscheidet. Ein Grund hierfür ist auch die Zurückhaltung des Bundes in diesem Bereich, so dass die Länder von sich aus aktiv wurden und werden.

wenn zugleich ein verbindlicher Zeitrahmen (z. B. drei Jahre) zur Umsetzung und Abrechnung der Maßnahme festgelegt wird. Dies vermeidet eine Vielzahl an Anträgen und Verfahren zur Anpassung der Zuwendungsbescheide. Die Bewilligungsstelle muss gleichwohl durch eine gezielte und anspruchsvolle Steuerung der Haushaltsmittelbewirtschaftung sicherstellen, dass die bewilligten Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen jahresbezogen nicht überschritten werden, um den vom Haushaltsgesetzgeber eingeräumten Rahmen jahresbezogen einzuhalten.

Reduzierung des „Förderdickichts“

Aufgrund der Bestandanalyse sieht die Kommission Konsolidierungsbedarf. Die derzeitigen Programmstrukturen sind historisch gewachsen und trotz Vorprägung durch EU- und Bundesprogramme geprägt von den Aktivitäten der Förderreferate in den Ministerien. Eine Restrukturierung und Priorisierung kann die Kommission nicht leisten, sondern müsste als politische Kernaufgabe Top-Down vom Kabinett und den jeweiligen Ressortleitungen ausgehen. Auf Basis einer übergreifenden Förderstrategie der Staatsregierung „Freistaat Sachsen 2030“ sollten alle Förderrichtlinien auf den Prüfstand gestellt werden, ob sie sich in diese übergeordneten Ziele einfügen. Parallel dazu sollte eine Konsolidierung der Struktur der Förder- und Unterförderbereiche des sächsischen Förderprofils erfolgen und mögliche Überschneidungen einzelner Richtlinien auf Ebene der Fördergegenstände aufgedeckt und bereinigt werden. Das könnte als politische Vorgabe wie folgt erfolgen:

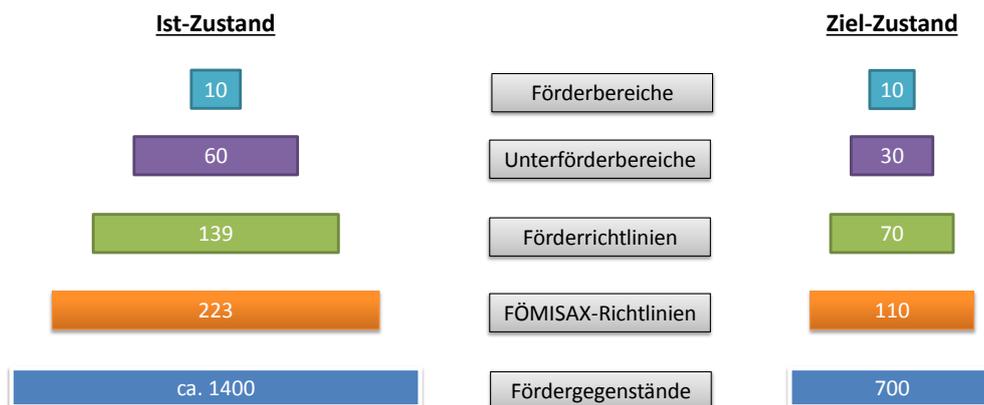


Abbildung: Anzahl der Förder- und Unterförderbereiche und der Förderrichtlinien³

Dazu sollte eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung der SK und/oder des SMF ggf. mit externer Unterstützung eingesetzt werden.

³ In der sächsischen Fördermitteldatenbank FÖMISAX werden die Förderrichtlinien als eine oder mehrere „FÖMISAX-Richtlinien“ abgebildet, welche jeweils i. d. R. mehrere Fördergegenstände enthalten. Hinzu kommen FÖMISAX-Richtlinien, die Einzelfallförderungen darstellen und auf keiner „echten“ Förderrichtlinie (im Sinne einer Verwaltungsvorschrift) basieren.

Weitere Überführung von Zuwendungen in Zuweisungen

- 29 Eine wesentliche Vereinfachung der Förderverfahren im Freistaat Sachsen für Kommunen wäre dadurch erzielbar, dass einzelne Förderprogramme in den kommunalen Finanzausgleich (KFA) überführt werden. Dabei sind genauere Festlegungen über die Art der Zuweisungen zu treffen.
- 30 Auf ein Dutzend sachliche Kriterien gestützt wird für 24 ausgewählte Förderrichtlinien näher untersucht, ob eine Überführung in die Finanzausgleichsmasse und in die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs zielführend ist. Für eine Überführung ist insbesondere wichtig, dass es sich um dauerhaft zu erfüllende Aufgaben der Kommunen handelt, keine operativen Vorgaben weiterer Mittelgeber (Bund, EU) zu erfüllen sind, die unmittelbare Nutzerfinanzierung ausscheidet und die Entwicklung der Ausgaben im Zeitablauf vergleichsweise stetig ist. Ist zudem der Steuerkraftausgleich zweckmäßig, ist eine Überführung in Schlüsselzuweisungen zu empfehlen. Können Bedarfsträger und Ausgabennotwendigkeiten objektiv bestimmt werden, sind Lastenausgleiche oder Nebenansätze im Schlüsselzuweisungssystem die richtige Wahl.
- 31 Von den 24 volumenstärksten Förderrichtlinien für Kommunen eignen sich nach Auffassung der Kommission 13⁴ grundsätzlich für eine Überführung ins SächsFAG.
- 32 Für den Bereich der laufenden **Förderung von Kindertageseinrichtungen nach § 18 Abs. 1-3 SächsKitaG** empfiehlt die Kommission der Staatsregierung, diese Mittel **zum nächsten Doppelhaushalt in das FAG** und hier in das Schlüsselzuweisungssystem über einen Nebenansatz zu integrieren.
- 33 Insbesondere für folgende Förderprogramme empfiehlt die Kommission im Ergebnis der Gesamtbetrachtung, eine Überführung in den kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Aufstellung des nächsten Doppelhaushaltes und nächsten FAGs zu prüfen:
- Sächsische Ganztagsangebotsverordnung
 - RL Feuerwehrförderung
 - FRL Sportförderung Teil C
 - FRL Schulsozialarbeit

⁴ Wobei für die Richtlinie zur Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB) Teil B – Erhaltungsmaßnahmen – eine Pauschalierung über das FAG bereits von der Staatsregierung mit dem Doppelhaushalt 2019/20 beschlossen wurde.

Einführung einer Einheitlichen Förderverfahrensplattform (EVP)

Die Kommission sieht das Erfordernis, die Voraussetzungen für die weitere Digitalisierung der Förderung zu schaffen und deshalb Förderverfahren stärker zu standardisieren, um die Komplexität zu reduzieren und um Transparenz herzustellen. **Die Kommission schlägt daher die Einführung einer Einheitlichen Verfahrensplattform (EVP) vor, die abschließend die erforderlichen allgemeinen Bestimmungen für die Durchführung von Förderverfahren enthält.** Sie bildet bildlich in Analogie zur Fahrzeugindustrie gesehen das „einheitliche Fahrwerk“ oder die „einheitliche technische Plattform“, worauf die verschiedenen „Karosserien“ (Fachförderrichtlinien) aufsetzen. Ausnahmen sieht die EVP nur in ganz wenigen Fällen vor, damit eine zügige Einführung der elektronischen Antragstellung gelingen kann. 34

Die EVP wäre für alle Landesprogramme und auch für die Bund-Landprogramme anzuwenden, soweit im entsprechenden Bundesprogramm keine anderweitigen Regelungen vorgesehen sind. Auch bei EU-kofinanzierten Programmen sollte die EVP soweit Anwendung finden, wie EU-rechtlich keine anderen Vorgaben gelten. 35

Die folgenden wesentlichen Eckpunkte (a – q) der EVP bilden den Rahmen für die vorgeschlagene grundlegende Neufassung der VwV zu § 44 SäHO und die damit einhergehende Standardisierung. Jeder einzelne der Punkte leistet einen spürbaren Beitrag, um den Vollzugaufwand bei Förderverfahren deutlich zu reduzieren und den Vollzug zu beschleunigen. Die EVP sollte – ggf. auch schrittweise – als Ganzes eingeführt werden, weil die Herausnahme einzelner Bestandteile die ausgewogene Balance zwischen Vertrauen und Kontrolle beeinträchtigen würde. 36

- a) Zulassung des **förderunschädlichen Vorhabenbeginns** ab Antragstellung, wenn die förderfähigen Ausgaben bei Kommunen weniger als 1 Mio. EUR und bei Sonstigen weniger als 100.000 EUR betragen
→ *Entfall der Anträge und Genehmigungen für den vorzeitigen förderunschädlichen Maßnahmenbeginn; Erhöhung der zeitlichen Flexibilität der Antragsteller*
- b) Erforderlichkeit der **Gemeindewirtschaftlichen Stellungnahme** (GWS) durch die Kommunalaufsicht nur noch im Ausnahmefall, wenn eine Gemeinde keine geordnete Haushaltswirtschaft aufweist, Zweifel an ihrer fiskalischen Leistungsfähigkeit bestehen oder bei Großinvestitionen mit hohen Folgekosten (Fortführung entsprechender Reformen der Staatsregierung)
→ *Erforderlichkeit der GWS nur noch dort zwingend, wo sie auch wirklich sinnvoll ist*
- c) Vereinfachung der **baufachlichen (technischen) Prüfung** bei **Zuwendungsbaumaßnahmen** durch Weiterentwicklung und Nutzung der vorhandenen Baukostendatenbank PLAKODA und Vorgabe von Richtwerten zur Bemessung der förderfähigen Ausgaben; die baufachliche (technische) Prüfung ist jedoch sinnvoll und umso mehr notwendig, je höher der Freistaat über die Förderquote die Zuwendungsbaumaßnahmen selbst finanziert, denn technische (planerische) Lösungen und bauliche Standards bestimmen im wesentlichen Gesamtbau- und Folgekosten
→ *Vereinfachung und Beschleunigung der Prüfung; wirtschaftlicher Mitteleinsatz*

- d) Einführung von **Bagatellgrenzen** (Untergrenzen) für Bewilligungen mit 10.000 EUR für kommunale Antragsteller und 2.500 EUR für sonstige Antragsteller (Ausnahmen z. B. bei Ehrenamt und Naturschutz)
→ *Vermeidung von Anträgen, wo Aufwand und Nutzen in keinem Verhältnis stehen*
- e) Versehen der Zuwendungsbescheide mit einer **auflösenden Bedingung, wenn nicht innerhalb eines Jahres begonnen wird** und Festlegung eines Enddatums, bis wann der letzte Mittelabruf noch möglich ist
→ *Beschleunigung der Projektumsetzung; Vermeidung von nicht benötigten Fördermittelbindungen durch „Horten“ von Zuwendungsbescheiden ohne Maßnahmebeginn; Bereitstellung ungenutzter Mittel für dringendere Projekte*
- f) **Entkopplung von Vergaberecht und Zuwendungsrecht**, Entfall von Auflagen zur Einhaltung der Vergaberechts im Zuwendungsbescheid
→ *Befassung nicht öffentlicher Zuwendungsempfänger mit dem komplizierten Vergaberecht entfällt; Vermeidung von Fehlern bei der Umsetzung der Vergaberechts; Entfall der zeitlich aufwendigen Vergabeprüfungen durch Bewilligungsstellen*
- g) **Zulässigkeit von Abweichungen von Einzelansätzen im Finanzierungsplan** um mehr als 20 % **ohne Genehmigung**, Verbindlichkeit des Finanzierungsplans allein hinsichtlich des Gesamtergebnisses
→ *Entfall von Mitteilungspflichten der Zuwendungsempfänger; Entfall von Änderungen der Bewilligungsbescheide*
- h) **Vorrang der Festbetragsfinanzierung** immer dann, wenn Standardkosten vorliegen oder ermittelt werden können. Ausschließliche Anwendung der Festbetragsfinanzierung bei kleinen Maßnahmen mit Zuwendungen bis 50.000 EUR (kommunale Zuwendungsempfänger) und 10.000 EUR (sonstige Zuwendungsempfänger)
→ *erhebliche Aufwandsreduzierung hinsichtlich der Verwendungsnachweisführung und -prüfung; Entfall von Einzelrechnungsnachweisen; Erhöhung der Flexibilität bei der Projektumsetzung*
- i) Einführung einheitlicher **Pauschalen/Pauschalsätze** für die **Personalkosten, sächliche Personalnebenkosten** und **Planungskosten**
→ *deutliche Vereinfachung bei der Beantragung und Bewilligung von Förderanträgen und deren Abrechnung; Entfall von kleinteiligen Einzelnachweisen*
- j) Vereinfachungen bei der Prüfung zur Einhaltung des **Besserstellungsverbots** für **Personalausgaben/-kosten** durch **Einführung von Personalkostenpauschalen** und bei Versicherungen durch Ausschluss von der Förderfähigkeit
→ *deutliche Vereinfachung bei der Beantragung und Prüfung von Förderanträgen; Entfall von Einzelnachweisen; Bürokratieabbau*
- k) Einführung einer einheitlichen Regelung für die **Anrechnung von Spenden als Eigenmittel**; Anerkennung der Spenden als Eigenmittel, sofern Spenden in der Finanzierung enthalten

sind (vorhanden oder verbindlich zugesagt); teilweise Anerkennung als Eigenmittel, wenn sie nach der Bewilligung hinzutreten (Anrechnung entsprechend des Fördersatzes)
→ *Vereinheitlichung und Klarstellung; ggf. auch Erhöhung der Spendenbereitschaft*

l) **Verzicht** auf die **dingliche Sicherung** von Erstattungsansprüchen bei Maßnahmen mit einer Zuwendung bis einschließlich 5 Mio. EUR

→ *Aufwandreduzierung; Entfall Notar- und Grundbuchkosten*

m) Einführung eines **neuen Regelauszahlungsverfahrens** mit folgenden Eckpunkten:

- Nach Zuwendungsbescheid und mit **Mitteilung des Maßnahmebeginns** werden **40 %** der Gesamtzuwendung **ausbezahlt** (ohne Verwendungsfrist)
- Nach Abschluss der Maßnahme und **mit Vorlage des Verwendungsnachweises** werden **weitere 50 %** der Gesamtzuwendung ausbezahlt (bei Projekten > 1 Mio. EUR und Umsetzungszeitraum länger als zwei Jahre: Aufsplittung der zweiten Auszahlungsrate (25 % Auszahlung während der Durchführung und 25 % nach Vorlage des Verwendungsnachweises)
- Die Bewilligungsstelle prüft umgehend und abschließend die Vollständigkeit des Verwendungsnachweises und fordert – soweit erforderlich – innerhalb einer Frist von einem Monat alle fehlenden Unterlagen beim Zuwendungsempfänger nach
- **Nach Prüfung des Verwendungsnachweises**, aber spätestens sechs Monate nach Vorlage des vollständigen Verwendungsnachweises (einschließlich der unter III. nachgeforderten Unterlagen) erfolgt die **Auszahlung des Restbetrages**

→ *zeitige Mittelverfügbarkeit für Antragsteller; Entfall der Auszahlungsanträge und deren Prüfung; Begrenzung der Anzahl der Zahlungen; Entfall der Prüfungen zur Einhaltung der Mittelverwendungsfrist; Beschleunigung des Auszahlungsverfahrens, der Verwendungsnachweisvorlage und der Verwendungsnachweisprüfung*

n) Wo das bisherige Auszahlungsverfahren weiter angewendet werden muss (z. B. bei finanzschwachen Zuwendungsempfängern) erfolgt eine **Verlängerung der Frist zur zweckentsprechenden Verwendung** von ausgezahlten Fördermitteln **von zwei auf drei Monate** bei nicht-kommunalen Zuwendungsempfängern, wenn dem Zuwendungsempfänger eine Vorfinanzierung aus nachvollziehbaren Gründen nicht möglich ist

→ *Erhöhung der Flexibilität des zeitlichen Mitteleinsatzes bei Antragsteller; Reduzierung der Auszahlungsanträge und deren Prüfung*

o) **Vereinfachung** und **Vereinheitlichung** des **Verwendungsnachweises** (Für alle Zuwendungsempfängergruppen soll einheitlich der Verwendungsnachweis nur noch aus einem Sachbericht und dem zahlenmäßigen Nachweis in Form einer Belegliste bestehen und keine Vorlage von Belegen mehr erfordern.)

→ *Reduzierung des Aufwandes zur Verwendungsnachweiserstellung und bei der Verwendungsnachweisprüfung; Vereinheitlichung der Verwendungsnachweise*

- p) **Einheitliche Vorgaben für die Auswahl** der zu **prüfenden Verwendungsnachweise** (Die Auswahl und Prüfung der 50 %-Stichprobe der zu prüfenden Verwendungsnachweise soll nach einem einheitlichen, risikobasierten Verfahren erfolgen.)

→ *Vereinheitlichung des Verfahrens*

- q) Festlegung **einheitlicher** und angemessener **Zweckbindungsfristen**

- Für Infrastruktur und Bauinvestitionen – 12 Jahre
- Für IT, Kommunikationstechnik und im Innovationsbereich – 3 Jahre
- Für alle übrigen Fälle – 5 Jahre

→ *Vereinheitlichung; Vermeidung unangemessen langer aber auch zu kurzer Zweckbindungsfristen*

- 37 Um Förderverfahren zu vereinfachen, sollte geprüft werden, ob sich für bestimmte Bereiche oder zur Erreichung bestimmter Förderziele eine **institutionelle Förderung** besser eignet und weniger aufwendig ist als eine auf Dauer angelegte Projektförderung. Dies und/oder die Bereitstellung von ausreichenden VEs können dazu beitragen, die **Planungssicherheit der Maßnahmeträger hinsichtlich der Personalkostenförderung zu erhöhen** und damit zur Vermeidung von Personalfluktuationszeiten des Fachkräftemangels beitragen.
- 38 Zur Vereinfachung von Förderverfahren wird empfohlen, grundsätzlich alle für die Projektumsetzung erforderlichen unmittelbaren Aufwendungen in die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Zuwendung einzubeziehen. Bei einer entsprechenden **Verbreiterung der Bemessungsgrundlage** sollte aber eine entsprechende Absenkung der nominalen Fördersätze erfolgen, um die ohnehin schon hohen **effektiven Fördersätze** nicht weiter zu erhöhen. Breitere Bemessungsgrundlagen und **entsprechend abgesenkte nominale Fördersätze** (= gleichbleibende effektive Fördersätze) würden zu einer **deutlichen Effizienzsteigerung** der sächsischen Förderpolitik beitragen, weil ausreichend hohe Eigenanteile kostendämpfende Wirkung auf Beantragung und Umsetzung der Förderprojekte haben.
- 39 Eine Vereinfachung und Straffung der Förderverfahren kann durch einen **risikoorientierten Ansatz** erzielt werden, indem **bei verschiedenen Prüfschritten** nicht alle Antragssteller und alle Nachweise geprüft werden, sondern eine Stichprobenziehung erfolgt. Hierfür bedarf es u. a. antragstellerspezifischer Risikokriterien. Es wird empfohlen **eine förderbereichsübergreifende Datenbank zur Zuverlässigkeit der Antragsteller** aufzubauen.
- 40 Um bei „**unterfinanzierten**“ **Programmen** (Nachfrage höher als Fördermittelantrag) die vorhandenen Mittel in Einklang mit dem angemeldeten Bedarf zu bringen, kommen aus Sicht der Kommission folgende Maßnahmen in Betracht:
- **Prioritätensetzung im Förderkonzept**, um später eine transparente Auswahl unter den vorliegenden Förderanträgen zu ermöglichen

- Mittelzuführung durch Umschichtung im Einzelplan
- Fördersatzabsenkung, wobei „atmende Fördersätze“, die rechtlich ohnehin als „bis zu Sätze“ ausgestaltet sind, in der Bewilligung so angepasst werden, dass die Fördermittel für alle Antragsteller ausreichen

Förder-IT und Digitalisierung

Eine wesentliche Verbesserung für Antragsteller würden sich dadurch erzielen lassen, wenn die Möglichkeit einer einfachen und zentralen Suche nach geeigneten Förderangeboten des Freistaats im Internet angeboten wird und die Anträge auf vereinheitlichten Formularen und nach gleichen Abläufen online gestellt und bearbeitet werden können. 41

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen vom 14. August 2017 (OZG - Onlinezugangsgesetz) regelt, dass Bund und Länder verpflichtet sind, bis spätestens zum 31. Dezember 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Die Federführung für das im Aufbau befindliche sächsische Verwaltungsportal nach dem OZG, als Amt24 bezeichnet, obliegt der SK. Die Einrichtung der Online-Antragstellung bei Fördermittelverfahren hat aufgrund der Vielzahl der Verwaltungsverfahren, die in Amt24 integriert werden müssen, keine besondere Priorität. 42

Alle derzeitigen sächsischen Internetangebote zur Information über und Suche nach Fördermöglichkeiten haben gemeinsam, dass sie entweder die Förderangebote des Freistaates nicht vollständig abdecken oder/und keine nutzerfreundliche Suche nach Förderinhalten zulassen. Nur die Sächsische Aufbaubank (SAB), das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) und die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen bieten für einzelne Förderrichtlinien aktuell die Möglichkeit an, Förder- oder Auszahlungsanträge auch online stellen zu können. Dass ein Antragsteller das komplette Förderverfahren online – also papierlos – abwickeln kann, ist aber bisher in keinem Fall möglich. 43

Um die Bewilligungsstellen zu unterstützen, Anträge im Förderbereich zu erfassen und zu bearbeiten, werden in Sachsen im Wesentlichen vier Vorgangsbearbeitungssysteme mit ähnlichen Funktionalitäten genutzt. Die Entwicklung der Systeme läuft getrennt voneinander und es sind unterschiedliche Stellen verantwortlich. 44

Status quo – IT-Unterstützung bei Förderverfahren

[[ohne landwirtschaftliche Flächenförderung und EU-Schulprogramm (Obst, Milch)]]

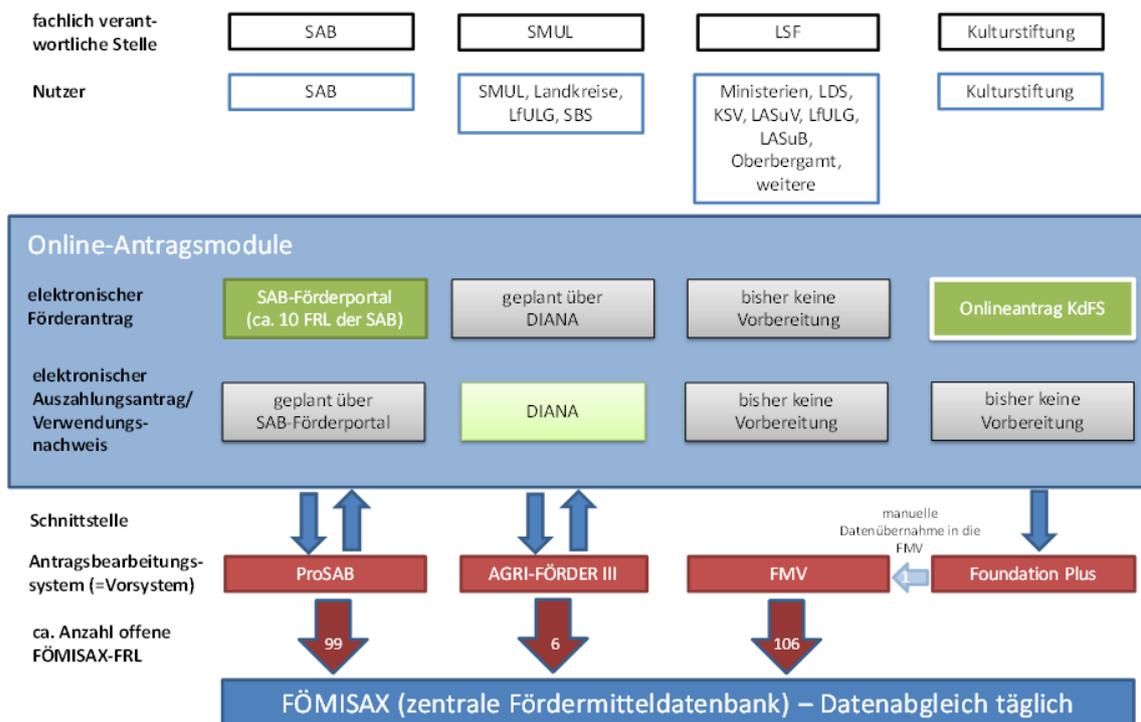


Abbildung: Status quo der IT-Unterstützung bei Förderverfahren

- 45 Die Kommission schlägt vor, dass die derzeitigen Insellösungen zur **Online-Antragstellung** durch ein **zentrales** an Amt24 angebundenes **Online-Förderportal** abgelöst werden sollten, in dem künftig die Antragstellung für alle sächsischen Förderrichtlinien erfolgen kann. Nur so scheint es möglich, eine einheitliche Nutzerführung, einheitliche Abläufe bei der Antragstellung in allen Förderbereichen bei Verwendung gleicher Begrifflichkeiten sicherzustellen. Die zur schnellen Erfüllung der OZG-Anforderungen von der SK favorisierte Variante, in einem ersten Schritt nur eine einfache Verlinkungen von Amt24 zu den bestehenden Online-Antragsverfahren herzustellen, würde die derzeitige Heterogenität der Antragstellung im Förderbereich eher weiter verstärken und verfestigen.
- 46 Die Kommission schlägt weiterhin vor, dass im Zuge der weiteren Umsetzung des OZG mit Einstieg über Amt24 eine **nutzerfreundliche, intelligente Suchmöglichkeit nach Förderangeboten** neu aufgebaut wird, die in einem ersten Schritt alle Förderrichtlinien des Freistaates umfasst. Perspektivisch sollten hier auch Förderangebote Dritter (Bund, EU) eingebunden werden.
- 47 Außerdem sollte eine **zentrale, bewilligungsstellenübergreifende Datenbank** aufgebaut werden, die alle für die Förderverfahren **relevanten Stammdaten der Antragsteller** enthält.

Weiterentwicklung der IT-Unterstützung bei Förderverfahren bis Ende 2022

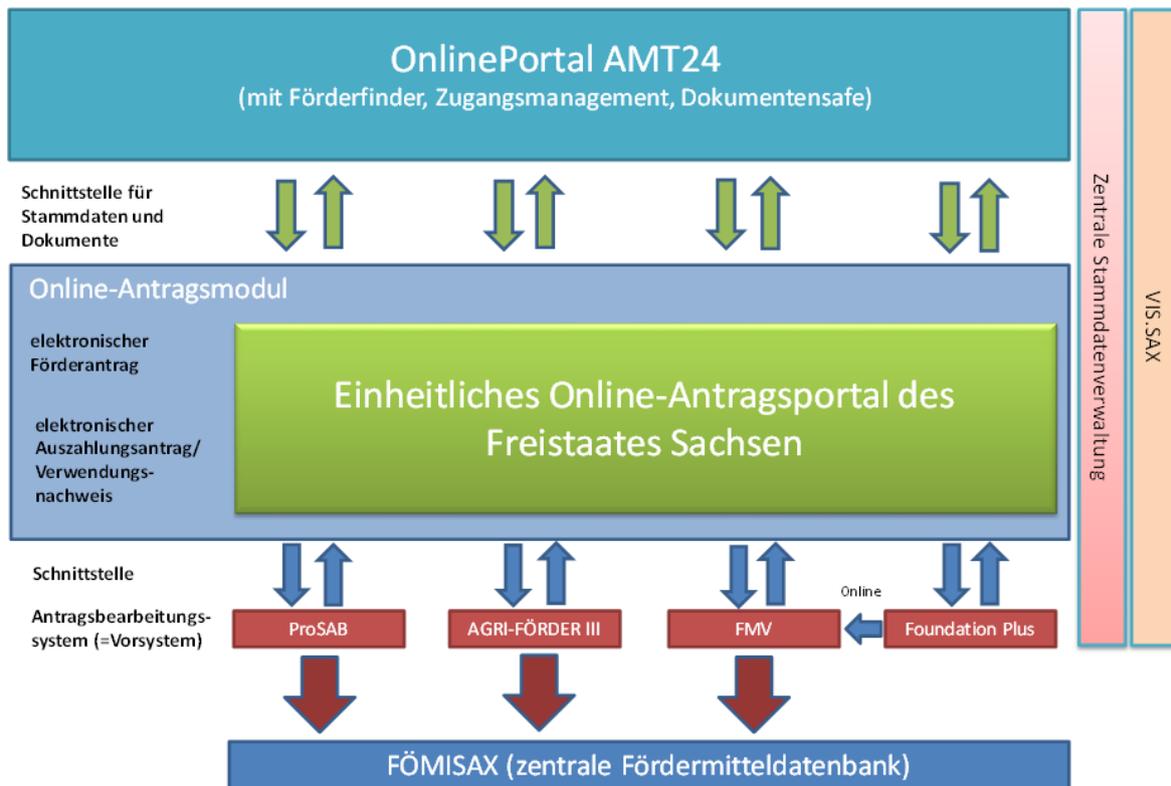


Abbildung: Weiterentwicklung der IT-Unterstützung bei Förderverfahren bis Ende 2022

Im Übrigen sollten die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden, über **sichere elektronische Identifikationsverfahren** das Förderverfahren auf einfachem Wege vollständig papierlos abwickeln zu können. 48

Eine erfolgreiche **Digitalisierung von Förderverfahren** setzt aus Sicht der Kommission eine **zentrale fachliche Steuerung und Koordinierung** voraus. Diese sollte im Förder-IT-Bereich durch das SMF wahrgenommen werden und durch eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Beteiligung der SAB und der Leitstelle IT-Verfahren Fördermittel unterstützt werden. 49

Bündelung der Bewilligungsstellen und Infrastrukturförderung

Derzeit gibt es 41 eigenständige Behörden/Institutionen, die Fördermittel aus dem sächsischen Staatshaushalt über ein Zuwendungsverfahren ausreichen. Wenn man die Anzahl der verschiedenen Anlaufstellen für Fördermittelantragsteller betrachtet, dann ist die Lage noch deutlich unübersichtlicher. 50

Die Kommission ist der Auffassung, dass im Hinblick auf die demographische Entwicklung mit einer Vielzahl von ausscheidenden Mitarbeitern in den nächsten Jahren, zunehmenden Problemen bei der Personalrekrutierung und den perspektivisch zurückgehenden Fördermitteln eine **deutliche Reduzierung der Zahl der Bewilligungsstellen** erforderlich ist. Hinzu kommt, dass von einer Zusammenlegung von Stellen mit vergleichbaren Tätigkeiten (hier Förderung) auch 51

größenökonomische Effizienzgewinne (Skaleneffekte) und Spezialisierungsvorteile zu erwarten sind.

- 52 Der Kommission erscheint es auf diesem Wege sinnvoll, die gesamte Förderung bei wenigen Stellen aber nicht bei einer einzigen zu konzentrieren. Die Aufteilung sollte entlang der Trennlinien (1) Infrastrukturförderung, (2) sonstiger kommunaler Förderung und (3) nicht-kommunaler Förderung vorgenommen werden und Ausnahmen wären nur in begründeten Fällen zuzulassen. Eine **Bündelung der Bewilligungsstellen** bewirkt zudem **positive Effekte**, hinsichtlich der praktischen Umsetzung **vereinheitlichter und standardisierter Förderverfahren** (siehe Vorschlag EVP).
- 53 Die Kommission hält es für erforderlich, dass die **Förderung von kommunalen Infrastrukturprojekten besser koordiniert und gebündelt** werden muss und dazu eine kompetente und leistungsfähige Bewilligungsstelle zu schaffen ist. Es wird daher die Einrichtung von **Regionaldirektionen (RD)** unter dem „Dach der Landesdirektion (LDS)“ vorgeschlagen, die die Kommunen und sonstige öffentliche Vorhabensträger im Bereich Infrastruktur und Zubehörbau fachlich beraten, unterstützen und gleichzeitig auch als Bewilligungsstellen fungieren. **Um eine hohe Präsenz in der Fläche** zu gewährleisten, sollten drei Regionaldirektionen als regionale Bündelungsstellen (RD Dresden, RD Chemnitz, RD Leipzig) fungieren, wobei in einer RD das zentrale Haushaltsmittelmanagement für alle drei RD erfolgt.
- 54 In den **Regionaldirektionen** werden alle erforderlichen Kompetenzen für die (kommunale) Infrastrukturförderung **gebündelt: Bau- und Planungsrecht, Hoch- und Tiefbau, Förderrecht, Zubehörbau, kommunale Rechts- und Finanzaufsicht**. Durch die Zusammenführung der Bewilligungsstellen (oder der Teile der Bewilligungsstellen), die heute für die Bewilligung von Anträgen für kommunale Infrastruktur zuständig sind, wird künftig diesbezüglich **eine sektorübergreifende, interdisziplinäre Betrachtung und Zusammenarbeit** (z. B. zwischen Straße, Schule, Wasser) mit **Gebiets- statt Sektorbezug** ermöglicht. Kommunale Prioritäten im Infrastrukturbereich müssen künftig besser mit staatlichen Steuerungsinteressen in diesem Bereich und Bewilligungen von Förderungen besser mit technischer und kommunalaufsichtlicher Prüfung (z. B. Kreditgenehmigung) verzahnt werden. Die RD sollen die entsprechende institutionelle „Drehscheibe“ zum Abgleich dieser Interessen sein. Infrastruktur als zentrales Politikfeld, das langfristig angelegt ist, wird dadurch gestärkt, gebündelt und sektorübergreifend geplant und vollzogen.

Regionaldirektion in der LDS als institutionelle „Drehscheibe“ im Infrastrukturbereich

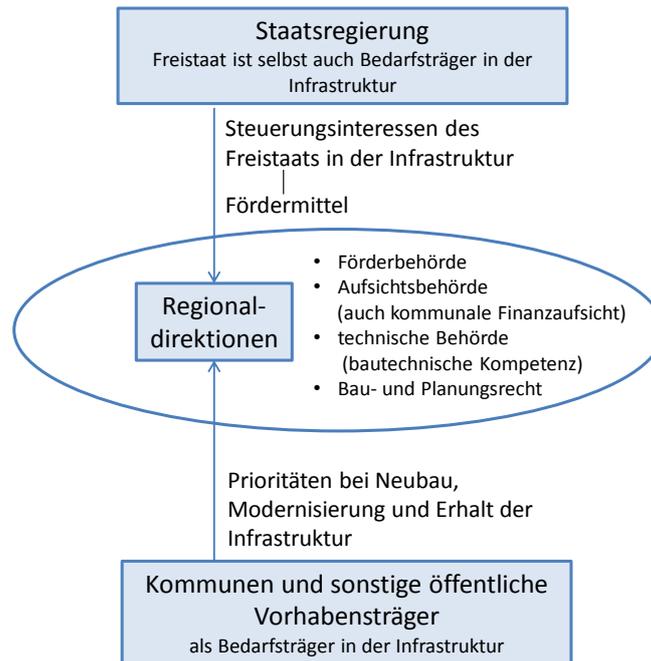


Abbildung: Regionaldirektion als institutionelle „Drehscheibe im Infrastrukturbereich

Infrastrukturmaßnahmen (Zuwendungsbaumaßnahmen) tragen eine hohe technische Fachlichkeit und insbesondere Ingenieurwissen mit sich, sind in der Regel sehr kostenträchtig und langfristig angelegt, was eine Trennung hinsichtlich der Zuständigkeit zwischen kommunaler Infrastrukturförderung und sonstiger kommunaler Förderung sinnvoll erscheinen lässt. Darum und um die Regionaldirektion nicht unnötig komplex zu gestalten, sollte die **sonstige, in der Regel weniger komplexe, weniger kostenintensive Kommunalförderung** nicht unmittelbar in den Regionaldirektionen, sondern **durch andere Abteilungen der LDS erfolgen**. 55

Bündelung der Kommunalförderung in der Landesdirektion

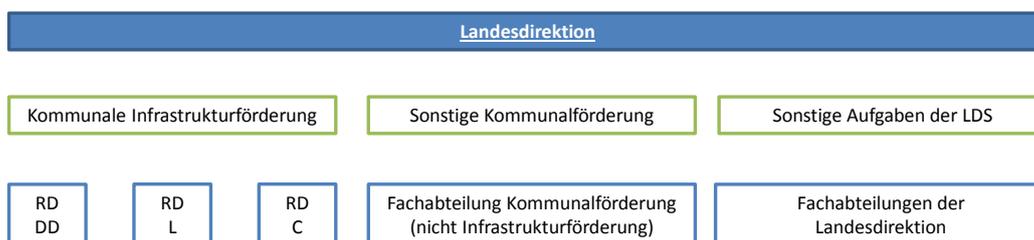


Abbildung: Vorschlag zur Bündelung der Kommunalförderung in der Landesdirektion

Auch im Bereich der **nicht-kommunalen Förderung** sollte ebenfalls eine **weitere Bündelung** der Bewilligungsstellen (one stop service) stattfinden, so dass private Haushalte, Unternehmen und sonstige private Antragsteller nur noch einen Ansprechpartner haben. Die Konzentration dieser 56

Aufgaben sollte bei der SAB erfolgen, die ohnehin sehr stark im Bereich der Wirtschaftsförderung tätig ist.

- 57 Die SAB wird jedoch, wie alle öffentlichen Förderbanken, ihr Geschäftsmodell im Zuge der derzeitigen und anhaltenden Niedrigzinspolitik anpassen und verändern müssen. Sie sollte sich in der Förderpolitik mit der Rolle des Geschäftsbesorgers bei der Ausreichung verlorener Zuschüsse nicht zufrieden geben.

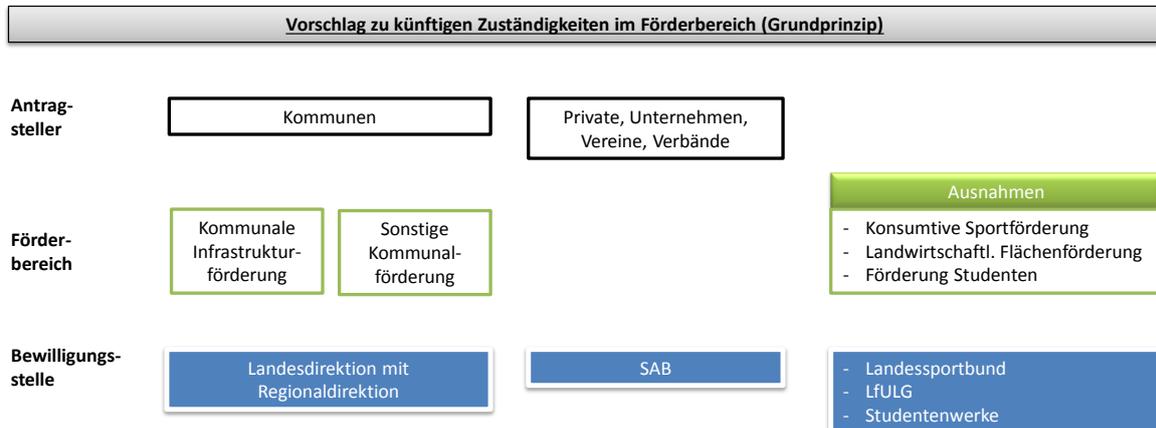


Abbildung: Vorschlag zu künftigen Zuständigkeiten im Förderbereich

- 58 Zur Umsetzung der Neustrukturierung der Zuständigkeiten im Fördermittelbereich sind die Regelungen zur Behördenorganisation im Freistaat Sachsen und des Förderbankgesetzes entsprechend anzupassen.

Auswirkung der Bündelung der Förderung bei LDS/RD und SAB auf derzeitige Bewilligungsstellen

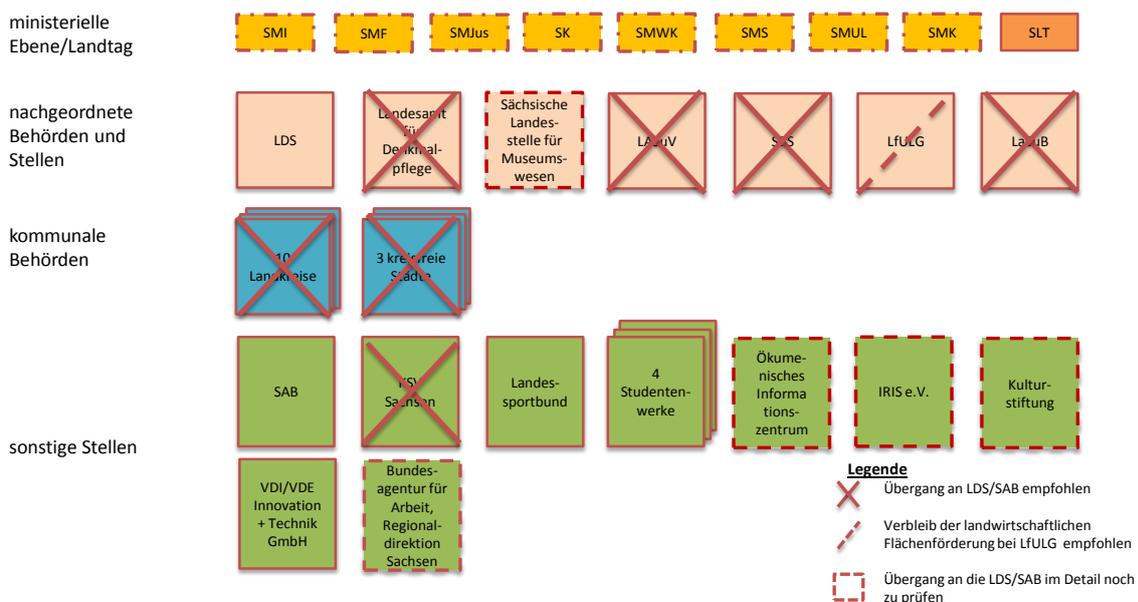


Abbildung: Auswirkung der Bündelung der Förderung bei LDS/RD und SAB auf derzeitige Bewilligungsstellen

Maßnahmeplanverfahren für Infrastrukturförderung

Die Bewilligung kommunaler Infrastrukturvorhaben durch die Fördermittelstellen erfolgt derzeit weitestgehend unabhängig voneinander. Eine **sektorübergreifende, gebietsbezogene (gemeindebezogene) Abstimmung und Koordinierung** von staatlicher Seite aus findet deswegen kaum statt, obwohl sie gerade bei der kostenintensiven komplexen Infrastruktur, die eine öffentliche Kernaufgabe darstellt und auf Dauerhaftigkeit angelegt ist, im höheren Maße erforderlich wäre. Die Bündelung der Bewilligung kommunaler Infrastrukturvorhaben in den Regionaldirektionen ist ein erster wichtiger Schritt zur besseren Abstimmung in diesem Bereich. 59

Es wird empfohlen, dass 60

- die Kommunen bei der Planung und Förderung ihrer Infrastruktur besser und von einer zentralen Stelle begleitet werden,
- die kommunalen Maßnahmeplanungen und deren Priorisierung sich an den vor Ort festgestellten Bedarfen orientieren,
- eine bessere gemeinde- und sektorübergreifende Koordinierung erfolgt,
- die Kommunen eine frühzeitige verbindliche Mittelzusage erhalten und
- **staatliche Steuerungsinteressen** und **kommunale Prioritäten im Infrastrukturbereich** besser **miteinander verzahnt** werden.

Bereits nach dem Augusthochwasser 2002 wurden durch die Wiederaufbaustäbe in den ehemaligen Regierungspräsidien sämtliche kommunale infrastrukturelle Vorhaben fachübergreifend gebündelt und koordiniert. Durch die Kommunen waren damals zunächst Gesamtmaßnahmepläne zu erstellen und darin eine entsprechende Priorisierungen hinsichtlich der Dringlichkeit der Wiederherstellung vorzunehmen. Das damalige Maßnahmeplanverfahren wurde überwiegend sehr positiv wahrgenommen. 61

Zielvorstellung der Kommission ist es, dass die Förderung im Infrastrukturbereich komplex und neu gedacht wird und dass das Instrument Maßnahmeplanverfahren mittelfristig für die Förderung kommunaler Infrastrukturmaßnahmen wieder zum Einsatz kommt und schrittweise in der Praxis eingeführt wird. Allerdings würden neue Wege in der Veranschlagung und Bewirtschaftung von Fördermitteln für Infrastrukturmaßnahmen im sächsischen Staatshaushalt notwendig werden. 62

Ablauf eines Maßnahmeplanverfahrens

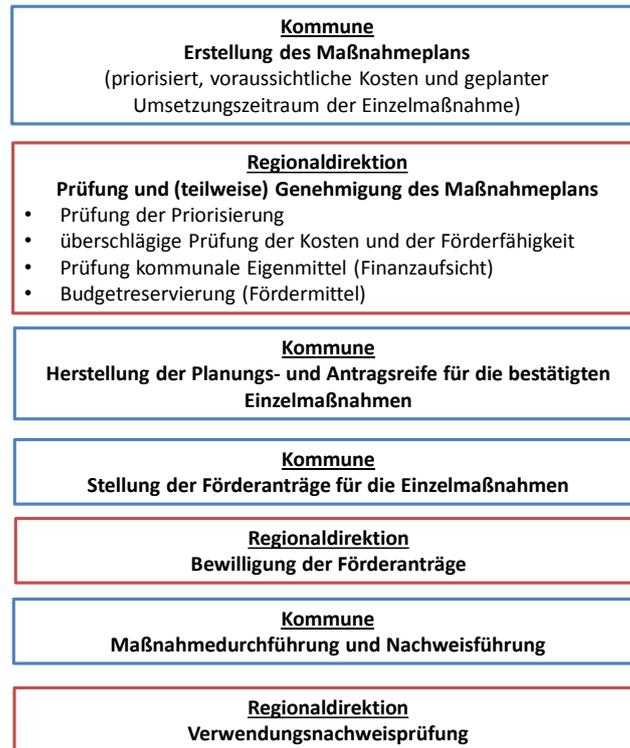


Abbildung: Ablauf eines Maßnahmeplanverfahrens

Reorganisation auf ministerieller Ebene

Die zentrale Steuerung und Koordinierung der Staatsregierung im Förderbereich sollte verbessert werden. Eine diesbezügliche **ressortübergreifende Zusammenarbeit** ist sowohl organisatorisch als auch praktisch **nicht erkennbar**. Die Kommission schlägt die Schaffung einer zentralen Stelle beim SMF vor, die die Förderprogramme, die Förderverfahren und die Förder-IT des Freistaates steuert und koordiniert und in diesem Zusammenhang das Thema Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren dauerhaft begleitet. Gleichzeitig wird eine stärkere zentrale Steuerung und Koordinierung der Förderstrategie und der Förderverfahren innerhalb der Ressorts empfohlen:

63

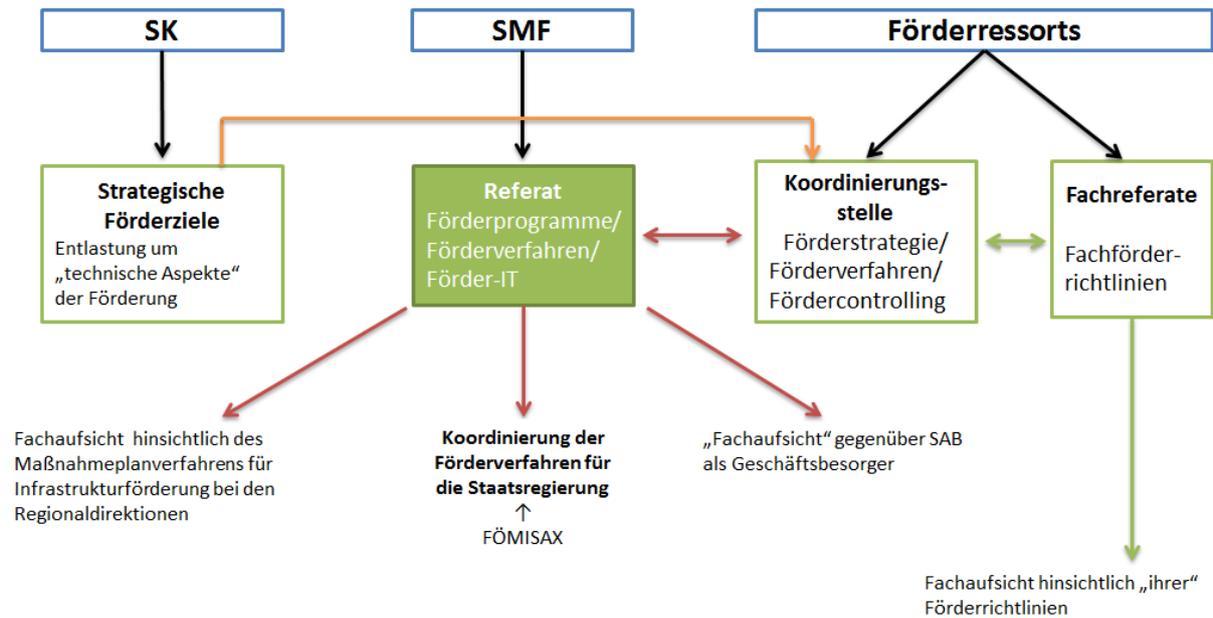


Abbildung: Vorschlag zur Steuerung und Koordinierung im Förderbereich auf ministerieller Ebene

Im Bereich der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds = EFRE, ESF, ELER, EMFF, ETZ) gibt es jeweils eine sog. **Verwaltungsbehörde**, die u. a. für die **Aufstellung des sächsischen Programms** verantwortlich ist und im Bereich des EFRE, ESF, EMFF und ETZ darüber hinaus auch das Verwaltungs- und Kontrollsystem verantwortet. Die **fünf Verwaltungsbehörden** befinden sich organisatorisch in fünf unterschiedlichen Referaten im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) und im SMUL.

64

Überblick über die Zuständigkeiten bei den EU-Fonds

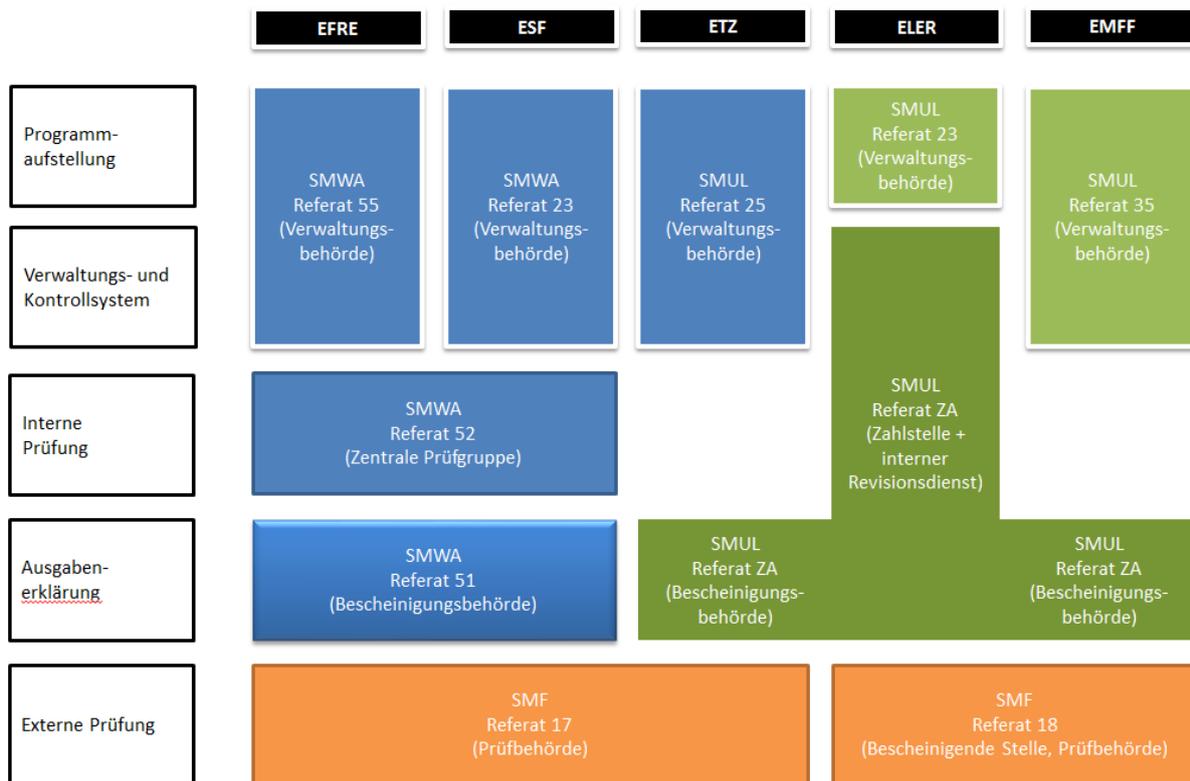


Abbildung: Überblick über Zuständigkeiten bei den EU-Fonds

- 65 Die Kommission empfiehlt der Staatsregierung zu prüfen, ob eine **Bündelung der Verwaltungsbehörden** in einer Abteilung des SMF zu Effizienzgewinnen beitragen kann. Eine stärkere Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Fonds vorausgesetzt, sollte in Hinblick auf eine einheitliche Gestaltung der Förderverfahren aus Sicht der Zuwendungsempfänger eine deutliche Verbesserung möglich sein. Gleichzeitig könnte ggf. eine **bessere Koordinierung der strategischen Ausrichtung der Fonds** auf die Förderziele und sonstige **übergeordnete Politikziele des Freistaates** erreicht werden.

Förderverfahrenvereinfachung in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Wissenschaft/Kunst

- 66 Die Mitglieder der Kommission haben sich in mehreren Gesprächen, mit Zuwendungsempfängern und Bewilligungsbehörden zu Möglichkeiten der Förderverfahrenvereinfachung in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Wissenschaft/Kunst ausgetauscht. Die meisten der dort diskutierten Punkte wurden von der Kommission aufgegriffen und entsprechende Verbesserungsvorschläge in den Abschlussbericht aufgenommen. Davon und auch durch weitere Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge würden die Förderverfahren in diesen Bereichen profitieren.
- 67 Die Förderinstrumentarien im Bereich der Wirtschaft konzentrieren sich aktuell sehr stark auf Investitionszuschüsse. In den 1990er Jahren war der „Instrumentenkasten“ der regionalen Wirtschaftsförderung mit Investitionszulagen, Darlehens-, Zuschuss- und Bürgschaftsprogrammen erkennbar breiter aufgestellt. Mit einem Mix an Instrumenten konnte adressatengerecht und wirksam gefördert werden. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang verschiedene

Instrumente, wie eine Landesinvestitionszulage für KMU – ausgezahlt über die sächsischen Finanzämter bei Kostentragung durch den Freistaat –, Darlehensprogramme mit Null- oder Negativzins und Gründerkapital-Fazilitäten durch die SAB, diskutiert, ohne sich dazu im Detail festzulegen.

Im sozialen Bereich erscheint es der Kommission vordringlich, dass die Erhöhung der Planungssicherheit bei der Personalkostenförderung weiter verfolgt wird. Im Übrigen wird empfohlen, den Abschluss von Entgeltvereinbarungen mit Leistungserbringern statt Förderungen stärker in Betracht zu ziehen. Insbesondere bei der Förderung als pauschalisierte Zuwendungen sollte die finanzielle Unterstützung mit entsprechenden Reportingverpflichtungen verknüpft und dafür zahlenbasierte, transparente Indikatoren genutzt werden, um die Zielerreichung nachhalten zu können. Auch im sozialen Bereich konnte die Kommission mangels Zeit und Ressourcen nicht tiefer einsteigen, obwohl dieser Bereich schon wegen der Haushaltsvolumina extrem bedeutsam ist. 68

Für den Bereich Wissenschaft und Kunst schlägt die Kommission vor, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts, die zur Erfüllung staatlicher Aufgaben bisher Zuwendungen über das komplizierte Verfahren nach §§ 23, 44 SÄHO erhalten haben (z. B. Stiftung für das sorbische Volk), künftig ihre Mittel auch direkt zugewiesen bekommen können (Zuweisungen statt Zuwendungen). Voraussetzung dafür sollten ausreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Freistaates sein. 69

Die Kommission empfiehlt, dass sich die Staatsregierung mit den vorgenannten Themen weiter befasst. 70

Vereinheitlichung der Aufgabenübertragung an die SAB und deren Vergütung

Die SAB ist derzeit das zentrale Förderinstitut des Freistaates. Die Beauftragung der SAB durch die Förderressorts erfolgt derzeit nicht nach einheitlichen Auftragsmustern. Es gibt keine typisierte Aufgabenbeschreibung. Die Vergütungsstruktur ist inhomogen und die Preisgestaltung der SAB ist für die Ressorts intransparent. 71

Die Kommission hält es als Grundlage die Beauftragung der SAB daher für erforderlich, einen eingeschränkten, möglichst konkreten Leistungskatalog zu erstellen. Dieser sollte modulartig entsprechend der EVP die Leistungen anbieten, die die SAB zum Vollzug der – nach dem Vorschlag der Kommission vereinfachten – Förderverfahren anbieten muss. Sonderwünsche, das allgemeine Förderverfahren betreffend, die sich neben diesem Katalog bewegen, sollten ausgeschlossen werden, um die Förderverfahren einfach zu halten und eine einheitliche elektronische Abwicklung zu ermöglichen. Die Ressorts sollten angehalten werden, komplexe Prüfungen zu vermeiden, indem Komplexität entsprechend teurer bezahlt werden muss (Preis der Komplexität). 72

Umsetzung

Die vorgenannten Vorschläge sind ein Gesamtkonzept. An die Staatsregierung geht die Empfehlung, das Thema Vereinfachung und Verbesserung der Förderverfahren als Teil der Staatsmodernisierung im Freistaat an zentraler Stelle zu adressieren und die Vorschläge zügig sowie vollständig umzusetzen. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor dabei wird es sein, dass für eine breite politische Unterstützung geworben wird. 73

2. Einleitung

74 Mit Kabinettsbeschluss vom 15. Mai 2018 wurde die Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren eingesetzt.

Kommissionsauftrag und Kommissionsmitglieder

75 Der Auftrag an die Kommission war, der Staatsregierung möglichst konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Inhaltlich sollten hierbei folgende Punkte betrachtet werden:

- Untersuchung aller Fachförderprogramme auf Vereinfachungsmöglichkeiten sowie Möglichkeiten zur Reduzierung von Fachförderrichtlinien, insbesondere Pauschalierungen, Flexibilisierung und Entbürokratisierung
- Untersuchung förderbezogener landesrechtlicher Vorschriften auf Vereinfachungsmöglichkeiten mit besonderem Fokus auf die Fördermittelempfänger
- Prüfung einer Kommunalisierung von Förderungen
- Unterbreitung von Vorschlägen zur Modernisierung/Digitalisierung, Standardisierung und Bündelung von Förderverfahren

76 Die Umsetzung des Kabinettsauftrages erfolgte eigenverantwortlich und weisungsunabhängig. Die konkrete Schwerpunktsetzung erfolgte durch die Kommission selbst.

77 In die Kommission berufen wurden:

- Herr Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident a. D. des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern (Vorsitz)
- Herr Stefan Rix, Vizepräsident des Sächsischen Rechnungshofes (SRH)
- Herr Markus Ulbig, Staatsminister des Innern a. D.
- Herr André Jacob, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Sächsischen Landkreistages e. V. (SLKT)
- Herr Mischa Woitscheck, Geschäftsführer des Sächsischen Städte- und Gemeindetages e. V. (SSG)
- Herr Ulrich Hörning, Bürgermeister und Beigeordneter für Allgemeine Verwaltung der Stadt Leipzig
- Herr Prof. Dr. Joachim Ragnitz, stellvertretender Leiter des ifo Instituts, Niederlassung Dresden

78 Auf seinen Wunsch wirkte Herr Vizepräsident Stefan Rix in der Kommission ohne Beteiligung an der Beschlussfassung mit, um jedwede Interessenkonflikte mit seiner und der Unabhängigkeit des SRH als Finanzkontrollbehörde des Freistaates Sachsen zu vermeiden.

79 Soweit die Kommission die Themen Wirtschaftsförderung oder Forschungsförderung behandelte, wurden folgende Fachexpertinnen hinzugezogen:

- Frau Manuela Gogsch, Geschäftsführerin Industrie und Außenwirtschaft, Industrie und Handelskammer Dresden (IHK) für den Bereich Wirtschaftsförderung

- Frau Romy Fach, Referentin im Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (SMWK) für den Bereich Forschungsförderung

Die Kommission wurde durch eine Geschäftsstelle, die im SMF angesiedelt war, unterstützt. Sie bestand aus: 80

- Herrn Jan Feige (Leiter)
- Frau Anna Langnickel

Die Kommission verständigte sich darauf, dass die Mitglieder als Experten und nicht als Vertreter ihrer Institutionen in der Kommission agieren. Die Beschlussfassung über Reformvorschläge in der Kommission erfolgte im breiten Konsens. 81

Ziele und Zielkonflikte

Es war von Beginn an Anspruch der Kommission, der Staatsregierung im Mai 2019 substantielle Vorschläge zur Vereinfachung von Förderverfahren zu unterbreiten und praxisgerechte, ausgewogene Lösungen zu finden. Bei alledem galt es, die Balance zu wahren. Auf der einen Seite erwarten die Empfänger von Fördermitteln, dass diese unbürokratisch ausgereicht, unnötige Bürokratie und Komplexität vermieden werden und Vertrauen statt Kontrolle im Vordergrund steht. Auf der anderen Seite haben Bürger und Unternehmen als Steuerzahler auch die berechnete Erwartungshaltung, dass der Staat mit den ihm anvertrauten Steuermitteln verantwortungsvoll umgeht, keine „Blankoschecks“ verteilt, Mitnahmeeffekte und Missbrauch vermeidet sowie Ziele und Zielerreichung nachhält. Daneben sind auch die Belange der Verwaltung zu berücksichtigen, die sich mit der Umsetzung des Verwaltungs- und Kontrollsystems der Förderprogramme personell und auch inhaltlich zunehmend überfordert fühlt. Bei den Vereinfachungsvorschlägen hat die Kommission daher darauf geachtet, dass es zu keiner bloßen Aufwandsverschiebung vom Antragsteller zur Bewilligungsstelle kommt. 82

Die Kommission kam frühzeitig zu der Einschätzung, dass eine Betrachtung der sächsischen Förderverfahren ausschließlich unter der Prämisse der „Vereinfachung“ zu kurz greifen würde. Es muss bei der Beschäftigung mit dem Thema insbesondere auch um eine Verbesserung, um Komplexitätsreduktion und um Prozessoptimierung gehen. Insofern ist der Kommission bewusst, dass manche Vorschläge nicht vordergründig eine Vereinfachung bewirken können, sondern in erster Linie auf eine Verbesserung zielen. 83

Ein besonderes Augenmerk galt der Förderung als Teil der äußerst komplexen Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen. Neben Zuwendungen an die Kommunen treten Zuweisungen inner- und außerhalb des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (SächsFAG). Hier ist der richtige Mix der verschiedenen Instrumente entscheidend, um einerseits kommunaler Selbstverantwortung, Flexibilität und Selbstbestimmtheit Raum zu geben und andererseits mit der Förderpolitik die Steuerungsinteressen des Freistaates nicht zu vernachlässigen. 84

Kommissionsarbeit

- 85 Die konstituierende Kommissionssitzung und damit der Start der Kommissionsarbeit fand am 5. Juni 2018 statt. Zunächst waren organisatorische und strategische Fragen zu klären. Die Kommission verständigte sich darauf, den Fokus der Kommissionsarbeit auf die Erarbeitung allgemeiner Kriterien für die Vereinfachung bzw. künftige Gestaltung von Förderverfahren zu legen. EU-Programme sollten mit Blick auf die auslaufende Förderperiode 2014-2020 nur am Rande betrachtet werden. In der Folge fanden zehn weitere teils zweitägige Kommissionssitzungen statt. Der vorliegende Bericht wurde am 10. Mai 2019 einstimmig beschlossen.
- 86 In der ersten Phase der Kommissionsarbeit wurde zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme durchgeführt. Die bisherigen Vereinfachungsinitiativen der Staatsregierung im Förderbereich wurden ausgewertet, aus der FÖMISAX und bei den Ressorts Daten zu allen Förderrichtlinien erhoben und die Vereinfachungsbestrebungen anderer Bundesländer abgefragt. Die Kommissionsmitglieder und deren Beauftragte führten eine Vielzahl an Gesprächen u. a. mit Förderexperten aller Ressorts, Vertretern aus den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Wissenschaft/Kunst, mehreren Bewilligungsstellen und mit Mitgliedern der Staatsregierung. Ziel war, sich ein umfassendes Bild über die Förderverfahren im Freistaat machen zu können. Außerdem wandten sich Einzelpersonen/-unternehmen oder Vertreter von Einrichtungen an die Kommission und unterstützten sie durch die Zuarbeit von Vereinfachungsansätzen.
- 87 Die Kommission hat sich entschieden, für folgende Bereiche punktuell externe Unterstützung hinzuzuholen.
- Überprüfung der sächsischen Zuwendungsprogramme für Kommunen hinsichtlich der Möglichkeit, das Förderverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO durch die direkte Zuweisung von Mitteln im Rahmen des FAG oder auf andere geeignete Weise zu ersetzen
 - Sondierung der Förderverfahren anderer EU-Mitglieds- und OECD-Staaten und Darstellung von Best Practice Beispielen für die Entbürokratisierung im internationalen Bereich
 - Finanzwissenschaftliche Analyse des Förderhaushalts des Freistaates Sachsen
 - Organisationswissenschaftliche Analyse der IT-Strukturen und -Verfahren im Förderbereich, insbesondere zur Einführung durchgängiger Online-Verfahren
- 88 Nach Auswertung aller Gespräche und Unterlagen lagen der Kommission 183 Vereinfachungsansätze vor, die mehr oder weniger untereinander in Verbindung standen. Mit diesen Ansätzen setzte sich die Kommission intensiv auseinander und wählte unter Berücksichtigung ihrer Praktikabilität, Relevanz und Machbarkeit diejenigen aus, die im weiteren Verfahren berücksichtigt werden sollten. In der Diskussion und Entscheidungsfindung war es das Verständnis der Kommission, Vorschläge nur dann in den Bericht einfließen zu lassen, wenn hierzu breiter Konsens bestand.
- 89 Der folgende Bericht stellt die Ergebnisse der Diskussion und die sich daraus ergebenden Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge dar. Die Vorschläge beziehen sich insbesondere auf das allgemeine Zuwendungsverfahren, die Infrastrukturförderung und deren Abwicklung, die administrative Organisation im ministeriellen Bereich und hinsichtlich der Bewilligungsstellen. Einbezogen werden auch die weitere Überführung von Zuwendungen in Zuweisungen und die Digitalisierungsmöglichkeiten im Förderbereich.

3. Bestandsanalyse

3.1. Bisherige Vereinfachungsinitiativen der Staatsregierung

In den letzten 25 Jahren hat es im Förderbereich bereits eine Vielzahl an Vereinfachungsinitiativen der sächsischen Staatsregierung gegeben, indem sie z. B. Kommissionen oder Arbeitsgruppen einsetzte. Einige der vorgeschlagenen Verbesserungsmaßnahmen wurden umgesetzt. Viele der Vorgängerberichte enthielten allerdings zweckmäßige Vereinfachungsvorschläge, die bisher nicht oder nur teilweise zum Tragen kamen. Oft sind diese heute noch aktuell und wurden gegenüber der Kommission wiederholt vorgebracht und mit ihr diskutiert. Die Kommission hat mehrere Vereinfachungsvorschläge aus den bisherigen Vereinfachungsinitiativen in ihren Abschlussbericht aufgegriffen. 90

Deregulierung mit dem Ziel der Vereinfachung und Vereinheitlichung von Förderrichtlinien ist eine Daueraufgabe. Seitens der Staatsregierung und der Verwaltung gab es in den letzten 25 Jahren immer wieder Bestrebungen, Förderverfahren zu vereinfachen und die zugehörigen Prozesse zu optimieren. Betrachtet man den Umsetzungsstand der Vorschläge der bisherigen Kommissionen und Arbeitsgruppen, so wird deutlich, dass die Umsetzung von Reformen bzw. Vereinfachungen im Förderbereich schwierig und komplex ist. Im Folgenden werden die bisher wichtigsten Vereinfachungsbemühungen der Staatsregierung kurz dargestellt. 91

Bericht zur aufgabenbezogenen Pauschalierung von Fördermitteln von 1995

Im März 1995 – im Rahmen der Aufstellung des Haushaltes für 1996 – wurde durch Kabinettsauftrag eine Kommission zur Prüfung einer Pauschalierung von Zweckzuweisungen für die kommunale Ebene vom SMF einberufen. 92

Der Auftrag der Kommission bestand darin zu prüfen, inwieweit verwaltungsaufwendige, antragsbezogene, landesmittelfinanzierte Förderprogramme des Freistaates durch fachbezogene, zweckgebundene Pauschalzuweisungen (aufgabenbezogene Pauschalförderung) ersetzt werden können. 93

Grundsätzlich wurde empfohlen, verstärkt allgemeine Zuweisungen ohne Zweckbindung und ohne Verwendungsaufgaben bzw. investive Schlüsselzuweisungen anstelle von Zuwendungen nach §§ 23, 44 SächsHO zu nutzen. Der wichtigste Vorschlag der Kommission war, die fachbezogene Pauschalierung als neues Instrument neben den Zuwendungen nach §§ 23, 44 SächsHO und allgemeinen Zuweisungen (FAG) zur Erprobung in das SächsFAG 1996 aufzunehmen. Im § 24 des SächsFAG 1996 fand der Kommissionsvorschlag in Form der fachbezogenen Pauschalförderung bei der Durchführung von Aufgaben des Fremdenverkehrs Berücksichtigung. Der Ansatz wurde allerdings schon im SächsFAG 1997 nicht mehr weiterverfolgt. 94

Bericht zur Förderpolitik im Freistaat Sachsen von 1996

- 95 Aufgrund der Mitte der 90-iger Jahre kontrovers geführten Diskussion um die Verwendung von Fördermitteln in den neuen Ländern wurde mit Kabinettsbeschluss vom 22. November 1994 eine „Staatssekretärs-Arbeitsgruppe Förderpolitik“ beauftragt, eine Vorlage für eine Generalaussprache des Kabinetts zu erarbeiten. Es sollten eine Analyse zur Verwendung von Fördergeldern durchgeführt und gleichzeitig Vorschläge zur Verbesserung der Förderstruktur unterbreitet werden.
- 96 Die Förderhaushalte aller Ressorts wurden hinsichtlich Förderkonzeption, Struktur, Übersichtlichkeit, Schwerpunktsetzung, Zielgenauigkeit, Koordinierungsbedarf und Überschneidungen untersucht. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe betrafen u. a. eine ressortübergreifende Förderstrategie, die Mittelbereitstellung, die Konzentration des gesamten kommunalen Fördergeschehens an einer Stelle bei den Regierungspräsidien und die Schaffung einer einheitlichen Fördermitteldatenbank. Außerdem gab es verschiedene Vorschläge zur Vereinfachung des allgemeinen Zuwendungsverfahrens, welche in der Folgezeit nur teilweise umgesetzt wurden.
- 97 Hervorzuhebendes Ergebnis von damals ist die Schaffung einer landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank (FÖMISAX), die bis heute genutzt wird.

Förderung des Wiederaufbaus nach dem Augusthochwasser 2002⁵

- 98 Nach der Hochwasserkatastrophe im Jahr 2002 wurden die **Leitstelle Wiederaufbau** in der SK und die sog. „WASA-Stäbe“ – **Wiederaufbaustäbe Augusthochwasser** bei den damaligen Regierungspräsidien eingerichtet und die Aufbauhilfemittel des Bundes zentral veranschlagt, zentral bewirtschaftet und über einheitliche, ressortübergreifende Förderprogramme ausgereicht.
- 99 Mit dem Erlass **einer** Richtlinie zur Wiederherstellung der Infrastruktur (VwV Infra) wurden vorhandene Fachförderrichtlinien dieser Förderrichtlinie untergeordnet. Die Regelungen der VwV Infra gingen auch in materiell-rechtlicher Hinsicht den Regelungen der Fachrichtlinien vor, welche nur noch – soweit erforderlich – ergänzend anzuwenden waren (Verfahrensharmonisierung).
- 100 Die Wiederaufbaustäbe in den Regierungspräsidien koordinierten fachübergreifend sämtliche kommunale Infrastrukturvorhaben. Die Koordinierung der Wiederherstellung der Infrastruktur erfolgte demnach nicht sektoral sondern integral, d. h. quer zu den bestehenden Fachverantwortlichkeiten.
- 101 Die Entscheidung über die Zuwendungen erfolgte im Rahmen eines sogenannten Maßnahmeplanverfahrens, welches der Kommission bei ihrem Vorschlag unter Nr. 4.7.2 als Modell dient. Die durch die Kommunen aufgestellten Maßnahmepläne enthielten alle Einzelprojekte mit entsprechender Priorisierung. Diese Pläne hatten einen Gebietsbezug (Gemeindebezug) und keinen Ressortbezug. Im Rahmen der Überprüfung der Maßnahmepläne durch die WASA-Stäbe (Bündelung von verschiedenen Fachkompetenzen der Bewilligungsbehörden und der kommunalen Vertreter aus den Landratsämtern) erfolgte gleichzeitig die Zuordnung zu den Infrastrukturbereichen und zu den jeweiligen Richtlinien und Bewilligungsbehörden.

⁵ Siehe Broschüren „Augusthochwasser 2002 – Der Wiederaufbau im Freistaat Sachsen ein Jahr nach der Flut“, Sächsische Staatskanzlei, August 2003 und „Augusthochwasser 2002 – 36 Monate Leitstelle Wiederaufbau im Freistaat Sachsen“, Sächsische Staatskanzlei, Juli 2005.

Der bestätigte Maßnahmeplan diente als Antrag für die späteren Einzelmaßnahmen und war gleichzeitig die Grundsatzentscheidung, „ob“ eine Maßnahme gefördert wird. Die Bewilligung der Einzelprojekte „der Höhe nach“ erfolgte dann bei den zuständigen Bewilligungsbehörden. Besonders vorteilhaft wurde wahrgenommen, dass die Kommunen eigenverantwortlich innerhalb ihres genehmigten Maßnahmeplans Spielräume zum Ausgleich von Mehr- oder Minderbedarfen hatten und dieser gleichzeitig die Genehmigung des förderunschädlichen Maßnahmebeginns darstellte. 102

Im Rahmen späterer Förderprogramme (Konjunkturpaket II, Schadensbeseitigung nach der Hochwasserkatastrophe 2013, VwV Investkraft, VwV Invest Schule) wurde auf das bewährte Instrument des Maßnahmeplanverfahrens in ähnlicher Weise wieder zurückgegriffen. 103

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „AG Förderrichtlinien“ von 2006

Das Kabinett beschloss am 16. Dezember 2003 die Einrichtung einer „AG Förderrichtlinien“, nachdem eine im Februar 2003 eingesetzte Kommission für Vorschriftenabbau („Paragraphen-Pranger“) eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen hatte. 104

Der Arbeitsgruppe (AG) wurde die Aufgabe zugeordnet, die Vorschläge des „Paragraphen-Prangers“ zu Förderrichtlinien sowie sich daraus ergebende grundsätzliche Fragen der Förderpolitik ressortübergreifend zu erörtern und Empfehlungen auszusprechen. 105

Festzustellen ist, dass viele der im Rahmen des „Paragraphen-Prangers“ vorgebrachten und von der „AG Förderrichtlinien“ in den Jahren 2003 bis 2006 diskutierten Probleme und Vereinfachungsvorschläge, wie z. B. vorzeitiger Maßnahmebeginn, Ausweitung der förderfähigen Kosten, Verbesserung des Auszahlungsverfahrens, Verkürzung der Zweckbindungsfristen, Bereitstellung von ausreichend VEs, auch heute noch aktuell sind und gegenüber der Kommission vorgetragen wurden. 106

Bericht der Sächsischen Staatskanzlei „Vereinfachung und Beschleunigung der Förderverfahren“ von 2009

In Anbetracht des zögerlichen Mittelabflusses zu Beginn der EU-Förderperiode 2007 – 2013, was teilweise auch auf zu aufwendige Förderverfahren zurückgeführt wurde, stellte die SK in 2008 Vorschläge zu Abänderungen von Regularien im Fördervollzug zusammen. Im Rahmen der weiteren Spezifizierung der Vorschläge wurden alle Ressorts und die SAB einbezogen. 107

Es wurde empfohlen, die zur Umsetzung des Konjunkturpaketes II bereits eingeleiteten ersten Schritte zur Vereinfachung, die zunächst nur befristet galten, konsequent fortzuführen und mit Augenmaß auf den gesamten Fördervollzug zu übertragen. Außerdem wurden zahlreiche weitere Vorschläge insbesondere zur Mittelbereitstellung und zum allgemeinen Zuwendungsverfahren vorgebracht. 108

Der Bericht der SK aus dem Jahr 2009 zeigt, dass es an Ansätzen zur Vereinfachung von Förderverfahren damals wie heute nicht gemangelt hat. Einige der Vorschläge wurden realisiert, manche Änderungen der VwV zu § 44 SÄHO wurden nach einer teils mehrjährigen Erprobungsphase nicht dauerhaft übernommen und stehen heute wieder auf der Agenda. 109

Vereinfachungsinitiative der Sächsischen Staatskanzlei 2016 – 2018

- 110 Mit Schreiben der SK vom 4. Juli 2016 hatte die SK die Ressorts, den SRH, den SLKT, den SSG und die SAB gebeten, konkrete Vorschläge zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der sächsischen Landesförderverfahren zu übersenden. Gewünscht waren insbesondere positive Erfahrungen aus dem praktischen Vollzug einzelner Fachrichtlinien bzw. Vorschläge, die sich in anderen Bundesländern bewährt haben. Außerdem sollten die Ressorts Vorschläge zur Weiterentwicklung eines strategischen Fördermittelcontrollings machen.
- 111 Der SK wurden daraufhin über 100 Vorschläge zur Vereinfachung von Landesförderverfahren übermittelt. Unter Einbindung der Fachressorts hat die SK alle Vorschläge auf ihre Umsetzbarkeit überprüft und bewertet.
- 112 Im Ergebnis erfolgten punktuell neben Verbesserungen bei einzelnen Förderrichtlinien auch Vereinfachungen bei den Regelungen der VwV zu § 44 SäHO. Viele der Vorschläge sind allerdings bislang nicht umgesetzt worden.
- 113 Auf Basis von Rückmeldungen und Gesprächen insbesondere mit den Ressorts und den kommunalen Spitzenverbänden hat die SK folgende „Eckpunkte zur Vereinfachung von Förderverfahren“ aufgestellt:
- Vereinfachungspotentiale im bestehenden Rechtsrahmen nutzen, insbesondere vorhandene Ermessensspielräume bei der Gestaltung von Förderrichtlinien/-verfahren
 - Verstärkter Einsatz von zweckgebundenen Pauschalen auf kommunaler Ebene, innerhalb und außerhalb der §§ 23, 44 SäHO
 - Novellierung der VwV zu § 44 SäHO
 - Standardisierung von Förderrichtlinien und Vereinheitlichung von Verfahrensvorlagen (z. B. durch Schaffung einer Musterrichtlinie)
 - Einrichtung einer anwenderfreundlichen Online-Förderplattform
 - Überprüfung des Förderbankgesetzes und dessen Vollzugs
- 114 Ansätze für eine strategische Ausrichtung der Förderpolitik und eines besseren Fördermittelcontrollings wurden hingegen nicht weiter verfolgt.

3.2. Entwicklung der Förderausgaben

Die Förderausgaben des Freistaats belaufen sich im langjährigen Vergleich ziemlich stabil auf rund 3 Mrd. EUR jährlich und sind erst am aktuellen Rang merklich angestiegen. Auffällig ist, dass ein erheblicher Anteil der Förderausgaben dabei durch Dritte (Bund und/oder EU) finanziert wird und damit nicht notwendigerweise die Interessen der Landespolitik, sondern vielmehr die der originären Mittelgeber widerspiegelt. Problematisch kann dies sein, weil durch die Kofinanzierungserfordernisse hierdurch Landesmittel gebunden werden. 115

Um die Entwicklung des sächsischen Förderhaushalts über die Zeit darzustellen, wurde auf die Daten der FÖMISAX ab 2002 zurückgegriffen. Ergänzend wurden Plandaten für die Jahre 2019 und 2020 herangezogen. 116

Wünschenswert wäre es aus Sicht der Kommission gewesen, auch Daten aus der Haushaltsrechnung des Freistaats auswerten zu können. Sinnvoll gewesen wäre eine Auswertung im historischen Längsschnitt über veranschlagte Förderprogramme auf der Ausgaben- und Einnahmenseite des Freistaates. Im besten Fall wäre dies differenziert nach laufenden und investiven Programmen sowie – soweit möglich – nach Förderadressaten (kommunal/sonstige) erfolgt, begleitet durch eine entsprechende Auswertung der staatlichen und kommunalen Finanzstatistik. Die Kommission hätte gern analysiert, wie sich die Förderprogramme im Ist der Haushaltsrechnung einnahmeseitig (bei Bund-/Länder- und EU-Programmen) und ausgabeseitig entwickelt haben. Diesbezüglich wäre zu erwarten gewesen, dass sich über die vergangenen 18 Jahre deutlich Veränderungen ergeben haben und es eine möglicherweise veränderte Nettoposition des Freistaates im Förderbereich gibt. Die Ist-Ausgaben und die Nettoposition des Freistaates im Förderbereich hätte man an der kommunalen Finanzstatistik spiegeln können, denn Förderausgaben des Freistaates an Kommunen sind dort gebuchte Einnahmen für laufende oder investive Zwecke. Daraus hätte man ableiten können, wie sich die Nettoposition der sächsischen Kommunen in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Nach Angaben des SMF ist in der Haushaltsstatistik eine eindeutige Identifikation der Förderausgaben allerdings zurzeit nicht möglich. Im Interesse eines umfassenden Fördermittelcontrollings ist nach Auffassung der Kommission eine solche Auswertungsmöglichkeit der Haushaltsdaten des Freistaats dringlich und zwingend. Die FÖMISAX-Daten allein sind für Zwecke einer Evaluierung von Förderausgaben nur bedingt aussagekräftig. Es ist deshalb unverständlich, weshalb entsprechende Informationen aus den Haushaltsrechnungen nach der Haushaltsstatistik nicht verfügbar sind. Hier ist dringend Abhilfe geboten. Die Kommission kritisiert, dass entsprechende Daten und Auswertungen nicht vorliegen oder geliefert werden konnten. Die folgenden FÖMISAX-Auswertungen sind mit Vorsicht zu interpretieren, weil ein Abgleich mit der Haushaltsrechnung und Finanzstatistik nicht möglich war. 117

Laut FÖMISAX belaufen sich die Förderausgaben des Freistaats insgesamt im langjährigen Durchschnitt auf knapp 3 Mrd. EUR jährlich. Am aktuellen Rand ist allerdings ein deutlicher Anstieg zu beobachten, der sich nach den gegenwärtigen Haushaltsplanungen auch in den Jahren 2019 und 2020 fortsetzen wird (vgl. **Abbildung 1**). Gemessen an den bereinigten Ausgaben insgesamt lag der Anteil der Förderausgaben damit im Jahr 2017 bei rund 18,5 %. Eine Differenzierung nach Fördermittelgebern zeigt indes, dass der Freistaat einen erheblichen Anteil seiner Förderprogramme durch Mittelzuweisungen von Bund und EU refinanziert. Im Jahr 2013, also zum Ende der EU-Förderperiode 2007-2013, belief sich der Anteil der von EU, Bund und Land gemeinsam finanzierten 118

Förderausgaben noch auf 60 %; mit dem Übergang zur aktuellen EU-Förderperiode (2014-2020) hat sich der Anteil dieser Förderungen allerdings deutlich reduziert und wird sich im Jahr 2020 nur noch auf 35 % belaufen. Lässt man den Förderbereich „Bildung“ außer Betracht, so lag der Anteil der von Bund, EU und Land gemeinsam finanzierten Programme im Jahr 2013 sogar bei knapp 80 % und wird auch 2020 noch beinahe 60 % betragen. Im Gegenzug sind die vom Freistaat Sachsen selbst initiierten Förderprogramme („Land Frei“) seit etwa 2015 stark ausgeweitet worden – zum einen, um damit den Rückgang von EU-Fördermitteln zu kompensieren, zum anderen aber offenbar auch, um damit eigenständige Förderschwerpunkte zu setzen (vgl. **Abbildung 2**).

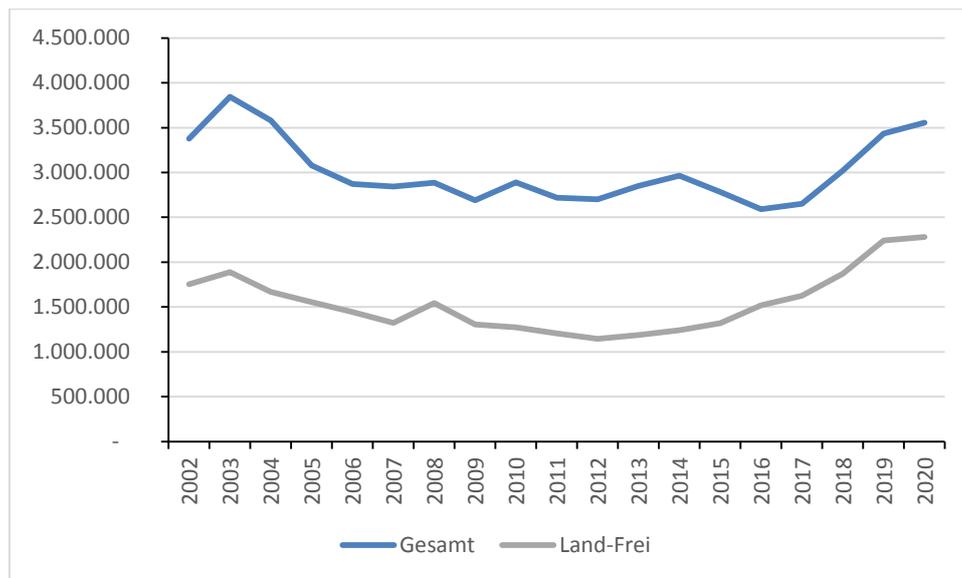


Abbildung 1: Förderausgaben insgesamt (in Tsd. EUR)⁶

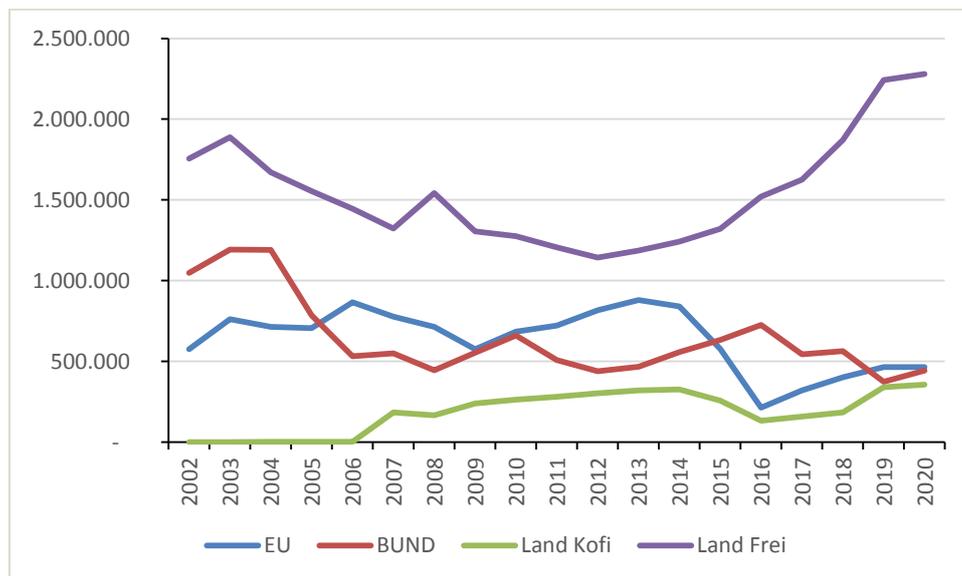


Abbildung 2: Förderausgaben nach Mittelgebern (in Tsd. EUR)⁷

⁶ Quelle: SMF

⁷ Quelle: SMF

Eine nach Förderbereichen disaggregierte Betrachtung der Förderausgaben des Freistaats ist aufgrund einer Umstellung in der Systematik der Förderbereiche mittels der FÖMISAX-Daten erst ab dem Jahr 2013 möglich. Diese zeigt, dass der starke Anstieg der Fördermittelausgaben seit 2016 zu einem erheblichen Teil auf die Zunahme der Zahlungen des Landes im Bildungsbereich zurückzuführen ist. Lag deren Anteil an den Fördermittelausgaben insgesamt im Jahr 2013 noch bei 32 %, wird dieser bis 2020 auf 45 % steigen. Diese Ausgaben sind nicht uneingeschränkt als Förderung zu interpretieren, sondern fallen eher in den Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge. Ohne die Bildungsausgaben gerechnet blieben die ausgereichten Förderungen des Freistaats im Vergleich zum Jahr 2013 nahezu unverändert und belaufen sich auf knapp 2 Mrd. EUR jährlich (vgl. **Abbildung 3**). Dies entspricht einem Anteil von 8,8 % an den bereinigten Ausgaben insgesamt im Jahr 2020. Die ausschließlich durch das Land ausgereichten Mittel haben dabei in ihrer Bedeutung deutlich zugenommen.

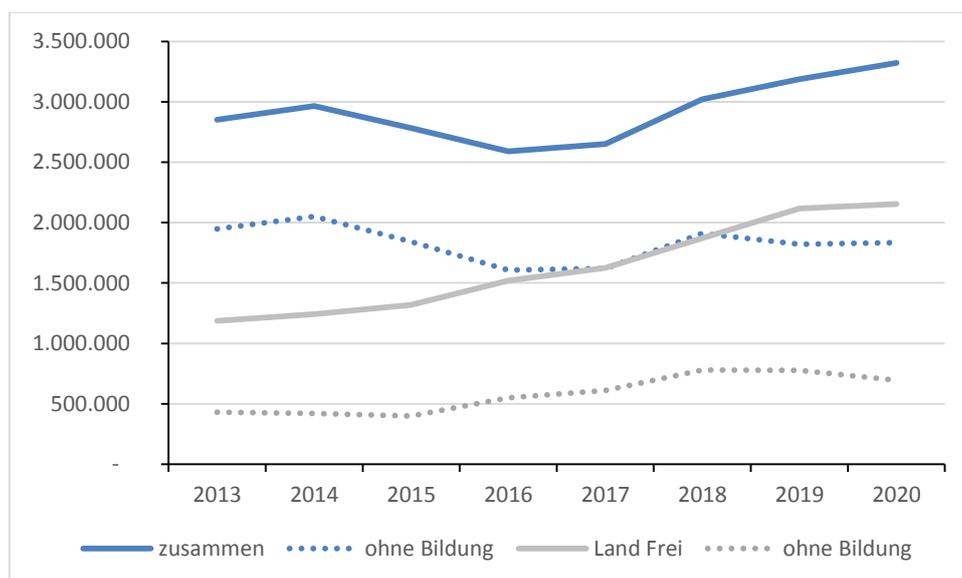


Abbildung 3: Förderausgaben insgesamt (mit/ohne Bildung) (in Tsd. EUR)⁸

Über die Zeit sind dabei indes erhebliche Verschiebungen zwischen den einzelnen Förderbereichen erkennbar. Während die Bereiche Gesundheits- und Sozialwesen sowie Kultur und Gesellschaft nahezu kontinuierlich an Bedeutung gewonnen haben, haben sich die Prioritäten in den übrigen Bereichen im Zeitablauf zum Teil deutlich verschoben (vgl. **Tabelle 1**). So sind die Förderausgaben für den Ländlichen Raum zwischen 2013 und 2016 zunächst massiv zurückgegangen; seither ist aber wieder ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Ähnliches gilt für die Ausgaben im Bereich Forschung und Technologie sowie im Förderbereich Beschäftigungspolitik. Dies dürfte vornehmlich Anlaufschwierigkeiten bei den EU-finanzierten Förderprogrammen beim Übergang zur Förderperiode 2014-2020 zuzuschreiben sein. Eine gegenläufige Entwicklung ist hingegen insbesondere im Bereich Klima- und Ressourcenschutz zu verzeichnen, dessen Anteil im aktuellen Doppelhaushalt gegenüber den Werten in der ersten Hälfte des Jahrzehnts um etwa zwei Drittel reduziert wurde. Diese Verschiebungen schlagen sich auch in den absolut auf die einzelnen Förderbereiche entfallenden Ausgaben nieder (vgl. **Abbildung 5** – am Ende des Kapitels).

⁸ Quelle: SMF

- 121 Auch wenn es im Einzelfall gute Gründe für eine Veränderung von Prioritäten geben mag, sind die Verschiebungen zwischen den einzelnen Förderbereichen so eklatant, dass man dies unter dem Aspekt der Planungssicherheit für die Akteure als eher problematisch ansehen muss. Zudem ist nicht auszuschließen, dass Diskontinuitäten in der Förderung zu temporären „Förderlücken“ führen. Das kann sich negativ auf die Zielerreichung auswirken. Aus Sicht der Kommission sollte der Freistaat sich deshalb insbesondere dafür einsetzen, dass zu Beginn einer neuen EU-Förderperiode derartige Schwankungen möglichst minimiert werden. Auch im Bereich der von der Landespolitik selbst zu verantwortenden Programme sollte darauf geachtet werden, dass die Dotierung von Förderprogrammen einer längerfristig angelegten Strategie folgt.

Tabelle 1: Prozentualer Anteil der Förderbereiche an den Förderausgaben insgesamt (ohne Bildung)⁹

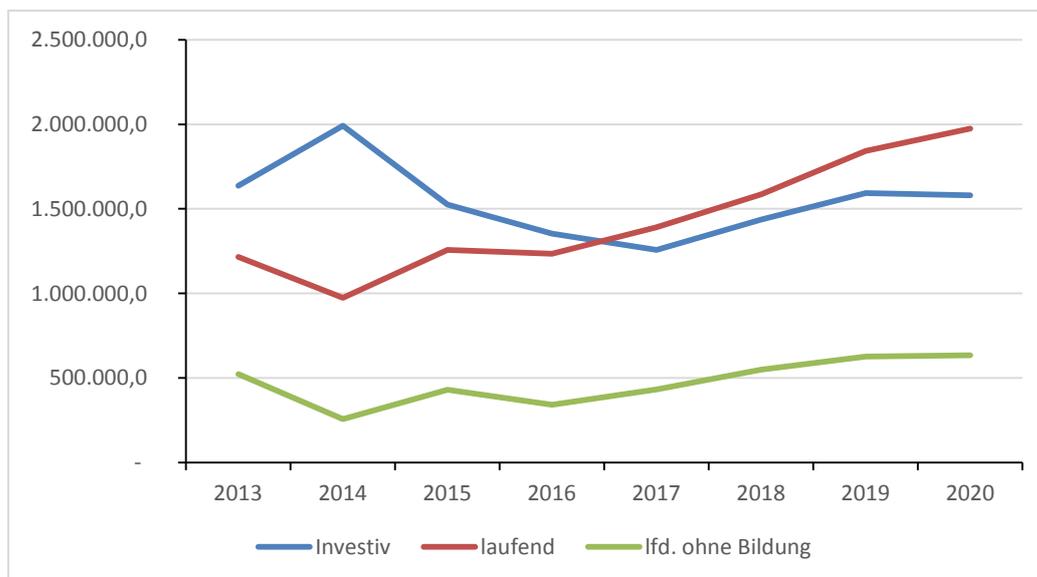
	Anteile der Förderbereiche (ohne Bildung)								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Beschäftigungspolitik	9,0	7,0	4,2	4,3	6,6	6,9	6,1	6,0	
Entwicklung des Ländlichen Raumes	13,3	10,0	8,5	2,2	4,4	6,4	7,4	7,5	
Entwicklung städtischer Räume	15,5	11,3	11,9	20,1	12,2	12,5	15,7	16,5	
Forschung und Technologie	8,7	8,5	9,4	5,7	6,3	6,5	9,7	9,9	
Gesundheits- und Sozialwesen	6,3	7,5	9,1	11,6	13,6	12,4	18,6	18,8	
Klima- und Ressourcenschutz	12,0	20,0	22,0	23,9	22,3	17,8	6,9	6,8	
Kultur und Gesellschaft	2,1	2,1	2,5	3,1	3,1	3,1	4,2	4,1	
Verkehr	15,9	15,6	16,9	16,5	13,9	13,9	14,4	11,8	
Wirtschaftsförderung	17,4	17,9	15,6	12,5	14,6	12,6	16,9	18,5	
Brücken in die Zukunft	0,0	0,0	0,0	0,1	3,1	7,9	0,0	0,0	
zusammen ohne Bildung	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

- 122 Auffällig ist schließlich, dass der Freistaat in einer ganzen Reihe von Förderbereichen überwiegend Programmziele externer Mittelgeber (i. e. L. Bund und EU) umsetzt (vgl. **Tabelle 2**). So liegt der Anteil freier Landesmittel in den Bereichen Entwicklung des Ländlichen Raums, Klima- und Ressourcenschutz und Wirtschaftsförderung nur in einer Größenordnung von rund 10 %. Haushälterisch ist nachvollziehbar, dass der Freistaat seine Förderpolitik überwiegend mit EU- und Bund-Land-Programmen umsetzt. Dafür werden auch erhebliche Kofinanzierungsmittel gebunden. Von daher ist zu fordern, dass der Freistaat bei der Programmplanung auf EU- und Bundesebene mit Nachdruck dafür eintritt, dass der EU- bzw. Bundes-Programmrahmen soweit gestreckt wird, dass landespolitische Prioritäten im Programmvollzug möglich sind. Ist dies nicht gegeben, sollte das nicht vollständige Abnehmen von Mitteln der EU und des Bundes kein Tabu mehr sein. Zudem besteht im Bereich der mischfinanzierten Programme die Gefahr, dass bei rückläufigen Programmmitteln der EU und des Bundes Druck von Empfängern und Fachseite entsteht, ausfallende EU- und Bundesmittel durch Landesmittel vollständig zu ersetzen, um bestehende Förderprogramme ungeschmälert weiterführen zu können. Haushaltspolitisch würden solche zusätzlichen Förderausgaben in Konkurrenz zu anderen Landesaufgaben und -ausgaben treten. Dieses Risiko ist insbesondere mit Blick auf das Ende der aktuellen EU-Förderperiode im Jahr 2021 als nicht gering zu veranschlagen.

⁹ Quelle: SMF

Tabelle 2: Prozentualer Anteil der freien Landesmittel an den verausgabten Fördermitteln insgesamt¹⁰

	Anteil der freien Landesmittel an den verausgabten Fördermitteln insgesamt							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Beschäftigungspolitik	-0,0	0,2	1,9	8,6	10,6	12,5	30,7	30,0
Bildung	83,6	90,0	97,7	98,7	98,5	98,1	98,2	98,1
Entwicklung des Ländlichen Raumes	1,6	3,8	2,9	8,5	4,2	4,2	13,2	12,5
Entwicklung städtischer Räume	40,6	41,1	37,7	43,1	36,6	37,9	30,1	15,3
Forschung und Technologie	8,3	8,2	6,3	17,4	11,7	14,0	17,3	19,6
Gesundheits- und Sozialwesen	94,6	84,5	84,8	89,1	93,7	92,1	93,2	93,3
Klima- und Ressourcenschutz	18,8	12,5	10,0	13,0	7,4	6,7	5,8	5,9
Kultur und Gesellschaft	99,8	99,8	97,1	97,0	97,0	98,8	96,7	96,6
Verkehr	20,3	18,0	14,0	36,4	76,6	82,1	69,1	60,2
Wirtschaftsförderung	7,8	5,1	10,6	12,6	12,1	11,4	9,7	8,8
Brücken in die Zukunft	-	-	-	0,0	59,3	70,5	-	-
Zusammen	41,6	41,9	47,4	58,7	61,3	61,9	66,4	64,8
Zusammen ohne Bildung	22,1	20,4	21,7	34,3	37,7	40,8	42,6	37,9

**Abbildung 4:** Förderausgaben nach Ausgabenart (in Tsd. EUR)¹¹

Der Anteil investiver (Hauptgruppe 7 und 8 des Gruppierungsplans) und laufender Ausgaben (Hauptgruppe 1-6) an den gesamten Fördermittelausgaben ist in etwa gleich groß¹²; am aktuellen Rand ist allerdings eine Verschiebung hin zu den laufenden Ausgaben zu beobachten (vgl. **Abbildung 4**). Dies ist wiederum vor allem durch die Ausgaben für den Bildungsbereich verursacht, auf die derzeit rund 70 % aller laufenden Förderausgaben entfallen. Lässt man diesen Bereich außer Betracht, so überwiegen die investiven Fördermittelausgaben. Sie belaufen sich selbst bei den freien

123

¹⁰ Quelle: SMF¹¹ Quelle: SMF¹² Der weit überwiegende Teil der Förderausgaben wird in den Hauptgruppen 6 und 8 verbucht; in geringem Umfang werden aber auch Förderausgaben in den übrigen Hauptgruppen ausgewiesen, obwohl dies nach der Systematik des Gruppierungsplans nicht zulässig sein sollte.

Landesmitteln auf rund 70 % der gesamten Ausgaben. Bei den EU-finanzierten Ausgaben des Freistaats beträgt der Anteil der investiven Mittel immerhin 56 % in 2020, bei den durch den Bund finanzierten Ausgaben sogar 96 %.

124 Ein Großteil der investiven Förderausgaben des Freistaats entfällt dabei auf investive Zuweisungen an die sächsischen Kommunen. Zu vermuten ist, dass die Kommunen einen nicht unbeträchtlichen Teil ihrer Investitionen inzwischen aus derartigen Fördermitteln finanzieren: Leider erlauben es die vorliegenden Statistiken jedoch nicht, diesen Anteil (und dessen Entwicklung im Zeitablauf) genauer zu bestimmen. Aus Sicht der Kommission wäre es wünschenswert, wenn die Staatsregierung hier zeitnah Abhilfe schaffen würde – auch um auf der Basis entsprechender Auswertungen der kommunalen Finanzstatistik die Frage klären zu können, inwieweit staatliche Fördermittel an die Kommunen in investive Zweckzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs umgewandelt werden können (vgl. **Kapitel 4.4**).





Abbildung 5: Höhe der Förderausgaben nach Förderbereichen (in Tsd. EUR)¹³

¹³ Quelle: SMF

3.3. Unklare Zieldefinitionen bei der Förderung

- 125 **Eine Förderung, die nicht nur der (Mit-)Finanzierung von Vorhaben Dritter dient, muss offenlegen, welche Ziele erreicht werden sollen. Dies ist nach Einschätzung der Kommission nicht immer gewährleistet. Zumeist wird der Förderzweck so allgemein beschrieben, dass dies weite Interpretationsspielräume eröffnet und ein sachgerechtes Fördermittel-Controlling zumindest erschwert. Problematisch ist zudem, dass der Zusammenhang zwischen Förderzweck und den förderfähigen Maßnahmen („Fördergegenständen“) nicht immer offenkundig ist.**
- 126 Eine Förderung, die nicht nur der (Mit-)Finanzierung von Vorhaben Dritter dient, verlangt nach einer begründeten Vorstellung darüber, welche Ziele erreicht werden sollen und welche Ansatzpunkte hierfür zu wählen sind. Erst auf dieser Grundlage können Förderprogramme konzipiert werden, die einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen im Freistaat leisten. Zudem ist die klare Formulierung von Förderzielen auch notwendige Bedingung dafür, unter der Vielzahl förderfähiger Projekte solche auswählen zu können, die einen möglichst hohen Beitrag zur Zielerreichung leisten. Es ist deshalb zu verlangen, dass Förderziele, Fördergegenstände und nach Möglichkeit auch Förderkriterien durch den Fördermittelgeber ausreichend klar definiert und kommuniziert werden. Darüber hinaus ist dies die Voraussetzung dafür, eine Evaluierung (im Sinne einer Zielerreichungsanalyse) der jeweils finanzierten Maßnahmen vornehmen und ggf. nachsteuern zu können.
- 127 Nach Anlage 7 zur VwV zu § 44 SäHO muss der Zweck einer Fördermaßnahme in der jeweils zugrundeliegenden Richtlinie (unter I: „Zweck und Rechtsgrundlage“) genauer definiert werden. Grundsätzlich ist es ausreichend, wenn die Beschreibung „knapp und aussagekräftig“ ausfällt. Ist dies nicht der Fall, kann dies geheilt werden, wenn von den Fördertatbeständen (dargestellt unter II: „Gegenstand der Förderung“) zumindest indirekt auf die Förderziele zurückgeschlossen werden kann. Dies gilt auch für solche Förderprogramme, bei denen der Finanzierungszweck (und nicht der Förderungszweck) im Vordergrund steht.
- 128 Die Kommission hat vor diesem Hintergrund für eine Auswahl der in der FÖMISAX enthaltenen Programme untersucht, ob die Zielformulierungen in den jeweils zugrundeliegenden Richtlinien hinreichend klar gefasst sind. Auch wenn hierbei nur 52 der Förderprogramme des Freistaats einbezogen wurden, lassen die Ergebnisse nach Auffassung der Kommission verallgemeinerungsfähige Schlussfolgerungen zu.
- 129 Die Analyse ausgewählter Förderrichtlinien zeigt, dass es eine ganze Reihe von Förderprogrammen gibt, bei denen die zugrundeliegenden Richtlinien überhaupt keine näher bestimmte Zieldefinition enthalten. Dies trifft für ungefähr ein Fünftel aller ausgewerteten Richtlinien zu. Hierbei handelt es sich zum einen um Förderprogramme, bei denen der Freistaat lediglich Mittel des Bundes oder der EU mitfinanziert. Insoweit ist der Verzicht auf eigene Zielformulierungen darauf zurückzuführen, dass der Freistaat hier ohnehin geringen Gestaltungsspielraum im Programmvollzug besitzt (allerdings erheblichen Einfluss auf Programmgestaltung und maximalen Einfluss, wenn Programme Dritter nicht voll kofinanziert und damit im Freistaat nicht implementiert werden, weil z. B. Programmziele nicht im Interesse des Freistaates). Zum anderen fallen aber auch Programme in diese Kategorie, die dem Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge zuzurechnen sind und für die sich der Freistaat der Mithilfe von Trägern außerhalb der Staatsverwaltung bedient (Kommunen und sonstige Akteure). Der Weg

über die Ausreichung von Fördermitteln ist hier insoweit primär technisch-organisatorisch bedingt; der Charakter einer Förderung im engeren Sinne ist somit kaum gegeben. Hierzu zählen v. a. Programme im Sozialbereich aber auch bei der Kofinanzierung von Infrastrukturvorhaben der kommunalen Ebene. Auch in diesem Fall muss nach der SäHO allerdings der Förderzweck erkennbar sein; die Formulierungen in den zugrundeliegenden Richtlinien beschränken sich jedoch zumeist auf die bloße Auflistung von Fördergegenständen.

In den Förderprogrammen, in denen der Förderzweck explizit genannt ist (80 % aller ausgewählten Richtlinien), ist die Zieldefinition in nahezu allen Fällen sehr allgemein gehalten. Dies gilt weitgehend unabhängig vom Förderbereich. Häufig ist die Benennung des Förderzwecks sachlich identisch mit der Benennung von Fördergegenständen, so dass unklar bleibt, welches Ziel mit der Förderung tatsächlich erreicht werden soll. Viele der Fördermaßnahmen richten sich darüber hinaus auch nicht nur auf ein einziges Ziel, sondern eher auf eine ganze Reihe unterschiedlicher Zielsetzungen. Diese scheinen nicht immer koordiniert und priorisiert zu sein. Die innere Begründung liegt wohl in der Zusammenfassung unterschiedlicher, nicht notwendigerweise aufeinander abgestimmter Fördergegenstände, die in einer einzigen Richtlinie legitimiert werden sollen. In Einzelfällen werden darüber hinaus auch sachfremde Nebenziele genannt, die mit dem Hauptförderzweck nur wenig gemein haben. **In Einzelfällen ist der Verwendungszweck schließlich so allgemein beschrieben, dass der Verdacht naheliegt, es gehe ohnehin nicht darum, bestimmte Zielvorstellungen zu verwirklichen (z. B. im sozialen Bereich).** Aus Sicht der Kommission ist dies unbefriedigend. Um zu einer Verbesserung von Förderverfahren zu kommen, sollte zukünftig darauf geachtet werden, dass bereits **bei der Aufstellung von Förderrichtlinien deutlich gemacht wird, welche Förderziele jenseits der instrumentellen Ebene erreicht werden sollen.**

Erschwerend kommt hinzu, dass zum Teil Förderzwecke/-gegenstände durch mehrere Förderrichtlinien adressiert werden. Die Transparenz der Förderung wird dadurch in erheblichem Maße beeinträchtigt.

Problematisch ist weiterhin, dass ein Zusammenhang zwischen Förderzweck und den förderfähigen Maßnahmen („Fördergegenständen“) nicht immer zwingend erscheint. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch alternative Wege denkbar sind, ein bestimmtes Förderziel zu erreichen. **Aus Sicht der Kommission sollte die Definition der Fördergegenstände aus den Förderzielen abgeleitet werden und auf der Basis allgemein anerkannter Wirkungszusammenhänge erfolgen, um das Interesse des Freistaats an quantifizierbaren Förderergebnissen durchzusetzen.**

Hinzu kommt schließlich, dass eine weiche Zielformulierung und der oftmals nur schwer zu erkennende kausale Zusammenhang zwischen Fördergegenständen und Förderzielen/-ergebnissen die konkrete Auswahl von zu fördernden Maßnahmen erschwert: Förderentscheidungen können deshalb durch die mit der Durchführung einer Fördermaßnahme beauftragten Institutionen sehr häufig formalen Kriterien erfolgen, nicht aber nach Maßstäben, die den (potentiellen) Beitrag zur Erreichung des Verwendungszwecks einbeziehen. Kriterien für die Auswahl von konkreten Vorhaben werden jedoch in keiner Richtlinie genannt, vielmehr im Regelfall auf das „pflichtgemäße Ermessen“ der Bewilligungsstelle „im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel“ verwiesen.

3.4. Empirische Steuerungsgrundlagen

134 **Die Programmstruktur der sächsischen Förderpolitik ist kleinteilig, unübersichtlich und heterogen. Die Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) wäre ein geeignetes Instrument, um Transparenz zu schaffen und zu steuern. Sie weist jedoch Unzulänglichkeiten hinsichtlich Datenkonsistenz und bezüglich eindeutiger Vorgaben zur Datenerfassung auf. Teilweise ist sie überdies nicht aktuell. Der Fördermittelvollzug ist verwaltungsaufwendig und personalintensiv. Die behördlichen Vollzugsstrukturen sind zersplittert und kleinteilig. Die Bearbeitungszeiten für die Bearbeitung von Förderanträgen und zur Prüfung von Verwendungsnachweisen sind in der Regel deutlich zu lang. Die hinsichtlich der Förderverfahren aufwandminimierende und anreizkompatible Festbetragsfinanzierung wird überdies kaum eingesetzt.**

135 Um sich einen Überblick über die Förderrichtlinienlandschaft des Freistaates Sachsen zu verschaffen, nutzte die Kommission die Internetplattform „Recht und Vorschriftenverwaltung Sachsen“ (REVOSax) und die Daten der FÖMISAX, ergänzt um weitere Angaben der Ressorts zu den einzelnen Richtlinien. In der FÖMISAX werden tagaktuell die Daten der Fördervorhaben aus den Vorgangsbearbeitungssystemen der Landesverwaltung und der SAB eingespielt. Als Bezugszeitpunkt diente der Datenstand vom 30. Juni 2018.

Intransparentes Förderprofil

136 Bereits die Ermittlung der tatsächlichen Anzahl der geltenden Förderrichtlinien des Freistaates gestaltet sich nicht trivial. Unterstellt man, dass eine Förderrichtlinie Regelungen zu einer Vielzahl von Fällen zur Ausreichung von Zuwendungen nach den Bestimmungen der §§ 23, 44 SäHO oder entsprechender EU-rechtlicher Vorgaben trifft und in Form einer Verwaltungsvorschrift oder Verordnung erlassen und veröffentlicht wurde, so kann weder aus REVOSax noch aus der FÖMISAX deren Anzahl unmittelbar und widerspruchsfrei abgefragt werden. So finden sich beispielsweise unter „Förderrichtlinien“ bei REVOSax fälschlicherweise eine „Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Einrichtung einer Stelle zur Kontrolle der EU-Fonds für die Förderperiode 2007 bis 2013“ oder eine „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Übernahme von Bürgschaften für die gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe“¹⁴.

137 Die FÖMISAX enthält nicht nur Daten von Zuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 SäHO auf Grundlage von Förderrichtlinien oder über Einzelfallförderungen¹⁵ als sogenannte FÖMISAX-Richtlinien, sondern auch Zuweisungen auf Grundlage von Gesetzen oder Verordnungen (z. B. Verordnung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft – ZuschussVO). Die FÖMISAX würde eine Unterscheidung grundsätzlich zulassen, die Dateneinträge sind aber nicht fehlerfrei, so dass eine Bestimmung der von den Vorschriften nach §§ 23, 44 SäHO betroffenen Bereiche (Zuwendungsrecht) nicht zweifelsfrei möglich ist. In der FÖMISAX sind darüber hinaus eine Reihe von Förderungen als Einzelfallförderungen deklariert, obwohl offensichtlich eine Förderrichtlinie zu Grunde liegt (z. B. Förderrichtlinie Wohnraumanpassung, Förderrichtlinie Tourismus). Außerdem sind einzelne Förderrichtlinien in der FÖMISAX in mehrere FÖMISAX-Richtlinien aufgesplittet, so dass auch aus diesem Grund eine Aussage zur tatsächlichen Anzahl aktueller, geltender Förderrichtlinien in Sachsen auf Grundlage der FÖMISAX-Daten ohne weitere Erhebungen in den Ressorts nicht konkret möglich

¹⁴ Eventualverbindlichkeiten stellen keine Zuwendung im Sinne von §§ 23, 44 SäHO dar.

¹⁵ Einzelfallförderungen richten sich zwar nach §§ 23, 44 SäHO, es liegt aber keine Förderrichtlinie zu Grunde.

ist. Hinzu kommt, dass die Grunddaten zu den einzelnen FÖMISAX-Förderrichtlinien (wie z. B. Finanzierungsform, Finanzierungsart) mit Stand 30. Juni 2018 teilweise nicht auf dem aktuellen Stand oder nicht vollständig waren. Nach Rückfrage bei den Ressorts erwiesen sich beispielsweise über 30 FÖMISAX-Richtlinien als nicht mehr offen¹⁶, abgeschlossen¹⁷ oder ungültig, obwohl sich aus der FÖMISAX ein anderer Status ergeben hat. Hier wurde teilweise versäumt, das Enddatum der Förderrichtlinie in die FÖMISAX einzutragen.

Nach Prüfung der Daten durch die Förderressorts waren mit Stand 30. Juni 2018 **280 aktive FÖMISAX-Förderrichtlinien** in der FÖMISAX enthalten, wovon sich 38 nur noch in der Abfinanzierung befanden. Von den 242 noch offenen FÖMISAX-Richtlinien betrafen 223 Zuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO oder Zuwendungsverfahren nach EU-Recht. Bei mindestens 27 der 223 FÖMISAX-Richtlinien handelt es sich um Einzelfallförderungen. Demnach muss man von knapp unter 200 FÖMISAX-Förderrichtlinien mit Zuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO ausgehen.

Tabelle 3: Verteilung der FÖMISAX-Richtlinien und der Förderrichtlinien in REVOSax auf die Ressorts und den SLT

Ressort	Anzahl offener FÖMISAX-RL einschließlich Einzelfallförderung zum 30.06.2018 ¹⁸	Anzahl der Fördergegenstände laut FÖMISAX zum 30.06.2018	Anzahl gültiger Förderrichtlinien in REVOSax zum 30.06.2018 ¹⁹	Anzahl gültiger Förderrichtlinien in REVOSax zum 13.03.2019	Anzahl (echter) Förderrichtlinien zum 30.06.2018 ²⁰
SK	9	19	3	4	3
SLT	3	4	1	1	1
SMF	1	1	1	1	0
SMGI	4	42	4	4	4
SMI	33	172	31	32	19
SMJus	5	8	3	3	3
SMK	19	72	13	15	13
SMS	38	181	29	27	26
SMUL	40	484	28	27	29
SMWA	48	272	32	35	30
SMWK	23	143	12	12	13
Gesamt	223	1398	157	161	139²¹

¹⁶ Eine FÖMISAX-Richtlinie hat den Status „offen“, wenn dazu zum Stichtag Förderanträge gestellt und bewilligt werden können.

¹⁷ Eine FÖMISAX-Richtlinie wird als „abgeschlossen“ betrachtet, wenn zum Stichtag keine Auszahlungen mehr möglich sind.

¹⁸ Gezählt wurden hier nur offene FÖMISAX-Richtlinien, die dem Zuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO oder einem Zuwendungsverfahren nach EU-Recht unterliegen.

¹⁹ Gezählt wurden hier Vorschriften, die bei einer Suchanfrage eingeschränkt auf Förderrichtlinien in REVOSax aufgelistet wurden.

²⁰ Die Anzahl wurde durch die Kommission ermittelt, indem die FÖMISAX-Richtlinien mit den REVOSax-Förderrichtlinien abgeglichen wurden. Dabei wurde unterstellt, dass es sich um eine (echte) Förderrichtlinie handelt, wenn die Vorschrift Regelungen zu einer Vielzahl von Fällen zur Ausreichung von Zuwendungen nach den Bestimmungen der §§ 23 und 44 SÄHO oder adäquater EU-rechtlicher Vorgaben trifft und in Form einer Verwaltungsvorschrift oder Verordnung erlassen und veröffentlicht wurde.

²¹ Zwei Förderrichtlinien mussten mehr als einem Ressort zugeordnet werden, dadurch ergibt sich rechnerisch eine Summe von 141.

- 139 Diese Tabelle verdeutlicht, dass es zunächst einer einheitlichen Definition bedarf, was unter einer Förderrichtlinie zu verstehen ist, um danach die Daten in der FÖMISAX und unter REVOSax einer Überprüfung zu unterziehen. Ferner wären das Gesetz über Fördermitteldatenbanken im Freistaat Sachsen (SächsFöDaG) und die Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Verarbeitung von personenbezogenen Daten in der FÖMISAX (Sächsische Fördermitteldatenbankverordnung – SächsFöDaVO) zu überprüfen, inwieweit ein Novellierungsbedarf besteht, weil die aktuelle Datenlage in der FÖMISAX über die derzeitigen gesetzlichen Anforderungen hinausgeht.
- 140 Die weiteren Auswertungen beziehen sich auf die 223 offenen FÖMISAX-Richtlinien einschließlich Einzelfallförderungen, wenn nicht explizit ein anderer Bezug benannt ist.
- 141 **Die FÖMISAX ist im Bundesvergleich beispielhaft und wäre grundsätzlich geeignet, Transparenz zu schaffen. Allerdings ist die bestehende Fördermitteldatenbank datenseitig nicht durchgängig gut gepflegt. Die Daten sind teilweise nicht aktuell, inkonsistent und es fehlen teils auch eindeutige Vorgaben zur Datenerfassung. Es gibt keine Stelle, die ressortübergreifend die Datenerfassung zumindest stichprobenartig verifiziert. Darum sind die auf der FÖMISAX beruhenden Auswertungen (auch die folgenden) nur bedingt verwertbar. In dieser Form kann sie keine Transparenz in das intransparente Förderprofil bringen und ist damit als Steuerungsinstrument nur bedingt geeignet. Die Staatsregierung sollte dringend dafür Sorge tragen, dass die FÖMISAX die an sie gestellten Anforderungen vollumfänglich erfüllt. Der unter Nr. 4.8.1 beschriebenen, neu einzurichtenden Stelle zur zentralen Steuerung und Koordinierung im Förderbereich beim SMF sollte die Aufsicht über die FÖMISAX übertragen werden. Sie wäre damit auch für fachliche Vorgaben die FÖMISAX betreffend und für die Überprüfung der Einhaltung verantwortlich.**

Finanzierungsart

- 142 Bemessen an den Auszahlungen im Jahr 2017 wurden ca. 70 % der Mittel als reine Anteilsfinanzierung ausgereicht. Bei weiteren 20 % sehen die jeweiligen Förderrichtlinien mehrere Finanzierungsarten, u. a. auch die Anteilsfinanzierung vor. Die Festbetragsfinanzierung kommt hingegen deutlich weniger zur Anwendung (9 % reine Festbetragsfinanzierung und weitere 18 %, bei denen die jeweilige Förderrichtlinie u. a. auch die Festbetragsfinanzierung nutzt).
- 143 **Die hinsichtlich der Förderverfahren aufwandsminimierende und anreizkompatible Festbetragsfinanzierung wird kaum eingesetzt und sollte künftig deutlich häufiger zur Anwendung kommen (siehe Vorschläge unter Nr. 4.5.3 h) und i)). Es dominiert die verwaltungsaufwendigere Anteilsfinanzierung.**

Finanzierungsform und Bemessung der Finanzierung

- 144 Bemessen an den Auszahlungen im Jahr 2017 wurden 98 % der Fördermittel als verlorener Zuschuss ausgereicht. Rückzahlbare Zuschüsse und Darlehen spielen im Grunde keine Rolle. Bei ca. 87 % dienten nur die Ausgaben als Bemessung für die Finanzierung. Die ausschließliche Bemessung auf Kostenbasis ist insofern nachrangig (6,5 %).
- 145 **Die Fokussierung auf verlorene Zuschüsse ist bedenklich. Zwar müssten in der derzeitigen Niedrigzinsperiode Darlehensprogramme des Freistaates mit Null- oder gar Negativzinssätzen und/oder Tilgungsstreckung angeboten werden, um attraktiv zu sein, aber es wäre möglich.**

Sinnvoll wäre außerdem, die Fördermittel zum Teil revolving zu vergeben, statt die Mittel über verlorene Zuschüsse einfach wegzugeben. Daneben könnten Darlehensprogramme für insbesondere kleine und junge Unternehmen helfen, deren Finanzierungsrestriktionen auf dem privaten Finanzmarkt zu überwinden. Schließlich müssten Bürgschaften und Garantien sowie steuerliche Instrumente den Instrumentarienmix sinnvoll ergänzen statt primär auf verlorene Zuschüsse zu setzen.²²

Anzahl der Vorgänge

Die Anzahl der Vorgänge (Erstbewilligungen, Auszahlungen, Verwendungsnachweisprüfungen/Endfestsetzungen und abgelehnte/zurückgezogene Anträge) über alle FÖMISAX-Richtlinien²³ ist in den letzten 15 Jahren relativ stark schwankend und seit 2010 tendenziell rückläufig. Spitzen der Vorgangszahlen markieren die Jahre 2003-2005 (Augusthochwasser 2002), 2009/2010 (Konjunkturpaket II), 2014 (Junihochwasser 2013) und 2016 (Brücken in die Zukunft). 2017 ist die Anzahl der Vorgänge wieder ungefähr auf dem Niveau von 2002.

146

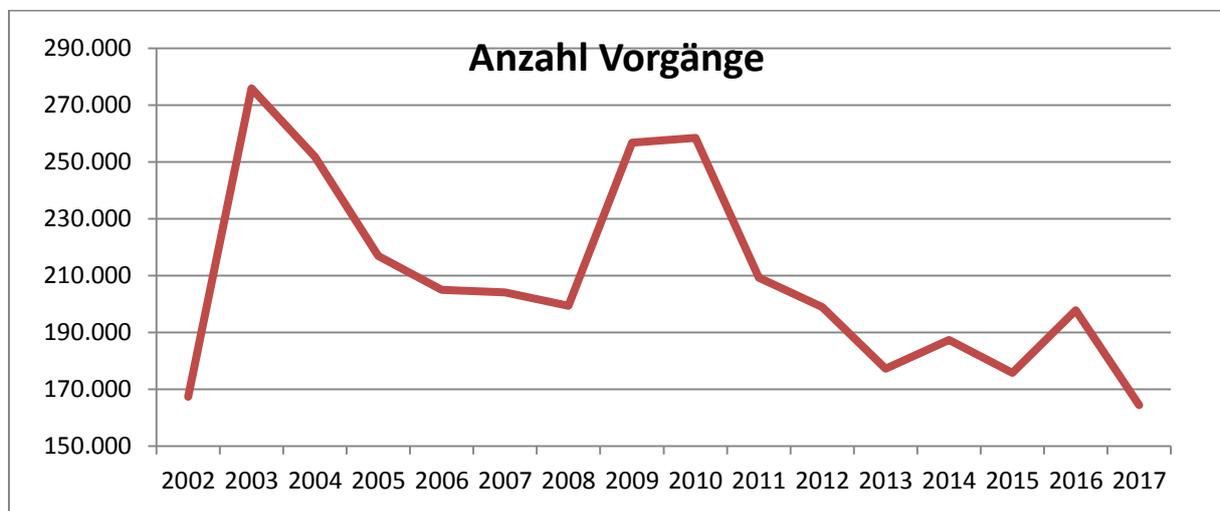


Abbildung 6: Anzahl der Vorgänge im Förderbereich²⁴

Die Anzahl der Einzelvorgänge ist auch im Jahr 2017 mit ca. 164.000 noch beträchtlich. Könnte die Bearbeitungszeit jeder dieser Einzelvorgänge durch die Vereinfachung der Förderverfahren und/oder Digitalisierung als Modellannahme jeweils nur um 30 Minuten reduziert werden, was realistisch erscheint, so ergäbe sich ein Einsparpotential von insgesamt 82.000 Stunden. Bei einer durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit einer Vollzeitkraft von 1.700 Stunden könnten so bei den

147

²² Für die Vorteilhaftigkeit einer Förderung aus Sicht des Empfängers kommt es lediglich auf den Subventionswert, nicht auf die Form des Förderinstruments (Zuschuss oder Darlehen) an, vgl. z. B. Lessmann et al., Revolvinge Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik, ifo Dresden Studie Nr. 44, Dresden/München 2008. Insoweit kann durch rückzahlbare Förderungen prinzipiell der gleiche Fördereffekt erreicht werden, wie durch nicht-rückzahlbare Förderungen. Allerdings weisen Zuschüsse bei bestimmten Förderzwecken auch Vorteile auf, so dass im Einzelfall zu entscheiden wäre, in welcher Form eine Förderung erfolgen soll.

²³ Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Jahren zu gewährleisten, wurden hier alle in der FÖMISAX enthaltenen Richtlinien einbezogen, einschließlich der bereits abgeschlossenen und der FÖMISAX-Richtlinien, deren Mittelauszahlung sich nicht nach den §§ 23, 44 SÄHO richtet. Zu beachten ist, dass nicht alle FÖMISAX-Richtlinien alle Einzelvorgänge abbilden, sondern manchmal z. B. mehrere Bewilligungen als ein Sammelvorgang erfasst wurden (z. B. im Bereich der Kulturstiftung).

²⁴ Vgl. FÖMISAX

Bewilligungsstellen ca. 48 Vollzeitkräfte eingespart werden. Das sind ca. 5 % der Mitarbeiter der Bewilligungsstellen.

- 148 Die meisten Vorgänge im Förderbereich gibt es in den Bereichen des SMUL, des SMWA und des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus (SMK), wobei es sich insbesondere im Bereich des SMK nicht vordergründig um Förderverfahren im eigentlichen Sinne nach §§ 23, 44 SÄHO handelt.

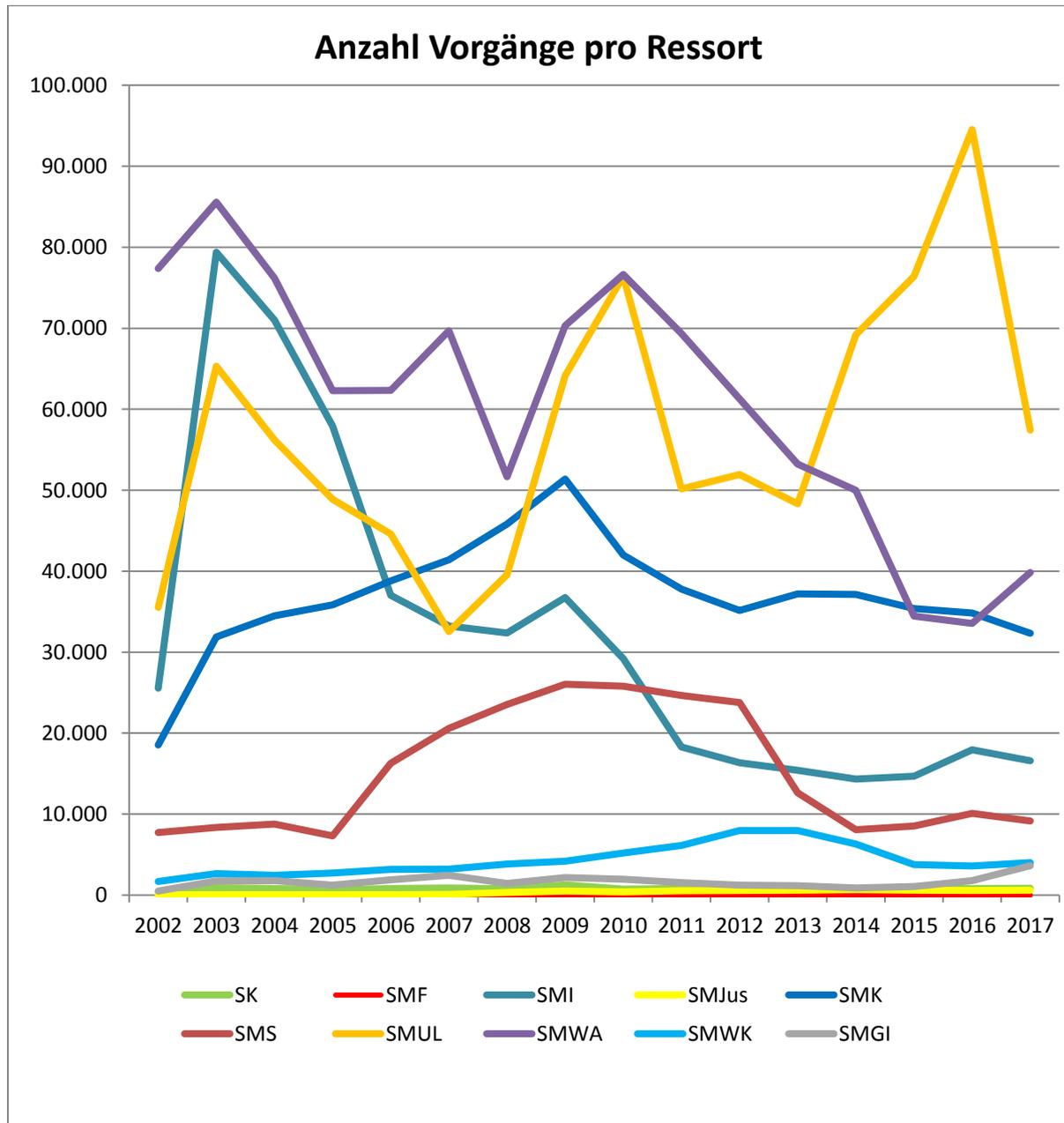


Abbildung 7: Verteilung der Vorgänge über die Ressorts²⁵

- 149 **Die mit Abstand meisten Bewilligungen im Jahr 2017 wurden bei der SAB (22.118) erteilt, gefolgt vom Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) mit 7.628.**

²⁵ Die Zuordnung einzelner FÖMISAX-Förderrichtlinien erfolgte auf Grundlage ihrer Ressortzugehörigkeit zum 30. Juni 2018.

Beschäftigte im Förderbereich/Bewilligungsbehörden/Zuständigkeiten

Die Ressorts wurden gebeten, der Kommission die Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) in der/den Bewilligungsstelle/n mitzuteilen, die bezüglich der offenen FÖMISAX-Richtlinien dort im Jahr 2017 tätig waren.²⁶ Bei 14 Richtlinien konnten die Ressorts keine Angaben machen, da die jeweilige Richtlinie entweder 2017 noch nicht aktiv war oder weil der Datenerhebungsaufwand als unverhältnismäßig angesehen wurde. In Relation zu allen anderen FÖMISAX-Richtlinien, für die Daten zugearbeitet wurden, können die fehlenden Angaben (Haushaltsansatz, Auszahlungen, Vorgangszahl liegen jeweils bei ca. 1 %) bei der Gesamtbetrachtung aber vernachlässigt werden. 150

Insgesamt waren im Jahr 2017 mindestens 961 VZÄ in den Bewilligungsstellen für die Förderrichtlinien/ Einzelfallförderungen des Freistaates tätig. Die meisten davon arbeiten bei der SAB (401) und beim LfULG (271). Weitere 139 sind bei den Landkreisen/kreisfreien Städten tätig, überwiegend im Bereich der Richtlinie LEADER. Die nächstgrößeren Bewilligungsstellen sind die Landesdirektion Sachsen (45 – 55²⁷) und das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (32). Für den Kommunalen Sozialverband Sachsen wurden 18 VZÄ gemeldet und für den Staatsbetrieb Sachsenforst (SBS) 17. Nicht erhoben wurde die nicht unerhebliche Anzahl der Stellenanteile, die auf ministerieller Ebene für die Aufstellung, Steuerung und Finanzierung der Förderrichtlinien und deren Verfahren verantwortlich sind. Seit 2014 wurde auch die Anzahl der Zuwendungsempfänger in der FÖMISAX ermittelt. Pro Jahr kommen zwischen 30.000 und 45.000 Antragsteller mit Fördermitteln des Freistaates in Berührung. 151

Insgesamt sind 41 eigenständige Behörden/Stellen²⁸ mit der Bewilligung von über den Landeshaushalt ausgereichten Fördermitteln betraut. Unterscheidet man darüber hinaus noch in unterschiedliche Referate/Ämter/Außenstellen/Dienstsitze, so ist diese Zahl weit größer. 152

Auffällig ist, dass auch oberste Dienstbehörden regelmäßig Förderanträge bearbeiten. Beim SMWK wurden für diese Aufgaben z. B. über sieben VZÄ für neun FÖMISAX-Richtlinien eingesetzt. 153

Die Kommission hat sich im Folgenden damit beschäftigt, ob es hinsichtlich der Verteilung des Personals Auffälligkeiten gibt. Ein verhältnismäßig hoher Personaleinsatz könnte, betrachtet in Relation zu der Anzahl der Vorgänge und der verausgabten Mittel, ein Hinweis darauf sein, dass das Förderverfahren sehr kompliziert ist oder dass die Verwaltung in einzelnen Bereichen ineffizient arbeitet. 154

²⁶ Da die Abfrage bei den Ressorts auf FÖMISAX-Richtlinienebene erfolgte und bei wenigen Richtlinien mehrere Bewilligungsstellen involviert sind, wäre eine eindeutige Zuordnung der VZÄ zu den Bewilligungsbehörden dort nur nach nochmaliger Rückfrage bei den Ressorts möglich gewesen. Dies erfolgte seitens der Kommission aber nicht.

²⁷ Zuordnung der VZÄ in einzelnen Bereichen mit den vorhandenen Daten nicht eindeutig möglich.

²⁸ Die Ressorts wurden gebeten, zu allen offenen FÖMISAX-Richtlinien (Stand: 30. Juni 2018) die zuständige Bewilligungsstelle zu benennen. Daraus wurde die Gesamtanzahl der Bewilligungsstellen ermittelt. Diese Zahl beinhaltet auch die drei kreisfreien Städte und zehn Landkreise.

- 155 Betrachtet man die zehn FÖMISAX-Richtlinien mit der größten Zahl an VZÄ, so handelt es sich hierbei ausschließlich um Bereiche, die EU-kofinanziert sind (siehe **Tabelle 4**). **Bei der Richtlinie LEADER, der Richtlinie mit dem höchsten Personaleinsatz, ist die Bearbeitung der Anträge dezentral auf zehn Bewilligungsstellen (Landkreise) verteilt, was ein Grund dafür sein könnte, dass der Personalbedarf relativ hoch ist.**

Tabelle 4: TOP 10 – FÖMISAX-Richtlinien mit den meisten VZÄ in den Bewilligungsbehörden

FÖMISAX-Richtlinie	VZÄ 2017	Ressort	Bewilligungsstelle	Hauptfinanzierungsquelle	Anzahl der Vorgänge 2017	Auszahlungen 2017 in EUR
RL LEADER - RL LEADER/2014	110,0	SMUL	Landkreise	ELER	1.318	16.458.490,22
RL Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen – RL AUK/2015	75,0	SMUL	LfULG	ELER	7.927	37.523.253,80
RL Ökologischer/Biologischer Landbau – RL ÖBL/2015	46,0	SMUL	LfULG	ELER	1.668	10.386.427,58
ESF-Richtlinie Berufliche Bildung – Förderung der beruflichen Weiterbildung	45,5	SMWA	SAB	ESF	13.830	6.557.455,04
RL Ausgleichszulage – RL AZL/2015	45,5	SMUL	LfULG	ELER	8.394	14.737.426,70
RL Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – GRW Wirtschaft - einzelgewerblich	42,5	SMWA	SAB	EFRE	3.094	148.317.234,27
RL Teichwirtschaft und Naturschutz – RL TWN/2015	41,0	SMUL	LfULG	EMFF	93	2.564.868,61
RL Natürliches Erbe – RL NE/2014	26,0	SMUL	LfULG	ELER	1.565	7.854.554,07
RL Landwirtschaft, Innovation, Wissenstransfer – RL LIW/2014	21,5	SMUL	LfULG	ELER	121	9.246.407,05
EFRE-Technologieförderung 2014 bis 2020 – Verbundprojektförderung	17,0	SMWA	SAB	EFRE	712	36.915.772,54
RL Wald und Forstwirtschaft - RL WuF/2014	17,0	SMUL	SBS	ELER	439	3.482.736,24

Bei den zehn FÖMISAX-Förderrichtlinien mit der größten Anzahl an Vorgängen finden sich nur vier der Richtlinien wieder, die unter den TOP 10 der FÖMISAX-Richtlinien mit den meisten VZÄ enthalten sind (siehe **Tabelle 5**). Diese sind in der Tabelle rot hervorgehoben. Bei der FÖMISAX-Richtlinie SWW/2009, der Richtlinie mit den meisten Vorgängen im Jahr 2017, scheint eine starke Kleinteiligkeit vorzuliegen, aber durch die Nutzung von Festbeträgen offensichtlich auch ein relativ schlankes Verfahren.

156

Tabelle 5: TOP 10 – FÖMISAX-Richtlinien mit den meisten Vorgängen 2017

FÖMISAX-Richtlinie	Anzahl Vorgänge 2017	Ressort	Bewilligungsstelle	Geldgeber	VZÄ 2017
RL Siedlungswasserwirtschaft (SWW/2009) – Abwasserbeseitigung, privat	23.260	SMUL	SAB	Land, Sonstiger	11,0
ESF-Richtlinie Berufliche Bildung – Förderung der beruflichen Weiterbildung	13.830	SMWA	SAB	EU, Land	45,5
Förderrichtlinie Ausgleichszulage – RL AZL/2015	8.394	SMUL	LfULG	EU, Bund, Land	45,5
Förderrichtlinie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen – RL AUK/2015	7.927	SMUL	LfULG	EU, Land	75,0
Mittelstandsrichtlinie – EFRE 2014 - 2020 Zuschüsse	6.694	SMWA	SAB	EU, Land	15,0
RL Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – GRW Wirtschaft - einzelgewerblich	3.094	SMWA	SAB	EU, Bund, Land	42,5
ESF-Richtlinie Berufliche Bildung – Stärkung der betrieblichen Berufsausbildung	3.023	SMWA	SAB	EU, Land	10,5
RL Hochwasserschäden 2013 - Teil D - Kommunale Infrastruktur	3.008	SMUL	SAB	Bund, Land	14,5
RL Integrative Maßnahmen	2.698	SMGI	SAB	Land	5,5
RL Hochwasserschäden 2013 - Teil C - Private, Vereine	2.245	SMUL	SAB	Bund, Land	7,0

- 157 In der folgenden Tabelle sind die zehn FÖMISAX-Förderrichtlinien aufgeführt, bei denen im Jahr 2017 die meisten Mittel abgeflossen sind. Von den FÖMISAX-Richtlinien mit dem meisten Personaleinsatz sind hier nur drei enthalten. Diese sind in der Tabelle rot hervorgehoben.

Tabelle 6: TOP 10 – FÖMISAX-Richtlinien mit der höchsten Auszahlung 2017

FÖMISAX-Richtlinie	Auszahlung 2017 in EUR	Ressort	Bewilligungs- stelle	Geldgeber	VZÄ 2017
RL Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – GRW Wirtschaft - einzelgewerblich	148.317.234,27	SMWA	SAB	EU, Bund, Land	42,5
RL Hochwasserschäden 2013 – Teil D - Kommunale Infrastruktur	119.223.767,64	SMUL	SAB	Bund, Land	14,5
Richtlinie Hochwasserschäden 2013 - Teil D - Kommunale Infrastruktur / Verkehr	81.998.528,60	SMWA	LASuV	Bund	12,0
Richtlinie des SMWA über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr	80.786.138,04	SMWA	LASuV	EU, Bund, Land	9,0
Richtlinie für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger – RL KStB/Teil A – Förderung von Einzelmaßnahmen	60.047.028,90	SMWA	LASuV	Bund, Land	9,0
Förderrichtlinie Schullnfra – FöriSIF	52.534.604,86	SMK	SAB	Bund, Land	7,5
Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung – VwV StBauE -neu-	43.483.616,24	SMI	SAB	Bund, Land	16,5
Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung – VwV StBauE - Stadtbau-Ost / Aufwertung	37.619.310,72	SMI	SAB	Bund, Land	7,5
Förderrichtlinie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen – RL AUK/2015	37.523.253,80 €	SMUL	LfULG	EU, Land	75,0
EFRE-Technologieförderung 2014 bis 2020 – Verbundprojektförderung	36.915.772,54 €	SMWA	SAB	EU, Land	17,0

- 158 Eine Korrelation zwischen Personaleinsatz und ausgezahlten Mitteln scheint es primär nicht zu geben, weil der Personalbedarf offensichtlich deutlich mehr von der Anzahl der zu bearbeitenden Vorgänge und der Komplexität des Verfahrens bestimmt wird. Es bestätigt sich die besondere Verwaltungsintensität bei der Ausreichung von EU-Fördermitteln. Andererseits wird am Beispiel der Richtlinie Siedlungswasserwirtschaft/2009 auch deutlich, wie einfache Verwaltungsverfahren den Personalbedarf deutlich senken können. Eine weitere Vertiefung der Analyse könnte ggf. unter Einbeziehung der Bearbeitungszeiten die Förderbereiche mit den größten Vereinfachungspotentialen ermitteln, die primär untersucht werden sollten. Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit konnte die Kommission allerdings keine Betrachtung der Förderverfahren einzelner Richtlinien vornehmen.
- 159 Die Daten zeigen, wie verwaltungsaufwendig und personalintensiv der Fördermittelvollzug im Freistaat ist. Sie zeigen zudem, wie heterogen, zersplittert und kleinteilig die behördlichen Vollzugsstrukturen zum Teil noch sind. Hier scheint der Kommission eine Konsolidierung der Vollzugsstruktur angezeigt zu sein (siehe Nr. 4.7 – Bündelung der Bewilligungsstellen).

Bearbeitungszeiten

Die Bearbeitungszeit eines Antrages²⁹ hängt u. a. von der Komplexität des Förderverfahrens, der Qualität und Vollständigkeit der Antragsunterlagen, der Mitwirkungsbereitschaft des Antragstellers, der Menge an Anträgen in einem bestimmten Zeitraum, der Personalausstattung und der Effizienz der Bewilligungsstelle ab. Verzögerungen können sich auch dadurch ergeben, dass weitere Stellen einbezogen werden müssen, die erforderlichen Haushaltsmittel nicht unmittelbar zur Verfügung stehen oder der Bewilligung ein Vorhabenauswahlverfahren vorgelagert ist. 160

Bearbeitungszeiten für die Bewilligung von Förderanträgen:

Für die überschlägige Veranschaulichung der Bearbeitungszeiten vom Posteingang des Förderantrages bis zu seiner Bewilligung wurde auf Ebene der FÖMISAX-Richtlinien der Median aller Förderanträge, die in einem Kalenderjahr eingegangen sind, betrachtet. 161

Tabelle 7: Bearbeitungszeiten vom Posteingang des Förderantrags bis zur Bewilligung

	Posteingang 2017	Posteingang 2016	Posteingang 2015
durchschnittlicher Medianwert über alle FÖMISAX-RL in Kalendertagen (maximaler Medianwert ³⁰ einer Richtlinie)	107 (273)	116 (310)	134 (436)

Man könnte aus der Tabelle deuten, dass die Bearbeitungszeiten seit 2015 leicht gesunken sind. In diese Auswertung sind allerdings Förderanträge, die zwar bis 31. Dezember 2017 eingegangen sind aber bis 30. November 2018 noch nicht bewilligt wurden, nicht eingeflossen. 162

Auffällig ist für den Zeitraum von 2015 bis 2017, dass in den Bereichen der Förderrichtlinie Wald und Forstwirtschaft (Bewilligung durch SBS) und der Sächsischen Denkmalschutzförderungsverordnung (Bewilligung durch untere Denkmalschutzbehörden und LDS) mit durchschnittlich ca. 300 Tagen bzw. ca. 260 Tagen, die Zeitdauer vom Eingang des Förderantrages bis zur Bewilligung deutlich zu lang ist. 163

Insbesondere in diesen beiden Bereichen sollten die Anforderungen an die Förderanträge und deren Prüfung, die internen Abläufe und die Personalausstattung einer kritischen Prüfung unterzogen werden. 164

²⁹ Abgestellt wird hier auf den FÖMISAX-Datenstand vom 30. November 2018.

³⁰ Hier wurden nur FÖMISAX-Richtlinien mit mindestens 50 Bewilligungen im Jahr betrachtet.

Beispielbox : Einheitliche Prüffristen in den Niederlanden

Der in den Niederlanden im Jahr 2010 eingeführte, sogenannte „Einheitliche Förderrahmen“ vereinfachte nationale Förderverfahren durch Einführung strikter, standardisierter Fristen. Als Standardfrist für die Entscheidung über die Gewährung eines Zuschusses wurden für den Zuwendungsgeber 13 Wochen nach Erhalt einer Bewerbung oder nach Ablauf der Bewerbungsfrist festgelegt. In besonderen Fällen kann die Erteilungsfrist auf 22 Wochen verlängert werden, z. B. bei einer Ko-Finanzierung (durch die Europäische Union) oder der Überprüfung des Antrages durch ein externes Expertengremium. Seit 2009 kann es zu Strafzahlungen von maximal 1.260 EUR kommen, wenn der Zuwendungsgeber nicht innerhalb der Prüffrist ohne begründende Information zu einer Entscheidung kommt.³¹ Bereits die erste Evaluation der Reform aus dem Jahr 2013 zeigt, dass die erforderliche strikte und einheitliche Festlegung von Entscheidungsfristen v. a. die Prozesse in den Ministerien deutlich beschleunigten. Grundsätzlich führte die Reform zu einer Professionalisierung der Fördersysteme.³²

Bearbeitungszeiten für die Verwendungsnachweisprüfung:

- 165 Die gleiche Betrachtung wie für die Bewilligung erfolgte für die Bearbeitungszeiten von Posteingang des Verwendungsnachweises bis zur Endfestsetzung (= Abschluss Verwendungsnachweisprüfung).

Tabelle 8: Bearbeitungszeiten von Posteingang des Verwendungsnachweises bis Endfestsetzung

	Posteingang 2017	Posteingang 2016	Posteingang 2015
durchschnittlicher Medianwert über alle FÖMISAX-RL in Kalendertagen (maximaler Medianwert ³³ einer Richtlinie)	142 (535)	210 (850)	318 (1.092)

- 166 Auf den ersten Blick könnte man eine deutliche Abnahme der Bearbeitungszeiten bei den Verwendungsnachweisprüfungen seit 2015 vermuten. Diese Aussage lässt sich jedoch nicht zwingend ableiten. In die Auswertung konnten nämlich Verwendungsnachweise, die bis zum 31. Dezember des Jahres eingegangen sind und bis 30. November 2018 noch nicht geprüft wurden, nicht einfließen.³⁴ Außerdem ist zu vermuten, dass eine nicht zu vernachlässigende Anzahl an Verwendungsnachweisen zwar bei den Bewilligungsstellen eingegangen ist, aber bisher nicht in der Datenbank erfasst wurde, weil deren Prüfung noch nicht begonnen hat.³⁵

³¹ Auditdienst Rijk (2016): Rapport van bevindingen onderzoek Uniform Subsidiekader. 26. September 2016.

³² Vgl. Actal (2016): Advies uniform subsidiekader en regeldruk. August 2016.

³³ Hier wurden nur FÖMISAX-Richtlinien mit mindestens 50 Endfestsetzungen im Jahr betrachtet.

³⁴ In der FÖMISAX erfasste, aber noch nicht abschließend geprüfte Verwendungsnachweise mit Posteingang im Jahr 2017: 749 von 23.632; 2016: 277 von 38.104; 2015: 146 von 45.437

³⁵ So wären gemäß FÖMISAX z. B. für 2017 weitere 8.802 (für 2016 weitere 6.866) Verwendungsnachweise einzureichen gewesen. Ob diese bei den Bewilligungsstellen vorliegen und bisher nur nicht in der Datenbank erfasst sind oder ob diese aus verschiedenen Gründen nicht vorgelegt wurden, lässt sich ohne weitere Aufwände nicht ermitteln.

Die Zeitdauer vom Eingang der Verwendungsnachweise bis zur Endfestsetzung ist nach wie vor in den meisten Fällen deutlich zu hoch.³⁶ Dies liegt offensichtlich daran, dass weder bei der Bewilligungsstelle noch beim Antragsteller das Interesse an der zügigen Prüfung besonders hoch ist, da die Fördermittel zu diesem Zeitpunkt in der Regel schon ausgezahlt wurden. Die Kommission hält es für dringend geboten, Vorschläge zur deutlichen Reduzierung der Bearbeitungszeiten bei der Verwendungsnachweisprüfung zu unterbreiten (siehe u. a. Nr. 4.5 – Einheitliche Förderverfahrensplattform). 167

Verfahrensbesonderheiten

Bei über 60 von 223 FÖMISAX-Richtlinien gibt es nach Angaben der Ressorts laut Verwaltungsvorschrift bzw. Erlass einen Entscheidungsvorbehalt des Ministeriums für eine bestimmte Art von Einzelfällen, was in der Regel den Handlungsspielraum der Bewilligungsstelle einschränkt und zu Verfahrensverzögerungen führt. 168

Bei ca. der Hälfte der Richtlinien muss die Bewilligungsstelle (ggf. einzelfallabhängig) weitere Stellen bei der Prüfung der Förder- und Auszahlungsanträge bzw. Verwendungsnachweise einbeziehen. 169

Bei 73 von 223 FÖMISAX-Richtlinien erfolgt im Regelfall oder auch nur bei bestimmten Fördergegenständen vor der Bewilligung ein Projektauswahlverfahren mit dem Ziel, bei relativer Mittelknappheit (gemessen an der Summe der beantragten Mittel) nur die besten Projekte zu bewilligen. 170

Bei 39 FÖMISAX-Richtlinien sind Teilauszahlungen ausgeschlossen oder werden praktisch nicht (kaum) genutzt. 171

Nur knapp 60 FÖMISAX-Richtlinien sehen zumindest teilweise Förderuntergrenzen in EUR, ha oder anderweitig vor. 172

Fazit

Die Programmstrukturen in der sächsischen Förderpolitik sind unübersichtlich, kleinteilig und wenig geordnet und lassen keine Prioritätensetzungen erkennen. Die Fördermitteldatenbank FÖMISAX leidet unter erheblichen Mängeln und ist derzeit nur bedingt für Steuerungszwecke im Förderbereich geeignet. Dafür müssen klare Verantwortlichkeiten festgelegt werden (siehe Vorschlag unter Nr. 4.6). 173

Die Vollzugsstrukturen im Förderbereich deuten auf einen kosten- und personalintensiven Fördervollzug hin. Kostensenkungen hängen entscheidend von einer Reduzierung der Komplexität in den Programmstrukturen, den Instrumenten und von einer notwendigen Konsolidierung der Vollzugsstrukturen ab, um Skaleneffekte durch Bündelung und größere Einheiten zu erzielen (siehe Vorschlag unter Nr. 4.7). 174

³⁶ Betrachtet man für 2017 die Medianwerte der SAB als größte Bewilligungsstelle, so liegen diese leicht unter dem Landesdurchschnitt (90 Tage für Bewilligung; 133 Tage für Endfestsetzung). Im Jahr 2016 lag die SAB bei der Dauer der Bewilligung wiederum genau im Landesdurchschnitt.

3.5. Internationale Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren

- 175 **Auch in anderen Staaten wird die Ausreichung von Zuwendungen in der Regel als bürokratisch und aufwendig wahrgenommen. Das Thema Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren ist daher auch international zunehmend im Fokus. Best Practices der EU- und OECD-Mitgliedstaaten können Impulse für die Reformierung der sächsischen Förderpraxis geben. Dies war Anlass für die Kommission, auch einen Blick über den Tellerrand hinaus vorzunehmen. Insbesondere die Einführung des einheitlichen Förderrahmens in den Niederlanden ist ein gutes Beispiel dafür, dass Bemühungen der Entbürokratisierung zum Erfolg führen können. Die Digitalisierung von Förderverfahren ist in anderen Staaten teils deutlich weiter vorangeschritten als in Sachsen.**
- 176 Eine Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren stellt angesichts der hohen Bedeutung von Förderungen für Unternehmen und Kommunen ein wichtiges Unterfangen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität dar. Dies gilt umso mehr, da nationale Förderlandschaften in der Regel hochkomplex und heterogen sind. Die Erhebung zu internationalen Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren soll einen fundierten Überblick über Erfahrungen aus ausgewählten EU- und OECD-Mitgliedstaaten bei der Reform des Förderwesens bieten und darauf aufbauend besonders interessante Lösungen und Reformansätze (Best Practices) in Hinblick auf Reforminhalte und -umsetzung vertiefend analysieren. Die Ergebnisse der Erhebung sollen konkrete internationale Ansätze aufzeigen, wie Förderverfahren in der Praxis einfacher und bei Zuwendungsempfänger und Bewilligungsbehörde mit weniger bürokratischem Aufwand, stärker ergebnis-/zielorientiert aber auch digital auszugestalten sind.
- 177 Dafür wurden mit Hilfe verschiedener Government-Indikatoren 20 Länder identifiziert, die für eine nähere Betrachtung in Frage kommen. Unter Mithilfe internationaler Verwaltungsexperten aber auch auf Grundlage von Datenbanken, wie dem OECD Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) sowie von Verwaltungspreisen wie dem Europäischen Public Sector Award und einschlägiger Fachliteratur, wurden zwölf potenzielle Reformprojekte recherchiert. Davon werden sechs Best-Practice-Beispiele näher vorgestellt.

3.5.1. Relevanz, Internationale Reformtrends (und ihre Zielkonflikte)

- 178 In Anbetracht der Relevanz von Förderprogrammen für staatliche, staatsnahe und private Institutionen, Organisationen und Initiativen kommt der Frage des effizienteren Förderprozessmanagements eine hohe Bedeutung zu. Das zeigt sich auch daran, dass sich sowohl supranationale Organisationen als auch zahlreiche Länder intensiv mit dem Thema auseinandersetzen. Herausgehobene Initiativen sind etwa die Bemühungen um **vereinfachte Kostenoptionen** (Simplified Cost Options) im Rahmen des Europäischen Struktur- und Investmentfonds³⁷ sowie das Interesse von OECD sowie Weltbank am Zusammenhang zwischen **Kommunalförderung und Haushaltsdisziplin**³⁸.

³⁷ Europäische Kommission (2014): Guidance on Simplified Cost Options (SCOs) – European Structural and Investment (ESI) Funds. EGESIF_14-0017.

³⁸ Blöchliger, H., und K. Junghun (2016): Fiscal Federalism 2016 – Making Decentralisation Work, OECD.

Bei der Recherche wurden sechs übergreifende Trends identifiziert, die als Ziele in den internationalen Reformbemühungen um das Förderprozessmanagement im Vordergrund stehen. 179

1. **Verfahrensvereinfachung:** Viele Reformen des Förderprozessmanagements in anderen Ländern aber auch auf supranationaler Ebene verfolgen im Kern das Ziel der Verfahrensvereinfachung. Das Thema besitzt eigenständige Gültigkeit, ist jedoch auch anderen Trends übergeordnet. So zielen Reformen, die dem Trend der Digitalisierung zuzuordnen sind, immer auch darauf, Förderverfahren zu vereinfachen. Im Allgemeinen wird damit das Ziel verbunden, die bürokratische Belastung für Geber und Nehmer zu reduzieren. **Vereinfachung** läuft dabei meist über die **Standardisierung** von z. B. Kosten, Förderrichtlinien, Datenerfassung oder Formularen. Weitere Ansätze können die Zweckentbindung der Kommunalförderung, die Zusammenfassung zu Zuweisungsblöcken, die Automatisierung der Geber-Empfänger-Kommunikation über Online-Portale sowie die zentrale Speicherung von Antragstellerdaten sein. In Hinblick auf eine erfolgreiche Vereinfachung ist es wichtig, den bürokratischen Aufwand des Förderprozessmanagements sowohl auf der staatlichen Seite des Fördermittelgebers als auch auf der staatlichen/privaten Seite des Fördermittelempfängers zu berücksichtigen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen standardisierten Überblick über die Verwaltungsaufgaben auf Seiten von Fördergeber und -empfänger, an denen anzusetzen ist.

Tabelle 9: Verwaltungsaufgaben des Förderprozessmanagements³⁹

Fördermittelgeber	Fördermittelempfänger
Entwurf und Planung von Förderprogrammen	
Bereitstellung von Informationen über Förderprogramme und ihre Inhalte	Information über Förderprogramme und ihre Inhalte
Prüfung von Anträgen	Formulierung eines auf den Förderzweck zugeschnittenen Antrags, ggf. mit Nachreichung von Unterlagen
Erstellung des Bewilligungsbescheides, u. U. mit Formulierung besonderer Bedingungen und Auflagen	Aufstellung eines konkreten Finanzierungsflusses nach Bewilligung und Kommunikation an die zuständige Stelle des Trägers
Prüfung von Anträgen auf Mittelabruf, insbesondere von Fortschrittsberichten	Mittelabruf, ggf. mit Vorlage von Fortschrittsberichten sowie der Mittelflusskontrolle
Auszahlung von Mitteln sowie Prüfung von Anträgen auf Projektänderungen	Verhandlung über ggf. erforderliche Korrekturen im Verlauf einer Maßnahme
Prüfung des Verwendungsnachweises	Erstellung des Verwendungsnachweises, ggf. mit nachzureichenden Unterlagen
Prüfung auf Rückforderungen, ggf. Verhandlungen mit dem Empfänger	Bei Rückforderungen des Gebers Prüfung der Berechtigung, ggf. Verhandlung mit dem Geber
Ggf. Aufforderung zur Zahlung der Rückforderung	Zahlung von Rückforderungen
Evaluation und Entscheidung über das weitere Verfahren.	

³⁹ In Anlehnung an: Schwarting 2015; Vath 2018

2. **Umstellung zu risikobasierter Prüfung:** Sie ersetzt eine identische Einzelprüfung aller Fördermittelempfänger durch eine risikoabhängige Prüfung. Dafür wird anhand vordefinierter Kriterien ein Risikoprofil abhängig vom Empfänger, Förderprogramm und/oder Förderhöhe erstellt. Während Bewerber/Empfänger mit geringem Risikoprofil von Prüf- und Berichtspflichten befreit werden, unterliegen jene mit erhöhtem Risikoprofil einer intensiveren Überwachung.
3. **Konsequente Digitalisierung:** Die Digitalisierung von Verfahren ist seit Jahren einer der vorherrschenden Trends im öffentlichen Sektor⁴⁰, der sich auch auf das Förderprozessmanagement niederschlägt. Naheliegend ist die Schaffung eines verbesserten Informationszugangs für Förderinteressierte über Online-Portale. Abgesehen davon kann Digitalisierung im Förderwesen auch die verpflichtende digitale Kommunikation zwischen Geber und Nehmer bedeuten sowie die Einführung einheitlicher digitaler Datengrundlagen zur Kontrolle der Mittelverwendung. Während Online-Portale vielfach verbreitet sind, können darüber jedoch oft nur Teile des Förderprozesses abgewickelt werden. Herausgehobene Reformen zeichnen sich durch die digitale Abbildung des gesamten Förderprozesses aus.
4. **Ergebnis-/zielorientierten Fokus stärken:** Die Fokussierung auf Ergebnis- und Zielorientierung gewinnt seit einigen Jahren zunehmend an Bedeutung. Dahinter verbirgt sich das Bestreben, Fördermittelvergabe nicht mehr (nur) an die erbrachten Leistungen (Output) zu binden, sondern stattdessen die indirekten, tatsächlich intendierten Ziele in den Blick zu nehmen (Outcome). Bei internationalen Reformen zeigt sich, dass bereits die Formulierung von Leistungen aufwendig ist. Noch komplexer ist die Entwicklung von messbaren Outcome-Indikatoren.
5. **Transparenz erhöhen:** Zahlreiche internationale Reformen des Förderprozessmanagements haben in den letzten Jahren entweder direkt oder indirekt die Transparenz in der Zuwendungspraxis erhöht. Aus der Perspektive der möglichen Empfänger bedeutet das oftmals einen effizienteren Recherche-, Antrags- und Abwicklungsprozess. Die Kenntlichmachung von Förderströmen für die Öffentlichkeit trägt dem zunehmenden Bedürfnis der Bürger nach mehr Mitbestimmung Rechnung.
6. **Innovative Förderprogramme:** Weltweit experimentieren öffentliche Fördermittelgeber mit neuen Ansätzen des Förderprozessmanagements. Ein Beispiel hierfür ist etwa die ergebnisoffene Innovationsförderung, bei der zum Zeitpunkt der Ausarbeitung von Förderprogrammen häufig noch unklar ist, wie die geförderte Lösung am Ende aussehen wird.

180 Jeder der vorgestellten Trends entspricht den Vorstellungen nationaler Entscheider in Bezug auf bessere Förderprozesse. Dennoch lassen sich nicht alle ohne weiteres in einer einzigen Reform kombinieren: Mögliche Zielkonflikte können unbeabsichtigte Wirkungen auslösen. Auf Grundlage der

⁴⁰ EUPACK (2018): EUPACK report Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in the European Union, Unpublished.

Recherche sowie der Experten-Interviews, die im Rahmen dieser Erhebung vorgenommen wurden, konnten mehrere potenzielle Zielkonflikte abgeleitet werden (vgl. auch nachfolgende **Abbildung 8**):

1. **Verfahrensvereinfachung versus Transparenz:** Der Versuch, für Fördermittelgeber und/oder Bürger höhere Transparenz herzustellen, kann auf Seiten der Fördermittelempfänger zu vermehrten Berichtspflichten führen, da nur zusätzlich bereitgestellte Informationen vertiefte Einsichten in einen Prozess zulassen. Erhöhte Transparenz kann damit aus Sicht der Empfänger zu Lasten des Ziels der Verfahrensvereinfachung gehen.
2. **Verfahrensvereinfachung versus Ergebnis-/Zielorientierung:** Die Ausrichtung der Förderung an tatsächlich erreichten Ergebnissen/Zielen geht immer dann zu Lasten von Verfahrensvereinfachung, wenn für die Ergebnis-/Zielmessung die komplizierte Ex-Ante-Definition messbarer Indikatoren nötig wird. Dabei ist nicht nur die Indikatoren-Definition ein aufwendiges Verfahren; auch die Messung an sich erfordert Zeit und in vielen Fällen mehr Sachkenntnis als die Prüfung eines herkömmlichen Verwendungsnachweises.
3. **Transparenz versus Ergebnis-/Zielorientierung:** Werden die Fördermittelvergaben allein ergebnis-/zielorientiert bewertet und dafür von der detaillierten, auf verschiedene Kostenarten heruntergebrochene Prüfung der Mittelverwendung abgesehen, so kann das aus Sicht der Fördermittelgeber auf Kosten höherer Transparenz gehen. Für sie ist u. U. nicht mehr nachvollziehbar, wofür die Mittel im Einzelnen verwendet wurden.
4. **Transparenz versus risikobasierte Kontrolle:** Risikobasierte Kontrolle steht in Konflikt mit erhöhter Transparenz aus Sicht der Fördermittelgeber, da Empfänger mit geringem Risikoprofil deutlich seltener kontrolliert werden und reduzierten Berichtspflichten unterliegen.
5. **Risikobasierte Kontrolle versus Ergebnis-/Zielorientierung:** Während bei der Ergebnis-/Zielorientierung der Fokus von der exakten Mittelverwendung auf die tatsächlich erreichten Ergebnisse/Ziele verschoben wird, fußt das System der risikobasierten Kontrolle im Fall von Hochrisiko-Empfängern auf der verstärkten Kontrolle der Mittelverwendung.

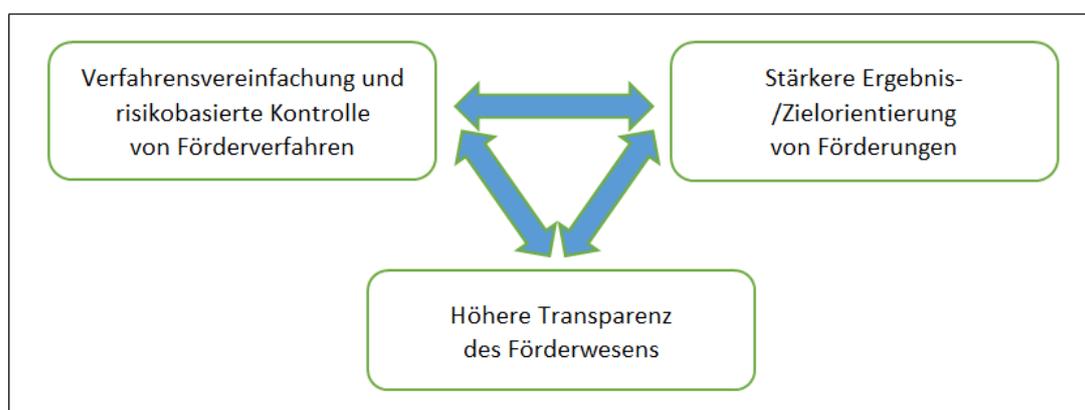


Abbildung 8: Potenzielle Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Reformzielen

3.5.2. Best Practice-Fallstudien

181 Im Folgenden werden sechs internationale Fallbeispiele für herausgehobene Reformen des Förderprozessmanagements vorgestellt, die konkrete Anregungen für die Reformen im Freistaat Sachsen bieten.

Einheitlicher Förderrahmen in den Niederlanden

182 Im Jahr 2010 hat die niederländische Regierung den so genannten „**Einheitlichen Förderrahmen**“ (Uniform Subsidiekader) implementiert. Dabei handelt es sich um einen **Rahmen für die Anforderungen zur Prüfung, Bewilligung, Auszahlung und Kontrolle** bei öffentlichen Förderungen.⁴¹ Zudem wurde eine **regierungsweite Politik zur Bekämpfung von Missbrauch** implementiert. Die Reform basiert im Kern auf **drei Standardregelungen abhängig von der jeweils gewährten Summe** (bis 25.000 EUR, 25.000 bis 125.000 EUR, mehr als 125.000 EUR). Während Förderungen in der untersten Klasse weitgehend von Berichtspflichten und Kontrollen befreit wurden, hat sich für Förderungen in der höchsten Klasse wenig geändert. Weitere Säulen der Reform sind:

- **Meldepflicht über alle drei Klassen:** Empfänger müssen sich aktiv beim Fördermittelgeber melden, wenn sich herausstellt, dass sie die Förderrichtlinien nicht einhalten können
- **Leistung statt Kosten:** Abgesehen von der höchsten Klasse wurde die Rechenschaftspflicht auf die tatsächlich erbrachte Leistung und nicht länger auf angefallene Kosten verlagert
- **Standardisierte Entscheidungsfristen:** Der Fördermittelgeber muss die Entscheidung über den Zuwendungsbescheid im Regelfall innerhalb von 13 Wochen treffen
- **Standardkosten:** Vorgaben zur Berechnung von Standardkosten wurden eingeführt
- **Einfache Vorschüsse:** Ein vereinfachtes Vorschussverfahren wurde eingeführt
- **Zentrale Speicherung:** Antragstellerdaten werden zentral gespeichert, sodass diese bei erneuter Antragstellung kein zweites Mal mitgeteilt werden müssen

183 Zudem basiert der einheitliche Förderrahmen auf einer strikt **risikobasierten Prüfung**, in deren Zentrum ein **interministerielles Missbrauchsregister** steht. Evaluationen haben gezeigt, dass die vereinfachten Kontrollmechanismen und Rechenschaftspflichten nicht zu erhöhten Missbrauchsraten geführt haben.⁴² Anfängliche Forschungen schätzten das Potenzial der **Effizienzgewinne für Fördermittelempfänger auf rund 30 %; für nationale Behörden als Fördermittelgeber auf rund 20 %**.⁴³ International gilt die niederländische Reform als erfolgreiches Beispiel für die Reduktion administrativer Lasten.⁴⁴

⁴¹ Auditdienst Rijk (2016): Rapport van bevindingen onderzoek Uniform Subsidiekader, 26. September 2016.

⁴² Auditdienst Rijk (2016): Rapport van bevindingen onderzoek Uniform Subsidiekader, 26. September 2016.

⁴³ OECD (2019): Observatory of Public Sector Innovation. Uniform Government Grants, Online: <https://www.oecd.org>.

⁴⁴ Europäische Kommission (2011): Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way, High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens.

Umfassende Reform des Förderprozessmanagements in Kanada

Seit 2008 wird in Kanada ein **regierungsweiter Aktionsplan für die Reform des Förderprozessmanagements** umgesetzt. Wesentliche Merkmale sind: 184

- **Höhere Transparenz und Einheitlichkeit in der Förderpraxis:** stärkere Nutzung einheitlicher Formulare für Bewerbung und Berichte; einheitliche Überwachung von Empfängern
- **Besserer Zugang zu Informationen** über verfügbare Förderprogramme
- **Vereinfachung von Bewerbungsanforderungen und Berichtspflichten:** Einführung von Dienstleistungsstandards zur Eingangsbestätigung von Anträgen, zur Kommunikation von Bescheiden und zur Auszahlung an Empfänger; Reduzierung der Anzahl verschiedener Kostenkategorien; größere Flexibilität in der Mittelverwendung über die verschiedenen Kostenkategorien hinweg; mehrjährige Vereinbarungen
- **Wandel von einer Kultur der Risikovermeidung hin zu einer Kultur des Risikomanagements:** Bundesbehörden sollen innerhalb einer Frist von zwei Jahren sicherstellen, dass die administrative Belastung der Bewerber/Empfänger in Bezug auf ihre Bewerbung, Kontrolle, Transparenz und Rechenschaftspflicht dem programmspezifischen Risikoniveau, der Höhe der Förderung und ihrem jeweiligen Risikoprofil entspricht

Vereinfachte Kommunalförderung in Flandern

In **zwei Reformwellen** hat die flämische Regionalregierung in den Jahren 2014 und 2016 die Kommunalförderung vereinfacht. Per „**Planlastdekret**“ wurden ab Januar 2014 Planungs-, Berichterstattungs- und Subventionsregelungen samt Rechenschaftspflichten in zehn Politiksektoren vereinheitlicht, indem diese in den neuen, mehrjährigen Planungs- und Berichterstattungszyklus integriert wurden.⁴⁵ Die Berichtspflicht über die Mittelverwendung wurde Teil des ohnehin anzufertigenden kommunalen Jahresabschlusses. Nur zwei Jahre später wurden in einer zweiten Reformwelle die **zweckgebundenen Zuweisungen** in sieben dieser zehn Politikfelder **von ihrem Zweck entbunden** und in den flämischen allgemeinen Gemeindefonds integriert.⁴⁶ Die sektorale zweckgebundene Finanzierung wurde damit durch eine **höhere bedingungslose Grundfinanzierung** ersetzt. Neben der bürokratischen Entlastung für Fördermittelgeber und -empfänger verband die flämische Regionalregierung damit v. a. eine Stärkung der lokalen Autonomie. 185

Neue Vorgaben, um die Einhaltung regionalpolitischer Ziele dennoch sicherzustellen, wurden nicht eingeführt. Jedoch versucht die Regierung, die Kommunen mit sanften Mitteln wie Projektförderungen, Beratungsangeboten oder Schulungen zur Einhaltung regionalpolitischer Ziele zu motivieren. Dem Verlust an Transparenz aus Sicht der Region Flandern, der durch entfallene Berichtspflichten entstand, wurde mit neuen indikatorenbasierten Monitoring-Strukturen begegnet. Aus Sicht nationaler Experten hat die Zweckentbindung ihre Ziele in Sachen Bürokratie-Entlastung und Stärkung lokaler Autonomie erreicht. Allerdings geht die Steuerungsfähigkeit des Staates auf regionale, sektorale Infrastrukturprojekte zurück. 186

⁴⁵ Vlaamse Parlement (2015): Ontwerp van decreet – tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiering aan de locale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

⁴⁶ Vlaamse Parlement (2015): Ontwerp van decreet – tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiering aan de locale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

Schwedische Innovationsbehörde VINNOVA

- 187 Die schwedische Innovationsbehörde VINNOVA fördert seit 2001 die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft und somit technologische und soziale Innovationen.⁴⁷ Zum festen Förderrahmen gehört die Forderung nach einer **Eigenbeteiligung der Empfänger abhängig von Branche/Akteursgruppe (z. B. 10 oder 50 %)**, nach interdisziplinären oder gar **intersektoralen Konsortien** und die Anforderung, **Teilprojekte größerer Forschungs- und Innovationsvorhaben zu unterstützen**.
- 188 Ein **Online-Portal ist verpflichtend** für die gesamte Kommunikation zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger sowie für die Förderverwaltung von der Antragstellung über die Bewilligung bis hin zur Berichterstattung während der Förderperiode und dem Mittelabruf. Auch Änderungen im Projektverlauf werden online beantragt.

Wales: Das Welsh European Funding Office

- 189 Das Welsh European Funding Office (WEFO) verwaltet alle **europäischen Struktur- und Investitionsfonds** in Wales.⁴⁸ Im Jahr 2005 erkannte die walisische Regierung den Bedarf zur Optimierung der Verwaltungsprozesse und IT-Infrastruktur im WEFO. Die Reform umfasste die **Umstellung aller Prozesse in der Verwaltung** der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds **auf eine IT-Lösung** (WEFO Online), die den Datenaustausch zwischen beteiligten Akteuren (Leistungsempfänger, Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden) ermöglicht. Gemäß „once only“-Prinzip müssen Leistungsempfänger Daten und Nachweise nur einmalig bereitstellen.⁴⁹
- 190 Durch WEFO Online konnte die Effizienz des gesamten Prozesses der Fördermittelverwaltung erhöht werden. Seit der Reform werden **96 % der Zahlungsansprüche binnen 15 Tagen bearbeitet**. Der **Personalaufwand** für die Abrechnungen wurde **von 40 auf 16 Mitarbeiter gesenkt**. Durch die Digitalisierung der Managementprozesse wurden auch die **Kosten für Papierdruck, Archivierung und postalischen Versand gesenkt**. Der Anteil der Zahlungsforderungen, die von den Leistungsempfängern überarbeitet werden mussten, verringerte sich von 30 % auf quasi 0 %. Der **Fokus** der Mitarbeiter im WEFO hat sich **von der Datenverarbeitung zugunsten der Prüfung und Bewertung von Förderprojekten** verschoben.⁵⁰ Interaktive Formulare und die systemische Überprüfung von Eingaben reduzieren Fehler. Durch die digitale Abwicklung des gesamten Prozesses kann der Status eines Antrags jederzeit verfolgt werden, was die Transparenz und Nutzerfreundlichkeit für alle Beteiligten erhöht.

⁴⁷ VINNOVA (2018) VINNOVA Årsredovisning 2017.

⁴⁸ Europäische Kommission (2017): Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, S. 84ff.

⁴⁹ Europäische Kommission (2017): Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. S. 84ff, Capgemini (2012): Advanced Web Technology Streamlines European Funding at the Welsh Government. Projektsteckbrief.

⁵⁰ Europäische Kommission (2017): Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, S.84ff.

Irish Environmental Protection Agency: Portal „SmartSimple“

Die irische Umweltschutzbehörde (Environmental Protection Agency – EPA) hat im Jahr 2010 einen online „**One-Stop-Shop**“ für **Forschungsförderung** gegründet. Das Portal „SmartSimple“ ist ein Beispiel für ein Online-Portal, das sowohl von Fördermittelgebern als auch -empfängern über den gesamten Förderverlauf hinweg genutzt werden kann. 191

- **Registrierung und Bewerbung:** Organisationen und Privatpersonen können Bewerbungen für alle laufenden EPA Forschungsförderprogramme in dem Portal einreichen
- **Projektmanagement und Zwischenberichte:** Für jedes einzelne Projekt eines Empfängers findet sich auf dem Portal eine Liste von Aktivitäten samt Fristen sowie der gegenwärtige Aktivitätsstatus. Um den Förderprozess zu vereinfachen, sind Standardaktivitäten bereits zum Projektstart und zum Projektende in dem Portal hinterlegt. Darüber hinaus sind Vorlagen für Projektmanagement und Zwischenberichte online verfügbar und können direkt in das Portal geladen werden.
- **Abschlussbericht:** Fördermittelempfänger legen innerhalb des Portals auch das Ende der Projektaktivität an und stellen die geforderte Abschlussdokumentation ein, z. B. die finale Kostenübersicht und den Abschlussbericht

Für all diese Aktivitäten erhalten EPA Forschungsmitarbeiter oder Finanzreferenten eine automatische Benachrichtigung, dass die Anfrage für eine Begutachtung zur Verfügung steht. Fördermittelempfänger wiederum erhalten eine **automatische Benachrichtigung** über das Ergebnis ihrer Anfrage sowie eine Begründung im Fall der Ablehnung, über aktuelle Berichtspflichten wie über Fristen und notwendige nächste Schritte im Rahmen des Förderprozesses. 192

Ein unabhängiges Gutachten der EPA Forschungsprogramme aus dem Jahr 2012 stellte fest, dass „SmartSimple“ ein **effektives Projektmanagement** fördert, **Verantwortungsbewusstsein der Beteiligten stärkt** und das **Teilen von Informationen innerhalb des Projektteams sowie zwischen dem Projektteam und EPA erleichtert**.⁵¹ 193

3.5.3. Fazit

Der Bereich des Förderprozessmanagements unterliegt seit einiger Zeit sowohl auf inter- als auch nationaler Ebene verstärkten Reformbemühungen. Neben der Verfahrensvereinfachung und Digitalisierung spielen dabei v. a. die Themen risikobasierte Kontrolle, Ergebnis-/Zielorientierung, Transparenz sowie Anwendung innovativer Förderwerkzeuge eine zentrale Rolle. 194

Die ausgewählten Best-Practice-Beispiele zeigen, wie Regierungen in den letzten Jahren versucht haben, das zentrale Ziel einfacherer Förderprozesse zu erreichen. Dabei werden sie vom Kalkül geleitet, dass sich mit effektiven Reformen bei Fördermittelempfängern und -gebern bürokratische Lasten reduzieren, Verfahrenskosten senken und somit Ressourcen freisetzen lassen, die statt auf das Prozessmanagement künftig auf das Erreichen der eigentlichen Förderziele verwendet werden können. Während im Bereich der Kommunalförderung die Zweckentbindung von Zuweisungen dort probates Mittel sein kann, wo staatliche Steuerungsinteressen nicht dominieren, spielt darüber 195

⁵¹ PA ConsultingGroup (May 2012): Review of STRIVE Research Programme, The Environmental protection Agency.

hinaus die Standardisierung komplexer Regelsysteme mit Hilfe einheitlicher Förderrahmen über eine große Bandbreite verschiedener Programme die zentrale Rolle.

196 In Anbetracht der geschilderten Fallbeispiele können mit Blick auf die sächsischen Reformbemühungen folgende konkrete Empfehlungen zu Reforminhalten gegeben werden:

1. **„Kommunale Zuweisungen zweckentbinden“ – bedeutet Pauschalförderungen oder FAG-Zuweisungen statt Zuwendungen nach §§ 23, 44 SÄHO:** Soweit es die landespolitischen Ziele erlauben, den Kommunen Autonomie in der Verwendung ihrer Mittel zuzugestehen und staatliche Steuerungsinteressen nicht entgegenstehen, sollten zweckgebundene Zuwendungen durch aufgabenbezogene Pauschalförderungen oder gar FAG-Zuweisungen ersetzt werden (siehe hierzu Vorschläge unter **Nr. 4.4**).
2. **Einen landesweit einheitlichen Förderrahmen einführen:** Der Freistaat Sachsen sollte einen einheitlichen Förderrahmen erarbeiten, der bestehende Regularien vereinheitlicht. Zu beachten ist dabei, dass sämtliche Schritte des Förderprozesses berücksichtigt werden, sodass eine Verlagerung der bürokratischen Belastung auf womöglich unberücksichtigte Schritte des Förderprozesses ausgeschlossen wird. Um bestehende Heterogenität zu reduzieren, sind standardisierte Regularien einem zwar einheitlichen, aber übergeordneten Regelrahmen, der den einzelnen Fördermittelgebern Flexibilität in der eigenen Ausgestaltung ermöglicht, vorzuziehen (siehe hierzu Vorschläge unter **Nr. 4.5**).
3. **Förderregularien an Förderhöhe und/oder Fördersätze binden:** Einheitliche Verfahrensvorgaben sollten an die jeweilige Förderhöhe gekoppelt werden. Das bedeutet, dass die Regularien für Förderungen in geringer Höhe reduzierter sein sollten. Bei größerer Förderhöhe sollten die Anforderungen an Bewerbung, Zuteilung oder Berichtspflicht entsprechend umfassender sein. Vorstellbar sind entsprechend der vorgestellten niederländischen Reform Stufen an Förderhöhen mit jeweils identischen Verfahrensvorgaben je Förderhöhe. Diese Kopplung an Förderhöhen und/oder Fördersätzen lässt sich gut mit risikobasierter Prüfung verbinden (siehe hierzu Vorschläge unter **Nr. 4.5**).
4. **Risikobasierte Prüfung forcieren:** Risikobasierte Prüfung kann zum Abbau bürokratischer Lasten beitragen und ist darum empfehlenswert. Dabei sollte das Risikoprofil von Antragstellern/Empfängern aber auch von Projekten anhand nachvollziehbarer Indikatoren analysiert (z. B. Förderhöhe, Fördersätze, Finanzierungsart) und die Prüfungs- sowie Rechenschaftspflichten für unbedenkliche Risikoprofile auf ein Mindestmaß reduziert werden. Diese Reduzierung an Kontrolle/Berichtspflicht sollte wie im niederländischen Beispiel durch eine risikounabhängige stichprobenhafte Überprüfung ergänzt werden (siehe hierzu Vorschlag unter **Nr. 4.5.4 p**)).
5. **Ergebnis-/Zielorientierung zunächst nur in Pilotprojekten:** Die Stärkung der Ergebnis-/Zielorientierung sollte zwar von Beginn einer Reform an mitgedacht, jedoch zunächst nur für Pilotprojekte umgesetzt werden. Damit eine konsequent umgesetzte Ergebnis-/Zielorientierung tatsächlich zu verringerten bürokratischen Lasten und nicht zu

unerwünschten Nebeneffekten führt, bedarf es umfassender Implementierungserfahrungen (siehe hierzu Vorschlag unter **Nr. 4.2 h**)).

6. **Das Förderprozessmanagement soweit wie möglich digitalisieren:** Nach irischem, schwedischem und auch walisischem Vorbild empfiehlt sich die konsequente Digitalisierung aller Förderprozesse. Das meint die Einführung eines Portals, das über die bloße Bereitstellung von Informationen über existierende Programme sowie die Möglichkeit zur Einreichung von Bewerbungen hinausgeht. Die zentrale Speicherung von Bewerberdaten ist ein weiterer Grund, der für eine umfassende Online-Lösung spricht. Ein einheitliches Förderverfahren ist eine wichtige Voraussetzung der Digitalisierung (siehe hierzu Vorschläge unter **Nr. 4.6**).
7. **Eigenbeteiligung fördern und die Anreizwirkung von Förderquoten berücksichtigen:** Zudem empfiehlt es sich nach schwedischem Beispiel Zuwendungen an eine ausreichende Eigenbeteiligung zu knüpfen. Der Anteil der Eigenbeteiligung der Empfänger bzw. der Förderquoten der Geber sollte programmabhängig sein und vor dem Hintergrund möglicher Anreizwirkungen beurteilt werden. So gibt es Indizien dafür, dass höhere Eigenbeteiligung wirtschaftlicheres Verhalten auslösen kann.⁵² Auch in der wissenschaftlichen Debatte im Rahmen der EU-Förderung wird das Argument geführt, dass höhere Eigenbeteiligung der Mitgliedsstaaten einer besseren Zielerreichung sowie dem Prinzip der Additionalität (die Förderung löst zusätzliche Maßnahmen aus, die sonst unterblieben wären) zuträglich ist.⁵³

Hinsichtlich der Aufgabenverteilung bei der Reform des Förderprozessmanagements zeigen die vorgestellten Fallstudien, dass eine zentrale Koordinationsstelle für den Reformverlauf förderlich ist. Darüber hinaus zeigt das vorgestellte Fallbeispiel Schweden, dass es sinnvoll sein kann, die komplette Fördermittelvergabe in einer oder zumindest wenigen nachgelagerten Behörden zu bündeln. 197

8. **Zentrale Koordinationsstelle festlegen:** Bei umfassenden Reformen weiter Teile der Förderlandschaft sollte eine zentrale Koordinationsstelle den Reformprozess betreuen und die Umsetzung überprüfen. In der vorgestellten Reform in den Niederlanden erfüllte diese Aufgabe beispielsweise das Finanzministerium. V. a. mit Blick auf die Ergebnis-/Zielevaluation der Reform ist eine zentrale Koordinationsstelle sinnvoll (siehe hierzu Vorschlag unter **Nr. 4.8.1**).
9. **Bündelungsbehörden einführen:** Umfasst die Reform des Förderprozessmanagements lediglich einen bestimmten Förderbereich, der sich durch besondere Fördererfordernisse auszeichnet, empfiehlt sich die Schaffung einer nachgelagerten Bündelungsbehörde. Darin sollten alle Förderprogramme im jeweiligen Bereich konzentriert werden. In der Bündelungsbehörde sollte es leichter fallen, programmbereich-spezifische Kompetenzen zu sammeln (siehe hierzu Vorschlag unter **Nr. 4.7.1**).

⁵² CBO (Congressional Budget Office) (2002): Future Investment in Drinking Water and Wastewater Infrastructure.

⁵³ Bachtler, J., Mendez, C. und S. Miller (2017): Rethinking shared management for Cohesion policy post-2020: Criteria for deciding differentiation in the management of ESIF. European Policies Research Center, Glasgow.

3.6. Vereinfachungsansätze anderer Länder in der Bundesrepublik Deutschland

- 198 **Das Thema Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren steht in vielen Ländern zunehmend auf der politischen Agenda. Das ursprünglich sehr homogene Zuwendungsrecht der Länder unterscheidet sich heute in den Details relativ deutlich, was offenbar auch am Desinteresse des Bundes liegt, das Zuwendungsrecht weiterzuentwickeln und dadurch den Rechtsrahmen einheitlich zu halten. Die praktizierten Vereinfachungen anderer Bundesländer können richtungsweisend auch für den Freistaat Sachsen sein.**
- 199 Um konkrete Vereinfachungsvorschläge zu entwickeln und ausgewogene Lösungen zu finden, hat sich die Kommission auch mit vergleichbaren Vereinfachungsinitiativen in den übrigen Bundesländern auseinandergesetzt. Im Fokus standen Erfahrungen bei der Überprüfung von Zuwendungsprogrammen und Maßnahmen zur Vereinfachung von Förderverfahren.
- 200 Hierzu wurde den Finanzministerien der Länder ein umfangreicher Fragenkatalog zu den folgenden Themenkomplexen übersandt:
- Überführung von Zuwendungen an Kommunen als Nebenansätze im Schlüsselzuweisungssystem, Sonderlastenausgleiche oder aufgabenbezogene Pauschalierung inner- oder außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) bzw. Gemeindefinanzierungsgesetzes
 - Überführung von Zuwendungsprogrammen an Kommunen in gesetzlich normierte Zuweisungen (schlüsselmäßige Ausreichung)
 - Überprüfung der Zuwendungsverfahren u. a. im Hinblick auf Vereinfachungen der VwV zu §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO), Pauschalierungen und Förderquoten
 - Überprüfung der Zuwendungsprogramme u. a. im Hinblick auf die Zentralisierung der Bewilligungsstellen, Straffung, Streichung und Priorisierung
- 201 Zuarbeiten erhielt die Kommission aus Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie Berlin, Bremen und Hamburg. Mit dem Finanzminister von Mecklenburg-Vorpommern und Vertretern seines Ministeriums wurde ein Hintergrundgespräch zu den dortigen Ansätzen zu Deregulierung, Bürokratieabbau sowie Verwaltungsvereinfachungen im Förderbereich geführt. Die erhaltenen Zuarbeiten der Länder lassen erkennen, dass das Thema Förderverfahrenvereinfachung auch dort auf der Agenda steht. Bundesweit wird stetig daran gearbeitet, die Effizienz der Förderverfahren weiter zu verbessern. Die zuwendungsrechtlichen Vorgaben unterliegen damit einem ständigen Optimierungsprozess.
- 202 In Hessen gab es z. B. bereits seit Anfang der 90er Jahre Initiativen, der zunehmenden Regelungsdichte durch geeignete Überprüfungen bereits im Stadium des Entwurfs von Vorschriften zu begegnen. Im Jahr 1991 wurde deshalb eine Normprüfstelle eingerichtet. Nachdem sich diese Stelle anfänglich mit der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen beschäftigt hatte, wurden später auch Möglichkeiten zur Bündelung, Straffung, Vereinfachung sowie Verbesserung der Zielgenauigkeit von Förderprogrammen untersucht. So stand die Fortführung eines Förderprogrammes im Jahr 2007 unter der Bedingung, ein Evaluierungsverfahren durchlaufen zu haben.

Im Freistaat Thüringen wurden die VwV zu §§ 23, 44 LHO von einer Fachgruppe dahingehend analysiert, ob die Regelungen zur Gewährung von Zuwendungen vereinfacht werden können und im Anschluss von einer interministeriellen Arbeitsgruppe hinsichtlich der konkreten Überarbeitung der VwV diskutiert. Der Schwerpunkt der Überarbeitungen lag dabei darauf, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Bei erkennbaren Änderungsbedarfen wird die Arbeitsgruppe seitdem tätig und nimmt kontinuierlich Optimierungen an den VwV zu § 44 LHO vor. Eine Analyse einzelner Zuwendungsprogramme erfolgt in Thüringen insofern, als ein dezentrales Fördermittelcontrolling durch das für das Förderprogramm zuständige Fachressort durchgeführt wird. 203

Anhand der Zuarbeiten zeigt sich, dass viele der von der hiesigen Kommission aufgeworfenen Fragen, in den Ländern bislang in unterschiedlicher Intensität behandelt wurden. Es hat sich jedoch herauskristalliert, dass sich der Schwerpunkt der Neuregelungen der jüngeren Zeit in den Ländern weitgehend auf die allgemeinen zuwendungsrechtlichen Regelungen beschränkt. Weniger im Fokus stehen offenbar einzelne Förderprogramme und -richtlinien, da die Bewertung von Förderprogrammen mit dem Ziel, inhaltliche Schwerpunkte zu setzen und ggf. Programme aufzugeben, praktisch kaum verfolgt wird. Fanden Evaluierungsprozesse von Förderprogrammen statt, stand vielmehr die Entwicklung konkreter Zieldefinitionen, Wirkungskennzahlen bzw. -indikatoren im Vordergrund. 204

Hinsichtlich der Vereinfachung im Bereich der Zuwendungsverfahren sind in den zwölf Ländern, die der Kommission geantwortet haben, folgende Punkte hervorzuheben: 205

- Erleichterungskataloge für Zuwendungen bis zu einer bestimmten Betragsgrenze (z. B. Niedersachsen: Betragsgrenzen für Mitteilungspflichten bei der Festbetragsfinanzierung und sofern die Zuwendung weniger als 25.000 EUR beträgt)
- Erleichterungen im Bereich der Verpflichtung zur Beachtung von Vergaberecht für nicht öffentliche Zuwendungsempfänger
- Erleichterungen im Hinblick auf die Anwendung des Besserstellungsverbot (z. B. Schleswig-Holstein: Besserstellungsverbot ist erst ab einem Zuwendungsbetrag von mehr als 50.000 EUR zu beachten)
- Festlegung von Rahmen für die Nutzung von Pauschalen (Pauschalierung der zuwendungsfähigen Ausgaben wird überwiegend als vorteilhaft angesehen, da sie dem Steuerungsinteresse des Landes nicht zuwiderlaufen, zugleich aber Verwaltungsaufwand für Zuwendungsgeber und -nehmer minimiert)
- Grundsätzlicher Vorrang der Festbetragsfinanzierung (z. B. Baden-Württemberg: Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften sind grundsätzlich als Festbetragsfinanzierung zu gewähren)

Weitere Anpassungen im Zuwendungsrecht verfolgen u. a. das Ziel, Unterschiede zwischen den EU-rechtlichen Vorgaben und den Landesvorgaben zu minimieren, um das Verfahren – unabhängig von der Herkunft der Mittel – weitestgehend einheitlich zu gestalten. Angestrebt wird auch die Harmonisierung von IT-Verfahren im Fördermittelverzug als Instrument für die Vereinfachung von Förderverfahren. In Bremen und Hamburg kommen z. B. bereits zentrale Fördermitteldatenbanken zum Einsatz, mit denen sämtliche Zuwendungen erfasst, bearbeitet und ausgewertet werden können. 206

- 207 Zusätzlich zur Auswertung der Zuarbeiten der Länder hat sich die Kommission mit den VwV zu § 44 LHO dieser Länder auseinandergesetzt, um ggf. weitere Anregungen und Lösungsansätze für den Freistaat Sachsen aufzunehmen.
- 208 Hinsichtlich der aufgeworfenen Thematik, Zuwendungen an Kommunen in allgemeine bzw. gesetzliche Zuweisungen zu überführen, ist festzuhalten, dass dahingehende Überlegungen in den Ländern offenbar eine eher untergeordnete Rolle spielen.

4. Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge

Die Gespräche der Kommission haben gezeigt, dass sowohl bei den Antragstellern als auch bei den Bewilligungsstellen Kritik hinsichtlich der zu komplexen und zu aufwendigen Förderverfahren besteht. Es gibt daher auch die Erwartung, dass schnellstmöglich substanzielle Vorschläge zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren unterbreitet und umgesetzt werden. Die Vorschläge der Kommission sollen einen Beitrag dazu leisten, dass Förderung künftig schneller, unbürokratischer und transparenter durchgeführt wird und eine Entlastung der Antragsteller und Behörden eintritt.

209

4.1. Herangehensweise bei der Erhebung und Bewertung der Verbesserungsvorschläge

Die Kommission hat bei ihrer Arbeit alle Ressorts, Interessensvertreter aus mehreren Bereichen, verschiedene Bewilligungsstellen und weitere Institutionen bzw. einzelne Antragsteller einbezogen. Sie hat sich insgesamt mit über 180 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen beschäftigt. Unter Berücksichtigung ihrer Praktikabilität, Relevanz und Machbarkeit wählte die Kommission aus allen Vorschlägen die aus, die im weiteren Verfahren berücksichtigt werden sollten. Für einzelne Bereiche hat sich die Kommission entschieden, punktuell externe Unterstützung hinzuzuholen.

210

In der ersten Phase der Projektarbeit verschaffte sich die Kommission zunächst einen umfassenden Überblick über bisherige Vereinfachungsinitiativen der Staatsregierung (siehe **Nr. 3.1**), bereits vorliegende Verbesserungsvorschläge in Sachsen und die Vereinfachungsansätze anderer Länder (siehe **Nr. 3.6**).

211

In diesem Zusammenhang haben zunächst die Kommissionsmitglieder selbst und die die Kommission unterstützenden Fachexpertinnen jeweils aus ihren Bereichen Verbesserungsvorschläge zusammengetragen. So konnten insbesondere Vorschläge des SRH, des SSG, des SLKT, der Stadt Leipzig und aus den Bereichen Wirtschaft (IHK) und Forschung/Kultur (SMWK) in die weitere Arbeit einfließen.

212

Weiterhin führte die Kommission insgesamt zehn Gespräche mit den Förderexperten der Ressorts auf ministerialer Ebene. Außerdem wurden Vertreter der SAB und der LDS als größere Bewilligungsstellen einbezogen und darum gebeten, der Kommission ihre Vereinfachungsansätze zu erläutern.

213

Darüber hinaus hat sich die Kommission entschieden, unterstützt durch die beiden Fachexpertinnen in drei Bereichen in den vertieften Austausch mit unmittelbar Betroffenen zu treten. Im Bereich der Wirtschaft, der Forschung/Kultur und des Sozialen wurden Zuwendungsempfänger, Interessensvertreter und Bewilligungsbehörden zu Gesprächsrunden eingeladen. An diesen drei Gesprächen haben insgesamt fast 40 Vertreter teilgenommen. Die Kommission hatte im Zuge dieser Gespräche 25 Vereinfachungsansätze aufgenommen, wovon sie 21 in ihren Abschlussbericht hat einfließen lassen.

214

- 215 Die Kommission wurde zudem über verschiedene Kanäle und zu verschiedenen Anlässen von Dritten angesprochen, die sich gern bei der Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren einbringen wollten. Auch diese Stellen und Personen wurden gebeten, ihre Vorschläge der Kommission zuzuarbeiten. So haben sich z. B. das Soziale Netzwerk Lausitz gemeinnützige GmbH (zusammen mit weiteren Vereinen und Gemeinden der Region), der Landestourismusverband Sachsen e. V., der Chemnitzer Polizeisportverein e. V., die Auftragsberatungsstelle Sachsen e. V. und mehrere Einzelunternehmen beteiligt.
- 216 Mit längerer Fortdauer der Gesprächsrunden und zunehmender Anzahl an Zuarbeiten konnte festgestellt werden, dass sich die Verbesserungsvorschläge häufig überlappen und teilweise identisch sind. Neue Ansätze kamen am Ende der Beteiligungsphase in der Regel nur in ganz speziellen Bereichen oder einzelne Förderrichtlinien betreffend hinzu. Die Kommission geht daher davon aus, dass sie über das Verbesserungspotential des allgemeinen Zuwendungsverfahrens und in Themengebieten, die alle oder mehrere Förderprogramme betreffen (z. B. Organisationstrukturen, IT-Verfahren, Antragstellerfreundlichkeit), einen umfassenden und annähernd vollständigen Überblick gewinnen konnte.
- 217 **Unter Berücksichtigung aller Gespräche und Zuarbeiten hat die Kommission insgesamt 183 Verbesserungsvorschläge aufgenommen.** Die Vorschläge sind teilweise miteinander eng verwandt, manche schließen sich auch gegenseitig aus. Unter Berücksichtigung ihrer Praktikabilität, Relevanz und Machbarkeit wählte die Kommission aus allen Vorschlägen die aus, die im weiteren Verfahren berücksichtigt werden sollten. **Von den 116 ausgewählten Vorschlägen betrafen 45 das allgemeine Zuwendungsverfahren, folglich die VwV zu § 44 SÄHO im weiteren Sinne.**
- 218 18 Vorschläge/Vorschlagsbündel (= 77 Vereinfachungsansätze) bezogen sich auf einzelne Förderrichtlinien und wurden an das jeweils zuständige Ressort zur Prüfung weitergeleitet. Die Ressorts haben sich intensiv mit den Vorschlägen auseinandergesetzt. Von den insgesamt 77 Vereinfachungsansätzen waren 14 bereits umgesetzt bzw. befanden sich in der Umsetzungsphase. Bei 18 Ansätzen wurde eine Umsetzung zumindest teilweise als sinnvoll erachtet. 35 Ansätze wurden abgelehnt. Es muss aber auch konstatiert werden, dass einzelne Vorschläge letztlich für eine weitere Prüfung und praktische Umsetzung zu unkonkret waren. Eine Bewertung der Rückmeldungen der Ressorts durch die Kommission war aus zeitlichen Gründen nicht möglich. Die Kommission ist zu dem Schluss gekommen, dass insbesondere auch bei den einzelnen Förderrichtlinien und deren zugehörigen Antragsformularen und internen Dienstanweisungen erhebliches Verbesserungs- und Vereinfachungspotential besteht. Es hätte jedoch die verfügbaren zeitlichen und personellen Ressourcen der Kommission bei weitem überstiegen, sich diesbezüglich vertieft mit einzelnen Förderprogrammen auseinanderzusetzen.
- 219 Für folgende Bereiche hat sich die Kommission entschieden, punktuell externe Unterstützung hinzuzuholen:
- Überprüfung der sächsischen Zuwendungsprogramme für Kommunen hinsichtlich der Möglichkeit, das Förderverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO durch die direkte Zuweisung von Mitteln im Rahmen des Sächsischen FAG oder auf andere geeignete Weise zu ersetzen (Dr. Mario Hesse, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V., Universität Leipzig)

- Reformansätze im Förderbereich anderer EU-Mitglieds- und OECD-Staaten und Zuarbeit von Best Practice Beispielen (Prof. Dr. Hammerschmid, Hertie School of Governance, Berlin)
- Finanzwissenschaftliche Analyse des Förderhaushalts des Freistaates Sachsen (Prof. Dr. Ragnitz, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Dresden)
- Untersuchung der IT-Strukturen und -Verfahren im Förderbereich (Stefan Freyer, VEBERAS Consulting, Berlin)

Bei der weiteren Bearbeitung des Themas war die Kommission stets bestrebt, für viele Bereiche Verbesserungsansätze und konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Wichtig war dabei v. a. die Erwartungshaltung der Antragssteller an eine effiziente, für die Zukunft aufgestellte Verwaltung, der Aspekt der Digitalisierung und schnelle Entscheidungsfindungen verbunden mit Rechtssicherheit. In mehreren Klausursitzungen hat die Kommission die ausgewählten Vereinfachungsvorschläge und die Zuarbeiten Externer diskutiert und miteinander verbunden, um so ein stimmiges Gesamtkonzept zu erzielen. Es ergeben sich daraus elf Komplexe zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren, die unter den Nr. 4.2 – 4.12 behandelt werden. 220

4.2. Allgemeine Hinweise und Ansätze zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren

- 221 **Wichtig ist, dass auf allen staatlichen Ebenen das Bewusstsein für Bürokratieabbau durch gezielte Kommunikation noch stärker in den Vordergrund rückt. Durch eine bessere Unterstützung der Antragsteller bei Ihrer Informationsbeschaffung zu den passenden Förderangeboten, einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für förderfähige Ausgaben bei entsprechender Anpassung der Förderquoten und klar strukturierten Verfahren bei der Auswahl der zu fördernden Projekte bei gemessen am Antragsvolumen „unterfinanzierten Programmen“ können Förderverfahren für Zuwendungsempfänger vereinfacht und transparenter gestaltet werden. Risikobasierte Ansätze bei der Auswahl zu prüfender Unterlagen und flexiblere Zuwendungsjahresscheiben können Bewilligungsstellen und Antragsteller entlasten.**
- 222 Die folgenden Hinweise und Ansätze zur Verbesserung betreffen verschiedene Teilabschnitte des Förderverfahrens und lassen sich keinem der folgenden Punkte Nr. 4.3 – 4.12 eindeutig zuordnen.
- a) Verbesserung der Informationsbeschaffung zu Förderangeboten**
- 223 Aus Sicht eines potentiellen Antragstellers bzw. Projektträgers stellt sich zu Beginn immer die Frage, wie die für ein konkretes Vorhaben geeigneten Förderangebote zu finden sind und aus mehreren Angeboten das geeignetste ausgewählt werden kann. In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, dass an zentraler Stelle entsprechende Informationsmöglichkeiten für Antragsteller angeboten werden.
- 224 Derzeit bestehen verschiedene Möglichkeiten, sich im Internet zu Förderangeboten des Freistaates zu informieren (näher Ausführungen dazu unter **Nr. 4.6.2**). Darüber hinaus bestehen mit dem Bürgerbüro bei der Sächsischen Staatskanzlei (SK), mit den Bürgertelefonen der Ressorts (für alle Arten von Bürgeranliegen) und dem SAB-Servicecenter (für Angebote der SAB) beschränkt Möglichkeiten, telefonische Auskünfte einzuholen, die beim Bürgerbüro in der Regel aber nicht über die Kontaktherstellung zum (vermeintlich) zuständigen Ressort hinausgehen. Auch alle Behörden bieten Bürgertelefone an, die potentielle Antragsteller nutzen können. Dies setzt jedoch voraus, dass sie schon klarere Vorstellungen darüber haben, welche die zuständige Bewilligungsbehörde ist.
- 225 Es sollte geprüft werden, ob neben dem Aufbau einer nutzerfreundlichen, intelligenten Suchmöglichkeit nach Förderangeboten über das Internet (siehe **Nr. 4.6**) **auch eine telefonische Erstanlaufstelle geschaffen wird**, die potentiellen Antragstellern allgemeine Auskünfte zu den Förderangeboten erteilt und Kontakt zu der zuständigen Bewilligungsbehörde herstellt.
- 226 Ein weiterer Schritt, um das Finden der passenden Förderrichtlinie und den Umgang mit ihr zu vereinfachen, wäre es, dass **zu den einzelnen Förderrichtlinien Erläuterungen und Anwendungshinweise im erforderlichen Umfang angeboten werden**. Dies würde es dem Antragsteller erleichtern, Anträge richtig zuzuordnen und richtig zu stellen. In diesem Zusammenhang sollten zur Verbesserung der Transparenz Anwendungshinweise für die Bewilligungsbehörden in aller Regel auch den Antragstellern zugänglich gemacht werden (z. B. mit Blick auf die Einschränkung von Fördergegenständen).

b) Bewusstsein für Bürokratieabbau stärken und Verbesserung der Fehlerkultur

Nicht nur die Zuwendungsempfänger empfinden die Vielzahl der Normen und die permanent neu hinzukommenden bzw. sich verändernden Vorschriften als Last. Die Fülle und Komplexität der zu beachtenden Regelungen in Förderverfahren bringen auch die Bewilligungsbehörden an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit. 227

Überregulierung, teils restriktive Auslegung von Ermessensvorschriften und die hohe Prüfdichte insbesondere im Bereich der EU-Förderung führen zu zusätzlichem Aufwand bei Antragsstellern und Behörden. **Auf allen staatlichen Ebenen sollte das Bewusstsein für Bürokratieabbau durch gezielte Kommunikation noch stärker in den Vordergrund rücken.** Dafür müssten Ermessensspielräume für die Bewilligungsstellen geschaffen und auch genutzt werden. Voraussetzung hierfür ist eine **Verbesserung der Fehlerkultur in der Verwaltung**, die nicht auf Bestrafung sondern auf Kommunikation, Lösungssuche und künftige Vermeidung ausgerichtet ist. 228

c) institutionelle Förderung statt Projektförderung prüfen, Erhöhung der Planungssicherheit bei Personalkostenförderung

In den Gesprächen mit den Ressorts und den Zuwendungsempfängern wurden immer wieder Probleme im Vollzug diskutiert, die sich daraus ergeben, dass teilweise eine mehr oder weniger dauerhafte Projektförderung erfolgt. Hier wäre der Übergang zu einer institutionellen Förderung zu erwägen. Dies betrifft insbesondere Bereiche, wo Personalkosten gefördert werden. Der relativ restriktive Umgang des Freistaates mit institutionellen Förderungen ist nachvollziehbar, da diese sich in der Praxis meist verstetigen und verfestigen. **Um Förderverfahren zu vereinfachen, sollte trotzdem geprüft werden, ob sich für bestimmte Bereiche oder zur Erreichung bestimmter Förderziele eine institutionelle Förderung besser eignet und weniger aufwendig ist als eine auf Dauer angelegte Projektförderung.** Beachtet werden muss dabei, dass die Umstellung von Projektförderung auf institutionelle Förderung und die damit verbundenen größeren Freiheitsgrade für den Zuwendungsempfänger mit verstärkten Prüfrechten des SRH verbunden werden sollten. Eine institutionelle Förderung sollte zudem auf drei bis fünf Jahren befristet werden. Spätestens mit dem Ablauf der Frist wäre die Förderung auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und darüber neu zu entscheiden. 229

Überall dort, wo eine institutionelle Förderung erfolgt oder in Frage kommt, sollte darüber hinaus geprüft werden, ob eine **Umstellung von Förderverfahren auf Entgeltvereinbarungen** erfolgen kann. 230

Sofern die Projektförderung über mehrere Jahre angelegt ist, aber aus haushälterischen Gründen mehrere jährliche Zuwendungsbescheide erteilt werden müssen, sollte **die Planungssicherheit des Maßnahmeträgers hinsichtlich der Personalkostenförderung zur Vermeidung von Personalfluktuation in Zeiten verstärkten Fachkräftemangels durch die Bereitstellung von ausreichend VEs gewährleistet** werden. 231

d) Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für förderfähige Ausgaben

Die Unterscheidung von zuwendungsfähigen und nicht zuwendungsfähigen Ausgaben führt oftmals zu Auslegungsschwierigkeiten, ist mit erhöhtem Prüfaufwand verbunden und stößt beim Empfänger der Zuwendung teils auf Unverständnis. Dadurch ist es eher die Regel als die Ausnahme, dass der 232

effektive Fördersatz eines Projektes für den Zuwendungsempfänger unter dem bewilligten Fördersatz (der häufig dem Höchstfördersatz nach Förderrichtlinien gleicht) liegt. Wir haben hier das Problem formal (zu) hoher Fördersätze, weil die Höchstfördersätze der Förderrichtlinien in der Verwaltungspraxis als Regelfördersätze missverstanden werden. Diese werden dann durch verkürzte Bemessungsgrundlagen auf niedrigere effektive Fördersätze korrigiert.

- 233 **Zur Vereinfachung von Förderverfahren wird empfohlen, grundsätzlich alle für die Projektumsetzung erforderlichen unmittelbaren Aufwendungen in die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Zuwendung einzubeziehen** und möglichst keine diesbezüglichen Ausgaben in Form eines Negativkatalogs von der Förderung auszuschließen. Beispielhaft wären hier erforderliche Planungsleistungen zu benennen. Bei einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage müssten die bewilligten Fördersätze so angepasst werden, dass die effektiven Fördersätze gleich bleiben, damit die Haushaltsmittelbelastung des Freistaates nicht steigt.

e) Anerkennung von Sicherheitseinbehalten als zuwendungsfähige Ausgaben

- 234 **Bei kommunalen Zuwendungsempfängern sollten etwaige (noch nicht ausgezahlte) Sicherheitseinbehalte zur Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen immer als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt werden.** Dies gilt auch dann, wenn sie nicht auf ein Ander- oder Treuhandkonto eingezahlt wurden, über dessen Gelder nur der Auftraggeber und der Auftragnehmer gemeinsam verfügen können. Diese Ausgaben sind klar dem Projekt zuzuordnen. Die Einrichtung von Treuhandkonten führt zu zusätzlichem Aufwand und Kosten beim Zuwendungsempfänger. Bei umfangreichen Baumaßnahmen mit mehreren ausführenden Unternehmen kann überdies die Notwendigkeit entstehen, mehrere Konten einzurichten. Eine Nichtvermischung und Darstellung der einbehaltenen Mittel aus dem Sicherheitseinbehalt mit den eigenen Mitteln ist im doppischen Konzept aber bereits durch den Ausweis als Verbindlichkeit im Jahresabschluss ausreichend gewährleistet. Der „Verbrauch“ der einbehaltenen Mittel im Rahmen des Zuwendungszwecks ist immer sichergestellt, da diese nach Ablauf der Gewährleistungsfrist entweder an den Auftragnehmer ausgezahlt oder für die Beseitigung von Mängeln eingesetzt werden.

f) Risikobasierte Kontrolle, Schaffung einer Datenbank zur Zuverlässigkeit der Antragsteller

- 235 Eine allen Bewilligungsstellen zugängliche Übersicht, welche Antragsteller als weniger zuverlässig oder unzuverlässig gelten bzw. bei welchen Antragstellern Unregelmäßigkeiten bei bisherigen Fördermaßnahmen festgestellt wurden, gibt es nicht.
- 236 Zuwendungen dürfen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Demnach ist die Bewilligungsstelle bei der Prüfung von Zuwendungsanträgen verpflichtet, die Zuverlässigkeit des Antragstellers in persönlicher und finanzieller Hinsicht zu beurteilen. Sinnvoll wäre es, wenn sie bei dieser Prüfung außer auf eigene Erkenntnisse auch auf die Erfahrungen anderer Bewilligungsstellen mit diesem Antragsteller zurückgreifen könnte und Kenntnis davon haben würde, ob er dort ggf. durch Unregelmäßigkeiten auffällig geworden ist oder ob beispielsweise ein Betrugsverdacht vorliegt.
- 237 Das Fehlen einer Gesamtübersicht aller Zuwendungsempfänger hat zur Folge, dass einerseits wirksame Sanktionen für Unzuverlässige (z. B. befristeter Förderausschluss) über das gesamte

Förderspektrum kaum möglich sind. Andererseits ist in der Regel auch keine Abkürzung der Prüfung möglich, und es müssen Unterlagen und Nachweise der Antragssteller, die bisher nie auffällig geworden sind, erneut geprüft werden.

Eine Vereinfachung und Straffung der Förderverfahren wäre dadurch zu erzielen, dass bei verschiedenen Prüfschritten nicht alle Antragssteller geprüft werden, sondern eine Stichprobenziehung erfolgt. Sinnvoll ist es, wenn man hier einen risikobasierten Ansatz verfolgt. Häufig gestaltet sich dies jedoch in Praxis schwierig, da in der Regel keine zuwendungsempfängerspezifischen Kriterien bekannt sind. 238

Um gezielte Prüfungen von weniger zuverlässigen Antragstellern einerseits aber auch Verfahrenserleichterungen für zuverlässige Antragsteller andererseits zu ermöglichen (Vertrauensprinzip), bedarf es einer Einstufung jedes einzelnen Antragstellers im Sinne eines Risikoscorings. 239

Es wird daher empfohlen, im Zuge der Einführung des Onlineförderportals und des Aufbaus einer einheitlichen Stammdatenverwaltung (siehe **Nr. 4.6**) auch eine förderbereichsübergreifende Datenbank zu Antragstellern und Zuwendungsempfängern zu integrieren. Kriterien für die Zuverlässigkeit könnten z. B. Fristversäumnisse, Verstöße gegen Auflagen, Verschweigen relevanter Tatsachen oder gar Betrug sein. 240

Voraussetzung für den Aufbau dieser Datenbank ist die obligatorische Einwilligung des Antragstellers bei jedem Förderantrag, dass er einer entsprechenden Datenhaltung zustimmt. Dabei gilt der Grundsatz: Wer vom Staat Fördermittel möchte, muss Daten in dem Maße zur Nutzung freigeben, als sie zur Bearbeitung der Förderverfahren erforderlich sind. Der Datenschutz ist insoweit für das Förderverfahren eingeschränkt. 241

Verfahrenserleichterungen für zuverlässige Antragsteller könnten sein: 242

- Verzicht auf Vorlage/Prüfung bestimmter Unterlagen und Nachweise
- Reduzierung der Kontrollintensität
- Verringerung der Ziehungswahrscheinlichkeit bei einer risikoorientierten Stichprobenauswahl

Zuwendungsempfänger, bei denen Zweifel an der Zuverlässigkeit bestehen, würden hingegen z. B. regelmäßig bei der vertieften Verwendungsnachweisprüfung einbezogen. Unzuverlässige Antragsteller würden von der Bewilligung von Förderanträgen ausgeschlossen. **Der Staatsregierung wird empfohlen, ein rechtssicheres Verfahren zum Ausschluss von nicht zuverlässigen Antragstellern zu entwickeln.** ⁵⁴ 243

⁵⁴ Hinsichtlich der Aufnahme eines Zuwendungsempfängers auf die Sperrliste muss ein Rechtsschutz bestehen.

Beispielbox: Risikobasierte Prüfung

Bei Reformen des Förderprozessmanagements spielt das Prinzip der risikobasierten Kontrolle international eine bedeutende Rolle. Als herausgehobene Beispiele gelten die Reform des „Einheitlichen Förderrahmens“ in den Niederlanden im Jahr 2010 sowie die Implementierung neuer Förderrichtlinien in Kanada im Jahr 2008 (siehe Fallstudien in „Internationale Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren“).

Die zentrale Idee des niederländischen Ansatzes der risikobasierten Kontrolle ist es, Mittelvergabe, Überprüfung der Verwendung sowie Rechenschaftspflichten vom Risikoprofil des Antragstellers/Empfängers abhängig zu machen.⁵⁵ Ergibt eine Vorab-Überprüfung, dass die Risiken gering sind beziehungsweise beim Empfänger von einer geringen Missbrauchsgefahr auszugehen ist, basiert die Zusammenarbeit auf Vertrauen und er wird weniger strikten Kontrollen/Berichtspflichten unterworfen. Folgende Faktoren werden bei der Risikobewertung berücksichtigt⁵⁶:

- Rechtlicher Status (Vorstrafen und strafrechtliche Anklagen)
- Finanzielle Stabilität/Kreditwürdigkeit
- Art und Weise, wie in der Vergangenheit Regeln eingehalten wurden
- Audit-Berichte aus vergangenen Projekten
- Bewertung interner Kapazitäten, um ggf. festgestellte Mängel zu beheben
- Bewertung interner Kapazitäten, um die Förderbedingungen zu erfüllen
- Vergangene Erfahrungen mit dem Antragsteller
- Höhe der Förderung

Je nach Risikoprofil werden Kontrollmechanismen differenziert ausgestaltet und beispielsweise zusätzliche Berichterstattungspflichten oder Überprüfungen auferlegt aber auch intensivere technische Hilfestellungen von Seiten des Fördermittelgebers angeboten. Auch die Auszahlungsmodalitäten können an das individuelle Risikoprofil angepasst werden.

Eine wichtige Rolle im Rahmen der risikobasierten Prüfung spielen Missbrauchsregister, wie sie im Rahmen des niederländischen „Einheitlichen Förderrahmens“ im Jahr 2010 eingeführt wurden. In dieses Register werden der Empfänger, die Art des jeweiligen Missbrauchs sowie verhängte Sanktionen aufgenommen. Während registrierte Missbrauchsarten von nicht erfüllten Berichtspflichten (häufig) bis hin zu Betrug (selten) gehen, reichen Sanktionen von Förderkürzungen bis hin zu Rückforderungen.

g) Aussteuerung bei „unterfinanzierten“ Programmen, Vorhabenauswahlverfahren

244 Die Mittelausstattung einiger Förderprogramme gestaltet sich gemessen am Volumen der Anträge als unzureichend, so dass nicht alle Förderanträge bewilligt werden können. Für Zuwendungsempfänger hat dies zur Folge, dass die Beantragung von Fördermitteln teilweise einem „Lotteriespiel“ ähnelt, weil für sie nicht abschätzbar ist, ob ihr Förderantrag bewilligt wird. Problematisch ist es insbesondere, wenn die Auswahl der Anträge, die Zuwendungen erhalten, nicht transparent ist.

⁵⁵ Staatscourant (2009): Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, Online: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>

⁵⁶ Kwak, Y. H. und J. B. Keleher (2015): Risk Management for Grants Administration: A Case Study of the Department of Education. IBM Center for the Business of Government, Risk Series.

Um bei „unterfinanzierten Programmen“ die vorhandenen Mittel in Einklang mit dem beantragten Bedarf zu bringen, sind aus Sicht der Kommission folgende Maßnahmen geeignet: 245

- **Prioritätensetzung:** Durch eine Auswahl anhand von Prioritäten, die grundsätzlich schon im Förderkonzept festgelegt werden müssen, erhält nur ein Teil der Antragsteller eine Bewilligung
- **Mittelzuführung:** Durch die Zuführung zusätzlicher Haushaltsmittel durch Umschichtungen im Einzelplan des Förderressorts erfolgt die Mittelausstattung entsprechend des Bedarfs
- **Fördersatzabsenkung:** Durch Absenkung der Fördersätze können mehr Antragsteller eine Bewilligung erhalten. Bei z. B. der Förderung von Infrastrukturen mit typischen maximalen Höchstfördersätzen „bis zu“ 75 % könnte der Fördersatz in der Bewilligung „atmen“ von 50 % - 75 % (Ermessensausübung), um förderfähige Anträge und zur Verfügung stehende Fördermittel in Einklang zu bringen.⁵⁷

Die Prioritätensetzung in den Förderkonzepten soll später bei Mittelknappheit eine Auswahl der Projekte ermöglichen, die den größten Beitrag zur Erreichung der Förderziele liefern. Anhand definierter und transparenter Auswahlkriterien kann dann in einem **Vorhabensauswahlverfahren**⁵⁸ ein Ranking der Projekte erfolgen. 246

Wichtig erscheint, dass bereits vor Beginn des Auswahlverfahrens die Auswahlkriterien klar definiert und kommuniziert werden. Die Kriterien müssen insbesondere 247

- eindeutig und klar
- verständlich und wenig komplex
- relevant
- objektiv
- prüf- und kontrollfähig

sein und die charakteristischen Besonderheiten der Maßnahmeart berücksichtigen. Um einen objektiven Vergleich von Vorhaben und eine ausreichende Differenzierung zu ermöglichen, ist eine hinreichende Anzahl von Auswahlkriterien heranzuziehen.

Ablauf eines Auswahlverfahrens

Mit Veröffentlichung eines Aufrufs zur Einreichung von Förderanträgen werden auch die geltenden Auswahlkriterien, Schwellenwerte, das Finanzmittelbudget und der Stichtag bekannt gegeben, bis zu dem die Anträge abzugeben sind. Nach Prüfung der Förderfähigkeit der Vorhaben erfolgt deren Ranking auf Grundlage der Auswahlkriterien. Die Aufteilung des jeweiligen Budgets auf diese Vorhaben erfolgt in absteigender Rangfolge bis zur Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel. 248

Das vor der Bewilligung vorgeschaltete Auswahlverfahren kann zu einer Verlängerung der Bearbeitungszeiten führen. 249

⁵⁷ Fördersätze dürfen also nicht starr sein, sondern in Grenzen flexibel eine endogene Größe. Fördermittelangebot und Fördermittelnachfrage sind ökonomisch statt administrativ aufeinander abzustimmen.

⁵⁸ Das Vorhabensauswahlverfahren findet in Sachsen bereits in einzelnen Bereichen, wie z. B. im Rahmen der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes, Anwendung.

h) Ergebnisorientierte Zuwendungen erproben

- 250 Das Zuwendungsrecht legt den Fokus der Förderung derzeit eher auf die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben als auf die Ergebnisse, die mit der Förderung erzielt werden sollen.
- 251 Die Verwaltung und die Zuwendungsempfänger setzen Ressourcen daher eher dafür ein, die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben sicherzustellen. Dadurch wird zum einen der Handlungsspielraum des Zuwendungsempfängers bei der Zielerreichung eingeschränkt. Zum anderen werden Kapazitäten gebunden, um die Förderfähigkeit von einzelnen Ausgaben bei der Beantragung einer Förderung und bei der Verwendungsnachweisprüfung zu bewerten unabhängig davon, ob das Ziel einer Förderung tatsächlich erreicht wurde oder nicht.
- 252 Die Kommission schlägt vor, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um im Einvernehmen mit dem SMF in dafür geeigneten Bereichen ergebnisorientierte Zuwendungen zu erproben. Dabei ist auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen nicht-ergebnisbasierten Zahlungen (Vorauszahlung) und Zahlungen für tatsächlich erreichte Ergebnisse zu achten. Ergebnisorientierte Zuwendungen setzen voraus, dass die Ergebnisse (Output und Resultate) messbar und dem Zuwendungsempfänger zurechenbar sind und der Zuwendungsgeber eine Erfolgskontrolle durchführt.
- 253 Geeignet sind solche Bereiche, für die der Zuwendungsgeber über ausreichende, zuverlässige und zeitnahe Informationen über die Interessen des Zuwendungsempfängers sowie über die Prozesse, die Ergebnisse und geeignete Indikatoren verfügt.
- 254 Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte Förderung sollten sein:
- Klare Definition der Ziele im Förderprogramm und bei den Einzelmaßnahmen, die erreicht werden sollen
 - Klare Festlegung von Indikatoren zur Messung der Zielerreichung
 - Kurzfristige Steuerungsmöglichkeiten, wenn Ziele nicht erreicht werden
 - Ggf. Sanktionsmöglichkeiten bei Zielverfehlungen

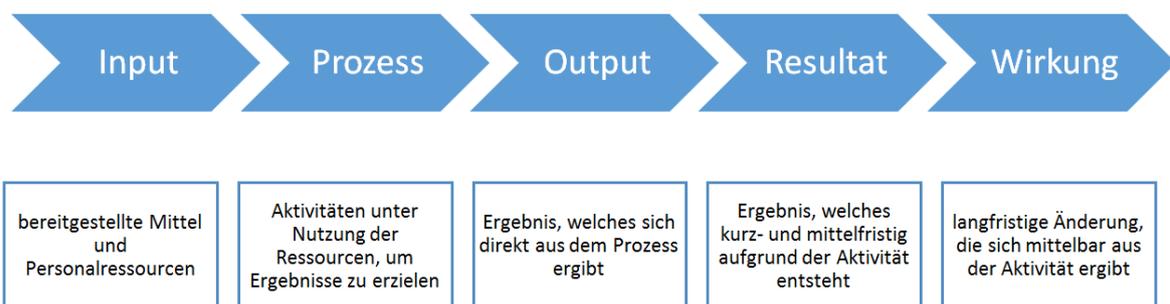


Abbildung 9: Ergebnisorientierte Zuwendungen

i) Flexibilisierung der Jahresscheiben in den Bewilligungsbescheiden

In der Praxis werden bei mehrjährigen Projekten in aller Regel die dem Zuwendungsempfänger zur Verfügung stehenden Mittel im Bewilligungsbescheid in verschiedene Jahresscheiben aufgeteilt. Jede Jahresscheibe wird darüber hinaus mit einem festen Abrechnungstermin verbunden. 255

Diese Aufteilung erfolgt, weil auch die Bewilligungsstellen ihre Mittel für Neubewilligungen kontingentiert als Kassenmittel und VEs entsprechend der im Haushaltplan titelkonkret für einen bestimmten Bereich für die Jahre vorgesehenen Ansätze zugewiesen bekommen. 256

Kann der Zuwendungsempfänger die Mittel für eine Jahresscheibe nicht rechtzeitig oder nicht vollständig abrufen, z. B. weil sich das Projekt verzögert hat, muss er einen Antrag auf Umbewilligung der nicht abgerufenen Mittel bei der Bewilligungsstelle stellen. Diese nimmt daraufhin, sofern ihr die benötigten Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, eine Änderung des Bewilligungsbescheides vor. 257

Insbesondere bei investiven Projekten ist eine genaue Prognose zur Mittelverwendung zum Zeitpunkt der Antragstellung/Bewilligung schwierig und dadurch oft ungenau. Es ergeben sich während der Umsetzungsphase immer wieder Verzögerungen, die der Zuwendungsempfänger teilweise nicht einmal selbst zu vertreten hat. 258

Die Anträge auf Änderung der Jahresscheiben und v. a. die Bearbeitung der Vielzahl der Fälle führen zu erheblichen zeitlichen Aufwand bei den Bewilligungsstellen. 259

Die Kommission sieht hier erhebliches Potential, Aufwand zu reduzieren. Sie schlägt u. a. aus diesem Grund unter **Nr. 4.5.4 m)** ein gestraftes und vom tatsächlichen zeitlichen Mittelbedarf unabhängigeres Auszahlungsverfahren vor, wonach die Auszahlung gestaffelt in festen Anteilen der Gesamtzuwendung erfolgt. Durch dieses Verfahren würde eine Umbewilligung von Jahresscheibenresten weitestgehend entfallen, jedoch würden Umbewilligungen von ganzen Jahresscheiben bei erheblichen zeitlichen Verschiebungen von Maßnahmebeginn oder -ende weiterhin erforderlich sein. Die oben beschriebene Problemgestaltung lässt sich also nicht vollständig ausschließen, wenn man weiterhin an der jahresscheibenweisen Bewilligung festhält. Im Übrigen ist das unter **Nr. 4.5.4 m)** beschriebene Auszahlungsverfahren für Förderprogramme insbesondere im EU-Bereich, wo übergeordnetes Recht ein Erstattungsverfahren vorschreibt, nicht anwendbar. 260

Die Kommission hält es für erforderlich, Maßnahmen zu ergreifen, um den Aufwand im Zusammenhang mit der Übertragung von Mitteln von einer Jahresscheibe auf eine andere bei Zuwendungsempfängern und Bewilligungsstellen zu reduzieren. Nach Prüfung der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit sollte daher in ausgewählten Bereichen bei mehrjährigen investiven Maßnahmen, insbesondere bei EU-Förderprogrammen und bei geeigneten mehrjährigen Landesförderprogrammen, im Bewilligungsbescheid grundsätzlich nur ein Gesamtbetrag ohne Aufteilung in Jahresscheiben bewilligt werden. Dieser Betrag kann dann bis zum Endabrechnungstermin (Ende des Bewilligungszeitraums) durch den Zuwendungsempfänger flexibel als Vorauszahlung oder auch als Abrechnung von Teilbeträgen im Erstattungsverfahren abgerufen werden. Die Auszahlung der Mittel vor dem Endabrechnungstermin sollte unter dem Vorbehalt zur Verfügung stehender Haushaltsmittel stehen, um den Fall vorzubeugen, dass in einem Jahr mehr Mittel abgerufen werden, als bereitstehen. 261

- 262 Die interne Mittelbindung bei der bewilligenden Stelle muss zur Sicherstellung der Mittelverfügbarkeit (Grenze verfügbarer Haushaltsmittel darf jahresbezogen nicht überschritten werden) und zur Gewährleistung einer weitgehend zuverlässigen Mittelabflussprognose weiterhin auf Jahresscheiben erfolgen. Die Mittelaussteuerung zwischen den Einzelprojekten erfolgt verwaltungsintern zunächst auf Haushaltstitel- und Programmebene. Nicht abgerufene, gebundene Kassenmittel werden über das Ausgaberehverfahren in das Folgejahr übernommen und stehen damit für die im Vorjahr nicht abgerufenen Auszahlungen zur Verfügung.
- 263 Grundsätzlich sollte die Bewilligung von mehrjährigen Projekten mit einem geringen Anteil an Kassenmitteln und einem größeren Anteil an VEs für Folgejahre erfolgen. Die haushaltsseitige Veranschlagung von mehrjährigen Förderprogrammen sollte folglich weg von Kassenmittelanätzen auf Ansätze für VEs umgesteuert werden. Nach erfolgter Erprobung sollte entschieden werden, ob dieses Verfahren über alle Förderbereiche ausgerollt werden kann.

j) Förderhaushalte stärker über Verpflichtungsermächtigungen (VE) steuern

- 264 Um die Förderpolitik verlässlich und mittelfristig zu planen und umzusetzen, sollten die Förderprogramme im Staatshaushaltsplan mehr als bisher über die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen (VE) gesteuert werden. Dazu müsste geregelt werden, dass Neubewilligungen grundsätzlich über VE erfolgen können und Barmittelansätze im Staatshaushaltsplan nur der Abfinanzierung eingegangener VE dienen. Aktuelle Probleme wie derzeit im Straßenbau könnten insbesondere dadurch vermieden werden, dass Neubewilligungen auf VE-Basis im Laufe des Haushaltsjahres 1 dazu führen, dass Kommunen zu Beginn von Haushaltsjahr 2 (im Winter) die entsprechenden Maßnahmen ausschreiben und im Frühjahr von Haushaltsjahr 2 mit den Maßnahmen beginnen können.

4.3. Reduzierung des „Förderdickichts“ und Richtlinienaufstellungsverfahren

Zuwendungsprogramme sollten im kommunalen Bereich nur zum Einsatz kommen, wenn eine Mittelbereitstellung auf andere Art und Weise nicht möglich oder aufgrund der Steuerungsinteressen des Freistaates nicht sinnvoll ist. Kleinstförderprogramme, bei denen kein Interesse des Freistaates erkennbar ist, sollten auf kommunale Gebietskörperschaften verlagert werden. Grundsätzlich sind die sächsischen Förderprogramme neu zu systematisieren, zu entflechten und zu reduzieren, um Transparenz in die Programmlandschaft zu bringen. Die Kommission unterbreitet einen Vorschlag zur Restrukturierung und Konsolidierung der Programmlandschaft. Im Zuge dessen sollte auch eine Harmonisierung der Höchstfördersätze erfolgen. Zur Verbesserung der Planungssicherheit für Zuwendungsempfänger sollten Förderrichtlinien grundsätzlich auf 5 Jahre ausgerichtet werden. Es wird empfohlen, die Erforderlichkeit des Kabinettsverfahrens für die Förderrichtlinienaufstellung und -änderung zu überprüfen.

265

4.3.1. Reduzierung und Entflechtung von Förderrichtlinien

Wie unter Nr. 3.4 dargestellt existieren ca. 139 vom Freistaat erlassene Förderrichtlinien mit teilweise diffusen Zielsystemen. Darüber hinaus gibt es noch Förderprogramme des Bundes und der EU, die nicht über die sächsische Staatsverwaltung abgewickelt werden, über die aber auch sächsische Antragsteller unmittelbar gefördert werden können. Dadurch dass es zwischen den verschiedenen Fördermittelgebern in aller Regel keine Abstimmung gibt, kommt es zu Überlappungen und Parallelstrukturen. Aber auch die sächsischen Förderrichtlinien sind nicht immer klar voneinander abgrenzt und überlappen sich teilweise inhaltlich. Diese Umstände und das oft als kompliziert wahrgenommene Antrags- und Bewilligungsverfahren sind die Gründe, dass man häufig von einem unüberschaubaren „Förderdickicht“ spricht. Ein denkbarer Ansatz, um dieses Dickicht etwas zu lichten, wäre es, die Zahl der Förderrichtlinien deutlich zu reduzieren und die Inhalte besser voneinander abzugrenzen. In diesem Zuge sollten die Höchstfördersätze neu abgestimmt und harmonisiert werden.

266

Einsatz von Förderrichtlinien zur Mittelbereitstellung für Kommunen teilweise ungeeignet

Die Mittelausstattung der Kommunen zur Gewährleistung ihrer Aufgabenerfüllung muss einer klar erkennbaren Systematik folgen und das Subsidiaritätsprinzip beachten. Es ist zu beobachten, dass teilweise ein unnötig kompliziertes Verfahren, wie z. B. Zuwendungsverfahren nach den §§ 23, 44 SÄHO gewählt wird, obwohl die Mittelbereitstellung auch auf einfacherem Wege möglich wäre. Dies führt zu zusätzlichem Aufwand auf Seiten des Freistaates und der Kommunen. Folgende Rangfolge der Mittelvereinnahmung/-ausstattung sollte unter Berücksichtigung des § 73 Abs. 2 und 3 Sächsische Gemeindeordnung stets zur Anwendung kommen:

267

1. Eigene Einnahmen (Steuern, Entgelte)
2. Schlüsselzuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen im Sächsischen FAG
3. Aufgabenbezogene Pauschalzuweisungen im Sächsischen FAG
4. Zweckzuwendungen aus dem Sächsischen FAG
5. Aufgabenbezogene Pauschalzuweisungen aus dem Landeshaushalt
6. Zweckzuwendungen aus dem Landeshaushalt (über Förderrichtlinien)

- 268 **Förderrichtlinien sollten im kommunalen Bereich nur zum Einsatz kommen, wenn eine Mittelbereitstellung auf andere Art und Weise nicht möglich oder aufgrund der Steuerungsinteressen des Freistaates nicht sinnvoll ist.** Unter Nr. 4.4 unterbreitet die Kommission Vorschläge zur Überführung bestehender Zuwendungen in Zuweisungen.

Kleinstförderprogramme in kommunale Obhut entlassen

- 269 Insbesondere bei Förderprogrammen, die im Hinblick auf die auszureichenden Zuwendungsbeträge kleinstteilig und niederschwellig sind, und wo auch bei wohlwollender Betrachtung kein Interesse des Freistaates erkennbar ist, sollte keine Landesförderrichtlinie zum Einsatz kommen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip können dann kommunale Gebietskörperschaften entscheiden, ob in solchen Fällen eine Förderung aus ihren Haushaltsmitteln vorstellbar ist. Die bei dieser kleinen und niederschweligen Förderung zur Auszahlung kommenden Beträge dürften auch kommunale Haushalte nicht nennenswert belasten.

Förderrichtlinien systematisieren, entflechten und zusammenlegen

- 270 Im Sächsischen Förderprofil unterscheidet man zwischen Förderbereichen und Unterförderbereichen. Jede Förderrichtlinie ist in der Regel einem Unterförderbereich zugeordnet und wird in der FÖMISAX auf eine oder mehrere FÖMISAX-Richtlinien aufgeteilt. In selten Fällen gibt es aber auch Förderrichtlinien, die mehreren Unterförderbereichen, eine sogar mehreren Förderbereichen zugeordnet sind. Jede FÖMISAX-Richtlinie enthält einen oder mehrere Fördergegenstände.

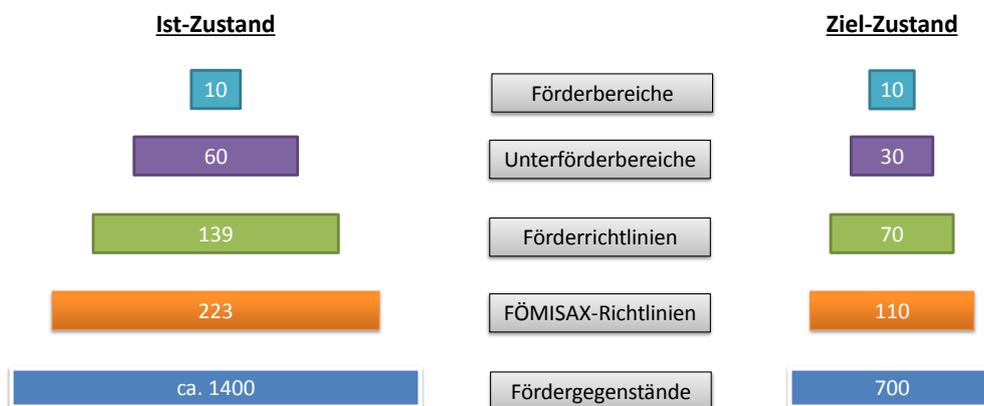


Abbildung 10: Hierarchische Einordnung der Förderrichtlinien in der FÖMISAX⁵⁹

- 271 Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die bloße Anzahl an Förderrichtlinien allein kein Kriterium dafür ist, ob eine Förderlandschaft übersichtlich oder weniger übersichtlich ist. Es kommt vielmehr darauf an, welche Redundanzen die Richtlinien untereinander inhaltlich, hinsichtlich ihrer

⁵⁹ Die Anzahl der Förder- und Unterförderbereiche wurde auf Grundlage des Sächsischen Förderprofils 2017/2018 ermittelt. Die Ebene der „Förderrichtlinien“ ist in der FÖMISAX zwar hinterlegt (Bei jeder FÖMISAX-Richtlinie, sofern es sich nicht um eine Einzelfallförderung handelt, ist vermerkt, welche „echte“ Förderrichtlinie zu Grunde liegt.), aber es ist aus der FÖMISAX nur unter großem Aufwand ermittelbar, wie viele „echte“ Förderrichtlinien insgesamt zu Grunde liegen. Die Ermittlung der Anzahl der Fördergegenstände basiert auf den 223 zum 30. Juni 2018 offenen FÖMISAX-Richtlinien und der Anzahl der dort angebotenen Fördergegenstände. Im Übrigen sind in der FÖMISAX deutlich mehr Fördergegenstände hinterlegt.

Ziele und ihrer Zuwendungsempfängergruppen aufweisen. Es liegt insbesondere im Auge des Betrachters, ob die Programmlandschaft als größeres oder geringeres Förderdickicht wahrgenommen wird. So wird z. B. eine junge Familie, die ein leerstehendes Gebäude zu selbstgenutzten Wohnraum umbauen möchte und dafür eine Fördermöglichkeit sucht, eine spezielle Wohnraumförderrichtlinie für junge Familien wesentlich schneller auffinden und schneller verstehen, als eine Städtebauförderrichtlinie oder eine Richtlinie für Ländliche Entwicklung. Ein Sportverein wünscht sich ggf. eine Sportvereinsförderrichtlinie (klein aber fein), wo alle möglichen Fördermöglichkeiten speziell für Fußballvereine enthalten sind. Beide Beispiele würden also eher für eine relativ kleinteilige Richtlinienlandschaft sprechen.

Die Kommission hatte anfänglich die Überlegung, alle Richtlinien eines Förderbereiches, die die gleiche Finanzierungsquelle (Land/Bund oder EU) haben, zusammenzulegen und jede der daraus entstehenden Gesamtförderrichtlinien zur Federführung in ein bestimmtes Ressort zu geben. Die weitere Untersuchung hat aber gezeigt, dass die Unterförderbereiche innerhalb der meisten Förderbereiche zu inhomogen sind. Eine rein formale Addition von Förderrichtlinien im Sinne einer „Potpourri-Förderrichtlinie“ würde daher eher zu einer Verkomplizierung als zu einer Vereinfachung führen und wäre somit nicht zielführend wäre. Es wurde auch festgestellt, dass die Bildung von Unterförderbereichen im Wesentlichen nach dem Ressortprinzip erfolgte und dabei tatsächliche inhaltliche Verbindungen verschiedener Förderrichtlinien oft außer Betracht blieben. Die Kommission hält daher eine Überprüfung der Struktur der Förder- und Unterförderbereiche und weitere Vorarbeiten für erforderlich, bevor tatsächlich eine Reduzierung der Förderrichtlinienanzahl erfolgen kann.

272

Aus Sicht der Kommission bestehen zwei Möglichkeiten, sich dem Ziel der Reduzierung von Förderrichtlinien anzunähern, die parallel angegangen werden sollten. Basierend auf einer übergreifenden Förderstrategie der Staatsregierung sollten alle Förderrichtlinien auf den Prüfstand gestellt werden, ob sie sich diesen übergeordneten Zielen unterordnen. Soweit dies nicht der Fall ist, sollte über einen Verzicht auf ein Förderprogramm nachgedacht werden.

273

Die zweite Möglichkeit, eine Entflechtung und Reduzierung von Förderrichtlinien zu erreichen, ist eine Analyse der Überschneidungen auf Ebene der (vorher konsolidierten) Fördergegenstände oder sogar noch weiter heruntergebrochen auf Ebene der förderfähigen Maßnahmearten. Hierzu sollten zunächst in einem ersten Schritt, z. B. im Rahmen einer neu einzurichtenden interministeriellen Arbeitsgruppe unter Federführung des SMF und ggf. mit externer Unterstützung, die Überschneidungen der Förderrichtlinien unter verschiedenen Aspekten⁶⁰ analysiert und bildlich dargestellt werden. Diese Darstellungen sollten dann die Grundlage für eine Bereinigung, Neustrukturierung und Konsolidierung der Förder- und Unterförderbereiche bilden.

274

Parallel dazu wäre der Aufbau einer Datenbank⁶¹ als Förderfinder (**siehe Nr. 4.6**) voranzutreiben, wo ggf. sogar unterhalb der Fördergegenstände alle möglichen und denkbaren förderfähigen Maßnahmearten aufgenommen werden. Diese Datenbank erfüllt zwei Funktionen. Einerseits ermöglicht sie es der Verwaltung, Höchstfördersätze zu harmonisieren, Doppelförderungsmöglichkeiten zu erkennen, ggf. zu beseitigen und Förderrichtlinien zu entflechten.

275

⁶⁰ z. B. Zuwendungsempfängergruppen, räumlicher Geltungsbereich, Förderoberziele, Förderinhalte

⁶¹ Die vorhandene FÖMISAX-Fördermitteldatenbank Sachsen erfüllt die Anforderungen derzeit nicht.

Andererseits kann über die Datenbank auf Antragstellerseite eine gezielte Suche nach Förderangeboten erfolgen.

- 276 Es bedarf am Ende einer politischen Vorgabe der Staatsregierung – Top-down –, die Zahl der Unterförderbereiche, Förderrichtlinien und Fördergegenstände zum gegenwärtigen Status Quo ungefähr zu halbieren und damit Ordnung, Struktur, Priorisierung und Transparenz im Förderbereich zu erhöhen. Machbar und sinnvoll wäre dies, der administrative Aufwand und die kurzfristigen politischen Kosten werden aber nicht unerheblich sein.

Harmonisierung der Höchstfördersätze

- 277 Im Zuge der Neustrukturierung der Förderbereiche sollten – zumindest für den öffentlichen Bereich – für jeden Unterförderbereich je Zuwendungsempfängergruppe einheitliche Höchstfördersätze festgelegt werden. Um eine gleichmäßige Inanspruchnahme der Programme zu bewirken, sollten die Fördersätze bei EU-finanzierten Programmen als Surrogat für die komplizierten, aufwendigen Verfahren moderat (z. B. um 5 %) den einheitlichen Höchstfördersatz überschreiten dürfen. Darüber hinaus sollten höhere Fördersätze nur ausnahmsweise zulässig sein, soweit es ein Förderkonzept gibt, aus dem hervorgeht, dass der erhöhte Fördersatz erforderlich und sinnvoll ist, um z. B. überhaupt einen Anreiz zu schaffen.

Beschränkte Geltungsdauer von Förderrichtlinien

- 278 Um einerseits Planungssicherheit für Zuwendungsempfänger zu schaffen, andererseits Förderprogramme aber hinsichtlich ihrer Wirkung und Zielerreichung regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen, sollten Förderrichtlinien grundsätzlich auf 5 Jahre ausgerichtet werden. Anschließend ist eine Evaluierung vorzunehmen und über die Fortsetzung/Beendigung/Neujustierung zu entscheiden. Dies sollte mit einer Straffung der Zahl der Förderrichtlinien verbunden werden.
- 279 Im Bereich der EU-Förderung sollten Förderrichtlinien in der Regel über den gesamten Programmplanungszeitraum gelten.

4.3.2. Beschleunigung der Richtlinienaufstellung (Verzicht auf Kabinettsverfahren)

Der Staatsregierung sind zur Beratung und Beschlussfassung neben allen Angelegenheiten, in denen die Verfassung oder ein Gesetz dies vorschreibt, grundsätzliche oder weittragende Fragen von allgemeiner politischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung zu unterbreiten. Seit Mitte der 90-iger Jahre beschließt die Staatsregierung insbesondere auch über Entwürfe von Förderrichtlinien der Staatsministerien, sofern es sich bei Letzteren nicht um redaktionelle oder geringfügige materielle Änderungen handelt und über die Änderungen zuvor mit der Staatskanzlei und dem SMF Einvernehmen erzielt worden ist.⁶² Ziel ist hier u. a. eine Steuerung und Koordinierung im Förderbereich und die Sicherstellung einer ressortübergreifenden Beteiligung. 280

Der Kommission wurde in vielen Gesprächen dargelegt, dass das stark reglementierte Kabinettsverfahren zeitintensiv und aufwendig ist und die dadurch bisher tatsächlich erzielten Effekte bei den Förderrichtlinien als vernachlässigbar wahrgenommen werden. Oft würde das gegenwärtige Verfahren den Erlass einer neuen oder die Änderung einer bestehenden Förderrichtlinie unnötig verzögern und dadurch auch für Unmut bei den Zuwendungsempfängern sorgen. 281

Zu berücksichtigen ist auch, dass für das Kabinett der Entscheidungsspielraum teilweise begrenzt ist. Sind beispielweise Förderrichtlinien aufgrund von EU-rechtlichen Vorgaben anzupassen, dann wird das Kabinettsverfahren zu einer Formalie. 282

Erst im Nachgang der Beschlussfassung der Staatsregierung über die Freigabe der Förderrichtlinie kann diese im Sächsischen Amtsblatt veröffentlicht werden. Für die Inkraftsetzung einer Förderrichtlinie bedeutet das Verfahren einen Zeitverzug von ca. 4 bis 6 Wochen. 283

Die Kommission empfiehlt, dass für die Erstellung und Inkraftsetzung von Förderrichtlinien statt des aufwendigen Kabinettsverfahrens künftig nur die Herstellung des Einvernehmens mit der SK und dem SMF und – soweit erforderlich – die Herstellung des Benehmens mit weiteren fachlich betroffenen Ressorts auf Arbeitsebene erforderlich ist.⁶³ Dabei tragen SK und SMF⁶⁴ insbesondere dafür Sorge, dass das Förderprogramm den übergeordneten Zielen der Staatsregierung Rechnung trägt, dass Konkurrenzen zwischen Förderrichtlinien weitestgehend vermieden werden⁶⁵ und dass das einheitliche Förderverfahren⁶⁶ umgesetzt ist. 284

⁶² Geschäftsordnung der Sächsischen Staatsregierung vom 27. November 2014, § 8 Abs. 1 Nr. 3

⁶³ Die bisher schon erforderliche Beteiligung des SRH bleibt davon unbenommen.

⁶⁴ Siehe dazu Nr. 4.8.1

⁶⁵ Siehe dazu Nr. 4.3.1

⁶⁶ Siehe dazu Nr. 4.5

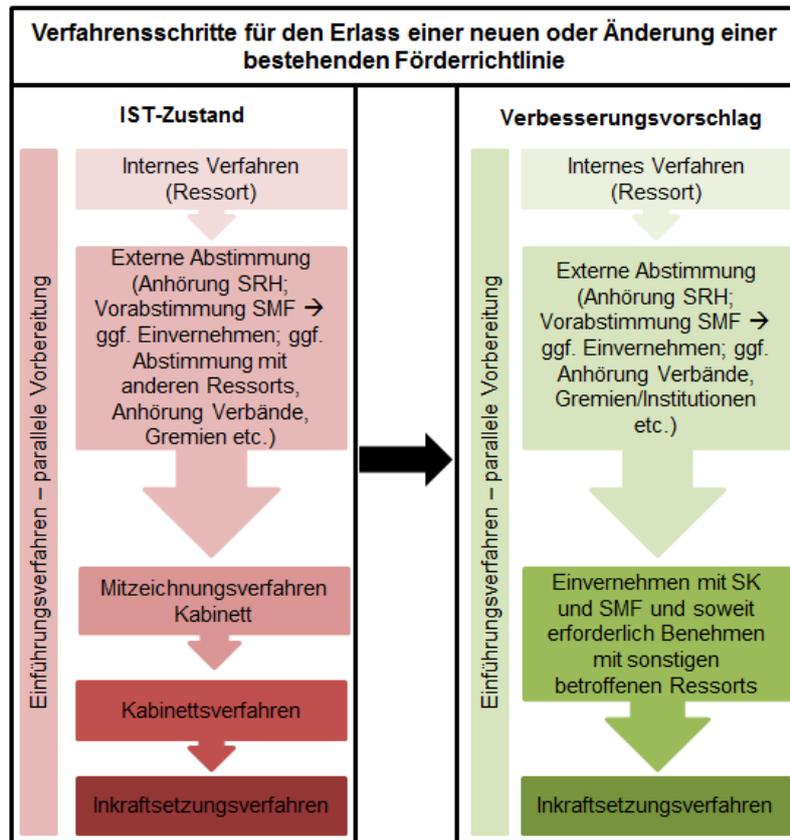


Abbildung 11: Verfahren zur Inkraftsetzung von Förderrichtlinien (IST-Zustand und Verbesserungsvorschlag)

4.4. Weitere Überführung von Zuwendungen in Zuweisungen

Mittel an die Kommunen können in einem einfachen Zuweisungsverfahren im Rahmen des FAG ausgereicht werden. Auf das aufwendigere Zuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO kann in diesen Fällen verzichtet werden. Die Kommission schlägt Entscheidungskriterien vor, anhand derer die Eignung einer Förderrichtlinie zur Überführung in den kommunalen Finanzausgleich geprüft werden kann. Außerdem werden konkrete Empfehlungen für in Betracht kommende Förderprogramme ausgesprochen. 285

4.4.1. Problemstellung und Aufriss

Die Finanzverfassung ist so ausgelegt, dass die eigenen Einnahmen der Kommunen aus Steuern, Gebühren und Leistungsentgelten um Zuweisungen und Zuwendungen der Länder ergänzt werden, um das gesamte Spektrum aus Pflichtaufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben zu finanzieren. Hierzu stehen verschiedene Finanzierungswege zur Verfügung (siehe **Abbildung 12**). Diese unterscheiden sich v. a. durch einen unterschiedlichen Grad der Zweckbindung und hinsichtlich der Verteilungsschlüssel. Die Grundfinanzierung der Kommunen wird v. a. durch Steuern und Schlüsselzuweisungen unterstützt. Zweckgebundene Zuweisungen spiegeln demgegenüber die Steuerungsinteressen des Landes wider. Die aufgabenbezogene Pauschalierung stellt eine Zwischenkategorie dar, die bereits im Kommissionsbericht 1995 thematisiert wurde, jedoch derzeit eine Ausnahme darstellt.⁶⁷ Sie ist durch ein pauschaliertes Verteilungsverfahren geprägt. Dieses ist gegenüber dem Standardverfahren nach den §§ 23, 44 SÄHO vereinfacht, jedoch ist es auch weniger stark regelgebunden als Zuweisungen aus dem KFA. Ein aktuelles Beispiel für dieses Verfahren findet sich im Sozialrecht (SächsKomEigVStärkG i. V. m. SächsKomPauschVO), wo verstärkt auf Kopfpauschalen gesetzt wird. 286

Die Mittelbereitstellung des Freistaats an die Kommunen könnte wesentlich vereinfacht werden, wenn einzelne Förderrichtlinien in das FAG überführt werden, um das relativ komplizierte Zuwendungsverfahren nach den §§ 23, 44 SÄHO durch verwaltungsseitig einfacher zu vollziehende FAG-Verfahren abzulösen. Im Folgendem wird dargestellt, ob und, wenn ja, in welchem möglichen Umfang Teile der Fachförderung, in die FAG-Masse überführt werden können. Dabei wird ein Kriterienset definiert, das bei dieser Entscheidung Unterstützung bietet. Sodann werden einzelne Förderrichtlinien hiernach bewertet. 287

⁶⁷ Kommission beim Staatsministerium der Finanzen zur Prüfung einer Pauschalierung von Zweckzuweisungen für die kommunale Ebene (Hg.) (1995): Bericht der Kommission, Dresden.

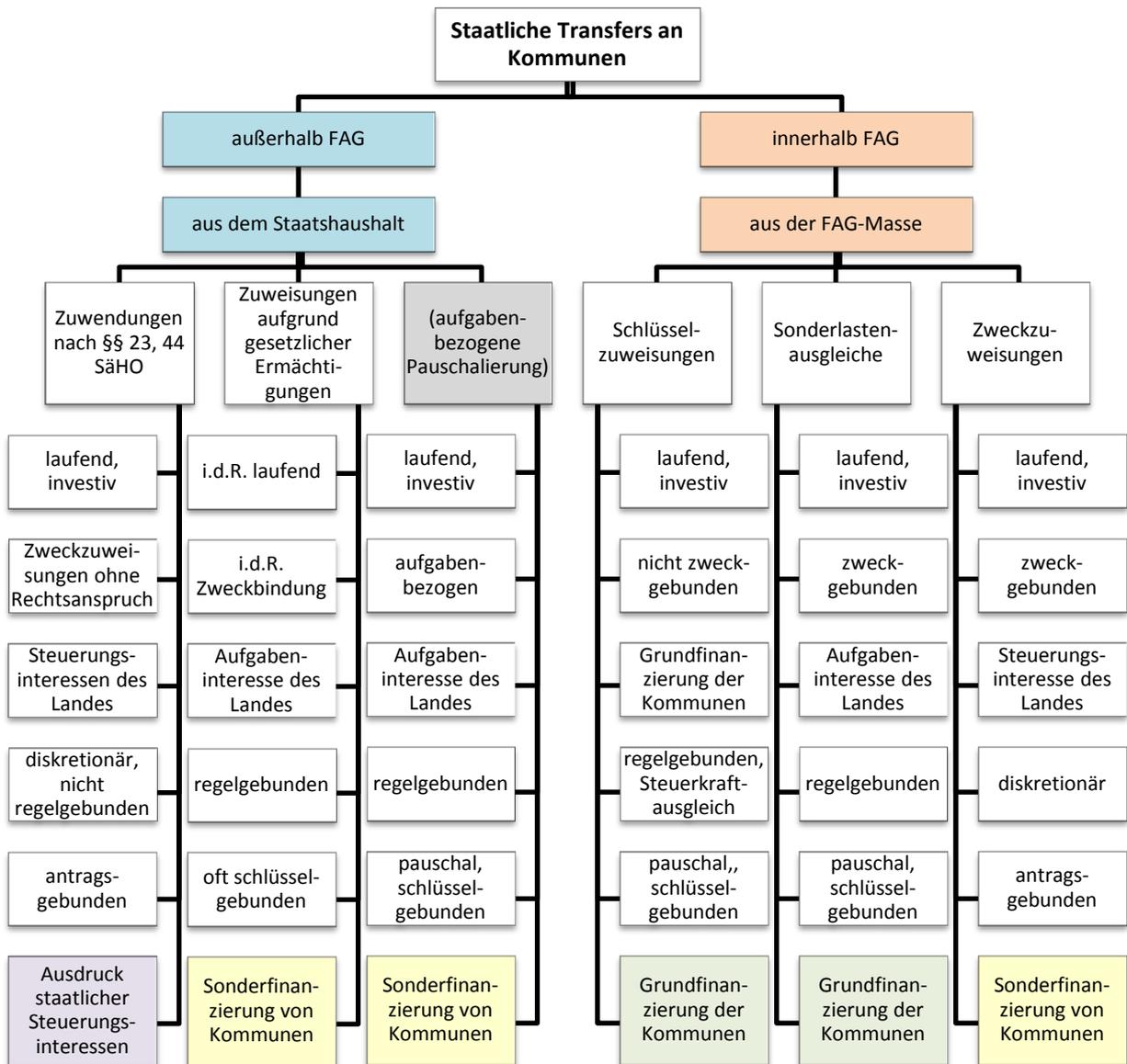


Abbildung 12: Staatliche Zuweisungen und Zuwendungen an Kommunen im Freistaat Sachsen

4.4.2. Verteilungswege bei einer Überführung in den Kommunalen Finanzausgleich

Sollen Finanzmittelströme in den KFA überführt werden, sind genauere Festlegungen darüber zu treffen, wie die Mittel an die Kommunen fließen sollen. Einnahmen müssen dorthin gelenkt werden, wo sie aufgrund der zugeordneten Aufgaben benötigt werden.⁶⁸ Dafür ist ein Grundverständnis über die Wirkungsmechanismen des kommunalen Finanzausgleiches erforderlich: 288

Aus der Finanzausgleichsmasse werden zunächst solche Zuweisungen vorweg entnommen, die den Kommunen finanzkraftunabhängig und überwiegend zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden sollen (Sonderlastenausgleiche, Zweckzuweisungen). 289

Nach Abzug der Vorwegentnahmen verbleiben die Finanzmittel, die für den Finanzkraftausgleich im Rahmen des **Schlüsselzuweisungssystems** zur Verfügung stehen. Hier werden kommunaler Finanzbedarf und kommunale Finanzkraft miteinander verglichen. Übersteigt der normierte Finanzbedarf einer Kommune ihre normierte Finanzkraft, wird die sich ergebende Lücke anteilig (in Sachsen 75 %) über Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Drei Charakteristika von Schlüsselzuweisungen sind für die nachfolgende Bewertung von zentraler Bedeutung: 290

1. Schlüsselzuweisungen bewirken einen **Steuerkraftausgleich** und entfalten damit eine subsidiäre Wirkung (Stärkung steuerschwächerer Einheiten).
2. Für die Verteilung von Schlüsselzuweisungen werden kommunale Finanzbedarfe in einem relativen Maßstab gegenübergestellt und stark **pauschaliert** (in Sachsen: "veredelte" Einwohner- und Schülerzahlen). Bedarfe werden nicht auf dem Antragsweg geprüft.
3. Schlüsselzuweisungen sind **umlagepflichtig** im Rahmen der Kreisumlage. Werden Förderprogramme in die Schlüsselmasse überführt, so steigen c. p. die Umlagegrundlagen und damit – bei unveränderten Kreisumlagesätzen – die Einnahmen der Landkreise aus der Kreisumlage.

Im Schlüsselzuweisungssystem können Sonderbedarfe, welche nicht durch die Einwohnerzahl repräsentiert werden, durch Nebenansätze adressiert werden. Dabei sollte es nicht das Ziel sein, jeden nur denkbaren kommunalen Sonderbedarf auszugleichen, sondern vielmehr ein System mit wenigen transparenten Ausgleichselementen zu schaffen, in dem die Verantwortlichkeiten zwischen den staatlichen Ebenen klar festgelegt sind.⁶⁹ 291

⁶⁸ Katz, Alfred (1985): Der kommunale Finanzausgleich, in: Püttner, Günter (1985): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6 Kommunale Finanzen, S. 309.

⁶⁹ Scherf, Wolfgang (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen – Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 66 – 2003, Justus-Liebig-Universität Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 2003, S. 6.

4.4.3. Entscheidungskriterien für die Überführung von Fördermitteln in den kommunalen Finanzausgleich

- 292 Nachfolgend wird anhand sachlicher Kriterien untersucht, welche Förderungen in die FAG-Masse und damit in die Zuweisungssystematik des KFA überführt werden könnten. Die einzelnen Kriterien werden nach allokativen bzw. fiskalischen Gesichtspunkten in zwei Gruppen eingeordnet. Während erstere für die hier vorgenommene Betrachtung weitgehend problemlos bewertet werden können, verlangen die Kriterien zu fiskalischen Effekten weiterführende empirischere Untersuchungen.
- 293 Im Ergebnis steht ein umfassender, wenn auch nicht vollständiger Katalog der aus Landes- und Kommunalperspektive relevanten Parameter für die Zuweisung von Finanzmitteln. Einzelne Kriterien schließen eine Überführung in das FAG aus (in der Tabelle mit einem Sternchen markiert). Die meisten Kriterien sind jedoch keine eindeutigen (binären) Ja/Nein-Entscheidungen, sondern vielmehr Abwägungsentscheidungen mit einer Tendenz in die eine oder andere Richtung. Angesichts der Vielzahl von beachteten Parametern ist auch die abschließende Entscheidung über die Form der Zuweisung in den meisten Fällen eine Abwägungsentscheidung.

Tabelle 10: Kriterien zur Organisation des Finanzmittelflusses innerhalb oder außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen

Kriterium	außerhalb FAG	Lasten- ausgleich (Finanzkraft- unabhängig)	Schlüssel- zuweisungen (Finanzkraft- abhängig)
Kriteriengruppe allokativen Aspekte			
Starke Aufgaben- und Zweckbezogenheit	x	(x)	
Striktes Konnexitätsprinzip*	x	(x)	
Zeitlich begrenzte Aufgabe*	x		
Prozessvorgaben externer Mittelgeber (EU, Bund)*	x		
Quotale Förderung (fester Eigenfinanzierungsanteil)	x		
Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt / Existenz von Spill-over-Effekten		x	x
Vielzahl von Kommunen betroffen		x	x
Bestimmbarkeit der Bedarfe		x	(x)
normalverteilte Streuung der Ausgaben bezogen auf die Einwohnerzahl			x
Steuerkraftausgleich erwünscht			x
Kriteriengruppe fiskalische Effekte			
Aufgabe mit stetiger Ausgabendynamik		x	x
Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen des SächsFAG		x	x
Charakteristika Transaktionskosten			
Rechtsaufsichtliche Begleitung	x	(x)	(x)
Fachaufsichtliche Begleitung	x		
Transaktionskosten Bewilligung	x	(x) ⁷⁰	
Transaktionskosten Abrechnung	x	(x)	(x) ⁷¹
Transaktionskosten Budgetierung	x		

* Ausschlusskriterium, das eine Überführung ins FAG mit hoher Wahrscheinlichkeit undurchführbar macht.

Aufgabenfinanzierung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Zuweisungen außerhalb des KFA sind grundsätzlich **stark aufgaben- und zweckbezogen**. Bei Zuwendungen nach den §§ 23, 44 SÄHO ist ein klares Steuerungsinteresse der Landespolitik immanent. Dieses drückt sich im Antrags- und Abrechnungsverfahren operativ aus. 294

Aufgaben, die durch die **strengen Konnexitätsregelungen** der Sächsischen Verfassung angesprochen sind (Auftragsangelegenheiten, neu auf die Kommunen übertragene Aufgaben), eignen sich aufgrund des Erstattungscharakters der Zuweisungen für die Finanzierung außerhalb des FAG. 295

Wenn absehbar ist, dass der Fördergrund nur temporär vorliegt und somit auch die Förderung selbst **zeitlich befristet** ist, empfiehlt sich eine aufgabenbezogene Zuweisung außerhalb des KFA.⁷² 296

⁷⁰ Investive Zweckzuweisungen

⁷¹ Investive Schlüsselzuweisungen

⁷² Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive – Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, August 2013, S. 15.

- 297 Über diese Punkte hinaus ist eine Implementierung in den Finanzausgleich ausgeschlossen, wenn den Förderprogrammen **detaillierte Prozessvorgaben** zugrunde liegen. Dies ist insbesondere bei Programmen externer Mittelgeber, beispielsweise des Bundes oder der EU, der Fall.
- 298 Feste Kofinanzierungsquoten erfordern ein Antrags- und Abrechnungsverfahren, welches Art und Umfang der förderfähigen Ausgaben definiert. Eine solche Mittelzuweisung ist hilfreich bei hohen Klumpenrisiken, die die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten der einzelnen Kommune übersteigen (v. a. für größere Investitionen). Mit definierten Eigenanteilen der Kommunen können Großprojekte leichter finanziert werden, ohne dass Anreize zum wirtschaftlichen Mitteleinsatz entfallen.
- 299 Im Hinblick auf die Kriteriengruppe fiskalischer Effekte sollten v. a. Aufgaben mit **erratischer Ausgabendynamik** außerhalb des Finanzausgleichs finanziert werden. Solche Aufgaben sind dadurch gekennzeichnet, dass in kürzeren Zeitabfolgen nicht planbare starke Anstiege und Senkungen des Zuweisungsvolumens erforderlich sind, etwa für die Bewältigung von Naturkatastrophen.
- 300 Förderprogramme, die Aufgaben adressieren, welche durch eine sehr **ungleichmäßige Streuung** der Ausgaben gekennzeichnet sind, sollten vorrangig außerhalb des KFA verbleiben. Streuen die Ausgaben sehr stark abweichend von der Einwohnerzahl, ist von einer sehr heterogenen Kostenstruktur in den Kommunen auszugehen, die durch einen pauschalierten Verteilungsmodus u. U. nicht sachgerecht adressiert werden kann. Ein pauschaler Ansatz ist dann nur für einen kleinen Anteil der Kommunen repräsentativ, während ausgeprägte Unter- und Überdeckungen der Ausgabenbedarfe wahrscheinlicher werden.

Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Grundsätzliche Einordnung

- 301 Für eine mögliche Überführung von Fachförderprogrammen ins SächsFAG sollten zunächst drei Kriterien erfüllt sein.
1. Die betrachtete Aufgabe ist **nicht** ausreichend nach dem **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz** lösbar. Es liegt also der Fall vor, dass der Kreis der Nutzer einer öffentlichen Leistung nicht dem Kreis derjenigen entspricht, die für die Finanzierung dieser Leistung aufkommen. Im entgegengesetzten Fall wäre eine kostendeckende Gebührenfinanzierung möglich.
 2. Die Bedarfe, die den Zuweisungen zugrunde liegen, müssen von einer **Vielzahl von Kommunen** zu tragen sein, insbesondere wenn sie im Schlüsselzuweisungssystem abgegolten werden. Bedarfe, die nur wenige Kommunen betreffen oder bei denen es sich gar um Einzelfälle handelt, sollten dagegen grundsätzlich außerhalb des Finanzausgleichssystems abgegolten werden. Einen Mittelweg stellen Zweckzuweisungen im KFA dar. Diese sollten sparsam eingesetzt werden, können jedoch für spezifische Bedarfe, die nur einen eingeschränkten Empfängerkreis von Kommunen betreffen, eingesetzt werden.

3. Die zu fördernde Aufgabe sollte von den Kommunen **dauerhaft** zu tragen sein.⁷³ Aufgaben, die nur für einen begrenzten Zeitraum anfallen, würden zu Lasten der Planungssicherheit der Kommunen gehen, da die Einnahmen aus dem KFA mit regelmäßigen Schwankungen einhergingen.

In zwei weiteren Schritten ist zu prüfen, ob

302

- die Mittel aus der Finanzausgleichsmasse vorweg abgezogen oder im Schlüsselzuweisungssystem implementiert werden sollen und
- die Aufgabe durch einen sachlichen Bedarfsfaktor abgebildet oder in einer allgemein pauschalierten Form ausgereicht werden kann.

Finanzkraftunabhängige Lastenausgleiche

Im Gegensatz zu Schlüsselzuweisungen eignen sich Lastenausgleiche für eine zielgerichtete und finanzkraftunabhängige Unterstützung bestimmter kommunaler Aufgabenbereiche. Folgende Voraussetzungen sollten hierzu erfüllt sein:

303

1. Das **Volumen** der zu finanzierenden Aufgabe muss für die Kommune von erheblicher Bedeutung sein.⁷⁴
2. Der entsprechende Sonderbedarf muss objektiv definiert und begründet werden können, da die Aufnahme einer neuen Aufgabe in den Finanzausgleich mit finanziellen Umverteilungen zwischen den Kommunen verbunden ist. Diese ergeben sich bei Lastenausgleichen deshalb, da die Schlüsselmasse infolge eines zusätzlichen Vorwegabzugs reduziert wird.⁷⁵ Die beobachteten Bedarfsunterschiede müssen auf **externe Bedarfsfaktoren** zurückzuführen sein.⁷⁶ Mit anderen Worten darf der jeweilige Bedarf nicht durch die kommunalen Entscheidungsträger aktiv beeinflusst bzw. verantwortet werden können. Dies stellt als Gegenstück zu den (weitgehend) wegfallenden Antrags-, Prüf- und Nachweisverfahren die Effizienz der Mittelverwendung sicher. Unwirtschaftliches Ausgabeverhalten einer Kommune darf nicht durch den kommunalen Finanzausgleich und damit durch die Solidarität der anderen Kommunen gegenfinanziert werden.

⁷³ Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive – Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, August 2013.

⁷⁴ Scherf, Wolfgang (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen – Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 66 – 2003, Justus-Liebig-Universität Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 2003, S. 22; Deubel, Ingolf (2011): Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? – Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012, Bad-Kreuznach 2011, S. 41.

⁷⁵ Vgl. ebenda.

⁷⁶ Kops, Manfred (1989): Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, in: Minister für Wissenschaft und Forschung (Hrsg.): Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3233, Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Westdeutscher Verlag, S. 111 – 112; Junkernheinrich, Martin (1992b): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Analytica Verlagsgesellschaft, Berlin 1992b, S.31 – 33.

Finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen

- 304 Innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems ausgeglichene Bedarfe, sollen bewusst die Finanzkraft der entsprechenden Kommunen berücksichtigen, um einen **Steuerkraftausgleich** zu realisieren. Dies betrifft v. a. Zuweisungen, die der Grundfinanzierung dienen. Damit ist der allgemeine (typisiert durchschnittliche) kommunale Aufgabenkanon angesprochen. Dies bezieht auch die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ein. Innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems besteht die Möglichkeit der Bedarfsberücksichtigung im Rahmen der Hauptansatzstaffel oder über spezifische Neben- bzw. Ergänzungsansätze.
- 305 Die Hauptansatzstaffel basiert auf der Annahme, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde überproportional zu ihrer Bevölkerung wächst, sodass Einwohner je nach Größenklasse der Gemeinde unterschiedlich stark gewichtet bzw. „veredelt“ werden.⁷⁷ Werden Förderprogramme in die Schlüsselmasse überführt, folgen sie dieser Veredelungslogik. Insofern ist wiederum das Streuungsmuster der Ausgaben derjenigen Aufgabenbereiche zu prüfen, welche vom jeweiligen Förderprogramm adressiert werden bzw. die Einwohnerveredelung anzupassen.
- 306 In den Hauptansatz des Schlüsselzuweisungssystems zu überführende Aufgaben müssen in ihren Zuschussbedarfen eine **hohe Korrelation mit der (veredelten) Einwohnerzahl** aufweisen. Mit anderen Worten: Die **Streuung der relevanten Ausgaben** muss weitgehend durch die unterschiedliche Einwohnerzahl erklärt werden können.⁷⁸ Das Heranziehen der Einwohnerzahl als nicht-strategischen Bedarfsfaktor ist zudem empfehlenswert, wenn die Kommune den Ausgabenbedarf maßgeblich durch eigene Entscheidungen steuern kann.
- 307 Die Einführung zusätzlicher **Nebenansätze** in Ergänzung zum Hauptansatz soll in erster Linie zu einer größeren Bedarfsgerechtigkeit beitragen, indem einzelne bedarfsverursachende Tatbestände zusätzlich zur Einwohnerzahl in die Bedarfsermittlung einbezogen werden.⁷⁹ In der Praxis kommen sowohl pauschale als auch auf- bzw. ausgabenspezifische Indikatoren zur Anwendung (z. B. Schüler, Einwohner bestimmter Altersgruppen, Flächengrößen).⁸⁰

⁷⁷ Meffert, Horst / Müller, Walter (2008): Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart, 2008, S. 11.

⁷⁸ Schiller, Daniel / Cordes, Alexander (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen – Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Hannover, August 2015, S. 37 – 41.

⁷⁹ Junkernheinrich, Martin (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgaben-bedarfs, in: Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich – Ergebnisse eines Erfahrungsaustausches von Praktikern und Wissenschaftlern, Berlin 1991, S. 72 – 73; Eichler, Norbert (2000): Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus: eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 100, Frankfurt am Main, S. 58 – 59.

⁸⁰ Lenk, Thomas / Birke, Anja (1998): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, 52 (1998), Heft 9 und Heft 10, S. 221; Lenk, Thomas / Rudolph, Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Die Bestimmung des Finanzbedarfs, in: Universität Leipzig – Institut für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Arbeitspapier Nr. 25, 2003, S.18; Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs – Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (Hrsg.), DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Berlin 2006, S. 83.

Fiskalische Effekte

Handelt es sich um eine Aufgabe mit einer **stetigen Ausgabendynamik**, d. h. die jährlichen Zuwächse verhalten sich mit gleich bleibenden oder zumindest ähnlichen Wachstumsraten, so ist eine Finanzierung über den KFA grundsätzlich möglich und sinnvoll. Dies ist typischerweise für wiederkehrende Aufgaben mit wenig veränderlichen Rechtsgrundlagen sowie Aufgaben mit hohem und stabilem Personaleinsatz der Fall. 308

Handelt es sich dagegen um eine Aufgabe mit einer **erratischen Ausgabendynamik**, d. h. sehr ungleichmäßigen und teilweise hohen Wachstumsraten oder mit unsymmetrischen Zuwächsen und Rückgängen der Ausgaben im Zeitverlauf, so können diese unstetigen Verläufe besser durch Fachförderprogramme außerhalb des KFA gesteuert werden. 309

Wenn sich das Förderprogramm aus der Perspektive der Stetigkeit der Entwicklung für die Überführung in den KFA eignet, ist auf der zweiten Stufe zu bewerten, wie die **Ausgabendynamik** sich im **Vergleich zur Dynamik der Verbundgrundlagen** gemäß § 2 Abs. 1 SächsFAG darstellt. Entspricht die Entwicklung der Ausgaben näherungsweise derjenigen der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz des FAG, so wird ein mittelfristig gleich bleibender Eigenfinanzierungsanteil der Kommunen erreicht. Spiegelbildlich ist auch der rechnerische Anteil des Landes an der Aufgabenfinanzierung mittelfristig gleichbleibend. Allerdings gibt es spiegelbildlich ähnliche Effekte bei reinen Landesaufgaben, wie z. B. innerer Sicherheit, wo die Ausgabendynamik höher sein kann als die Dynamik der allgemeinen Deckungsmittel (abzüglich FAG) im Landeshaushalt. Solche Effekte sollten nicht überbewertet werden, denn „tektonische“ Verschiebungen in den Ausgabelasten beider Ebenen sind turnusmäßig Gegenstand von Überprüfungen des FAG-Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. 310

Transaktionskosten

Insgesamt bringt eine Finanzierung außerhalb des KFA höhere Transaktionskosten sowohl für den Freistaat als auch für die Kommunen mit sich. Diese entstehen bereits bei der Antragstellung und Bewilligung. Transaktionskosten für die Abrechnung sind bei antragsgebundenen Programmen außerhalb des KFA typischerweise am höchsten. Schlüsselzuweisungen werden grundsätzlich ohne Verwendungsnachweis ausbezahlt, was die Transaktionskosten nahezu auf null reduziert. 311

4.4.4. Prüfung von Förderprogrammen auf Übertragbarkeit in den kommunalen Finanzausgleich

- 312 Bei der Auswahl der zu untersuchenden Förderprogramme des Freistaates Sachsen war zunächst zu berücksichtigen, welche Programme zur Untersuchung der **Frage einer möglichen Übertragbarkeit in den KFA** grundsätzlich relevant sind. Zur Untersuchung dieser Fragestellung sind ausschließlich Fördermittelprogramme mit folgenden Merkmalen bedeutsam⁸¹:
- Status der Richtlinie „offen“: Es wurden ausschließlich aktive Programme untersucht.
 - Fördermittelgeber „Land“: Aufgrund der Fragestellung wurden ausschließlich Förderprogramme analysiert, welche vollständig oder teilweise durch den Freistaat Sachsen finanziert werden.
 - Zuwendungsempfänger „Kommunen“: Zusätzlich erfordert die Fragestellung eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands auf jene Fördermittelprogramme, deren Zuwendungsempfänger Kommunen oder kommunale Zusammenschlüsse einschließen.
 - Fördervolumen „nach größtem Mittelvolumen absteigend“: Mit dem Ziel einer hohen Abdeckung der Untersuchung bezogen auf das fiskalische Volumen der Förderlandschaft wurden schließlich jene 24 Programme mit dem größten Fördervolumen (2 Mio. Euro und mehr) im Jahr 2018 ausgewählt.
- 313 Die ursprüngliche Auswahl der zu untersuchenden Förderprogramme wurde auf der Grundlage eines Auszugs aus der Fördermitteldatenbank des Freistaates Sachsen mit Stand 30. Juni 2018 getroffen.⁸² Die 24⁸³ ausgewählten Programme repräsentieren letztlich rund 1,18 Mrd. Euro (HH-Ansatz 2018) und damit bezogen auf das in der FÖMISAX bereits vollständig dargestellte Jahr 2017 rund 91,5 % der dort nachgewiesenen Zahlungen an kommunale Zuwendungsempfänger.
- 314 Im Rahmen der Untersuchung wurden für 23⁸⁴ der ausgewählten Förderprogramme die entsprechenden Förderbereiche aufgabenbezogen einzeln anhand der oben erläuterten Kriterien geprüft. In der folgenden Tabelle sind die Gesamtergebnisse der analysierten Förderprogramme dargestellt.

⁸¹ Grundlage für die Analyse aller Fördermittelprogramme im Freistaat Sachsen war im Rahmen der Bearbeitung ein stichtagsbezogener Auszug aus der Fördermitteldatenbank des Freistaates Sachsen (FÖMISAX) – Datenstand: 30. Juni 2018. Dieser wurde mit einem Datenstand vom 28. Februar 2019 nochmals aktualisiert. Im Bearbeitungsverlauf wurde schließlich festgestellt, dass die Daten zu den Fördermittelprogrammen, insbesondere die verfügbaren Mittel sowie die an kommunale Zuwendungsempfänger im Jahr 2017 ausgezahlten Mittel inkonsistent waren. Da dies erst im späteren Bearbeitungsverlauf erkannt wurde, basiert die Auswahl der größten Programme insbesondere auf dem älteren Datenauszug aus der FÖMISAX.

⁸² Später wurde die Auswahl auf Grundlage eines Auszugs mit Datenstand 28. Februar 2019 modifiziert.

⁸³ Wobei für die Richtlinie zur Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB) Teil B – Erhaltungsmaßnahmen – eine Pauschalierung über das FAG zwischenzeitlich von der Staatsregierung mit dem Doppelhaushalt 2019/20 beschlossen wurde. Diese wird daher in der weiteren Betrachtung nicht mehr berücksichtigt.

⁸⁴ ohne RL KStB – Teil B

Im Ergebnis wird die Überführungsmöglichkeit für elf dieser 23 Programme mit Blick auf die jeweils zugrundeliegenden Aufgabenbereiche negativ bewertet. Von den zwölf Programmen, die für eine Überführung grundsätzlich in Frage kommen könnten, überwiegen in einem Fall – Kita – die dafür sprechenden Kriterien stark, in den übrigen Fällen überwiegend. Einen Grenzfall bildet die Richtlinie des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger – Teil A: Förderung von Einzelmaßnahmen (RL KStB Teil A), für die sich zwar ein insgesamt ausgewogenes Verhältnis der Kriterien ergibt, aber aus Sicht der Kommission die Vorteile einer Integration der Straßenbauförderung in die integrierte Infrastrukturförderung – Regionaldirektion/Maßnahmeplanverfahren (siehe **Nr. 4.7**) – gegenüber Pauschalierung und Integration in das FAG überwiegen. 315

316 **Tabelle 11:** Ergebnisse für die 23 analysierten Förderprogramme⁸⁵

Fördermittelprogramm	Ergebnis	Pauschalierung	Überführung FAG
Kita (Förderung von Kindertageseinrichtungen innerhalb des Bedarfsplanes nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen gemäß § 18 Abs. 1 bis 3 SächsKitaG)	innerhalb FAG; sachorientierter Verteilungsschlüssel im SZW-System	x	(x)
Ganztag (01731 - Sächsische Ganztagsangebotsverordnung – SächsGTAVO)	innerhalb FAG	x	x
RL Feuerwehrförderung (07710 - RL des SMI über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Feuerwesens)	eher innerhalb FAG SZW oder LAG (aufg.bezogene Pauschalierung)	x	x
FRL Sportförderung Teil C (01510 - RL des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Sportförderung)	eher innerhalb FAG	x	x
FRL Schulsozialarbeit (04961 - RL des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung von Schulsozialarbeit im Freistaat Sachsen)	eher innerhalb FAG	x	(x)
FRL Schulinfra (01500 - Förderrichtlinie Schulische Infrastruktur)	eher innerhalb FAG	x	(x)
FRL Jugendpauschale (04910 - RL des SMS zur Unterstützung örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe)	eher innerhalb FAG	(x)	(x)
VwV Kita Bau (04990 - VwV des SMK über die Gewährung pauschalierter Fördermittel für Baumaßnahmen und Ausstattungen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen)	eher innerhalb FAG	x	(x)
Budget Sachsen (03596 - Sächs. Investitionskräftegesetz, VwV Investkraft, Budget „Sachsen“)	eher innerhalb FAG ("Brücken in die Zukunft")	x	(x)
FRL Musikschulen/Kulturelle Bildung (07999 - RL des SMWK zur Förderung der Arbeit an Musikschulen und über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Stärkung der Kulturellen Bildung im Freistaat Sachsen)	eher innerhalb FAG (Lastenausgleich)		(x)
RL Psychiatrie und Suchthilfe (04056 - RL des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung sozialpsychiatrischer Hilfen, der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe)	eher innerhalb FAG		
RL Straßen- und Brückenbau, Teil A (01041 - RL des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger)	teils/teils (eher außerhalb FAG)		
Weiterbildung (01640 - Verordnung des SMK zur Förderung der Weiterbildung)	eher außerhalb FAG		
RL ÖPNV (01010 - RL des SMWA über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr)	eher außerhalb FAG	(x)	
Kooperationsprogramm Sachsen-Tschechien (08361 - Gemeinsames Umsetzungsdokument zum Kooperationsprogramm Sachsen – Tschechien 2014-2020)	außerhalb FAG		
FRL LEADER (08914 - Förderrichtlinie LEADER vom 15. Dezember 2014)	außerhalb FAG		
Hochwasser (01334 (01336) - Teil D der RL Hochwasserschäden 2013)	außerhalb FAG		
Landeszuschuss für Heime und Betreuungsangebote an Förderschulen und KiTas (09020 - Sächsische Förderschülerbetreuungsverordnung)	außerhalb FAG		
RL Investitionen Teilhabe (04731 - Förderung der selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen)	außerhalb FAG		
RL Integrative Maßnahmen (07722 - RL des SMS Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts)	außerhalb FAG	(x)	
RL Soziale Betreuung Flüchtlinge (07721 - RL des SMS Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen)	außerhalb FAG	(x)	
GRW Infra (05261 - Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“)	außerhalb FAG	(x)	
FRL Siedlungswasserwirtschaft/2016 (05554 - RL des SMUL zur Förderung von Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft)	außerhalb FAG		

⁸⁵ Abkürzungen: SZW → Schlüsselzuweisungen; LAG → Lastenausgleich; FAG → Finanzausgleich;

Für den Bereich der laufenden Förderung von Kindertageseinrichtungen nach § 18 Abs. 1-3 SächsKitaG empfiehlt die Kommission der Staatsregierung, diese Mittel zum nächsten Doppelhaushalt in das FAG und hier in das Schlüsselzuweisungssystem über einen Nebenansatz zu integrieren. 317

Für folgende Förderprogramme empfiehlt die Kommission im Ergebnis der Gesamtbetrachtung, eine Überführung in den kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Aufstellung des nächsten Doppelhaushaltes und nächsten FAGs zu prüfen: 318

- Sächsische Ganztagsangebotsverordnung
- RL Feuerwehrförderung
- FRL Sportförderung Teil C
- FRL Schulsozialarbeit

Kindertageseinrichtungen

Für eine Überführung des Förderprogramms in den kommunalen Finanzausgleich spricht insbesondere, dass diese kommunale Pflichtaufgabe langfristig und kontinuierlich wahrgenommen werden muss und nahezu alle Kommunen betroffen sind. Zusätzlich ist der kommunale Bedarf durch die ansässigen Krippen- und Kindergartenkinder im Alter bis 6 Jahre relativ gut konkret messbar und begründbar. Folglich bestehen externe Bedarfsfaktoren, sodass die Kommunen den Bedarf nicht selbst beeinflussen können. Klumpenrisiken hinsichtlich großer Einmalausgaben sind für die laufende Aufgabenerfüllung nicht zu erwarten. Darüber hinaus besteht eine normalverteilte Streuung der Kosten, sodass eine Pauschale gut die durchschnittlichen Kosten der Aufgabenerfüllung abbildet. Hinsichtlich der fiskalischen Effekte spricht ebenfalls das Kriterium der stetigen Ausgabendynamik für eine Überführung in den kommunalen Finanzausgleich. 319

Die Überführung ins Schlüsselzuweisungssystem ist grundsätzlich zweckmäßig. Zur Austarierung der relativen Bedarfsunterschiede je Einwohner bei regional unterschiedlichen Kinderzahlen und Betreuungsquoten ist die Einrichtung eines Nebenansatzes naheliegend (entweder für Kinder in Kindertageseinrichtungen oder pauschal für Einwohner unter 6 Jahren). 320

Ganztagsförderung

Die Förderung von Ganztagsangeboten an allgemeinbildenden Schulen, die flächendeckend durch die Kommunen bereitzustellen sind, steht inhaltlich zwischen der Finanzierung der Schulträgeraufgaben und der Kindertagesbetreuung. Während erstere bereits innerhalb des KFA geleistet wird (Bedarfsdifferenzierung mittels Schüler-Nebenansatz), wird zweitens zur Überführung in das SächsFAG empfohlen (siehe oben). Die Ganztagsförderung besteht derzeit aus relativ geringen Beträgen für die laufende Aufgabenerfüllung. Es wird empfohlen, die Verteilung der Mittel an den Schülerzahlen der Gemeinden zu orientieren. Der Charakter der Ganztagsförderung kann als Grundfinanzierung verstanden werden (verbreitete Aufgabe, externer Bedarfsfaktor (Schüler), eigene Steuerungsmöglichkeiten), sodass eine Überführung ins Schlüsselzuweisungssystem zweckmäßig ist. Bei einer Überführung wäre daher das Gewicht des Schüler-Nebenansatzes anzupassen. 321

Feuerwehrförderung

- 322 Bei den laufenden und investiven Ausgaben für Beschaffungen und Baumaßnahmen im Rahmen des Brandschutzes und der technischen Hilfe handelt es sich um eine von den Kommunen dauerhaft zu tragende Aufgabe. Da es sich beim Feuer- bzw. Katastrophenschutz zudem um kommunale Pflichtaufgaben handelt und somit die Gesamtheit der Kommunen betrifft, spricht keines der Ausschlusskriterien gegen eine Übertragung der Finanzmittel ins FAG.
- 323 Weniger eindeutig gestaltet sich die Bewertung hinsichtlich der konkreten Bedarfsbestimmung. Es ist unstrittig, dass jede Kommune einen Bedarf hinsichtlich Feuer- bzw. Katastrophenschutz hat, allerdings ist im Grunde kaum bestimmbar, wie hoch der Bedarf pro Einwohner präzise zu beziffern ist. Dies drückt sich auch bereits in der gegenwärtigen Förderpraxis aus, die stark mit Festbeträgen (Bau und Fahrzeuge) und personengebundenen Pauschalen (freiwillige und Jugendfeuerwehren) arbeitet. Dagegen kann man von Exogenität der Bedarfsfaktoren ausgehen, wenn man den einzelnen Einwohner der Kommune als Bedarfsträger definiert. Eine quotale Förderung in diesem Aufgabenbereich ist nicht zweckmäßig, da nur im Einzelfall Klumpenrisiken umfangreicher Investitionen bestehen. Die Ausgaben im Bereich Feuerschutz sind grundsätzlich normalverteilt. Ein Pauschalansatz kann die typischen Kosten der Aufgabenerfüllung daher gut repräsentieren. Sowohl die bisherige Förderpraxis (durchschnittliche Auszahlung je Förderbescheid i. H. v. rd. 42.500 EUR) als auch die Ausgabenstruktur spricht für eher kleinteilige infrastrukturbezogene Ausgaben.

investive Sportförderung

- 324 Die Förderrichtlinie adressiert einen freiwilligen kommunalen Aufgabenbereich, indem investive Projekte gefördert werden. Da es sich um eine freiwillige Aufgabe handelt, ist eine pauschalierte Finanzierung mit Steuerkraftausgleich zweckmäßig. Zudem besteht eine enge Verschränkung der Nutzung und Finanzierung kommunaler Sporteinrichtungen mit der Nutzung durch den Schulsport. Daher kann bei einer Pauschalierung eine freiere Gestaltung und ein präziserer Zuschnitt auf die örtlichen Bedarfe und Nutzungsgewohnheiten erfolgen, was insgesamt einen effizienteren Mitteleinsatz erwarten lässt.⁸⁶
- 325 Der konkrete Bedarfsträger im Fall der Sportförderung ist der einzelne Einwohner einer Kommune, sodass man hier exogene, von der Kommune nur mittelbar beeinflussbare Bedarfsfaktoren unterstellen kann. **Dass hinsichtlich größerer Investitionen Klumpenrisiken bestehen, spricht jedoch auf der anderen Seite für eine Beibehaltung einer (im Volumen reduzierten) antragsgebundenen Förderung für solche Fälle.**

⁸⁶ Es besteht ein (für freiwillige Aufgaben typischer) statistisch nachweisbarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben im Sportbereich und den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln.

Schulsozialarbeit

Für eine Überführung der Förderung der Schulsozialarbeit spricht der Charakter der laufenden Aufgabenerfüllung mit Entscheidungsspielräumen für die Kommunen. Damit können ähnliche Begründungsmuster wie bei der Ganztagsbetreuung (siehe oben) vorgebracht werden. Auf der anderen Seite sprechen die erheblichen Entscheidungsspielräume sowie der Projektcharakter der Fördergegenstände für eine Beibehaltung von Antragsverfahren. Allerdings sind dies die einzigen Gründe, die gegen die Überführung des Förderprogramms ins FAG sprechen. Klumpenrisiken bestehen nicht, da es sich im Wesentlichen um laufende Personalmittel handelt. Die Verteilung der Mittel kann im Schlüsselzuweisungssystem erfolgen. Bei einer Überführung wäre daher das Gewicht des Schüler-Nebenansatzes anzupassen. 326

Straßen- und Brückenbau

Teil B, der sich auf Erhaltungsmaßnahmen bezieht, wird im Jahr 2020 bereits ins FAG überführt. Für Teil A lassen sich verschiedene Argumente pro und contra zur Pauschalierung über das FAG anführen. 327

Für eine Übernahme ins FAG spricht, dass es sich beim Straßen- und Brückenbau um eine von allen Kommunen zu leistende Aufgabe handelt. Wichtig sind in diesem Fall auch Transaktionskosten, die bei dieser Aufgabe sowohl auf Seiten des Landes als auch auf Seiten der Kommunen besonders hoch sind – bei Antragstellung einschließlich fachlicher Prüfung über die Freigabe bis zur Abrechnung. 328

Auf der anderen Seite werden durch die Förderrichtlinie Einzelprojekte adressiert, die einerseits die Bestimmung objektiver Bedarfsträger erschweren und andererseits Klumpenrisiken mit sich bringen. Beim Neu- und Ausbau besteht (anders als bei der Erhaltung) eine höhere Tendenz, dass hohe Mittelvolumina durch wenige Projekte gebunden werden. Dies erleichtert für die geförderten Kommunen die Umsetzung deutlich stärker als geringere Mittelzuflüsse über einen pauschalen Mechanismus. 329

Wesentlich ist, dass die Förderung kommunaler Straßen- und Brückenbaumaßnahmen – Neubau und grundlegende Sanierung – mehrjähriges Denken erfordert und gebietsübergreifender Abstimmung bedarf. Die Priorisierung der Maßnahmen muss zunächst von unten aus (Stadt/Gemeinde → Landkreis → Freistaat) erfolgen, weil Straßenbau auch örtlich und regional koordiniert werden muss. Zugleich sind ein überregionaler Abgleich und eine überregionale Steuerung über den Freistaat unerlässlich. 330

Auch wenn einige Argumente dafür sprechen, die RL KStB, Teil A in das FAG zu überführen, spricht aus Sicht der Kommission mehr dafür, den kommunalen Straßen- und Brückenbau – Neubau und grundlegende Sanierung – über die von der Kommission vorgeschlagene integrierte Infrastrukturförderung über die Regionaldirektionen als Bündelungsbehörden und über integrierte Maßnahmeplanverfahren zu fördern, welche insbesondere eine mehrjährige Betrachtungsweise, eine Priorisierung von unten mit einer Steuerung von „oben“ und die gebietsübergreifende Koordinierung mit impliziert (siehe Nr. 4.7). 331

332 In den folgenden Tabellen werden die Kriterien für die Überführung in das FAG aus **Tabelle 10** bezogen auf die fünf Förderprogramme angewendet, bei denen die Kommission eine Überführung in das FAG vorschlägt (Kita) bzw. eine Prüfung einer Überführung empfiehlt.

Tabelle 12: Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die **Förderung von Kindertageseinrichtungen** nach § 18 Abs. 1 bis 3 SächsKitaG

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		Kita (Förderung von Kindertageseinrichtungen innerhalb des Bedarfsplanes nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen gemäß § 18 Abs. 1 bis 3 SächsKitaG)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Förderung der Aufgaben der Gemeinden nach dem Sächsischen Gesetz über Kindertageseinrichtungen		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Bildung		
	FM-Geber	Land		
	Begünstigter	Gemeinden, kommunale Zusammenschlüsse		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	100,00		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	599.600,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	599.600,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	595.238,9		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	421		
durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	1.413,9			
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	zum Teil	0	anteilige Finanzierung durch Elternbeiträge
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	mit Nebenansatz
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	Festbetrag
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	strittig in der Literatur
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW		
Ergebnis	eher innerhalb FAG			
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)	0	0	
Ergebnis		innerhalb FAG; sachorientierter Verteilungsschlüssel (U6)		
Pauschalierung Überführung FAG		x (x)		

Tabelle 13: Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die **Sächsische Ganztagsangebotsverordnung**

Kriteriengruppen	Fördermittelprogramm	Fördermittelprogramm		
		Ganztags (01731 - Sächsische Ganztagsangebotsverordnung – SächsGTAVO)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen zur Förderung von Ganztagsangeboten an allgemeinbildende Schulen		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Bildung		
	FM-Geber	Land		
	Begünstigter	Kommunen		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	97,90		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	26.288,5		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	25.559,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	26.676,6		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	2.595		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	10,3		
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	partielle Finanzierung durch Elternbeiträge
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	ähnlich wie bei Schulen
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	Ganztagsangebote sollen nach § 16a SächsSchulG bei allen allgemeinbildenden Schulen eingerichtet werden
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	laufende Ausgaben allgemeinbildende Schulen
Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW		
Ergebnis		innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)	0	0	
Ergebnis		innerhalb FAG		
Pauschalierung		x (zu prüfen)		
Überführung FAG		x (zu prüfen)		

Tabelle 14: Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die **Richtlinie Feuerwehrförderung**

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		RL Feuerwehrförderung (07710 - RL des SMI über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Feuerwesens)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Beschaffungen und Baumaßnahmen zur Erfüllung der auf dem Gebiet des abwehrenden Brandschutzes und der technischen Hilfe obliegenden Aufgaben und zur Förderung der Jugendfeuerwehren		
	laufend oder investiv	investiv und laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Bund, Land		
	Begünstiger	Gemeinden, Zweckverbände und Landkreise		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	61,30		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	49.749,9		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	21.050,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	37.731,2		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	887		
durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	42,5			
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)			
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Teils-Teils		Aufgaben auf dem Gebiet des Brandschutzes: weisungsfreie Pflichtaufgaben; Aufgaben auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes: Weisungsaufgaben
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW		
Ergebnis	eher innerhalb FAG			
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	eher ja
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		eher innerhalb FAG SZW oder LAG (aufg.bezogene Pauschalierung)		
Pauschalierung		x (zu prüfen)		
Überführung FAG		x (zu prüfen)		

Tabelle 15: Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die **Richtlinie Sportförderung**

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		FRL Sportförderung Teil C (01510 - RL des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Sportförderung)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Investive Sportförderung: Sicherung, Sanierung, Modernisierung sowie der Neu-, Aus- und Umbau von Sportstätten; Vorrangig Sportanlagen der Grundversorgung (Sporthallen, Sportplätze sowie Hallenbäder für Schwimmsport etc.), Beschaffung von Großsportgeräten (>5.100 Euro)		
	laufend oder investiv	investiv		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Bund, Land		
	Begünstigter	Kommunen, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	46,70		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	48.973,9		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	25.245,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	21.389,5		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	213		
durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	100,4			
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	teilw. Nutzerfinanzierung
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	freiwillige Aufgabe
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)			
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	zum Teil	0	Großinvestitionen
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW		
Ergebnis	eher innerhalb FAG			
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		eher innerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG		x (zu prüfen) x (zu prüfen)		

Tabelle 16: Anwendung der Kriterien für die Überführung in das FAG auf die **Förderrichtlinie Schulsozialarbeit**

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		FRL Schulsozialarbeit (04961 - RL des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung von Schulsozialarbeit im Freistaat Sachsen)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Ausbau und qualitative Weiterentwicklung von Maßnahmen der Schulsozialarbeit		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Land		
	Begünstigter	Landkreise, kreisfreie Städte		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	80,90		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	15.000,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	15.250,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	19.584,3		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	13		
durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	1.506,5			
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	Ermessensspielräume, unterschiedliche Handhabung
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)			
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	laufende Ausgaben allgemeinbildende Schulen
Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW		
Ergebnis	eher innerhalb FAG			
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		eher innerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG		x (zu prüfen) (x) (zu prüfen)		

4.5. Einheitliche Förderverfahrensplattform (EVP)

Das derzeit bestehende Regelverfahren nach den VwV zu § 44 SäHO zur Ausreichung von Zuwendungen stellt sehr hohe Anforderungen an Zuwendungsempfänger und Bewilligungsstellen und wird insbesondere dadurch verkompliziert, dass im Grunde zu jeder einzelnen Bestimmung Ausnahmen zulässig sind. Auch dadurch sind die gegenwärtig nach den Förderrichtlinien anzuwendenden Zuwendungsverfahren heterogen und schwer überschaubar. Die Kommission schlägt die Einführung einer Einheitlichen Förderverfahrensplattform (EVP) vor, die abschließend die erforderlichen allgemeinen Bestimmungen für die Durchführung von Förderverfahren enthält. Die dort enthaltenen Verbesserungsvorschläge sind einheitlich im Rahmen einer Novellierung der VwV zu § 44 SäHO umzusetzen, wodurch auch die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse deutlich erleichtert wird.

333

4.5.1. Bestehende Regelungen zur Ausreichung von Zuwendungen

Die §§ 23 und 44 SäHO legen fest, unter welchen grundlegenden Voraussetzungen Zuwendungen im Einzelfall gewährt werden können. Zu diesen grundlegenden Voraussetzungen zählen v. a.:

334

- Zuwendungen müssen der Erfüllung bestimmter Zwecke dienen
- Es muss ein erhebliches Interesse des Staates vorliegen
- Der Zweck der Zuwendung kann ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt bzw. befriedigt werden (Subsidiarität)
- Die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung muss nachgewiesen werden

Die oben aufgeführten grundlegenden Voraussetzungen für die Ausreichung von Zuwendungen sind in den VwV zu § 23 SäHO (Verfahren der Veranschlagung) bzw. in den VwV zu § 44 SäHO (Verfahren der Vergabe von Zuwendungen) konkretisiert. In den Anlagen zu den VwV zu § 44 SäHO hat das SMF u. a. allgemeine Nebenbestimmungen erlassen, die sich an den Zuwendungsempfänger richten und durch Beifügung zum Zuwendungsbescheid Außenwirkung entfalten (im Gegensatz zu den nur ermessensleitenden VwV). Je nach Zuwendungsempfänger, Zuwendungsart und Projektart gelten folgenden Nebenbestimmungen:

335

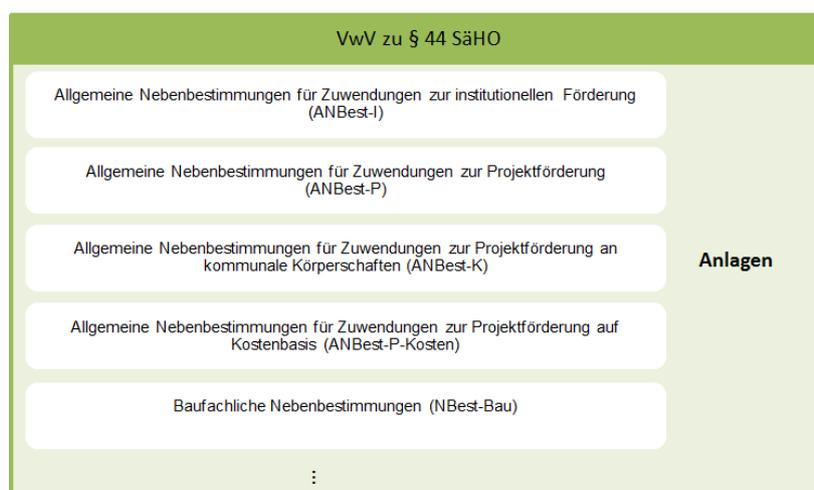


Abbildung 13: Allgemeine Nebenbestimmungen der VwV zu § 44 SäHO

- 336 Die VwV zu § 44 SäHO treffen unterscheidende Regelungen für die Gewährung von Zuwendungen an den nicht-kommunalen Bereich (z. B. Private und Unternehmen) einerseits und kommunale Körperschaften andererseits. Unterschiede sind z. B. hinsichtlich Form und Inhalt der Verwendungsnachweise sowie der Bagatellgrenzen für Rückforderungen festzustellen. Die nachfolgenden Abbildungen stellen den Ablauf der Projektförderung und der institutionellen Förderung nach den VwV zu § 44 SäHO dar. Die Darstellungen enthalten neben den wesentlichen Verfahrensschritten insbesondere die Verfahrensbestandteile, für die die Kommission Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge unterbreiten wird.

Ausreichung von Fördermitteln zur Projektförderung auf Ausgabenbasis (Status Quo)

■ betrifft Kommunen

■ betrifft Sonstige

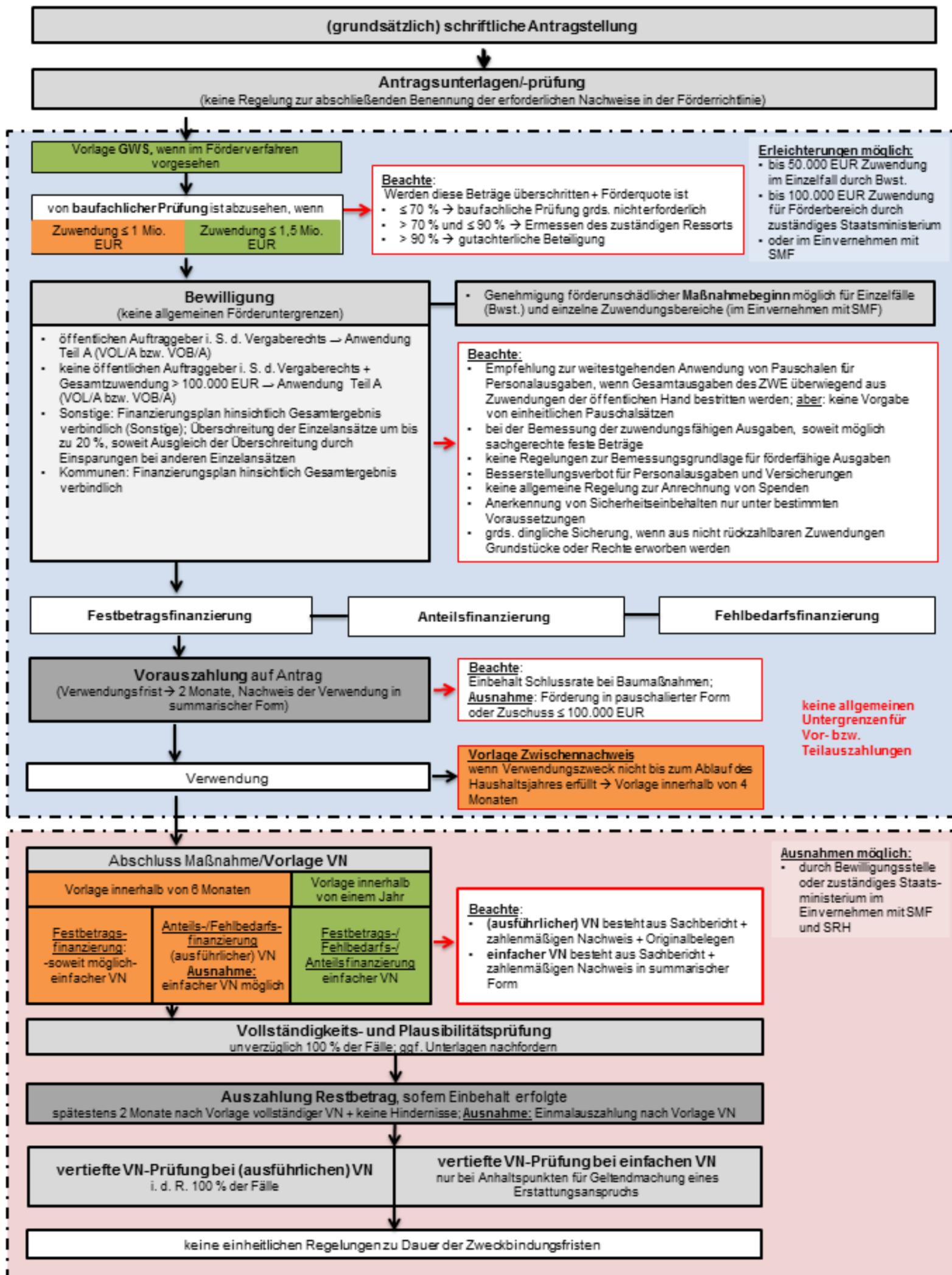


Abbildung 14: Verfahrensablauf der Projektförderung auf Ausgabenbasis (Status Quo)

Ausreichung von Fördermitteln zur institutionellen Förderung (Status Quo)

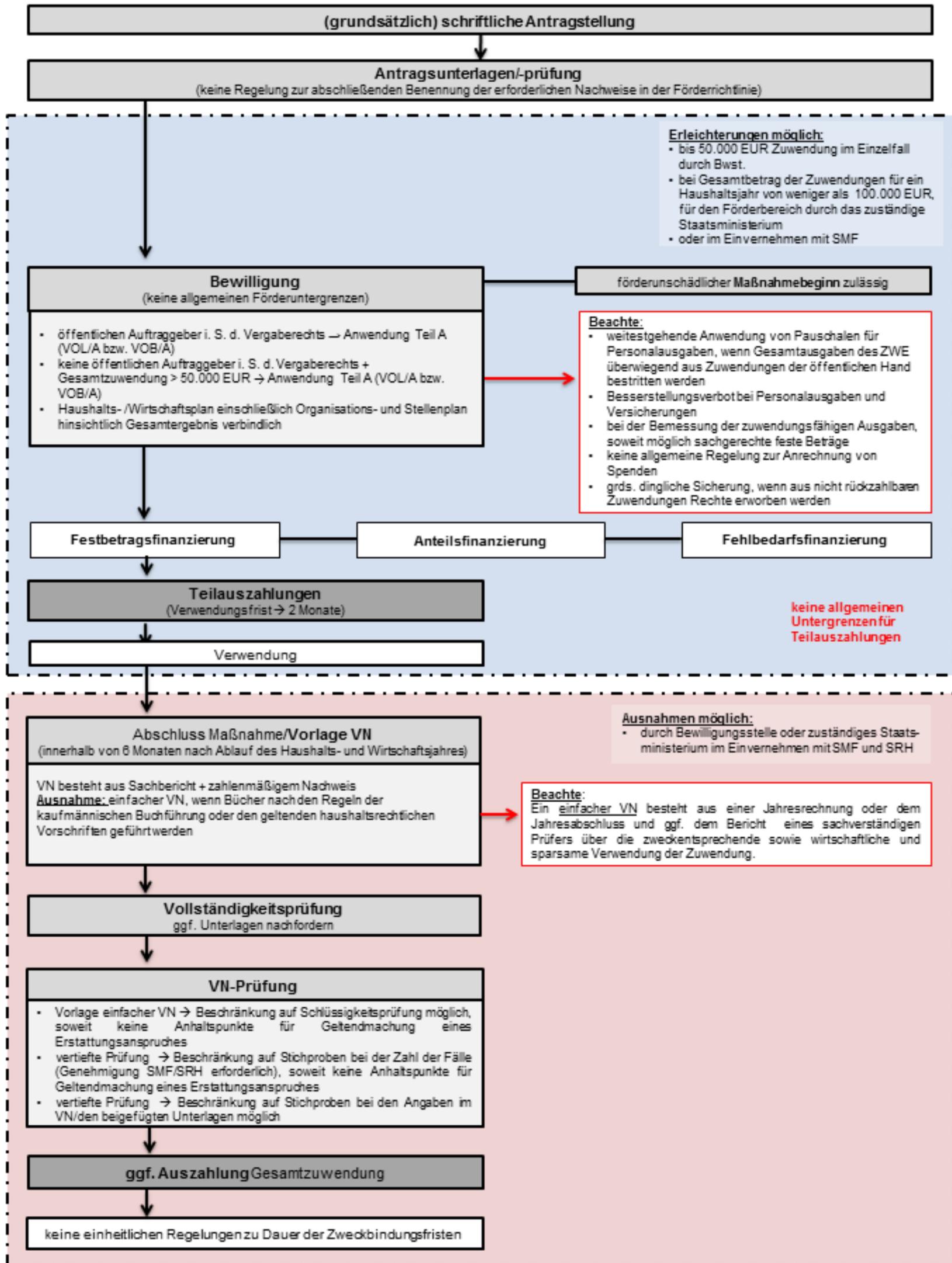


Abbildung 15: Verfahrensablauf der institutionellen Förderung (Status Quo)

Die Überschaubarkeit der derzeit **bestehenden Regelverfahren** wird zusätzlich gemindert, dass im 337
Grunde zu jeder einzelnen Bestimmung der VwV zu § 44 SäHO **Ausnahmen zulässig** sind. Dadurch
weisen die gegenwärtig in den Förderrichtlinien beschriebenen anzuwendenden
Zuwendungsverfahren weitere Besonderheiten auf, die es den am Zuwendungsverfahren Beteiligten
erschweren, Förderprogramme effektiv und rechtssicher umzusetzen. Dies ist insbesondere dann der
Fall, wenn sie mit verschiedenen Förderrichtlinien in Berührung kommen. Die vielen
Ausnahmemöglichkeiten mit „handgestrickten“, individuellen Lösungen machen eine einheitliche IT-
Umsetzung nahezu unmöglich, da sie keine Standardisierung erlauben. Dies erschwert und verteuert
den Fördermittelvollzug.

Als Vorteil der vielen Ausnahme- und Anpassungsmöglichkeiten des allgemeinen 338
Zuwendungsverfahrens wird angeführt, dass für jede Förderklientel, für jeden Zweck
und sogar für Einzelfälle ein passgenaues Verfahren konstruiert werden könnte. Die Praxis zeigt
jedoch, dass Vereinfachungsmöglichkeiten nur selten genutzt werden. Die Förderressorts und die
Bewilligungsstellen wiesen darauf hin, dass die Hürden zur Zulassung von Vereinfachungen oft zu
hoch wären. In den Gesprächen mit den Bewilligungsstellen wurde deutlich, dass der teils erhebliche
Aufwand, um die Erleichterungen bei Einzelfällen revisionssicher zu dokumentieren, gescheut wird.

Seitens der Zuwendungsempfänger werden die geltenden zuwendungsrechtlichen Vorschriften 339
insbesondere für verhältnismäßig geringe Zuwendungen für zu kompliziert gehalten. Sie erwarten ein
einfaches Verfahren, das eine durchgehende digitalgestützte Fördermittelbearbeitung vom Antrag
bis zum Verwendungsnachweis erlaubt.

4.5.2. Ziele der EVP und deren Beziehung zu den Förderrichtlinien

Vielen Gesprächen mit Betroffenen war der Wunsch zu entnehmen, die Voraussetzungen für die 340
weitere Digitalisierung der Förderung zu schaffen und deshalb die Förderverfahren stärker zu
standardisieren, um die Komplexität für Bearbeiter und Antragsteller zu reduzieren und Transparenz
zu herzustellen.

Die derzeit geltenden Regelungen zum allgemeinen Zuwendungsverfahren müssen aus Sicht der 341
Kommission deutlich gestrafft und die bestehenden „Verästelungen“ und Ausnahmemöglichkeiten
auf ein Minimum reduziert werden. Dies ist kein Selbstzweck, sondern die Voraussetzung für die
Standardisierung der Verfahrensabläufe. **Die Kommission schlägt daher die Einführung einer
Einheitlichen Verfahrensplattform (EVP) vor, die abschließend die erforderlichen allgemeinen
Bestimmungen für die Durchführung von Förderverfahren enthält.** Sie bildet bildlich in Analogie zur
Fahrzeugindustrie gesehen die „einheitliche technische Plattform“ oder das „einheitliche Fahrwerk“,
auf welche/-s die verschiedenen „Karosserien“ (Fachförderrichtlinien) aufsetzen. Differenzierungen
hält die Kommission nur nach Zuwendungsarten (institutionelle Förderung, Projektförderung) und
Zuwendungsempfängern (kommunal, nicht-kommunal) für erforderlich. Ausnahmen sieht die EVP
nur in ganz wenigen Fällen vor. Die EVP ist Grundlage für die Novellierung der VwV zu § 44 SäHO.

- 342 Die EVP ist für alle Landesprogramme und auch für die Bund-Landprogramme anzuwenden, soweit im entsprechenden Bundesprogramm keine anderweitigen Regelungen vorgesehen sind. Auch bei EU-kofinanzierten Programmen ist die EVP soweit anzuwenden, wie EU-rechtlich keine anderen Vorgaben gelten.
- 343 Abweichungen von dem vereinheitlichten und standardisierten Förderverfahren sind also nur zulässig, wenn diese nachweisbar auf vorrangigen EU- oder Bundesvorgaben beruhen. Ist dies der Fall, sind die **EU- und bundesrechtlichen Standards im Förderverfahren grundsätzlich nur 1:1 umzusetzen** ohne zusätzliche Landesstandards, es sei denn, die Erweiterungen dienen – wenn erlaubt – der Standardabsenkung oder zur Erleichterung der Erfüllung dieser Standards. Insbesondere im EU-Bereich führt das sogenannte „Gold-Plating“ bisher zu einer zusätzlichen Fehlerquelle und damit zu einer Erhöhung des Anlastungsrisikos.
- 344 Insgesamt sollte die Staatsregierung darauf achten, dass gegenüber dem Bund geeignete Bund-Land-Programme, die über den Staatshaushalt und die Landesverwaltung abgewickelt werden, keine Verfahrensvorschriften des Bundes zur Durchführung dieser Programme enthalten. Gleiches sollte auch grundsätzlich als Verhandlungsmaxime gegenüber der EU gelten. Auch hier sollte grundsätzlich gelten, dass schon aus Gründen der Souveränität und Subsidiarität die EU keine Verfahrensvorschriften zur Durchführung erlässt, wenn die Mittel durch den Staatshaushalt fließen und von der Landesverwaltung abgewickelt werden.

Beispielbox: Einheitlicher Förderrahmen

Ein wichtiger internationaler Reformtrend im Förderprozessmanagement ist die Einführung einheitlicher Förderrahmen/-Richtlinien. Das Ziel solcher Förderrahmen ist es, heterogene Förderstrukturen über eine Vielzahl von unterschiedlichen Programmen zu vereinheitlichen.

Manche Länder haben verbindliche, einheitliche Regeln und Standards definiert, von denen Behörden nur in Ausnahmefällen abweichen dürfen. Z. B. haben die Niederlande einen „Einheitlichen Förderrahmen“ für die Prüfung, Bewilligung, Auszahlung und Kontrolle öffentlicher Förderprozesse geschaffen, der sich am Förderumfang orientiert und v. a. für kleinere Förderungen deutliche Verfahrensvereinfachungen brachte. In Österreich gelten die Richtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (BGBl. II Nr. 208/2014), die klare Regeln für alle Phasen des Förderprozessmanagements festlegen.

Auf der anderen Seite haben sich Länder dafür entschieden, lediglich Kernprinzipien des Förderprozessmanagements zu definieren und der einzelnen Behörde Flexibilität in der Umsetzung der Richtlinien zu geben. In Großbritannien hat das Cabinet Office die „Government Functional Standards for Grants“ veröffentlicht, die einen 6-stufigen Idealprozess für Förderprozesse empfehlen.⁸⁷ Im Rahmen dieser minimalen Vorgaben haben Behörden ihre eigenen Standards definiert und sind dazu angehalten, selbst jährlich zu evaluieren, inwieweit sie die Standards des Cabinets Office respektieren. Australien hat die sogenannte „Commonwealth Grant Rules and Guidelines“ erlassen, die alle Bundesbehörden aber auch beauftragte Förderinstitutionen betreffen.⁸⁸ Kanada hat im Rahmen einer umfassenden Reform seiner „grant and contribution programs“ eine neue „Policy on Transfer Payment“ veröffentlicht.⁸⁹ Innerhalb dieser Rahmen haben die fördergebenden Ministerien individuelle Reformansätze für ihre je eigenen

⁸⁷ Cabinet Office (2018): Guidance: Government Functional Standard for General Grants, July 2018.

⁸⁸ Australian Government (2017): Commonwealth Grants Rules and Guidelines 2017, Department of Finance.

⁸⁹ Treasury Board of Canada Secretariat (2008): Policy on transfer payments.

Förderprogramme aufgesetzt. Obwohl die Harmonisierung des Förderprozessmanagements zwischen den Behörden ein explizites Ziel der Richtlinien in Kanada war, zeigte eine Evaluierung der Reform, dass es trotz einer besseren Koordination keinen einheitlichen Förderprozess gibt.⁹⁰

Die internationalen Erfahrungen unterstreichen das Spannungsfeld zwischen klar fixierten Standardregeln auf der einen Seite sowie zugestandener Flexibilität in der Umsetzung auf der anderen Seite. **Die Reformbeispiele warnen allerdings auch vor zu großer eingeräumter Flexibilität, welche einer Standardisierung und Vereinfachung im Förderprozessmanagement entgegenwirkt.**

Förderrichtlinien müssen zukünftig verfahrensseitig vollständig auf die EVP aufsetzen (Nutzung des vereinheitlichten und standardisierten Verfahrens gemäß der VwV zu § 44 SäHO). Ausnahmen dürfen im Sinne eines einfachen, einheitlichen und digitalisierbaren Verfahrens nicht mehr zugelassen werden. Damit beschränkt sich der Regelungsgehalt der Förderrichtlinien nur noch auf folgende Inhalte:

345

- Zuwendungszweck, Rechtsgrundlagen
- Gegenstand der Förderung
- Zuwendungsempfänger
- Zuwendungsvoraussetzungen
- Art, Umfang, Höhe der Zuwendung
- Sonstige Zuwendungsbestimmungen
- Vorzulegende Nachweise und Unterlagen



Abbildung 16: Beziehung der EVP zu den Fachförderrichtlinien

In der Regel werden die durch den Antragsteller zu erbringenden Nachweise bislang nicht abschließend in der Förderrichtlinie benannt, sondern ergeben sich meist erst aus den konkreten Antragsunterlagen und aufgrund von Nachforderungen der Bewilligungsstelle, die teils vom Bearbeiter abhängig sind. Dadurch entsteht zusätzlicher Aufwand bei Antragstellern und Bewilligungsstellen und es kommt zu Zeitverzug. Zu erbringende **Nachweise und deren Inhalt sind** zukünftig daher **möglichst klar und abschließend in den Förderrichtlinien zu benennen.**

346

⁹⁰ Treasury Board of Canada Secretariat (2017): Plan to Reform the Administration of Grant and Contribution Programs: 2017 Results Report.

347 In den folgenden beiden Unterkapiteln werden die wesentlichen Eckpunkte der EVP beschrieben, die den Rahmen für die novellierten VwV zu § 44 SäHO bilden sollen. Die Kommission hält es für zwingend, die EVP als Ganzes einzuführen, weil die Herausnahme einzelner Bestandteile die ausgewogene Balance zwischen Kontrolle und Vertrauen beeinträchtigen würde. Eine schrittweise Inkraftsetzung würde dem allerdings nicht entgegenstehen.

348 **In diesem Zusammenhang plädiert die Kommission dafür, dass künftig bei Änderungen der VwV zu §§ 23, 44, 44a SäHO die kommunalen Spitzenverbände und der FAG-Beirat angehört werden,** da bisher die Gemeinden, Städte und Landkreise als wesentliche Betroffene (Zuwendungsempfänger und auch Bewilligungsbehörden) bei beabsichtigten Änderungen des Zuwendungsrechts außen vor sind und so keinen Einfluss beim Finden praxisgerechter und umsetzbarer Regelungen nehmen können.

4.5.3. Vereinfachung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens

349 Die folgenden Vereinfachungsvorschläge betreffen das Antrags- und Bewilligungsverfahren.

a) Zulassung des förderunschädlichen Vorhabenbeginns ab Antragstellung

350 Zuwendungen zur Projektförderung dürfen gegenwärtig nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Die Bewilligungsstelle kann im Einzelfall allein und das zuständige Staatsministerium für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem SMF Ausnahmen zulassen. Die Zustimmung zum vorzeitigen Vorhabenbeginn setzt einen Antrag auf vorzeitigen Beginn und zugleich einen Antrag auf die Zuwendung voraus.

351 In der Förderpraxis führt die gegenwärtige Regelung zum Vorhabenbeginn allerdings zu einer zeitlichen Inflexibilität für Antragsteller und zu zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Bewilligungsbehörden. Viele Vorhaben setzen eine langfristige Planung voraus und erfordern rechtsverbindliche Dispositionen, die schon zum Zeitpunkt des Förderantrages getroffen werden müssen und nicht erst mit der Bewilligung, die teils mehrere Monate später erfolgt. Einerseits würde die generelle Zulassung des förderunschädlichen Vorhabenbeginns ab Antragstellung diesbezüglich Erleichterungen schaffen, andererseits präjudiziert dies immer auch im gewissen Sinne eine bevorstehende Bewilligung. Dies könnte Antragsteller dazu bewegen, mit Maßnahmen zu beginnen und das Risiko einer Ablehnung des Förderantrages einzukalkulieren aber auch den Staat dem erhöhten Druck aussetzen, solche begonnenen Maßnahmen mit Fördermitteln zu untersetzen. Um diesen Konflikt aufzulösen, schlägt die Kommission vor, den vorzeitigen Maßnahmebeginn nur innerhalb bestimmter Wertgrenzen zuzulassen, die die Gewähr für einen Abschluss des Projektes notfalls auch ohne Fördermittelunterstützung bieten.

352 Der förderunschädliche Vorhabenbeginn ab Antragstellung (Datum Posteingang bei der Behörde) soll zukünftig bei Maßnahmen mit zuwendungsfähigen Ausgaben von

- weniger als 1 Mio. EUR bei Kommunen und
- weniger als 100.000 EUR bei Sonstigen,

immer zugelassen sein.⁹¹ Ein Antrag auf Genehmigung des förderunschädlichen vorzeitigen Beginns ist insofern nicht mehr erforderlich.

b) Gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme (GWS) im Ausnahmefall

Seit der letzten Änderung der VwV zu § 44 SÄHO muss eine GWS nur noch abgefordert werden, soweit dies im jeweiligen Förderverfahren vorgesehen ist. 353

Die Einholung einer GWS soll sicherstellen, dass auch nach Einschätzung der jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörde die antragstellende Kommune haushaltswirtschaftlich in der Lage ist, sowohl die Eigenmittel für die Fördermaßnahme zu erbringen, wie auch die Folgekosten des Vorhabens zu tragen. Im Kern soll aber die GWS die Kommunen vor sich selbst schützen, sich haushaltswirtschaftlich durch Fördermaßnahmen nicht zu übernehmen. Förderressorts und Bewilligungsstellen interessieren sich dafür meist wenig. Die GWS ist insofern ein grundsätzlich sinnvolles regulatives Instrument, das aber in der Verwaltungspraxis gerade der unteren Rechtsaufsichtsbehörden wegen Konfliktvermeidung Tendenzen zu „Gefälligkeitsbescheinigungen“ aufwies, was zu Aufwand ohne Nutzen führte. 354

Die Kommission hält es nicht für zielführend, die Entscheidung, ob eine GWS erforderlich ist, in die Hand der einzelnen Ressorts zu legen, da zu befürchten ist, dass dadurch unterschiedliche und teilweise auch sachfremde Maßstäbe angesetzt werden.⁹² In folgenden Fällen hält die Kommission eine GWS für notwendig und sinnvoll und legt es damit weitestgehend in die Hand der Kommunen, ob sie eine GWS einholen müssen: 355

- Bei Kommunen, bei denen seit mehr als vier Jahren eine Haushaltsrechnung fehlt (Kriterium: keine geordnete Haushaltswirtschaft)
- Bei Kommunen in der pflichtigen Haushaltskonsolidierung (Kriterium: Zweifel an der fiskalischen Leistungsfähigkeit)
- Bei Großinvestitionen mit hohen Folgekosten gemessen an der Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushaltswirtschaft (z. B. Bäder, touristische Infrastruktur, kulturelle Einrichtungen)

Die GWS ist formatseitig abschließend in der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft geregelt. Offenkundig falsche oder irreführende GWS sind durch das SMF und das Sächsische Staatsministerium des Innern (SMI) mit den ausstellenden Behörden im Hinblick auf Konsequenzen und Fehlerbeseitigung zu erörtern. Sofern der Vorschlag der Kommission zur Bildung von 356

⁹¹ In Schleswig-Holstein und im Bereich der sächsischen EU-Förderung (EFRE, ESF, ELER) existieren weitergehende Regelungen. Beträgt die Zuwendung weniger als 500.000 EUR, können Kommunen in Schleswig-Holstein einen Monat nach Eingang des Antrags bei der Bewilligungsbehörde mit dem Vorhaben beginnen, wenn in der Förderrichtlinie ausschließlich Festbetragsfinanzierung vorgesehen ist und die Bewilligungsbehörde nicht innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags dem vorzeitigen Beginn widerspricht. Im Bereich der sächsischen EU-Förderung ist seit geraumer Zeit der Vorhabenbeginn ab Antragstellung möglich. Im EU-Beihilferecht wird entsprechend der Leitlinien für Regionalbeihilfen unterstellt, dass, wenn Antragsteller bereits Vorhaben nach der Antragstellung beginnen, dennoch ein Anreiz vorlag. Ein Anreizeffekt wird unterstellt, wenn die Beihilfe insofern zu einer Verhaltensänderung eines Unternehmens führt, als es zusätzliche Tätigkeiten aufnimmt, die es ohne die Beihilfe nicht, nur in geringerem Umfang oder auf andere Weise ausgeübt hätte.

⁹² Eine ähnliche Regelung gibt es in Baden-Württemberg. Die Pflicht zur Vorlage einer GWS ist in einzelnen Förderprogrammen nur ausnahmsweise vorgesehen (z. B. Verzicht im Bereich der Sportförderung und im Bereich Ländlicher Raum).

Regionaldirektionen (siehe **Nr. 4.7.1**) umgesetzt wird, ist die GWS bei kommunalen Infrastrukturvorhaben ein innerbehördlicher Akt der Regionaldirektion und entfällt insofern als Antragsunterlage.

c) Baufachliche Prüfung bei Zuwendungsbaumaßnahmen sinnvoll

- 357 Zuwendungsbaumaßnahmen (ZBM), also klassische Infrastruktur im Hoch- und Tiefbau, weisen in der Regel eine hohe technische Komplexität auf, deren Beurteilung technischen Sachverstands bedarf. So ist die Planung entscheidend für die Gesamtbaukosten und Gesamtinvestitionskosten sowie nach Fertigstellung für die Unterhalts- und Betriebskosten für den Vorhabensträger. Die Gesamtbaukosten von ZBM können nach Erfahrung der Kommission bei gleicher Funktionalität um ca. 100-200 % schwanken, je nachdem welches technische Design und welche Standards zur Anwendung kommen (z. B. Stützmauern bei Ortsdurchfahrten aus Beton oder Klinker; Straßen und Wege mit Bitumen oder Pflaster oder gar Natursteinpflaster).
- 358 Kostendämpfende Effekte sind durch die Einschaltung freiberuflich Tätiger regelmäßig nicht zu erwarten, weil das Vergütungssystem der HOAI (je teurer die Maßnahme, desto höher das Honorar) dem entgegensteht. Auch ist nicht zu erkennen, welche Anreize für ein kommunales Bauamt bestehen sollen, sich mit Planern vor Ort konfliktträchtig und aufwendig auseinanderzusetzen, um die Planung auf geringe Gesamtbaukosten auszurichten, wenn der Freistaat über den Fördersatz > 75 % oder gar 90 % die Gesamtbaukosten weitestgehend trägt. Vor diesem Hintergrund muss es im originären Interesse des Freistaates liegen, durch bautechnische Prüfung der beantragten ZBM auf geringe Gesamtbaukosten durch technische Änderungen (insbesondere Flächen- und Ausführungsstandards) hinzuwirken, wenn er die Gesamtbaukosten über die Förderung überwiegend trägt und überhöhte Gesamtbaukosten nicht nur unwirtschaftlich wären, sondern auch die Zahl förderfähiger Maßnahmen reduziert. In der Verwaltungspraxis gab es immer wieder Klagen über die technische Prüfung durch den Verwaltungsdienstleister SIB (zu lang, zu zäh, zu ineffektiv). Dies ist kaum verwunderlich, da der SIB kaum Anreize hat, erhebliche Ressourcen für die technische Prüfung von ZBM einzusetzen, da die Prüfung nicht zu seinen Kernaufgaben gehört.
- 359 Mit der letzten Änderung der VwV zu § 44 SÄHO vom 27. Februar 2019 wurde die Notwendigkeit baufachlicher Prüfungen zurückgeführt. Demnach ist bei Zuwendungen für Baumaßnahmen von einer gutachtlichen Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung abzusehen, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen des Staates und des Bundes zusammen 1 Mio. EUR (1,5 Mio. EUR bei kommunalen Körperschaften) nicht übersteigen.
- 360 Übersteigen die vorgesehenen Zuwendungen des Staates und des Bundes zusammen 1 Mio. EUR (1,5 Mio. EUR bei kommunalen Körperschaften) und beträgt die Förderquote
- bis zu 70 %, ist eine gutachtliche Beteiligung grundsätzlich nicht erforderlich, kann aber bei Vorliegen besonderer Gründe (z. B. Zuwendungshöhe) vorgesehen werden,
 - mehr als 70 und bis zu 90 %, entscheidet das zuständige Staatsministerium nach pflichtgemäßem Ermessen, ob eine gutachtliche Beteiligung im jeweiligen Förderbereich erforderlich ist, um eine wirtschaftliche und sparsame Planung und Ausführung der Baumaßnahmen sowie die Angemessenheit der Kosten sicherzustellen,
 - mehr als 90 %, soll die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung beteiligt werden.

Die Neuerung lässt aus Sicht der Kommission befürchten, dass kostenintensive, hochgeförderte Baumaßnahmen nicht oder nicht mehr ausreichend in Hinblick auf Flächen, Ausführungsstandards und Bedarf technisch geprüft bzw. die Bewilligungsbehörden mit dem Thema allein gelassen werden. Eine technische Prüfung inhouse oder durch eine fachlich dafür qualifizierte Stelle würde in aller Regel positive Effekte auf die Gesamtbaukosten und Folgekosten (im Interesse der Kommunen selbst) haben. Solang diese technische Prüfung effizient und effektiv erfolgt, sind durch sie auch keine größeren Verzögerungen im Förderverfahren zu erwarten. 361

Die Kommission hält eine baufachliche Prüfung aus den oben benannten Gründen durchaus auch in Fällen mit Fördersätzen unter 90 % für sinnvoll. Eine technische Prüfung könnte immer dann weitestgehend entfallen, wenn der Freistaat zur Bemessung der förderfähigen Ausgaben Richtwerte vorgegeben hat, die von der zuständigen technischen Dienststelle anerkannt sind. Die Prüfung kann sich dann auf die Plausibilität beschränken, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wurden. Es wird daher empfohlen, dass der Freistaat die vorhandene Baukostendatenbank PLAKODA weiterentwickelt und um die Kosten der ZBM des Freistaates ergänzt. Dabei sollten auch die Kommunen einbezogen werden, die z. B. für den Schulhausbau zuständig sind. 362

d) Festlegung von Bagatellgrenzen für Bewilligungen

Bisher gibt es in Sachsen keine allgemein gültigen Bagatellgrenzen unterhalb derer grundsätzlich keine Bewilligungen ausgesprochen werden. In einigen Förderrichtlinien sind richtlinienspezifische oder fördergegenstandsspezifische Grenzen festgelegt. 363

Die Bearbeitung von Förderanträgen mit kleinen Zuwendungsbeträgen führt in der Regel zu überproportional hohem Verwaltungsaufwand. Darüber hinaus ist bei geringen Zuwendungshöhen die Notwendigkeit der staatlichen finanziellen Unterstützung eher zweifelhaft und es sind vielmehr Mitnahmeeffekte zu befürchten. 364

Für die Bewilligung von Förderanträgen sollten zukünftig folgende **landesweit einheitliche Förderuntergrenzen** als Regelfall eingeführt werden⁹³: 365

- Kommunale Antragsteller – 10.000 EUR
- Sonstige Antragsteller – 2.500 EUR

Ausnahmen sollte es z. B. in den Bereichen des Ehrenamtes oder des Naturschutzes geben. 366

e) Zuwendungsbescheide mit auflösender Bedingung

Zuwendungen werden durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt. Nach pflichtgemäßem Ermessen darf der Zuwendungsbescheid mit einer Bestimmung erlassen werden, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt. 367

In der Praxis ist festzustellen, dass insbesondere bei kommunalen Zuwendungsempfängern bewilligte Maßnahmen manchmal nur zögerlich begonnen werden. Es entsteht mitunter der Eindruck, dass Mittelzusagen zunächst vorbeugend reserviert werden. Es wird aber erst dann mit der Umsetzung zu 368

⁹³ Die Bagatellgrenzen liegen in anderen Bundesländern für Bewilligungen an Kommunen bei 5.000 bis 25.000 EUR und für Bewilligungen an Sonstige bei 500 bis 2.500 EUR.

begonnen, wenn die entsprechenden Finanz-, Verwaltungs- und Baukapazitäten vorhanden sind. Dadurch entsteht beim Zuwendungsgeber die Unsicherheit, ob und wann die Mittel überhaupt benötigt und abfließen werden. Die in das Folgejahr zu übertragenden Ausgabereste steigen hierdurch zunehmend. Dies stellt für den Freistaat ein immer größer werdendes Problem der Haushaltsteuerung stellt. Aufgrund der vielen gebundenen, teilweise vermutlich aber nicht mehr benötigten Mittel, können zudem andere ggf. dringendere Maßnahmen nicht bewilligt und begonnen werden. Das hemmt eine effiziente Förderpolitik.

369 **Die Kommission schlägt daher vor, Zuwendungsbescheide zukünftig mit einer auflösenden Bedingung zu versehen.** Es soll klar geregelt werden, dass der Bewilligungsbescheid unwirksam ist, wenn mit der Maßnahme nicht innerhalb eines Jahres nach Zugang des Bescheides begonnen wird. Es wird außerdem vorgeschlagen, zukünftig ein **Enddatum im Zuwendungsbescheid** zu verankern, bis wann der letzte Mittelabruf noch möglich ist.

370 Beim Beginn der Maßnahme stellt man bei öffentlichen Auftragsvergaben auf die Veröffentlichung der Ausschreibung ab, in den übrigen Fällen auf den ersten rechtlich bindenden Vertragsabschluss (Beauftragung), der der Umsetzung der Maßnahme zuzurechnen ist. Die Behörde muss zukünftig folglich einen entsprechenden Nachweis erhalten, dass der Zuwendungsempfänger begonnen hat. Problematisch hinsichtlich des Nachweises des Beginns sind Maßnahmen, die keine Ausschreibung oder keinen Vertragsabschluss beinhalten.

371 Das Datum für den letzten möglichen Mittelabruf (vor Streichung der Restmittel) sollte in Stufen geregelt werden:

1. Maßnahmen mit Umsetzungszeitraum bis zu zwei Jahren → Mittelverfall nach Ende Bewilligungszeitraum + ein Jahr
2. Maßnahmen mit Umsetzungszeitraum über zwei Jahre → Mittelverfall nach Ende Bewilligungszeitraum + zwei Jahre

f) Entkopplung von Vergaberecht und Zuwendungsrecht

372 Öffentliche Auftraggeber haben schon aufgrund des Sächsischen Vergabegesetzes (SächsVergabeG) Vergaberecht zu beachten. Im Zuwendungsverfahren werden sie derzeit (zusätzlich) dazu verpflichtet (Nr. 3.1 ANBest-K, Nr. 3.1 – 3.3 ANBest-P). Aufgrund der Auflagen in Nr. 3.1 ANBest-I/P werden aber auch nicht öffentliche Auftraggeber mit dem Zuwendungsbescheid verpflichtet, sich bei der Vergabe von Aufträgen teilweise wie die öffentliche Hand zu verhalten, d. h. sie haben ab einer Betragsgrenze (50.000 EUR/100.000 EUR) das nationale Vergaberecht anzuwenden und Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Die Auflage zur Anwendung der Vergaberegeln ist eine Auswirkung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 SÄHO.

373 Betragen die Zuwendungen weniger als 50.000 EUR/100.000 EUR, haben nicht öffentliche Auftraggeber unabhängig davon ebenfalls die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Anbieters). Die Beachtung des Grundsatzes wird aktuell z. B. durch die Einsicht in öffentlich zugängliche Preisinformationen bzw. die Einholung mehrerer Angebote sichergestellt.

Insgesamt ist nicht nur aus Sicht nicht-öffentlicher Auftraggeber das öffentliche Vergaberecht sehr komplex und stark verrechtlicht. Formale Vergabeverfahren sind zeitaufwendig und fehleranfällig. Insbesondere bei Zuwendungsempfängern, die sonst keine Berührungspunkte mit dem Vergaberecht haben, kann das einschlägige Fachwissen nicht unterstellt werden. Die Vergabeprüfungen in den Bewilligungsstellen verursachen hohen Verwaltungsaufwand und fehlerhafte Vergaben können auch bei Privaten zu empfindlichen Rückforderungen führen. 374

Zukünftig sollte das **Vergaberecht vom Zuwendungsrecht generell entkoppelt werden**.⁹⁴ Auf eine Auflage im Zuwendungsbescheid, dass Vergaberecht zu beachten ist, ist daher zu verzichten. Vergabeprüfungen durch Bewilligungsstellen entfallen damit künftig. Unabhängig davon haben öffentliche Auftraggeber – unverändert – auf Grundlage des SächsVergabeG und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen Vergaberecht zu beachten. 375

Um dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung zu tragen, sollen Zuwendungsempfänger, die keine öffentlichen Auftraggeber im Sinne des Vergaberechts sind, ab einer Gesamtzuwendung von 100.000 EUR beauftragt werden, bei Einzelaufträgen über 5.000 EUR vor der Auftragserteilung grundsätzlich drei Angebote einzuholen und den Auftrag an den wirtschaftlichsten Bieter zu vergeben. 376

g) Abweichung von Einzelansätzen im Finanzierungsplan um mehr als 20 % ohne Genehmigung zulässig

Bei Projektförderungen werden die Ausgaben in einem vom Zuwendungsempfänger vorzulegenden Finanzierungsplan, der hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich ist, nach Einzelausgabeansätzen bzw. Ausgabengruppen aufgeschlüsselt. Der Finanzierungsplan dient insofern der weiteren Konkretisierung der Zweckbestimmung. 377

Darüber hinaus dürfen Ausgabeansätze um bis zu 20 % überschritten werden, wenn die Überschreitungen bei anderen Ansätzen zuwendungsfähiger Ausgaben ausgeglichen werden können. Für größere Verschiebungen ist zur Bestätigung der Förderfähigkeit bisher eine Zustimmung der Bewilligungsstelle erforderlich. 378

Eine befristete Regelung zur Erleichterungen dieser Bestimmung bei förderfähigen Gesamtausgaben bis 500.000 EUR wurde nur für kommunale Zuwendungsempfänger dauerhaft in die VwV zu § 44 SÄHO übernommen. 379

Gerade bei ZBM ergeben sich bei der Umsetzung fast immer Abweichungen von der Planung. Das Handlungserfordernis bei Kostenänderungen für Antragsteller (Mitteilung an Bewilligungsbehörde) und Bewilligungsstelle (Änderung Bewilligungsbescheid) hängt insbesondere auch von der 380

⁹⁴ Es finden sich ähnliche Regelungen in Schleswig-Holstein, Thüringen, Hessen und auch bereits in Sachsen. Beträgt der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 100.000 EUR, sind in Schleswig-Holstein grundsätzlich drei Angebote einzuholen. Die Anwendung vergaberechtlicher Regelungen wurde gestrichen. In Thüringen wird auf die Einholung von drei Angeboten unter 5.000 EUR verzichtet und in Hessen bei unter 10.000 EUR. Im Bereich der EFRE/ESF-Förderung in Sachsen besteht keine Verpflichtung zur Beachtung von Vergaberecht bei nicht öffentlichen Auftraggebern. So weit möglich sind aber mindestens drei vergleichbare Angebote einzuholen, sofern der Auftragswert über 1.000 EUR liegt, der Fördersatz mehr als 80 % und der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 50.000 EUR beträgt. Weitergehende Regelungen finden sich im Bereich der Förderung mit ELER-Mitteln in Sachsen (Kostenplausibilisierung im Rahmen der Bewilligung; keine Verpflichtung zur Beachtung Vergaberecht bei nicht öffentlichen Auftraggebern; keine generelle Verpflichtung zur Einholung von drei Angeboten).

Gliederung/Detailliertheit des Finanzierungsplans ab. Daraus ergeben sich Anzeige- und Begründungspflichten des Antragstellers bei teils sehr geringen absoluten Beträgen und ggf. zeitliche Verzögerungen im Projekt.

- 381 Zukünftig sollte der **Finanzierungsplan allein hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich sein**.⁹⁵ Auf eine Anzeige- und Änderungspflicht bei Abweichungen von den Einzelansätzen ist damit zu verzichten. Weiterhin erforderlich bleibt im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung ein Abgleich des umgesetzten Projektes mit dem beantragten und von der Bewilligungsstelle zur Förderung genehmigten Projektes.

h) Vorrang der Festbetragsfinanzierung

- 382 Festbetrags-, Anteils-, und Fehlbedarfsfinanzierung stehen gegenwärtig in den VwV zu § 44 SÄHO grundsätzlich gleichrangig nebeneinander und haben jede ihren klassischen Anwendungsbereich. Im Vergleich zur Anteilsfinanzierung kommt die Festbetragsfinanzierung in der Verwaltungspraxis jedoch kaum zur Anwendung. Das liegt daran, dass die Verwaltung sich im Vorfeld aufwendig damit auseinandersetzen muss, wie diese Festbeträge berechnet und festgesetzt werden. Dieser „Mehraufwand“ am Anfang wird zwar durch Effizienzgewinne in der Mitte und am Ende der Projekte wieder überkompensiert, nur die Förderressorts haben dafür offenbar keine Anreize.
- 383 Die eher restriktive Anwendung der Festbetragsfinanzierung ergibt sich auch daraus, dass es schwierig ist, geeignete Festbeträge festzulegen insbesondere dann, wenn keine ausreichende Datenbasis (Erfahrungswerte, Referenzkosten) vorhanden ist. Es gibt auch institutionell niemanden in der Staatsregierung, der sich darum kümmert. Forschungsergebnisse oder eine gemeinsame Wissensdatenbank gibt es dazu nicht. Im Vergleich zur Anteilsfinanzierung muss man bei der Festbetragsfinanzierung den administrativen Pauschalierungsvorteil für Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger mit dem Nachteil „erkaufen“, dass die Einzelfallgerechtigkeit in gewisser Weise verloren geht. Bei der Bemessung der Festbeträge muss weitestgehend ausgeschlossen werden, dass eine Überfinanzierung erfolgt. Gerade wenn man mit der Festbetragsfinanzierung dem Zuwendungsempfänger einen erheblichen Pauschalierungsvorteil (hohe Freiheitsgrade bei der Umsetzung) gewährt, kann der rechnerische Fördersatz, der einem Festbetrag zu Standardkosten zugrunde liegt, dadurch niedriger liegen als der „echte“ Fördersatz bei der klassischen Anteilsfinanzierung.
- 384 Dabei gibt es unbestrittene Vorteile der Festbetragsfinanzierung, die eine Reduzierung des Aufwandes bei Bewilligungsbehörde und Zuwendungsempfänger zur Folge hat. Festbeträge führen zu einer größeren finanziellen Flexibilität bei der Umsetzung der Maßnahme und zu einer erheblichen Reduzierung der Nachweispflichten für getätigte Ausgaben. Kosteneinsparungen und -erhöhungen sind unbeachtlich.
- 385 Die Festbetragsfinanzierung wäre z. B. in folgender Weise anwendbar:
- Als Vielfaches von Kosten für bestimmte Einheiten (z. B. 100 EUR je m²) – Standardisierte Einheitskosten

⁹⁵ Bereits in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg wurde eine entsprechende Regelung umgesetzt. In Sachsen gibt es im Bereich des ELER ebenfalls keine Regelung zur Überschreitung der Einzelansätze.

- Als fester prozentualer Anteil anderer Kosten (z. B. Personalsachkosten werden mit 15 % der geförderten Personalkosten bezuschusst)
- Als fester Betrag für ein Projekt (z. B. nach Prüfung der geplanten förderfähigen Kosten bei der Bewilligung wird ein fester Betrag auf Grundlage eines vorgegebenen Fördersatzes bewilligt)
- Bei ZBM, wenn der Freistaat z. B. Standard-ZBM definiert, wie z. B. eine zweizügige Regionalschule, und dafür Standardkosten festsetzt, die er z. B. auf Basis einer Förderung von 70 % als Festbetrag festsetzen konnte

Zukünftig sollte die **Festbetragsfinanzierung** als Finanzierungsart **immer dann eingesetzt werden, wenn Standardkosten vorliegen oder ermittelt werden können**. Der Freistaat sollte prüfen, ob er eine Stelle beauftragen kann, solche Standardkosten zu ermitteln und eine gemeinsame Wissensdatenbank hierzu bereitzustellen. Diese Datenbank sollte eng mit der unter c) beschriebenen Baukostendatenbank verknüpft werden. 386

Bei kleinen Maßnahmen mit **Zuwendungen bis 50.000 EUR (kommunale Zuwendungsempfänger) und 10.000 EUR (sonstige Zuwendungsempfänger)** sollte die **Förderung ausschließlich als Festbetragsfinanzierung ausgereicht werden**.⁹⁶ 387

Es wird erwartet, dass die Festbetragsfinanzierung hohe wirtschaftliche Effekte gerade bei ZBM auslösen wird, weil der Zuwendungsempfänger bei feststehender Höhe der Zuwendung größere Anreize hat, günstiger zu bauen, um das Förderziel zu erreichen, und es einen stärkeren Wettbewerb um gute Lösungen geben wird. 388

Beispielbox: Festbetragsfinanzierung

Im Rahmen der Verfahrensvereinfachung spielen Festbetrags- oder Pauschalfinanzierungen sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene eine große Rolle. So wird seit der Reform des „Einheitlichen Förderrahmens“ in den Niederlanden beispielsweise für Förderungen bis zu 125.000 EUR eine feste Summe als Pauschalbetrag bereitgestellt.⁹⁷ Bei geringen Förderungen bis 25.000 EUR wird deren Höhe in einem automatischen Verfahren ermittelt.

Ähnlich funktioniert die Pauschalfinanzierung im Rahmen der Vereinfachten Kostenoptionen („*Simplified Cost Options*“) im Rahmen des europäischen Struktur- und Investitionsfonds.⁹⁸ Dabei handelt es sich um die vollständige Zahlung eines vorab berechneten Zuschusses an ein Projekt, sobald die vereinbarten Bedingungen erfüllt und/oder die vorgegebenen Outputs verwirklicht wurden. Auch hier sind Teilzahlungen nicht möglich. Die wichtigsten Ziele der Anwendung von

⁹⁶ Ähnliche Regelungen existieren in Bremen (im Bereich der Betriebskostenfinanzierung soll die Festbetragsfinanzierung als Finanzierungsart in der Förderrichtlinie gewählt werden), in Hessen (bei Zuwendungen bis 5.000 EUR kommt stets die Festbetragsfinanzierung zur Anwendung), in Baden-Württemberg (Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften sind grundsätzlich als Festbetragsfinanzierung zu gewähren) und in Niedersachsen (Festbetragsfinanzierung kommt bei der Projektförderung vorrangig in Betracht, wenn der Zuwendungsbetrag unter 25.000 EUR liegt bzw. ist vorrangig bei kommunalen Körperschaften einzusetzen, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben einen Betrag von 500.000 EUR nicht überschreiten). Die Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen (= Festbetragsfinanzierung) im Bereich der EU-Förderung wird durch verschiedene Aktivitäten, Leitlinien und Verordnungsanpassungen unterstützt und forciert.

⁹⁷ Staatscourant (2009): Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, Online: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>

⁹⁸ Europäischer Rechnungshof (2018): Neue Optionen für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums: einfacher, aber nicht ergebnisorientiert, Sonderbericht.

Pauschalsätzen sind laut Europäischer Kommission die Vereinfachung und eine Reduzierung der Fehlerrate. Folglich sind Pauschalsätze am besten für Kosten geeignet, die relativ niedrig sind und deren Überprüfung teuer ist.

i) Festlegung einheitlicher Pauschalen/Pauschalsätze

- 389 Es gibt aktuell keine allgemeine Festlegung von Ausgabengruppen, die pauschaliert werden dürfen, keine Festlegung von Ausgaben, die als Bemessungsgrundlage eines Vomhundertsatz herangezogen werden können und keine Festlegung eines sachsenweit geltenden Korridors für die zulässigen Pauschalsätze.
- 390 Das SMF sollte in Abstimmung mit den Ressorts **einheitliche, allgemein gültige Pauschalsätze für bestimmte Ausgabenbereiche** festlegen, die auch im Rahmen einer Anteilsfinanzierung zur Anwendung kommen.⁹⁹
- 391 **Personalkosten** (anerkennbare Stundensätze) und der sachlichen Personalnebenkosten sollten zukünftig auf folgende Weise pauschaliert werden:
1. **normierte Personalkostensätze** durch Bildung von Stufen (Pauschalierung vor Einzelfallgerechtigkeit) im Rahmen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TVL)¹⁰⁰:
 - abgeschlossene Berufsausbildung (entspricht EG 7, Stufe 3)
 - abgeschlossene Fachhochschulausbildung (entspricht EG 11, Stufe 3)
 - abgeschlossene Hochschulausbildung (entspricht EG 14, Stufe 3)
 - abgeschlossene Hochschulausbildung + Führungskraft (entspricht EG 15, Stufe 3)
 2. Pauschalsatz für sachliche Personalnebenkosten¹⁰¹:
 - Festlegung eines Vomhundertsatzes (ca. 10–15 %) der förderfähigen direkten Personalkosten in dessen Höhe ohne weitere Nachweise Personalnebenkosten erstattet werden und damit abgegolten sind
- 392 **Erstattungsfähige Planungsleistungen**, die im Zusammenhang mit der Projektumsetzung erforderlich sind, sollten **über einheitliche Pauschalsätze (Prozentsatz der Gesamtbaukosten) ermittelt werden**. Mit dem Pauschalsatz sind dann auch Planungsausgaben, die vor der Antragstellung erforderlich waren und entstanden sind, abgegolten. Um einerseits eine Überkompensierung bei großen Baumaßnahmen zu vermeiden, andererseits aber auch einen angemessenen Anteil der Planungskosten insbesondere bei kleinen Baumaßnahmen zu fördern, sollen, die Pauschalen für erstattungsfähige Planungsleistungen in mehreren Prozentstufen – in Abhängigkeit von der Höhe Gesamtbaukosten – festgelegt werden. Die in verschiedenen Förderrichtlinien bisher schon

⁹⁹ In Sachsen-Anhalt wurden bereits Pauschalwerte für die Anerkennung von zuwendungsfähigen Personalausgaben festgelegt. Im Rahmen der EU-Förderung können in Sachsen z. B. indirekte Personalkosten mit einem Pauschalsatz von bis zu 15 % der förderfähigen direkten Personalkosten anerkannt werden, ohne dass der Mitgliedstaat eine Berechnung des anzuwendenden Satzes anstellen muss.

¹⁰⁰ Durch die Anbindung an den TVL wären die Personalkostensätze dynamisch und würden sich bei Erhöhung des TVL entsprechend auch erhöhen.

¹⁰¹ wie z. B. Büromiete, Büroeinrichtung, Schreibmaterial, Reisekosten, Internet- und Telefonkosten

angewendeten Förderobergrenzen für Baunebenkosten von beispielsweise 10 und 14 % in der VwV Infra 2003 oder 15 % in der RL KStB können Orientierung für festzulegende Pauschalsätze sein.

j) Besserstellungsverbot bei Personalausgaben/-kosten und Versicherungen

Bei der Förderung durch den Freistaat gilt grundsätzlich das Besserstellungsverbot. Danach dürfen Beschäftigte des Zuwendungsempfängers finanziell nicht besser gestellt werden als vergleichbare Staatsbedienstete. Dies gilt auch für den Abschluss von Versicherungen. Bei der Projektförderung gilt das Besserstellungsverbot nur, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden. 393

Sofern durch den Zuwendungsempfänger höhere Leistungen an seine Beschäftigten im Vergleich zu Beschäftigten des Zuwendungsgebers gewährt werden, sind die zuwendungsfähigen Ausgaben auf die Höhe der an vergleichbare Staatsbedienstete gewährten Leistungen zu kappen. 394

Allerdings setzt die Beachtung des Besserstellungsverbot bei Personalkosten tiefgründige Kenntnisse im Tarifrecht bei den Bewilligungsstellen voraus, die oft nicht im erforderlichen Maße vorhanden sind. Zudem führt die Prüfung des Besserstellungsverbotes in der Regel zu hohem Verwaltungsaufwand. Eine tarifliche Einordnung eines Beschäftigten des Zuwendungsempfängers ist insbesondere dann schwierig, wenn es keine vergleichbaren Tätigkeiten im öffentlichen Dienst gibt. Vom Zuwendungsempfänger sind für die tarifliche Einordnung umfangreiche Angaben und Nachweise zu Tätigkeiten, Ausbildung und Berufserfahrung gefordert. 395

Die förderfähigen **Personalausgaben sollten zukünftig in Form von Pauschalbeträgen**, gestuft nach Tätigkeitgruppen aus dem TVL, berücksichtigt werden (siehe vorheriger Vorschlag).¹⁰² Die **Prüfung auf Beachtung des Besserstellungsverbotes** wird damit **erheblich vereinfacht**. 396

Kosten für Versicherungen (beim Staat Grundsatz der Eigenversicherung) sollten aus Vereinfachungsgründen von der Förderung **grundsätzlich ausgeschlossen werden**.¹⁰³ 397

k) Einheitliche Regelung für das Hinzutreten von Deckungsmitteln/Anrechnung als Eigenmittel

Alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter) sind als Deckungsmittel für die mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen (Subsidiaritätsprinzip). Eine einheitliche Verwaltungspraxis, wie z. B. mit Spenden umzugehen ist, existiert derzeit nicht. 398

¹⁰² Bezüglich des Besserstellungsverbotes existieren diverse Regelungen in den Ländern. In Thüringen darf der Zuwendungsempfänger seine unmittelbar am Projekt beteiligten Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete, wenn aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden dürfen sowie die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden und die Zuwendung des Landes mehr als 50.000 EUR beträgt. In Schleswig-Holstein gilt das Besserstellungsverbot erst bei einem Zuwendungsbetrag von mehr als 50.000 EUR. In Hamburg gilt das Besserstellungsverbot, wenn der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 50.000 EUR beträgt, die Personalausgaben 20 % der zuwendungsfähigen Ausgaben übersteigen und Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden. Das Besserstellungsverbot findet bei Besserstellungen aufgrund eines abweichenden Tarifvertrags, zu deren Einhaltung die oder der Zuwendungsempfänger verpflichtet ist, keine Anwendung. In Sachsen gilt das Besserstellungsverbot im Rahmen der ELER-Förderung nicht strikt. Der TVL wird dort aber zur Prüfung der Angemessenheit der Kosten herangezogen. Teilweise werden anererkennungsfähige Obergrenzen bei Personalkosten genutzt.

¹⁰³ In Bayern und Thüringen dürfen Zuwendungsempfänger, deren Gesamtausgaben (ohne Ausgaben für Aufträge und Projektförderung durch Dritte) zu 50 % und mehr aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen nur versichern, soweit eine Versicherung gesetzlich vorgeschrieben ist.

- 399 In der Praxis ergeben sich Schwierigkeiten insbesondere bei der Anrechnung von Spenden. Zunächst wird zwischen zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Spenden unterschieden. Nicht zweckgebundene Spenden kann der Zuwendungsempfänger immer als Eigenmittel im Förderverfahren einsetzen. In vielen Fällen (z. B. im kommunalen und sozialen Bereich) werden allerdings die Spenden gezielt zur Aufbringung des Eigenanteils für ein bestimmtes Projekt gegeben, wobei regelmäßig seitens der Spender die Erwartung besteht, damit ausschließlich die Kommune/die soziale Einrichtung bei der Aufbringung ihres Eigenanteils zu unterstützen. Eine Anrechnung dieser Spenden zur Reduzierung der Zuwendung (in voller Höhe oder auch nur anteilig in Höhe des Fördersatzes) würde dieser Erwartung nicht gerecht werden.
- 400 Weiterhin werden in der Praxis zweckgebundene Spenden oft unterschiedlich behandelt, je nachdem ob sie bereits als Bestandteil der Finanzierung von Anfang an angegeben wurden oder nachträglich hinzutreten.
- 401 **Die Kommission schlägt vor, eine einheitliche Regelung zur Behandlung von zweckgebundenen Spenden und ähnlichen Mitteln Dritter (z. B. Sponsoring) zu treffen.** Diese Mittel sollen, sofern sie von Beginn vorhanden oder verbindlich zugesagt und in der Finanzierung enthalten (im Finanzierungsplan konkret angegeben) sind, grundsätzlich als Eigenmittel anerkannt werden, sofern der Dritte keine gesetzliche Pflicht zur Durchführung der Maßnahme hat¹⁰⁴ und keine Überfinanzierung¹⁰⁵ vorliegt.
- 402 Sofern die Spendenmittel erst nach der Bewilligung hinzutreten und in der Finanzierung dementsprechend nicht berücksichtigt noch nicht eingeplant waren, so sollen sie anteilig (entsprechend des Fördersatzes) auch die Zuwendung reduzieren und damit nur teilweise als Eigenmittel anerkannt werden.¹⁰⁶

I) Dingliche Sicherung von Erstattungsansprüchen

- 403 Bei der Förderung nicht öffentlicher Zuwendungsempfänger ist die Zuwendung derzeit regelmäßig dinglich für den Falle eines etwaigen Erstattungsanspruches zu sichern, wenn aus der Zuwendung Grundstücke (einschließlich Gebäuden) beschafft oder hergestellt bzw. Rechte erworben werden. Dies geschieht in der Regel durch die Eintragung einer Grundschuld zugunsten des Zuwendungsgebers.

¹⁰⁴ Eine gesetzliche Verpflichtung besteht z. B. wenn eine erforderliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme durch einen Dritten mit einer Förderung durchgeführt wird und derjenige, der die Maßnahme hätte erbringen müssen, die Eigenanteile spendet.

¹⁰⁵ Die den Eigenanteil überschreitenden Spenden reduzieren die Zuwendung (Vermeidung der Überfinanzierung).

¹⁰⁶ In Nordrhein-Westfalen sind zweckgebundene Spenden als Einnahmen zu berücksichtigen. Für Einzelfälle bzw. für einzelne Förderbereiche kann geregelt werden, dass sie für die Bemessung der Zuwendung außer Betracht bleiben, soweit dem Zuwendungsempfänger ein aus eigenen Mitteln zu erbringender Eigenanteil von 10 % der förderfähigen Gesamtausgaben verbleibt. In Bayern können Geld- und Sachspenden als Eigenleistungen (zuwendungsfähig) ausnahmsweise anerkannt werden. Sachspenden können bis zu 80 % als Eigenleistung anerkannt werden. In Sachsen-Anhalt können bei Zuwendungen von weniger als 25.000 EUR und einem Zuwendungsempfänger mit überwiegend ehrenamtlicher Tätigkeit zweckgebundene, nicht aus öffentlicher Hand finanzierte Spenden ausschließlich dem Eigenanteil des Zuwendungsempfängers zugerechnet werden (Sicherstellung der Gesamtfinanzierung). Die Zuwendung verringert sich nur um den Betrag, der die Gesamtsumme der tatsächlich geleisteten förderfähigen Ausgaben, bezogen auf die insgesamt für die Fördermaßnahme zur Verfügung stehenden Mittel übersteigt.

Die (Teil-)Rückforderung einer Zuwendung ist in der Praxis allerdings eher der Ausnahmefall. Der Vollzug einer Rückforderung durch z. B. Zwangsversteigerung über die vorher eingeräumte dingliche Sicherung ist in diesen Fällen dann auch wiederum eine eher seltene Ausnahme. 404

Für einen Zuwendungsempfänger ist die Einräumung eines Pfandrechtes (notarielle Eintragung einer Grundschuld) an einem Grundstück mit hohem Aufwand verbunden (kosten- und zeitintensiv). Gleiches gilt für die Löschung einer eingetragenen Grundschuld. Bei nicht werthaltigen Grundstücken oder bei Grundstücken, wo die Ansprüche des Zuwendungsgebers nachrangig befriedigt werden, führt die Bestellung und Verwertung einer Grundschuld zu Kosten, ohne dass wesentliche Erlöse zu erwarten sind. 405

Dies hat seine Ursache darin, dass Banken der Besicherung eines Kredites mit einer nachrangigen Grundschuld/Hypothek in der Regel nicht zustimmen. Daher erfolgt die Eintragung der dinglichen Sicherung zugunsten des Freistaates überwiegend nachrangig. 406

Die Kommission schlägt vor, zukünftig **von einer dinglichen Sicherung abzusehen, wenn die Zuwendung 5 Mio. EUR nicht übersteigt.**¹⁰⁷ 407

4.5.4. Verbesserung des Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahrens

Die folgenden Vereinfachungsvorschläge betreffen das Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahren und die Zweckbindungsfristen. 408

m) Regelauszahlungsverfahren, Entfall Zwischennachweise, Auszahlungsuntergrenzen

Im Regelfall erfolgt derzeit die Auszahlung von Zuwendungen auf die jeweilige Anforderung des Zuwendungsempfängers im Voraus (vor der Mittelverwendung = Vorauszahlung) teils in mehreren Tranchen. Die Auszahlung eines Restbetrages oder auch der gesamten Zuwendung kann von der Vorlage des Verwendungsnachweises abhängig gemacht werden. 409

Vorauszahlungen verschaffen dem Zuwendungsempfänger Liquidität. Allerdings sind sie für den Zuwendungsgeber bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises immer mit dem Risiko verbunden, dass Mittel nicht zweckentsprechend eingesetzt werden. Diese Mittel müssten dann (verwaltungsaufwendig) zurückgefordert werden. 410

Eine Ursache für die zögerliche Vorlage von Verwendungsnachweisen und die in einzelnen Bereichen teils jahrelangen Prüfdauern ist, dass die Vorlage/Prüfung des Verwendungsnachweises bei Zuwendungsempfängern und Bewilligungsstellen nicht oberste Priorität genießt, da die Fördermittel ausgezahlt sind und das Projekt abgeschlossen ist. Die Bewilligungsstelle legt ihren Fokus tendenziell auf Neubewilligungen und Auszahlungen. 411

Die Kommission empfiehlt, bei der **Auszahlung im Bereich der Projektförderung** zukünftig grundsätzlich auf folgendes Verfahren **umzustellen**.¹⁰⁸ 412

¹⁰⁷ Ähnliche Regelungen existieren in Baden-Württemberg (keine dingliche Sicherung vorgesehen) und in Nordrhein-Westfalen (von einer dinglichen Sicherung ist abzusehen, wenn die Zuwendung 500.000 EUR nicht übersteigt).

¹⁰⁸ In den Ländern gibt es diverse Regelungen zur Aufwandsminimierung bei der Auszahlung: Saarland (beträgt die Zuwendung weniger als 5.000 EUR, erfolgt die Auszahlung nach Vorlage des Verwendungsnachweises), in Bayern (soweit vertretbar, sollen Zuwendungen von weniger als 100.000 EUR erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises ausgezahlt

- I. Nach Erteilung des Zuwendungsbescheides und mit Anzeige des Maßnahmebeginns durch den Zuwendungsempfänger werden 40 % der Gesamtzuwendung ausgezahlt (ohne Verwendungsfrist), d. h. zunächst geht der Freistaat in die Vorfinanzierung, im weiteren Projektablauf der Zuwendungsempfänger
- II. Nach Abschluss der Maßnahme und mit Vorlage des Verwendungsnachweises werden weitere 50 % der Gesamtzuwendung ausgezahlt
- III. Die Bewilligungsstelle prüft in einer Frist von einem Monat abschließend die Vollständigkeit des Verwendungsnachweises und fordert – soweit erforderlich – umgehend alle fehlenden Unterlagen beim Zuwendungsempfänger nach
- IV. Nach Prüfung des Verwendungsnachweises, aber spätestens sechs Monate nach Vorlage des vollständigen Verwendungsnachweises (einschließlich der unter III. nachgeforderten Unterlagen) wird der Restbetrages (10 %) ausbezahlt

413 Bei besonders großen und mehrjährigen Projekten (> 1 Mio. EUR, Umsetzungszeitraum länger als zwei Jahre) sollte die zweite Auszahlungsrate hälftig aufgesplittet werden. Zur Unterstützung der Liquidität des Zuwendungsempfängers sollte dann in diesen Fällen zeitlich zwischen Anzeige des Maßnahmebeginns und Vorlage des Verwendungsnachweises eine weitere Auszahlung in Höhe von 25 % der Gesamtzuwendung erfolgen (ohne Verwendungsfrist).

414 Diese Verfahrensweise verschafft dem Zuwendungsempfänger frühzeitig Liquidität, erhöht aber auch den Druck, den Verwendungsnachweis zeitnah nach Maßnahmeabschluss vorzulegen. Es erfolgt ein Interessenausgleich zwischen Zuwendungsempfänger und Staat, wobei jede Seite teilweise in Vorleistung geht. Die Verpflichtung zur Auszahlung des Restbetrages nach sechs Monaten soll eine beschleunigte Verwendungsnachweisprüfung bewirken. **Das Verfahren verzichtet vollständig auf die Stellung von Auszahlungsanträgen.**

415 Die Staatsregierung sollte prüfen, ob hierzu eine Anpassung haushaltswirtschaftlicher Vorschriften für die Kommunen erforderlich ist.

416 Bei nicht-kommunalen Zuwendungsempfängern, für die eine Vorfinanzierung auch unter Berücksichtigung der mit der Anzeige des Maßnahmebeginns auszahlenden 40 % der Gesamtzuwendung aus nachvollziehbaren Gründen nicht möglich ist, sollten im Ausnahmefall mehrere Vorauszahlungen zugelassen werden. Dafür sind gesonderte Anträge zu stellen und es ist die unter n) beschriebene Frist zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel zu beachten.

417 **Die Vorlage von Zwischennachweisen sollte künftig in allen Fällen entfallen.**

418 Im Bereich der **institutionellen Förderung** sollten im Bescheid die **Auszahlungstermine** künftig nach pflichtgemäßem Ermessen festgelegt werden, so dass die Zuwendung ohne gesonderten Antrag zu den benannten Terminen ausgezahlt wird. Eine Verwendungsfrist wird nicht bestimmt. 10 % der Gesamtzuwendung sollten aber zunächst einbehalten werden. Dieser Restbetrag wird dann nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung, aber spätestens sechs Monate nach Vorlage des vollständigen Verwendungsnachweises, ausgezahlt.

werden), in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen (Zuwendungen an kommunale Zuwendungsempfänger von weniger als 25.000 EUR werden erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises ausgezahlt) sowie in Schleswig-Holstein (soweit im Zuwendungsbescheid keine andere Regelung vorgesehen ist, dürfen Zuwendungen von weniger als 15.000 EUR erst angefordert werden, wenn die Maßnahme abgeschlossen ist).

Bei der **Auszahlung der Teilbeträge** (Projektförderung sowie institutionellen Förderung) sollten landesweit einheitliche **Untergrenzen für Vor- bzw. Teilauszahlungen** eingeführt werden: 419

- Kommunale Antragsteller und Unternehmen – 10.000 EUR
- Sonstige Antragsteller – 1.000 EUR

Beispielbox: Standardisierte Vorauszahlung

In der niederländischen Reform des „Einheitlichen Förderrahmens“ aus dem Jahr 2010 wurden die Regularien für Vorauszahlungen deutlich vereinfacht.¹⁰⁹ Bei Förderhöhen bis 25.000 EUR kann der vollständige Festbetrag entweder direkt mit dem Zuwendungsbescheid ausgezahlt werden oder zu einem späteren Zeitpunkt, zu dem die vereinbarte Leistung spätestens durchgeführt worden sein muss. In letzterem Fall ist eine Vorauszahlung ebenfalls nur über 100 % der Förderhöhe möglich. Die Entscheidung über die Vorauszahlung des gesamten Betrags wird direkt mit dem Zuwendungsbescheid mitgeteilt. Um die Vorauszahlung zu erhalten, muss der Empfänger keine zusätzlichen Informationen einbringen.

Bei höheren Fördersummen erfolgt die Vorauszahlung in Raten. Auch hier wird die Entscheidung direkt im Rahmen des Zuwendungsbescheides getroffen. Das bedeutet, dass der Antragsteller keinen eigenen Antrag auf Vorauszahlung mehr stellen beziehungsweise keine vorläufige Übersicht über Leistungen/Kosten mehr einreichen muss. Grundsätzlich verbindet sich damit eine umfassende bürokratische Entlastung sowohl für den Antragsteller als auch den Fördermittelgeber. Grundlage der Entscheidung über den Vorauszahlungssatz und die Höhe der Vorauszahlung kann z. B. eine Liquiditätsprognose sein.

Sollte sich die Höhe des vorzuschießenden Betrags ändern, muss der Antragsteller dies rechtzeitig melden. In der Folge können Zuschussentscheidungen sowie die Höhe der Vorauszahlung angepasst werden.

Die Kommission hat sich mit dem interessanten niederländischen Auszahlungsmodell befasst und hat sich gleichwohl für das hier vorgeschlagene Verfahren entschieden. 420

n) Verlängerung der Frist zur zweckentsprechenden Verwendung

Sofern von dem unter m) beschriebenen Regelauszahlungsverfahren für die Projektförderung bei nicht-kommunalen Zuwendungsempfängern im Ausnahmefall abgewichen wird und Vorauszahlungen von mehreren Teilbeträgen auf Antrag zugelassen werden, ist eine Frist zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel zu beachten. 421

Gegenwärtig dürfen Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden. Diese Bestimmung resultiert aus dem Haushaltsgrundsatz, dass Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. 422

¹⁰⁹ Staatscourant (2009): Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, Online: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>

- 423 Gerade bei investiven Maßnahmen ist nicht immer absehbar, wann Rechnungen vorgelegt und wann sie beglichen werden können, ohne dass dies allein in der Hand des Zuwendungsempfängers liegt. Für den Zuwendungsempfänger ist die Dauer vom Antrag auf Auszahlung bis zur Auszahlung durch ihn selbst nicht mehr beeinflussbar. Er ist daher eher geneigt, Mittel früher abzurufen als zu spät. Wurden die Zuschüsse allerdings zu früh abgerufen und die Verwendungsfrist überschritten, dann muss die Behörde Zinsen erheben und der Zuwendungsempfänger ggf. die Mittel zurückzahlen. Dies verursacht Aufwände bei Antragstellern und den Bewilligungsstellen.
- 424 Bei der Projektförderung für nicht-kommunale Zuwendungsempfänger, denen eine Vorfinanzierung aus nachvollziehbaren Gründen nicht möglich ist und für die im Ausnahmefall mehrere Vorauszahlungen zugelassen werden, soll der **Zeitraum für die zweckentsprechende Verwendung** der ausgezahlten Fördermittel von zwei auf **drei Monate** ausgeweitet werden.¹¹⁰ In jedem Fall muss eine Schlussrate von 10 % einbehalten werden, die erst nach Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises ausgezahlt wird (spätestens sechs Monate nach Vorlage des vollständigen Verwendungsnachweises).

o) Form und Inhalt des Verwendungsnachweises

- 425 Für kommunale Zuwendungsempfänger sowie Zuwendungsempfänger, die Zuwendungen auf Kostenbasis erhalten, ist der einfache Verwendungsnachweis (Sachbericht, zahlenmäßiger Nachweis in summarischer Form, keine Vorlage von Belegen) der Regelfall. Alle anderen Zuwendungsempfänger müssen grundsätzlich einen ausführlichen Verwendungsnachweis vorlegen (Sachbericht, zahlenmäßiger Nachweis mit Belegliste, Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend Finanzierungsplan, Originalbelege und Kontoauszüge). Die Bewilligungsbehörde darf bei Zuwendungen bis 100.000 EUR und weiteren Fällen einen einfachen Verwendungsnachweis zulassen (Nr. 5.3.4 VwV zu § 44 SÄHO).
- 426 Im Falle der Festbetragsfinanzierung und der Bemessung von zuwendungsfähigen Ausgaben eines Vorhabens auf der Grundlage fester Beträge sind gegenwärtig nach Möglichkeit die Regelungen über den einfachen Verwendungsnachweis anzuwenden.
- 427 Die bestehende Möglichkeit der Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises durch die Bewilligungsbehörden werden nach Wahrnehmung der Kommission in der Praxis zu selten genutzt. Die Ursachen dafür sind vielgestaltig. Beim Zuwendungsempfänger besteht einerseits ein höherer Aufwand, wenn ein ausführlicher Verwendungsnachweis verlangt wird, andererseits sind die Kontrollmöglichkeiten der Bewilligungsbehörden beim einfachen Verwendungsnachweis auch eingeschränkt. Aus der Art des Verwendungsnachweises ergeben sich zudem unterschiedliche Prüfpflichten. Ausführliche Verwendungsnachweise bringen immer einen höheren Prüfaufwand mit sich.
- 428 Um das oft geforderte stärkere Vertrauen gegenüber den Zuwendungsempfängern mehr zu gewichten, sollten zukünftig **für alle Zuwendungsempfänger einheitlich Verwendungsnachweise**

¹¹⁰ In Sachsen-Anhalt existiert eine Regelung für Zuwendungen bis 25.000 EUR an Zuwendungsempfänger mit überwiegend ehrenamtlicher Tätigkeit, die die Mittelverwendung spätestens innerhalb von sechs Monaten zulässt. In Bremen kann bei Zuwendungen mit einem Gesamtbetrag bis zu 5.000 EUR von der Zweimonatsfrist abgesehen werden. In Bayern darf die Zuwendung nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von drei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird.

bestehend aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen verlangt werden.¹¹¹ Der zahlenmäßige Nachweis enthält bei der Projektförderung dann eine Belegliste, in der die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Reihenfolge und voneinander getrennt auszuweisen sind.

Bei der Festbetragsfinanzierung sollte der zahlenmäßige Nachweis nur Angaben zur Höhe der Zuwendung, zu den förderfähigen Gesamtausgaben und zu den Einnahmen beinhalten. Diese Nachweisführung ist notwendig, um die Angemessenheit der Festbeträge regelmäßig zu evaluieren zu können. 429

Für die institutionelle Förderung sollte der zahlenmäßige Nachweis aus dem Jahresabschluss in der Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes sowie ggf. dem Bericht eines sachverständigen Prüfers und bei kaufmännischer doppelter Buchführung aus einer Überleitungsrechnung in Einnahmen und Ausgaben bestehen. 430

Die Bewilligungsbehörde sollte weiterhin für Zwecke der vertieften Prüfung Einzelbelege anfordern dürfen. Sie kann hierbei auch Kopien der Originalbelege akzeptieren. 431

p) Auswahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise und weitere Prüfung

Seit Änderung des § 44 SÄHO zum 1. Januar 2019 erfolgt bei Zuwendungen aus reinen Landesmitteln die Verwendungsnachweisprüfung im Wege des Stichprobenverfahrens, wobei der Stichprobenumfang mindestens 50 % der Fälle beträgt.¹¹² Die Regelung ist bis zum 30. Juni 2020 zu evaluieren. 432

Zur Sicherstellung eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs der neuen 50 %-Regelung und zur Qualitätssicherung in allen Ressorts sind aus Sicht der Kommission hierzu nähere Bestimmungen mit folgenden Eckpunkten zu erlassen: 433

- Die Prüfung auf Vollständigkeit der Unterlagen erfolgt bei 100 % der Fälle mit einer Frist von einem Monat nach Posteingang
- Auswahl der 50 %, die zur weiteren Prüfung vorgesehen sind:
 - Die Auswahl erfolgt anhand von Risikokriterien (insbesondere Maßnahmen mit höheren Zuwendungsbeträgen und höheren Fördersätzen und damit höherem Risiko für den Freistaat)
 - Die Grundgesamtheit, aus der die Stichprobe gebildet wird, bilden alle innerhalb eines Jahres vorgelegten Verwendungsnachweise je Förderrichtlinie und je Bewilligungsbehörde. Um eine kontinuierliche Arbeitsbelastung in den

¹¹¹ In Thüringen besteht der Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen. Bei Zuwendungen zur Projektförderung gemäß ANBest-P ist dem Verwendungsnachweis eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (= NRW). In Hamburg und Bremen sind die Originalbelege nur auf Anforderung der Bewilligungsbehörde vorzulegen. In Bayern genügt i. d. R. ein einfacher Verwendungsnachweis ohne Vorlage von Belegen. Bei der Festbetrags- und Pauschalförderung genügt eine Verwendungsbestätigung. In Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein genügt bei Zuwendungen bis 50.000 EUR i. d. R. ein einfacher Verwendungsnachweis. Beim Bund, in Berlin und Brandenburg sind nur die in eine Stichprobe fallenden Nachweise und Belege vom Zuwendungsempfänger anzufordern bzw. bei ihm einzusehen.

¹¹² In diesem Zusammenhang sollte auch berücksichtigt werden, dass ein behördlich geprüfter Verwendungsnachweis immer eine gewisse Rechtssicherheit für den Antragsteller bedeutet.

Bewilligungsstellen zu erreichen und Verwendungsnachweisprüfungen einzelner Fälle nicht zu stark zu verzögern, kann die Stichprobenziehung mehrmals pro Jahr erfolgen.

- Plausibilitätsprüfung und vertiefte Prüfung
 - Anhand der vorliegenden Unterlagen (insbesondere Belegliste) erfolgt bei den in der Stichprobe ausgewählten Fällen eine Plausibilitätsprüfung. Sofern sich Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten ergeben, sind weitere Unterlagen beim Zuwendungsempfänger abzufordern und es erfolgt dort eine vertiefte Prüfung.
 - Unabhängig davon sollte die Bewilligungsstelle nach pflichtgemäßem Ermessen aus der 50 %-Stichprobe weitere Fälle auswählen, die einer vertieften Prüfung unterzogen werden. Welche Unterlagen/Belege die Bewilligungsstelle dabei beim Zuwendungsempfänger anfordert, liegt in ihrem Ermessen (spätestens sechs Monate nach Vorlage des vollständigen Verwendungsnachweises wird der Restbetrag ausbezahlt – siehe Vorschlag m)).

434 Bei der risikobasierten Auswahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise ist die unter Nr. 4.2 f) beschriebene Datenbank zur Zuverlässigkeit der Antragsteller mit zu Grunde zu legen.

435 Die Kommission hält es bei der institutionellen Förderung für erforderlich, dass bei 100 % der Fälle eine Verwendungsnachweisprüfung erfolgt, weil die Ergebnisse dieser Prüfung Grundlage für künftige Förderjahre sind.

q) Festlegung einheitlicher und angemessener Zweckbindungsfristen

436 Gegenwärtig existiert keine einheitliche Regelung zur Dauer der Zweckbindungsfristen in den VwV zur SäHO. Vielmehr wird die Dauer der Zweckbindungsfrist individuell in jeder Fachförderrichtlinie festgelegt. Üblich sind Zweckbindungsfristen von bis zu 25 Jahren (im Einzelfall sogar länger).

437 Damit das staatliche Ziel der Förderung auch nachhaltig erreicht wird, sind Zweckbindungsfristen grundsätzlich erforderlich. Unterschiedlich lange Zweckbindungsfristen für gleichartige Fördergegenstände führen allerdings zur Intransparenz und unangemessen lange Zweckbindungsfristen blockieren ggf. notwendige unternehmerische oder verwaltungspolitische Entscheidungen (fehlende Flexibilität). Zudem führt die Überwachung der Einhaltung der Zweckbindungsfristen zu Verwaltungsaufwand.

438 Zukünftig sollten in der VwV zur SäHO einheitliche Zweckbindungsfristen festgelegt werden.¹¹³

- Für Infrastruktur und Bauinvestitionen – 12 Jahre
- Für IT, Kommunikationstechnik und im Innovationsbereich – 3 Jahre
- Für alle übrigen Fälle – 5 Jahre

439 Sofern bei Vorhaben, die dem öffentlichen Bereich (Daseinsfürsorge) zuzuordnen sind, innerhalb der Zweckbindungsfrist eine Umnutzung im öffentlichen Interesse für eine andere öffentliche Nutzung erfolgen soll, so sollte dies auf Antrag unter Fortsetzung der Zweckbindungsfrist statthaft sein. Wird diese Umnutzung erneut gefördert, fängt die Zweckbindungsfrist neu an zu laufen.

¹¹³ Im Bereich der EU-Förderung in Sachsen (EFRE, ESF, ELER) gilt eine Zweckbindungsfrist von i. d. R. 5 Jahren.

Einheitliche Verfahrensplattform (EVP) zur Projektförderung

■ betrifft Kommunen ■ betrifft Sonstige

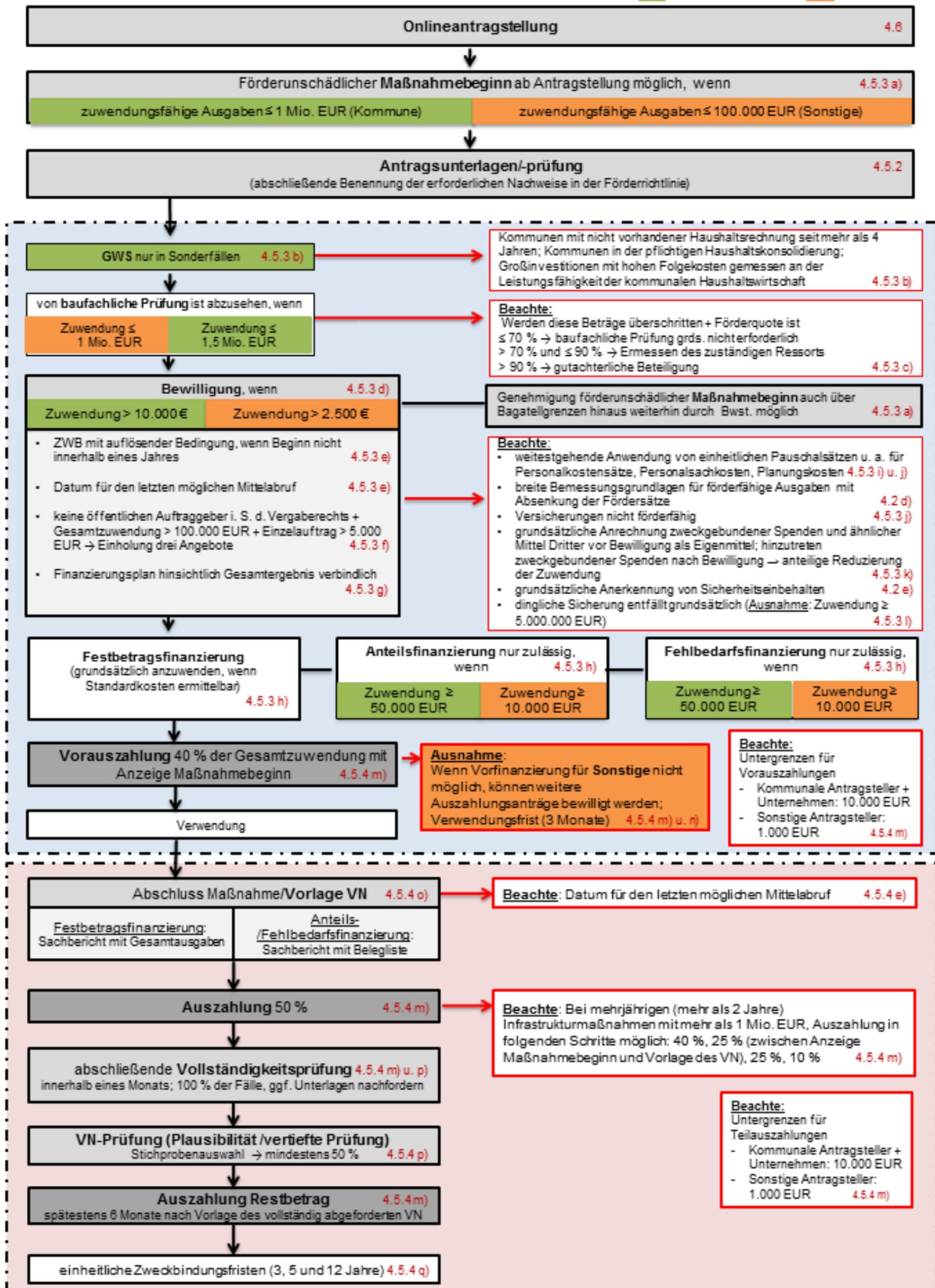


Abbildung 17: Einheitliche Verfahrensplattform (EVP) zur Projektförderung

Einheitliche Verfahrensplattform (EVP) zur institutionellen Förderung

betrifft Sonstige

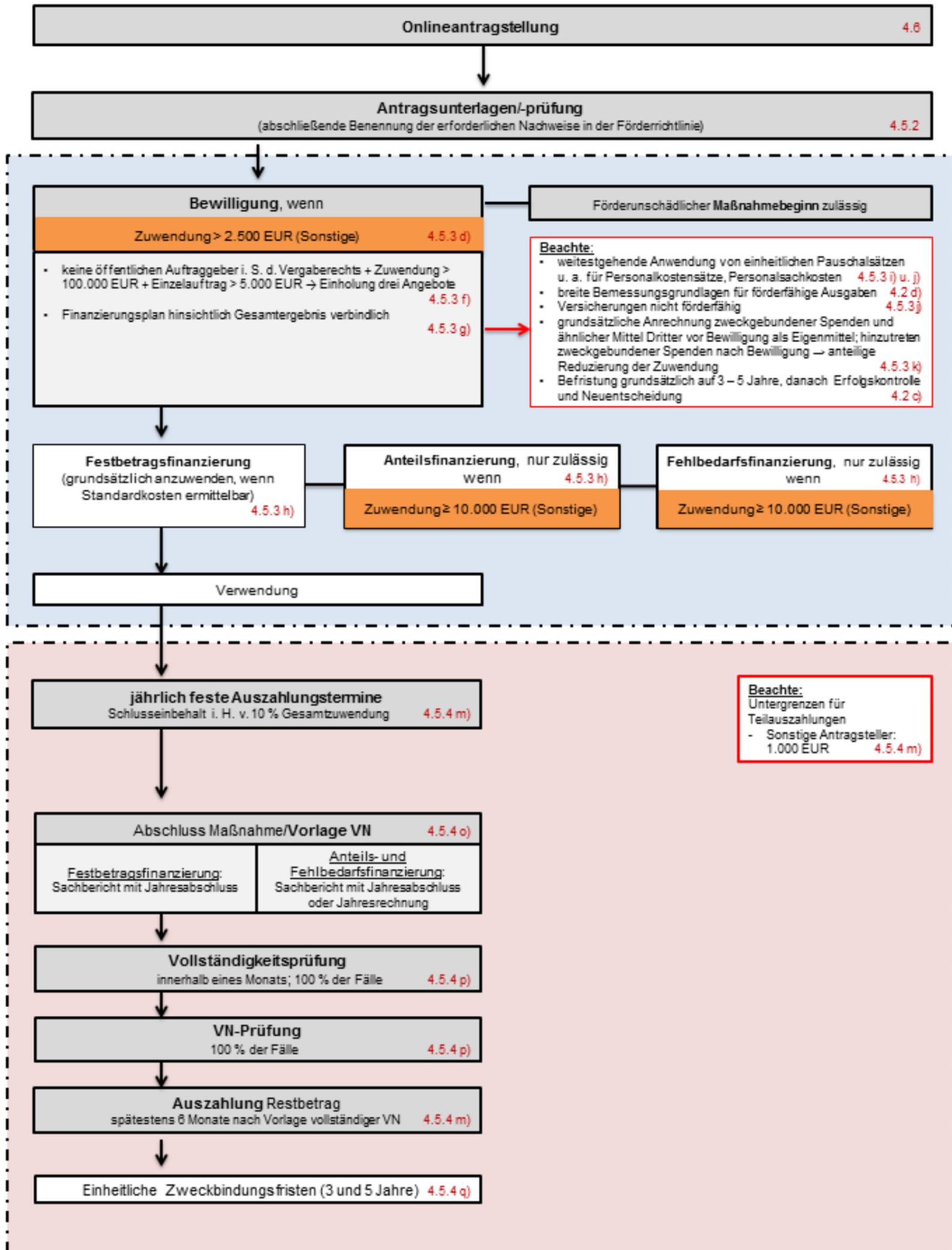


Abbildung 18: Einheitliche Verfahrensplattform (EVP) zur institutionellen Förderung

4.6. Förder-IT und Digitalisierung

Betrachtet man Förderverfahren unter dem Blickwinkel der Vereinfachung und Verbesserung, so kommt der Digitalisierung eine bedeutende Rolle zu. Wesentlich für Antragsteller sind die Möglichkeit der einfachen Suche nach geeigneten Förderangeboten im Internet und die Möglichkeit, Anträge online stellen zu können. Die Suche nach sächsischen Förderangeboten entspricht den gestellten Anforderungen nur unzureichend und Angebote zur Online-Antragstellung gibt es derzeit nur für einzelne Förderrichtlinien bei der SAB, beim SMUL und bei der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen, die untereinander unabgestimmt sind. Die Kommission hält die Schaffung einer zentralen, nutzerfreundlichen, intelligenten Suchmöglichkeit nach Förderangeboten des Freistaates im Internet für erforderlich und schlägt außerdem die Schaffung eines zentralen Online-Förderportals für alle Förderverfahren des Freistaates vor. Dafür und zur weiteren Digitalisierung im Förderbereich bedarf es einer zentralen Steuerung und Koordinierung.

440

Um eine deutliche Vereinfachung und Verbesserung bei den Förderverfahren zu bewirken, ist es ein erster Schritt, an den Stellschrauben zu den rechtlichen Vorgaben zum Zuwendungsverfahren zu drehen und die Verwaltungsprozesse zu standardisieren (siehe Nr. 4.5). Gleichzeitig müssen auch die IT-Verfahren betrachtet und zunehmend ins Zentrum der Reformbemühungen gestellt werden, um analoge Verwaltungsabläufe durch elektronische bzw. elektronisch unterstützte Prozesse zu ersetzen. Die Standardisierung über die Einheitliche Verfahrensplattform wird die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse deutlich erleichtern.

441

Mit dem Programm "Digitale Verwaltung 2020" hat der Bund die Rahmenbedingungen bestimmt, innerhalb derer durch Digitalisierung effektiv, transparent, effizient, barrierefrei, bürger- und unternehmensfreundlich auf allen Verwaltungsebenen gearbeitet werden soll. Die Agilität der Verwaltungen, die Finanzierbarkeit und die Sicherheit der Informationstechnik sollen langfristig gesichert werden.¹¹⁴

442

Der Bundesgesetzgeber hat in § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen vom 14. August 2017 (OZG - Onlinezugangsgesetz) geregelt:

443

"Bund und Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten."

Als Verwaltungsleistungen definiert § 2 Abs. 3 OZG:

444

- die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren,
- die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers,
- die Kommunikation mit dem Nutzer,

die bis zum Ablauf des Jahres 2022 über allgemein zugängliche Netze, mithin "webfähig", anzubieten sind. Für die Authentifizierung der Nutzer gegenüber den digitalen Verwaltungsleistungen sind interoperable Nutzerkonten im Portalverbund bereitzustellen.¹¹⁵ Dies entspricht auch der Erwartung der Bürger und der Wirtschaft an die Verwaltung.

¹¹⁴ Vgl. OZG-Umsetzungskonzept des BMI, Referat DG III 4, von November 2018.

¹¹⁵ Das Zugangs- und Identitätsmanagement sowie die Nutzerkonten sind Gegenstände der Planungen zum Amt24.

- 445 Obwohl das Thema Digitalisierung seit Jahren auf der politischen und der administrativen Agenda steht, haben die Bundesrepublik Deutschland und auch der Freistaat Sachsen einen erheblichen Nachholbedarf.¹¹⁶
- 446 Der DESI-Index bildet den Digitalisierungsstatus der 28 EU-Mitgliedstaaten nach verschiedenen Kriterien ab, und zwar von der Internetanbindung bis zur Digitalisierung öffentlicher Dienste.¹¹⁷ Für das Jahr 2018 belegt Deutschland mit deutlichem Abstand hinter Dänemark, Schweden, Finnland und den Niederlanden den 11. Platz. Beim Kriterium "digitale öffentliche Dienste" befindet sich Deutschland weit abgeschlagen auf Platz 21.¹¹⁸ Den größten digitalen Nachholbedarf gibt es laut EU bei der Online-Interaktion zwischen Behörden sowie zwischen Bürgern und Behörden. Nur 19 % der Bevölkerung nutzten elektronische Behördendienste. Insbesondere das Fehlen eines einheitlichen und flächendeckenden eGovernment-Angebotes wird kritisch hervorgehoben.¹¹⁹
- 447 Bei 63,3 Mio. Internetnutzern liegt Deutschland mit einem Anteil von 76 % an der Gesamtbevölkerung nur knapp unter dem europäischen Durchschnittswert von 79 %.¹²⁰ Bereits seit zwölf Jahren nutzen mehr als die Hälfte der deutschen Einwohner das Internet. Die Digitalisierung der Unternehmen und der elektronische Geschäftsverkehr legen stetig zu.
- 448 Dies macht deutlich, dass entsprechende Angebote der öffentlichen Verwaltung auch im Freistaat Sachsen dringend erwartet werden. Die Themen Online-Antragstellung, Nutzerkonten verbunden mit der nur einmaligen Bereitstellung von Dokumenten durch den Antragsteller, vollständige elektronische Kommunikationen zwischen Zuwendungsempfänger und Bewilligungsstelle und anwenderfreundliche elektronische Suche nach Förderangeboten wurden deswegen auch häufig in den Diskussionen der Kommission mit den Zuwendungsempfängern zur Sprache gebracht und allseits als wesentliche Bausteine zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren angesehen.
- 449 Die gegenwärtigen Einzelaktivitäten des Freistaates im Förderbereich zur Bereitstellung von Online-Antragsverfahren sind nur ein erster (kleiner) Schritt, um die zukünftigen Digitalisierungserfordernisse bewältigen zu können.

¹¹⁶ Diese Feststellung bezieht sich nicht nur auf den Ausbau des Breitbandnetzes, sondern auch auf die Bereitschaft, Arbeits- und Entscheidungsabläufe gerade in der öffentlichen Verwaltung durchgängig neu zu konfigurieren.

¹¹⁷ DESI-Index = Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (Digital Economy and Society Index). Der Index misst die Kriterien a) Konnektivität, b) Humankapital, c) Internetnutzung, d) Integration der Digitaltechnik und e) Digitale öffentliche Dienste

¹¹⁸ Vgl. DESI-Report 2018 der Europäischen Kommission.

¹¹⁹ Vgl. Länderprofil Deutschland zum DESI-Index 2018.

¹²⁰ Vgl. DESI-Report 2018 und Veröffentlichung auf statista zur Anzahl der Internetnutzer 1997 bis 2018.

4.6.1. Anforderungen an eine zukunftsfähige Förder-IT

Die Digitalisierung von Förderverfahren hat zwei wesentliche Perspektiven, (1) die Perspektive der (potenziellen) Zuwendungsempfänger (Außensicht) und (2) die Perspektive der Verwaltung (Binnensicht). Sie sollte immer mit dem Ziel erfolgen, die Beteiligten zu unterstützen, Aufwände auf Seiten der Antragsteller und der Verwaltung zu reduzieren und Verfahren zu beschleunigen und transparenter zu gestalten. 450

Die Kommission sieht folgende Anforderungen potenzieller Zuwendungsempfänger hinsichtlich der digitalen Unterstützung im Förderbereich: 451

- Antragsteller können die für ihr Vorhaben in Betracht kommende/-n Förderrichtlinie/-n an einer zentralen Stelle ohne aufwendige Suchprozesse u. a. anhand von Stichwörtern finden.
- Anträge können unabhängig von der Förderrichtlinie auf einer einheitlichen Oberfläche mit einheitlichen Datenmasken (= Antragsformulare) online gestellt werden.
- Die Kommunikation mit der Bewilligungsstelle erfolgt durchweg elektronisch über ein dafür bereitgestelltes Webportal.
- Verfahrensstände können jederzeit online eingesehen werden.
- Die (Erst-)Anmeldung des Nutzers auf dem Webportal ist einfach, sicher und jederzeit, z. B. durch Nutzung des elektronischen Personalausweises, möglich, ohne dass eine vorherige „Freischaltung“ durch die Bewilligungsstelle erforderlich ist.
- Daten, die der Antragsteller einmal eingegeben hat, und Dokumente, die er einmal hochgeladen hat, können von ihm jederzeit wieder aufgerufen und für weitere Förderanträge genutzt bzw. dafür freigegeben werden.
- Durch die Vernetzung von Daten, die in der Verwaltung bereits vorliegen, werden diese nicht (nochmals) beim Antragsteller erhoben.

Die Kommission sieht ähnliche Anforderungen der Verwaltung hinsichtlich der digitalen Unterstützung im Förderbereich: 452

- Die vom Antragsteller bei seiner Online-Antragsstellung erfassten Daten und Unterlagen werden medienbruchfrei in ein digitales Vorgangsbearbeitungssystem der Bewilligungsstelle übertragen und können dort weiter verarbeitet werden.
- Die Verwaltung der Dokumente erfolgt an einer zentralen Stelle.
- Die Kommunikation mit dem Antragsteller erfolgt durchweg elektronisch und damit schnell.
- Die Antragsbearbeitung (Prüfung, Bescheiderstellung, Auszahlung) wird digital unterstützt bzw. erfolgt zunehmend digital, so dass Eingriffe des Bearbeiters seltener erforderlich werden.
- Vom Antragsteller bereits in der Verwaltung vorliegende, entscheidungserhebliche Daten werden für die Bearbeitung von Förderanträgen über Schnittstellen zu anderen Verwaltungsdatenbanken bereitgestellt.¹²¹

¹²¹ Bei der Bereitstellung von schon mal erhobenen Daten innerhalb der Verwaltung sind immer datenschutzrechtliche Belange zu beachten.

453 Eine wichtige Voraussetzung für die Digitalisierung sind vereinheitlichte und gut strukturierte Verwaltungsprozesse. Für das Zuwendungsverfahren wäre dafür die Einführung der EVP (siehe **Nr. 4.5**) ein wichtiger Schritt. Im Übrigen können so auch technologisch getriebene Reformerfordernisse helfen, fachliche Vereinfachungen auf den Weg zu bringen.

4.6.2. Darstellung und Bewertung des Status quo der Förder-IT

454 Um den aktuellen Stand der Förder-IT im Freistaat zu erfassen, bat die Kommission die Ressorts um Auskunft über die verwendeten Systeme bei den einzelnen offenen FÖMISAX-Richtlinien. Zudem führte sie Gespräche mit den verantwortlichen Mitarbeitern in der SK, der Leitstelle Fördermittelverfahren im LSF, der SAB und der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen.

Suche nach Förderangeboten des Freistaates im Internet

455 Derzeit bestehen verschiedene Möglichkeiten, sich im Internet über Förderangebote des Freistaates zu informieren oder auch gezielt nach Fördermöglichkeiten zu suchen, z. B. unter:

- <https://www.foerderung.sachsen.de/>
- <http://www.foerderung.smwa.sachsen.de/>
- <https://www.smul.sachsen.de/foerderung/>
- <https://www.lds.sachsen.de/foerderung>
- <https://www.sab.sachsen.de/meta/f%C3%B6rderfinder.jsp>

456 Alle sächsischen Internetangebote haben gemeinsam, dass sie entweder die Förderangebote des Freistaates nicht vollständig abdecken (SAB, Internetseiten der Ressorts) oder/und keine nutzerfreundliche Suche nach Förderinhalten zulassen. Für eine Erstrecherche deutlich nutzerfreundlicher und auch umfassender scheint die Förderdatenbank des Bundes, die auch die Förderangebote des Freistaates enthält:

- <http://www.foerderdatenbank.de/>

457 Im Rahmen der Recherche konnte jedoch nicht aufgeklärt werden, woher das beim Bund dafür zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie seine Daten bezieht.

458 Insbesondere bei der bezüglich der sächsischen Förderlandschaft vollumfänglichen "FÖMISAX-Fördermitteldatenbank Sachsen" sind Suchprozess und Design nicht mehr zeitgemäß und setzen erhebliche Bürokratieexpertise voraus. Für den Suchenden werden fakultativ zu viele unbekannte Angaben abgefragt (Richtliniennummer, Änderungsdatum), obwohl diese für das Suchanliegen nicht benötigt werden. Zudem befindet sich im oberen Bereich der Internetseite ein völlig überflüssiges und verwirrendes Sucheingabefeld, das dann auf die allgemeine Website "sachsen.de" umleitet.

Vorsysteme und Online-Antragsmodule

Im Freistaat Sachsen werden zur Bearbeitung von Förder-, Auszahlungsanträgen und Verwendungsnachweisen in den Bewilligungsstellen im Wesentlichen¹²² vier "IT-Vorsysteme"¹²³ eingesetzt und zwar

- FMV verantwortlich: „Leitstelle Fördermittelverfahren“ im LSF
- ProSAB verantwortlich: SAB
- AGRI-FÖRDER III verantwortlich: SMUL
- Foundation Plus verantwortlich: Kulturstiftung des Freistaates Sachsen

Webfähige Online-Antragsmöglichkeiten werden aktuell für einzelne Förderrichtlinien von der SAB für die Stellung von Förderanträgen und vom SMUL für Auszahlungsanträge angeboten. Diese sollen weiter ausgebaut werden. Die Kulturstiftung hat eine sehr einfache Online-Lösung zur Stellung von Förderanträgen entwickelt. An einer gemeinsamen Abstimmung oder zentralen Koordination zur Online-Antragstellung unter Einbeziehung der Leitstelle Fördermittelverfahren fehlt es jedoch.

Die Daten aus den Vorsystemen werden außer bei Foundation Plus, dem System der Kulturstiftung, täglich mit der FÖMISAX, der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank, abgeglichen. Diese Datenbank dient der zentralen Auswertung des Fördermittelbereichs des Freistaats.

Fördermittelverwaltung Sachsen (FMV)

Die FMV kommt in allen Ressorts und z. B. auch beim Kommunalen Sozialverband zum Einsatz. Ursprünglich war die FMV als zentrales Vorsystem für alle Bewilligungsstellen als Annex zur FÖMISAX konzipiert. Gemessen an der Anzahl der enthaltenen FÖMISAX-Förderrichtlinien einschließlich Einzelfallförderungen und der Nutzerzahl (zusammen mit der FÖMISAX) ist die FMV das größte Vorsystem. Mit Blick auf das in der sächsischen Verwaltung eingesetzte Dokumentenmanagementsystem VIS.SAX verfügt die FMV über keine eigene Dokumentenverwaltung. Die Stammdaten der Antragsteller werden dezentral von jeder Bewilligungsstelle separat geführt. Es ist daher möglich, dass die Daten ein und desselben Zuwendungsempfängers im FMV-Verbund mehrmals erfasst sind.

Nach Auskunft der Leitstelle Fördermittelverfahren ist für die FMV aktuell kein eigenes Online-Antragsportal geplant, sondern es werden die Aktivitäten zu Amt24 abgewartet.

ProSAB

Dort, wo die SAB Bewilligungsstelle ist, kommt ProSAB zum Einsatz. Gemessen am Auszahlungsvolumen, der Vorgangszahl und der Anzahl der Zuwendungsempfänger ist ProSAB das größte Vorsystem. Die gegenwärtig eingesetzte Version von ProSAB soll im Zuge der weiteren

¹²² Unberücksichtigt bleiben hier das GIS-gestützte INVEKOS zur Bearbeitung der Anträge auf Direktbeihilfen und zur Förderung von ELER-Flächenmaßnahmen im Agrarbereich und das Vorsystem für die Bearbeitung von Anträgen des EU-Schulprogramms, da diese beiden absolute Besonderheiten aufweisen.

¹²³ Die Vorsysteme weisen grundsätzlich ähnliche Funktionen auf, unterscheiden sich im Detail jedoch erheblich. Sie dienen dazu bzw. unterstützen dabei, Anträge im Förderbereich zu erfassen, Anträge zu prüfen (unterstützt durch Hinterlegung von Checklisten), Anträge zu Verbescheiden (unterstützt durch Hinterlegung von Bescheidmustern), Auszahlungen zu berechnen und zu tätigen (durch Schnittstellen zu einer Kasse).

Digitalisierung ersetzt werden. Stammdaten der Antragsteller und Dokumente werden im System verwaltet.

- 465 Die im Dezember 2015 begonnene Entwicklung eines webfähigen Online-Antragsportals ist im Dezember 2018 zunächst für die Förderanträge für zehn Förderrichtlinien in den Echtbetrieb überführt worden. Die Implementierung weiterer Richtlinien erfolgt schrittweise insbesondere nach Relevanz der jeweiligen Richtlinie. Danach soll auch die Online-Antragstellung für Auszahlungen bzw. die Online-Vorlage von Verwendungsnachweisen ermöglicht werden. Die Teilnahmequote für die elektronische Antragstellung bei den eingerichteten Richtlinien beträgt nach Auskunft der SAB rund 33 %. Für den Zugang erhalten die SAB-Kunden systemgenerierte Berechtigungen. Nicht zeitgemäß ist, dass Antragssteller, die ihren Förderantrag online gestellt haben, diesen darüber hinaus vollständig ausgedruckt und unterschrieben an die SAB verschicken müssen. Damit gehen die Vorteile der Online-Antragstellung für den Zuwendungsempfänger teilweise wieder verloren.

AGRI-FÖRDER III / DIANA

- 466 Um die Besonderheiten der ELER-Förderung abzubilden, wurde vom SMUL das Vorsystem AGRI-FÖRDER III ab 2012 mit externer Unterstützung entwickelt. Das SMUL und weitere fachlich nachgeordnete Stellen setzen es für sechs Förderrichtlinien und für die technische Hilfe des Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER) ein. Die Bescheiderstellung und die damit verbundene Dokumentenverwaltung erfolgt intern im Vorsystem. AGRI-FÖRDER III besitzt eine Anbindung zur zentralen Stammdatenverwaltung des SMUL im Agrarbereich.
- 467 Im Außenverhältnis wird AGRI-FÖRDER III um das webfähige Portal "DIANA" ergänzt. Das Online-Verfahren wurde ab März 2015 erstmals für Direktzahlungen und flächenbezogene Agrarförderung eingesetzt. Von Oktober 2015 an wurde DIANA um den investiven ELER-Bereich erweitert, so dass aktuell für vier der sechs AGRI-FÖRDER-Richtlinien die Online-Auszahlungsantragstellung freigegeben wurde. DIANA greift auf die Bewilligungsdaten von AGRI-FÖRDER III und auf die zentrale Stammdatenverwaltung zu. Zur Identifikation bei der Online-Antragstellung nutzen die Antragsteller ihre zugewiesene Betriebs-Nr. 10 (BNR 10 – Sachsen intern), die bundesweit vergebene eindeutige Betriebs-Nr. 15 (BNR 15) sowie die in diesem Zusammenhang erhaltene PIN. Zu den online gestellten Auszahlungsanträgen muss der Antragsteller einen unterschriebenen Datenbegleitschein, der einen QR-Code zur eindeutigen Zuordnung zum Datenpaket enthält, an die Bewilligungsstelle versenden.

Foundation Plus

- 468 Die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen hat für ihren kleinen Förderbereich eine eigene webfähige Softwarelösung entwickeln lassen. Hierbei konnte auf beim Entwickler vorhandene Module zurückgegriffen werden, so dass sich die Entwicklungszeit und die Kosten im Rahmen hielten. In Anbetracht der Nutzerzahlen, der ausgereichten Fördermittel und der Fallzahlen ist Foundation Plus mit Abstand das kleinste Vorsystem. Es besitzt eine integrierte Dokumenten- und Stammdatenverwaltung. Das Programm hat weitere spezielle Funktionalitäten, die die Kulturstiftung auch bei der Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben neben der Förderung unterstützen. Anders als die anderen Vorsysteme hat Foundation Plus keine Online-Anbindung zur FÖMISAX. Die Daten der einzelnen Förderanträge von Foundation Plus werden daher nicht einzeln, sondern aggregiert in der FMV einmal jährlich manuell nacherfasst und darüber in die FÖMISAX eingespielt. Die FÖMISAX ist

dadurch in diesem Bereich in der Regel nicht aktuell und es fehlen die Daten zu den Einzelförderanträgen.

Bei der Kulturstiftung gibt es die Möglichkeit, Förderanträge online zu stellen. Die Teilnahmequote nach dem ersten Jahr des Echtbetriebs von mittlerweile rund 90 % der Antragsteller ist angesichts der nicht unmittelbar technikaffinen Klientel bemerkenswert. Das System entspricht mit einem freien Zugang (d. h. es ist keine Authentifizierung über Nutzernamen und Passwörter erforderlich) aber nicht den erforderlichen Standards. Die zusätzliche Übermittlung eines ausgedruckten und unterschriebenen Exemplars durch den Antragsteller an die Kulturstiftung ist jedoch nicht erforderlich.

469

Der Status quo hinsichtlich der Vorkontrollsysteme und der Möglichkeiten zur Online-Antragstellung lässt sich wie folgt veranschaulichen:

470

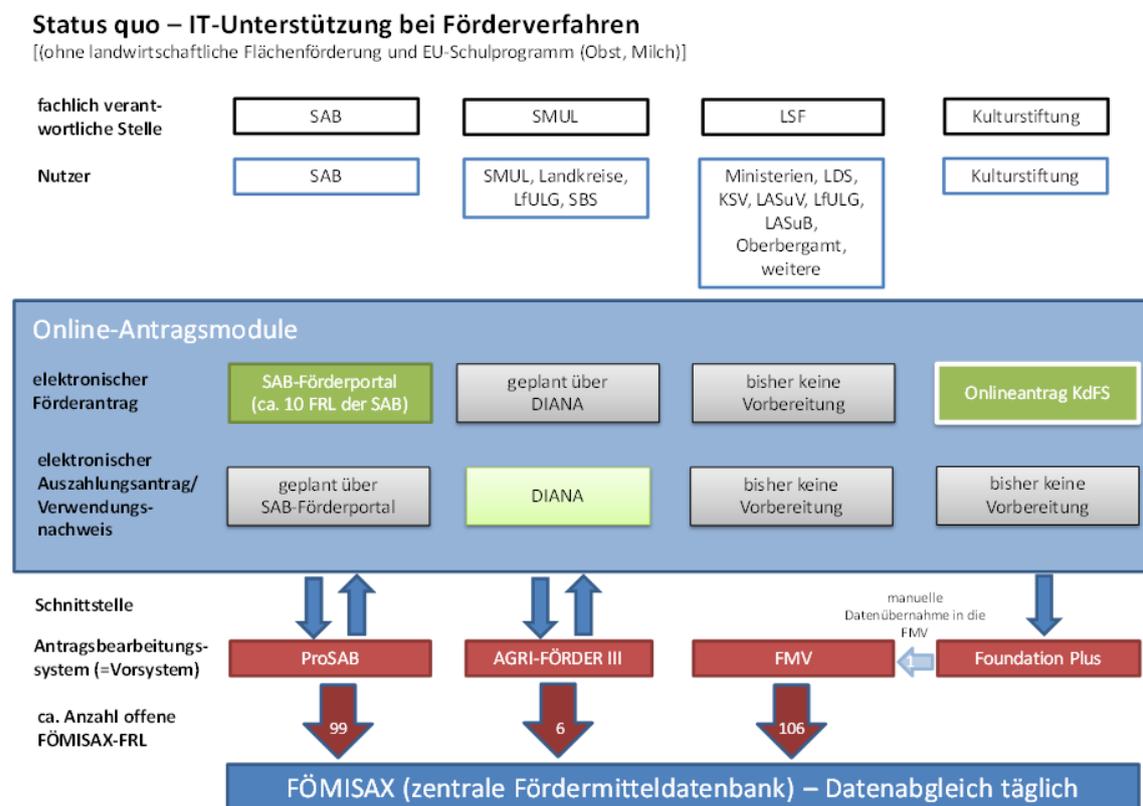


Abbildung 19: Status quo der IT-Unterstützung bei Förderverfahren¹²⁴

Anbindung der Förderverfahren an Amt24

Die Federführung für das im Aufbau befindliche sächsische Verwaltungsportal nach dem OZG, als Amt24 bezeichnet, obliegt der SK. Amt24 bietet von seiner Planung her eine Vielzahl von Optionen, die auch bei der Implementierung der elektronischen Antragstellung im Förderbereich zum Einsatz kommen können.

471

¹²⁴ Die Anzahl offener FÖMISAX-Förderrichtlinien in der Abbildung umfasst auch die Einzelfallförderungen.



Abbildung 20: Funktionalitäten des Serviceportals Amt 24¹²⁵

472 Wesentliche Amt24-Komponenten für die elektronische Abwicklung der Förderverfahren wären:

- Der Zuständigkeitsfinder, indem sich Antragsteller über Förderangebote und die entsprechenden Zuständigkeiten informieren können.
- Der Zugangs- und Identitätsnachweis, der für natürliche wie für juristische Personen landeseinheitlich zu regeln ist; heutige vorkomputergenerierte Lösungen, beispielsweise in DIANA über die Betriebsnummer, könnten damit abgelöst werden.
- Das Nutzerkonto mit den Grunddaten des Antragstellers.
- Der Dokumentensafe, in dem Antragsteller ihre Dokumente einstellen bzw. pflegen und damit für den Freistaat nur einmal hinterlegen müssen (OHIO-Prinzip = "Only Handle It Once").

473 In den Gesprächen mit den für die Umsetzung des OZG zuständigen Mitarbeitern der SK ist deutlich geworden, dass die Einrichtung der Online-Antragstellung für Fördermittelverfahren aufgrund der Vielzahl der Verwaltungsverfahren, die in Amt24 integriert werden müssen, keine prioritäre Aufgabe darstellt. Die Interviews mit den für die heutigen Vorkomputer zuständigen Stellen bestätigten diesen Eindruck.

474 Nach Auskünften der zuständigen SK-Mitarbeiter soll die Anforderung des OZG, Online-Antragstellungen bis Ende 2022 in allen Verwaltungsbereichen zu ermöglichen, im Förderbereich erfüllt werden, indem in einem ersten Schritt u. a. einfache Verlinkungen zu den bestehenden Online-Antragsangeboten der SAB und des SMUL hergestellt werden. In den Förderbereichen, wo es bisher noch keine Lösungen zur Online-Antragstellung gibt, also insbesondere dort, wo die FMV als Vorkomputer genutzt wird, sahen die Mitarbeiter der SK das jeweilige Förderressort in der Verantwortung, entsprechende fachliche Vorgaben zur Programmierung der Online-Antragstellung in Amt24 zu formulieren.

¹²⁵ Quelle: Präsentation der SK in der Kommissionssitzung am 17. August 2018.

Festzuhalten ist, dass es im Bereich der elektronischen Fördermitteleintragstellung bisher keinerlei zentrale Steuerung und Koordination in fachlicher Hinsicht gibt. 475

Bewertung des Status quo

Vergleicht man den im Freistaat erreichten Zustand bei der Digitalisierung von Förderverfahren mit denen unter **Nr. 4.6.1** benannten Anforderungen an eine zukunftsfähige Förder-IT, so kann dies nicht zufriedenstellen. 476

Die bestehenden sächsischen Suchportale nach Fördermittelangeboten vermitteln entweder kein vollständiges Bild über die sächsische Förderlandschaft oder ihre Nutzerfreundlichkeit ist stark eingeschränkt. 477

Die Online-Antragstellung ist das „Schaufenster“, mit der die sächsische Verwaltung – auch im Förderbereich – nach außen tritt. Diese sollte für den Förderbereich einheitlich gestaltet sein (z. B. gleiche Begrifflichkeiten und Eingabemasken) und gleiche Abläufe sicherstellen. Das derzeitige unkoordinierte Vorgehen mehrerer Stellen lässt eine Vereinheitlichung kaum erwarten. 478

Die von der SK geplanten einfachen Verlinkungen von Amt24 auf die bestehenden Online-Antragsverfahren würden zwar auf relativ schnellem und einfachem Weg zur Erfüllung der Anforderungen des OZG beitragen. Dies und die vielen zu erwartenden individuellen fachlichen Vorgaben der Förderressorts zur Programmierung der Online-Anträge unter Amt24 würden die Heterogenität der Antragstellung im Förderbereich aber weiter verstärken und verfestigen. Das kann nicht im Sinne der Zuwendungsempfänger und einer Vereinfachung von Förderverfahren sein. Dieser Zustand bewog die Kommission dazu, bereits in ihrem Zwischenbericht vom 30. November 2018 der Staatsregierung zu empfehlen, dringend fachliche Projektstrukturen zur Einführung der elektronischen Antragstellung für Förderverfahren einzurichten und eine einheitliche Steuerung und Koordinierung sicherzustellen. 479

Die heutigen Vorsysteme treten zwar nach außen gegenüber dem Antragsteller nicht in Erscheinung und erfüllen offensichtlich die derzeit an sie gestellten Anforderungen der Förderressorts und der einzelnen Bewilligungsstellen im ausreichenden Maße. Problematisch ist jedoch, dass jedes der Vorsysteme eine oder mehrere eigene Stammdatenverwaltungen nutzt und es unterschiedliche Philosophien hinsichtlich der Dokumentenverwaltung gibt. Dies wird sich zukünftig erschwerend bei der Anbindung an Amt24 auswirken. Unklar ist, wie die SK dieses Problem v. a. in Hinblick auf die Anforderung einer einmaligen Erfassung von Stammdaten und eines einmaligen Hochladens von Dokumenten durch den Antragsteller lösen möchte und wie diese Daten über eine einfache Verlinkung medienbruchfrei in die Vorsysteme und zurück übertragen werden sollen. Die Anforderungen der Antragsteller und der Verwaltung an eine zukunftsfähige Förder-IT sind so nicht zu realisieren. 480

4.6.3. Vorschläge zur künftigen Ausrichtung der IT-Verfahren

- 481 Die Tätigkeitsschwerpunkte für die nächsten drei Jahre sieht die Kommission in der Bereitstellung einer einheitlichen Online-Antragstellung und einer verbesserten digitalen Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Förderangeboten.
- 482 Die mittel- und langfristig gesehen notwendigen Arbeiten gehen aber deutlich darüber hinaus. Digitalisierung bedeutet für die Fördermittelverfahren in Zukunft, die bisherigen Arbeits-, Informations- und Entscheidungsprozesse durchgreifend dahingehend zu verändern und anzupassen, dass diese zunehmend digital ablaufen können. Durch die Verknüpfung verschiedener in der Verwaltung vorhandener Datenbanken, dem elektronischen Nachweis der Zuwendungsvoraussetzungen, einer OCR-gestützten Prüfung hochgeladener Dokumente (automatisierte Texterkennung) und einer nur noch stichprobenweisen Kontrolle durch einen Bearbeiter vor Bewilligung oder Auszahlung kann perspektivisch in bestimmten Förderbereichen ein Antrag in Echtzeit verbeschieden werden. Dies sollte die anzustrebende Zielvorstellung sein.
- 483 Viele ressourcenintensive Prüfungen der Zuwendungsvoraussetzungen ließen sich algorithmisch darstellen und damit maschinell erledigen. So ist bei kommunalen Förderanträgen in bestimmten Fällen zu prüfen, ob die antragstellende Kommune haushaltswirtschaftlich in der Lage ist, sowohl die Eigenmittel für die Fördermaßnahme zu erbringen, wie auch die Folgekosten des Vorhabens zu tragen. Diese für die Zuwendungsentscheidung wesentlichen Angaben sind in verschiedenen Statistikdatenbanken beim SMI und SMF bereits überwiegend vorhanden bzw. sollten vorhanden sein und müssten für das Verfahren nutzbar gemacht werden. Gleiches gilt für die Beurteilung der Angemessenheit baulicher Investitionen, bei denen im Rahmen der Antragsprüfung die vorgesehenen Ausgaben mit Standardwerten (Plankosten aus einer Baukostendatenbank – siehe **Nr. 4.5.3 c)**) für entsprechende Bauvorhaben abgeglichen werden könnten.
- 484 Eine zukunftsfähige Digitalisierung der Fördermittelverfahren bedarf daher strategischer Entscheidungen und ist an prozessorganisatorische Voraussetzungen geknüpft.
- 485 **Grundsätzlich muss unter Berücksichtigung dieses Zukunftsmodells hinterfragt werden, ob es unter den Aspekten Vereinheitlichung, Beschleunigung, Aufwandsminimierung, Personal- und Kostenreduzierung zielführend ist, wenn IT-Anwendungen für Förderverfahren im Freistaat von mehreren Stellen parallel entwickelt und betrieben werden und keiner zentralen Steuerung unterliegen.**
- 486 Die Kommission schlägt folgende Verbesserungsmaßnahmen im Bereich der Digitalisierung von Förderverfahren vor:

Verbesserung der Suche nach Fördermöglichkeiten im Internet

- 487 Wesentlich ist, dass Förderangebote in zeitgemäßer Form überhaupt auffindbar sind. Zeitgemäß bedeutet, dass sich die Benutzeroberfläche an den seit Jahren üblichen Standards für webfähige Applikationen orientiert und Informationen in übersichtlicher sowie medienbruchfreier Form mit allen Endgeräten zugänglich sind.

Informationsbeschaffung und Informationsübermittlung via Telefon, Telefax, Briefpost oder per E-Mail-Versand gehören zunehmend der Vergangenheit an. Ziel muss eine integrierte webfähige Anwendung sein, die dem Nutzer nach außen ein geschlossenes und ansprechendes Bild vermittelt. 488

Inhaltlich ist für den Antragsteller die Validität der Informationen mit vollständigen, übersichtlichen Angaben, für welche Vorhaben, unter welchen Voraussetzungen, welche Fördermöglichkeiten bestehen, von besonderer Bedeutung. 489

Im Zuge der weiteren Umsetzung des OZG sollte mit Einstieg über Amt24 eine nutzerfreundliche, intelligente Suchmöglichkeit nach Förderangeboten neu aufgebaut werden, die in einem ersten Schritt alle Förderrichtlinien des Freistaates umfasst. Perspektivisch sollten hier auch unmittelbare Förderangebote Dritter (Bund, EU), die nicht über die sächsische Landesverwaltung administriert werden, eingebunden werden. Der Freistaat hat insoweit ein besonderes Interesse an der Abnahme dieser Mittel anstelle seiner Mittel (Haushaltsschonung). 490

Durch vielfältige Möglichkeiten der Einschränkung der Suche¹²⁶ (Detailsuche) sollte der potenzielle Antragsteller zu „seiner“ Förderrichtlinie hingeführt und bei Bedarf direkt zur Online-Antragstellung weitergeleitet werden. In den Suchergebnissen sollte detailliert Auskunft u. a. zu Ansprechpartnern, Zuwendungsvoraussetzungen, vorzulegenden Unterlagen und Nachweisen gegeben werden. 491

Voraussetzung für die Schaffung der einheitlichen Suchplattform ist eine zentrale Steuerung und Koordinierung (siehe Vorschlag unter **Nr. 4.8.1**) und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit. Zunächst wäre es erforderlich, die Metadaten zu den einzelnen Förderrichtlinien festzulegen, die später im Rahmen der Suche hinterlegt werden müssen, und diese durch die Richtlinienverantwortlichen bereitstellen zu lassen. 492

Schaffung der Voraussetzungen für eine vollständig papierlose Identifikation und Antragstellung

Die Identität eines Antragstellers im Fördermittelverfahren muss zweifelsfrei bekannt sein. Für die Bewilligung einer Zuwendung bedarf es nach Nr. 3.1 der VwV zu § 44 SÄHO grundsätzlich eines schriftlichen Antrags. Ausfluss dieser Bestimmung ist, dass sowohl die SAB als auch das SMUL bei ihren heutigen Online-Antragsverfahren zusätzlich die Übersendung eines unterschriebenen Papiers erwarten. Aus Sicht der Kommission ist das nicht mehr zeitgemäß. **Es sollten die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden, Förderanträge auf einfachem Wege vollständig papierlos stellen und das gesamte Förderverfahren antragstellerseitig entsprechend abwickeln zu können.** Für eine elektronische Identifikation des Antragstellers sollten dafür bereits vorhandene Möglichkeiten, wie der elektronische Personalausweis oder beispielsweise das webfähige Post-Ident-Verfahren, in Betracht gezogen werden. Aus Sicht der Kommission ist dies aber eine Frage, die auf Ebene von Amt24 im Allgemeinen geklärt werden muss. 493

Schaffung eines zentralen Online-Förderportals für alle Förderverfahren des Freistaates

Die Kommission hält es für nicht realistisch, dass es gelingt, die vorhandenen partiellen Lösungen der SAB, des SMUL und der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen zur Online-Antragstellung so in Amt24 zu integrieren, dass einerseits die nutzerseitig gestellten Anforderungen erfüllt werden und 494

¹²⁶ wie z. B. nach Förderort, Zuwendungsempfängerart, Finanzierungsart, Fördersatz, Finanzierungsquelle

andererseits auch ein weitestgehend einheitliches Erscheinungsbild hergestellt wird. Die derzeitigen Insellösungen zur Online-Antragstellung sollten durch ein zentrales Online-Förderportal abgelöst werden. Über dieses erfolgt künftig die Antragstellung für alle sächsischen Förderrichtlinien. Nur so ist es möglich, eine einheitliche Nutzerführung und einheitliche Abläufe bei der Antragstellung in allen Förderbereichen bei Verwendung gleicher Begrifflichkeiten sicherzustellen.

495 Über das Förderportal sollte jegliche Kommunikation zwischen Antragsteller und Bewilligungsstelle erfolgen, insbesondere:

- Anträge auf Förderung
- Anträge auf vorzeitigen Maßnahmebeginn
- Nachforderung von Unterlagen/Einstellung dieser Unterlagen
- Übersendung von jeglichen Bescheiden
- Anträge auf Änderung der Bewilligung/Mitteilung von Änderungsanzeigen
- Anträge auf Auszahlung
- Einstellung von Verwendungsnachweisen
- Automatisierte Darstellung des Bearbeitungsstandes

496 Mit der Einrichtung der zentralen Online-Antragsplattform muss eine Möglichkeit vorgesehen werden, dass Antragsteller ihre für die Beantragung erforderlichen Dokumente hochladen und speichern und diese bei Bedarf bei weiteren Anträgen wieder aufrufen/freigeben können.

497 Die vollständige Eingliederung des Online-Portals für Förderanträge in die "Antragsverwaltung" von Amt24 kann nach gegenwärtiger Erkenntnis nicht empfohlen werden. Bei der Entwicklung des landeseinheitlichen Verwaltungsportals bestehen zurzeit andere Prioritäten. Ferner ist auf Grund der Komplexität und der erforderlichen ressortübergreifenden Abstimmung bei den Zuwendungsverfahren eine Überfrachtung von Amt24 zu befürchten. Außerdem sind bei den Förderverfahren immer wieder Interaktionen zwischen den Vorsystemen und dem Online-Antragsportal erforderlich, die deutlich über die Anforderungen sonstiger behördlicher Anträge hinausgehen.

498 **Amt24 sollte jedoch als zentrales "Eintrittsportale", über das nach Identitätsprüfung der Zugang zu einer einheitlichen Fördermittel-Online-Antragsplattform gewährt wird, dienen.** Für den Nutzer selbst sollte dieser Übergang nicht spürbar sein.

499 Die zentrale Online-Förderplattform müsste außer zu Amt24 Schnittstellen zu allen bestehenden Vorsystemen besitzen, um Daten und Dokumente in beide Richtungen auszutauschen und letztlich einen medienbruchfreien Datenfluss zu gewährleisten.

Schaffung einer zentralen Datenbank zur Stammdatenverwaltung aller Antragsteller

500 Parallel zum zentralen Online-Antragsmodul sollte eine zentrale, bewilligungsstellenübergreifende Datenbank aufgebaut werden, die alle für die Förderverfahren relevanten Stammdaten der Antragsteller enthält. Ziel sollte es sein, die in den einzelnen Vorsystemen bereits vorhandenen Förderstammdaten zu nutzen und diese zu migrieren.

In diesem Zusammenhang muss jeder Antragsteller eine eindeutige Identifikationsnummer erhalten. Sinnvollerweise sollte hierbei auf vorhandene eindeutige Kennungen zurückgegriffen werden. In Frage kommen z. B.: 501

- Steueridentifikationsnummer bei natürlichen Personen und Unternehmen
- Steueridentifikationsnummer oder Vereinsregisternummer bei Vereinen
- Schlüsselnummer bei allen Kommunen

Die dann mögliche eindeutige Zuordnung eines Förderprojekts zu einem Antragsteller hilft, mögliche Doppelförderungen aufzudecken. 502

Die zentrale Stammdatenbank sollte an Amt24, das zentrale Online-Antragsmodul, alle Vorkontrollsysteme und die FÖMISAX gekoppelt werden. Eine weitere Verbindung sollte mit der unter **Nr. 4.2 f)** vorgeschlagenen Datenbank zur Zuverlässigkeit der Antragsteller hergestellt werden. 503

Nutzung von VIS.SAX als zentrales Dokumentenablagensystem

Zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung nutzen die staatlichen und teilweise auch kommunalen Behörden VIS.SAX. Standardmäßig sollte dort auch die Verwaltung der Dokumente (Postein- und Postausgänge) erfolgen, die im Zusammenhang mit Fördervorgängen stehen. Perspektivisch ist anzustreben, dass alle von Behörden genutzten Vorkontrollsysteme eine Schnittstelle zu VIS.SAX erhalten. 504

Abgeleitet aus dem unter **Nr. 4.6.2** dargestellten Status quo zeigt die folgende Abbildung, wie die IT-Unterstützung bei Förderverfahren bis Ende 2022 weiterentwickelt werden sollte: 505

Weiterentwicklung der IT-Unterstützung bei Förderverfahren bis Ende 2022

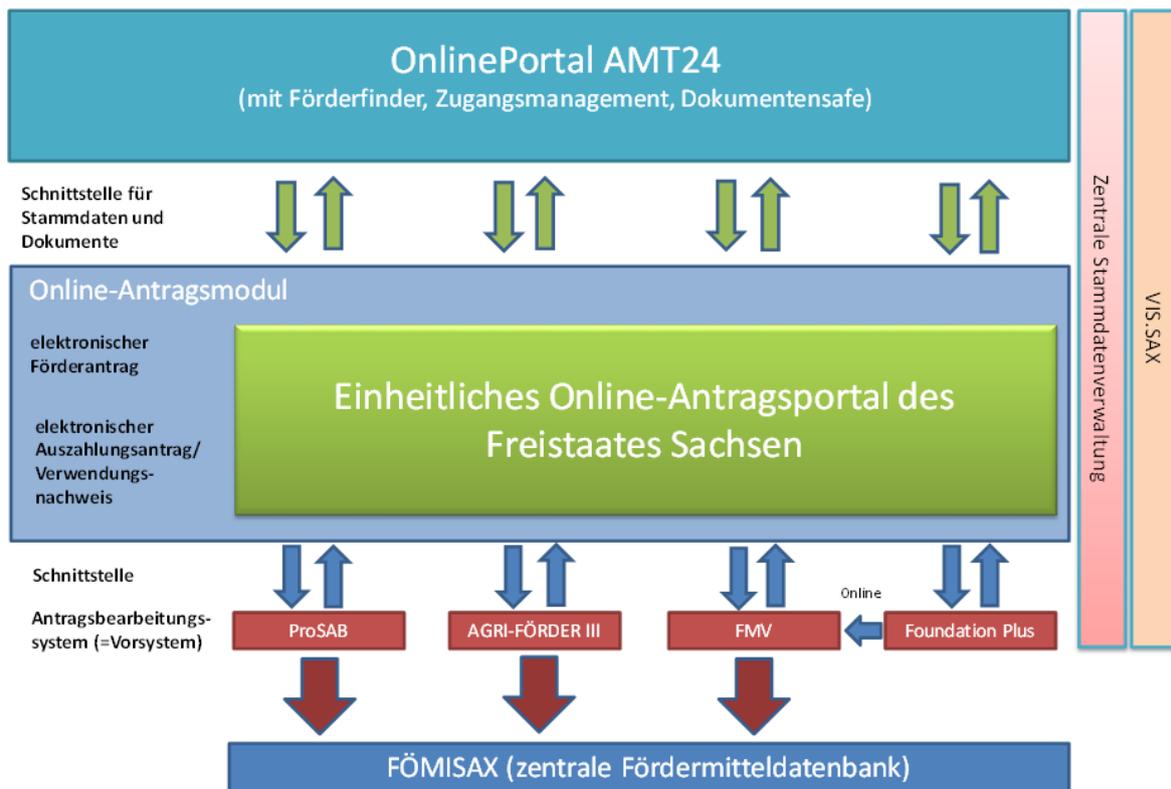


Abbildung 21: Weiterentwicklung der IT-Unterstützung bei Förderverfahren bis Ende 2022

- 506 Kurzfristig sollte eine Online-Anbindung von Foundation Plus an die FMV oder direkt an die FÖMISAX erfolgen. Perspektivisch muss diskutiert werden, ob eine weitere Digitalisierung der Förderverfahren bis hin zur vollständig elektronischen Prüfung einzelner Zuwendungsvoraussetzungen oder ganzer Förderanträge mit den derzeit genutzten Vorsystemen möglich ist. Mittelfristig wird in diesem Zusammenhang eine Neuprogrammierung der bestehenden Vorsysteme erforderlich werden.
- 507 **Die Kommission hält es zur Einsparung von Entwicklungskosten für empfehlenswert, nur eine einzige zentrale Softwarelösung als Vorsystem für alle Förderverfahren im Freistaat vorzusehen.**

Beispielbox: Digitales Förderprozessmanagement

Die schwedische Innovationsbehörde VINNOVA nutzt beispielsweise ein Online-Portal für die gesamte Kommunikation zwischen dem Zuwendungsgeber und potenziellen Zuwendungsempfängern, die Förderanträge ausschließlich mittels webbasierter Formulare über das Portal stellen können. Bei erfolgreichen Anträgen erfolgt die Berichterstattung über den Mittelabruf bis hin zur Beantragung von Änderungen im Projektverlauf und die Evaluation digital.

Das Welsh European Funding Office nutzt ebenfalls ein Online-Portal für die vollständige Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Hervorzuheben ist das angewandte „once only“-Prinzip, wonach die Leistungsempfänger Daten und Nachweise einmal bereitstellen und diese dann für die beteiligten Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden über den gesamten Managementprozess zugänglich sind.¹²⁷

¹²⁷ Europäische Kommission (2017): Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. S.84ff.

Auch die irische Umweltschutzbehörde nutzt ein Online-Portal für den Bewerbungs- und Auswahlprozess sowie die Verwaltung von Förderanträgen. Zuwendungsempfänger legen ein Nutzerprofil an, das ihnen bei späteren Neubewerbungen die eingegebenen Informationen wieder zugänglich macht. Die irische Lösung geht über die reine Verwaltung von Förderanträgen hinaus, indem es zusätzlich das Management der Projekte unterstützt. Zahlreiche Standardaktivitäten sind bereits zum Projektstart vordefiniert, wie etwa die Terminierung und der finale Finanzbericht. Die Einführung des Portals wurde mit Infomaterialien, Video-Seminaren und Schulungen begleitet.¹²⁸

Die drei internationalen Beispiele für Online-Portale unterstreichen, dass digitale Lösungen die Effizienz und Transparenz von Förderprozessmanagement auf Seiten der Leistungsempfänger, aber auch bei den Verwaltungsbehörden selbst erhöhen können. Vor allem die Digitalisierung des gesamten Förderprozessmanagements verknüpft mit dem „once only“-Prinzip erscheint sinnvoll.

4.6.4. Umsetzungsorganisation

Eine erfolgreiche Digitalisierung von Förderverfahren setzt aus Sicht der Kommission eine zentrale fachliche Steuerung und Koordinierung voraus. Die Kommission schlägt daher unter **Nr. 4.8.1** die Einrichtung einer zentralen Stelle beim SMF vor, die diese Aufgabe wahrnimmt. Diese Stelle sollte im Förder-IT-Bereich durch eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Beteiligung der SAB, der LDS und der Leitstelle IT-Verfahren Fördermittel unterstützt werden.

In einem ersten Schritt sind zentrale Vorgaben für die unterschiedlichen Digitalisierungsaktivitäten der einzelnen Akteure, insbesondere Standards für Inhalte, Datenabfragen und Dokumentenupload, für das Erscheinungsbild sowie für die Verarbeitungsprozesse zu entwickeln. Dabei sollten im Rahmen der interministeriellen Projektgruppe insbesondere die Erfahrungen der SAB und des SMUL zur Online-Antragstellung mit einfließen. Weiterhin sind die notwendigen Entwicklungsaufgaben im Detail zu identifizieren und eine koordinierte Zeit-, Personal- und Ressourcenplanung aufzustellen. Außerdem sollten Möglichkeiten zur Vernetzung vorhandener Datenbestände eruiert werden, um Rechercheaufwände zu minimieren und Entscheidungen automatisiert vorzubereiten.

Der Prozess zur Einführung der Online-Antragstellung im Förderbereich sollte im besonderen Fokus der Staatsregierung stehen. Die Arbeitsergebnisse sollten daher halbjährlich mit einer Lenkungsgruppe auf Staatssekretärebene abgestimmt und bei Bedarf unter Federführung des SMF dem Kabinett zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

4.6.5. Umstellung und Support

Die Kommission geht davon aus, dass durch die Einführung der unter **Nr. 4.5** vorgeschlagenen EVP unmittelbar keine oder keine wesentlichen Programmierarbeiten an den Vorsystemen oder den bestehenden Online-Antragsmodulen erforderlich werden.

¹²⁸ PA ConsultingGroup (May 2012): Review of STRIVE Research Programme, The Environmental protection Agency.

- 512 Nach der Schaffung der organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen sollten die Verbesserung der Suche nach Fördermöglichkeiten im Internet und die Programmierung der zentralen Online-Förderplattform oberste Priorität genießen. Die Implementierung aller Förderrichtlinien zur Online-Antragstellung muss bis Ende 2022 abgeschlossen sein.
- 513 Wie die Erfahrungen der Kulturstiftung mit einer hohen Online-Antragsquote von rund 90% bei einer nicht technikaffinen Klientel bestätigen und auch Beispiele im internationalen Bereich beweisen, ist es möglich und unter Berücksichtigung des Aufwandes bei dauerhaften Parallelverfahren (Papier- und Online-Antragstellung) auch erforderlich, dass der Freistaat nach einer kurzen Übergangszeit zu seinen Fördermittelverfahren nur noch einen elektronischen Zugang anbietet, also analoge Verfahren „abschaltet“.
- 514 Eine Systemumstellung erfordert in der Übergangszeit eine Unterstützung der Nutzer, die durch eine zentrale Telefon- und E-Mail-Hotline geleistet werden kann. Die Inanspruchnahme eines Helpdesks wird nach der Anlaufphase erfahrungsgemäß deutlich sinken, wenn der Frontbereich benutzerfreundlich gestaltet ist. Beim Programmdesign muss – wie heute bei jeder App üblich – auf ein hohes Maß an Selbsterklärung geachtet werden. Selbst komplexe Web-Applikationen kommen heutzutage ohne umfangreiche Handbücher aus.
- 515 Um eine hohe Verfügbarkeit zu gewährleisten und kurzfristig auf Betriebsstörungen der Förder-IT reagieren zu können, sollte angestrebt werden, dass die Systeme von Sachsen aus administrier- und steuerbar sind.

4.7. Bündelung der Bewilligungsstellen und Infrastrukturförderung

Die Zuständigkeiten im Förderbereich sind mit 41 Bewilligungsstellen zersplittert und kleinteilig. Im Hinblick auf den zunehmenden Fachkräftemangel bei einer Vielzahl von ausscheidenden Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und tendenziell rückläufigen Fördermitteln ist eine deutliche Reduzierung der Bewilligungsstellen erforderlich. Die Kommission schlägt die Konzentration der Kommunalförderung bei der Landesdirektion und der Förderung sonstiger Antragsteller bei der SAB vor. Für die kommunale Infrastrukturförderung sollten innerhalb der Landesdirektion Regionaldirektionen eingerichtet werden, die alle diesbezüglich erforderlichen Fachkompetenzen bündeln. Zur besseren Koordinierung und Steuerung der Infrastrukturförderung ist perspektivisch ein Maßnahmeplanverfahren einzurichten. Dafür sind die haushaltswirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

516

4.7.1. Bündelung der Bewilligungsstellen für den kommunalen und den sonstigen Bereich

Es gibt derzeit 41 eigenständige Behörden/Institutionen¹²⁹, die Fördermittel aus dem sächsischen Staatshaushalt über ein Zuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO ausreichen. Wenn man die Anzahl der verschiedenen Anlaufstellen für Fördermittelantragsteller betrachtet, dann ist die Lage noch deutlich unübersichtlicher. Es ist vielfach keine Systematik erkennbar, warum bestimmte Förderprogramme durch die jeweilige Fördermittelbehörde umgesetzt werden.

517

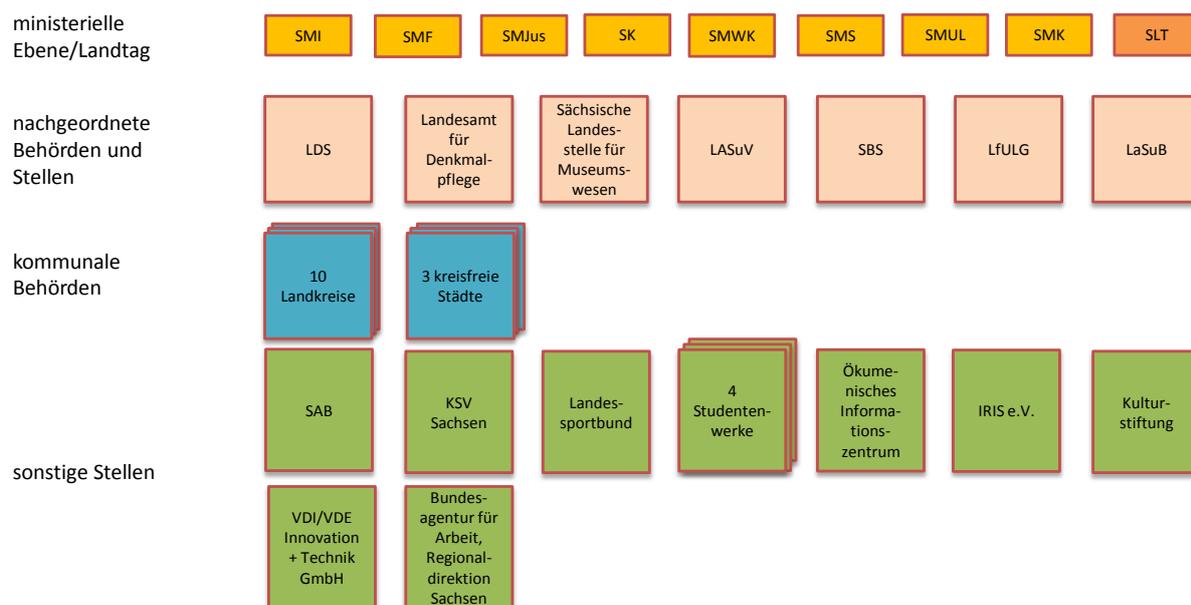


Abbildung 22: Übersicht über Stellen, die Fördermittel des Freistaates Sachsen ausreichen

In einzelnen Bereichen gibt es eine Konzentration der Förderprogramme für eine bestimmte Zuwendungsempfängerklientel (z. B. für Wirtschaftsunternehmen bei der SAB oder für Landwirte beim LfULG). Für Private oder Kommunen gibt es hingegen viele Fördermittelstellen, was die Beratung der Antragsteller und die Suche nach dem passenden Fördermittelantrag erschwert.

518

¹²⁹ Die Ressorts wurden gebeten, zu allen offenen FÖMISAX-Richtlinien (Stand: 30. Juni 2018) die zuständige Bewilligungsstelle zu benennen. Daraus wurde die Gesamtanzahl der Bewilligungsstellen ermittelt.

- 519 Ungewöhnlich ist, dass auch auf ministerieller Ebene Förderprogramme vollzogen werden.
- 520 Eine Ursache für die oft bemängelten uneinheitlichen Antragsformulare, für unterschiedliche Verfahrensabläufe und den wahrgenommenen „Förderdschungel“ ist sicher auch die recht heterogene und teils undurchsichtige organisatorische Zuständigkeit bezüglich der Bearbeitung von Förderanträgen.
- 521 Die Kommission ist der Auffassung, dass im Hinblick auf die demographische Entwicklung mit einer Vielzahl von ausscheidenden Mitarbeitern in den nächsten Jahren, zunehmenden Problemen bei der Personalrekrutierung und den perspektivisch zurückgehenden Fördermitteln eine deutliche Reduzierung der Bewilligungsstellen erforderlich ist. Hinzu kommt, dass von einer Zusammenlegung von Stellen mit vergleichbaren Tätigkeiten (hier Förderung) immer größenökonomische Effizienzgewinne (Skaleneffekte) und Spezialisierungsgewinne zu erwarten sind.
- 522 Der Kommission erscheint es auf diesem Wege sinnvoll, die gesamte Förderung bei wenigen Stellen, aber nicht bei einer einzigen zu konzentrieren. Die Aufteilung sollte entlang der Trennlinien (1) Infrastrukturförderung, (2) sonstiger kommunaler Förderung und (3) nicht-kommunaler Förderung vorgenommen werden. Ausnahmen sind nur in begründeten Fällen zuzulassen.
- 523 Zur Umsetzung der Neustrukturierung der Zuständigkeiten im Fördermittelbereich sind die Regelungen zur Behördenorganisation im Freistaat Sachsen und des Förderbankgesetzes entsprechend anzupassen.

Bündelung der Kommunalförderung bei der LDS (Bildung von Regionaldirektionen für Infrastruktur)

Regionaldirektion in der LDS als institutionelle „Drehscheibe“ im Infrastrukturbereich

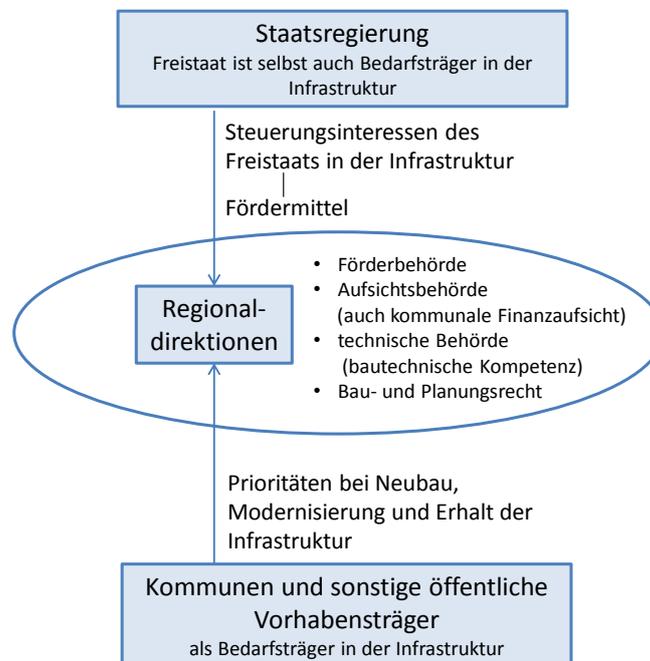


Abbildung 23: Regionaldirektion als institutionelle „Drehscheibe im Infrastrukturbereich

Die Infrastrukturförderung (Zuwendungsbau) erfolgt derzeit von mehreren Stellen aus, u. a. durch die SAB, das LaSuV, die LDS oder die Landratsämter. Insofern haben Kommunen mehrere Ansprechpartner. In einzelnen Bereichen unterstützt die LDS die SAB, indem sie z. B. die fachliche Bewertung von zur Förderung eingereichten Projekten vornimmt. Überhaupt ist eine relativ starke Konzentration der mit Infrastruktur zusammenhängenden fachlichen Kompetenzen, wie z. B. für Planfeststellungen, Hochwasserschutz, Siedlungswasserwirtschaft, Vergabe, Stadt- und Landesentwicklung sowie Baurecht, bei der LDS feststellbar. 524

Die Kommission hält es für erforderlich, dass die Förderung von kommunalen Infrastrukturprojekten koordiniert und gebündelt werden sollte und dazu **eine** kompetente und leistungsfähige **Bewilligungsstelle** zu schaffen ist. Es wird daher die Einrichtung von bis zu drei **Regionaldirektionen** (RD) **unter dem „Dach der LDS“** vorgeschlagen, die die Kommunen und sonstige öffentliche Vorhabensträger im Bereich Infrastruktur und Zuwendungsbau fachlich berät, unterstützt und gleichzeitig auch als Bewilligungsstelle fungiert. Um eine hohe Präsenz in der Fläche zu gewährleisten, sollten drei Regionaldirektionen in Dresden, Chemnitz und Leipzig entstehen, wo die LDS auch derzeit schon Dienststellen unterhält (ehemalige Standorte der Regierungspräsidien). 525

Ziel ist es, in den Regionaldirektionen alle erforderlichen Kompetenzen für die kommunale Infrastrukturförderung zu bündeln: Bau- und Planungsrecht, Hoch- und Tiefbau, Förderrecht, kommunale Finanzaufsicht (Rechtsaufsicht). Dazu gehören technische Bedienstete für die technische 526

Begleitung von Maßnahmen, Bedienstete aus dem Bau- und Planungsrecht, aus dem „Fördergeschäft“ sowie der Kommunalaufsicht, mit der Finanzaufsicht im Hinblick auf kommunale Eigenmittel, Kreditermächtigungen und Folgekosten. Durch die Zusammenführung der Bewilligungsstellen (oder Teile der Bewilligungsstellen), die heute für die Bewilligung von Anträgen für kommunale Infrastruktur zuständig sind, wird künftig eine sektorübergreifende, interdisziplinäre Betrachtung und Zusammenarbeit (z. B. zwischen Straße, Schule, Wasser) mit Gebietsbezug ermöglicht. Die Abkehr von einer rein sektoralen Betrachtung hat sich bereits in Krisensituationen, wie z. B. beim Wiederaufbau nach dem Augusthochwasser 2002, bewährt.



Abbildung 24: Aufbau einer Regionaldirektion¹³⁰

- 527 Durch die Einbindung der Kommunalaufsicht in die Regionaldirektion entfällt die Verpflichtung zur Vorlage der gemeindefinanziellen Stellungnahme bei der Antragstellung, da die kommunalaufsichtliche Prüfung und Bewertung ein interner Vorgang in der Regionaldirektion (bei kreisangehörigen Gemeinden unter Beteiligung der Landratsämter als untere Kommunalaufsichtsbehörde) wird. Auch die gutachterliche Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung bei komplexen Infrastrukturen würde in dieser Form entfallen und durch die interne technische Prüfung in der Regionaldirektion ersetzt.
- 528 Infrastrukturaufbau und -erhaltung und damit auch deren Förderung sind im Gegensatz zur sonstigen kommunalen Förderung eine Daueraufgabe des Freistaates und der Kommunen und originäre Staatsaufgaben. Für die Infrastrukturförderung bedarf es guter Ortskenntnisse und eines regionalen

¹³⁰ Die Haushalts- und Fördermittelbewirtschaftung sollte zur Erhöhung der Flexibilität und zur besseren Aussteuerbarkeit zentral in einer RD erfolgen.

Überblicks. Die Zuwendungsbaumaßnahmen sind in der Regel finanziell aufwendig, fachlich kompliziert, technisch anspruchsvoll und von bau- und planungsrechtlicher Relevanz. Damit tragen diese Maßnahmen eine hohe Fachlichkeit und insbesondere Ingenieurswissen mit sich. Dies alles lässt eine Trennung hinsichtlich der Zuständigkeit zwischen kommunaler Infrastrukturförderung und sonstiger kommunaler Förderung sinnvoll erscheinen. Darum und um die Regionaldirektionen nicht unnötig komplex zu gestalten, sollte die sonstige, in der Regel weniger komplexe Kommunalförderung nicht unmittelbar in den Regionaldirektionen, sondern zentral durch Fachabteilungen in der LDS erfolgen.

Die Bündelung in der LDS hat zur Folge, dass u. a. Aufgaben des LaSuV (Straßenbauförderung), des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumangement (baufachliche Begutachtung) und der SAB (z. B. Städtebauförderung) auf die LDS bzw. die Regionaldirektion übergehen müssen. Gleichzeitig findet ein Aufgabenübergang innerhalb der LDS auf die Regionaldirektion (z. B. Kommunalaufsicht) statt.

529

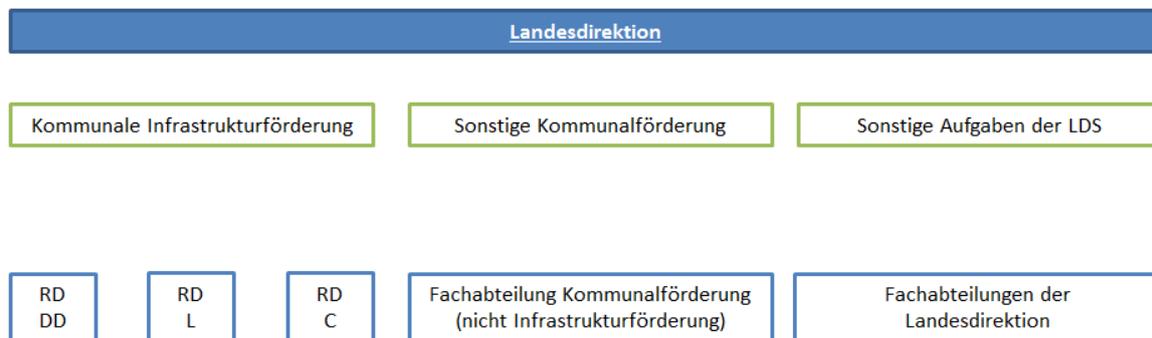


Abbildung 25: Zuständigkeiten für die Kommunalförderung in der Landesdirektion

Bündelung der nicht-kommunalen Förderung bei der SAB

Auch im Bereich der nicht-kommunalen Förderung sollte eine weitere Bündelung der Bewilligungsstellen stattfinden, so dass private Antragsteller und Unternehmen nur noch einen Ansprechpartner haben. Die Konzentration dieser Aufgaben sollte bei der SAB erfolgen. Die SAB ist nach § 2 des Gesetzes zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank – (FördbankG) das zentrale Förderinstitut des Freistaats und nimmt diese Stellung bereits ohnehin sehr stark im Bereich der Wirtschaftsförderung und auch für private Antragsteller ein.

530

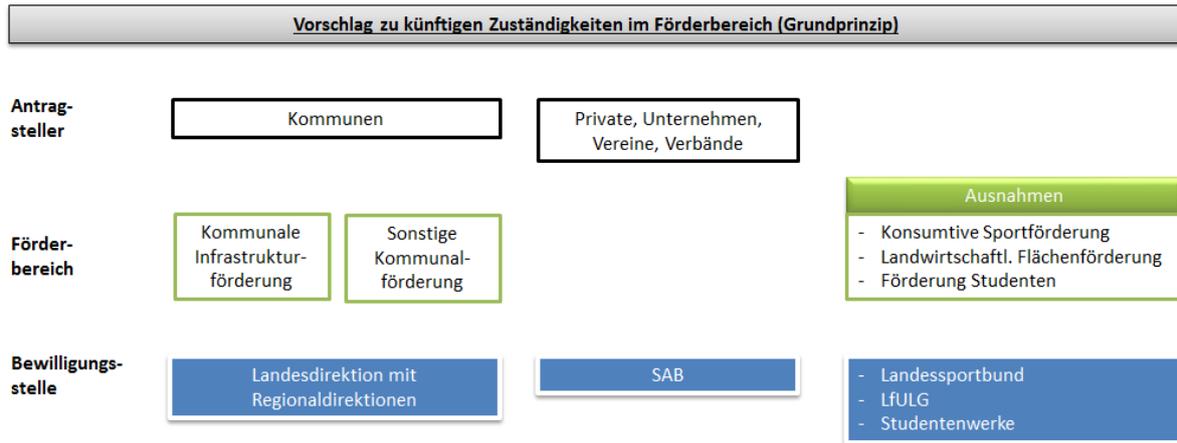


Abbildung 26: Künftige Zuständigkeiten im Förderbereich (Grundprinzip)

Zuordnung, Ausnahmen und Folgen der Bündelung der Bewilligungsstellen

- 531 Die künftige Zuordnung einzelner Förderprogramme zur LDS bzw. SAB orientiert sich daran, ob kommunale oder nicht-kommunale Zuwendungsempfänger angesprochen werden. In den Fällen, wo beide Zuwendungsempfängergruppen bei einer Förderrichtlinie in Betracht kommen, sollte immer dann die Zuordnung zur LDS/Regionaldirektionen erfolgen, wenn kommunale Infrastrukturförderung betroffen ist. In allen anderen Fällen sollte ausschlaggebend sein, aus welcher Gruppe der überwiegende Teil der Antragsteller kommt (Überwiegenheitsprinzip).
- 532 Sofern innerhalb einer Förderrichtlinie eine Aufteilung nach Fördergegenständen möglich ist und eine Zuordnung zur LDS/Regionaldirektion bzw. SAB auf Fördergegenstandsebene sinnvoll erscheint, sollte ausgeschlossen werden, dass derselbe Fördergegenstand von verschiedenen Stellen bewilligt wird.
- 533 Einen Sonderfall stellt die LEADER-Förderung dar, wo derzeit 30 LEADER-Regionen über die Förderwürdigkeit von Projekten entscheiden und 10 Landratsämter als Bewilligungsbehörden fungieren und damit über die Förderfähigkeit befinden. Die Fördermöglichkeiten der Richtlinie LEADER sind sehr vielgestaltig und es können sowohl kommunale Infrastrukturmaßnahmen, sonstige kommunale Maßnahmen als auch nicht-kommunale Maßnahmen unterstützt werden. Die Kommission hält es in Anbetracht der weiter zurückgehenden EU-Förderung, des zunehmenden Fachkräftemangels und einer erforderlichen stärkeren Spezialisierung für sinnvoll, auch die Bewilligungsbehördenfunktion der LEADER-Förderung bei der LDS zu bündeln.
- 534 Die konsumtive Sportförderung, die derzeit durch den Landessportbund erfolgt, sollte dort verbleiben. Auch die landwirtschaftliche Flächenförderung, die andere Anforderungen stellt als die sonstige investive und konsumtive Förderung, sollte nicht durch die SAB, sondern weiterhin durch das LfULG erfolgen. Die Fördermaßnahmen, die aktuell durch die Studentenwerke bewilligt werden, sollten wegen ihrer engen Anbindung zur Studentenschaft und zum BAföG ebenfalls dort belassen werden.

Die kleinen Bewilligungsstellen, wie die Sächsische Landesstelle für Museumswesen, das Institut für regionale Innovation und Sozialforschung e. V. (IRIS e. V.), die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen, das Ökumenische Informationszentrum Dresden e.V. und die Regionaldirektion Sachsen der Bundesagentur für Arbeit hat die Kommission nicht näher in den Fokus genommen. Hier gibt es offensichtlich ein sehr spezielles Antragstellerklientel. Aufgrund der Kleinteiligkeit besteht die Vermutung, dass dort die Aufwände für die Umsetzung der Verwaltungsverfahren relativ hoch sind. Es wird daher empfohlen, noch einmal näher zu prüfen, ob ein Übergang der Förderung in eine der beiden Bündelungsstellen LDS/SAB sinnvoll wäre. 535

Bei der VDI/VDE Innovation + Technik GmbH, die im Auftrag die Bewilligungen für die Sächsische ECSEL-Förderrichtlinie vornimmt, gibt es offensichtlich gute Gründe, hier dieselbe Bewilligungsstelle wie auch der Bund für seinen Anteil zu nutzen. 536

Dort, wo der Fördervollzug heute auf ministerieller Ebene erfolgt, ist zu prüfen, ob dieser auf die SAB oder die LDS übertragen werden kann. Dies gilt in jedem Fall für Massenverfahren. Die Förderung ist im Kern keine Aufgabe der Ministerien. 537

Mit der Konzentration der Förderung bei der SAB und der LDS kann man die Zahl der Bewilligungsstellen von 41 in einem ersten Schritt auf 23 reduzieren. Weitere Effekte könnten durch die Übertragung des Fördervollzugs von den Ministerien und den kleinen Bewilligungsstellen auf SAB/LDS erzielt werden. 538

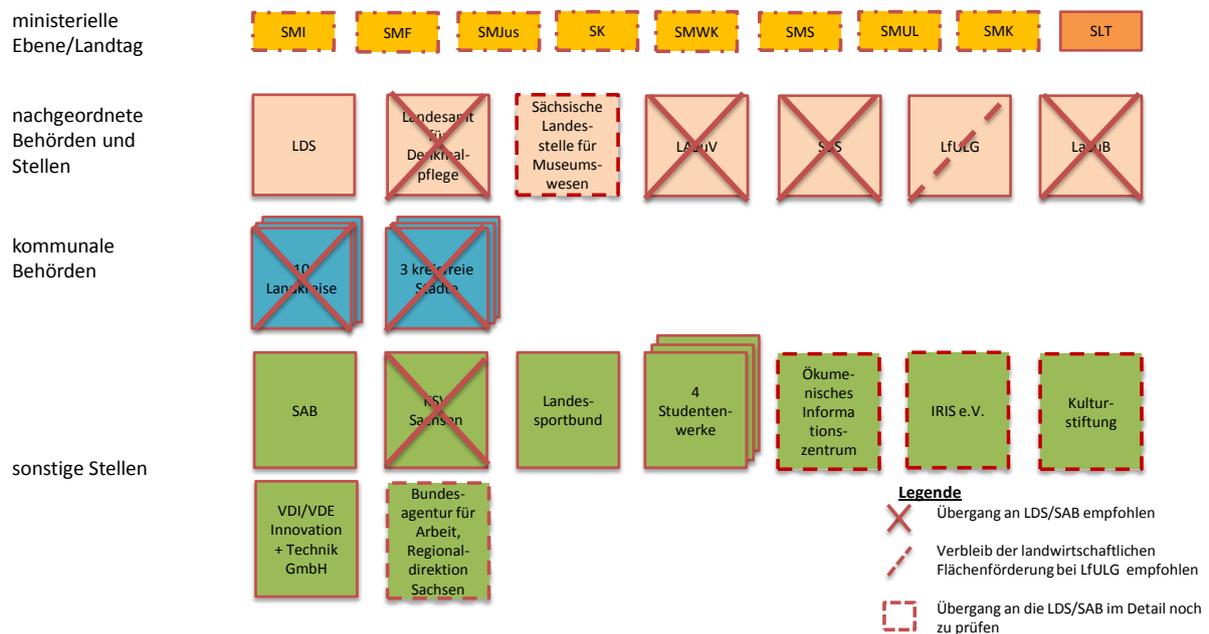


Abbildung 27: Wegfallende und bestehenbleibende Stellen, die nach der Bündelung Fördermittel des Freistaates ausreichen

Mit der Konzentration des Fördervollzugs auf wenige Stellen, werden für Außenstehende die Zuständigkeiten transparenter und die Beratung für Antragsteller erleichtert. Eine Änderung in den Zuständigkeiten der Förderbereiche hat auch zur Folge, dass Fragen des Übergangs der IT-Verfahren 539

geklärt werden müssen. Dies führt nicht zuletzt zu der Erkenntnis, dass perspektivisch einheitliche IT-Anwendungen implementiert werden sollten (siehe **Nr. 4.6**).

540 Mit der behördlichen Konzentration von Förderaufgaben sind Fragen des Personalübergangs (Grundsatz: Personal folgt der Aufgabe), der sozialverträglichen Umsetzung und nicht zuletzt des finanziellen Ausgleichs zwischen Freistaat und Kommunen zu klären. Eine Umstellung im Bereich der EU-Förderung sollte erst mit dem Start in die neue Förderperiode erfolgen.

4.7.2. Maßnahmeplanverfahren für Infrastrukturförderung

541 Die Bewilligung kommunaler Infrastrukturvorhaben durch die Fördermittelstellen erfolgt derzeit weitestgehend unabhängig voneinander, weil einerseits die Städte, Gemeinden und Landkreise nicht verpflichtet sind, ihre mittelfristige Planung für Infrastrukturmaßnahmen gegenüber dem Zuwendungsgeber darzulegen und andererseits unterschiedliche Bewilligungsstellen beteiligt sind. Eine sektorübergreifende, gebietsbezogene Abstimmung und Koordinierung von staatlicher Seite aus findet deswegen kaum statt. Gerade bei kostenintensiven und komplexen Infrastrukturmaßnahmen wäre dies jedoch erforderlich. Die Bündelung der Bewilligung kommunaler Infrastrukturvorhaben in den Regionaldirektionen ist ein erster wichtiger Schritt zur besseren koordinierten Abstimmung und einer ganzheitlichen Betrachtung in diesem Bereich.

542 Gerade kleineren Gemeinden fällt es schwer, den Überblick im „Förderdschungel“ zu behalten und die für ihre Vorhaben geeignete Fördermöglichkeit zu finden. In der Praxis entsteht der Eindruck, dass kommunale Förderanträge nicht immer nur am tatsächlichen Bedarf orientiert sind, sondern auch davon abhängig gemacht werden, welche Förderangebote es gerade gibt und wo die besten Konditionen angeboten werden. Kurzfristig neu aufgelegte Förderprogramme führen oftmals zur spontanen Antragstellung, um die entsprechenden Mittel zu sichern. Eine Folge ist, dass Zuwendungsbescheide zum Teil über Jahre ungenutzt bleiben, da keine entsprechende Planung und eigene Prioritätensetzung vorliegt.

543 Bei der Beantragung der Förderung müssen immer die erforderlichen kommunalen Eigenmittel (ggf. Kreditermächtigungen) nachgewiesen werden. Diese für das Projekt reservierten Mittel stehen ab der Beantragung keiner anderen Verwendung zur Verfügung. Auch bei deutlich unterfinanzierten Programmen bleiben die Eigenmittel bis zur Entscheidung der Bewilligungsstelle, welche der beantragten Maßnahmen eine Förderung erhalten, blockiert. Für Kommunen führt das insbesondere dann zu einem Problem, wenn diese Entscheidungsprozesse zu lange andauern.

544 Vor diesem Hintergrund ist anzustreben, dass

- die Kommunen bei der Planung und Förderung ihrer Infrastruktur besser und von **einer** zentralen Stelle begleitet werden,
- die kommunalen Maßnahmeplanungen und deren Priorisierung auf strategische Belange und Dauerhaftigkeit angelegt sind und sich an den vor Ort festgestellten Bedarfen orientieren,
- eine bessere gemeinde- und sektorübergreifende Koordinierung erfolgt,
- die Kommunen eine frühzeitige verbindliche Mittelzusage (oder Ablehnung) erhalten und
- staatliche Steuerungsinteressen und kommunale Prioritäten im Infrastrukturbereich besser miteinander verzahnt werden.

Bereits nach dem Augsthochwasser 2002 wurden durch die Wiederaufbaustäbe in den ehemaligen Regierungspräsidien sämtliche kommunale Vorhaben fachübergreifend gebündelt und koordiniert. Durch die Kommunen waren damals zunächst Gesamtmaßnahmepläne zu erstellen und darin eine Priorisierung hinsichtlich der Dringlichkeit der Wiederherstellung vorzunehmen. Das Maßnahmeplanverfahren wurde von vielen Beteiligten sehr positiv wahrgenommen. Für die Gewährung von Fördermitteln nach den Richtlinien VwV Investkraft und VwV Invest Schule wurde dieses Verfahren wieder aufgegriffen.

545

Zielvorstellung der Kommission ist es, dass die Förderung im Infrastrukturbereich komplex und neu gedacht wird. Das Maßnahmeplanverfahren sollte für die Förderung kommunaler Infrastrukturmaßnahmen schrittweise eingeführt werden. Die dafür erforderlichen haushälterischen Bewirtschaftungsvoraussetzungen sind zu schaffen.

546

Der grundsätzliche Ablauf des Maßnahmeplanverfahrens ist in der folgenden Abbildung skizziert:

547

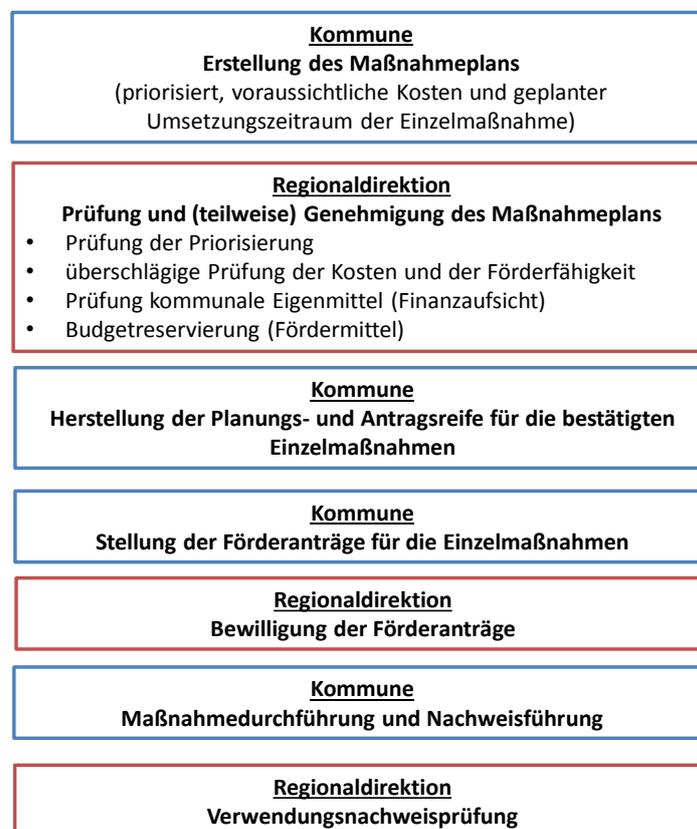


Abbildung 28: Ablauf eines Maßnahmeplanverfahrens

Die nächsten Schritte zur Vorbereitung und Einführung eines Maßnahmeplanverfahrens im Infrastrukturbereich sind aus Sicht der Kommission:

548

1. Schritt – Einrichtung einer Bündelung- und Koordinierungsstelle (für den kommunalen Infrastrukturbereich in Form der unter Nr. 4.7.1 beschriebenen Regionaldirektionen)

2. Schritt – Erstellung der Maßnahmepläne durch alle Kommunen

Als ganzheitliche, sektorübergreifende Strategie der Kommunen im Infrastrukturbereich hat der Maßnahmeplan alle mittelfristig (z. B. orientiert auf die nächsten fünf Jahre) geplanten Infrastrukturvorhaben einer Kommune zu enthalten. Die dafür zu beantragende Förderung ist darin auszuweisen.¹³¹ Die Aufnahme von Maßnahmen in den Plan sollte unabhängig vom Träger der Maßnahme (z. B. Schulen in freier Trägerschaft) vorgenommen werden und es sollte eine Priorisierung erfolgen. Unter die klassische kommunale Infrastruktur in diesem Sinne sind alle Zuwendungsbaumaßnahmen zu fassen, die in den Bereich der gemeindlichen Daseinsvorsorge fallen, wie z. B. Straßen, Plätze, Schulen, Kindergärten, Sportplätze, Maßnahmen der Ver- und Entsorgung (Strom, Wasser, Abwasser), Telekommunikation einschließlich Breitband.

Der Maßnahmeplan wäre zunächst eine tabellarische Übersicht über alle Einzelmaßnahmen mit:

- ihrer Bezeichnung,
- der Priorität,
- dem geplanten Umsetzungszeitraum,
- geschätzten Kosten,
- der eingeplanten Zuwendung, dem Eigenanteil sowie den zu erwartenden Mitteln Dritter.

Der Plan sollte vom Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag beschlossen werden. Er ist bedarfsweise jährlich fortzuschreiben.

3. Schritt – Schaffung der haushälterischen Voraussetzungen

Die Kommune sollte mit der Genehmigung des Plans durch die Regionaldirektion frühzeitig eine verbindliche Zusage erhalten, welche Mittel wofür bereitstehen und sie mit der Umsetzung der Maßnahmen (förderunschädlich) beginnen darf. Außerdem sollte der Kommune eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Mittel eingeräumt werden, sofern eine Maßnahme zwar teurer wird als geplant, eine andere Maßnahme aber entsprechend günstiger umgesetzt werden kann. Bei der derzeit zersplitterten Mittelveranschlagung und getrennten Bewirtschaftungsbefugnis kann diese Flexibilität seitens des Freistaats nicht oder nur sehr eingeschränkt eingeräumt werden. Vorstellbar wäre hier eine gemeinsame Veranschlagung aller Infrastrukturfördermittel in einem eigenen Einzelplan. Grundsätzlich sollte in der Infrastrukturförderung das Fördergeschehen über Verpflichtungsermächtigungen gesteuert werden und Kassenmittel hier zur Abfinanzierung eingegangener Verpflichtungsermächtigungen dienen (Umsteuerung von der Kassenmittel- zur VE-Steuerung).

Um für komplexe Zuwendungsbaumaßnahmen typische Verzögerungen in Planung, Vergabe, Bauabwicklung zu antizipieren und zugleich vorhandene Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen für die Infrastrukturförderung jahresbezogen auslasten zu können, sollte der Regionaldirektion eine haushaltsrechtliche Ermächtigung zum „Darüberhalten“ über antragsbezogene Ermächtigungen von bis zu 5 % der Ansätze erlaubt werden. Den Rest müsste sie im Auszahlungsverfahren in der Periodenabgrenzung aussteuern.

¹³¹ Vergleichbar wäre dies mit dem integrierten Stadtentwicklungskonzept (jedoch nur für die Infrastrukturmaßnahmen), dessen Erstellung ebenfalls Voraussetzung für den Erhalt bestimmter Fördermittel ist.

4. Schritt – Schaffung der Voraussetzung für eine digitale Abwicklung

Die Erfassung der Maßnahmepläne durch die Kommunen sollte in einem Online-Portal erfolgen. Die Prüfung, Steuerung und Koordinierung der Pläne durch die Regionaldirektion sollte ebenfalls IT-seitig unterstützt werden.

Die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger nach der RL KStB Teil A ist Teil der derzeitigen Infrastrukturförderung. Die aktuell bestehenden Probleme verspäteter Bewilligungen der Fördermittel zeigen, dass hier neue Wege beschritten werden sollten. Wesentlich ist, dass die Förderung kommunaler Straßen- und Brückenbaumaßnahmen – Neubau und grundlegende Sanierung – mehrjähriges Denken erfordert und gebietsübergreifender Abstimmung bedarf. Die Priorisierung der Maßnahmen muss zunächst von unten aus (Stadt/Gemeinde → Landkreis → Freistaat) erfolgen, weil Straßenbau auch örtlich und regional koordiniert werden muss. Zugleich sind ein überregionaler Abgleich und eine überregionale Steuerung über den Freistaat unerlässlich. Die integrierte Infrastrukturförderung als Maßnahmeplanverfahren über die Regionaldirektionen als Bündelungsbehörden, welche insbesondere eine mehrjährige Betrachtungsweise, eine Priorisierung von unten mit einer Steuerung von „oben“ und die gebietsübergreifende Koordinierung mit impliziert, ist aus Sicht der Kommission der Ansatz, um im Bereich Straßen- und Brückenbauförderung eine Verbesserung zu erzielen. Die Kommission empfiehlt daher der Staatsregierung, den kommunalen Straßen- und Brückenbau – Neubau und grundlegende Sanierung – schnellstmöglich auf ein Maßnahmeplanverfahren umzustellen.

549

Die Kommission empfiehlt, dass für die anspruchsvolle und zielgerichtete Koordinierung der Mittel für den Braunkohle-Ausstieg das Maßnahmeplanverfahren bereits pilotartig zur Anwendung kommt.

550

Vorteile des Maßnahmeplanverfahrens in Verbindung mit den Regionaldirektionen als Bündelungsbehörde

Auch wenn mit der Einführung eines vorgelagerten Verfahrens vor der Stellung der Einzelförderanträge zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht, überwiegen nach Auffassung der Kommission die Vorteile eines Maßnahmeplanverfahrens im Infrastrukturbereich. Als Vorteile aus staatlicher und/oder kommunaler Sicht werden gesehen:

551

- Verfolgung einer ganzheitlichen, sektorübergreifenden, gebietsbezogenen Strategie im kommunalen Infrastrukturbereich
- Kommunale Prioritätensetzung orientiert sich stärker an eigenen strategischen Belangen und nachhaltigen Bedarfen und weniger an kurzfristigen Förderangeboten
- Kommunen werden insofern weitestgehend davon entlastet, einen vollständigen Überblick über die bestehenden Förderprogramme im Infrastrukturbereich zu behalten
- Förderung aus einer Hand – die Kommunen haben hinsichtlich der Förderung von Infrastrukturvorhaben die Regionaldirektion als einen zentralen Ansprechpartner
- Bündelungsvorteile bei der Regionaldirektion im Hinblick auf Expertise im Bau- und Planungsrecht, Vergaberecht, Förderrecht, Hoch- und Tiefbau, Kommunalaufsicht und im Hinblick auf größere Förderbudgets für Infrastruktur
- Größenvorteil der Regionaldirektion sichert Spezialwissen, ohne die Infrastruktur nicht geplant, gebaut, finanziert und gefördert werden kann

- Bessere Verzahnung der Genehmigung der Maßnahmepläne mit der kommunalen Finanzaufsicht (z. B. bezüglich kommunaler Eigenanteile und der Kreditgenehmigung) durch die Integration in die Regionaldirektion
- Verbesserung der Steuerungs- und Koordinierungsmöglichkeiten durch den Freistaat bei Infrastrukturmaßnahmen sowie der Fördermittelbereitstellung und -bewirtschaftung
- Kommunen erhalten mit dem bestätigten Maßnahmeplan eine frühzeitige Mittelzusage
- Förderunschädlicher Maßnahmebeginn mit der Bestätigung des Maßnahmeplans möglich
- Flexibilität hinsichtlich der Mehr- bzw. Minderbedarfe der in dem Maßnahmeplan genehmigten Einzelmaßnahmen

552 Die Verbesserung der längerfristigen Planbarkeit und Mittelsicherheit für kommunale Infrastrukturmaßnahmen setzt gleichzeitig voraus, dass die Planung von Maßnahmen sowie die Festlegung von Prioritäten durch die Kommunen deutlich früher erfolgen müssen als heute üblich.

4.8. Reorganisation auf ministerieller Ebene

Die zentrale Steuerung und Koordinierung der Staatsregierung im Förderbereich sollte verbessert werden. Eine ressortübergreifende Zusammenarbeit ist sowohl organisatorisch als auch praktisch nicht erkennbar. Die Kommission schlägt die Schaffung einer zentralen Stelle beim SMF vor, die die Förderprogramme, die Förderverfahren und die Förder-IT des Freistaates steuert und koordiniert und in diesem Zusammenhang das Thema Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren dauerhaft begleitet. Gleichzeitig ist eine stärkere zentrale Steuerung und Koordinierung der Förderstrategie und der Förderverfahren innerhalb der Ressorts erforderlich. Eine Zusammenlegung der Verwaltungsbehörden im Bereich der EU-Förderung sollte geprüft werden.

553

4.8.1. Zentrale Steuerung und Koordinierung im Förderbereich

In den Gesprächen mit den Ressorts konnte sich die Kommission ein Bild über die Organisation und Koordinierung der Förderstrategie und der Förderverfahren in den einzelnen Häusern und auch in der Staatsverwaltung insgesamt verschaffen. Festzustellen war, dass die Ministerien unterschiedliche Wege gehen. Allen Häusern gemeinsam ist, dass die für einen bestimmten Bereich fachlich zuständigen Referate die Federführung und Verantwortung für „ihre“ Förderprogramme und damit verbundenen Verwaltungsverfahren übernehmen (dezentrale Förderverantwortung). Eine zentrale, ressortinterne Steuerung und Koordinierung findet spürbar nur im SMUL (Referat 23 – Förderstrategie) und auch im SMWK (Referat 15 – Haushalt) statt. Nach Wahrnehmung der Kommission wirkt sich dies positiv auf die Förderrichtliniengestaltung, die Vereinfachung von Förderverfahren, die Vertragsgestaltung mit der SAB und die Erfolgskontrolle aus.

554

Die zentrale (ressortübergreifende) Steuerung und Koordinierung im Förderbereich erfolgt derzeit einerseits durch die SK (Referat 21 – politisches Fördercontrolling) und durch das SMF (Referat 22 – finanzielles Fördercontrolling). Insgesamt stehen für dieses wichtige Thema derzeit nicht mal 1,5 VZÄ zur Verfügung. Seitens der Kommission wird die geteilte Zuständigkeit von SK und SMF als suboptimal wahrgenommen. Ein klare Zuordnung des Themas Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren und die Koordinierung einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit ist sowohl organisatorisch als auch praktisch nicht erkennbar. Dies ist auch ein Grund dafür, dass die Förderverfahren eher auseinanderlaufen und bestehende Vereinfachungsmöglichkeiten unterschiedlich genutzt werden.

555

Die Kommission befasste sich umfassend mit den bisherigen Vereinfachungsinitiativen der Staatsregierung (siehe Nr. 3.1). Festzustellen war, dass eine Vielzahl der Vereinfachungsvorschläge nicht weiter verfolgt wurde. Eine Ursache hierfür ist aus Sicht der Kommission die fehlende Institutionalisierung und personelle Untersetzung des Themas. Auch das seitens Dritter immer wieder beschriebene „Förderdickicht“ lässt auf unzureichende übergreifende Steuerung schließen. Eine Folge der geteilten Zuständigkeit von SK und SMF ist die nach Wahrnehmung der Kommission bisher nicht stattfindende einheitliche Koordinierung zur Einführung der elektronischen Antragstellung für Förderverfahren in fachlicher Hinsicht.

556

Die Kommission hält eine Reorganisation und Bündelung der Zuständigkeiten im Förderbereich auf ministerialer Ebene für geboten. **Es sollte eine zentrale Stelle geschaffen werden, die die Förderprogramme, die Förderverfahren und die Förder-IT des Freistaates steuert und koordiniert**

557

und in diesem Zusammenhang das Thema Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren dauerhaft begleitet. Sinnvoller Weise sollte dies wegen der engen Verzahnung mit dem Haushalt beim SMF erfolgen (ggf. durch ein weiteres Referat in der Haushaltsabteilung des SMF). **Gleichzeitig ist eine zentrale Steuerung und Koordinierung der Förderstrategie und der Förderverfahren in allen Ressorts erforderlich.**

558 Die SK könnte insoweit um die „technischen Aspekte“ der Förderung entlastet werden, um sich auf die politischen Förderziele konzentrieren zu können. Ihre Mitzeichnung der Förderrichtlinien (siehe **Nr. 4.3.2**) sichert ihr Mitwirkung bei der Prüfung der Konsistenz der Programme zu den strategischen/politischen Förderzielen der Staatsregierung.

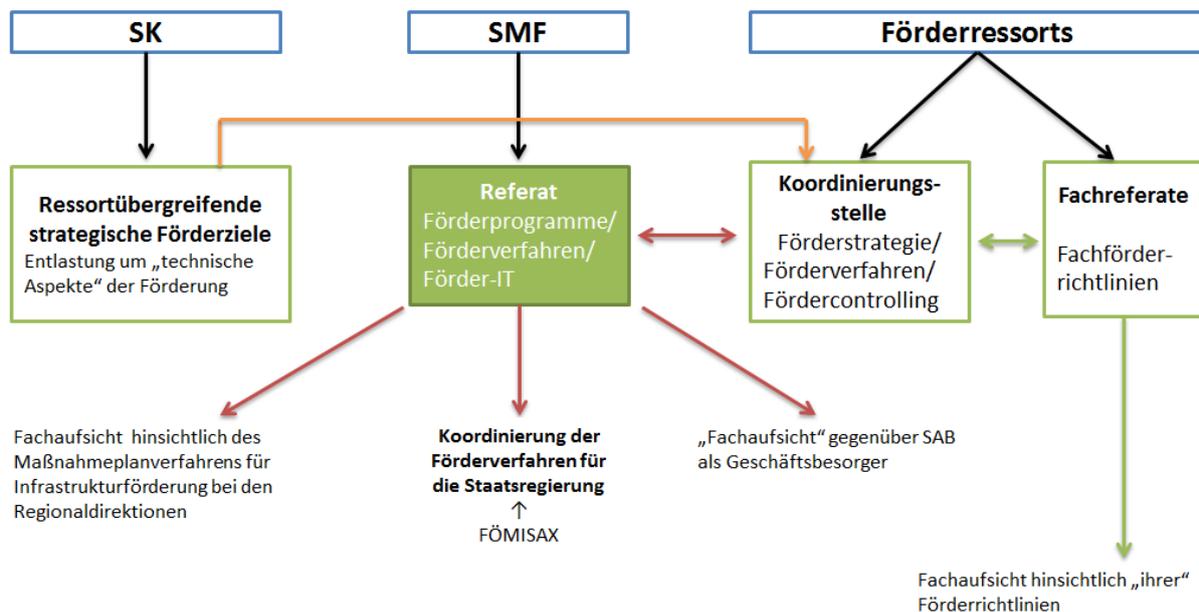


Abbildung 29: Organisationsvorschlag – Steuerung und Koordinierung im Förderbereich

559 Das vorgeschlagene neue Referat „Steuerung und Koordinierung der Förderprogramme, Förderverfahren und Förder-IT“ beim SMF sollte u. a. auch durch die Bündelung der bisherigen Aufgaben des SMF im Förderbereich mit der Wahrnehmung folgender Aufgaben betraut werden:

- Koordinierung der operativen Umsetzung der strategischen Förderziele (z. B. hinsichtlich harmonisierter Fördersätze, Fördergegenstände, Zielerreichung)
- Dauerhafte Begleitung des Themas Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren
- Prüfung und Mitzeichnung von Förderrichtlinien hinsichtlich der Beachtung der einheitlichen Förderverfahrensplattform (siehe **Nr. 4.5**), redundanzminimierter Fördergegenstände und harmonisierter Fördersätze
- Unterstützung der Fortentwicklung der einheitlichen Förderverfahrensplattform
- Fachaufsicht über die Leitstelle IT-Verfahren Fördermittel beim Landesamt für Steuern und Finanzen
- Definition einheitlicher Fachvorgaben für die IT-Verfahren im Förderbereich, u. a. für die Plattform zur Onlineantragstellung inkl. Förderfinder (siehe **Nr. 4.6**) und für die FÖMISAX

- Finanzielles Fördercontrolling
- Fachaufsicht über die Regionaldirektionen hinsichtlich des Maßnahmenplanverfahrens für Infrastrukturvorhaben (siehe **Nr. 4.7.2**)
- Fachaufsicht gegenüber SAB als Geschäftsbesorger insbesondere hinsichtlich der Vertragsgestaltung bei der Übertragung von Förderprogrammen
- Koordinierung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit im Förderbereich auch hinsichtlich der fachlichen Abstimmung zur Einrichtung einer Plattform zur Online-Antragstellung

Die bei allen Förderressorts einzurichtende Stelle zur Koordinierung und Steuerung der Förderung sollte insbesondere folgende Aufgaben wahrnehmen: 560

- Verantwortung für die Ressortstrategie zur Umsetzung der strategischen Förderziele der Staatsregierung (→ Ressort-Förderstrategie entwickeln)
- Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Ressort
- Koordinierung und Steuerung der Förderrichtlinien innerhalb des Ressorts hinsichtlich redundanzminimierter Fördergegenstände, Budget, Zuwendungsverfahren, Zielerreichung und Mittelabfluss
- Koordinierung der SAB-Verträge im Ressort
- Mitwirkung bei der ressortübergreifenden Zusammenarbeit im Förderbereich auch hinsichtlich der fachlichen Abstimmung zur Einrichtung einer Plattform zur Onlineantragstellung
- Beteiligung bei Ressortabstimmung bei der Erstellung von Förderrichtlinien (siehe **Nr. 4.3.2**)

Beispielbox: zentrale Koordinationseinheit in den Niederlanden und Kanada

Internationale Erfahrungen zeigen, dass eine Koordinationsstelle auf ministerialer Ebene von Vorteil ist, um die Behörden bei der Reform des Förderprozessmanagements zu unterstützen, 'Best Practices' zu identifizieren und weiterzuleiten und die Umsetzung zu überprüfen.

In den Niederlanden wurde die Reform des „Einheitlichen Förderrahmens“ über einen Zeitraum von 18 Monaten vom niederländischen Finanzministerium in Kooperation mit allen weiteren Ministerien entwickelt und anschließend zwei Jahre lang im Bereich der Hochschulfinanzierung getestet, bevor er zum 1. Januar 2010 mit einer Übergangsfrist von zwei Jahren gesetzlich verankert wurde. Die Audit-Abteilung des niederländischen Finanzministeriums war auch dafür verantwortlich, die Umsetzung der Reform zu evaluieren. Die zentrale Rolle des Finanzministeriums kam u. a. darin zum Ausdruck, dass es laut nationalem Experten eine eigene Arbeitsgruppe mit Vertretern aller weiteren Ministerien ins Leben gerufen und betreut hat, mit der bereits zu einem frühen Stadium der Reformentwicklung die Zustimmung aus anderen Ministerien gesichert wurde sowie während der Implementierung ein Austausch über Probleme aber auch 'Best Practices' stattfand.

Da sich umfassende Reformprozesse im Bereich des Fördermanagements über mehrere Jahre erstrecken und eine hohe Anzahl an Akteuren und Institutionen beteiligt sind, ist eine klare sowie stabile 'Governance' bzw. Institutionalisierung der Reform v. a. mit Blick auf die Ergebnis-/Zielevaluation sinnvoll.

4.8.2. Zusammenlegung der Verwaltungsbehörden im Bereich der EU-Förderung

561 Im Bereich der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds = EFRE, ESF, ELER, EMFF, ETZ) gibt es jeweils eine sog. Verwaltungsbehörde, die u. a. für die Aufstellung des sächsischen Programms verantwortlich ist und im Bereich des EFRE, ESF, EMFF und ETZ darüber hinaus in der Regel auch das Verwaltungs- und Kontrollsystem verantwortet. Mit der ESI-Fonds-Verordnung (VO (EU) Nr. 1303/2013) wurde seitens der EU für die Förderperiode 2014 –2020 eine Dachverordnung erlassen, die einheitliche Regelungen über alle Fonds trifft. Darüber hinaus gibt es umfassende weitere Verordnungen der Europäischen Kommission mit speziellen Regelungen zu jedem Fonds.

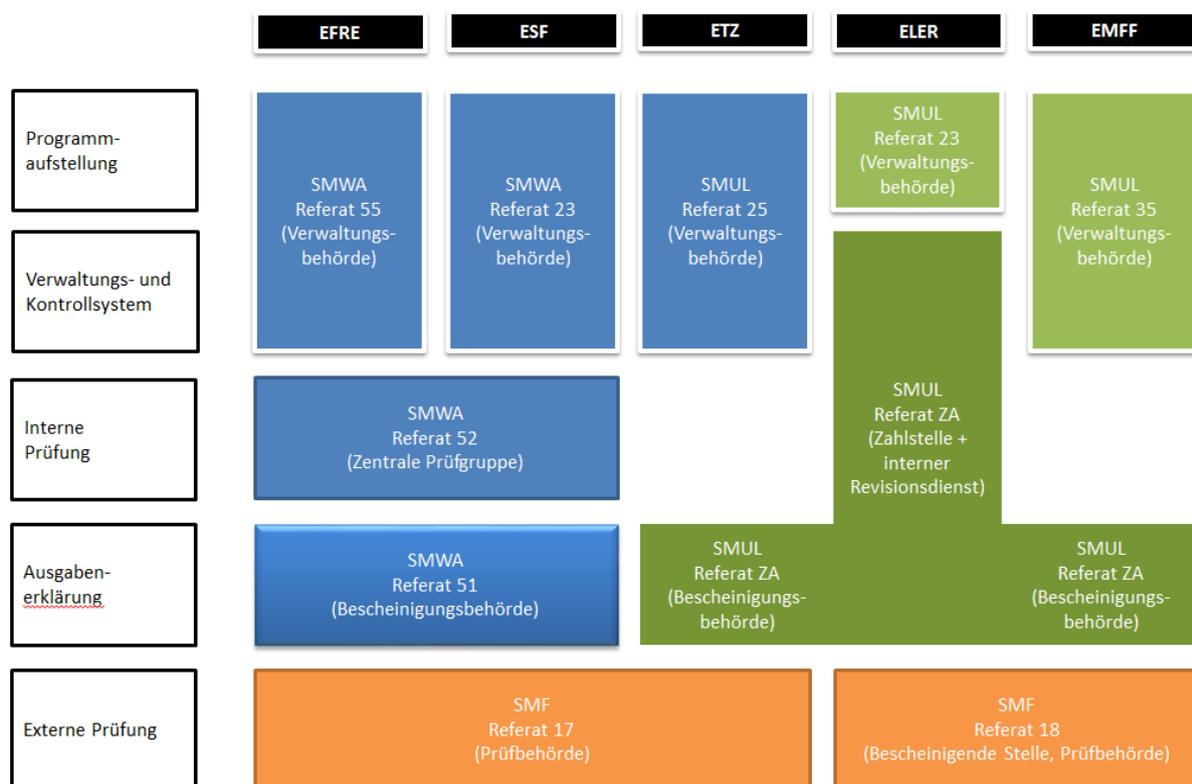


Abbildung 30: Zuständigkeiten bei den EU-Fonds

562 Die einzelnen Verwaltungsbehörden haben in Vorbereitung auf die Förderperiode 2014 –2020 unterschiedliche Ansätze verfolgt, die Förderverfahren in ihrem Bereich zu vereinfachen und zusätzliche zuwendungsrechtliche Vorgaben durch das Landesrecht einzudämmen. Im Bereich des EFRE/ESF wurde z. B. seitens der Verwaltungsbehörden eine Rahmenrichtlinie erlassen, die zwar die Bestimmungen der VwV zu § 44 SÄHO anwendet, aber einige verfahrenserleichternde Abweichungen einführt (z. B. im Vergabebereich oder beim förderunschädlichen Maßnahmebeginn). Beim ELER wurden im investiven Bereich eigene Nebenbestimmungen erlassen und die VwV zu § 44 SÄHO ausdrücklich für nicht anwendbar erklärt.

563 Obwohl die aktuellen Informationen zur neuen Förderperiode darauf hin deuten, dass die „Klammer“ zwischen den einzelnen Fonds in Form einer gemeinsamen Dachverordnung eher geringer ausgeprägt sein wird als bisher, empfiehlt die Kommission der Staatsregierung trotzdem zu prüfen,

ob eine Bündelung der Verwaltungsbehörden in einer Abteilung des SMF, wie sie z. B. im Finanzministerium Sachsen-Anhalt erfolgt ist, zu Effizienzgewinnen beitragen kann. Aus Sicht der Zuwendungsempfänger führt eine einheitliche Gestaltung der Verfahren auf der Grundlage einer verbesserten Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Fonds zu erkennbaren Verbesserungen. Gleichzeitig könnte dadurch eine noch bessere Koordinierung der strategischen Ausrichtung der Fonds auf die Förderziele und sonstige übergeordnete Politikziele des Freistaates erreicht werden.

4.9. **Verfahrensvereinfachung in der Wirtschaftsförderung**

- 564 **Die Wirtschaftsunternehmen sind eine wichtige Zielgruppe der staatlichen Förderung. Viele der in diesem Bericht enthaltenen Vereinfachungsvorschläge führen auch zu Verbesserungen bei der Wirtschaftsförderung. Die Kommission hat sich intensiv mit diesem Bereich befasst und beschreibt einige Verbesserungsansätze. Die sektorale Befassung kann jedoch nicht als abgeschlossen betrachtet und sollte fortgesetzt werden. Es werden zudem Vorschläge für mögliche Schwerpunkte einer weiteren vertieften Befassung mit der Wirtschaftsförderung unterbreitet.**
- 565 Am 25. Oktober 2018 hatten mehrere Mitglieder der Kommission die Gelegenheit, mit Zuwendungsempfängern und Bewilligungsbehörden aus dem Wirtschaftsbereich zu sprechen und so Möglichkeiten der Förderverfahrenvereinfachung zu erörtern. Viele der damals diskutierten Punkte wurden von der Kommission in geeigneter Weise aufgegriffen und entsprechende Verbesserungsvorschläge im vorliegenden Abschlussbericht formuliert, z. B.:
- Einführung einer leicht verständlichen und einfach bedienbaren Online-Antragstellung bzw. eines benutzerfreundlichen Förderportals mit einer „Stammakte“ für jeden Antragsteller – siehe **Nr. 4.6**
 - Ermöglichung des vorzeitigen förderunschädlichen Maßnahmebeginns – siehe **Nr. 4.5.3 a)**
 - Fokussierung auf Zielerreichung statt ausgabenorientierter Förderung – siehe **Nr. 4.5.3 h)** und **Nr. 4.2 h)**
 - Verstärkte Nutzung von Festbeträgen und Pauschalen – siehe **Nr. 4.5.3 h)** und **i)**
 - Flexibilisierung der bewilligten Jahresscheiben, Vereinfachung der Mittelübertragbarkeit – siehe **Nr. 4.2 i)**
 - Entfall der Verpflichtung zur Einhaltung des Vergaberechts, insbesondere für nicht öffentliche Auftraggeber – siehe **Nr. 4.5.3 f)**
 - Entfall von Veränderungsanzeigen bei Abweichung von Einzelansätzen des Finanzierungsplans um mehr als 20 %, Deckungsfähigkeit der Einzelansätze – siehe **Nr. 4.5.3 g)**
 - Verlängerung der Frist zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel – siehe **Nr. 4.5.4 n)**
 - Verzicht auf Zwischennachweise – siehe **Nr. 4.5.4 m)**
 - Umstellung auf einfachen Verwendungsnachweis, keine Vorlage von Originalrechnungen – siehe **Nr. 4.5.4 o)**
 - Vereinheitlichung der Regelungen zur Verwendungsnachweisführung und -prüfung, risikobasierter Ansatz – siehe **Nr. 4.5.4 o)** und **p)**
 - Straffung der Bearbeitungszeiträume bei der Verwendungsnachweisprüfung – siehe **Nr. 4.5.4 m)**
- 566 Die Förderung im Wirtschaftsbereich profitiert im Übrigen aus Sicht der Kommission von vielen weiteren in diesem Bericht enthaltenen Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen. Beispielhaft wären hier die Einführung der EVP oder auch die Vorschläge im Bereich Förder-IT zu benennen.
- 567 Die Kommission hat sich darüber hinaus mit einzelnen spezifischen Problemen aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung vertieft befasst und Lösungsansätze diskutiert, ohne dass daraus konkrete Vorschläge abgeleitet wurden. Der Erkenntnisstand wird im Folgenden dargestellt.

Förderinstrumentarien breiter aufstellen

Die Instrumentarien bei der Wirtschaftsförderung konzentrieren sich aktuell sehr stark auf Investitionszuschüsse. Investitionszulagen und Darlehensinstrumente kommen hingegen deutlich seltener bis gar nicht zum Einsatz. Jedes der Instrumente besitzt Vorzüge und Nachteile und es besteht die Herausforderung darin, für verschiedene Förderanlässe und Zielgruppen das optimale Instrumentarium bzw. einen intelligenten Mix aus Instrumenten zu finden. 568

Besonderheiten bei der Förderung von Startups

Die Rahmenbedingungen für die Förderung von Startups bringen besondere Herausforderungen mit sich. 569

Im Gegensatz zu gestandenen mittelständischen Unternehmen haben junge Gründer meist kein eigenes Vermögen, so dass in der kritischen Frühphase keine ausreichende Eigenmittelbasis zur Finanzierung der Gründung zur Verfügung steht. Auch eine regelmäßige Umsatztätigkeit liegt noch nicht vor, d. h. finanzielle Mittel aus dem laufenden Geschäftsbetrieb lassen noch auf sich warten. Die Entwicklung ist von hoher Unsicherheit geprägt. In der Regel macht das Unternehmen in diesem Zeitraum noch Verluste. Besonders wichtig für junge Unternehmen ist daher ein verbesserter Zugang zu einer Finanzierung. Gerade die innovativen Gründungen gehen mit neuartigen Produkten an den Markt und können sich daher kaum auf zuverlässige Erfahrungswerte über den Weg zur Etablierung am Markt stützen. 570

Die meisten Förderprogramme sind aber nicht flexibel genug, um diese Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen. Dies erschwert die Nutzung bestehender Förderprogramme für neu gegründete Unternehmen und stellt sie vor zusätzliche bürokratische Hürden. Rahmenregelungen wie z. B. die Sicherung der Gesamtfinanzierung, die Notwendigkeit der Vorfinanzierung oder das Abrechnungsprozedere passen oft nicht zur fehlenden eigenen Kapitalbasis. Die in den Förderanträgen oft sehr detailliert und mit längerem Zeithorizont voraus festgelegte Mittelverwendung führt bei notwendigen Anpassungen zu fehlender Flexibilität in der Mittelverwendung, was die Liquiditätssituation zusätzlich gefährdet. Bilanzielle Überschuldungen können in der Regel nur durch Aufnahme von Darlehen mit qualifiziertem Rangrücktritt und/oder Eigenkapitalmaßnahmen beseitigt werden. 571

Aus Sicht der Kommission ist zu erwägen, ob neben den bewährten Fördermöglichkeiten für Unternehmen weitere Instrumente speziell zur Unterstützung der Startups (z. B. Risikokapitalinstrumente, Startkapital als Mezzanine-Kapital) angeboten werden können. 572

Mögliches weiteres Vorgehen

Die Kommission hat eine Vielzahl an Vereinfachungsvorschlägen für das allgemeine Zuwendungsverfahren unterbreitet, die sich auch positiv auf den Wirtschaftsbereich auswirken würden, jedoch ist die sektorale Befassung letztlich auch aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit nicht als abgeschlossen anzusehen. Die vertiefte Betrachtung der Wirtschaftsförderung mit dem Ziel einer Vereinfachung und Verbesserung sollte seitens der Staatsregierung fortgesetzt werden. Wesentliche Schwerpunkte könnten beispielsweise sein: 573

- Verbesserung des Finanzierungszugangs für Gründerunternehmen
- Einrichtung niederschwelliger Förderangebote für KMUs, insbesondere für kleine Unternehmen
- Einrichtung einer Landes-Investitionszulage über die sächsischen Finanzämter mit Fördersätzen von 10 % auf förderfähige Investitionen von KMUs mit alleiniger Kostentragung des Freistaates
- Hinwirkung des Freistaats im Bundesrat auf Einrichtung einer entsprechenden Investitionszulage für KMUs
- Vereinfachung und Flexibilisierung der GRW-Förderung, insbesondere hinsichtlich kleiner Unternehmen
- Erprobung von Darlehensprogrammen mit Nullzins oder Negativzins und/oder gestreckter Tilgung
- Verbesserung der Abstimmung mit den EU- und bundesunmittelbaren Programmen
- Weiterentwicklung des Geschäftsmodells der SAB an veränderte Rahmenbedingungen

4.10. Vereinfachungen und Verbesserungen der Förderung im sozialen Bereich

Der soziale Bereich erhält in hohem Maße staatliche Unterstützung. Viele der in diesem Bericht enthaltenen Vereinfachungsvorschläge erzielen auch Verbesserungen in diesem Bereich. Besonders vordringlich erscheint die Erhöhung der Planungssicherheit bei der Personalkostenförderung. Die Kommission sieht aber auch Verbesserungspotential hinsichtlich der Reportingverpflichtungen der Maßnahmeträger bei der Umstellung der Förderung auf pauschalisierte zweckgebundene Zuwendungen. Die sektorale Befassung mit dem Sozialbereich sollte fortgesetzt werden. Es werden Vorschläge für mögliche Schwerpunkte unterbreitet. 574

Am 24. September 2018 hatten mehrere Mitglieder der Kommission die Gelegenheit, mit Zuwendungsempfängern und Bewilligungsbehörden im Sozialbereich zu sprechen und so Möglichkeiten der Förderverfahrenvereinfachung zu erörtern. Die meisten der damals diskutierten Punkte wurden von der Kommission in geeigneter Weise aufgegriffen und entsprechende Verbesserungsvorschläge im vorliegenden Abschlussbericht formuliert, z. B.: 575

- Umstellung auf institutionelle Förderung, wo sachlich begründet – siehe **Nr. 4.2 c)**
- Verbesserung der Planungssicherheit bei der Personalkostenförderung – siehe **Nr. 4.2 c)**
- Harmonisierung der Antragsformulare und Verwendung einheitlicher Begriffe durch die einheitliche Online-Antragsplattform – siehe **Nr. 4.6**
- Harmonisierung der anerkennungs- und förderfähigen Ausgaben – siehe **Nr. 4.2 d)**
- Verstärkte Nutzung von Pauschalen – siehe **Nr. 4.5.3 h) und i)**
- Vereinfachung der Anwendung des Besserstellungsverbotes bei Personalkosten – siehe **Nr. 4.5.3 j)**
- Flexibilisierung der bewilligten Jahresscheiben, Vereinfachung der Mittelübertragbarkeit – siehe **Nr. 4.2 i)**
- Entfall von Veränderungsanzeigen bei Abweichung von Einzelansätzen des Finanzierungsplans um mehr als 20 % – siehe **Nr. 4.5.3 g)**
- Auszahlung in Raten ohne gesonderte Antragstellung – siehe **Nr. 4.5.4 m)**
- Verlängerung der Frist zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel – siehe **Nr. 4.5.4 n)**
- Vereinheitlichung der Regelungen zur Verwendungsnachweisführung und -prüfung – siehe **Nr. 4.5.4 o) und p)**
- Umstellung auf einfachen Verwendungsnachweis – siehe **Nr. 4.5.4 o)**
- Straffung der Bearbeitungszeiträume bei der Verwendungsnachweisprüfung – siehe **Nr. 4.5.4 m)**
- Angemessene und einheitliche Zweckbindungsfristen – siehe **Nr. 4.5.4 q)**

Die Förderung im sozialen Bereich profitiert im Übrigen aus Sicht der Kommission von vielen weiteren in diesem Bericht enthaltenen Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen. Beispielhaft wären hier die Einführung der EVP oder auch die Vorschläge im Bereich Förder-IT zu benennen. 576

Besonders vordringlich erscheint der Kommission, dass die angedachten Lösungen zur Erhöhung der Planungssicherheit bei der Personalkostenförderung weiter verfolgt werden. Dieser Aspekt wird in Anbetracht des demographisch bedingten zunehmenden Fachkräftemangels immer wichtiger. 577

- 578 Insbesondere im sozialen Bereich sollte der Abschluss von Entgeltvereinbarungen statt Förderung stärker in Betracht gezogen werden. Hierbei sind aber auch umsatzsteuerliche Aspekte zu berücksichtigen, die dazu führen könnten, dass bei einer Umstellung die finanziellen Aufwände für Freistaat und Zuwendungsempfänger steigen.
- 579 Gerade im Hinblick auf das erst zum 14. Dezember 2018 in Kraft gesetzte Sächsische Kommunaleigenverantwortungsstärkungsgesetz (SächsKomEigVStärkG), wonach Kommunen im sozialen Bereich im Rahmen eines Modellprojekts abweichend von § 44 SÄHO eine Förderung als pauschalierte zweckgebundene Zuwendung erhalten können, hält es die Kommission für wichtig, dass die finanzielle Unterstützung mit entsprechenden Reportingverpflichtungen des Zuwendungsempfängers verknüpft wird und dafür zahlenbasierte, transparente Indikatoren genutzt werden (z. B. im Bereich der Schulsozialarbeit – Zahl der Schulabbrecher oder Schulschwänzer).
- 580 Auch das Thema der Prüfungsrechte des SRH und der Landkreise und kreisfreien Städte gegenüber den großen, überregional agierenden sozialen Leistungsanbietern wurde erörtert.

Mögliches weiteres Vorgehen

- 581 Die Kommission konnte eine Vielzahl an Vereinfachungsvorschlägen für das allgemeine Zuwendungsverfahren auch für den sozialen Bereich unterbreiten, jedoch ist die sektorale Befassung letztlich aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit und der Komplexität keinesfalls als abgeschlossen anzusehen. Die vertiefte Betrachtung der Förderung im sozialen Bereich mit dem Ziel einer Vereinfachung und Verbesserung sollte daher durch die Staatsregierung fortgesetzt werden. Wesentliche Schwerpunkte könnten dort beispielsweise sein:
- Untersuchung der Förderung im Sozial-, Jugendhilfe-, Pflege und Gesundheitsbereich im Hinblick auf Ziele, instrumentelle Ansätze, Transparenz und Wirksamkeit
 - Prüfung längerfristiger Ausgabenbindung im Personalbereich auf Seiten der Zuwendungsempfänger bei jährlich angelegter Projektförderung
 - Verbesserung des Reportings auf Seiten der Zuwendungsempfänger und Leistungserbringer, so dass Programme des Freistaates besser und wirksamer geplant und umgesetzt werden können
 - Entflechtung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zwischen Freistaat und Kommunen, um bessere Verantwortung und Zuordenbarkeit von Entscheidungen zu erreichen
 - Prüfung des Abschlusses von Entgeltvereinbarungen statt Förderung
 - Erhöhung des Wettbewerbs auf Seiten der Leistungserbringer (Ausschreibung von Leistungen) und Entbürokratisierung
 - Erhöhung von Transparenz, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit durch stärkere IT-Nutzung und Digitalisierung
 - Verbesserung der Verzahnung von Sozialberichterstattung, generell Indikatoren gestützte Reportingverpflichtungen und Förderung
 - Prüfungsrechte bei großen Leistungsanbietern, die sich in hohem Maße aus staatlichen Mitteln finanzieren

4.11. Vereinfachung der Förderung im Bereich Wissenschaft und Kunst

Bereits zu Beginn ihrer Tätigkeit hatte sich die Kommission entschieden, den Bereich Wissenschaft und Kunst stärker in den Fokus zu nehmen. Viele der in diesem Bericht enthaltenen Vereinfachungsvorschläge erzielen auch Verbesserungen in diesem Bereich. Die Kommission schlägt vor, bei der Stiftung für das Sorbische Volk, der Stiftung Sächsische Gedenkstätten, der Sächsischen Akademie der Künste und der Sächsischen Akademie der Wissenschaften eine Umstellung der Zuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO auf Zuweisungen zuzulassen und damit das Verfahren zu vereinfachen.

582

Am 10. Oktober 2018 hatten die Mitglieder der Kommission die Gelegenheit, mit Zuwendungsempfängern und Bewilligungsbehörden aus dem Bereich Wissenschaft und Kunst zu sprechen und so Möglichkeiten der Förderverfahrensvereinfachung zu erörtern. Viele der damals diskutierten Punkte wurden von der Kommission aufgegriffen und entsprechende Verbesserungsvorschläge im vorliegenden Abschlussbericht formuliert, z. B.:

583

- Bekennung zur institutionellen Förderung, wo sachlich begründet – siehe **Nr. 4.2 c)**
- Verbesserung der Planungssicherheit bei der Personalkostenförderung – siehe **Nr. 4.2 c)**
- Harmonisierung der Antragsformulare und Verwendung einheitlicher Begriffe durch die einheitliche Online-Antragsplattform – siehe **Nr. 4.6**
- Einführung einer leicht verständlichen und einfach bedienbaren Online-Antragstellung bzw. eines benutzerfreundlichen Förderportals – siehe **Nr. 4.6**
- Ermöglichung des vorzeitigen förderunschädlichen Maßnahmebeginns ab Antragstellung ohne gesonderte Stellung eines Antrages auf vorzeitigen Maßnahmebeginn – siehe **Nr. 4.5.3 a)**
- Ausübung sachgerechten Ermessens bei der Bearbeitung von Förderanträgen – siehe **Nr. 4.2 b)**
- Ermöglichung einer ergebnisorientierten statt einer ausgabenorientierten Förderung – siehe **Nr. 4.2 h)**
- Verstärkte Nutzung von Festbeträgen und Pauschalen – siehe **Nr. 4.5.3 h)** und **i)**
- Einführung von Pauschalen bei der Personalkostenförderung – siehe **Nr. 4.5.3 h)**
- Vereinfachung der Anwendung des Besserstellungsverbotes bei Personalkosten – siehe **Nr. 4.5.3 j)**
- Flexibilisierung der bewilligten Jahresscheiben, Vereinfachung der Mittelübertragbarkeit – siehe **Nr. 4.2 i)**
- Entfall der Verpflichtung zur Einhaltung des Vergaberechts, insbesondere für nicht öffentliche Auftraggeber – siehe **Nr. 4.5.3 f)**
- Entfall von Veränderungsanzeigen bei Abweichung von Einzelansätzen des Finanzierungsplans um mehr als 20 % – siehe **Nr. 4.5.3 g)**
- Auszahlung in Raten (teils direkt mit der Bewilligung) ohne gesonderte Antragstellung – siehe **Nr. 4.5.4 m)**
- Verlängerung der Frist zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel – siehe **Nr. 4.5.4 n)**
- Umstellung auf einfachen Verwendungsnachweis – siehe **Nr. 4.5.4 o)**

584 Die Förderung im Bereich Wissenschaft und Kunst profitiert im Übrigen aus Sicht der Kommission von vielen weiteren in diesem Bericht enthaltenen Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen. Beispielhaft wären hier die Einführung der EVP oder auch die Vorschläge im Bereich Förder-IT zu benennen.

Umstellung des Zuwendungsverfahrens nach §§ 23, 44 SäHO auf Zuweisungen bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts

585 Juristische Personen des öffentlichen Rechts wie Hochschulen, die Berufsakademie Sachsen, die Studentenwerke und die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen erhalten zur Erfüllung ihrer gesetzlich festgeschriebenen staatlichen Aufgaben finanzielle Unterstützung in Form von Zuweisungen. Andere juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die Stiftung für das sorbische Volk werden hingegen auf der Grundlage von §§ 23, 44 SäHO gefördert.

586 Bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, ist die finanzielle Unterstützung gesetzlich festgeschrieben. Gleichzeitig sind Steuerungs- und Kontrollrechte des Freistaates Sachsen sowie Prüfungsrechte des Sächsischen Rechnungshofes gegenüber diesen juristischen Personen des öffentlichen Rechtes gesetzlich normiert. Für juristische Personen des öffentlichen Rechts als Zuwendungsempfänger gelten zusätzlich die Regelungen zur Steuerung und Kontrolle aus dem Zuwendungsrecht. In der Verwaltungspraxis laufen diese beiden Verfahren parallel. So genehmigt das Ministerium im Rahmen der Aufsicht den Wirtschaftsplan, prüft den Jahresabschluss und übt unterjährig fachliche Mitbestimmung z. B. durch die Mitgliedschaft in Gremien aus. Gleichzeitig schreibt das Zuwendungsrecht vor, dass bei der Beantragung ein Wirtschaftsplan vorzulegen ist, der Grundlage für die Beurteilung der Höhe der Zuwendung ist. Zusätzlich legt das Zuwendungsrecht Mitteilungspflichten gegenüber der Bewilligungsstelle fest und schreibt Regeln für die Vorlage des Verwendungsnachweises vor.

587 Die Kommission schlägt vor, für folgende **juristische Personen des öffentlichen Rechts** die Nutzung des Instruments der Zuweisungen für eine finanzielle Unterstützung des Freistaates zur Erfüllung deren staatlicher Aufgaben generell zuzulassen und damit das Mittelbereitstellungs- und Nachweisverfahren erheblich zu vereinfachen:

- Stiftung für das sorbische Volk
- Stiftung Sächsische Gedenkstätten
- Sächsische Akademie der Künste
- Sächsische Akademie der Wissenschaften

588 Es sollte außerdem geprüft werden, ob diese Vereinfachung für weitere juristische Personen des öffentlichen Rechts in Betracht kommt. Voraussetzungen sollten dabei ausreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten durch Genehmigung des Wirtschaftsplanes, Prüfungsrecht des Jahresabschlusses, unterjährige fachliche Mitbestimmungsrechte z. B. durch Mitgliedschaft in Gremien sowie ein unterjähriges, funktionsfähiges Controllingssystem (Reportingverpflichtung) und die Sicherung des Prüfungsrechts des SRH sein.

4.12. Vereinheitlichung der Aufgabenübertragung an die SAB und deren Vergütung

Die SAB ist derzeit das zentrale Förderinstitut des Freistaates. Die Beauftragung der SAB durch die Förderressorts erfolgt derzeit nicht nach einheitlichen Auftragsmustern. Es gibt keine typisierte Aufgabenbeschreibung. Die Vergütungsstruktur ist dadurch inhomogen und die Preisgestaltung der SAB ist für die Ressorts intransparent. Die Kommission hält es für die künftige Beauftragung der SAB für erforderlich, einen eingeschränkten und möglichst konkreten Leistungskatalog zu erstellen, wobei die einzelnen Leistungen einheitlich zu bepreisen sind. 589

Die SAB ist derzeit das zentrale Förderinstitut des Freistaates. Die Zuständigkeit hierfür ergibt sich aus dem Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank – (FördbankG).¹³² 590

Sie ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 FördbankG), zuständig für die Durchführung der staatlichen Förderung. Dazu führt § 2 Abs. 1 Satz 3 FördbankG 19 Förderbereiche an. Ausnahmen hiervon sind möglich, wenn durch Rechtsverordnung des zuständigen Ressorts Aufgaben staatlichen Behörden oder anderen Einrichtungen übertragen worden sind, weil dies zur besseren, insbesondere zur wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung zweckmäßig erscheint (vgl. § 2 Abs. 4 FördbankG). Von diesen Möglichkeiten haben die Ressorts des Freistaates Sachsen auch Gebrauch gemacht. 591

Die konkrete Wahrnehmung der Förderaufgaben setzt nach § 2 Abs. 3 FördbankG einen schriftlichen Auftrag des fachlich zuständigen Staatsministeriums voraus, in dem die staatlichen Fördermaßnahmen, die von der SAB umzusetzen sind, konkret beschrieben werden müssen. Die Beschreibung des Auftrages liegt hierbei allein in der Zuständigkeit der Ressorts. Ein Auftragsmuster existiert ebenso wenig wie ein konkreter Leistungs- und Preiskatalog der SAB. Das Einvernehmen mit der SAB ist lediglich bei der Festsetzung des Aufwendersatzes herzustellen. 592

Die Vereinbarungen der Fachressorts sind dem SMF nach Abschluss der Vertragsverhandlungen aber vor Eingehen einer rechtswirksamen Verpflichtung zur Einwilligung nach § 40 Abs. 1 SäHO vorzulegen. Im Übrigen ist das SMF nicht in die Auftragserteilung involviert. 593

Im Rahmen der konkreten Beauftragungen üben die Fachressorts die fachliche Aufsicht über die SAB aus. Für die Aufsicht gegenüber der SAB ist das SMF zuständig (vgl. § 19 FördbankG und die Gesetzesbegründung dazu¹³³). 594

Die Aufträge differieren infolge mangelnder typisierter Aufgabenbeschreibungen und fehlender Preislisten in Form und Inhalt erheblich. Der auf die SAB übertragene Umfang der Auftragsbearbeitung variiert. Im Zuschussgeschäft ist z. T. das gesamte Zuschussverfahren auf die SAB übertragen, es gibt aber auch Fälle, bei denen die SAB als Bewilligungsstelle vorwiegend administrative Tätigkeiten durchführt und im Übrigen auf fachliche Stellungnahmen der Fachverwaltung zurückgreift. Schließlich gibt es Konstellationen, bei denen die SAB nur Teile der 595

¹³² Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank - vom 19. Juni 2003 (SächsGVBl. S. 161), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 28. Juni 2018 (SächsGVBl. S. 430) geändert worden ist.

¹³³ Nach der Gesetzesbegründung umfasst die Aufsicht des SMF sowohl die Rechts- als auch die Fachaufsicht, soweit eine besondere Fachaufsicht nicht anderen Aufsichtsbehörden und den Fachressorts im Rahmen der Durchführung von Förderprogrammen obliegt.

Auftragsbearbeitung z. B. nur den Zahlungsverkehr (abwickelt), also nur reine Kassenfunktion wahrnimmt. Es gibt Rahmenaufträge, Vereinbarungen, Sonderaufträge, Einzelaufträge, Einzelfallvereinbarungen oder Ergänzungsvereinbarungen. Diese Vereinbarungen nehmen z. T. aufeinander Bezug oder bauen aufeinander auf.

- 596 Auch die Vergütungsformen sind höchst unterschiedlich vereinbart. Eine einheitliche Vergütungsstruktur gibt es nicht. Die Vergütungsbezeichnungen variieren zwischen „Vergütung“, „Entgelt“, oder „Aufwendungsersatz“ und umfassen „Bearbeitungsgebühren“, „pauschale Vergütungen“, „Mindestvergütungen“, „Festbeträge“, „Fallpauschalen“ oder einen „prozentualen Anteil am Bewilligungsvolumen“. Die Preisgestaltung ist uneinheitlich und nicht transparent. Die SAB hat sich trotz des bestehenden Kontrahierungszwanges bisher geweigert, ihre Kalkulationsgrundlagen offenzulegen.
- 597 Die Kommission schlägt an anderer Stelle vor, diese zentrale Stellung der SAB zumindest für den Bereich der Kommunalförderung auf die LDS zu überführen (siehe **Nr. 4.7.1**). Unabhängig davon ergibt sich für die bei der SAB verbleibenden Programme die in der Vergangenheit festgestellte Problemlage, die einer Lösung zugeführt werden muss.
- 598 Die Ressortvereinbarungen sollten ein marktkonformes Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis generieren, den Leistungsgegenstand hinreichend und transparent beschreiben (§ 2 Abs. 3 S. 1 FöfdbankG), die Aufwandsdeckung nachvollziehbar festlegen und Vereinbarungen für künftige Veränderungen treffen.
- 599 Eine belastbare Leistungsbeschreibung sollte gewährleisten, dass
- Verantwortung und Zuständigkeiten klar festgelegt sind,
 - wesentliche Prozesse und Schnittstellen transparent und widerspruchsfrei abgebildet werden und
 - eine ausreichende Grundlage für die Berechnung des Aufwandsersatzes gegeben ist.
- 600 In zahlreichen Verträgen fehlt daran gemessen eine präzise Leistungsbeschreibung. Diese erschöpft sich bisweilen in einem Bezug auf die Förderrichtlinie selbst, einer Angabe der Funktion der SAB als „Bewilligungsstelle“ und einer Klausel, wonach im Übrigen Abstimmungen mit dem jeweiligen Fachressort zu grundlegenden Fragen herbeigeführt werden sollen.
- 601 In den Ressortvereinbarungen fehlt oftmals die Festsetzung konkreter und verifizierbarer Leistungs- und Qualitätsparameter (z. B. Regelzeiträume für Bewilligungsverfahren, qualifizierte Finanzplanung, angemessenes Berichtswesen, qualitative Vorgaben zur Verwendungsnachweisprüfung einschließlich der Fristennachhaltung). Auch das Instrument der Zielvereinbarung zwischen dem Fachressort und der SAB wird nicht genutzt.
- 602 Die vielgestaltigen und unpräzisen Leistungsbeschreibungen sind das Spiegelbild der Vielfältigkeit und mangelnden Ordnung der Förderverfahren.

Den Ressorts liegen Kalkulationen der SAB in der Regel nicht vor. Die Angemessenheit der zu zahlenden Vergütungen ist somit für die Ministerien kaum zu beurteilen, weil sie sich an Plausibilität bzw. an früheren Vergütungen orientieren müssen. Da es keine Vollkostenrechnung in der Verwaltung gibt, sind auch belastbare Wirtschaftlichkeitsvergleiche für die wirtschaftlichste Aufgabenerledigung – Verwaltung oder SAB – nicht möglich. 603

Nach § 2 Abs. 3 FöfdbankG ist bei der Auftragserteilung die Deckung der Aufwendungen der SAB einvernehmlich zwischen den Beteiligten, d. h. dem Fachressort und der SAB, festzusetzen. 604

Die SAB hat nach Erkenntnissen des SRH über alle Förderprogramme hinweg zwei Personalkostendurchschnittssätze kalkuliert und festgelegt – z. B. für das Jahr 2010: 605

- Für die Umsetzung von Zuschussprogrammen in Höhe von 70,00 EUR/Stunde
- Für die Umsetzung von Darlehensprogrammen in Höhe von 100,00 EUR/Stunde

Diese Kostensätze unterliegen entsprechenden Anpassungen durch die SAB. Ob und inwieweit die Personalkostendurchschnittssätze die unterschiedlichen Qualifikations- und Vergütungsstufen des Personals für die Abwicklung verschiedener Förderprogramme abbildet, bleibt offen. 606

Ein Vergleich der Personalkostendurchschnittssätze der SAB mit den Personal- und Sachkostenverrechnungssätzen des Landes nach der VwV Kostenfestlegung 2010 für die Laufbahn des höheren Dienstes (62,98 EUR je Arbeitsstunde) zeigt, dass die Personalkosten der SAB deutlich höher kalkuliert sind. 607

Die SAB hat Anspruch auf Erstattung des gesamten Aufwandes. Somit kalkuliert sie korrekterweise mit Vollkosten. Übergreifende kostensteigernde Investitionen, z. B. in neue IT oder Gebäude, ziehen daher Kostensteigerungen auch bei der Abwicklung von Förderprogrammen nach sich. 608

Eine Abrechnung nach dem tatsächlichen Aufwand fehlt aber. Vielmehr überwacht die SAB nach eigenen Angaben das zur Verfügung stehende Vergütungsbudget pro Förderrichtlinie auf Grundlage von Plankostenkalkulationen. Ob diese Plankosten den tatsächlichen IST-Kosten entsprechen, können die Ressorts als Auftraggeber mangels transparenter Kalkulationsgrundlagen nicht beurteilen. 609

Die SAB ist der Auffassung, eine Offenlegung der Kalkulationsgrundlagen könne nur dann im Wege der Rechtsaufsicht durchgesetzt werden, wenn eine Offenlegung rechtlich gefordert wäre. In der Funktion des Auftraggebers sei der Freistaat Vertragspartner der SAB und müsse die Aufwendungen der SAB für die Leistungen nicht kennen. Es sei zwischen Vertragspartnern weder üblich noch geboten, dass der Auftragnehmer seine Kalkulationen offen lege. Dies ist aus Sicht der Kommission nicht akzeptabel. 610

Die Kommission hält es daher für erforderlich, als Grundlage für die Verträge der Ressorts mit der SAB einen eingeschränkten und konkreten Leistungskatalog zu erstellen. Dieser muss modulartig entsprechend der EVP (siehe Nr. 4.5) die Leistungen anbieten, die die SAB zum Vollzug der – nach dem Vorschlag der Kommission vereinfachten – Förderverfahren anbieten muss. Sonderwünsche, das allgemeine Förderverfahren betreffend, die sich neben diesem Katalog bewegen, sollten ausgeschlossen werden, um die Förderverfahren einfach zu halten und eine einheitliche elektronische Abwicklung zu ermöglichen. 611

- 612 Die einzelnen Leistungen des Kataloges sind einheitlich zu bepreisen (Menge x Preis/Einheit). Fachlich erforderliche Prüfschritte sind gesondert aufzunehmen und ebenfalls zu bepreisen. Die Ressorts sollten angehalten werden, komplexe Prüfungen aus Kostengründen zu vermeiden. Aus Sicht der Kommission muss die SAB zumindest solange, wie für die Ressorts Kontrahierungszwang besteht, ihre Kalkulationen offenlegen. Alternativ zur Offenlegung wäre auch denkbar, dass das SMF zentral die einzelnen Preise genehmigen muss und hierfür exklusiv die Kalkulationen erhält.

Herausgeber:

Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren
Kontakt über Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Pressestelle
Carolaplatz 1, 01097 Dresden
Telefon: (0351) 564 400 62
Telefax: (0351) 564 400 69
E-Mail: presse@smf.sachsen.de
Internet: <http://www.smf.sachsen.de>

Redaktionsschluss:

Mai 2019

Fotonachweis:

Titel links oben: © iStock.com/fotografixx
Titel rechts oben: © tl6781/stock.adobe.com
Titel links unten: © samopauser/stock.adobe.com
Titel Mitte unten: © Firma V/stock.adobe.com
Titel rechts unten: © iStock.com/ThamKC

Bezug:

Den Bericht finden Sie auch als Download unter www.finanzen.sachsen.de.

Copyright:

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.

Diese Maßnahme wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen Haushaltes.