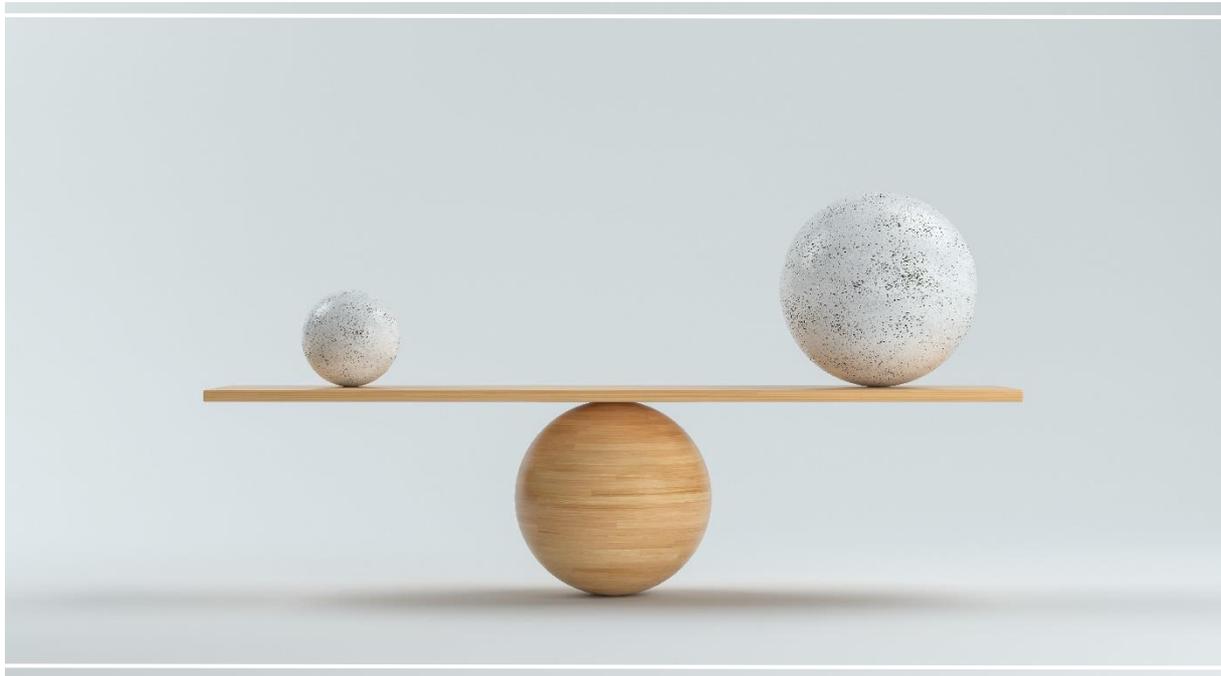


Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie



**Förderkommission II
im Freistaat Sachsen**

Bericht
Mai 2022

Vorwort des Kommissionsvorsitzenden

Die sächsische Staatsregierung beabsichtigt eine Optimierung der Förderpolitik. Zu diesem Zweck hat sie im Juli 2021 eine Kommission mit dem Auftrag eingerichtet, Vorschläge für die Konsolidierung von Förderprogrammen sowie zur Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie zu unterbreiten.

Die schiere Zahl von 333 Programmen mit 1.773 Fördergegenständen sowie das Volumen der damit zugesagten Haushaltsmittel werden offensichtlich als unverhältnismäßig wahrgenommen. Über die Jahre ist ein Dickicht aus Förderprogrammen, -gegenständen und -bedingungen entstanden, welches sich der politischen und administrativen Steuerung zunehmend entzieht und auch für die Adressaten der Förderung kaum überschaubar ist. Darüber hinaus ist eine solche Förderlandschaft nicht mit vertretbarem Aufwand digitalisierbar.

Die gegenwärtige Förderpolitik des Freistaat Sachsen ist Ausdruck und Ausfluss einer Politik in „Normallage“ und damit noch nicht ausreichend ausgerichtet auf die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen. Sie schwankt zwischen Dauerförderungen, Vollfinanzierungen, Überschneidungen und Doppel-Angeboten auf der einen Seite und einem Mangel an finanziellen Ressourcen zur Bewältigung drängender Probleme auf der anderen Seite. Neue Programme kommen regelmäßig „on-top“ statt substitutiv für alte Programme.

Die Förderpolitik ist ein Instrument staatlichen Handelns. Bei der Frage nach den Handelnden wird jedoch deutlich, dass sich hinter der verfassungsrechtlich verankerten Ressorthoheit eine dezentrale Steuerung herausgebildet hat. Förderpolitik wird weniger durch das Kabinett, die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten oder den Landtag (Haushaltsgesetzgeber) „gemacht“, sondern vorwiegend dezentral in den Ressorts und insbesondere den Förderreferaten. Dabei fällt auf, dass der Freistaat kein Dokument mit dem Titel „sächsische Förderstrategie“ vorweisen kann, das die Staatsregierung beschlossen hätte.

Die aktuellen Herausforderungen aus der Bewältigung der Corona-Krise, die Auswirkungen des Ukraine-Krieges sowie die bekannten demographischen Herausforderungen gemeinsam mit den zunehmenden Engpässen auf dem Rohstoff-, Güter- und Arbeitsmarkt sollten Anlass sein, die Förderpolitik stärker zu priorisieren, um zu vermeiden, dass Knappheiten verschärft und private Investitionen sowie private Nachfrage nach Gütern, Dienstleistungen und Erwerbspersonen verdrängt werden.

In Abgrenzung zur Förderkommission I, welche 2018/2019 vorrangig die auch adressatengerechte Vereinfachung und Verbesserung der Förderverfahren zum Ziel hatte, sind die Empfehlungen der Förderkommission II zur Konsolidierung der Programmlandschaft in erster Linie an Politik und Verwaltung des Freistaates gerichtet. Bei der Erstellung dieses Berichtes hat die Kommission daher Ressorts und Verwaltung befragt und sich wissenschaftlich beraten und begleiten lassen. Die Bewilligungsstellen als operative Schnittstelle zwischen Staatsministerien und Zuwendungsempfängern wurden ebenfalls in die Kommissionsarbeit einbezogen.

Die Förderkommission II hat im Licht der aktuellen Krisen ihren Bericht an die Staatsregierung von November auf Juni 2022 vorgezogen, um noch einen Beitrag zu den Verhandlungen über

den Doppelhaushalt 2023/2024 liefern zu können. Dass in dem dadurch verkürzten Verfahren die Interaktion mit der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Förderkommission II begrenzt werden musste und eine Programminventur mit einem konkreten Konsolidierungsvorschlag für die Programmlandschaft des Freistaates nicht leistbar war, muss dafür hingenommen werden. Im Übrigen hätte die Kommission eine ressort-übergreifende Programminventur nur auf Grundlage einer Förderstrategie des Freistaates machen können. Diese gibt es nach den Erkenntnissen der Kommission nicht und sie kann nicht von ihr, sondern wegen des Primats der Politik nur durch die Staatsregierung selbst erarbeitet und beschlossen werden. Für den Prozess gibt die Kommission eine Reihe von Handlungsempfehlungen. Im Übrigen würde ihr Vorschlag der Einstellung aller Kleinstprogramme bereits zu einer deutlichen Reduktion der Zahl der Förderprogramme beitragen.

Ich bedanke mich für die engagierte Arbeit der Kommissionsmitglieder und der Geschäftsstelle sowie für die fachlichen Beiträge externer Dritter. Darüber hinaus danke ich den Staatsministerien und den Bewilligungsstellen für die fachliche Unterstützung sowie die zahlreichen Impulse bei der Bestandsaufnahme und -analyse der Programm- sowie Strategielandschaft.

Dr. Tilmann Schweisfurth

Vorsitzender der Förderkommission II

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Kommissionsvorsitzenden	1
0 Executive Summary.....	5
1 Kommissionsauftrag und Vorgehensweise	8
1.1 Kabinettsbeschluss und Kommissionsmitglieder.....	8
1.2 Projektplanung und -durchführung.....	10
2 Bestandsaufnahme.....	12
2.1 Dimension: Quantität	12
2.2 Dimension: Qualität	24
2.3 Dimension: Transparenz.....	29
2.4 Umsetzung Förderkommission I	33
2.5 Digitalisierung im Förderverfahren	37
3 Handlungsempfehlungen.....	39
> <i>Förderstrategie und Konsolidierung</i>	39
Empfehlung 1 „Entwicklung einer ressort-übergreifenden Förderstrategie“	39
Empfehlung 2 „Förderung thematisch konsolidieren“	42
Empfehlung 3 „Programminventur vornehmen“	45
> <i>Digitalisierung</i>	47
Empfehlung 4 „Vereinfachung, Modularisierung und Digitalisierung“	47
> <i>Zehn Prinzipien für gute Förderung</i>	52
Empfehlung 5 „Qualität der Förderkonzepte erhöhen“	52
Empfehlung 6 „Aufwuchs stoppen, Weniger ist mehr“	54
Empfehlung 7 „Degression in der Förderpolitik verankern“	56
Empfehlung 8 „Fördersatzkorridore einführen“	58
Empfehlung 9 „Instrumentenkasten der Förderung erweitern“	60
Empfehlung 10 „Zuwendungskreislauf stärken“.....	64
Empfehlung 11 „Förderung begrifflich besser abgrenzen“	68
Empfehlung 12 „Keine automatische Inanspruchnahme von Bundes- und EU-Mitteln – Programmrahmen weiten“	71
Empfehlung 13 „Fördercontrolling und FÖMISAX ausbauen“	73
Empfehlung 14 „Zusammenarbeit der Förderverantwortlichen verbessern“.....	75

> Struktur und Zuständigkeiten	77
Empfehlung 15 „Förderung koordinieren“.....	77
Empfehlung 16 „Systematische Einbindung von Querschnittsthemen“	80
Empfehlung 17 „Bewilligungsstellen und -personal konzentrieren“.....	81
4 Ausblick.....	83
Abbildungsverzeichnis	85
Tabellenverzeichnis	85
Abkürzungsverzeichnis	86
5 Anhang	89
5.1 Status der Umsetzung der Empfehlungen der Förderkommission I	89
5.2 Benchmarkstudie zu Förderprogrammlandschaften im Ländervergleich	99
5.3 Studie zur Darstellung der Förderlandschaft in Sachsen	101
5.4 Aufbau Förderportal Sachsen	104

0 Executive Summary

- 1 Mit Kabinettsbeschluss vom 22. Juli 2021 wurde die Förderkommission II als Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie eingesetzt, nachdem die Förderkommission I bereits 2019 Vorschläge zur Vereinfachung und Verbesserung der Förderverfahren gemacht hatte. Sie setzt sich aus Vertretern der Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammen. In ihrer Arbeit wurde sie durch eine Geschäftsstelle und eine Interministerielle Arbeitsgruppe unterstützt.
- 2 Ziel war, der Staatsregierung Empfehlungen zur Sichtung und Lichtung der bestehenden umfangreichen Programmlandschaft im Förderbereich zu unterbreiten. Aufgrund aktueller Entwicklungen wurde der ursprüngliche Zeitplan gestrafft. Die Kommission legt in Absprache mit der Staatsregierung den vorliegenden Bericht bereits zum Juni 2022 vor. Die Verkürzung des Zeitplanes erlaubt es zudem, die Vorschläge der Kommission auch zum Doppelhaushalt 2023/2024 des Freistaates Sachsen einfließen zu lassen.
- 3 Im Verlauf der Kommissionsarbeit führten die Kommission und die Geschäftsstelle eine Vielzahl an Gesprächen u. a. mit Mitgliedern der Staatsregierung und -verwaltung, Förderexperten aller Ressorts und Bewilligungsstellen sowie fachbezogenen Dritten. Zusätzlich wurde externe Unterstützung hinzugeholt und drei Studien vergeben. Das ifo Institut, Niederlassung Dresden wurde mit der Erfassung der fiskalischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen beauftragt, das Difu mit der Einordnung der sächsischen Förderlandschaft gegenüber ausgewählten Vergleichsländern und das Institut für Informatik der Universität Leipzig mit der IT-gestützten textlichen Auswertung der Konsistenz der Förderrichtlinien. Außerdem wurde ein Workshop mit Vertretern des Sächsischen Rechnungshofes durchgeführt.
- 4 Die Empfehlungen folgen dem Leitbild der Kommission

„Konzentration, Qualität und Transparenz“

Dieses Leitbild stellt die zentrale, übergeordnete Empfehlung der Kommission an die Staatsregierung dar und spiegelt den Gedanken, dass die Gesamtheit der Empfehlungen nicht auf Einsparung, sondern auf eine höhere Wirksamkeit und Effizienz der Förderung abzielen.

- 5 Die Bestandsaufnahme einschließlich der beauftragten Studien zeigen strukturelle und institutionelle Entwicklungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten, die aus Sicht der Kommission zu einer erheblichen Optimierung der Förderlandschaft beitragen könnten. Strukturell ist eine zunehmende Dauerhaftigkeit, Verfestigung und Kleinteiligkeit der Förderung festzustellen. Eine ressort-übergreifende Programminventur wurde bislang nicht durchgeführt. Institutionell ist die sächsische Förderlandschaft gekennzeichnet durch sich überschneidende Zuständigkeiten, unzureichende Koordinierung, fehlende gemeinsame Standards und eine fast ausschließliche Fokussierung auf das Instrument Zuschussförderung. Ein wesentlicher Grund für die hohe Komplexität und Heterogenität der Förderprogrammlandschaft liegt in der Tatsache, dass der Freistaat bislang über keine ressort-übergreifende Förderstrategie verfügt. Förderstrategische Überlegungen finden derzeit – wenn überhaupt – im Wesentlichen auf Ebene der Förderrichtlinien und im Rahmen von Förderkonzepten und damit kleinteilig statt. Dadurch wird in der Förderpolitik

des Freistaates keine gemeinsame ressort-übergreifende Formulierung von übergeordneten Zielen und dementsprechend keine Priorisierung vorgenommen. Übergeordnete Querschnitts- und Zukunftsthemen lassen sich so kaum systematisch einbinden.

- 6 Die enormen ökonomischen, sozialen und fiskalischen Unsicherheiten aufgrund der Folgen der Corona- und Ukraine-Krise sowie der Bewältigung energie- und klimapolitischer Herausforderungen machen eine Priorisierung und Fokussierung in der Förderpolitik notwendig. Eine weitere Herausforderung ist die demographische Entwicklung.
- 7 Die Staatsregierung hat seit 2018/2019 Reformen in der Förderpolitik begonnen. Diese sind konsequent fortzusetzen. Die Potentiale der FÖMISAX als ressort-übergreifende Förderdatenbank, der gemeinsamen Befassung von Förderrichtlinien im Kabinettsverfahren und der weiteren Umsetzung der Empfehlungen der Förderkommission I sind unbedingt zu nutzen und auszubauen. Damit ist es möglich, den Freistaat in der Verwaltung auch weiterhin konsequent zu modernisieren.
- 8 Die Arbeit der Förderkommission II mündete nach einer analytischen Bestandsaufnahme der aktuellen sächsischen Förderlandschaft in den folgenden 17 Handlungsempfehlungen, welche an die Staatsregierung, die Staatsverwaltung sowie die Bewilligungsstellen gerichtet sind:

		Staats- regierung	Staats- verwaltung	Bewilligungs- stellen
Förderstrategie und Konsolidierung	1 „Entwicklung einer ressort-übergreifenden Förderstrategie“	✓	✓	
	2 „Förderung thematisch konsolidieren“	✓	✓	
	3 „Programminventur vornehmen“	✓	✓	
Digitalisierung	4 „Vereinfachung, Modularisierung und Digitalisierung“		✓	✓
Zehn Prinzipien für gute Förderung	5 „Qualität der Förderkonzepte erhöhen“		✓	
	6 „Aufwuchs stoppen, Weniger ist mehr“	✓	✓	
	7 „Degression in der Förderpolitik verankern“	✓	✓	
	8 „Fördersatzkorridore einführen“		✓	
	9 „Instrumentenkasten der Förderung erweitern“		✓	✓
	10 „Zuwendungskreislauf stärken“		✓	
	11 „Förderung begrifflich besser abgrenzen“		✓	
	12 „Keine automatische Inanspruchnahme von Bundes- und EU-Mitteln – Programmrahmen erweitern“		✓	
	13 „Fördercontrolling und FÖMISAX ausbauen“		✓	
	14 „Zusammenarbeit der Förderverantwortlichen verbessern“		✓	✓
Struktur und Zuständigkeiten	15 „Förderung koordinieren“	✓	✓	
	16 „Systematische Einbindung von Querschnittsthemen“	✓	✓	
	17 „Bewilligungsstellen und -personal konzentrieren“	✓	✓	✓

- 9 Die nötige Programminventur – die Sichtung und konkrete Verschlinkung der Förderprogrammlandschaft des Freistaates – war im Rahmen der Kommissionsarbeit nicht leistbar. Die Kommission ist sich bewusst, dass dadurch der Auftrag hinsichtlich Dichte und Tiefe nicht vollständig umgesetzt werden konnte. Eine detaillierte Befassung mit einzelnen Förderprogrammen konnte nicht erfolgen. Stattdessen liegt der Fokus auf der Erarbeitung zentraler Herausforderungen und entsprechender Handlungsempfehlungen. Der Grund dafür liegt zum einen in der deutlichen Verkürzung des Zeitplanes. Wichtiger jedoch war, dass die

Kommission sich außerstande sieht, eine konkrete Programminventur und einen Rückbau der Förderlandschaft vorzuschlagen, wenn seitens der Staatsregierung keine ressort-übergreifende Förderstrategie vorliegt. Diese kann wegen dem Primat der Politik nur durch die Staatsregierung selbst und nicht durch die Kommission erfolgen.

- 10 Die Staatsregierung wird angehalten, den Prozess zur Entwicklung einer ressort-übergreifenden Förderstrategie unter Federführung der SK, unter Mitwirkung aller Ressorts und gegebenenfalls mit externer Unterstützung zu beginnen und zeitnah mit einer vom Kabinett beschlossenen „Förderagenda 2030“ abzuschließen. Auf dieser Basis ist in 2023 eine ressort-übergreifende Programminventur mit dem Ziel durchzuführen, die Zahl der Programme im Freistaat deutlich zu reduzieren und damit auf ein für Politik, Verwaltung und Adressaten vertret- und handhabbares Volumen zurückzuführen. Einen ersten Konsolidierungsschritt könnte die Staatsregierung erreichen, indem sie der Empfehlung der Kommission folgt, alle Klein- und Kleinstprogramme mit weniger als 2 Mio. € Programmvolumen pro Haushaltsjahr kritisch überprüft und im Wesentlichen einstellt.
- 11 Aufbauend auf den Reformen der Förderverfahren (Förderkommission I) und den Reformen der Programmlandschaft (Förderkommission II) ist die Staatsregierung angehalten zu prüfen, in 2023/2024 eine Straffung der Förderbehördenlandschaft anzugehen und damit Digitalisierungs- sowie Größen- und Spezialisierungsvorteile in maximal 2 Bewilligungsstellen zu konzentrieren.

1 Kommissionsauftrag und Vorgehensweise

- 12 Die „Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie“ wurde mit Kabinettsbeschluss vom 22. Juli 2021 eingerichtet. Die Kommission konstituierte sich am 20. September 2021 und beschloss den vorliegenden Bericht am 20. Mai 2022.

1.1 Kabinettsbeschluss und Kommissionsmitglieder

- 13 Mit dem Kabinettsbeschluss wurde die Kommission beauftragt, der Staatsregierung möglichst konkrete Vorschläge zu den folgenden Punkten zu unterbreiten:

- Bestandsanalyse der sächsischen Förderlandschaft hinsichtlich der Förderprogramme und ihrer Förderkonzepte, der Förderziele, der Fördergegenstände und der Art der Förderung,
- Bestandsaufnahme der übergreifenden und ressort-spezifischen Förderstrategien, der Prioritäten und der Maßnahmen zur Steuerung der Förderpolitik,
- Vorschläge zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Fördergegenständen im Hinblick auf Förderziele, Förderarten, Finanzierungsarten, Förderstrategien und Anzahl der Programme,
- Vorschläge zur Verbesserung der übergreifenden und ressort-spezifischen Steuerung und förderpolitischen Schwerpunktsetzung zur Erhöhung der Transparenz und des effizienteren Einsatzes von Fördermitteln,
- Handlungsempfehlungen für die vorrangige Berücksichtigung von EU- und Bundesprogrammen bei der sächsischen Förderstrategie sowie für den Einsatz der Darlehensförderung zur Entlastung des Landeshaushaltes,
- Ableitung einheitlicher Standards und Mechanismen zur Ausgestaltung von Förderrichtlinien und Förderkonzepten, unter anderem hinsichtlich der Förderart, der Finanzierungsart und der Bemessung von Fördersätzen,
- Aufzeigen von Handlungsbedarfen zur Bündelung von Bewilligungsstellen, soweit diese in unmittelbarem Zusammenhang mit Vorschlägen zur Reduzierung von Richtlinien stehen.

- 14 In die Kommission berufen wurden:

- Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident des Rechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern a. D. (Vorsitzender)
- Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Professor für Public and Financial Management an der Hertie School of Governance Berlin
- Ulrich Hörning, Bürgermeister und Beigeordneter für Allgemeine Verwaltung der Stadt Leipzig
- André Jacob, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Sächsischen Landkreistages e. V.
- Eva Jähnigen, Bürgermeisterin und Beigeordnete für Umwelt und Kommunalwirtschaft der Landeshauptstadt Dresden
- Regina Kraushaar, Präsidentin der Landesdirektion Sachsen
- Dr. Katrin Leonhardt, Vorstandsvorsitzende der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank –

- Dr. Margitta Markert, Steuerberater und Direktorin der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
- Marlies Raschke, Rechtsanwältin und Partnerin der Kanzlei Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbB
- Dr. Eric Weber, Geschäftsführer der SpinLab Accelerator GmbH
- Mischa Woitscheck, Geschäftsführer des Sächsischen Städte- und Gemeindetages e. V.



- 15 Die Kommission wurde durch eine Geschäftsstelle, die im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen angesiedelt war, unterstützt. Sie bestand aus:
- Markus Fritzsche (Leiter)
 - Dr. Sabine Gralka
 - Nicolas Meves
 - Mario Franke
- 16 Die Kommission und Geschäftsstelle wurden zudem durch eine Interministerielle Arbeitsgruppe begleitet. Diese setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Sächsischen Staatsministerien, der fünf größten Bewilligungsstellen (SAB, LfULG, LDS, LASuV, KSV) sowie der Sächsischen Agentur für Strukturentwicklung zusammen.

1.2 Projektplanung und -durchführung

- 17 Die konstituierende Kommissionssitzung und damit der Start der Kommissionsarbeit fand am 20. September 2021 statt. Die Kommission verständigte sich darauf, den Fokus der Kommissionsarbeit auf die Erarbeitung grundsätzlicher, strategischer Empfehlungen für die Konsolidierung von Förderprogrammen und die Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie zu legen. Zielstellung war es, der Staatsregierung Empfehlungen zur Sichtung der in Sachsen bestehenden Förderlandschaft zu geben und praxisgerechte Konsolidierungsvorschläge zu unterbreiten. In der Folge fanden sieben weitere Kommissionssitzungen und eine zweitägige Klausurtagung statt. Aufgrund der mit der Corona-Pandemie einhergehenden Einschränkungen wurde ein Großteil der Sitzungen im virtuellen Format ausgerichtet. Der vorliegende Bericht wurde am 20. Mai 2022 einstimmig beschlossen.
- 18 Aufgrund der aktuellen krisenhaften Entwicklungen hat sich die Förderkommission II in Absprache mit der Staatsregierung entschieden, den ursprünglich vorgesehenen Projektplan anzupassen und zu straffen. Die gesellschaftlichen, infrastrukturellen, ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen der doppelten Krise aus Corona-Pandemie 2020-2022 und dem aktuellen Ukraine-Krieg auf den Freistaat Sachsen sind erheblich. Deshalb ist die Staatsregierung gemeinsam mit der Kommission zu dem Ergebnis gekommen, dass die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen auch durch Reformen im Förderbereich unterstützt werden kann. Sie erwartet sich dadurch eine bessere Resilienz von Staat und Gesellschaft. Anstatt des für Mai 2022 avisierten Zwischen- und des für November 2022 vorgesehenen Abschlussberichtes wurde ein Bericht mit zentralen Handlungsempfehlungen im Juni 2022 präferiert. Die Verkürzung des Zeitplanes erlaubt es, die Vorschläge der Kommission in die Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2023/2024 einfließen zu lassen. Die Kommission ist sich bewusst, dass dadurch der Auftrag hinsichtlich Dichte und Tiefe nicht vollständig umgesetzt werden konnte. Eine detaillierte Befassung mit einzelnen Förderprogrammen konnte nicht erfolgen. Stattdessen liegt der Fokus auf der Herausstellung zentraler Problemfelder und der Ausarbeitung entsprechender Handlungsempfehlungen.
- 19 In der ersten Phase der Kommissionsarbeit wurde zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme durchgeführt. Mit Blick auf die Zielstellung der Kommission lag der Fokus der Bestandsaufnahme vornehmlich auf der Erfassung der bisherigen Entwicklung und des aktuellen Standes der Förderlandschaft. Aus der FÖMISAX, der REVOSax und den Ressorts wurden Daten und Unterlagen zu allen Förderrichtlinien, Förderkonzepten und Evaluierungen erhoben. Die Kommissionsmitglieder und die Geschäftsstelle führten eine Vielzahl an Gesprächen u. a. mit Mitgliedern der Staatsregierung und -verwaltung, mit den IMAG-Mitgliedern und Förderexperten aller Ressorts, mehreren Bewilligungsstellen, dem Sächsischen Rechnungshof und fachbezogenen Dritten. Ziel war es, sich ein umfassendes Bild über die Förderlandschaft im Freistaat machen zu können.
- 20 Die Kommission hat sich entschieden, für ausgewählte Bereiche punktuell externe Unterstützung einzubinden. Zur Erfassung der fiskalischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen wurde das ifo Institut, Niederlassung Dresden beauftragt. Für den Vergleich der sächsischen Förderlandschaft mit ausgewählten Vergleichsländern wurde ein Gutachten an das Difu vergeben.

Zur Identifikation der Konsistenz der Förderrichtlinien und Förderkonzepte wurde eine „Text Mining“-Analyse bei dem Institut für Informatik der Universität Leipzig in Auftrag gegeben.

- 21 Die IMAG wurde vom Vorsitzenden in die Kommissionsarbeit eingebunden. Neben dem Auftaktgespräch im November 2021 fanden im Februar und März 2022 Gespräche zwischen dem jeweiligen IMAG-Mitglied und ausgewählten Kommissionsmitgliedern statt. Über den gesamten Zeitraum gab es zudem einen regelmäßigen Austausch zwischen den IMAG-Mitgliedern und der Geschäftsstelle auf Arbeitsebene.
- 22 Die Kommission wird ihre Arbeit mit einer abschließenden Sitzung am 15. Juli 2022 beenden. Die Erarbeitung einer förderpolitischen Gesamtstrategie des Freistaates bis 2030 kann nicht die Kommission, sondern – wegen dem Primat der Politik – nur die Staatsregierung selbst erarbeiten. Anschließend ist im Licht dieser förderpolitischen Gesamtstrategie eine Programminventur mit dem Ziel durchzuführen, die Programme selbst neu zu priorisieren, die Programmlandschaft zu konsolidieren (d. h. zusammenzulegen und in Teilen zu beenden) und die Zahl der Programme auf ein fachpolitisch optimales Maß zu reduzieren. Die Staatsregierung ist angehalten, von der Vorstellung „viel hilft viel“ auf die Grundhaltung „weniger ist mehr“ in der Förderpolitik umzuschwenken. Die Förderpolitik sollte dabei auch einen Beitrag zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges leisten, die beide erhebliche Spannungen im Fundament der Infrastruktur (Public Health, Energieversorgung), Sicherheit und Resilienz, Ökonomie (Lieferketten, Wertschöpfungsketten, Engpässe auf Rohstoff- und Arbeitsmärkten) und fiskalischen Grundordnung (hohe Finanzierung von Staatsausgaben durch Verschuldung) hinterlassen haben und werden. Hinzu kommen klimapolitische und demographische Herausforderungen, denen sich der Freistaat stellen muss. Politik im Krisenmodus und neue Knappheiten erfordern bessere, effizientere und wirksame Lösungen als jene der „guten Jahre“ von 2011 bis 2019. Dazu sollte die Förderpolitik ihren Beitrag leisten.

2 Bestandsaufnahme

- 23 Der Fokus der Bestandsaufnahme liegt auf der Entwicklung und dem aktuellen Zustand der Förderlandschaft des Freistaates Sachsen. Aus der FÖMISAX, der REVOSax und bei den Ressorts wurden Daten und Unterlagen zu allen Förderrichtlinien, Förderkonzepten und Evaluierungen erhoben. Die Kommission führte zudem eine Vielzahl an Gesprächen und holte sich durch Studien punktuell externe Unterstützung hinzu. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden nachfolgend entsprechend dem Leitbild der Kommissionsarbeit in die Dimensionen Quantität, Qualität und Transparenz unterschieden. Vervollständigt wird die Bestandsaufnahme durch den Blick auf den Umsetzungsstand der Empfehlungen der Förderkommission I und die Digitalisierung der Förderverfahren.

2.1 Dimension: Quantität

- 24 Zur Bewertung der Förderprogrammlandschaft wurde die Entwicklung der Förderrichtlinien seit 2010 sowie der Bestand an Förderrichtlinien zum 31. Dezember 2021 herangezogen. Wesentliche Datengrundlage für die Bestandsaufnahme bildet die sächsische Fördermitteldatenbank FÖMISAX. In der FÖMISAX-Datenbank werden Grunddaten (Richtlinienbezeichnung, Ressort, Finanzierungsart etc.) wie auch Bewegungsdaten (Haushaltsdaten, Bewilligungsdaten und Indikatoren) auf Ebene der Förderrichtlinien¹ erfasst. Die Pflege der Grunddaten obliegt dem jeweiligen Förderrichtlinienverantwortlichen². Ergänzend zu den FÖMISAX-Daten wurden von den Ressorts die seit 2010 erstellten Förderkonzepte und durchgeführten Evaluierungen zur Auswertung bereitgestellt. Die Ebene der Betrachtung ist folglich durchgängig die „FÖMISAX-Richtlinie“.

► *Sachsen verzeichnet einen Anstieg der Förderrichtlinien und -gegenstände.*

- 25 Betrachtet man die Entwicklung der FÖMISAX-Förderrichtlinien und Fördergegenstände³ seit 2010 zeigt sich eine Zunahme, ausgehend von einem bereits sehr hohen Niveau (vgl. Abbildung 1).⁴ **Im Vergleich zum Basisjahr ist die Anzahl an FÖMISAX-Förderrichtlinien von 267 (2010) auf 333 (2021) und die Zahl der FÖMISAX-Fördergegenstände von 1.089 auf 1.773 gestiegen.** Die Haushaltsansätze sind demgegenüber im Zeitraum von 2010 bis 2016 zunächst gesunken, um anschließend wieder anzusteigen. Am aktuellen Rand liegen sie in den Planansätzen erneut auf dem Stand des Jahres 2010. Konkret lag die Veranschlagung im Jahr 2010 bei 2.225 Mio. Euro, im Jahr 2016 bei 1.441 Mio. Euro und aktuell bei 2.256 Mio. Euro. Die Förderlandschaft aus Programmen und Fördergegenständen ist also von einem bereits hohen

¹ FÖMISAX-Richtlinien (als technische Abbildung einer Richtlinie in der FÖMISAX-Datenbank) sind von REVOSax-Richtlinien (der Verwaltungsvorschrift, abrufbar im REVOSax-Datenbestand) zu unterscheiden. Eine im REVOSax-Datenbestand hinterlegte Richtlinie kann als eine oder mehrere FÖMISAX-Richtlinien (1:n) in der FÖMISAX-Datenbank abgebildet werden. Die Unterteilung wird nach vielfältigen Kriterien vorgenommen (u. a. sachlich, Haushaltstitel) und obliegt dem Förderrichtlinienverantwortlichen.

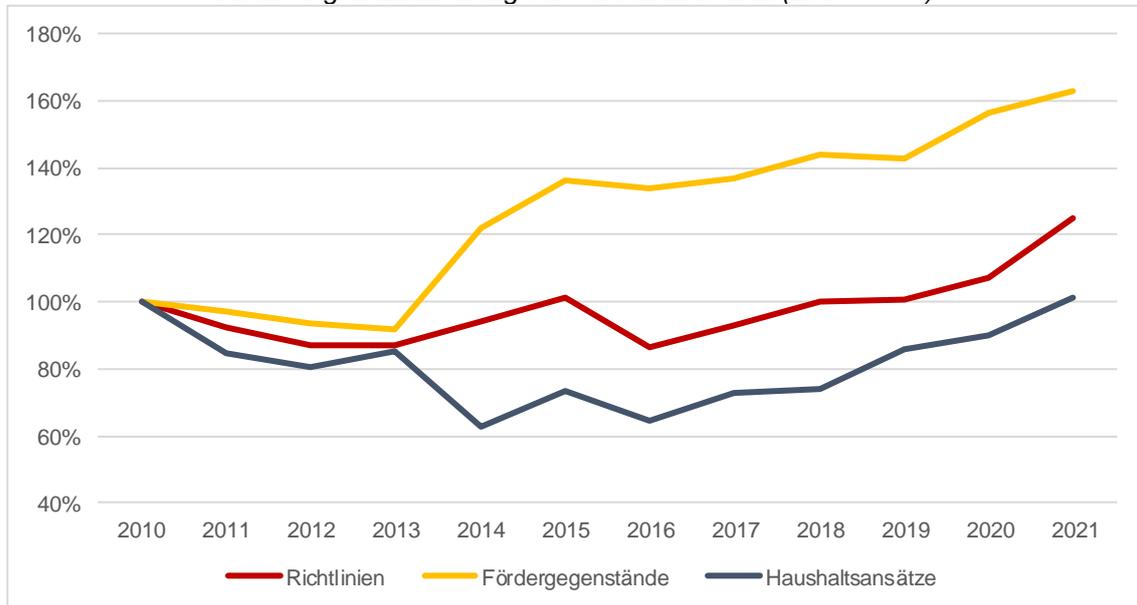
² Als Förderrichtlinienverantwortliche werden in der Regel Sachbearbeiter und Referenten der Ressorts bezeichnet, die für die Konzeption, Erstellung sowie Evaluation von jeweils einzelnen Förderrichtlinien verantwortlich zeichnen. In der Staatsverwaltung gibt es circa 200 Förderrichtlinienverantwortliche.

³ Definition Fördergegenstand siehe Anlage 7 zur VwV zu § 44 SÄHO: Maßnahmen, die im Einzelnen gefördert werden.

⁴ Ausgewertet wurden alle gelisteten FÖMISAX-Richtlinien, mit Ausnahme des Förderbereichs 99 („Nicht-Förderung“). Wie die nachfolgenden Erläuterungen zeigen, stellt dies eine Obergrenze an zu berücksichtigenden Förderprogrammen dar.

Niveau kommend weiter angewachsen. Die dazu gehörenden Programmmittel sind demgegenüber erst gesunken, dann wieder auf das Niveau von 2010 angewachsen. Mehr Programme bei stagnierenden Mitteln weisen auf eine zunehmende Kleinteiligkeit der Förderung hin.

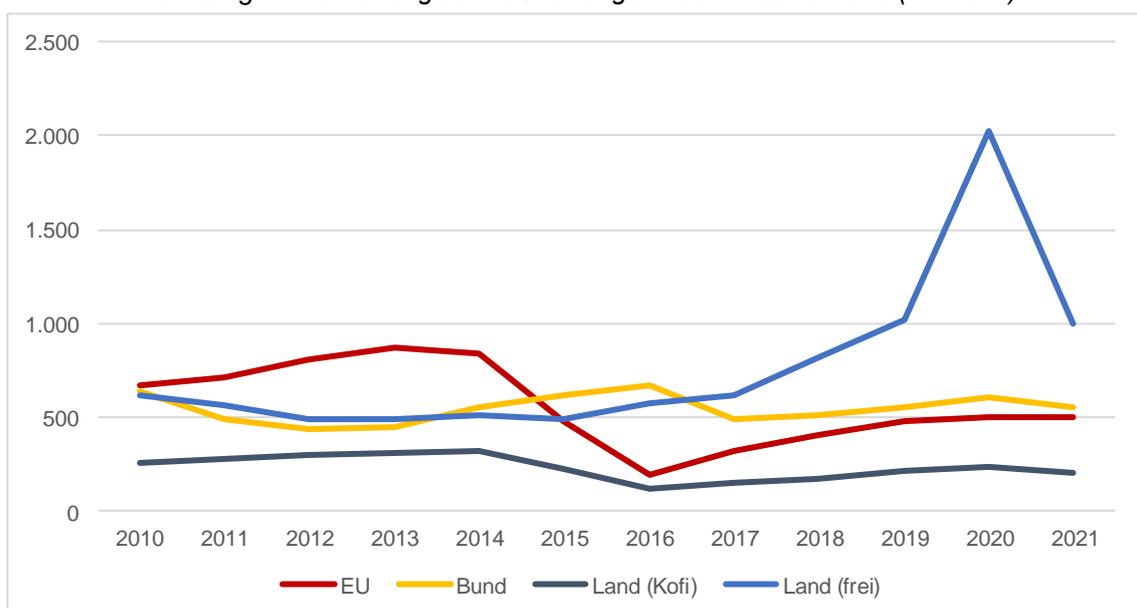
Abbildung 1: Entwicklung der Förderlandschaft (2010 = 100)



► *Ogleich EU- und Bundesmittel dominieren („goldener Zügel“), steigt der Anteil der Landesprogramme im Förderbestand wieder.*

26 Die Betrachtung der verfügbaren Mittel im Förderbereich ergänzend zeigt Abbildung 2, dass sich der Einsatz von Landesmitteln im Vergleich von 2015 zu 2021 **verdoppelt** hat. Bei reinen Landesprogrammen ist der Gestaltungsspielraum des Freistaates am höchsten im Hinblick auf Programmziele, -instrumente und Fördergegenstände.

Abbildung 2: Entwicklung der Auszahlungen nach Mittelherkunft (in Mio. €)



► Die sächsische Förderlandschaft ist einerseits volatil und kleinteilig ...

27 Betrachtet man die Variabilität der FÖMISAX-Förderrichtlinien in den vergangenen zehn Jahren, sind **umfangreiche Änderungen** ersichtlich (vgl. Tabelle 1). Diese hohe Anzahl an Anpassungen kann ein Anzeichen dafür sein, dass die Förderpolitik im Verlauf der Dekade auf veränderte Bedarfe reagiert hat. Mit den zahlreichen Änderungen gehen in der Regel jedoch auch eine abnehmende Transparenz und mit zusätzlichen Richtlinien und Fördergegenständen eine steigende Kleinteiligkeit der Förderung einher. Gerade in Anbetracht des vergleichbaren Mitteleinsatzes in den Jahren 2010 und 2021 (vgl. Abbildung 1) ist die Schlussfolgerung der stärkeren Ausdifferenzierung bzw. höheren Kleinteiligkeit der Förderung naheliegend. Tabelle 1 verdeutlicht, dass diese hohe Variabilität in allen Ressorts eine Rolle spielt, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung.

Tabelle 1: Veränderung der Förderrichtlinien und -gegenstände 2010 zu 2021

Ressort	FÖMISAX-Förderrichtlinien					Fördergegenstände	
	2010	wegfallend	beibehalten	neu	2021	2010	2021
SK	9	3	6	7	13	20	31
SLT	1	1	0	1	1	1	2
SMEKUL	36	29	7	38	45	86	472
SMF	2	1	1	0	1	2	1
SMI	13	2	11	11	22	77	94
SMJusDeg	3	1	2	9	11	18	32
SMK	22	16	6	34	40	101	141
SMR	39	30	9	39	48	212	304
SMS	46	34	12	27	39	156	204
SMWA	62	44	18	51	69	301	306
SMWKT	34	19	15	29	44	115	186
zusammen	267	180	87	246	333	1.089	1.773

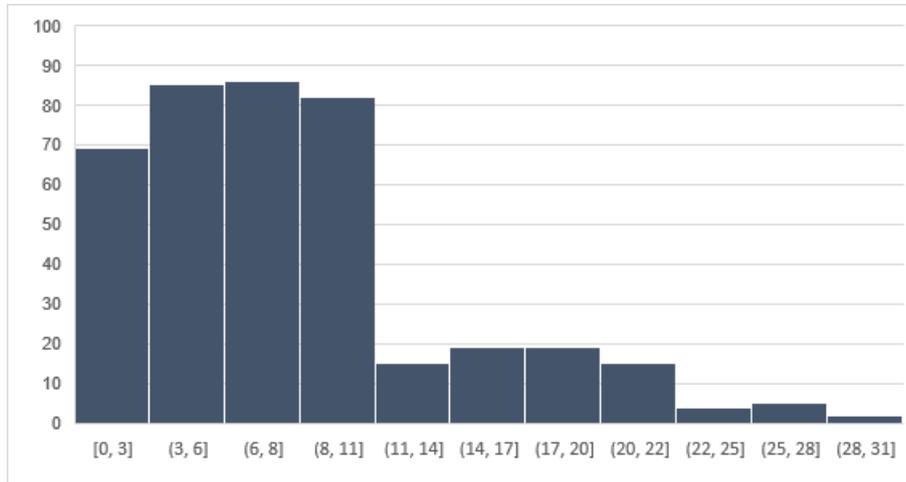
► ... andererseits zeigen Dauerförderungen über elf und mehr Jahre Verfestigungen und Entwicklungen hin zu sogenannten Dauersubventionen.

28 Bei der Bewertung der Förderlandschaft ist – ergänzend zu dem Blick auf die Veränderung der Förderung – auch ein Blick auf deren Beständigkeit aufschlussreich. In der Regel sollte ein Förderprogramm ein bestimmtes, erreichbares Ziel verfolgen und folglich terminiert sein. Abbildung 3 zeigt die Anzahl an FÖMISAX-Förderrichtlinien in jeweils drei Jahre umfassenden Scheiben.⁵ **Die Abbildung verdeutlicht, dass ein Großteil der FÖMISAX-Förderrichtlinien eine Dauer von bis zu elf Jahren aufweist**, ein erheblicher Anteil jedoch auch eine

⁵ Bei der Auswertung wurden nur FÖMISAX-Richtlinien betrachtet, die im Zeitraum von 2010 bis 2021 mind. ein Jahr gültig waren. Zwei gegenläufige Effekte sind zu beachten: es fließen nur FÖMISAX-Richtlinien ein, die ein Enddatum aufweisen, sodass die Anzahl an FÖMISAX-Richtlinien mit hoher Dauer eher unterschätzt wird; zum anderen ist es möglich, dass der Inhalt der REVOSax-Richtlinie angepasst, die FÖMISAX Zuordnung jedoch beibehalten wurde, sodass die Anzahl mit hoher Dauer eher überschätzt wird.

darüberhinausgehende Zeitspanne umfasst. Dies widerspricht dem klassischen Bild der (terminierten) Förderung und deutet auf erhebliche Dauersubventionen innerhalb der sächsischen Förderlandschaft hin.

Abbildung 3: Dauer der Förderrichtlinien (Anzahl, eingeteilt in 3-Jahres-Scheiben)



► Jede Auswertung der sächsischen Förderprogrammlandschaft bedarf einer händischen Datenaufbereitung. Der Freistaat hat 200 Förderprogramme im engeren Sinne.

29 Wurden bei vorangehenden Auswertungen alle FÖMISAX-Förderrichtlinien des Freistaates Sachsen von 2010 bis 2021 berücksichtigt (mit Ausnahme des in der FÖMISAX geführten Förderbereiches „Nicht-Förderung“), stehen für den Blick auf das Jahr 2021 nur die „klassischen“ Zuwendungen im Fokus. In der einfachsten Abgrenzung sind darunter Förderrichtlinien zu verstehen,

- die nicht als Folge von Krisen aufgelegt wurden (u. a. Corona und Hochwasser),
- bei denen die Staatsregierung über einen Ermessensspielraum verfügt (Ausschluss u. a. von Förderung auf gesetzlicher Grundlage),⁶
- die keine Einzelfallförderungen darstellen oder in denen nur ein Vorhaben gefördert wird,⁷
- die im Jahr 2021 eine tatsächliche Gültigkeit aufweisen und keine Nachfolgerichtlinie einer ebenfalls erfassten Förderrichtlinie sind.

⁶ Keine Zuwendungen sind insbesondere Leistungen, auf die der Empfänger einen dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeten Anspruch hat (VwV zu § 23 SÄHO). Trotzdem gibt es in der FÖMISAX gelistete Förderungen die auf Basis eines gesetzlichen Anspruchs bzw. ohne Ermessensspielraum vergeben werden.

⁷ Dabei ist zu beachten, dass der Begriff „Einzelfallförderung“ häufig fälschlicherweise als Förderung nur eines Vorhabens verstanden wird. Tatsächlich bezeichnet der Begriff jedoch Förderungen die keine Abweichung von dem in der SÄHO vorgesehenen Förderverfahren aufweisen und entsprechend keiner eigenen Verwaltungsvorschrift bedürfen. Entsprechend ist zwischen „Einzelfallförderung“ und „Einzelvorhabenförderung“ zu unterscheiden.

Die vorgenannte Abgrenzung erfordert eine **händische Bereinigung der FÖMISAX-Daten** entsprechend Tabelle 2.

Tabelle 2: Aufbereitung der Förderrichtlinien

alle FÖMISAX-Förderrichtlinien (ohne Förderbereich „Nicht-Förderung“)	333
abzgl. Krisenreaktionen	- 26
abzgl. ohne Ermessensspielraum	- 21
abzgl. Einzelfallförderungen	- 60
abzgl. Nachfolgerichtlinie	- 26
FÖMISAX-Förderrichtlinien („klassische“ Zuwendung)	200

30 Von den vorangehend angeführten 333 FÖMISAX-Förderrichtlinien des Jahres 2021 entsprechen nur 200 FÖMISAX-Förderrichtlinien den vorgenannten Kriterien. Diese stehen nachfolgend im Fokus der Auswertung. Die Notwendigkeit, die in der Datenbank vorliegenden Richtlinien einer händischen Sichtung zu unterziehen, verdeutlicht das vorliegende „Förderdickicht“ seitens der Verwaltung, welches sich aus der breiten und in Teilen untypischen Nutzung des Instrumentes der Förderung sowie einer eingeschränkten Datenqualität ergibt. Die zunehmende Komplexität der REVOSax-Förderrichtlinien erschwert die adäquate Pflege der FÖMISAX-Datenbank erheblich.

► *Klare Zuständigkeiten der Ressorts für thematische Förderbereiche sind nicht erkennbar.*

31 Der Blick auf die Verteilung der Förderung über die Ressorts und Förderbereiche verdeutlicht die Zuständigkeiten der Ministerien für einzelne Themenbereiche. Wie Abbildung 4 zeigt, werden die Förderbereiche⁸ in der Regel von vielen Ressorts „bespielt“. Eine **klare Abgrenzung der Zuständigkeiten ist nicht ersichtlich** und weist auf ein zentrales institutionelles Problem hin. Eine eindeutige Beziehung zwischen den 10 Förderbereichen und den 10 Ressorts ist ebenso wie eine Verteilungslogik oder Koordinierung nicht erkennbar. Während für die Förderbereiche „Kultur und Gesellschaft“ und „Beschäftigungspolitik“ sieben Ressorts Förderrichtlinien erlassen, liegt der Förderbereich „Klima- und Ressourcenschutz“ in alleiniger Zuständigkeit des SMEKUL. In der Regel sind die Förderressorts in drei bis vier Förderbereichen aktiv. Eine Ausnahme stellt das SMWKT dar, das in sechs Förderbereichen aktiv ist. Fast alle Ressorts der Staatsregierung sind inzwischen Förderressorts, selbst jene die man klassischerweise nicht mit Förderung in Verbindung bringen würde, wie die SK oder das Justizressort. Der Aufbau weiterer Förderressorts geht mit einer Erhöhung der Komplexität der Förderlandschaft einher.

⁸ In der FÖMISAX werden 12 Förderbereiche und 77 Unterförderbereiche unterschieden. Die Zuordnung einer Förderrichtlinie zu diesen obliegt dem Förderrichtlinienverantwortlichen. Auf eine Darstellung der Förderbereiche „Brücken der Zukunft“ und „Nicht-Förderung“ wurde in der Abbildung 4 verzichtet. Grundlage ist die Anzahl der für das Jahr 2021 identifizierten 200 Förderrichtlinien.

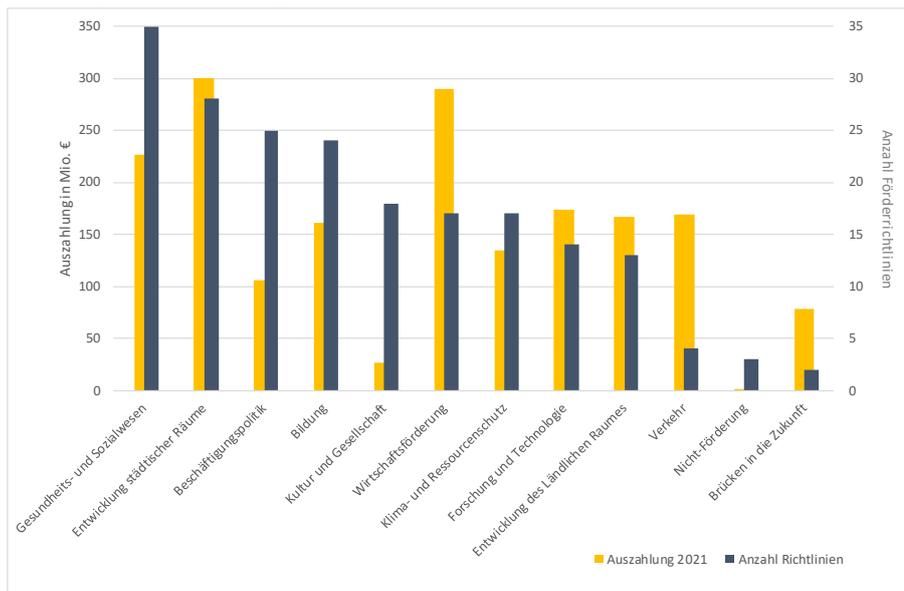
Abbildung 4: Zuordnung Förderbereiche und Ressorts (Stand 2021)



► Förderbereiche mit hohem Fördervolumen weisen nicht zwingend eine hohe Anzahl an Förderrichtlinien auf.

32 Die Betrachtung der in den Förderbereichen enthaltenen Förderrichtlinien und Auszahlungen ist insbesondere hinsichtlich der zu bewertenden Kleinteiligkeit der Förderlandschaft aufschlussreich. Abbildung 5 verdeutlicht, dass der Förderbereich mit der höchsten Anzahl an FÖMISAX-Förderrichtlinien nicht zwangsläufig über ein hohes Fördervolumen verfügt. Die meisten Förderrichtlinien weisen die Förderbereiche „Gesundheits- und Sozialwesen“, „Entwicklung städtischer Räume“ und „Beschäftigungspolitik“, die höchsten Auszahlungen jedoch die Bereiche „Entwicklung städtischer Räume“, „Wirtschaftsförderung“ und „Gesundheits- und Sozialwesen“ auf. Die Frage, welcher Förderbereich denn der wichtigste bzw. größte ist, hängt demnach stark davon ab, ob nach Anzahl der Richtlinien oder Volumen der Haushaltsmittel betrachtet wird. **Für die Förderbereiche „Kultur und Gesellschaft“ (ca. 1,5 Mio. Euro Auszahlung je Programm) und „Beschäftigungspolitik“ (ca. 4,2 Mio. Euro Auszahlung je Programm) wird darüber hinaus eine besonders kleinteilige Förderung deutlich.**

Abbildung 5: Auszahlungen und Förderrichtlinien je Förderbereich (Stand 2021)



► Fast ein Drittel aller Förderrichtlinien fallen gemessen an den Auszahlungen des Jahres 2021 in die Kategorie der Klein- und Kleinstförderung.

33 An das Thema des Fördervolumens anknüpfend, spielt die Thematik der Klein- und Kleinstförderung⁹ eine Rolle. Entsprechend Haushaltsaufstellungsschreiben gilt ein Schwellenwert für Klein- und Kleinstförderprogramme in Höhe von 2,0 Mio. Euro Fördervolumen pro Förderrichtlinie pro Haushaltsjahr. Förderprogramme, die bei der Veranschlagung unter diese Schwelle fallen, werden im Hinblick auf ihre fachpolitische Notwendigkeit sowie das Aufwand-Nutzen-Verhältnis bei deren Umsetzung besonders geprüft. Die Notwendigkeit ist von den jeweiligen Fachressorts in einem separaten Formular zur Haushaltsaufstellung gesondert zu begründen. Aus der FÖMISAX sind Klein- und Kleinstförderungen auf der Ebene des Haushaltsansatzes rückwirkend nicht trennscharf identifizierbar, da die Mittelzuordnungen laufend fortgeschrieben werden. Betrachtet man jedoch das Bewilligungs- und Auszahlungsvolumen je FÖMISAX-Förderrichtlinie im Jahr 2021 wird deutlich, **dass jede dritte FÖMISAX-Förderrichtlinie unterhalb der vorgenannten Grenze liegt und somit in die Kategorie der Klein- und Kleinstförderung fällt.**¹⁰ Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass für sehr viele Klein- und Kleinstförderungen besondere Gründe vorliegen oder die haushaltspolitischen Vorgaben nicht greifen bzw. schlicht nicht beachtet werden.

⁹ Der Begriff der Klein- und Kleinstförderung wird im Haushaltsaufstellungsschreiben verwendet, es erfolgt jedoch keine Differenzierung der beiden Begrifflichkeiten. Auch auf Nachfrage konnte seitens des SMF wie auch der Förderressorts keine Abgrenzung der beiden Begriffe zur Verfügung gestellt werden. Innerhalb der Staatsregierung werden beide synonym verwendet.

¹⁰ 29% gemessen am Bewilligungs- bzw. 33% am Auszahlungsvolumen der 200 betrachteten FÖMISAX-Richtlinien.

► Die Landesregierung beauftragt eine Vielzahl an Bewilligungsstellen.

34 Neben der inhaltlichen Ausgestaltung der Förderung ist insbesondere die gewählte Bewilligungsstelle von hoher Relevanz für das Förderverfahren. Tabelle 3 zeigt die Anzahl an FÖMISAX-Förderrichtlinien nach Ressort und Bewilligungsstelle und verdeutlicht ein heterogenes Bild. Deutlich wird nicht nur die **Vielzahl an Bewilligungsstellen**, sondern auch die sehr unterschiedliche Auswahl der Bewilligungsstellen für die Beauftragung durch die Fachressorts.¹¹ Während beispielsweise das LASuV als nachgeordnete Behörde des SMWA ausschließlich Richtlinien dieses Ressorts betreut, wird die LDS wie auch die SAB von einer Vielzahl an Ressorts beauftragt. Größter Akteur im Vollzug der Programme ist mit Abstand die SAB, gefolgt vom LfULG, den Ressorts selbst und dem KSV. Erstaunlicherweise folgt erst im Anschluss die aus den ehemaligen Regierungspräsidien entstandene LDS. Diese ehemaligen Regierungspräsidien als Bewilligungsbehörden waren noch „große Player“ im Vollzug der Förderprogramme gewesen. Insgesamt verdeutlicht die Tabelle eine mangelnde Konzentration auf wenige Bewilligungsstellen. Dadurch können Skaleneffekte nicht gehoben und Spezialisierungsvorteile nicht realisiert werden. Der Freistaat verliert dadurch viel Effizienz. Er benötigt viel Personal im Fördervollzug, das demographisch bedingt ausscheiden und bis 2030 neu zu finden sein wird. Außerdem sind die Effizienzvorteile der Digitalisierung und der verstärkte IT- und Personaleinsatz nur unzureichend zu generieren. Dieser Aspekt des „Förderdickichts“ zeigt sich deutlich bei der gemeinsamen Betrachtung der Förderbereiche, Ressorts und Bewilligungsstellen. Abbildung 6 verdeutlicht beispielhaft die Anzahl an beteiligten Ressorts und Bewilligungsstellen für den Förderbereich

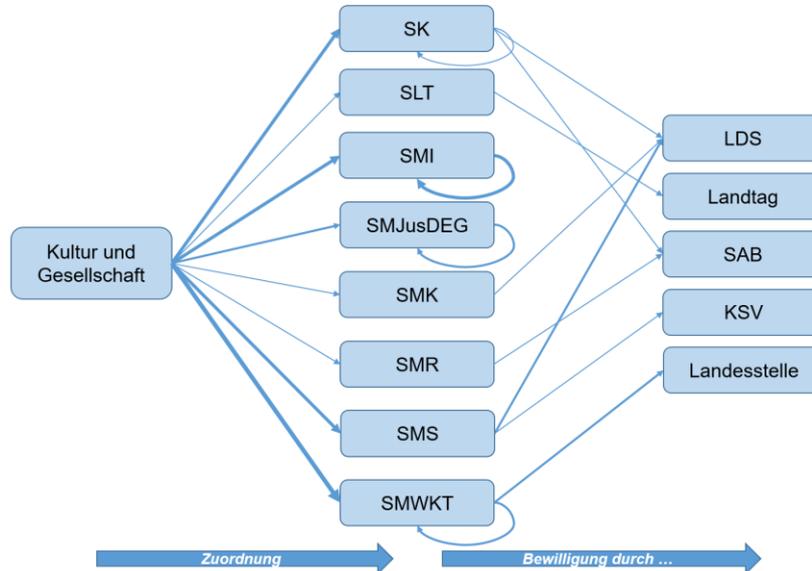
Tabelle 3: Zuordnung Ressorts und Bewilligungsstellen (Anzahl Richtlinien, Stand 2021)

	Fachstelle	KSV	Landesstelle	Landkreis	Landtag	LASuB	LASuV	LDS	LfULG	Ministerium	Multiple	SAB	Summe
SK								1		1		2	4
SLT					1								1
SMEKUL			1					2	17		1	12	33
SMI								3		6	4		13
SMJusDEG		1								2	1	1	5
SMK		8				1		1		2		12	24
SMR				2				1			2	28	33
SMS		6						4		1	4	14	29
SMWA	1						6	1		2	1	33	44
SMWK	1		2							2	2	7	14
<i>Summe</i>	<i>2</i>	<i>15</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>6</i>	<i>13</i>	<i>17</i>	<i>16</i>	<i>15</i>	<i>109</i>	<i>200</i>

¹¹ Die Zuordnung ausgewählter Förderthemen auf die Bewilligungsstellen ist teilweise gesetzlich verankert, u. a. durch das Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank (Förderbank) und das Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen.

Kultur und Gesellschaft. Neben der Vielzahl an aktiven Ressorts wird die unterschiedliche Einbindung der Bewilligungsstellen für den gleichen Themenbereich ersichtlich. Eine Bereinigung der Förderinstanzenlandschaft ist bisher nicht erfolgt.

Abbildung 6: Zuordnung Förderbereich-Ressort-Bewilligungsstelle (beispielhaft)



► Die Förderrichtlinien adressieren eine Vielzahl an Zuwendungsempfängern ohne erkennbare Fokussierung.

35 Der Zuschnitt der Förderrichtlinien auf die Zuwendungsempfänger ist ein wesentlicher Bestandteil der förderpolitischen Ausrichtung. Die Bestandsanalyse über die 200 FÖMISAX-Förderrichtlinien zeigt, dass diese in der Regel mehr als eine Gruppe von Zuwendungsempfängern (in unterschiedlicher Kombination) adressiert. Bereits die aggregierte Betrachtung der fünf größten Gruppen an Zuwendungsempfängern veranschaulicht die **mangelnde Fokussierung sächsischer Förderpolitik**:

- 62% der Richtlinien adressieren „Unternehmen“
- 60% der Richtlinien adressieren „Vereine, Verbände, Kirchen und Parteien“
- 54% der Richtlinien adressieren „Kommunen und kommunale Zusammenschlüsse“
- 41% der Richtlinien adressieren „Anstalten, Stiftungen, Körperschaften“
- 25% der Richtlinien adressieren „natürlichen Personen und Personengemeinschaften“

36 Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang zudem die sehr unterschiedliche Abgrenzung der Zuwendungsempfänger in den Förderprogrammen. Dies betrifft insbesondere die gewählten Größenklassen der kommunalen Empfänger (mit unterschiedlicher Abgrenzung der zulässigen Einwohnerzahlen), Unternehmen (häufig gemessen in Beschäftigten, Umsatz und/oder Branchen) ebenso wie die Abgrenzung regionaler Gebiete (insbesondere des ländlichen und städtischen Raumes). Gemeinsam formulierte Standards zur Abgrenzung der Adressatengruppen fehlen, was die Zielgenauigkeit und damit Wirksamkeit der Förderung schwächt.

► Die Fördersätze bewegen sich auf einem kontinuierlich sehr hohen Niveau.

37 Für eine Auswertung der im Freistaat vorliegenden Fördersätze bedarf es aufgrund der bestehenden Datenlage einer weiteren Datenabgrenzung.¹² Im Durchschnitt über alle FÖMISAX-Förderrichtlinien mit Anteilsfinanzierung ergibt sich ein rechnerischer Fördersatz in Höhe von 74% für das Jahr 2021. Dieser Wert schwankte in den vergangenen zehn Jahren zwischen 72% und 76%. Die Anzahl an FÖMISAX-Förderrichtlinien mit einem Fördersatz über 80% (45 Förderrichtlinien) bzw. über 90% (37 Förderrichtlinien) im Jahr 2021 entwickelte sich über die Jahre ähnlich konstant.¹³ Die in den Förderrichtlinien häufig vorkommende „bis zu ... %“-Formulierung als Raum für die Ausübung von Ermessen auf Ebene der Vorhaben wird in der Regel ausgeschöpft, d.h. Förderhöchstsätze werden durch Nichtausübung von Ermessen als Regelfördersätze missverstanden. Jedes Ressort hat zudem mindestens eine Richtlinie, die einen Fördersatz von „bis zu 100%“ aufweist. Da jede Förderung eine finanzielle Eigenanstrengung der Förderempfänger voraussetzt, widerspricht dieser Fördersatz jedoch schon definitionsgemäß dem Förderbegriff.

► Eine typische Förderrichtlinie des Freistaates ist nicht befristet, nicht degressiv angelegt und wird als Projektförderung im Wege der Anteilsfinanzierung als verlorener Zuschuss ausgestaltet.

38 Die Sichtung der Ausgestaltung der Förderrichtlinien zeigt ein **instrumentelles Defizit** mit einem zu starken Fokus auf die Zuschussförderung als Anteilsfinanzierung. Nur vereinzelt wird die Darlehensförderung eingesetzt und ein standardisierter Einsatz dieses Förderinstrumentes fehlt. Zudem weist annähernd ein Fünftel der FÖMISAX-Richtlinien mehr als eine Finanzierungsart auf, was auf eine entsprechend hohe Komplexität der jeweiligen Förderrichtlinie hindeutet. Diese Komplexität wird auch bei der rein deskriptiven Auswertung der Zuwendungsvoraussetzungen und Fördergegenstände deutlich. Mit Blick auf die zuvor erwähnte Problematik der Dauersubventionierung fällt zudem auf, dass nur ein Viertel aller FÖMISAX-Richtlinien befristet sind. Auch die Möglichkeit einer degressiven Ausgestaltung des Fördersatzes für geförderte Projekte im Zeitablauf wird seitens der Ressorts quasi nicht genutzt.

39 Die Ausgestaltung spiegelt sich insbesondere an den folgenden Kennzahlen wider:

- Befristung Gültigkeit: 27% Richtlinien (Anzahl 53)
- Förderart: 93% Projektförderung (Anzahl 187)
2% Institutionelle Förderung¹⁴ (Anzahl 3)
5% Kombination (Anzahl 10)

¹² Da für die Finanzierungsarten Festbetrags- und Fehlbedarfsfinanzierung nicht zwingend akkurate Fördersätze erfasst werden, können nur Förderrichtlinien ausgewertet werden, die für alle Fördergegenstände eine Anteilsfinanzierung vorsehen (und auch keine Kombination aus verschiedenen Finanzierungsarten enthalten). Der Fördersatz auf Ebene der Förderrichtlinie ergibt sich dann aus der Aggregation der Fördersätze der Einzelvorhaben.

¹³ Auf eine weiterführende Darstellung nach Ressorts und (Unter-)Förderbereiche wird verzichtet. Eine Auswertung wäre aufgrund der teilweise geringen Teilmenge nur begrenzt aussagekräftig.

¹⁴ Aufgrund der einleitend beschriebenen Auswahlkriterien (insbesondere der Nicht-Berücksichtigung der Einzelvorhabensförderung) ist die tatsächliche Anzahl an institutioneller Förderung sehr viel größer als an dieser Stelle dargestellt.

- Förderinstrument: 95% verlorener Zuschuss (Anzahl 191)
5% Darlehen (Anzahl 9)
- Finanzierungsart: 56% Anteilsfinanzierung (Anzahl 113)
25% Festbetragsfinanzierung (Anzahl 49)
19% Kombination (Anzahl 38, davon 8 Fehlbedarfsfinanzierung)
- Degression: 3 Richtlinien mit degressivem Fördersatz

40 Die Kennzahlen verdeutlichen den typischerweise relativ hohen Subventionswert der Förderung im Freistaat. Mit einem anderen Instrumentenmix könnte die Reichweite der Förderung beibehalten, der Subventionswert über alle Förderungen verringert und die fiskalische Belastung für den Freistaat gesenkt werden.

► *Förderrichtlinien sind in der Regel durch eine unnötig hohe Komplexität gekennzeichnet.*

41 Den 200 betrachteten FÖMISAX-Förderrichtlinien für das Jahr 2021 liegen 145 REVOSax-Förderrichtlinien zugrunde.¹⁵ Bereits die formalen Rahmenbedingungen verdeutlichen die hohe Komplexität und Heterogenität dieser 145 REVOSax-Förderrichtlinien:

- | | | |
|-------------------------------------|--------------------|---------------------|
| • Anzahl Zuwendungsvoraussetzungen: | Ø 10 (Median 7) | Spanne: 1 bis 119 |
| • Anzahl Fördergegenstände: | Ø 8 (Median: 4) | Spanne: 1 bis 81 |
| • Anzahl Haushaltstitel: | Ø 3 (Median: 2) | Spanne: 1 bis 16 |
| • Anzahl Anträge: | Ø 203 (Median: 34) | Spanne: 1 bis 6.241 |
| • Anzahl Fördervorhaben: | Ø 187 (Median: 34) | Spanne: 1 bis 4.785 |
| • Seitenzahl Verwaltungsvorschrift: | Ø 8 (Median 5) | Spanne: 2 bis 59 |

Die Förderkommission hat das **Deutsche Institut für Urbanistik gGmbH (Difu)** mit der Erarbeitung einer „Benchmarkstudie zu Förderprogrammlandschaften/-strategien im Ländervergleich“ beauftragt (vgl. Anhang 5.2). Dafür wurden auf Basis einer Mikrodatenerhebung sowie einer Befragung die Programmlandschaften und strategischen Bemühungen zur Ausrichtung der Fördertätigkeit in den vier Ländern Sachsen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg betrachtet. Die Auswahl der Länder erfolgte dabei aufgrund wirtschaftlicher und sozialer Kennzahlen. Ursprünglich erfolgte die Auswahl von zwei neuen und zwei alten Bundesländern. Baden-Württemberg zog sich im Untersuchungszeitraum jedoch aus dem gemeinsamen Projekt zurück.

Die seitens des Instituts vorgenommene Datenabfrage zeigte Grenzen der länderübergreifenden Bestandsaufnahme auf. Zum einen definieren die Länder den Förderbegriff uneinheitlich, sobald man den engeren Anwendungsbereich der §§ 23, 44 LHO verlässt. Zum anderen setzt die Abfrage von Daten in den meisten Ländern komplexe

¹⁵ Erläuterung siehe Fußnote 1.

Koordinierungsprozesse in Gang, da die Daten selten zentral vorgehalten werden. Übergeordnete statistische Daten zu Förderungen bestehen in Deutschland nicht.

Die Untersuchung hinsichtlich der Förderausgestaltung zeigt, dass Sachsen von den vier untersuchten Ländern die zweithöchste Fördergesamtsumme ebenso wie die zweithöchste Zahl an Förderprogrammen aufweist. Bei der durchschnittlichen Finanzausstattung der Einzelprogramme liegt Sachsen dagegen an vorletzter Stelle, deutlich hinter Brandenburg und Hessen, was wieder auf eine kleinteilige Förderlandschaft in Sachsen hindeutet. Nichtsdestotrotz liegt der Anteil des Finanzvolumens, das auf die zehn größten Programme entfällt, in Sachsen klar unter dem Anteil in anderen Ländern. Hinsichtlich der Mittel, die über das relativ einfach zu vollziehende FAG an Kommunen ausgereicht werden, liegt Sachsen mit Brandenburg im Mittelfeld des Ländervergleichs (Anteil ca. 50%). Die Ergebnisse der Studie weisen zudem darauf hin, dass Sachsen in vielen Förderbereichen Programme mit relativ hohem Komplexitätsgrad auflegt. Hinzu kommt, dass für kein Vergleichsland so viele Programme mit Fördersätzen von über 90% oder sogar 100% ermittelt werden konnten (ordnungspolitischer Kompass).

Hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der Programme kommt das Difu zu dem Befund, dass es trotz Bemühungen in allen Ländern an einer übergeordneten Koordinierung und Priorisierung strategischer Ziele durch zentrale Stellen oder Prozesse fehlt. Entsprechend wird auf das Risiko von Ziel-Konkurrenz und ineffizienten Doppelstrukturen hingewiesen. Auch hinsichtlich Zielentwicklung und Wirkungsevaluierung sieht das Institut in Sachsen und den anderen Ländern erhebliche Defizite. Bei der Nutzung der auf Einzelprogrammebene gewonnenen Ergebnisse für eine übergeordnete strategische Steuerung konstatiert die Studie ungenutztes Potenzial.

Die länderübergreifende Untersuchung verdeutlicht allerdings auch einen gewissen qualitativen Vorsprung Sachsens gegenüber den anderen Ländern. Mit der FÖMISAX verfügt Sachsen anders als die Vergleichsländer über eine Förderdatenbank und die dadurch mit Abstand leistungsfähigste Datengrundlage. Ebenso sieht das Difu mit dem Kabinettsverfahren für Richtlinien ein Instrument, welches unter den untersuchten Ländern nur in Sachsen existiert und sich insbesondere positiv auf Doppelstrukturen auswirkt. In allen vier untersuchten Ländern laufen derzeit Reformprozesse sowie Projekte, welche die Digitalisierung wie auch die Standardisierung der Fördermittelvergabe vorantreiben. Sachsen ist insoweit im Vergleich der vier Länder nicht zuletzt wegen der Ergebnisse der Förderkommission I und eines schon lange laufenden Reformprozesses auf einem guten Weg.

Tatsächlich sind Benchmark-Vergleiche hilfreich, wenn sich Länder darauf aufbauend gegenseitig bei den Reformprozessen unterstützen. So hat Mecklenburg-Vorpommern im Zuge der Difu-Studie im Finanzministerium ein zentrales Förderreferat zur Koordinierung eingeführt, welches der Empfehlung der Förderkommission I folgend dem Referat 53 im SMF ähnelt.

2.2 Dimension: Qualität

- 42 Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden ergänzend zur Auswertung der Entwicklung und des aktuellen Zustandes der Förderprogramme des Freistaates die erkennbaren Förderstrategien berücksichtigt. Bei der Betrachtung können im Wesentlichen drei Ebenen unterschieden werden: die ressort-übergreifende, ressort-spezifische und förder-spezifische Ebene.
- *Es gibt keine ressort-übergreifende Förderstrategie des Freistaates.*
- 43 Auf ressort-übergreifender Ebene gibt es keine Förderstrategie des Freistaates, die gemeinsame Prioritäten definiert oder Maßnahmen zur Steuerung der Förderpolitik festlegt. Seitens der Ressorts wird bezüglich der Frage nach einer übergeordneten Förderstrategie auf den Koalitionsvertrag sowie die Haushaltsgesetzgebung verwiesen. Dabei wird jedoch die grundlegende Frage außer Acht gelassen, ob ein Koalitionsvertrag eine Förderstrategie enthalten kann bzw. sollte. Der Koalitionsvertrag ist ein politischer Vertrag der Koalitionspartner für eine Wahlperiode und spiegelt die politisch vereinbarten Zielstellungen wider, welche zudem regelmäßig unter Finanzierungsvorbehalt stehen. Obwohl diese Ziele partiell in eine Förderstrategie übersetzt werden können, sollte jede Förderstrategie über die jeweilige Wahlperiode hinausreichen und mit den Finanzierungsmöglichkeiten gespiegelt werden sowie eine entsprechende Priorisierung und Fokussierung vornehmen. Auch sollte im Rahmen einer Förderstrategie eine tatsächliche Abwägung zwischen Förderung und alternativen Handlungsoptionen wie bspw. regulativen Maßnahmen stattfinden. Ebenso stellt das häufig angeführte Haushaltsverfahren im Ergebnis keine Förderstrategie dar. Zwar findet in diesem eine Priorisierung statt, aber lediglich unter fiskalischem Blickwinkel eines Doppelhaushaltes. Die inhaltlich-strategische Perspektive über einen Zeitraum von 5-10 Jahren kommt dabei zu kurz. Der Haushaltsplan und die mittelfristige Finanzplanung lassen zwar in Ansätzen die Förderpolitik erkennen, stellen jedoch keine inhaltliche Strategie dar.
- 44 Aufgrund der fehlenden Formulierung und Priorisierung von übergeordneten Zielen in der Förderpolitik der Staatsregierung ist keine Konzentration der begrenzten Kapazitäten auf bestimmte Themen zu beobachten. Ebenso findet kein systematischer Einbezug von übergeordneten Querschnitts- und Zukunftsthemen statt. Stattdessen wurde im Rahmen der Bestandsaufnahme der Eindruck gewonnen, dass fast alle Ziele beliebig erreicht werden sollen und nahezu kein Lebensbereich von der Förderung ausgeschlossen bleibt. Neben fehlender Priorisierung weist ein solches Vorgehen auch darauf hin, dass ordnungspolitische Grundsätze wenig Priorität haben. In einer sozialen Marktwirtschaft mit Subsidiaritätsprinzip kann Förderung jedoch nur im Ausnahme- und nicht im Regelfall erfolgen.
- 45 Eine Ausnahme bilden die EU-Programme, für welche in der Regel ressort-übergreifende, langfristige Strategien abgestimmt werden (wie beispielsweise das Operationelle Programm beim ESF und EFRE). Gleiches gilt für einzelne Bund-Länder-Programme, welche über eine entsprechende Förderstrategie verfügen.

► *Es gibt keine ressort-spezifischen Förderstrategien des Freistaates.*

46 Auch auf ressort-spezifischer Ebene liegen keine Förderstrategien vor. Es gibt jedoch über 50 verschiedene *Fachstrategien* (nicht *Förderstrategien*)¹⁶, welche in der Regel von den Ressorts selbst erstellt werden. Diese *Fachstrategien* beziehen sich auf ausgewählte Themenschwerpunkte. In der Regel sind sie nur untergeordnet auf Förderthemen ausgerichtet und verfügen daher über eine begrenzte Wirkung auf die Förderprogramme der Ressorts. Eine ressort-übergreifende Koordinierung der *Fachstrategien* sowie deren Schwerpunkte, Förderthemen und Herangehensweisen ist nicht erkennbar. Deutlich wird dies u. a. beim fehlenden Konsens über einen gemeinsamen Zeithorizont der einzelnen Strategien. Der gemeinsame Blick auf die fachstrategischen Ziele lässt keine Schlussfolgerung auf die übergeordneten Ziele des Freistaates und deren Priorisierung zu.

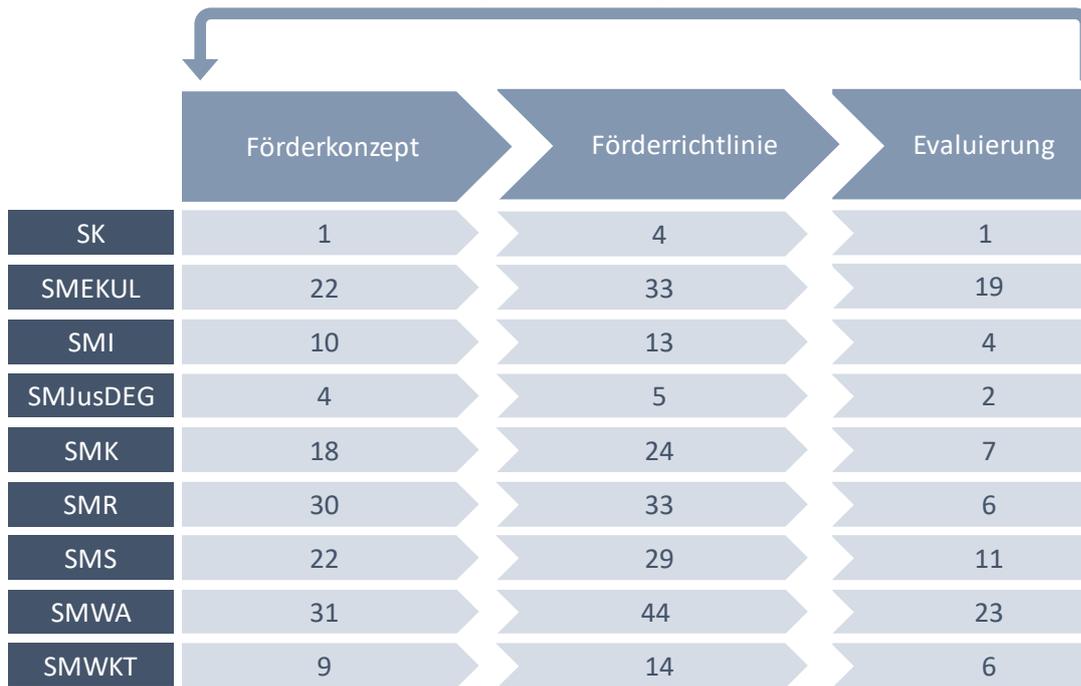
► *Auf förder-spezifischer Ebene wird der jeder Förderung zugrundeliegende Zuwendungskreislauf häufig missachtet.*

47 Auf förder-spezifischer Ebene wird die Förderstrategie durch die Einhaltung des Zuwendungskreislaufs repräsentiert. Den Vorgaben der SäHO folgend ordnen sich Förderrichtlinien in einen Zuwendungskreislauf ein, welcher insbesondere in den entsprechenden VwV zu §§ 7, 23, 44 SäHO beschrieben wird. Demnach setzen die Veranschlagung sowie die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungen das Vorhandensein einer programmspezifischen Förderkonzeption mit jeweils messbaren Zielgrößen voraus. Die Intention, die Notwendigkeit sowie die Ausgestaltung der Förderung wird im Förderkonzept begründet. Antworten auf die Fragen „Was soll mit dem Förderprogramm wann, wie, mit welchen Mitteln und mit welchem Verwaltungsaufwand erreicht werden?“ sollen die Voraussetzungen einer Veranschlagung im Haushaltsplan sein. Fehlen diese Angaben, so kann ein erhebliches Staatsinteresse an der Förderung nach § 23 SäHO nicht hinlänglich konkret nachvollzogen werden. Den Vorgaben folgend sollten Förderkonzepte bereits zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung vollständig vorliegen. Den Zuwendungskreislauf sollten zudem im Sinne der Steigerung der Effektivität des staatlichen Mitteleinsatzes entsprechende Erfolgskontrollen abschließen. Diese beinhalten eine Kontrolle der im Konzept beschriebenen Zielerreichung und Wirkungsabsicht sowie der Vollzugs- und Maßnahmenwirtschaftlichkeit. Die Förderkonzeption und Erfolgskontrolle sind Bestandteile der Förderbilanz, auf deren Basis das Förderkonzept weiterentwickelt werden kann. Der sich ergebende Zuwendungskreislauf ist in gekürzter Form in Abbildung 7 dargestellt. **Die Abbildung verdeutlicht, dass bei den 200 betrachteten FÖMISAX-Förderrichtlinien für nur 147 (74%) überhaupt ein Förderkonzept und für nur 79 (40%) eine an sich notwendige Evaluierung vorliegt.**¹⁷

¹⁶ Als *Fachstrategien* werden alle auf eine fachliche Zuständigkeit entfallenden Dokumente über der Ebene der Förderkonzepte verstanden, in denen mindestens mittelfristige Ziele definiert und welche durch ordnungs- sowie förderpolitische Maßnahmen flankiert werden. Entsprechend wurden auch Entwicklungs- und Fachplanungen, Landeskonzepte sowie Aktionsprogramme als *Fachstrategien* betrachtet, da diese die vorgenannten Kriterien erfüllen.

¹⁷ Förderkonzepte und Evaluierungen sind in der Regel einer REVOSax-Richtlinie zugeordnet (1:1). Sollte sich eine REVOSax-Richtlinie auf mehrere FÖMISAX-Richtlinien aufteilen, wurde eine entsprechende Mehrfachzuordnung der Förderkonzepte bzw. Evaluierungen vorgenommen (1:n). Für Förderrichtlinien im Bereich der EU-Förderung wurde seitens der Ressorts häufig auf die jeweiligen Dokumente des Strukturfonds (wie beispielsweise das OP) verwiesen. Die entsprechenden Auszüge aus den Programmen wurden daher gesichtet und in der Auswertung der Förderkonzepte ebenso wie die Evaluierung berücksichtigt.

Abbildung 7: Zuwendungskreislauf



► Die Förderkonzepte weisen formell und inhaltlich sichtbare Unterschiede und teilweise erhebliche Mängel auf.

48 Bei der vertieften Bewertung des Zuwendungskreislaufes ist die Auswertung der 147 Förderkonzepte aufschlussreich. Verfügt das Förderkonzept über ein Datum (96 Konzepte), spiegelt dieses im Wesentlichen die Erstellung der Förderrichtlinie und umspannt für die vorliegenden Richtlinien den Zeitraum von 2007 bis 2021. Eine Aktualisierung der Förderkonzepte nach Erstellung der Förderrichtlinie bzw. während der Förderung wird in der Regel nicht vorgenommen. Heterogen ist zudem der Umfang der Förderkonzepte. Während ein durchschnittliches Konzept über 18 Seiten verfügt, umfasst das kürzeste Förderkonzept lediglich 3 und das längste 59 Seiten. Es darf angenommen werden, dass äußerst knappe wie auch äußerst lange Förderkonzepte nicht geeignet sind, das Handeln von Politik und Verwaltung angemessen zu steuern. Wird geprüft, ob das Förderkonzept grundlegende Strukturanforderungen erfüllt (ohne die Qualität der Ausführungen tiefergehend zu bewerten), ergibt sich für die 147 Förderkonzepte ein ebenfalls sehr heterogenes und – im Hinblick auf die erforderliche Qualität – teilweise unzulängliches Bild:

- Beschreibung des Ist- Zustandes: 94% (138 Konzepte)
- Beschreibung des Soll-Zustandes: 95% (139 Konzepte)
- Nennung von Zielindikatoren: 67% (98 Konzepte)
- Nennung eines Zielhorizontes: 21% (31 Konzepte)
- Begründung der Förderausgestaltung: 93% (137 Konzepte)
- Beschreibung der Erfolgskontrolle: 81% (119 Konzepte)

- Diskussion potentieller Zielkonflikte: 68% (100 Konzepte, darunter 88 Konzepte, welche die Existenz von Zielkonflikten pauschal ausschließen)
 - Nennung angrenzender Förderrichtlinien: 69% (102 Konzepte, darunter 65 Konzepte, welche die Abgrenzung erörtern)
- 49 Die Beschreibungen zum Zielhorizont und den Zielindikatoren sind häufig unzureichend, sodass keine klare Ziel-Mittel-Kausalität abgeleitet werden kann. **Gerade dieses „Kausalitätsproblem“ stellt eines der zentralen Probleme der Förderung dar.**
- 50 Obgleich durch den Vergleich des Ist- und Soll-Zustandes der staatliche Eingriff begründet wird, fehlt den Förderkonzepten in der Regel die Beantwortung der grundlegenden Frage, ob Förderung das richtige Mittel der Wahl ist (in Abgrenzung zu einer regulativen Intervention). Darüber hinaus erfolgt keine ergebnisoffene Abwägung des Förderinstrumentes. Zumeist ist der verlorene Zuschuss gesetzt und alternative Instrumente wie das Förderdarlehen werden schlicht abgelehnt.
- *Es gibt kein standardisiertes Vorgehen zur Evaluierungen von Förderungen.*
- 51 Ein noch heterogeneres Bild zeigt sich bei der Auswertung der Evaluierungen. Die Sichtung verdeutlicht, dass es **keinen gemeinsamen Standard bei der Ausgestaltung, dem Rhythmus sowie der Vorlage und Verwendung** innerhalb der Staatsregierung gibt.¹⁸ Während eine durchschnittliche Evaluierung über 119 Seiten verfügt, umfasst die kürzeste Evaluierung 1 Seite und die längste Evaluierung 384 Seiten. Es kann angenommen werden, dass äußerst knappe wie auch äußerst lange Evaluierungen nicht geeignet sind, eine qualitative Erfolgskontrolle zu ermöglichen, die auch handlungswirksam in neue Programmformulierungen einfließen kann. Durchgeführt werden die Evaluierungen überwiegend von Externen. 25 der 79 Evaluierungen wurden durch das zuständige Ressort selbst vorgenommen. Die beauftragten Stellen sind vielseitig und kommen aus dem wissenschaftlichen Bereich (darunter IWH, TU Chemnitz, Fraunhofer-Gesellschaft), der Wirtschaft (darunter PwC, Moysies & Partner IT und Management Beratung, GEFRA GmbH) und von öffentlicher Seite (darunter SAENA, LfULG). Ebenso heterogen sind die vorgesehenen Evaluierungszeiträume, wobei Rhythmen von 1-, 5- oder 7-jährlichen Berichten sowie einmalige und laufende Evaluierungen am häufigsten vertreten sind. Uneinheitlich wird auch die Vorlage der Evaluierungen innerhalb der Staatsregierung gehandhabt. Diese werden teilweise nur ressort-intern verwendet bzw. dem Kabinett vorgelegt und selten veröffentlicht.
- 52 Der Blick auf die Förderkonzepte wie auch auf die Evaluierungen zeigt, dass es an einem gemeinsamen, grundlegenden Standard für beide Dokumente ebenso wie an einem standardisierten Prozess zur Erstellung und Veröffentlichung dieser fehlt. Existierende Empfehlungen und Leitfäden scheinen in den Fachreferaten nur begrenzt bekannt und entsprechend selten angewendet zu werden.

¹⁸ Ausnahme stellt der EU-Bereich dar, bei dem Evaluierungszeiträume und -strukturen vorgeschrieben sind.

Die Förderkommission hat das **ifo Institut, Niederlassung Dresden** mit der Erarbeitung einer Studie beauftragt, in der die fiskalischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die Förderpolitik in Sachsen in der Vergangenheit (ab 2010), der Gegenwart sowie in Zukunft (bis 2030) analysiert werden (vgl. Anhang 5.3).

Ein wesentlicher, die Förderbedingungen beeinflussender Faktor stellt demnach der sinkende, finanzpolitische Handlungsspielraum dar. Während die Einnahmen des Freistaates von aktuell rund 21 Mrd. Euro auf rund 24 Mrd. Euro in 2030 steigen werden, steigen die Ausgaben bei unveränderter Haushaltspolitik auf rund 25 Mrd. Euro. Damit ergibt sich eine Finanzierungslücke von rund 1 Mrd. Euro in 2030 zuzüglich Konsolidierungsbedarf aufgrund der Tilgung des Corona-Bewältigungsfonds und von potentiellen Mehrausgaben aufgrund des Ukraine-Krieges. Insbesondere aufgrund der hohen Unsicherheiten der Auswirkungen des Ukraine-Krieges auf Sachsen ist es erforderlich, vorsichtig zu agieren und keine zusätzlichen Ausgaben zu beschließen, die möglicherweise langfristig nicht finanzierbar sind. Mögliche Einsparungen sind kurzfristig nur bei nicht gesetzlich bzw. vertraglich gebundenen Ausgaben (insbesondere Investitionen und Förderpolitik) oder durch Einschränkung bei Wiederbesetzung von Personalstellen möglich. Um Planungssicherheit für alle Beteiligten zu sichern und Vorfestlegungen zulasten künftiger Haushaltsjahre zu vermeiden, sollte eine Konsolidierung rechtzeitig angegangen werden.

Den zweiten zentralen, die Förderbedingungen beeinflussenden Faktor bilden die sozioökonomischen Rahmenbedingungen sowie die zentralen Stärken und Schwächen Sachsens. Dabei kommen die Gutachter zu dem Befund, dass die demographische Entwicklung in Sachsen eine wesentliche Komponente ist. Die bis 2030 um rund 4,3% schrumpfende Bevölkerung Sachsens wird einen dämpfenden Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung und die öffentlichen Einnahmen haben. Zudem führt die regional unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung zu regional differenzierten Herausforderungen (insbesondere Infrastrukturausbau und Wohnungsmärkte). Diese Schwächen als Risiken zu minimieren und zugleich die Stärken als Chancen gezielt zu nutzen, wird eine der wichtigsten Aufgaben der Politik in den kommenden Jahren sein.

Das ifo Institut schließt mit der Prognose, dass es künftig notwendig sein wird, angesichts sich verschärfender fiskalischer Restriktionen und veränderter sozioökonomischer Rahmenbedingungen stärker zu priorisieren. Nicht alles was förderpolitisch wünschenswert ist, lässt sich tatsächlich realisieren. In vielen Fällen kann es sinnvoller sein, statt auf förderpolitische Anreize auf regulative Vorgaben zu setzen und die Anpassung hieran der Innovationskraft der Märkte zu überlassen. Förderprogramme zur Abfederung der Folgen des demographischen Wandels dürften an Bedeutung gewinnen (z. B. Forschung, Bildung und Ausbildung, räumlich differenzierte Förderung) und andere Programme (z. B. Beschäftigungspolitik) demgegenüber eher an Bedeutung verlieren. Der Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ist dennoch tendenziell gering, da viele Förderprogramme lediglich der Finanzierung ohnehin staatlicherseits notwendiger Aufgaben dienen und nicht ohne weiteres verzichtbar sind. Dies unterstreicht die Notwendigkeit zu einer sparsamen Ausgabenpolitik in nicht zwingend notwendigen Bereichen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass Förderung bestehende (und kontinuierlich zunehmende) Knappheiten auf den Rohstoff-, Güter- und Arbeitsmärkten weiter verstärkt. Ein „Crowding-Out“-Effekt zu Lasten des privaten Sektors ebenso wie die sich ergebenden unerwünschten Preiseffekte sind unter allen Umständen zu vermeiden. Damit zwingen Knappheiten die Regierung unmittelbar zur Priorisierung und zu mehr Effizienz des staatlichen Handelns.

2.3 Dimension: Transparenz

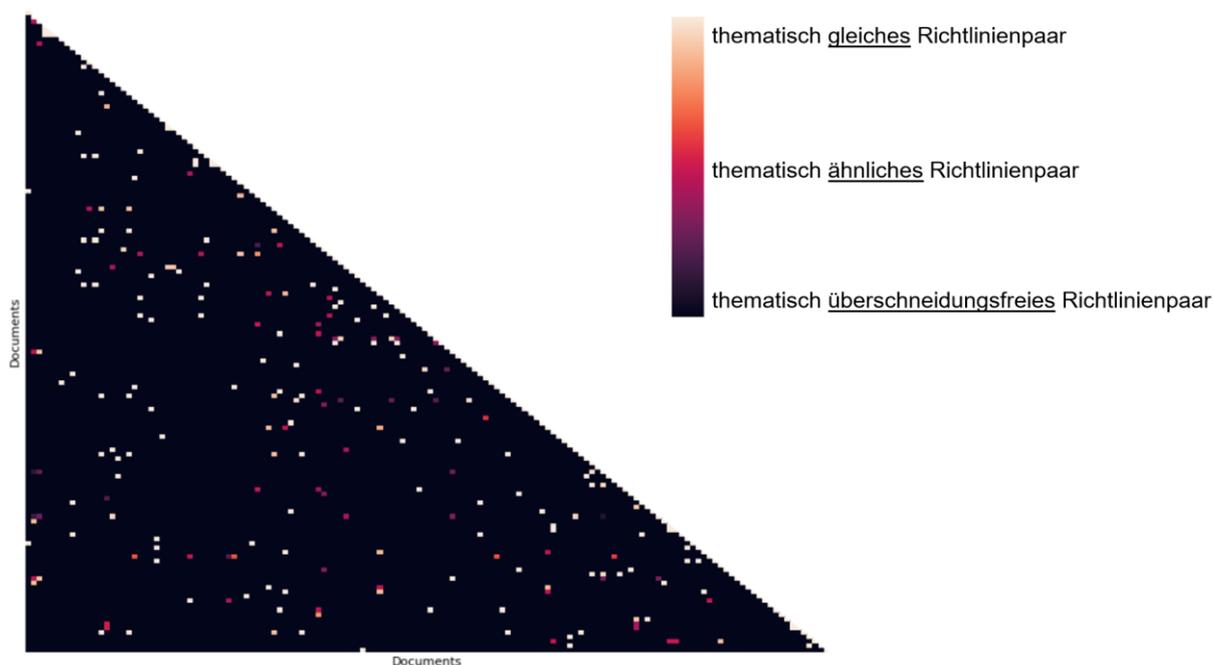
- 53 Um eine weitere Perspektive auf die Förderlandschaft und konkrete Ansatzpunkte für die Programminventur zu erhalten, beauftragte die Kommission beim Institut für Informatik der Universität Leipzig eine „Text Mining“-Analyse. Datengrundlage bilden die 145 für das Jahr 2021 identifizierten REVOSax-Förderrichtlinien gemeinsam mit den zugrundeliegenden Förderkonzepten. Die wesentlichen Erkenntnisse werden nachfolgend zusammengefasst. Aufgrund der Detailtiefe wird die eingereichte Analyse dem Bericht nicht als Anlage beigefügt.
- 54 Die „Text Mining“-Analyse liefert strukturelle Ansätze für darauf aufbauende Bewertungen. Die Analyse entfaltet keine unmittelbare Wirkung, sondern ist erst durch die darauf aufbauende Bewertung durch Förderexperten für konkrete Empfehlungen nutzbar. Das Text Mining eignet sich daher als sachlicher Ausgangspunkt für eine Programminventur der Staatsregierung.
- ▶ *Während die Förderrichtlinien des Freistaates mehrheitlich eine einheitliche Grundstruktur aufweisen, folgen die Förderkonzepte keinem gemeinsamen Muster.*
- 55 In einem ersten Schritt prüften die Gutachter die formale Ausgestaltung der Förderrichtlinien und Förderkonzepte. Bei den Förderrichtlinien wird die nach Anlage 7 der VwV zu § 44 SäHO vorgesehene Gliederung mehrheitlich eingehalten. Dennoch sind in Einzelfällen abweichende Ausdrucksformen (darunter „Voraussetzung der Förderung“ statt „Zuwendungsvoraussetzungen“) oder zusätzliche Abschnitte (darunter „Verwendungsnachweis“ oder „Allgemeines“) identifiziert worden. **Zudem gibt es Richtlinien, welche vollständig von der Vorgabestruktur abweichen. Gerade mit Blick auf die angestrebte Digitalisierung der Förderrichtlinien führt dies zu erheblichen Problemen.** Anders als die Förderrichtlinien weisen die Förderkonzepte nach Einschätzung der Gutachter keine klare inhaltliche Struktur auf. Gerade vor dem Hintergrund der hierzu existierenden Hinweise in der VwV zu §§ 23, 44 SäHO und des bestehenden Leitfadens ist dies nicht nachvollziehbar.
- ▶ *Es gibt starke Unterschiede in der Verständlichkeit der Förderrichtlinien und deren Gliederung.*
- 56 Im zweiten Schritt prüften die Gutachter die Verständlichkeit der Förderrichtlinien. Als quantitative Methode zur Messung der Lesbarkeit wurde dazu der Flesch Readability Index herangezogen. Dieser nimmt im Normalfall Werte zwischen 0 und 100 ein, wobei hohe Werte besonders gut verständliche und niedrige Werte besonders schwer verständliche Texte kennzeichnen.¹⁹

¹⁹ Die Lesbarkeit wird für jeden Abschnitt separat berechnet, um besonders lesbare bzw. schlecht lesbare Abschnitte zu identifizieren. Die Ergebnisse für jeden Abschnitt liegen der Förderkommission II in Auswertungstabellen vor.

- 57 Die Analyse zeigt, dass die **Förderrichtlinien ebenso wie einzelne Gliederungsabschnitte schwer verständlich sind und erhebliche Unterschiede bezüglich der Lesbarkeit** aufweisen. So zeigt der Abschnitt "Verfahren" eine geringe Varianz bezüglich der Lesbarkeit auf, was darin begründet liegt, dass sich die meisten Antragsverfahren in gewisser Weise ähneln und deshalb auf feste Textbausteine und klare Formulierungen zurückgegriffen werden kann. Die Abschnitte „Fördergegenstand“ bzw. „Zuwendungsempfänger“ weisen eine deutlich höhere Varianz bezüglich der Lesbarkeit auf. Bei diesen Abschnitten treten auch einige Beispiele mit besonders geringer Lesbarkeit auf. Die Gutachter weisen zudem daraufhin, dass die Lesbarkeit der Abschnitte mit den Förderbereichen variiert. So ist festzustellen, dass die Lesbarkeit des Abschnittes "Zuwendungsempfänger" in den Förderbereichen „Bildung“, „Entwicklung städtischer Räume“ und „Wirtschaftsförderung“ deutlich besser gelingt, als beispielsweise in den Bereichen „Beschäftigungspolitik“, „Forschung und Technologie“ und „Verkehr“.
- *Es gibt eine Vielzahl an Förderrichtlinien, die sich thematisch überschneiden.*
- 58 Im nächsten Schritt prüften die Gutachter mittels eines Topic Models den thematischen Zusammenhang von Förderkonzepten und -richtlinien. Jede Förderrichtlinie (einschließlich Förderkonzept) wird dabei einem oder mehreren Themenbereichen zugeordnet. Durch den paarweisen Vergleich aller Dokumente (insgesamt 60.025 Vergleiche) steht für jedes Dokument die entsprechende Zuordnung zu den Themenbereichen zur Verfügung. Diese Zuordnung erlaubt im nächsten Schritt die Gruppierung von Förderrichtlinien und damit die Identifikation von Prioritäten (Themenbereiche mit vielen Dokumenten) und Überschneidungen (Dokumente mit hoher Ähnlichkeit).
- 59 Zur Veranschaulichung ist die thematische Ähnlichkeit aller untersuchten Förderrichtlinien in Abbildung 8 in einer Ähnlichkeitsmatrix dargestellt. An der horizontalen und vertikalen Achse sind jeweils alle Förderrichtlinien abgetragen. Somit steht jeder Pixel für ein zu vergleichendes Richtlinienpaar. Dunkle Werte stehen für eine geringe und hellere für eine hohe Ähnlichkeit. Die Abbildung zeigt: In den meisten Fällen ist das Modell in der Lage die Dokumente thematisch zu unterscheiden. Jeder dunkle Pixel zeigt den Idealfall eines überschneidungsfreien Richtlinienpaares. Die hellen Pixel sind Kandidaten für Richtlinienpaare mit hoher thematischer Überschneidung (Indiz für Förderüberschneidungen) und bedürfen einer anschließenden händischen Bewertung im Rahmen der Programminventur.
- 60 Durch die Verbindung der identifizierten Themenbereiche mit Informationen zur Zuordnung der Förderrichtlinie zu den Förderressorts und -bereichen ist zudem eine Begutachtung der Zuständigkeiten möglich. Auf diesem Weg wurden u. a. die folgenden Dokumente identifiziert, welche einen weiteren Ausgangspunkt für die anschließende qualitative Untersuchung darstellen:
- Überschneidungen: Dokumente, die thematische Überschneidungen aufweisen, aber nicht aus demselben Ressort oder Förderbereich stammen (47 Richtlinien-, 18 Konzeptpaare²⁰)
 - Ausreißer: Dokumente, die aus demselben Ressort oder Förderbereich stammen, aber keinerlei thematische Überschneidung aufweisen (48 Richtlinien-, 86 Konzeptpaare)

²⁰ Ein Paar bezeichnet in diesem Zusammenhang zwei identifizierte Richtlinien (bzw. Konzepte) die das gleiche Merkmal besitzen.

Abbildung 8: Ähnlichkeitsmatrix für sächsische Förderrichtlinien



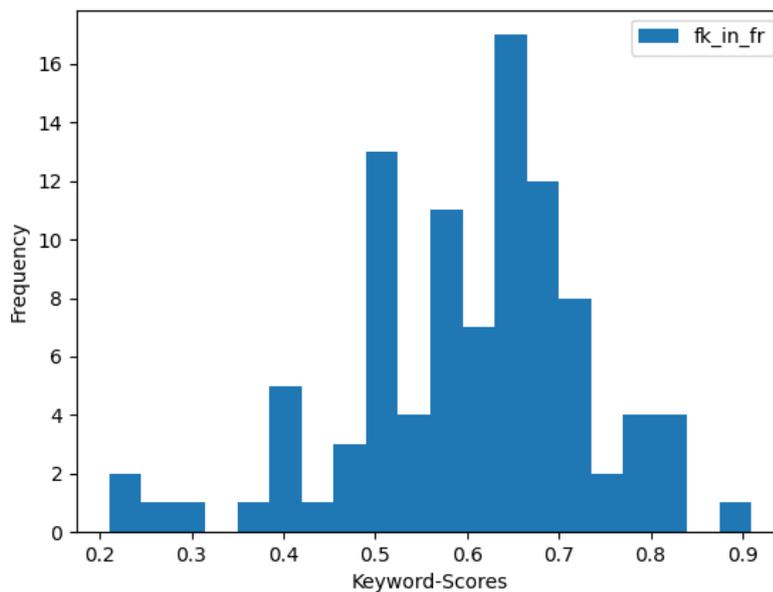
Quelle: Institut für angewandte Informatik, Universität Leipzig

► Der überwiegende Teil der Förderkonzepte und Förderrichtlinien sind zueinander konsistent.

- 61 Darüber hinaus prüften die Gutachter die Konsistenz zwischen den untersuchten Förderkonzepten und -richtlinien. Im ersten Schritt wurden die Dokumente dazu auf ihre Korrelation bezüglich der Textlänge untersucht. Der ermittelte Spearman-Koeffizient i. H. v. 0,45 zeigt, dass längere Förderkonzepte mit längeren Richtlinien korrelieren.²¹ Speziell führen längere Konzepte zu längeren Ausführungen bei den Abschnitten „Verfahren“, „Fördergegenstand“, „Zuwendungsvoraussetzungen“ und „Art und Umfang“.
- 62 Zur inhaltlichen Untersuchung der Konsistenz wurde das Verfahren der Keyword Extraction eingesetzt. Als Keywords bezeichnet man demnach Wörter, die semantisch oder funktionell repräsentativ für ein Dokument sind. Dem Verfahren wird die Annahme zugrunde gelegt, dass Dokumente die thematisch oder sprachlich aufeinander aufbauen, vergleichbare Grundmengen an Keywords aufweisen. Für jedes Richtlinie-Konzept-Paar wurde berechnet, wie viel Prozent der Keywords im jeweils anderen Dokument enthalten sind. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Keywords gegebenenfalls in anderen Flexionen auftreten können. Die Ergebnisse sind in Abbildung 9 dargestellt. Ein Wert von 0,6 zeigt beispielsweise an, dass 60% der Keywords aus dem Konzept ebenfalls in der zugehörigen Richtlinie auftreten. Während ein Großteil der Richtlinie-Konzept-Paare einen Wert zwischen 0,5 bis 0,8 aufweisen, bedürfen gerade die unter 0,5 liegenden Dokumentenpaare einer manuellen Evaluierung, da diese eine größere Abweichung voneinander aufweisen.

²¹ Der Spearman-Koeffizient liegt im Falle einer vollständigen direkten Proportionalität bei 1, bei fehlendem Zusammenhang bei 0.

Abbildung 9: Verteilung der Keyword-Scores



Quelle: Institut für angewandte Informatik, Universität Leipzig

Die Förderkommission hat das **ifo Institut, Niederlassung Dresden** mit der Erarbeitung einer Studie beauftragt (vgl. Anhang 5.3), welche ergänzend zur Bewertung der fiskalischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen Grundüberlegungen zur Förderung als staatlichen Eingriff beinhaltet.

Demnach dienen Maßnahmen des Förderhaushaltes im Wesentlichen zwei grundsätzlichen Zielen. Förderung kann zum einen ein Anreiz zu verändertem Verhalten der privaten Akteure bieten, wenn dies aufgrund eines Marktversagens oder übergeordneter politischer Ziele begründet ist. Dabei ist aufgrund der potentiellen Gefahr von Fehlallokationen, Gewöhnungs- und Mitnahmeeffekten jedoch eine ständige Überprüfung notwendig. Zudem kann Förderung der Finanzierung von Aktivitäten Dritter dienen. Dabei steht häufig die Finanzierung originärer staatlicher Aufgaben (z. B. Infrastrukturausbau, Kulturförderung), die quasi-institutionelle Förderung (z. B. Museen, Forschungseinrichtungen) oder die Kompensation von unzureichenden Einnahmen der Kommunen im Vordergrund. Ein Ziel der Förderung kann es jedoch nicht sein, dauerhaft einen etwaigen Mangel an Finanzierungsmitteln der Empfänger auszugleichen oder die quasi-institutionelle Finanzierung von auf Dauer angelegten Strukturen sicherzustellen. Daher sind Subventionen grundsätzlich zeitlich zu befristen und degressiv auszugestalten. Darüber hinaus ist eine regelmäßige Wirkungskontrolle mit wissenschaftlichen Methoden notwendig. Auf längere Sicht sollten haushaltsunabhängige und marktbasierende Lösungen Vorrang vor förderpolitischen Instrumenten haben.

Bei jeglichen förderpolitischen Entscheidungen des Landes ist die föderale Aufgabenverteilung zu berücksichtigen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind Maßnahmen auf der jeweils untersten föderalen Ebene zu verorten, sofern nicht regionsübergreifende Auswirkungen dem entgegenstehen. Somit sind Förderungen mit einem gesamtdeutschen Bezug in Anlass oder Wirkung auf Bundesebene (und entsprechend auch auf EU-Ebene) anzusiedeln. Ansonsten besteht nicht nur die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen oder gar einem ungezügelter Subventionswettbewerb verschiedener Bundesländer sondern auch das Risiko einer geringen Wirksamkeit der Förderung. Dies ist gerade mit Blick auf die aktuellen „Megatrends“ – darunter der Klimawandel sowie die Verschiebung politischer und wirtschaftlicher Machtzentren – zu beachten. Alle drei Megatrends betreffen Deutschland insgesamt, sodass diese zwar die Rahmenbedingungen für Sachsen verändern, aber nicht notwendigerweise auch einen Förderbedarf auf der Landesebene auslösen.

Ein Großteil der Landesförderung richtet sich zudem an die Kommunen. Damit wird jedoch ein Grundprinzip der kommunalen Selbstverwaltung beschnitten, wonach die örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich von den Kommunen auszuüben sind (Art. 28 Abs. 2 GG). An die Stelle einer Priorisierung von wünschenswerten Ausgaben entsprechend den Vorstellungen der lokalen Bürgerschaft tritt bei einer Finanzierung über Fördermittel die Priorisierung entsprechend den Vorstellungen der fördermittelgebenden Landesbehörde („goldene Zügel“). Die Förderung dient insoweit der Kompensation einer unzureichenden Eigenfinanzierungskraft der Empfänger. Wenn aber die finanzielle Ausstattung der Gemeinden nicht ausreicht, neben den Pflichtaufgaben auch ein gewisses Maß an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen, so wären nach Art. 87 Abs. 3 SächsVerf eher die Ausstattungs- und Verteilungsregeln im kommunalen Finanzausgleich anzupassen und die eigenen kommunalen Einnahmepotentiale auf der Steuer- und Entgeltseite stärker in den Blick zu nehmen.

2.4 Umsetzung Förderkommission I

- 63 Die Förderkommission I übergab am 20. Mai 2019 ihren Abschlussbericht an die Staatsregierung. Schon in der Kabinettsitzung vom 4. Juni 2019 beschloss die Staatsregierung ein erstes Paket von Sofortmaßnahmen und weiteren Prüf- und Arbeitsaufträgen für die Ressorts (zum Umsetzungsstand vgl. Anhang 5.1).
- 64 Die Förderkommission II begrüßt, dass im Anschluss an die Vorlage des Berichtes die Staatsregierung die VwV zu § 44 SäHO schnell und sehr weitgehend zum 1. Januar 2020 angepasst hat. Die Änderung führte zu erheblichen Vereinfachungen und großen Effizienzsteigerungen im gesamten Förderverfahren und zwar für alle am Förderverfahren beteiligten Einrichtungen und Personen. Besonders hervorzuheben sind folgende Änderungen:
- Vorzeitiger Maßnahmebeginn ab Antragstellung
 - Entkoppelung Vergaberecht und Zuwendungsrecht
 - Verbindlichkeit des Finanzierungsplans in seiner Gesamtheit, Abweichungen von Einzelansätzen leichter möglich

- Vorrang Festbetragsfinanzierung, Stärkung des Pauschalierungsgedankens
 - Einheitliche Regelungen zur Anerkennung für Deckungsmittel aus anderen Quellen als Eigenmittel
 - Keine Belegpflicht beim Verwendungsnachweis, Stichprobenverfahren in der Verwendungsnachweiskontrolle
 - Einheitliche Zweckbindungsfristen
- 65 In einer Änderung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Corona-Maßnahmen wurden nunmehr auch die Vorschläge zur Verlängerung der Frist zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung aufgegriffen.
- 66 Mit diesen Maßnahmen ist insgesamt ein erster großer Schritt in Richtung einer Einheitlichen Verfahrensplattform gemacht. Die Förderkommission II begrüßt und empfiehlt, dass das SMF plant, diesen Prozess zeitnah fortzusetzen. Ebenfalls sehr positiv hervorzuheben ist die Zusammenführung der übergreifenden Aufgaben der Staatsregierung im Zusammenhang mit der Koordinierung und Strukturierung der Förderpolitik, des Förderverfahrens und der Förder-IT im SMF (Referat 53). Die Förderkommission II ist der Auffassung, dass die unter der Leitung von SMF (Referat 53) begonnene Digitalisierung der Förderverfahren fortgesetzt werden muss. Sie sieht den Abschluss des Vertrages mit der SAB zum Förderportal Sachsen und das OZG-Umsetzungsprojekt mit Bayern und dem Bund zum Förderfinder als ein positives Zeichen.
- 67 Sachsen nimmt nach Eindruck der Kommission insgesamt bei der dringend notwendigen Reform der Förderverfahren hinsichtlich der Vereinfachung und Digitalisierung auch bundesweit eine Vorreiterrolle ein. Die Bemühungen sind dringend fortzusetzen und die Rolle des SMF (Referates 53) zu stärken, um die angelaufene Digitalisierung zum Erfolg zu führen.
- 68 Die Staatsregierung möge folgende offene (und an anderer Stelle im nachfolgenden Bericht nicht behandelte) Empfehlungen der Förderkommission I zeitnah aufgreifen:
- Entlastung Fördermittelverwaltung - Überführung von Förderrichtlinien in das System des FAG²²
- 69 Die Förderkommission II folgt dem Standpunkt der Förderkommission I, dass „Förderprogramme im kommunalen Bereich nur dann [zur Aufgabenfinanzierung] zum Einsatz kommen sollten, wenn eine Mittelbereitstellung auf andere Art und Weise nicht möglich oder aufgrund der Steuerungsinteressen des Freistaates nicht sinnvoll ist“. Ausgehend von den Grundsätzen der Subsidiarität und der eigenverantwortlichen und selbständigen Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen sowie mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Mittelbereitstellung ging die Förderkommission I von folgender Rangfolge bei der Mittelbereitstellung aus:
- 1) Eigene Einnahmen (Steuern, Entgelte)
 - 2) Schlüsselzuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen im SächsFAG
 - 3) Aufgabenbezogene Pauschalzuweisungen im SächsFAG

²² Abschlussbericht (2019), Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Randnummern 265 ff., 312 ff.

- 4) Zweckzuwendungen aus dem SächsFAG
 - 5) Aufgabenbezogene Pauschalzuweisungen aus dem Landeshaushalt
 - 6) Zweckzuwendungen aus dem Landeshaushalt (über Förderrichtlinien)
- 70 Bei 13 Förderprogrammen (einschließlich solcher in Gesetzes- oder Verordnungsform) stellte die Förderkommission I die grundsätzliche Eignung für eine Überführung in das Zuweisungssystem des Kommunalen Finanzausgleichs fest.²³ Die damals benannten Randbedingungen (u. a. Vorrang Finanzierungsinteresse gegenüber Steuerung, Daueraufgaben ohne Klumpenrisiken und ohne erratische Ausgabendynamik²⁴) sind weiterhin gültig.
- 71 Für die Leistungen nach § 18 Abs. 1 - 3 SächsKitaG (Kita-Finanzierung) hatte die Förderkommission I eine Umsetzung in das System der allgemeinen Schlüsselzuweisungen empfohlen und für vier weitere grundsätzlich geeignete Programme eine Prüfung der Eingliederung vorrangig als aufgabenbezogene Pauschalzuweisungen in das SächsFAG vorgeschlagen:
- Sächsische Ganztagsangebotsverordnung
 - RL Feuerwehrförderung
 - FRL Sportförderung Teil C
 - FRL Schulsozialarbeit
 - Trotz grundsätzlicher Eignung verzichtete man zu der Richtlinie Kommunaler Straßenbau (Teil A) mit Blick auf die damals bevorzugte Integration in das Maßnahmeplanverfahren auf eine Empfehlung.
- 72 Das SMF lehnte bislang die Einbeziehung der Mittel nach § 18 Abs. 1 - 3 SächsKitaG und den vier weiteren vorgenannten Programmen (ohne Straßenbau) ab. Grund für die ablehnende Haltung des SMF waren insbesondere Fragen der Verteilungswirkung zwischen Land und Kommunen aber auch innerhalb der kommunalen Ebene und der Entfall möglicher Steuerungswirkungen. Im Sinne einer Einigung diskutierten Vertreter der Förderkommission II mit dem SMF die unterschiedlichen Aspekte des Für und Wider. **Im Ergebnis wird die Staatsregierung angehalten, zeitnah und ergebnisoffen die Vorschläge der Förderkommission I zur Überführung der SächsKitaG-Zuweisungen in das Schlüsselzuweisungssystem unter weitgehender Deregulierung des jetzigen SächsKitaG zur Stärkung kommunaler Eigenverantwortung und von Fördermaßnahmen (einschließlich Straßenbau) als aufgabenbezogene Pauschalzuweisung (vgl. „Bericht der Kommission zur Prüfung einer Pauschalierung von Zweckzuweisungen für die kommunale Ebene, SMF 1995 und Finanzausgleichsgesetz 1996) gemeinsam mit den betroffenen Ressorts und den kommunalen Landesverbänden erneut zu prüfen.**

²³ Abschlussbericht (2019), Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Randnummern 317 ff.

²⁴ ebd. Randnummern 293 ff.

Optimierung des Vollzugs

- 73 Für einen einfacheren und zielgenaueren Vollzug der Fördermaßnahmen ist es essentiell, die Hinweise der Förderkommission I zur besseren haushalterischen Aussteuerung gerade komplexer, mehrjähriger Fördermaßnahmen über Verpflichtungsermächtigungen aufzugreifen und zudem die geforderten Vereinfachungen der Jahresscheibenbildung umzusetzen.²⁵
- 74 Angesichts der Personalengpässe auf allen Ebenen ist es weiterhin notwendig, die damals unterbreiteten Vorschläge zu vereinfachten, standardisierten Baukostenermittlungen und einer Effizienzsteigerung der baufachlichen Prüfung zeitnah aufzugreifen. Schließlich lassen sich unnötig hohe Förderkosten aufgrund von Planungsfehlern (Standards) und fehlender technischer Bedarfsprüfung nur am Anfang des Planungs-, Antrags- und Bewilligungsverfahrens vermeiden (komplexe Infrastrukturvorhaben). Der Vorschlag für ein vereinfachtes Auszahlungsverfahren würde Antragsteller und Bewilligungsstellen entlasten. Zudem ist darüber nachzudenken, ob bei kommunalen Vergaben im Unterschwellenbereich soweit rechtlich möglich eine weitere Entzerrung vom Vergaberecht vorgenommen werden kann.²⁶
- 75 Wegen der hohen Entlastungswirkung ist zu versuchen, die 2020 eingeführte Pflicht zur Pauschalierung der Personalausgaben weiter umzusetzen.²⁷ Allerdings ist diese der Höhe nach so zu gestalten, dass eine Überförderung ausgeschlossen ist.

SAB-Leistungskatalog / Bewilligungsstellen

- 76 Nach Auffassung der Förderkommission II ist seitens des SMF die empfohlene Entwicklung eines eingeschränkten und möglichst konkreten Leistungskatalogs betreffend SAB-Leistungen aufzugreifen, sobald die Voraussetzungen dafür durch die Vereinfachung und Standardisierung der Förderverfahren und -programme geschaffen sind. Ansonsten bleibt die Preisgestaltung trotz der erheblichen Verbesserungen seitens der SAB für die Ressorts eine „Black-Box“.²⁸
- 77 Es ist nicht erkennbar, dass die Staatsregierung die Vorschläge der Förderkommission I zur Reform der Infrastrukturförderung, die mit Vorschlägen zu einer Reform der LDS einhergingen, überhaupt ernsthaft geprüft hat.²⁹

Institutionelle Förderung

- 78 Es wird zudem erneut auf die bereits von der Förderkommission I angeregte systematische Prüfung der Umwandlung von Projektförderung in institutionelle Förderung hingewiesen.³⁰ Um Förderverfahren zu vereinfachen, ist zu ermitteln, ob sich für bestimmte Bereiche oder zur Erreichung bestimmter Förderziele die institutionelle Förderung besser eignet und weniger aufwendig ist, als eine auf Dauer angelegte Projektförderung. In einem zielführenden ersten Schritt hat das Förderreferat des SMS einen entsprechenden Kriterienkatalog entwickelt. Es wird

²⁵ Abschlussbericht (2019), Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Randnummern 231f., 255 ff., 264 f.

²⁶ ebd. Randnummern 393 ff., 409 ff.

²⁷ ebd. Randnummern 393 ff.

²⁸ ebd. Randnummern 611 f.

²⁹ ebd. Randnummern 541 ff.

³⁰ ebd. Randnummer 229.

empfohlen, diesen mit der SK, dem SMF und den Fachressorts im Rahmen eines gemeinsamen Gremiums verbindlich abzustimmen und anschließend in die Verwaltungspraxis zu integrieren.

2.5 Digitalisierung im Förderverfahren

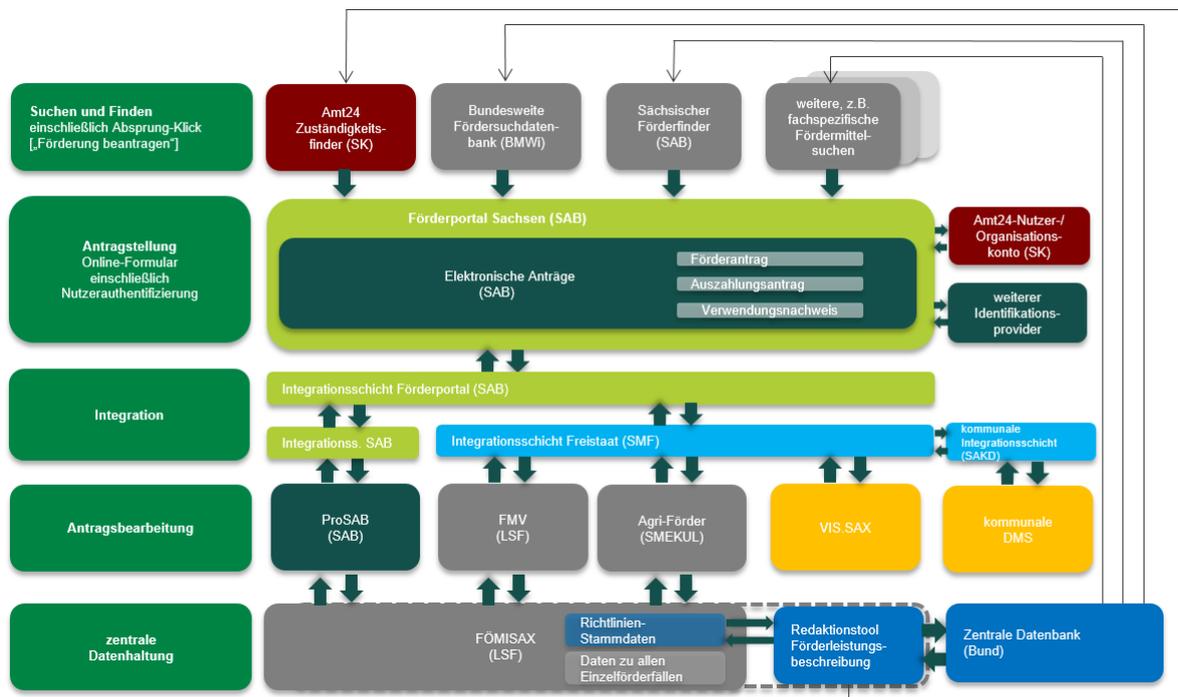
- 79 Die Staatsregierung hat auf der Grundlage der Empfehlungen der Förderkommission I konkrete Projekte zur Digitalisierung der Fördermittelsuche sowie -beantragung initiiert und mit Personalkapazitäten (4 Vollzeitäquivalente im SMF) sowie finanziellen Mitteln ausgestattet. Dementsprechend wird, koordiniert durch das SMF, mit maßgeblicher Unterstützung der SAB derzeit ein Förderportal Sachsen mit elektronischem Förder- und Auszahlungsantrag sowie Verwendungsnachweis aufgebaut. Außerdem werden zusammen mit Bayern und dem BMWi die Grundlagen für eine einheitliche bundesweite Fördermittelsuche gelegt.
- 80 Basierend auf der Bündelung der Zuständigkeit im SMF hat nach Einschätzung der Förderkommission II die Staatsregierung nunmehr eine Zielvorstellung für die Digitalisierung im Förderwesen (vgl. Abbildung 10). Der seitens des SMF gegenüber der Kommission eingebrachte Sachstand zum Online-Antragsportal und der zentralen Datenhaltung in der Förderbearbeitung ist dem Anhang 5.4 zu entnehmen.
- 81 Am 8. Juni 2021 wurde mit einer Absichtserklärung zwischen SMF und SAB die Grundlage für ein Vorprojekt gelegt. Begleitet durch eine Interministerielle Arbeitsgruppe wurde eine Prozess- und Produktanalyse ausgewählter staatlicher Förderprogramme vorgenommen und geprüft, ob das bestehende SAB-Förderportal auch die Förderprogramme des Freistaates abbilden kann. Es wurde festgestellt, dass das SAB-Förderportal grundsätzlich geeignet ist, alle Förderangebote des Freistaates digital abzubilden und es dafür einer Weiterentwicklung des Portals hin zu einem Förderportal Sachsen bedarf.
- 82 Nach Abschluss dieses Vorprojekts konnte am 6. Dezember 2021 eine Kooperationsvereinbarung zwischen SMF und SAB zum Aufbau des Förderportal Sachsens geschlossen werden.³¹ Demnach ist beabsichtigt 2022 ein Testsystem (Aufbau Integrationsschicht, Mapping-Schnittstelle FMV, Schnittstelle DMS / VIS.SAX) und zunächst eine Übergangsarchitektur (manueller Datenaustausch zwischen Förderportal und FMV/VIS) aufzubauen sowie drei Pilotverfahren (SMI, SMEKUL und SMS) zu implementieren. Außerdem prüfen derzeit SAB und SMF, in welchem Umfang der Betrieb und die Weiterentwicklung des Förderportal Sachsens ausgeschrieben und 2023 auf einen Dienstleister übergehen kann. Der Dienstleister soll dann u. a. dabei unterstützen, weitere Förderleistungen zügig zu implementieren sowie das Förderportal Sachsen an Amt24 sowie an VIS.SAX medienbruchfrei anzubinden.
- 83 Darüber hinaus wirkt das SMF im Rahmen eines sogenannten OZG-Digitalisierungslabors seit 2020 an der Schaffung einer nutzerfreundlichen Fördermittelrecherche über ein zentrales Portal mit. Hierfür wurden Vorgaben für die einheitliche Beschreibung von Förderleistungen entwickelt. Das Prinzip, wonach Förderrichtlinien als „Förderleistungen“ aufbereitet werden, ist an die Leistungsbeschreibungen des OZG angelehnt und soll potentiellen Antragstellern helfen,

³¹ Vgl. Koalitionsvertrag 2019-2024 (2019), S. 60.

zielgenau ein konkretes Vorhaben mit Förderangeboten abzugleichen. In Workshops des SMF mit den Förderressorts wurden hierzu bereits auf Basis der bestehenden REVOSax- und FÖMISAX-Richtlinien die sächsischen Förderleistungen abgegrenzt. **Problematisch ist dabei, dass in den Förderrichtlinien die neue OZG-Verwaltungsleistungsstruktur bislang noch nicht mitgedacht wurde.** Darüber hinaus setzt sich Sachsen dafür ein, dass die Anforderungen an die Leistungsbeschreibung als Grundlage für eine bundesweite Fördermittelsuche bundeseinheitlich abgestimmt und angewendet werden.

- 84 Die Staatsregierung hat erkannt, dass die Digitalisierung von Abläufen und Datenbeständen deren Vereinfachung und Standardisierung voraussetzt. Der Grundsatz, wonach ein schlechter analoger Prozess auch ein schlechter digitaler Prozess sein wird, muss zu der Erkenntnis führen, **dass nicht nur deutlich mehr in die Umsetzung der Digitalisierung, sondern auch in die Vorarbeiten investiert werden muss.** Die personellen und finanziellen Ressourcen für diese Vorarbeiten sind deutlich zu stärken. Die Vereinheitlichung der Förderverfahren (Förderkommission I) sowie der in Empfehlung 4 dargestellte Aufbau von wiederverwendbaren Fördermodulen und modularen Ermessensentscheidungen hin zu einem Modulkatalog sind wichtige Vorarbeiten für eine effiziente Förderung und eine aufwandsgerechte Digitalisierung.

Abbildung 10: Vorläufige Soll-Architektur mit vollständig maschinellem Datenaustausch



3 Handlungsempfehlungen

Aus der Bestandsaufnahme leitet die Kommission insgesamt 17 Empfehlungen an die Staatsregierung, die Staatsverwaltung und die Bewilligungsstellen ab. Diese sind den Kategorien

- ▶ Förderstrategie und Konsolidierung,
- ▶ Digitalisierung,
- ▶ Zehn Prinzipien guter Förderpolitik und
- ▶ Struktur und Zuständigkeiten

zugeordnet und werden im Folgenden beschrieben.

> Förderstrategie und Konsolidierung

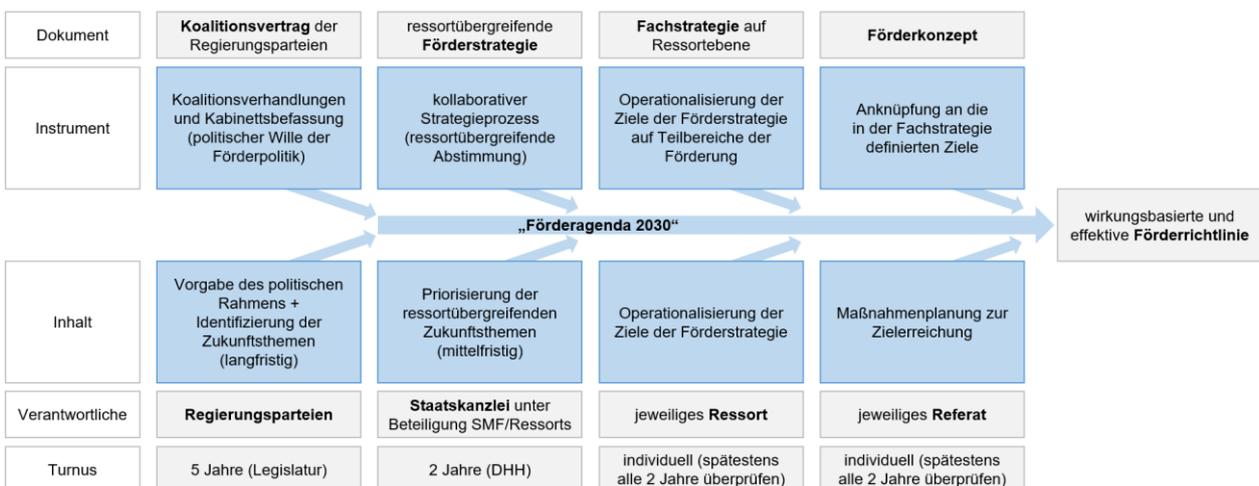
Empfehlung 1 „Entwicklung einer ressort-übergreifenden Förderstrategie“

Der Staatsregierung wird empfohlen, unverzüglich einen Strategieprozess zur Entwicklung einer ressort-übergreifenden Förderstrategie für den Freistaat Sachsen einzurichten.

- 85 Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass **keine in sich geschlossene Strategie für die Förderpolitik** des Freistaates Sachsen existiert. Unterhalb des Koalitionsvertrages, welcher selbst keine Förderstrategie enthalten kann, gibt es keinen förderstrategischen Ansatz, mit dem ressort-übergreifend Prioritäten definiert oder Maßnahmen zur Steuerung der Förderpolitik festgelegt werden. Die über 50 *Fachstrategien* (nicht *Förderstrategien*) existieren ressort-bezogen nebeneinander und sind nicht miteinander verknüpft. Die inhaltliche Gestaltung, die Aufmachung und Betitelung sowie die Zielhorizonte sind heterogen und damit Symptom einer fehlenden Koordinierung. Prioritäre Ziele mit Querschnittscharakter wie z. B. Digitalisierung in allen Bereichen, Nachhaltigkeit und Energie und Klimaschutz können auf diesem Wege nicht konsequent und wirkungsvoll umgesetzt werden. Im Ergebnis ist die Förderlandschaft des Freistaates thematisch zergliedert und Förderziele werden nicht erreicht.
- 86 Eine Förderstrategie läge vor, wenn sich die Staatsregierung in einem ressort-übergreifenden Abstimmungsprozess auf strategische und operative Ziele einigt und Prioritäten herausarbeitet. Zur Erreichung seiner Ziele ist der Freistaat Sachsen angesichts sinkender fiskalischer Spielräume und knapper werdender Ressourcen auf den Rohstoff-, Güter- sowie Arbeitsmärkten und der Bewältigung aktueller Herausforderungen angehalten, seine Förderpolitik auf den Prüfstand zu stellen. Entsprechend ist in einem Strategieprozess eine Abwägung der Mittel – regulative oder förderpolitische Intervention, Subsidiarität und Höhe der Interventionssätze – ressort-übergreifend zu erarbeiten. Daraus könnten Schwerpunkt- und Querschnittsthemen abgeleitet werden, die für die Ressorts richtungsweisend sind und die Gestaltung der Förderung determinieren. Ein solcher ressort-übergreifender Abstimmungsprozess zu strategischen und operativen Zielen und Prioritäten existiert bislang nicht. Der Freistaat wäre hier Vorreiter.

- 87 Stattdessen ist zu beobachten, dass die Förderpolitik in der Planung („Ziel = Haushaltsmittelansatz“) sowie bei den Mittelabflüssen („Geld muss raus!“) **stark haushaltsdeterminiert** ist. Entsprechend dem verfassungsrechtlich normierten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (Art. 94 Abs. 3 SächsVerf, § 7 SäHO) sollte der Fokus allerdings auf die effizienteste Relation zwischen dem gesetzten Ziel und den eingeplanten Mitteln gelegt werden. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt derzeit jedoch lediglich auf Ebene der Förderkonzepte, nicht ausreichend auf Ebene der Ressorts und gar nicht auf Ebene der Staatsregierung.
- 88 Die Förderkommission II empfiehlt, dass die Staatsregierung bis zum 3. Quartal 2022 einen gemeinschaftlichen Strategieprozess zur Erstellung einer **ressort-übergreifenden Förderstrategie** anstößt. Ziel ist die Entwicklung einer „**Förderagenda 2030**“, um langfristige strategische Leitplanken in der Förderpolitik zu etablieren. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Freistaates Sachsen. **Die Federführung ist unter Beteiligung der Ressorts bei der SK anzusiedeln.** Aufgrund ihrer ressort-koordinierenden Rolle sieht die Förderkommission II die SK (gemeinsam mit SMF) bei der Organisation und Führung dieses Strategieprozesses in der Pflicht. Im Einklang mit dem Turnus der Doppelhaushalte ist die Förderstrategie jeweils im 2-jährigen Rhythmus zu aktualisieren. Zudem ist eine Übersetzung des jeweiligen Koalitionsvertrages in die längerfristige Förderagenda notwendig.
- 89 Wie Abbildung 11 veranschaulicht, schafft die ressort-übergreifende Förderstrategie die **Verbindung zwischen dem politischen Willen und einer effizienten Förderverwaltung** und spiegelt die Ziele und Prioritäten mit den finanziellen Möglichkeiten. Sie adressiert die „big points“ und steckt einen Rahmen ab, in dem sich die Förderpolitik mit ihren Akteuren „Förderressorts“ sowie „Förderreferate“ bewegt. Zudem liefert die Förderstrategie konkrete Anknüpfungspunkte für die Strategien auf Ressortebene.

Abbildung 11: Soll-Zustand der Operationalisierung des politischen Willens in eine Richtlinie



- 90 Die Förderstrategie sollte thematisch nicht zu starr sein, da staatliche Ziele gerade in Krisenzeiten ein „moving target“ sind und sich Prioritäten ändern können. Somit muss Förderpolitik zwar einer

langfristigen Linie folgen, aber gleichzeitig in der Lage sein, auf sich ändernde Anforderungen eingehen zu können. Entsprechend ergibt sich der folgende Einigungsbedarf:

- *Inhaltliche Priorisierung* der Förderpolitik in übergeordnete Themen wie z. B. moderne und leistungsfähige Infrastruktur, Sicherung und Qualifizierung des Erwerbspersonenpotentials, Klimaschutz und Nachhaltigkeit, Sicherung der Energieversorgung zu sozial und ökonomisch vertretbaren Preisen, gesellschaftlicher Zusammenhalt in all seinen Dimensionen, Digitalisierung und Produktivitätssteigerung, Sicherung der Wachstumsvoraussetzungen, Innovationen, etc.
- *De-Priorisierung* von Themen, bei denen der Freistaat in den vergangenen Jahren bedeutende Fortschritte erzielt hat und die damit keiner weiteren Förderung bedürfen, wie z. B. statt der Reduzierung der Arbeitslosigkeit nunmehr Sicherung des Fachkräftebedarfs.
- *Umdenken*: Ergänzung der Förderpolitik um weitere Instrumente (z. B. Erschließung von Vorratsflächen zur Ansiedlung von Großinvestitionen, Nutzung von Crowdfunding)

91 Die Staatsregierung könnte zudem eine „Inventur“ ihrer Aufgaben (Kategorie A und B) vornehmen und diese priorisieren (1 bis 4). Ziel dieser Aufgabeninventur könnte es sein, in Krisensituationen auf Ausgaben in den Kategorien A4 und B4 zu verzichten, um zusätzliche finanzielle Spielräume für die wesentlichen Aufgabenblöcke (A1/A2 und B1/B2) zu erreichen. Dies würde die Resilienz von Staat und Gesellschaft im Freistaat Sachsen in Krisensituationen stärken.

Kategorie A		Kategorie B	
Güter, Dienste, Daseinsvorsorgeaufgaben, die der Freistaat Sachsen <u>selbst erbringt</u>		Güter, Dienste, Daseinsvorsorgeaufgaben, die der Freistaat Sachsen <u>fördert, damit sie erbracht werden</u>	
A1	essentielle, unverzichtbare Leistungen (Polizei, Schule, ...)	B1	
A2	unverzichtbare Leistungen (FAG)	B2	
A3	wichtige, aber im Notfall nicht prioritäre Leistungen	B3	
A4	positive, aber ggf. verzichtbare Leistungen	B4	

Empfehlung 2 „Förderung thematisch konsolidieren“

Die Förderkommission II empfiehlt, neben dem top-down-Ansatz der Förderstrategie die Förderprogrammlandschaft in einem bottom-up-Prozess in ausgewählten Politikfeldern bereichsweise zu konsolidieren („Themenkonsolidierung“).

- 92 Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass die **Programmlandschaft des Freistaates sehr umfangreich und detailreich ausdifferenziert** ist. Die gleichen Vorhaben können häufig in verschiedenen Förderprogrammen untergebracht werden (konkurrierende Programme) bzw. es können Vorhaben mit mehreren Programmen parallel, aber ohne Doppelansatz einzelner Rechnungen gefördert werden (sich ergänzende Programme).
- 93 Die Förderprogrammlandschaft des Freistaates ist sehr heterogen und für potenzielle Antragsteller und für die Verwaltung schwer verständlich, wenig transparent und in seiner Gänze schwerlich greifbar. Es ist selbst für die Ressorts schwierig, Förderüberschneidungen klar zu erkennen. **Viele Faktoren** bedingen sich wechselseitig, darunter:
- Zuwendungsvoraussetzungen der Förderrichtlinien sind umfangreich und kaum modularisiert.
 - Förderrichtlinien sind schwer lesbar und weisen Strukturmängel auf (vgl. Abschnitt 2.3).
 - Vielzahl von Akteuren (z. B. Bewilligungsstellen), welche die für Antragsteller gleichen Aspekte unterschiedlich behandeln.
 - Förderprogramme greifen auf verschiedene Raumkategorien (Landesentwicklungsplan, LEADER-Raumgrenzen, Stadt-/Land-Definitionen etc.) zurück, die nicht harmonisiert sind und verschiedensten Intentionen folgen.
- 94 Förderrichtlinien entstehen dabei häufig als Reaktion auf ähnliche Sachverhalte, die innerhalb eines Ressorts oder in mehreren Ressorts einer Lösung zugeführt werden sollen. Es gelingt in der Verwaltungspraxis selten, die unterschiedlichen Aspekte in einem Instrument oder gar ressortübergreifend zu konsolidieren. Da sich dies trotz Förderkonzepten und angesichts der Dynamik der Bundesförderung nicht erreichen lässt, sind die sich mit der Zeit bildenden Cluster von Förderprogrammen nach Überzeugung der Förderkommission II regelmäßig auf ihr Konsolidierungspotential zu untersuchen. Trotz des damit verbundenen Aufwandes, insbesondere aufgrund der Heterogenität der Förderung hinsichtlich Mittelherkunft und fachlicher sowie politischer Ziele, erscheint eine bereichsweise Konsolidierung sinnvoll.
- 95 Die Förderkommission II empfiehlt, neben dem top-down-Ansatz der Förderstrategie die Förderprogrammlandschaft in einem bottom-up-Prozess **in ausgewählten Politikfeldern bereichsweise zu konsolidieren** („Themenkonsolidierung“). Mit diesem Verfahren wird das bislang eher haushaltsorientierte Förderwesen stärker inhaltlich ausgerichtet. Dabei können durch die themenbezogene Konsolidierung der Förderangebote finanzielle Spielräume für neue Maßnahmen geschaffen und der Umfang der Förderlandschaft reduziert werden.
- 96 Ein Zyklus einer **Themenkonsolidierung umfasst ein Jahr**, sodass jährlich genau ein Themenbereich in Angriff genommen werden kann. Die thematische Bestimmung des Zyklus sowie die themenkonkrete Zusammensetzung der IMAG ist über eine Kabinettsentscheidung im

1. Quartal des Jahres zu bestimmen und von der Staatskanzlei (mit Unterstützung des SMF) zu initiieren. Die ressort-übergreifend zusammengestellte IMAG, die sich bei Bedarf externer Moderationen bedienen kann, bearbeitet innerhalb eines Jahres die identifizierten Themenbereiche und unterbreitet dem Kabinett einen beschlussreifen Konsolidierungsvorschlag im 4. Quartal des jeweiligen Jahres. Dabei ist für die IMAG mit ihrem Kabinettsauftrag ein „geschützter Raum ohne Denkverbote“ zu schaffen, um ressort-übergreifend zu kooperieren. Die Themen sind über den engen Rahmen von einzelnen Förderprogrammen hinaus ganzheitlich zu betrachten, sodass Überschneidungen und Wechselwirkungen aufgezeigt werden. Die Arbeitsgruppen sind angehalten konkrete Vorschläge zu unterbreiten, wie die Komplexität der Förderprogramme reduziert werden kann.

97 Die im Folgenden aufgeführten Themen sind nach Ansicht der Förderkommission II für eine Überprüfung im Rahmen der Themenkonsolidierung geeignet:

- *Nachhaltigkeit und Reaktionen auf den Klimawandel* sowie *dauerhafte Sicherheit der Energieversorgung* zu vertretbaren Kosten für die Verbraucher (Energie, Bau, Verkehr): Beide Themen sind von hoher gesellschaftlicher und politischer Bedeutung und mit Blick auf die Aktualität in den Fokus zu setzen.
- *Demokratieförderung* im weiteren Sinne: Der Bereich der Demokratieförderung hat sich seit Abschluss des Koalitionsvertrages dynamisch und heterogen entwickelt. Die Programme sind in vielfältigster Form miteinander vernetzt, dennoch unterscheiden sich Begrifflichkeiten, Instrumente, Herangehensweisen und Verfahren deutlich. Auf der Grundlage der bereits gewonnenen Erfahrungen ist eine Konsolidierung auf ein Programm und eine Bewilligungsstelle möglich.
- *Wirtschaftsförderung*: Eine hohe Anzahl an Richtlinien fördert die unterschiedlichsten Wirtschaftsbereiche und -teilnehmer mit verschiedensten Maßnahmen. Es wäre dringend erforderlich, die Interdependenzen der verschiedenen Maßnahmen, die unterschiedlichen Fördervoraussetzungen, die Wahl der Instrumente, aber auch neue Herausforderungen für die sächsische Wirtschaft, wie z. B. die Bewältigung des Fachkräftemangels, Digitalisierung und Klimaschutz in einer Gesamtschau zu betrachten und die unterschiedlichen Maßnahmen und Zuwendungsempfängergruppen besser zu verzahnen.
- *Wohnungsbau*: Es existieren sehr spezifische Landes- sowie Bundesförderrichtlinien nebeneinander, welche diverse Aspekte des Baus, Umbaus, Erwerbs oder der Belegung von Wohnungen und Eigenheimen unterstützen. Darunter gibt es städtebauliche Programme des Landes und des Bundes, welche mit leicht unterschiedlichem Fokus ähnliche Förderzwecke in definierten Gebietskulissen verfolgen. Im Rahmen der Themenkonsolidierung sind neue Wege aufzuzeigen, wie die Landesförderung mit den Angeboten des Bundes sinnvoll kombiniert und eine Abstimmung des Instrumentariums (darunter Fördersätze und die Möglichkeit baubezogener Pauschalierungen) vorgenommen werden kann.
- *Infrastrukturförderung*: Die Förderkommission I hat in ihrem Abschlussbericht bereits auf die notwendige Neuaufstellung des Themenbereiches insbesondere hinsichtlich des Bewilligungsprozesses bei komplexen Baumaßnahmen hingewiesen. Dennoch hat die Staatsregierung bei der Infrastruktur, ihrem Erhalt, ihrer Modernisierung, ihrer Finanzierung

sowie Förderung bislang keine umfassende Neustrukturierung vorgenommen. Gerade die Infrastrukturförderung ist von maßgeblicher Bedeutung für die zukunftsfähige Weiterentwicklung der Regionen und bedarf einer Verzahnung von Landesentwicklungsplan, Regionalplan und Förderung. Es wird empfohlen, im Rahmen der Themenkonsolidierung einen „Infrastrukturplan 2030“ zu erarbeiten und zu beschließen, der inhaltliche, strukturelle und prozessuale Fragen beleuchtet und den Fokus auf eine bessere Verzahnung der Infrastrukturförderung legt. Dies betrifft die Abstimmung der sektoralen Fach- und regionalen Raumförderung ebenso wie die Verzahnung der Infrastrukturplanung von Freistaat und Kommunen. Die Einführung von flächenbezogenen Normkosten im Infrastrukturbereich wären zudem ein Schlüssel für die Steigerung der Effizienz in diesem Förderbereich. Da für die Ermittlung und Fortschreibung der Normkosten und Musterplanungen (Normalstandards) ein Kompetenzzentrum innerhalb der Staatsregierung fehlt, könnte diese Aufgabe an einen bauwirtschaftlichen Lehrstuhl einer sächsischen Hochschule vergeben werden. Zur Überprüfung aktueller Bedarfe sowie langfristiger Instandhaltungsaufwendungen bietet sich die Nutzung von Instandhaltungsindikatoren an, welche im 5-jährigen Abstand überprüft werden.

- 98 Bezüglich des anzustrebenden Zeitrahmens wird empfohlen, den ersten Kabinettsbeschluss zur Festlegung eines Themenkomplexes und Einrichtung einer IMAG im 1. Quartal 2023 zu fassen.

Empfehlung 3 „Programminventur vornehmen“

Aufbauend auf den vorgenannten Empfehlungen wird der Staatsregierung die Erstellung einer Förderstrategie und die anschließende konkrete Programminventur empfohlen.

Sofortmaßnahme: *Besonders komplexe Richtlinien sind in einer Sofortmaßnahme auf den Prüfstand zu stellen und anhand rein formaler Kriterien auf Vereinfachung, Straffung und Vermeidung von Überschneidungen zu untersuchen.*

- 99 Die Förderkommission II hat im Licht der aktuellen Krisen ihren Bericht an die Staatsregierung von November auf Juni 2022 vorgezogen. In dem dadurch verkürzten Verfahren war eine Programminventur mit einem konkreten Konsolidierungsvorschlag für die Programmlandschaft des Freistaates nicht leistbar. Im Übrigen hätte die Kommission eine Programminventur nur auf Grundlage einer Förderstrategie für den Freistaat machen können. Diese gibt es bislang nicht und sie kann nicht von der Kommission, sondern nur durch die Staatsregierung selbst erarbeitet und beschlossen werden. Die vorliegenden, von der Kommission erarbeitenden Empfehlungen bieten einen unmittelbaren Ausgangspunkt für die weitere Befassung.
- 100 Die Kommission hält eine deutliche Reduktion der Anzahl an Förderrichtlinien für notwendig. Von den 200 Förderprogrammen (vgl. Tabelle 2) kann durch Einstellung bzw. Konsolidierung der über 70 Klein- und Kleinstförderungen (vgl. Empfehlung 6) ein Portfolio von ca. 130 größeren Förderprogrammen verbleiben, welches auf der Grundlage einer Förderstrategie des Freistaates Sachsen im Rahmen einer Programminventur auf unter 80 Förderprogramme konsolidiert werden kann. Die Förderkommission II vertritt dabei die Auffassung, dass eine deutlich geringere Anzahl an Förderprogrammen von den Ressorts deutlich fokussierter betreut werden kann, was auch angesichts knapper Personalressourcen des Freistaates geboten ist.
- 101 Neben der von der Kommission und Geschäftsstelle durchgeführten Bestandsaufnahme bietet gerade das von dem Institut für Information erstellte Text Mining eine Reihe von konkreten Anknüpfungspunkten für die förderrichtlinien-spezifische Programminventur. Die Unterlagen erhält das SMF (Referat 53) verbunden mit der Bitte, diese an die Fachressorts zur weiteren Prüfung zu übermitteln.
- 102 Besonders komplexe Richtlinien sind in einer Sofortmaßnahme auf den Prüfstand zu stellen und anhand rein formaler Kriterien auf Vereinfachung, Straffung und Vermeidung von Überschneidungen zu untersuchen. Eine Arbeitsgruppe bestehend aus dem für die Richtlinie zuständigen Fachressort sowie dem SMF und der SK soll identifizierte Richtlinien heranziehen und innerhalb von drei Monaten einen Überarbeitungsvorschlag erarbeiten, der anschließend an das zuständige Fachressort übermittelt wird. Hierzu könnten insbesondere Richtlinien herangezogen werden, die
- aufgrund ihrer Komplexität im Zuge der Einholung des Einvernehmens beim SMF (Referat 53) in jüngster Vergangenheit aufgefallen sind,
 - im Rahmen des Text Mining als besonders komplex identifiziert wurden oder
 - aufgrund einer bereits langen Gültigkeit einer Überprüfung bedürfen.

103 Darüber hinaus ist bei allen förderpolitischen Entscheidungen des Freistaates Sachsen der Vorrang von Bundes- und EU-Förderung zu prüfen. Sofern eine solche Förderung in direkter Verwaltung des Bundes oder der EU vorhanden oder geplant ist, ist die Auflage eines gleichlautenden sächsischen Förderangebotes nicht zielführend.

> Digitalisierung

Empfehlung 4 „Vereinfachung, Modularisierung und Digitalisierung“

Die Förderkommission II empfiehlt ein Umsteuern bei der Richtliniengestaltung, sodass die wechselseitige Anpassung von inhaltlichen und technischen Anforderungen bei der Digitalisierung des Förderwesens erfolgt. Die technischen Anforderungen und Parameter im Förderportal Sachsen sowie in den Bearbeitungssystemen müssen bereits bei der Richtlinienerstellung mitgedacht und die Richtlinien entsprechend ausgestaltet werden.

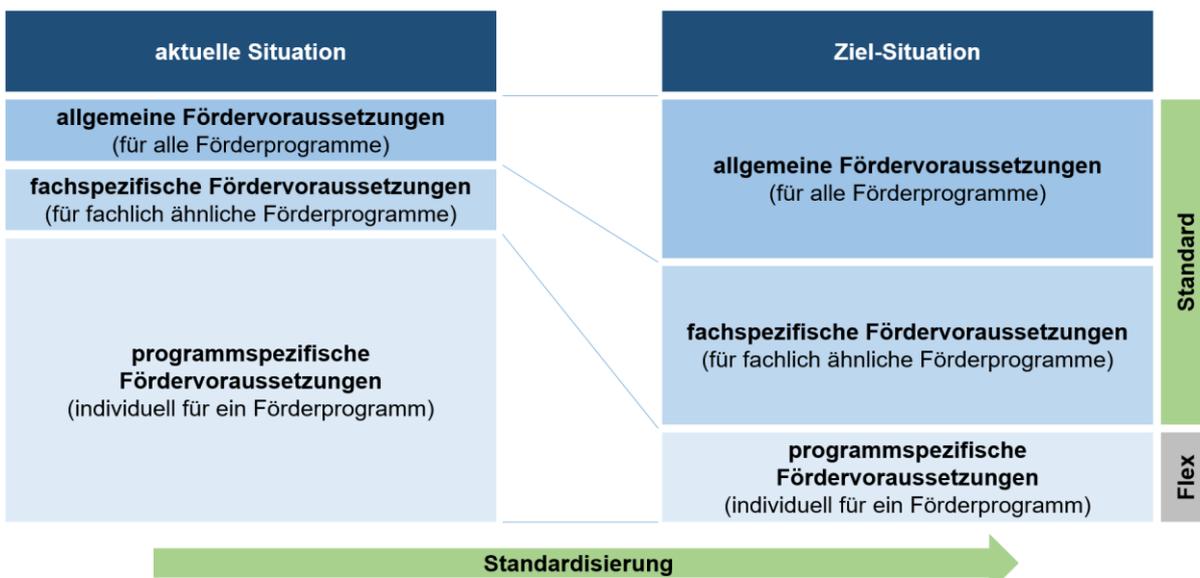
Sofortmaßnahme: *Der Staatsregierung wird empfohlen, bis zum 3. Quartal 2022 einen Förderportal-Digital-Check für jede Richtlinieneinführung und -änderung verpflichtend einzurichten.*

- 104 Die Bestandsaufnahme zeigt, dass der aktuelle Prozess der Richtlinienerstellung in den Ressorts bzw. Förderreferaten einer grundsätzlichen Anpassung bedarf, da die bestehenden Förderrichtlinien einen **hohen, manuellen Vollzugsaufwand in den Bewilligungsstellen verursachen** und **bislang nicht auf eine effiziente Implementierung in das digitale Förderportal Sachsen vorbereitet** sind. Dies ist gerade vor dem Hintergrund steigender technischer Anforderungen an die IT-Passfähigkeit der Richtlinien im Zuge der OZG-Vorgaben und der damit einhergehenden Integration aller Antragsprozesse in das Förderportal Sachsen als kritisch zu bewerten.
- 105 Der effiziente Vollzug einer Richtlinie wird zunehmend davon abhängen, dass die Ressorts die digitale Vollzugsfähigkeit der Förderung bereits von Beginn an mitdenken. Die Richtlinien sind zunehmend an den technischen Standards des Förderportal Sachsens auszurichten und in einheitliche Datenfelder sowohl in der FÖMISAX als auch in den Antrags- und Bearbeitungssystemen übersetzungsfähig auszugestalten.
- 106 Bislang werden die Bewilligungsstellen als Vollzugsträger und maßgebliche Umsetzer des Digitalisierungsprozesses seitens der Ressorts nicht ausreichend in den Erstellungsprozess eingebunden. Dabei waren sie bislang im analogen Antrags- und Bearbeitungsprozess stets Puffer für Auslegungs- und Prozessfragen. Es gibt keine Verpflichtung seitens der Ressorts, die Richtlinien mit der Bewilligungsstelle in der Phase der Entwicklung abzustimmen. Dies führt häufig eher zu juristisch ausgerichteten Förderrichtlinien. Fragen der verwaltungseffizienten und einheitlichen Umsetzung werden vernachlässigt. In der Folge sind die Richtlinien nur mit einem erheblichen Programmieraufwand digital umsetzbar. Mit Blick auf den fortschreitenden Digitalisierungsprozess führt dies zu Hemmnissen und dadurch einem unmittelbaren, kontinuierlichen Anstieg der Vollzugskosten.
- 107 Der **Grund für die aktuell schleppende Digitalisierung liegt häufig darin, dass versucht wird, „schlechte analoge Prozesse“ in „schlechte digitale Prozesse“ zu überführen**, was zu nicht passgerechten IT-Lösungen für die Fördermittelbeantragung, Bearbeitung in den Bewilligungsstellen und Weiterverarbeitung in den angeschlossenen Systemen führt.

108 Aus Sicht der Förderkommission II ist der folgende Grundsatz für eine erfolgreiche Förderdigitalisierung erfolgskritisch³²: Die **Anpassung von rechtlichen und technischen Anforderungen muss wechselseitig erfolgen**. Keine der beiden Anforderungen darf insbesondere in der Phase der Erarbeitung bzw. Änderung einer Richtlinie ohne Berücksichtigung der anderen durchgesetzt werden.

109 Die Förderkommission II empfiehlt, in einem ersten Schritt die **Fördervoraussetzungen der Richtlinien zu standardisieren**. Gegenwärtig überwiegen bei den Förderrichtlinien nicht-wiederholungsfähige, individualisierte, programmspezifische Fördervoraussetzungen. Es muss das Ziel der Staatsregierung sein, zukünftig mit allgemeinen (in *allen* Förderrichtlinien wiederholungsfähigen) und fachspezifischen (in *fachlich benachbarten* Förderrichtlinien wiederholungsfähigen) Fördervoraussetzungen zu arbeiten. Gleiche fachliche Sachverhalte sind dabei fachlich und technisch vereinheitlicht umzusetzen und zu implementieren. Vor Implementierung einer Förderrichtlinie in die Systeme (insbesondere in das Förderportal Sachsen) ist zu prüfen, ob die juristischen Anforderungen auf einheitliche fachliche Standards zurückgeführt werden können. Programmspezifische Fördervoraussetzungen sind auf ein Minimum zu reduzieren, da deren Implementierung technisch spezifisch und damit sehr aufwändig ist (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Fördervoraussetzungen vereinfachen



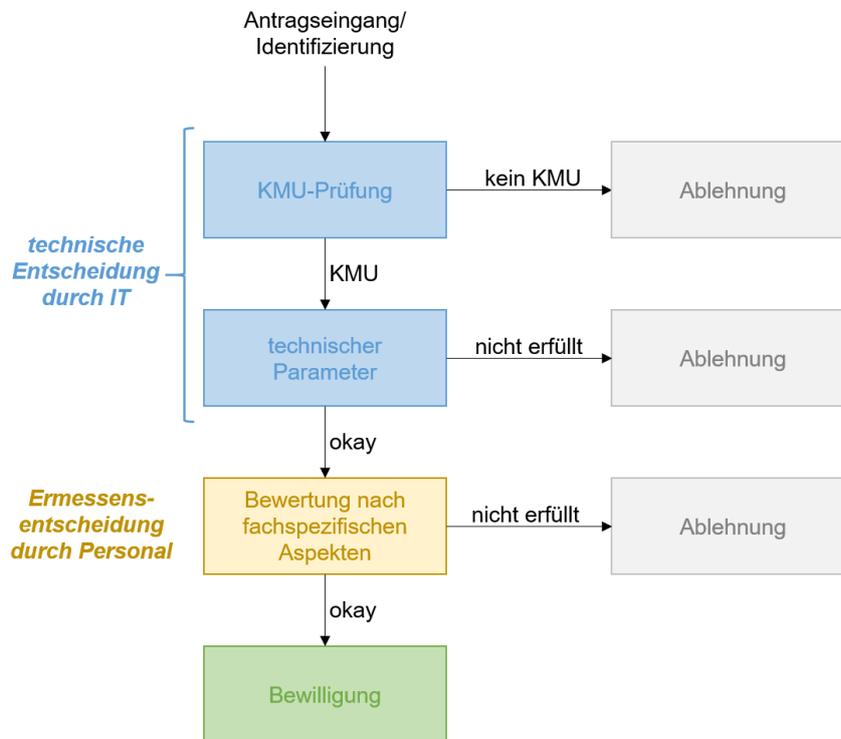
110 Um einen einheitlichen und damit effizienten Vollzug von Förderrichtlinien zu ermöglichen, empfiehlt die Förderkommission II die Einrichtung eines „Förderportal-Digital-Checks“. Dieser ist in Federführung von der Koordinierungsstelle des richtliniengebenden Ressorts und in Abstimmung mit der zuständigen Bewilligungsstelle vorzunehmen. Dabei ist ein visualisierter Bearbeitungsprozess von der Antragsstellung über die Bewilligung bis zur Auszahlung und Verwendungsnachweisprüfung vor Entwicklung des Richtlinien textes zu erstellen. Die Fördervoraussetzungen sind auf allgemeine und fachspezifische Standards sowie die

³² Vgl. u. a. Kompetenzzentrum Öffentliche IT (2019), Recht digital: maschinenverständlich und automatisierbar, S. 12 ff. / Nationaler Normenkontrollrat (2021), Empfehlungen für eine Verbesserung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen, S. 1 ff. / Nationaler Normenkontrollrat (2021), Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – der modulare Einkommensbegriff, S. 1 ff.

Überführung in standardisierte Datenfelder zu prüfen. Im Anschluss ist im Rahmen des Verfahrens zum Einvernehmen durch die Beteiligten verpflichtend gegenüber dem SMF (Referat 53) darzulegen, dass der „Förderportal-Digital-Check“ absolviert wurde und die Richtlinie vorbereitet ist, um im Förderportal Sachsen abgebildet und umgesetzt zu werden.

- 111 Ein Hilfsmittel, um Richtlinien näher an die informationstechnischen Anforderungen heranzubringen, ist die Visualisierung des Antrags- und Bewilligungsprozesses. Diese ist seitens des Fachressorts bei der Richtlinienerstellung zu nutzen, um den gesamten Vollzugsprozess (von Antragstellung und Identifizierung über Bewilligung, Auszahlung und auch die Verwendungsnachweisprüfung) transparent darzustellen und effizient gestalten zu können. Abbildung 13 veranschaulicht beispielhaft den visualisierten Antrags- und Bewilligungsprozess für eine fiktive Richtlinie.

Abbildung 13: Vereinfachtes Beispiel eines visualisierten Entscheidungsprozesses



- 112 Im visualisierten Antrags- und Bewilligungsprozess werden
- eindeutige Standardentscheidungsmodule* identifiziert, welche standardisiert abgefragt und entschieden werden können (ja/nein-Prüfungsmodule wie z. B. für KMU-Prüfung) sowie
 - modulare Ermessensentscheidungen* definiert, um diese auch weiterhin einer individuellen, nicht-technisierten Bewertung durch Fachpersonal zu unterziehen.

- 113 Die Förderkommission empfiehlt den „Förderportal-Digital-Check“ darüber hinaus so aufzusetzen, dass die folgenden Kriterien für eine erfolgreiche Digitalisierung verbindlich angewendet werden. Diese Kriterien sind wesentliche Voraussetzungen für eine Digitalisierbarkeit. Erfüllt eine geplante Richtlinie bzw. ein Prozess diese Digital-Kriterien nicht, so empfiehlt die Kommission das Einvernehmen zur Förderrichtlinie durch das SMF (Referat 53) nicht zu erteilen.
- *Eindeutige und einheitliche Definitionen* der Zuwendungsempfänger, Fördergegenstände und Fördervoraussetzungen.
 - *Eindeutige Berechnungsregeln*, damit bei Antragstellung bereits die Höhe der Zuwendung sicher berechnet werden kann.
 - *Verzicht auf Schriftformerfordernis* im Bearbeitungsverfahren: Nur in begründeten Ausnahmefällen ist das Einreichen von Unterlagen mit Originalzeichnung erforderlich. In der Regel ist das digitale Identifizierungsverfahren im Förderportal Sachsen ausreichend.
 - *Auslegungsspielräume* bei den Zuwendungsvoraussetzungen sind zu konkretisieren und auf klar abgegrenzte Module mit Ermessensentscheidung zu beschränken. Die einzelfallbezogene Bewertung von Vorhabens- und Projektbeschreibungen erfolgt nur ausnahmsweise.
 - *Eigenerklärungen der Antragsteller einfordern*, diesen vertrauen und Nachprüfungen der Zuwendungsvoraussetzungen, wie in der Steuerverwaltung erfolgreich praktiziert, im Stichprobenprinzip vornehmen (bis zu 10% empfohlen).
 - *Übergreifende fachliche Erklärungen* wie zum Beispiel zu beihilferechtlichen Regelungen und subventionserheblichen Tatsachen werden von Bewilligungsstellen zentral vorgehalten und vereinheitlicht (Effizienzsteigerung und Nachnutzung).
 - *Antragstellung grundsätzlich nur digital* ausgestalten. Automatische Zurückweisung von Anträgen, wenn die elektronische Prüfung ergibt, dass die Mindestunterlagen und Inhalte nicht beigebracht werden können oder der Antrag offensichtlich nicht förderfähig ist („Quick-No’s“). Förmliche Ablehnungsbescheide sind seitens der Bewilligungsstellen nur auf Verlangen des Antragstellers auszustellen. Dies erhöht die Effizienz und Transparenz des Verfahrens.
- 114 Bezüglich des anzustrebenden Umsetzungs- und Zeitrahmens hält es die Förderkommission II für unverzichtbar, dass die Ressorts **ab sofort alle neuen und nicht nur rein redaktionell überarbeiteten Richtlinien** mit Erstellung auf einen digitalen Fördervollzug ausrichten und entsprechende Abstimmungen mit den Bewilligungsstellen vornehmen („Förderportal-Digital-Check“). Nur das grundsätzliche Umsteuern gemeinsam mit der Standardisierung und Modularisierung kann die Grundlage einer **effizienten Digitalisierung der Förderung** sein.³³
- 115 Für die Anpassung der bestehenden Förderrichtlinien ist ein Stufenprogramm zu entwickeln. Dabei sind bis Ende 2025 sämtliche Förderungen (ohne große Infrastrukturvorhaben) zu

³³ Bei der Infrastrukturförderung werden einzelne Digitalisierungsschritte aufgrund hoher technischer Komplexität nur eingeschränkt umgesetzt werden können. Infrastrukturförderung richtet sich aber nicht an private Haushalte und Unternehmen, sondern überwiegend an Kommunen und betrifft demnach die Interaktion zwischen Freistaat und kommunaler Ebene (quasi-verwaltungsintern, auch wenn die Kommunen für den Freistaat juristisch Dritte sind und damit eine Förderung rechtlich erst möglich wird).

vereinfachen und zu digitalisieren. Eine Ermittlung der Reihenfolge ist von den zuständigen Ressorts gemeinsam mit den beteiligten Bewilligungsstellen in Federführung des SMF (Referat 53) zu erstellen.

- 116 Es wird zudem empfohlen, bis Ende 2023 mit den Erkenntnissen aus dem visualisierten Antrags- und Bewilligungsprozess einen Prozess- und Leistungskatalog im Sinne eines modularen Baukastens zur Richtlinienerstellung und -umsetzung zu erstellen, aus dem sich die Ressorts bedienen können („modularer Förderbaukasten (MFB)“). Eine Software als technische Hilfestellung zur Visualisierung des Antrags- und Bewilligungsprozesses auch anhand von Modulangeboten ist aufzubauen.

> Zehn Prinzipien für gute Förderung

Empfehlung 5 „Qualität der Förderkonzepte erhöhen“

Der Staatsregierung wird empfohlen, die Qualität der Förderkonzepte durch das Setzen einheitlicher Standards für Förderkonzepte zu erhöhen, die Wirtschaftlichkeit der Förderung stärker in den Fokus zu rücken und keine Förderung ohne Förderkonzept zuzulassen.

Sofortmaßnahme: *Einigung auf einheitliche Standards für Förderkonzepte einschließlich der zwingenden Erfassung der Wirtschaftlichkeit der Förderung (verpflichtende Anwendung ab 2023).*

- 117 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Art. 94 Abs. 2 SächsVerf, § 7 SäHO) ist von zentraler Bedeutung im Haushalts- und folglich Zuwendungsrecht. Demnach ist für jede Zuwendung die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln herzustellen. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sind zwei Kenngrößen wesentlich: die Definition eines fachpolitischen Ziels und die Erhebung des entstehenden Mittelaufwandes. Dieser Gedanke spiegelt sich in der VwV zu § 44 SäHO über die im Förderkonzept zu beantwortende Frage „Was soll mit dem Förderprogramm wann, wie, mit welchen Mitteln und mit welchem Verwaltungsaufwand erreicht werden?“ wider. Eine im Förderkonzept vorgenommene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bildet zudem die Grundlage für die später folgende Evaluierung, die den Zielerreichungsgrad ebenso wie die sparsame Mittelverwendung überprüft. Die präzise Zielformulierung und genaue Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind dabei kein rechtlicher Selbstzweck, sondern tragen bereits durch die Ausfertigung unmittelbar zu einer höheren Wirksamkeit der Förderung bei.
- 118 Die Bestandsaufnahme zeigt, dass dessen ungeachtet **die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und Wirksamkeit (Effektivität) von Fördermaßnahmen in der gegenwärtigen Verwaltungspraxis nur eine untergeordnete Rolle spielt**. Der Grund dafür liegt vor allem darin, dass die Messung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit methodisch schwierig ist und eine Operationalisierung der Ziele sowie eine vollständige Erfassung des Mitteleinsatzes voraussetzt. Für die Beurteilung der Zielerreichung sind quantitative Kennzahlen bzw. qualitative Standards erforderlich (Indikatorik). Für die Messung des Mitteleinsatzes bedarf es der Erfassung der eingesetzten Haushaltsmittel sowie des Administrations- und Vollzugsaufwandes.
- 119 Die Sichtung der Förderkonzepte verdeutlicht, dass die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit wie auch die Ziel-Mittel-Kausalität tatsächlich nur in Ausnahmefällen thematisiert wird. Für die Zielbewertung werden nur selten Kennzahlen verwendet, welche die tatsächliche Wirksamkeit der Förderung widerspiegeln. Stattdessen werden regelmäßig die Anzahl der geförderten Vorhaben und der erfolgreiche Mittelabfluss als Indikatoren zur Zielerreichung herangezogen. Während der Umfang der Fördermittel durch den Haushaltsansatz bekannt ist, wird der entstehende Administrations- und Verwaltungsaufwand nur in Ausnahmefällen beziffert.³⁴ Erschwert wird die

³⁴ Die Relevanz der Vollzugskosten eines Förderverfahren ist den Fachressorts dabei durchaus präsent, wie die Maßgabe des SMEKUL zum Kabinettsauftrag der Förderkommission II verdeutlicht: "Die bei der Umsetzung der Programme anfallenden

Betrachtung durch die Tatsache, dass Förderrichtlinien und -konzepte zumeist keine adäquate Abgrenzung zwischen dem Ziel und der Maßnahme der Förderung vornehmen. Auf die Zuwendung bezogen ist das Ziel eine in der Zukunft eintretende Wirkung, welche durch die Fördermaßnahmen erreicht werden soll (Kausalität).

- 120 Basierend auf den Ausführungen im Förderkonzept prüft das SMF (Referat 53) die Wirtschaftlichkeit der Förderung im Rahmen des Einvernehmen- bzw. Mitzeichnungsersuchens. Im Verwaltungsalltag **beschränkt sich der aktuelle Prüfprozess allerdings auf eine Plausibilitäts- und Vollständigkeitsprüfung**. Dies ist maßgeblich bedingt durch die Tatsache, dass die Förderrichtlinien zum Zeitpunkt der Prüfung bereits veranschlagt sind und eine Einflussnahme auf die Konzeption der Förderung zu diesem Zeitpunkt nur noch begrenzt möglich ist.
- 121 Die Förderkommission II empfiehlt, die Qualität der Förderkonzepte durch einheitliche Standards für Förderkonzepte zu erhöhen und die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Förderung stärker in den Fokus zu stellen. Nur auf der Basis einer soliden Förderkonzeption ist die adäquate Gestaltung einer Förderrichtlinie und die Überprüfung der Förderung im Rahmen einer Evaluation möglich. Dazu **bedarf es eines ausgewogenen Beratungs- und Kontrollmechanismus**.
- 122 Dabei liegt der Fokus mittels eines Beratungsmechanismus auf einem gemeinsamen, koordinierten Vorgehen der SK, dem SMF, der Förderressorts und Bewilligungsstellen. Im Sinne einer ressort-übergreifenden Vereinheitlichung ist ein gemeinsamer Leitfaden zur Erstellung und Gliederung der Förderkonzepte, zur Kalkulation der Haushaltsmittel, zur Messung des Vollzugsaufwandes und zur Ableitung der Zielindikatoren (einschließlich eines Indikatoren-Kataloges) zu erarbeiten. Im Sinne der Vergleichbarkeit ist vorab festzulegen, welche Aufwände in die Kalkulation des Vollzugsaufwandes einzubeziehen sind (darunter Aufwände der Bewilligungsstelle und Ministerien, Overheadkosten). Dabei ist auch zu thematisieren, inwieweit das zur Zielerreichung gewählte Instrument (u. a. Finanzierungsart und -form) den vorgesehenen Mitteleinsatz beeinflusst.
- 123 Mit Blick auf den Kontrollmechanismus scheint es unumgänglich, dass das SMF (Referat 53) im Mitzeichnungsverfahren die Wirtschaftlichkeit künftig konsequenter prüft. Mögliche Prüfindikatoren für mangelnde Wirtschaftlichkeit wären u. a. die Zielabgrenzung, die Interventionshöhe, die Geltungsdauer und der Verfahrensaufwand.

Verwaltungskosten sind in die Analyse einzubeziehen. Diese stellen bei der gewünschten Bündelung der Programme einen nicht unerheblichen Faktor dar und dürfen aus hiesiger Sicht daher nicht außer Acht gelassen werden.“

Empfehlung 6 „Aufwuchs stoppen, Weniger ist mehr“

Die Förderkommission II empfiehlt der Staatsregierung,

- Klein- und Kleinstförderprogramme abzuschaffen oder sinnvoll thematisch zu konsolidieren,
- die Förderung von Modellprojekten auf ein konzentriertes, streng limitiertes Verfahren zu begrenzen und
- die Förderung von Einzelvorhaben (ein Vorhaben - ein Programm) und die Einzelfallförderung (Förderung ohne Förderrichtlinie) zu begrenzen.

- 124 Die Bestandsaufnahme zeigt, dass staatliche Leistungsgesetze und Fördermaßnahmen der EU, des Bundes sowie der Länder inzwischen fast alle Lebensbereiche erfassen. In den Koalitionsverträgen von Bund und Land sind neue Fördertatbestände, die Ausweitung bestehender Fördermaßnahmen und die Anhebung der Interventionssätze zentrale Instrumente, um politische Ziele festzustellen und die politische Umsetzungsbereitschaft zu demonstrieren. **Rechtfertigen muss sich häufig nicht mehr die Förderung, sondern der Verzicht auf die Förderung.** Allein der Koalitionsvertrag in Sachsen enthält an mehr als 40 Stellen unterschiedlichste Aussagen zu notwendigen und neuen Fördermaßnahmen.
- 125 Dies ist eine „ungesunde“ Entwicklung hin zum Staat als Vollversorger und „Versicherer“ gegen Lebensrisiken aller Art und zu Lasten der Prinzipien der Subsidiarität und der Eigenverantwortung. Politisches Gestalten darf sich nicht in Förderung erschöpfen, sondern soll auch staatliche Leistungserbringung (Innere Sicherheit, Bildung etc.), öffentliche Daseinsvorsorge (Infrastruktur etc.), regulative Politik und ordnungspolitische Grundsätze einschließen. „Förderlücken“ sind ein notwendiger Ausdruck von politischer Priorisierung und Teil einer Normalität, in der ein Staat klug wählt, was er fördert.
- 126 Dieser Vorstellung entgegen steht die tatsächliche Entwicklung der sächsischen Programmlandschaft. Die Zahl der Förderrichtlinien und -gegenstände steigt bei konstantem Mitteleinsatz stetig an und verdeutlicht eine zunehmende Kleinteiligkeit der Förderung. Die Komplexität des Systems steigt jedoch mit der zunehmenden Kleinteiligkeit exponentiell an. Förderüberschneidungen – nicht zuletzt mit Maßnahmen des Bundes – häufen sich. **Die sächsische Förderlandschaft wird nicht nur für die Antragsteller, sondern auch für die politischen Entscheidungsträger und die Haushaltsverantwortlichen immer unübersichtlicher.** Folgekosten für Erfassung, Digitalisierung und Bearbeitung nehmen zu. Ein großer Richtlinienbestand führt auch zu einem hohen administrativen Aufwand in den vollelektronischen Bearbeitungssystemen mit hohen Anforderungen an die ohnehin knappen Bearbeitungskapazitäten.
- 127 Die Zahl konkurrierender Förderrichtlinien beeinträchtigt wiederum die Steuerungswirkung jeder einzelnen Förderrichtlinie. Inhaltlich anspruchsvollere Fördermaßnahmen werden nur noch nachrangig nachgefragt, wenn Antragsteller zunächst versuchen, ihre Vorhaben auf die Förderrichtlinie mit den einfachsten Zuwendungsvoraussetzungen oder höchsten Fördersätzen zuzuschneiden. Das anspruchsvollere Programm wird dann regelrecht „kannibalisiert“ und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass das Förderziel verfehlt wird.

128 Eine Verbesserung wird aus Sicht der Förderkommission II nicht ohne Einschnitte auf der Ebene der Förderrichtlinien möglich sein. Übersichtlichkeit und Stringenz setzen zwingend voraus, dass man nicht jeden fachlichen oder politischen Wunsch erfüllt. Die Förderkommission II empfiehlt daher die folgenden ersten Schritte unter dem Leitgedanken „Weniger ist mehr“:

- **Klein- und Kleinstförderprogramme** (unter 2,0 Mio. € p.a.) **sind abzuschaffen oder** durch sinnhafte Verschmelzung³⁵ **zu konsolidieren** (Federführung SK und SMF).
- **Neue Klein- und Kleinstprogramme sind nicht mehr einzuführen.** Sofern diese dennoch im Rahmen des Haushaltsverfahrens eingebracht werden, sind sie auf die Dauer des jeweiligen Doppelhaushaltes zu befristen. Voraussetzung hierfür ist jeweils eine Kalkulation der Vollzugswirtschaftlichkeit, da hohen Grundkosten in der Regel geringe finanzielle Zuwendungen sowie ggf. eine nicht ausreichend große Wirkung gegenüberstehen. Eine Verlängerung der Programme wäre wiederum nur nach erfolgter Evaluation und erneutem Beschluss des Haushaltsgesetzgebers möglich.
- **Die Einzelfall- bzw. Einzelvorhabenförderung ist einzustellen.** Dies betrifft insbesondere Förderrichtlinien, deren Hauptgegenstand im Schließen von Förderlücken oder im Bedienen eines besonderen Interesses eines Geschäftsbereichs der Staatsregierung besteht. Parallel ist seitens der Staatsregierung über die Beendigung sogenannter „Lückenschlussrichtlinien“ zu befinden.
- **Die Förderung von Modellprojekten ist** auf ein konzentriertes, streng limitiertes Verfahren **zu begrenzen.** Nach dem Verständnis der Förderkommission II sind „echte Modellvorhaben“ zeitlich begrenzte und sachlich eng definierte Projektversuche. Sie dienen der Erprobung neuer Methoden und Konzeptionen mit hohem Erfolgsrisiko. Entsprechend sind die Nebenkosten einer wissenschaftlichen Begleitung sowie einer Vergleichsgruppe als Teil der Förderung zu sehen. Die Förderkommission II begrüßt Modellvorhaben als Teil der Förderprogrammlandschaft und Innovationstreiber ausdrücklich, sieht aber die aktuell ausufernde Nutzung dieser Möglichkeiten kritisch.

³⁵ Die bloße Aneinanderreihung bislang separater Richtlinien in einem Richtliniendokument wird als nicht zielführend angesehen.

Empfehlung 7 „Degression in der Förderpolitik verankern“

Der Staatsregierung wird empfohlen, den grundsätzlich degressiven Charakter der Förderung zu stärken und damit neue Spielräume zu erschließen. Dazu bieten sich drei Wege an, die sachgerecht und differenziert zu prüfen und einzusetzen sind:

- *Degressiv ausgestaltete, monetäre Förderplafonds auf Ressortebene*
- *Degressiv ausgestaltete, programmzahlbezogene Plafonds auf Ressortebene*
- *Degressiv ausgestaltete Fördersätze auf Richtlinien- und Vorhabenebene*

129 Dem Grundgedanken folgend, dass jede Förderung mittel- bis langfristig eine Wirkung entfaltet und das Förderziel erreicht wird, sollte jede Förderung zu einem bestimmten Zeitpunkt entbehrlich werden. Demnach müsste jeder Förderung grundsätzlich ein degressiver Charakter innewohnen. Diese Degression sollte sich in den Förderausgaben sowie der Anzahl an Förderrichtlinien und -gegenständen des Freistaates widerspiegeln, sofern sie nicht Platz schaffen für neue Prioritäten und neue Förderziele.

130 Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass eine Reduktion von Fördermitteln, -richtlinien und -gegenständen des Freistaates nicht zu verzeichnen ist. Der handlungsleitende Gedanke einer degressiven Förderung kommt in der Verwaltungspraxis kaum vor. Ursächlich dafür sind im Wesentlichen zwei Anreizkonflikte. Zum einen bringt eine degressive Förderausgestaltung bzw. eine Zielerreichung die Förderung zum Abschluss und entzieht dadurch einem Förderressort einen Teil seiner Budgetmittel. Zum anderen birgt eine transparente Priorisierung und Befristung von Förderrichtlinien den Fachressorts bislang keine Vorteile, sondern kann sich stattdessen nachteilig in den Haushaltsverhandlungen auswirken.

131 Die Förderkommission II empfiehlt, den Einsatz der folgenden drei Wege zur Degression zu prüfen:

- *Degressiv ausgestaltete, monetäre Förderplafonds auf Ressortebene*

Um die vorgenannten Anreizkonflikte zu adressieren, könnten im Haushaltsverfahren monetäre Förderplafonds als Obergrenzen auf Ressortebene festgelegt werden. Während die mittelfristige, über Doppelhaushalte hinausgehende Ausgestaltung dieser Plafonds den Ressorts die notwendige Planungssicherheit gibt, geht mit der Begrenzung der Haushaltsmittel für Förderung ein Anreiz zur eigenständigen Befristung und degressiven Ausgestaltung der Förderung einher. Freiwerdende Spielräume könnten von den Ressorts individuell geschaffen und sachgerecht für neue Fördermaßnahmen entsprechend der ressort-eigenen Priorisierung genutzt werden.

Bezüglich der Maßnahmenausgestaltung sind die Förderressorts im Rahmen der nächsten Haushaltsaufstellung angehalten, einen ressort-spezifischen Gesamtbetrag für Förderprogramme anzumelden, der sich aus Landes- und Ko-finanzierungsmitteln zusammensetzt. Dieser Gesamtbetrag ist zu verhandeln und das Ergebnis für die kommenden Haushalte als Planungsansatz fortzuschreiben. Darauf aufbauend wäre ein

fester Abschmelzungssatz auf Ebene der Einzelpläne (im einstelligen Bereich je Haushaltsjahr) anzusetzen.

- *Degressiv ausgestaltete, programmbezogene Förderplafonds auf Ressortebene*

Ähnlich den vorgenannten monetären Förderplafonds ist die Einführung von quantitativen, programmbezogenen Förderplafonds auf Ressortebene zu prüfen. Der Umfang des Plafonds wäre dann nicht durch die verfügbaren Mittel, sondern die Anzahl der enthaltenen Förderrichtlinien bzw. -gegenstände begrenzt. Dem Prinzip "one-in, one-out" folgend, würde dies insbesondere zu einer Priorisierung und Konsolidierung der Programmlandschaft und zu wesentlich mehr Handlungsfreiheit seitens der Ressorts führen.

- *Degressiv ausgestaltete Fördersätze auf Richtlinien- und Vorhabenebene*

Unabhängig von den vorgenannten Plafonds ist die Staatsregierung angehalten, den degressiven Charakter der Förderung auf Ebene der Fördermaßnahme verstärkt zur Anwendung zu bringen. Obgleich der Einsatz dieses Werkzeugs einer jeweils individuellen, sachgerechten Prüfung bedarf, eignet es sich für eine Reihe von Förderrichtlinien, insbesondere um Gewöhnungseffekte bestimmter Zuwendungsgruppen an Fördermaßnahmen zu begrenzen. Bei jeder Förderrichtlinie ist im Rahmen der konzeptionellen Erstellung zu prüfen, ob eine degressive Ausgestaltung des Interventionssatzes während der Laufzeit des Förderangebotes für das konkrete Fördervorhaben oder auf der Ebene von Folgeförderungen beim identischen Antragsteller sachgerecht ist. Sollte die degressive Ausgestaltung ausgeschlossen sein, ist die Projektförderung als Instrument zu überdenken und die institutionelle Förderung, die Geschäftsbesorgung oder eigene Leistungserbringung in Betracht zu ziehen (vgl. Empfehlung 11).

Empfehlung 8 „Fördersatzkorridore einführen“

Der Staatsregierung wird die Einführung von vier Fördersatzkorridoren und die schrittweise Rückführung von Interventionssätzen auf ein Maximum von 75% empfohlen.

Sofortmaßnahme: Der maximale Interventionssatz in Höhe von 90% gilt ab dem 3. Quartal 2022 verbindlich für neue und novellierte Förderrichtlinien. Bestehende Förderrichtlinien sind bis zum 1. Quartal 2023 auf Angemessenheit des Interventionssatzes und Förderereignung zu prüfen.

- 132 Dem Grundgedanken des staatlichen Handelns folgend, sind Fördermittel Steuermittel, die dem Staat über Steuerzahlungen privater Haushalte und Unternehmen zur treuhänderischen Verwendung übertragen werden. Die Staatsregierung hat entsprechend dafür Sorge zu tragen, dass Mitnahmeeffekte, Fehlanreize und Fördermissbrauch begrenzt werden. **Entsprechend unterliegen Interventionssätze dem Grundsatz „so hoch wie notwendig, so gering wie möglich“.** Da Förderung auf ein künftiges Verhalten Dritter abzielt, welches durch Förderung in eine gewünschte Richtung gelenkt werden soll, ist die Schaffung von Anreizen der Regelfall. Die gewählte Intervention darf dazu weder unter- (und keine ausreichenden Anreize bieten) noch übersteuern (und Mitnahmeeffekte sowie Fehlanreize schaffen). Wird statt einer Verhaltensbeeinflussung eine Mitfinanzierung (keine Vollfinanzierung) angestrebt, ist der Grund der staatlichen Hilfe im Förderkonzept offenzulegen. Denkbar ist dies beispielsweise bei regulativen Vorgaben an private Haushalte, bei denen der Adressat nicht überlastet und die Legitimität der Maßnahme erhöht werden soll.
- 133 In der Realität ist die Bemessung wertgenauer Interventionssätze jedoch schwierig.³⁶ Die in Abbildung 14 dargestellten Faktoren haben dabei Einfluss auf die Bemessung.

Abbildung 14: Einflussfaktoren Fördersatz

<p>Staat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maß des staatlichen Interesses • Verfügbare Haushaltsmittel • Anzahl der Zuwendungsempfänger • Politische Vorgaben und Vereinbarungen 	<p>Zuwendungsempfänger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objektives Eigeninteresse • Leistungsfähigkeit und verfügbare Eigenfinanzierungskraft
<p>Förderausgestaltung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förderinstrument (u. a. Zuschuss, Darlehen) • Finanzierungsart (u.a. Festbetrag) • Förderhistorie (u. a. degressive Fördersatz) 	<p>Dritte / Umwelt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fördersatz vergleichbarer Förderangebote • Fördersatz in anderen Bundesländern • Vorgaben der EU bzw. des Bundes • Beihilferechtliche Bestimmungen

³⁶ Die Festbetragsfinanzierung stellt häufig eine Ausnahme dar, da der angesetzte Interventionssatz auf einer im Förderkonzept dargestellten Kalkulation beruht.

- 134 Die Förderkommission II empfiehlt im Sinne einer ressort-übergreifenden, sachgerechten und transparenten Lösung die **Einführung von vier Fördersatzkorridoren** für nicht rückzahlbare Leistungen nach § 23 Nr. 1 SäHO, welche die entsprechenden Landesprioritäten und die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers berücksichtigt:
- **1. Korridor: bis zu 50%** - Einzelbetriebliche Förderung unter Beachtung der Beihilfeshöchstsätze der EU und des Bundes in der GAW
 - **2. Korridor: 50-75%** - Erhebliches staatliches Interesse und vorhandene Leistungsfähigkeit (Höchstförderung)
 - **3. Korridor: 75-90%** - Erhebliches staatliches Interesse und geringe Leistungsfähigkeit (Ausnahmefinanzierung)
 - **4. Korridor: über 90%** - Ausschluss, keine Förderung
- 135 **Eine Förderung mit einem Fördersatz über 90% ist kategorisch auszuschließen**, da weder eine eigene Leistungsfähigkeit noch ein objektives Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger unterstellt werden kann. Dies widerspricht den Grundsätzen einer Förderung und ist daher im Rahmen einer Auftragsvergabe (Geschäftsbesorgung) oder als eigene Leistungserstellung durchzuführen (vgl. Empfehlung 11).
- 136 Mit der Empfehlung wird ein Vorschlag der Förderkommission I konkretisiert, welcher in diesem Zusammenhang eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und eine entsprechende Absenkung der nominalen Fördersätze thematisiert.³⁷
- 137 Perspektivisch ist das Fördersatzraster entsprechend den vorgenannten Einflussfaktoren auszubauen und an die Förderstrategie anzupassen. Im Rahmen des Ausbaus sind die Wechselwirkungen zwischen dem Interventionssatz und dem Förderinstrument (Finanzierungsform) sowie der Förderart (insbesondere Projektförderung und institutionelle Förderung) zu berücksichtigen.

³⁷ Abschlussbericht (2019), Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Randnummer 232 ff.

Empfehlung 9 „Instrumentenkasten der Förderung erweitern“

Die Förderkommission II empfiehlt der Staatsregierung, die gegenwärtige Fokussierung auf verlorene Zuschüsse vor dem Hintergrund der Haushaltssituation und einer wirtschaftlich sinnvoll ausgerichteten Förderung zu überdenken und alternative Förderinstrumente bewusst einzusetzen.

Sofern die folgenden Rahmenbedingungen vorliegen, sind Förderdarlehen mit Zinsvergünstigung und/oder Tilgungserleichterungen³⁸ verpflichtend in die Programmkonzeptionen aufzunehmen:

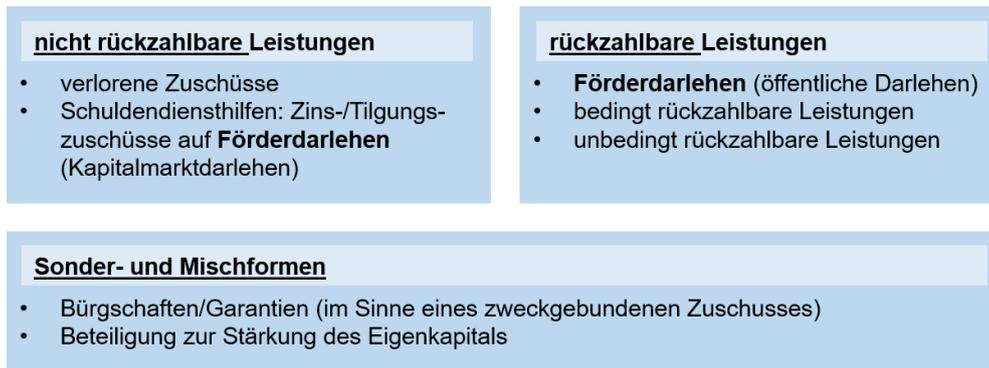
- 1. Die Antragsteller sind wirtschaftlich zur Erbringung des Kapitaldienstes in der Lage.*
- 2. Das geplante investive wie auch konsumtive Fördervorhaben ist wirtschaftlich und generiert Erträge und/oder Kosteneinsparungen.*
- 3. Die Förderhöhen der Einzelvorhaben weisen ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf und liegen bei mindestens 20.000 €.*

Sofortmaßnahme: *Die Wahl des Förderinstruments ist ab sofort in jedem neuen bzw. geänderten Förderkonzept unter Beachtung der Vorgaben der Staatsregierung zu begründen. Förderdarlehen mit Zinsvergünstigung und/oder Tilgungserleichterungen sind entsprechend den definierten Kriterien in Förderprogramme zu integrieren. Insbesondere ist anhand der definierten Kriterien zu prüfen und zu dokumentieren, ob für das Förderprogramm als Förderinstrument ein Förderdarlehen geeignet und somit im Förderprogramm zu integrieren ist.*

- 138 Die Sächsische Haushaltsordnung unterscheidet zwischen zwei Arten der Zuwendungen: rückzahlbare Leistungen und *nicht* rückzahlbare Leistungen (vgl. Abbildung 15). Die „klassische“ Zuschussförderung, bei der dem Antragsteller ein fester Betrag zugesagt und ausgezahlt wird, ist als nicht rückzahlbare Leistung ein „verlorener Zuschuss“. Die ebenfalls nicht rückzahlbare Leistung „Zinsvergünstigung und/oder Tilgungserleichterung“ wird nicht direkt an den Zuwendungsempfänger ausgezahlt, sondern zur Tilgung bzw. Zinsreduzierung eines Förderdarlehens (Kapitalmarktdarlehen: Refinanzierung am Kapitalmarkt) genutzt. Aus Haushaltssicht ist es in beiden Fällen eine nicht rückzahlbare Leistung. Demgegenüber steht das *zweckgebundene* Förderdarlehen (öffentliches Darlehen: Refinanzierung aus Haushalt oder Sondervermögen), welches eine *an den Staat* rückzahlbare Leistung ist.

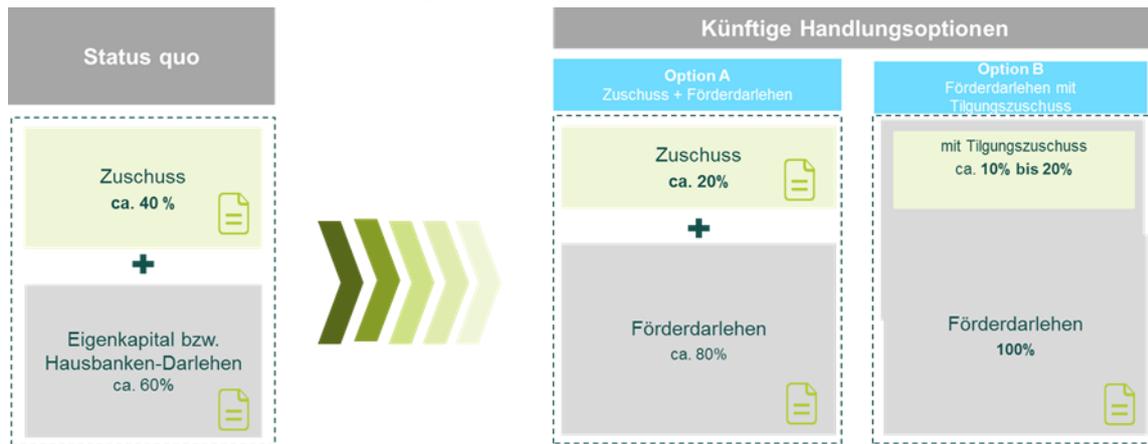
³⁸ Schuldendiensthilfen.

Abbildung 15: Arten der Zuwendung nach § 23, Nr. 1 SäHO



- 139 Bereits die Förderkommission I hat die „zu starke Fokussierung auf [verlorene] Zuschüsse“ kritisiert und eine breitere Aufstellung gefordert. Auch der Koalitionsvertrag fordert ein „Augenmerk auf Programme, welche die Weiterentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Wirtschaft stärken“ und fordert „die Umwandlung von Zuschüssen in Förderdarlehen und [...] Kooperation mit den in Sachsen tätigen Banken [...]“.
- 140 Dennoch zeigt die Bestandsaufnahme, dass die Ressorts sich in der Regel für das Förderinstrument verlorener Zuschuss entscheiden und nicht mit Förderdarlehen arbeiten. Als Argumente werden angeführt, dass die jeweiligen Zielgruppen für Förderdarlehen ungeeignet oder die Vorhaben nicht wirtschaftlich darstellbar seien.
- 141 Mit der Wahl des Förderinstruments Förderdarlehen entsteht ein verstärkter Anreiz für die Zuwendungsempfänger, wirtschaftlich tragfähige Projekte (Wirtschaftlichkeitsprinzip) umzusetzen. Durch die Verknüpfung der Förderung mit der Gesamtfinanzierung wird Förderung aus einer Hand ermöglicht. Förderdarlehen ermöglichen eine langfristige Begleitung des Fördermittelempfängers und lassen eine flexiblere Reaktion auf Abweichungen vom Förderzweck zu (z. B. Widerruf der Zinsverbilligung für die Zukunft, Auszahlung des Tilgungszuschusses erst nach Förderzweckerreichung).
- 142 Die Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Förderdarlehens sind vielfältig und können für das entsprechende Vorhaben bzw. auch politische Ziel gewählt werden. So ermöglichen beispielsweise öffentliche (zweckgebundene) Förderdarlehen (rückzahlbare Leistung) den revolving Einsatz der Haushaltsmittel. In Verbindung mit Tilgungszuschüssen (nicht rückzahlbare Leistung) bieten Förderdarlehen auch in der Niedrigzinsphase einen Förderanreiz und Möglichkeiten, die Haushaltsmittel sparsam und langfristig einzusetzen (vgl. Abbildung 16).
- 143 **Eine stärkere Betonung der darlehensbasierten Förderung in Sachsen schont Haushaltsmittel und entspricht der politisch-strategischen Ausrichtung Sachsens**, die im Koalitionsvertrag 2019-2024 festgehalten ist. Demgegenüber ist die Verwendung von verlorenen Zuschüssen etwa bei Ansiedlungen mit hohem politischem Interesse oder bei nicht wirtschaftlichen Vorhaben insbesondere im Sozialbereich weiterhin zweckmäßig.

Abbildung 16: Handlungsoptionen durch den Einsatz von Förderdarlehen



- 144 Die Förderkommission II empfiehlt daher, dass im Rahmen der Ausarbeitung einer Förderstrategie der Freistaat **strategische Vorgaben und Kriterien für die Wahl der Förderinstrumente und die Höhe der Interventionssätze festlegt**. Die Wahl der Förderinstrumente hängt dabei im Wesentlichen von der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens sowie der Leistungs- und Kapitaldienstfähigkeit der Zielgruppen ab.
- 145 Die Wahl des richtigen Förderinstrumentes ist maßgeblich für die Förderwirkung und die benötigten Haushaltsmittel. Aus den vorgenannten Förderinstrumenten ist unter Berücksichtigung des Antragstellers und der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens sowie der Förderzielstellung das für die Förderung geeignete Instrument auszuwählen. Verlorene Zuschüsse eignen sich ausschließlich für die Umsetzung nicht-wirtschaftlicher Vorhaben. Sofern der Antragsteller der Maßnahme wirtschaftlich agiert (Unternehmen, Privatpersonen, Kommunen) und laufende Einnahmen oder Kosteneinsparungen aus dem Vorhaben erzielt, können diese zur Bedienung des Kapitaldienstes eingesetzt werden.
- 146 Bei Fördergegenständen mit aktuell hohen Zuschuss-Sätzen und hohen Innovations- und Entwicklungschancen ist alternativ zur üblichen Förderung über verlorene Zuschüsse der Einsatz des Instrumentes der Beteiligung zu prüfen und zu bewerten. Durch die Beteiligung erfolgt eine Stärkung des Eigenkapitals der Unternehmen mit Partizipation des Fördermittelgebers am eintretenden wirtschaftlichen Erfolg des Antragstellers (Aufwärtspotenzial). Damit partizipiert der Mittelgeber direkt an der Entwicklung der Unternehmen und sichert gleichzeitig einen effektiven Einsatz bzw. den Rückfluss der Haushaltsmittel.
- 147 **Für einen effektiven und wirtschaftlich sinnvollen Einsatz von Fördermitteln ist zukünftig das Förderdarlehen das bevorzugte Förderinstrument.** Bei Eignung und Zutreffen der nachgenannten Kriterien ist das Förderinstrument Förderdarlehen entsprechend in dem Förderprogramm zu etablieren.
- *Eignung des Antragstellers (Wirtschaftlichkeit)*
Geeignete Antragsteller für die Wahl eines Förderdarlehens sind beispielsweise natürliche Personen, Wirtschaftsunternehmen sowie Kommunen, die ein Darlehen aufnehmen können und dürfen sowie die entsprechenden Zins- und Tilgungsraten (Kapitaldienst) vollumfänglich bedienen können.

- *Eignung des Vorhabens (Fördergegenstand)*

Geeignete Vorhaben für die Wahl eines Förderdarlehens sind wirtschaftliche Investitionen (Sachinvestitionen, immaterielle Investitionen oder Finanzinvestitionen) sowie die Finanzierung von Betriebsmitteln bzw. laufenden Kosten, welche die wirtschaftliche Situation des Antragsstellers verbessern. Folglich sind bei den geplanten Vorhaben Einnahmensteigerungen sowie Kosteneinsparungen zu erwarten.

- *Verhältnismäßigkeit*

In der Regel sind in diesem Kontext geeignete Vorhaben durch hohe Investitionssummen und langfristige Kapitalbindung charakterisiert, sodass eine Darlehensförderung erst ab 20.000 Euro sinnvoll ist.

Empfehlung 10 „Zuwendungskreislauf stärken“

Der Staatsregierung wird empfohlen, den Zuwendungskreislauf gemäß VwV zu § 44 SäHO (Konzeption – Verfahren – Wirkungskontrolle) zu stärken. Dafür werden folgende organisatorische, verbindlich auszugestaltende Vorschläge unterbreitet:

Konzeption: Verpflichtende Einreichung eines Eckpunktepapiers für jede neue Förderrichtlinie mit der Haushaltsanmeldung.

Verfahren: Veröffentlichung aller Förderkonzepte und Evaluierungen auf einer digitalen Präsenz im Förderportal Sachsen

Wirkungskontrolle: Festschreibung von Wirkungsindikatoren, sachgerechte Befristung der Förderrichtlinien auf maximal sieben Jahre und deren Evaluierung ab dem vierten Gültigkeitsjahr oder vor der Wiederaufnahme einer gleichartigen Förderung

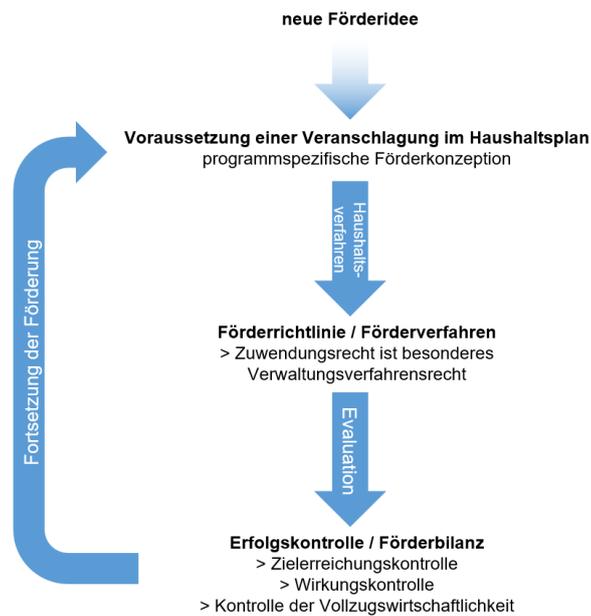
- 148 Die VwV zur SäHO definiert den Zuwendungskreislauf. Das erhebliche staatliche Interesse ebenso wie Programmziele sind schriftlich im Rahmen einer Förderkonzeption darzulegen. Dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgend, ist eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen, welche eine Kontrolle der Zielerreichung, Wirkung, Vollzugs- und Maßnahmenwirtschaftlichkeit beinhaltet. Die Förderkonzeption und die Ergebnisse des Zuwendungsverfahrens sind Grundlage der Förderbilanz (Soll-Ist-Vergleich: Was wurde mit dem Förderprogramm wann, wie und mit welchem Mitteleinsatz und Verwaltungsaufwand erreicht?). **Folglich sind ein durchdachtes Förderkonzept, ein transparentes Verfahren und eine regelmäßige Evaluierung zwingende Grundlage jeder Förderung.**

Konzeption: Eckpunktepapiere

- 149 Die Bestandsaufnahme der Förderkommission II hat gezeigt, dass der Zuwendungskreislauf (vgl. Abbildung 17) in der Verwaltungspraxis nicht eingehalten wird. Einerseits werden von den Fachressorts bei der Veranschlagung im Haushaltsplan keine Förderkonzepte vorgelegt³⁹ andererseits gibt es eine bedeutende Zahl an Förderrichtlinien, die das Kabinett ohne Förderkonzept beschließt.
- 150 Die Bestandsaufnahme sowie die Gespräche mit der IMAG belegen, dass die Fördermaßnahmen in der Regel erst nach erfolgter Veranschlagung im Haushalt konzeptionell ausgearbeitet werden. Zum Zeitpunkt des Einvernehmen- und Mitzeichnungsersuchens hat das Fachressort die Förderung einschließlich der juristischen Ausformulierung der Richtlinie sowie des entsprechenden Förderkonzeptes zur nachträglichen Begründung der bereits veranschlagten Mittel bereits in Gänze abgesteckt.

³⁹ Die für die Förderung benötigten Haushaltsmittel werden von den Fachressorts angemeldet, was gemäß VwV zur SäHO „eine programmspezifische Förderkonzeption“ voraussetzt. Da die Existenz des Förderkonzeptes zu diesem Zeitpunkt nicht geprüft wird (alleinige Verantwortung für die Vorhaltung der Förderkonzepte obliegt dem Fachressort), wird von den Fachressorts in der Regel darauf verzichtet.

Abbildung 17: Zuwendungskreislauf



151 Die Förderkommission II empfiehlt daher, **die Anmeldung von Haushaltsmitteln für jede neue Förderrichtlinie an die Abgabe eines Eckpunktepapiers im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens zu binden**. Die vorgenannten Probleme könnten dadurch vermieden und der Zuwendungskreislauf dadurch gestärkt werden. Zudem würde die ressortinterne Erstellung und gemeinsame Befassung der Eckpunkte einen wesentlichen Beitrag zur Qualität der Förderkonzeptionen leisten. Die Eckpunktepapiere sind dabei in ihrem Umfang beschränkt, folgen einer einheitlichen Gliederung und beinhalten eine klare Erläuterung für die Veranschlagung. Im Sinne eines einheitlichen Vorgehens, ist dem Haushaltsaufstellungsschreiben seitens des SMF eine entsprechende Anlage mit einem Gliederungsvorschlag beizufügen, welcher die folgenden Eckpunkte beinhaltet:

1. Begründung des staatlichen Interesses
2. Erläuterung Ziel der Förderung (spezifisch / messbar / realistisch / terminiert)
3. Begründung für die Wahl des Förderinstrumentes
4. Begründung für die Wahl der Interventionshöhe
5. Planung der Erfolgskontrolle (Zeitpunkt / Budget)

Verfahren: Veröffentlichung

152 In der Verwaltungspraxis wird die Relevanz der Förderkonzepte und Evaluierungen unterschätzt, was sich im qualitativen Anspruch der Dokumente widerspiegelt. Diese Einschätzung wird bei den Förderkonzepten durch die Tatsache verstärkt, dass diese zumeist ausschließlich verwaltungsinterne Verwendung finden. Eine Weiterreichung an die Bewilligungsstellen ist in der

Regel nicht vorgesehen.⁴⁰ Die Förderkonzepte und Evaluierungen sollten jedoch von den Bewilligungsbehörden herangezogen werden, um die Intention der Förderung nachzuvollziehen und darauf basierend die Auswahlentscheidung und Angemessenheit der Ausgaben richtig einzuschätzen, Prüfschritte und Verwendungsnachweise entsprechend auszugestalten und Antragsteller sachgerecht zu beraten. Eine Veröffentlichung der Evaluierungen, welche häufig nur einmalig oder unregelmäßig vorgenommen werden, erfolgt in der Regel nicht. Im ungünstigsten Fall werden die Ergebnisse durchgeführter Evaluierungen lediglich ressortintern zur Kenntnis genommen, ohne dass die Bewertung eine erkennbare Auswirkung auf die Förderung entfaltet.

- 153 Die Förderkommission II empfiehlt, alle Förderkonzepte und Evaluierungen zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung der Förderkonzepte, z. B. über das Förderportal Sachsen, würde die Transparenz der Förderung unmittelbar erhöhen und die Intention der Förderung für alle Beteiligten des Förderverfahrens zugänglich machen. Darüber hinaus sollte die Veröffentlichung dazu führen, dass die von den Ressorts im Verwaltungsalltag häufig als gering eingeschätzte Relevanz der Dokumente korrigiert wird und folglich deren Qualität steigt. Die Veröffentlichung durchgeführter Evaluierungen hätte zur Folge, dass die Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel ebenso wie die Notwendigkeit der regelmäßigen Überprüfung stärker in den Blick rückt.
- 154 Bezüglich der Maßnahmenausgestaltung, wird eine ressort-übergreifende, **digitale Veröffentlichung** der Dokumente empfohlen. Das sich in Arbeit befindliche Förderportal Sachsen, welches als zentrale Stelle der Fördersuche und Beantragung funktionieren soll, bietet sich für die Bereitstellung an. Bis zur Übertragung in das Portal wäre die öffentlich zugängliche Online-Präsenz der FÖMISAX (Förderlotse) als Lösung geeignet. Für die Veröffentlichung sind jeweils einheitliche Zeitpunkte zu vereinbaren. Die rechtlichen Gegebenheiten sind auch nach außen klar abzugrenzen. Die Förderrichtlinie als Verwaltungsvorschrift ist das für das Förderverfahren rechtlich bindende Dokument, während die Konzepte und Evaluierungen begleitende Dokument darstellen.

Wirkungskontrolle: Erfolgskontrolle

- 155 Die Bestandsaufnahme verdeutlicht, dass die Erfolgskontrolle in der Verwaltungspraxis eine untergeordnete Rolle spielt und Evaluierungen nur selten durchgeführt werden. Verstärkt wird dieses Versäumnis durch die Tatsache, dass die Förderkonzepte in der Regel keine angemessenen, terminierten Wirkungsindikatoren definieren, auf die im Rahmen der Überprüfung zurückgegriffen werden könnte. Entgegen der Logik des Zuwendungskreislaufes sind Förderrichtlinien nur selten zeitlich befristet.⁴¹ Von den gesichteten FÖMISAX-Förderrichtlinien

⁴⁰ Im Rahmen der Richtlinienerstellung und Novellierung verfügen die Fachreferate über die Möglichkeit potentielle Verfahrensbeteiligte anzuhören. In der Verwaltungspraxis wird für jede Richtlinie individuell entschieden, ob, welche und wann Vertreter der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft, entsprechender Beiräte oder kommunaler Spitzenverbände beteiligt werden.

⁴¹ Das Sächsische Gesetz zur Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften (SächsVwVorG) regelt, dass Verwaltungsvorschriften, deren Titel nicht bis zum Stichtag am 31. Dezember jedes unrounden Jahres durch eine Verwaltungsvorschrift bekannt gemacht worden sind, mit Ablauf des Stichtages außer Kraft treten. Diese Regelung entfaltet nach Ansicht der Förderkommission II keine konsolidierende Wirkung auf Förderrichtlinien und trägt nicht zur Begrenzung von Dauerrichtlinien im Freistaat Sachsen bei.

wurden für nur 15% terminierte Ziele im Förderkonzept festgelegt und nur 27% zeitlich befristet. Folglich wird der **dritte Baustein des Zuwendungskreislaufes essentiell vernachlässigt**.

156 Die Förderkommission II empfiehlt,

- für jede neue Förderrichtlinie eindeutige Wirkungsindikatoren im Förderkonzept festzuschreiben,
- die Förderung sachgerecht auf maximal sieben Jahre zu befristen und
- diese spätestens nach vier Jahren bzw. vor Wiederaufnahme extern **zu evaluieren**.

157 Die verbindliche Festschreibung dieser Grundsätze ist notwendig, um die Ressorts einheitlich zur Überprüfung von Dauerförderungen⁴² zu verpflichten und bestehende Zielkonflikte zu vermeiden. Mit der Empfehlung werden Dauerförderungen aufgebrochen und somit die Förderung flexibilisiert sowie praxisgerecht und anwenderfreundlich ausgestaltet. Die Förderkommission II erwartet, dass auch damit die Programmlandschaft schrittweise konsolidiert wird und die förderpolitischen Ziele schneller an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst werden.

158 Bezüglich der Ausgestaltung der Empfehlung, wird bei den Wirkungsindikatoren auf die Empfehlung des SRH zur Ausrichtung der Zieldefinition an den **SMART-Kriterien** („Specific Measurable Accepted Realistic Timely“ – spezifisch messbar attraktiv realistisch terminiert) verwiesen.⁴³ Auf der Grundlage einer IST-Analyse sind die Entwicklungs- bzw. Erhaltungsziele im Förderkonzept zu definieren und durch spezifische, messbare und terminierte Wirkungsindikatoren zu spiegeln. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Förderung Ziele verfolgt, die sich über einen Zeitraum von maximal sieben Jahren entscheidend ändern oder erreicht werden. Eine Wiederaufnahme einer gleichartigen Förderung ist nur nach einer externen Evaluierung möglich, welche frühestens ein Jahr vor dem Auslaufen der Richtlinie beauftragt werden muss. Sofern Richtlinien länger als drei Jahre gültig sind, ist im vierten Gültigkeitsjahr eine externe Zwischenevaluierung sachgerecht. Die genannten Anforderungen sind in der VwV zur SäHO als Mindestanforderung festzuschreiben.

⁴² Als Dauerförderungen werden Förderrichtlinien verstanden, die über einen langen Zeitraum dem Grundsatz nach bestehen und in dieser Zeit nicht extern evaluiert wurden. Programme, die fortlaufende und konstante Ziele verfolgen, weisen auf nicht-klassische Förderung hin und zeigen Merkmale dauerhaft dysfunktionaler Aufgabenfinanzierung (z. B. fehlende Finanzkraft der Kommunen bzw. mangelnde Ausschöpfung des eigenen Steuern- und Entgeltpotentials) oder anderer Ausgabenprioritäten.

⁴³ Jahresbericht des SRH (2016), Seite 107 ff.

Empfehlung 11 „Förderung begrifflich besser abgrenzen“

Es wird empfohlen, den Begriff der Förderung im Rahmen der Förderstrategie zu definieren und gegenüber anderen Handlungsformen besser abzugrenzen. Die derzeitige Flucht aus dem und in das Zuwendungsrecht ist zu unterbinden. Dazu sind die folgenden Schritte wesentlich:

- *Definition und Abgrenzung des Förderbegriffes*
- *Beendigung von Förderverordnungen und Regelung der aufgabenbezogenen Pauschalförderung an Kommunen in einer Generalnorm im SächsFAG (Normenkonsistenz)*
- *Abgrenzung Billigkeitsleistungen von Förderung*
- *Überprüfung von Wettbewerben mit förderähnlichem Charakter*
- *Ausschreibung durch Förderung finanziert Leistung als Geschäftsbesorgung und Erprobung der eigenen Leistungserstellung*

- 159 Die Bestandsaufnahme verdeutlicht, dass eine hohe, tendenziell steigende Anzahl der unter dem Dach der Förderung summierten Verwaltungshandlungen nicht die grundlegenden Eigenschaften einer Förderung aufweisen. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der **fehlenden Abgrenzung des Förderbegriffes im Freistaat**. Dies erlaubt eine **Flucht aus dem Zuwendungsrecht im Sinne einer Umgehung des Zuwendungsrechtes** nach §§ 23, 44 SÄHO (insbesondere durch Verordnungen) ebenso wie eine **Flucht in das Zuwendungsrecht** (insbesondere durch die Vermeidung der Geschäftsbesorgung).
- 160 Die Förderkommission II empfiehlt, in einem ersten Schritt den Begriff der Förderung⁴⁴ im Rahmen der ressort-übergreifenden Förderstrategie des Freistaates zu definieren, als verbindlich festzulegen und gegenüber anderen Verwaltungshandlungen abzugrenzen. Dabei ist eine möglichst ganzheitliche Begriffsabgrenzung bereitzustellen, welche die vielzähligen Aspekte des Zuwendungsbegriffes berücksichtigt. Die Grundlagen dessen bilden die SÄHO und die VwV zur SÄHO. Demnach setzen Zuwendungen
- ein erhebliches staatliches Interesse voraus,
 - sind an einen bestimmten Zweck und folglich Zeitrahmen gebunden,
 - sind zukunftsorientiert und an eine nachgelagerte Handlung des Zahlungsempfängers gekoppelt,
 - sind freiwillige Leistungen ohne zugrundeliegenden rechtlichen Anspruch,
 - bedürfen einer Ermessensentscheidung im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel und
 - berücksichtigen die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers (Eigenanteil), welcher über eine Aufgabenkompetenz verfügt.
- 161 Es ist notwendig, die Flucht aus dem Zuwendungsrecht zu begrenzen. Dabei ist die Nutzung von Rechtsverordnungen auffällig. Aktuell werden 17 Rechtsverordnungen von den Ressorts als

⁴⁴ Die Benchmarking-Studie (vgl. Anhang 5.2) zeigt, dass selbst zwischen den Ländern kein einheitliches Verständnis darüber herrscht, was ein „Förderprogramm“ ist.

Alternative zum Regelzuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 SÄHO genutzt. **Damit trägt die Nutzung von Rechtsverordnungen zur Schaffung eines Quasi-Sonderförderrechtes bei** und untergräbt die Ordnungsfunktion der §§ 23, 44 SÄHO für geordnete Staatsfinanzen. Solche Förderverordnungen, die als Umgehung des Förderrechtes bezeichnet werden können, sind wieder in Förderungen nach §§ 23, 44 SÄHO oder unmittelbar in aufgabenbezogene Pauschalförderungen des SächsFAG zu überführen.

- 162 In diesem Zusammenhang sei die "SächsKomPauschVO" des SMS als Beispiel genannt. Die Verordnung beinhaltet ein anhand einfacher Parameter pauschaliertes, aufgabenbezogenes Verteilungsverfahren zugunsten der Kommunen außerhalb der VwV zu §§ 23, 44 SÄHO. Die mit der Verordnung angestrebte stärkere kommunale Eigenverantwortung und Verfahrensvereinfachung hätte auch durch die eigentlich sachgerechte Überführung der aufgabenbezogenen Pauschalierung mittels Generalnorm in das SächsFAG erreicht werden können. **Entsprechend ist die aufgabenbezogene Pauschalförderung an Kommunen grundsätzlich in einer Generalnorm im SächsFAG abschließend zu regeln** (vgl. §§ 4, 24, 25 SächsFAG 1996), um eine Zersplitterung in „Ressortförderraster“ zu vermeiden. Die Haushaltsmittel für solche Pauschalfördermittel könnten in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagt werden und würden unter Bezug auf die Generalnorm im SächsFAG als Schlüsselzuweisung an Kommunen ausgereicht. Ziel ist es, dass die Staatsregierung für solche Förderpauschalierungen an Kommunen eine Generalnorm im SächsFAG oder im Haushaltsgesetz als einheitlichen Rechtsrahmen schafft. Diesen können die Ressorts nutzen, wenn sie in ihren Einzelplänen solche aufgabenbezogene Pauschalförderungen veranschlagen.
- 163 Eine weitere Flucht aus dem Zuwendungsrecht nach §§ 23, 44 SÄHO können Billigkeitsleistungen (§ 53 SÄHO) sein. Billigkeitsleistungen dienen dem nachträglichen Ausgleich von Härten, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das sowohl für den betroffenen Personenkreis als auch für den Staat nicht vorhersehbar war und von keinem der beiden zu vertreten ist. Während die Billigkeitsleistungen grundsätzlich auf die Vergangenheit und immer als niederschwellige Soforthilfen ausgerichtet sind, werden Zuwendungen im Förderrecht getätigt, um ein Förderziel in der Zukunft zu erreichen.⁴⁵ In der VwV zur SÄHO wird zudem auf den streng subsidiären Charakter der Billigkeitsleistungen und den grundsätzlichen Vorrang der Zuwendung hingewiesen. Damit regelt die VwV zur SÄHO die Abgrenzung zur Förderung abschließend. **Förderung ist dementsprechend als solche zu kennzeichnen und nicht über Billigkeitsleistungen zu regeln.** Alles was niederschwellige Soforthilfen übersteigt, ist schon deshalb als Förderung nach §§ 23, 44 SÄHO auszugestalten, weil Förderung anders als Billigkeitsleistungen die notwendigen Steuerungs- und Kontrollmechanismen aufweist, um Missbrauch auszuschließen.
- 164 Neben den Förderverordnungen und den für hochschwellige Förderung ungeeigneten Billigkeitsleistungen gibt es Wettbewerbe mit förderähnlichem Charakter, welche die notwendigen zuwendungsrechtlichen Vorgaben und Anforderungen (u. a. an Interventionsätze,

⁴⁵ Billigkeitsleistungen stellen dabei eine absolute, eng auszulegende Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit dar. Laut Haushaltsgrundsatz dürfen nur solche Ausgaben geleistet werden, die zur Erfüllung der Aufgaben des Staates notwendig sind (bspw. auf Basis gesetzlicher Verpflichtungen). Nicht notwendige Leistungen können jedoch aus Gründen der Billigkeit zulässig sein, sofern gesonderte Ausgabemittel (durch gesetzliche Ermächtigung im Haushaltsplan oder über- und außerplanmäßigen Ausgabebewilligung) zur Verfügung gestellt werden.

Auszahlungsverfahren und Erfolgskontrolle) nicht beachten. **Obgleich Wettbewerbe für das Auswahlverfahren von Fördervorhaben grundsätzlich geeignet sind, ist auch für diese das reguläre Zuwendungsverfahren einzuhalten.**

- 165 Es ist notwendig, die ebenso beobachtbare Flucht in das Zuwendungsrecht zu adressieren. Dabei widerspricht die Nutzung der Förderung zur verdeckten Auftragsvergabe den Grundprinzipien einer freiwilligen und zeitlich begrenzten Förderleistung. Jedoch birgt die Geschäftsbesorgung aus Sicht der jeweiligen Entscheidungsträger gegenüber der Förderung Nachteile. Zum einen bietet die Förderung die Möglichkeit, dass Fördermittel statt knapper Haushaltsmittel genutzt werden können, zum anderen kann die Umsatzsteuer-Thematik ebenso wie das Vergaberecht umgangen werden. Demgegenüber führt das Vorgehen zu einem Aufwachen und einer Verzerrung der Förderlandschaft sowie zu förderuntypischen Konditionsgestaltungen, die an die Grenzen des Regelwerks stoßen.
- 166 Dabei hat eine direkte Vergabe und Geschäftsbesorgung anstelle der Förderung zentrale Vorteile. Durch die Vergabe im Wettbewerb zu Marktpreisen ist ein Preis- und Qualitätswettbewerb möglich. Es wird daher empfohlen, dass der Freistaat aktuell durch Förderung finanzierte Leistungen am Markt als Geschäftsbesorgung ausschreibt und Wettbewerb um Leistungsgüte und Kosten zulässt. **Der Freistaat ist angehalten, im Rahmen der Förderung organisierte Vollfinanzierungen sukzessiv in solche Leistungs- und Geschäftsbesorgungsmodelle umzuwandeln.** Darüber hinaus ist in ausgewählten Bereichen anstelle der Förderung wie auch der Geschäftsbesorgung die eigene Leistungserstellung zu erproben. Die eigene Leistungserstellung durch Kommunen oder den Freistaat selbst erlauben es, den richtigen Preispunkt für qualitativ hochwertige, soziale Dienstleistungen zu kennen, um damit auch bei Förderung oder Geschäftsbesorgung auf angemessene Kosten- und Leistungsstrukturen hinwirken zu können. Die im Abschlussbericht der Förderkommission I gegebenen Empfehlungen sind diesbezüglich aufzugreifen.

Empfehlung 12 „Keine automatische Inanspruchnahme von Bundes- und EU-Mitteln – Programmrahmen weiten“

Der Staatsregierung wird empfohlen, bei Bundes- und EU-Programmen auf einen möglichst weiten Programmrahmen hinzuwirken und diesen im Vollzug mit den sächsischen Förderprioritäten auszufüllen. Die Entscheidung zur Abnahme von Drittmitteln ist ergebnisoffen zu prüfen.

- 167 Die Bestandsaufnahme zeigt, dass in der Förderpolitik des Freistaates Sachsen EU- und Bundes-Mittel (= Drittmittel) in der Regel vollständig abgenommen und ko-finanziert werden. Die Überzeugung, dass **jeder abgenommene Euro gut für Sachsen** ist, hat sich verfestigt. Ob dem tatsächlich so ist, wird derzeit unzureichend geprüft.
- 168 Nach Ansicht der Förderkommission II führt diese rein finanziell motivierte Abnahme von Drittmitteln zu einer Reihe von Nachteilen, welche ein „Förderdickicht“ für Zuwendungsempfänger und Verwaltung begünstigen:
- Die vollständige Abnahme führt aufgrund der Erfordernis einer Ko-finanzierung zu einer erheblichen Bindung von knappen Landesmitteln (Haushaltsproblem).
 - Mit den Landesmitteln werden Ziele der Drittmittelgeber umgesetzt, welche nicht zwingend top-priorisierte Ziele des Freistaates darstellen (Problem „goldener Zügel“).
 - Jede Drittmittel-Abnahme geht mit einem weiteren Förderangebot im Freistaat Sachsen einher, welches gegenüber den bestehenden Förderrichtlinien bewertet und abgegrenzt werden muss (Wildwuchsproblem).
 - Das Förderverfahren wird durch die Förderbedingungen des Drittmittelgebers bestimmt und durch die SÄHO-Verfahrensregeln noch komplexer (Komplexitätsproblem / „Gold Plating“).
 - Die Frage nach der Gruppierung von Förderansätzen erhält durch die Inanspruchnahme von Drittmitteln eine weitere Abgrenzungsdimension, da es häufig sinnvoll ist, die Programme nach den Finanzierungsquellen zu gruppieren (Steuerungsproblem).
 - Darüber hinaus setzt sich der Freistaat dem Risiko aus, durch einzelne Verfahrensfehler hochskalierte Rückforderungen der Drittmittelgeber zu leisten (Rückforderungsproblem).
- 169 Die Förderkommission II vertritt die Auffassung, dass das Prinzip der Subsidiarität und Autonomie durch die rein finanziell motivierte Abnahme der Drittmittel zumindest infrage gestellt ist. Die Förderkommission II empfiehlt daher eine **Stärkung des Subsidiaritätsprinzips**, indem ein bewussterer Umgang mit Drittmitteln bis hin zur Nicht-Abnahme und ein gezielterer Einsatz der damit freiwerdenden Landesmittel in den Fokus genommen wird. Diese Entscheidung ist alles andere als politisch trivial, da Mittel Dritter (= finanzieller Nachteil) zugunsten einer gezielten politischen Steuerung (= nicht-finanzieller Vorteil) nicht abgenommen werden.
- 170 Die Entscheidung zur Abnahme von Drittmitteln ist ausschließlich an den Zielen der Staatsregierung auszurichten und der finanzielle Aspekt der Abnahme kritisch zu prüfen. Der Zufluss der Drittmittel darf dabei nicht durch höhere Verwaltungs- und Vollzugskosten aufgezehrt werden. Ist dies der Fall, ist bewusst auf die Abnahme der Mittel der EU und des Bundes zu

verzichten. Die aus der Ko-finanzierung entlassenen Landesmittel können als Landesprogramme zur Erreichung eigener Ziele eingesetzt werden.

171 Darüber hinaus ist entscheidend, wie der Freistaat „in Brüssel und Berlin“ verhandelt und seine eigenen Interessen in die **Programmrahmen der Drittmittelgeber** einfließen lässt. Grundsätzlich werden die EU-Programme von den als Verwaltungsbehörde zuständigen Ressorts verhandelt. In Anlehnung an die Empfehlungen der Förderkommission I sieht es auch die Förderkommission II kritisch, dass die Interessen des Freistaates bei den Verhandlungen mit der EU von einem Fachressort allein vertreten werden und kein fachlich unabhängiges Ressort den Freistaat vertritt. Um einen möglichst weiten Programmrahmen mit den Drittmittelgebern auszuhandeln und so Spielraum für sächsische Prioritäten zu schaffen, sind daher zwei Varianten denkbar:

- Die Zuständigkeiten der EU-Verwaltungsbehörden wechseln in die SK (oder SMF, siehe Förderkommission I) oder
- im Sinne eines Spiegelprinzips erfolgen keine Verhandlungen der Verwaltungsbehörden zum Programmrahmen in Brüssel oder Berlin ohne einen Vertreter der SK (oder SMF, siehe Förderkommission I).

Die Förderkommission II empfiehlt diese beide Varianten bis Ende 2022 zu prüfen.

Empfehlung 13 „Fördercontrolling und FÖMISAX ausbauen“

Der Staatsregierung wird empfohlen, das bestehende finanzielle Fördercontrolling auszubauen und um eine Wirkungskontrolle (die Überprüfung der Zielerreichung) zu ergänzen.

Ergänzend schlägt die Förderkommission II vor, das FÖMISAX-Handbuch zu einer fachlichen Nutzungsleitlinie auszubauen.

- 172 Die Bestandsaufnahme zeigt, dass sich die Förderpolitik des Freistaates Sachsen bislang stark an den eingesetzten monetären Mitteln (Input) orientiert. Im Haushaltsplan wird für jeden Titel ausgewiesen, wie viel Mittel für eine Aufgabe oder ein Förderprogramm zur Verfügung stehen. Dadurch ist der **Haushaltsansatz die zentrale Kennzahl für die Staatsministerien** in der Förderpolitik. Bei der Steuerung und Bewertung von Förderprogrammen legen die Ressorts den Fokus auf die Betrachtung des Standes der Bewilligungen (Mittelbindung) sowie der Auszahlungen (Mittelabfluss). Zielstellung ist es, die Mittelbindung und den Mittelabfluss so zu steuern, dass die Haushaltsmittel vollständig in Anspruch genommen werden, das Förderangebot aber möglichst konstant bis zum Auslaufen des Doppelhaushaltes aufrechterhalten werden kann. Das Nichtausschöpfen der verfügbaren Haushaltsmittel wird als Misserfolg gewertet.
- 173 Zur Überwachung der Mittelbindung und des Mittelabflusses steht die landeseinheitliche Fördermitteldatenbank FÖMISAX mit ihren Schnittstellen zu den Haushaltsansätzen sowie den IT-Programmen der Bewilligungsstellen zur Verfügung. **Diese Datenbank ist im Ländervergleich vorbildlich.** Die verfügbaren Datenfelder der FÖMISAX decken jedoch bislang im Wesentlichen nur die Informationsbedürfnisse zur Beurteilung von Mittelbindung und Mittelabfluss ab. Einige Staatsministerien nutzen die Datengrundlage ressortintern für den Aufbau eines eigenen Berichtswesens. Mit der sogenannten „Landtagsliste“ wird darüber hinaus quartalsweise eine Auswertung des SMF (Referat 53) erstellt, die auf der Ebene der FÖMISAX-Richtlinien tabellarisch über
- den Haushaltsansatz,
 - die beantragten Mittel,
 - die gebundenen Mittel,
 - die ausgezahlten Mittel und
 - die Zahl der eingegangenen Anträge
- berichtet.
- 174 Die Förderkommission II empfiehlt, das bestehende Fördercontrolling auszubauen und die FÖMISAX in diesem Sinne strukturell weiter zu entwickeln. Die Gespräche mit der IMAG zeigen, dass hierzu bereits eine Reihe von Ideen in der Verwaltung vorhanden sind, für deren Umsetzung zusätzliche Kapazitäten einzusetzen sind.
- 175 Es sind im Zuge der Implementierung des Förderportal Sachsens eindeutige Ident-Nummern für Zuwendungsempfänger („Förder-ID“) einzuführen. Dem Prinzip „keine Förderung ohne zweifelsfreie Identifizierung“ folgend, könnten Privatpersonen und juristische Personen anhand

ihrer Steuer-ID und Kommunen anhand des Gemeindegchlüssels identifiziert werden. **Damit würde eine eindeutige Datengrundlage geschaffen und Doppelförderungen sowie Förderhäufungen erkannt.** Die Antragsteller müssten datenschutzrechtlich vorab in die Speicherung und Verarbeitung der Daten einwilligen. Die Wirkung dieser Maßnahme würde erhöht, wenn noch laufende Förderungen oder der gesamte FÖMISAX-Altbestand nachgeschlüsselt werden.

- 176 Langfristig ist die Staatsregierung angehalten, darauf hinzuwirken, dass jeder Förderrichtlinie über das Förderkonzept nicht-finanzielle Zielgrößen zugeordnet werden und die Zielerreichung an diesen Kennzahlen gemessen wird. Dabei sind für jedes Förderprogramm Ergebnisziele (Output) sowie Wirkungsziele (Outcome) zu definieren. Die entsprechenden Datenfelder zur Erfassung dieser Ziele mit Zielhorizont sowie Erreichungsstand sind über die FÖMISAX zu schaffen und nachzuhalten. Die bei den Bewilligungsstellen vorhandenen Informationen zur Zielerreichung, welche in den Dokumenten und Nachweisen der Zuwendungsempfänger enthalten sind, sind digital erfassbar und auswertbar zu machen („Daten statt Dokumente“). Dabei ist Wert auf eine bewusste und zurückhaltende Auswahl der Datenfelder zu legen, sodass der Erfassungs- und Vorhalteaufwand niedrig bleibt.
- 177 Mit dem “Handbuch für die Nutzung der Richtlinienverwaltung der FÖMISAX” existiert eine gute technische Hilfestellung zur Anwendung der FÖMISAX, welche jedoch – insbesondere im Sinne der vorgenannten Empfehlungen – **zu einer fachlichen Nutzungsleitlinie auszubauen ist.** Mit einer einheitlichen, regelbasierten Datenpflege wird die Grundlage gelegt, um perspektivisch auf der FÖMISAX basierende Auswertungen und förderpolitische Steuerungen zu verbessern. Die folgenden Probleme werden damit behoben:
- REVOSax-Richtlinien werden ohne vorgegebene Logik von den Förderrichtlinienverantwortlichen entweder 1:1 oder 1:n (anhand der Mittelherkunft, der Haushaltsstellen, der gewählten Förderinstrumente oder anderer Kriterien) in die FÖMISAX übertragen.
 - Novellierte REVOSax-Richtlinien werden ohne nachvollziehbare Logik teilweise durch bestehende und teilweise durch neue FÖMISAX-Richtlinien abgebildet. Zudem werden ausgelaufene FÖMISAX-Richtlinien nach Jahren als Grunddatensatz für neue REVOSax-Richtlinien wiederverwendet.
 - Für Förderbereiche gibt es weder eine festgeschriebene Zuordnungslogik noch abgrenzende bzw. detaillierende Erläuterungen.
 - Fördergegenstände werden maximal detailliert definiert und weichen dadurch teilweise stark von den in den Förderrichtlinien bereitgestellten Beschreibungen ab.
- 178 Die Umsetzung der Datenpflege in der FÖMISAX obliegt dem Landesamt für Steuern und Finanzen (Leitstelle IT-Verfahren Fördermittel) und die Aufsicht darüber dem SMF (Referat 53). Aufgrund der Ressorthoheit über die Dateneintragung kann bislang jedoch keine wirksame Korrektur durch die Leitstelle ebenso durch das SMF (Referat 53) durchgesetzt werden. Wie im Handbuch treffend festgestellt, beeinflusst die Qualität und Aktualität der recherchierbaren Daten aber maßgeblich den Nutzen der FÖMISAX.

Empfehlung 14 „Zusammenarbeit der Förderverantwortlichen verbessern“

Die Förderkommission II empfiehlt, die Rolle der Förderrichtlinienverantwortlichen zu stärken und eine gemeinsame Wissensdatenbank zu schaffen. Darüber hinaus sind zentral koordinierte Themen in einem Leitfaden für Förderrichtlinienverantwortliche zu bündeln.

- 179 Die Bestandsaufnahme und insbesondere die Gespräche mit den Förderexperten der Staatsverwaltung haben verdeutlicht, dass ein ressort- und referats-übergreifender Austausch zwischen den Förderrichtlinienverantwortlichen bislang nur in Bruchstücken existiert und deutlich intensiviert werden sollte. Es existieren zwar thematisch fokussierte Formate⁴⁶ sowie Zuständigkeiten⁴⁷, aber es fehlt eine gemeinsame Wissensbasis sowie ein regelmäßiger und vor allem ressort-übergreifender Austausch auf Arbeitsebene.
- 180 Eine effiziente Förderpolitik der Staatsregierung wird nach Ansicht der Förderkommission II jedoch nur dann gelingen, wenn die Maßnahmen mit einheitlichen technischen Vorgaben und konkreter fachlicher Unterstützung der Förderrichtlinienverantwortlichen begleitet werden.
- 181 Die Förderkommission II empfiehlt daher, die **Arbeitsabläufe und Prozesse der Arbeitsebene zwischen den Ressorts** mit den folgenden Maßnahmen **zu verbessern**:
- *Stärkung der Förderrichtlinienverantwortlichen:* Um die Zusammenarbeit der Förderrichtlinienverantwortlichen zu fördern, sind diese nicht nur in der FÖMISAX zu benennen, sondern auch als Fachvertreter ressort-übergreifend zusammenzuführen. Es sind Diskussionsräume sowie Mitgestaltungsrechte in Form von Arbeitsgruppen zu schaffen, um den Kenntnisstand der Beteiligten bezüglich der Standards zu stärken und Fachwissen auszutauschen.
 - *Gemeinsame Wissensdatenbank:* Für die Förderrichtlinienverantwortlichen ist eine gemeinsame Wissensbasis zu schaffen, die einerseits ressort-übergreifende Vorgaben, Standards und Hinweise abbildet, aber andererseits auch geklärte Auslegungsfragen dokumentiert. Idealerweise entsteht diese Wissensdatenbank als Online-Wiki, um das Wissen und die Erfahrung gemeinschaftlich zusammenzutragen und in verständlicher Form zu dokumentieren („Forum der Förderer“, „Peer-Beratung“).
- 182 Die Kommission erwartet von einer besseren ressort-übergreifenden Zusammenarbeit der Förderrichtlinienverantwortlichen, dass Förderung einfacher und schneller entwickelt und Standards durchgängig angewendet werden. Darüber hinaus kann das breite Wissen der Beteiligten in die Weiterentwicklung und Konsolidierung der Programmlandschaft einfließen (z. B. durch Bildung von Arbeitsgruppen).
- 183 Die Förderkommission II schlägt darüber hinaus vor, zentral koordinierte Themen der Förderung in einem Leitfaden für Förderrichtlinienverantwortliche zu bündeln. Im Rahmen des vorgenannten Online-Wikis kann dieser veröffentlicht und weiterentwickelt werden. Die Federführung hierfür ist

⁴⁶ Darunter die jährliche Veranstaltung der LIF, eine Arbeitsgruppe der Beauftragten für den Haushalt, eine Arbeitsgruppe für die Förderrichtlinienverantwortlichen zu Änderungen der VwV zu § 44 SÄHO sowie eine IMAG zur Fördermittelpattform.

⁴⁷ Darunter z. B. SMF (Referat 53) für Koordinierung der Förderpolitik, LIF für technische Fragen der FÖMISAX.

dem SMF (Referat 53) zu übertragen. Inhaltlich umfasst der Leitfaden insbesondere die folgenden Schwerpunkte:

- formale Grundsätze des Aufbaus einer Förderrichtlinie (Anlage 7 der VwV zu § 44 SäHO) sowie des Förderkonzepts und der Evaluierung,
- bindende Grundsätze der Standardisierung, Modularisierung und Digitalisierung,
- Konkretisierung von Begrifflichkeiten der VwV zu § 44 SäHO, Erläuterung zu den Förderinstrumenten und Ableitung von Fördersätzen und Pauschalen sowie
- Erläuterungen zu den Finanzierungsarten sowie Anwendungshinweise für Darlehen und alternative Finanzierungsarten wie Wagniskapital, Beteiligungen, Bürgschaften und nicht-finanzielle Förderungen.

184 Basierend auf diesem fachlichen Leitfaden ist ein quartalsweises Fortbildungsformat für Verwaltungsbedienstete an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Meißen, einzurichten. Das Fortbildungsangebot hebt Förderrichtlinienverantwortliche auf ein höheres fachliches Niveau und setzt auf dem Leitfaden für Förderrichtlinienverantwortliche auf. Auch für die Umsetzung des Fortbildungsformates ist die Federführung dem SMF (Referat 53) zu übertragen.

> Struktur und Zuständigkeiten

Empfehlung 15 „Förderung koordinieren“

Die Förderkommission empfiehlt, dass die Ressorts übergeordnete Zuständigkeiten in der Förderung aus den Fachreferaten herauslösen und in einer Koordinierungsstelle im Ressort bündeln. Darüber hinaus ist ergänzend zur Stärkung der Rolle der SK als Koordinierungsstelle „Förderstrategie“ die Rolle des SMF (Referat 53) als Koordinierungsstelle „Förderverfahren“ zu festigen.

- 185 Im SMF wurde 2019 auf Empfehlung der Förderkommission I das Referat 53 eingerichtet, welchem inzwischen umfangreiche Zuständigkeiten u. a. für die Koordinierung der Förderpolitik, das allgemeine Zuwendungsrecht, die operative Richtlinienprüfung sowie strategische Fragen der Digitalisierung im Förderbereich übertragen wurden.⁴⁸ Das Referat leistet wichtige Grundlagenarbeit für die Verbesserung sowie Digitalisierung der Förderverfahren und ist hier auch bundesweit in Projekten als Vorreiter engagiert. Die Koordinierung der sächsischen Förderpolitik und Förderstrategie wäre jedoch nach Ansicht der Förderkommission II in der SK besser angebunden. Die Kabinettsentscheidung der Staatsregierung vom 11. Februar 2020, mit welcher die Zuständigkeit für die Koordinierung der sächsischen Förderpolitik aus der SK auf das SMF (Referat 53) übertragen wurde, ist daher nochmals kritisch und im Hinblick auf die erzielbaren Wirkungen zu überdenken.
- 186 Im Rahmen der Bestandsaufnahme hat die Förderkommission II darüber hinaus festgestellt, dass sich eine zentrale Steuerung und Koordinierung der Förderung innerhalb eines Ressorts positiv auf die Gestaltung der Förderrichtlinien, die Vereinfachung von Förderverfahren sowie die Erfolgskontrolle auswirkt.⁴⁹ Im Ergebnis der Empfehlung der Förderkommission I, bei allen Ressorts eine Stelle zur Koordinierung und Steuerung der Förderung einzurichten, sind nur vereinzelt konkrete Handlungen der Ressorts zu verzeichnen.⁵⁰
- 187 Die Förderkommission II empfiehlt, dass **jedes Ressort und jede Bewilligungsstelle jeweils eine zentrale Koordinierungsstelle schafft** bzw. unterhält, welche ihre Häuser nach außen und insbesondere gegenüber den Koordinierungsstellen „Förderstrategie“ in der SK und „Förderverfahren“ im SMF hin vertreten (vgl. Abbildung 18). Diese Struktur stellt sicher, dass 1:1-Beziehungen zwischen den ressort-übergreifend zentralen Koordinierungsstellen (in der SK und dem SMF) sowie den Fachressorts aufgebaut und Entscheidungen nicht länger über eine Vielzahl von Fachreferaten verteilt koordiniert werden müssen. Die Herstellung der 1:1-Beziehungen

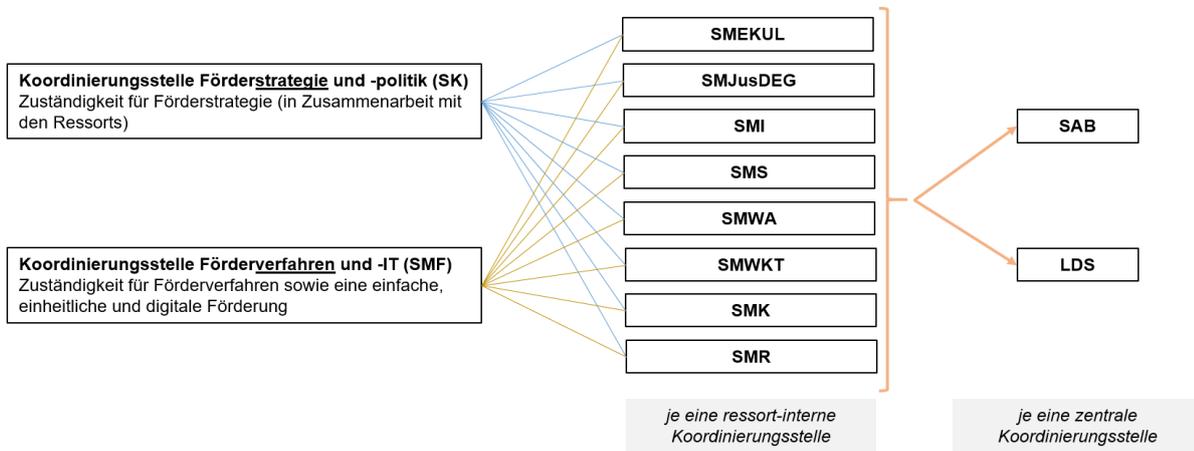
⁴⁸ Koordinierung der sächsischen Förderpolitik, politisch-strategisches Fördercontrolling, finanzielles Fördercontrolling, allgemeines Zuwendungsrecht, Einvernehmen gemäß Nr. 15 VwV zu § 44 SäHO (Förderrichtlinien und Einzelfälle), Vereinfachung und Verbesserung sowie Harmonisierung von Förderverfahren, Fachaufsicht über die Leitstelle Fördermittelverfahren, Steuerung und Koordinierung des Aufbaus einer zentralen Online-Förderplattform, OZG-Umsetzung im Förderbereich.

⁴⁹ Abschlussbericht (2019), Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Randnummer 554 ff.

⁵⁰ SMEKUL, SMR und SMS verfügen über zentrale Förderreferate (mit unterschiedlichen Kompetenzen). SMWKT und SMK steuern zentral über Ansprechpartner im Haushaltsreferat technisch und teilweise strategisch. SMJusDEG, SMI und SMWA verteilen die Förderaufgaben auf Ebene der Fachreferate, eine zentrale Koordinierung existiert nur sehr begrenzt. Beim SMWA als größtem Förderressort der Staatsregierung mit einer Vielzahl unterschiedlichster Förderthemen ist dieser Verzicht nach Eindruck der Förderkommission II dringend zu überdenken.

zwischen Ressorts und den beiden Bewilligungsstellen⁵¹ macht die Einrichtung der Vollzugsstrukturen effizienter und hilft, die über Kreuz liegenden Zuständigkeiten zu entflechten (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 18: Zielzustand der Koordination der Förderpolitik



188 Dementsprechend werden die folgenden Maßnahmen als notwendig erachtet:

- Angelehnt an die Empfehlungen der Förderkommission I ist die Förderkommission II weiterhin der Auffassung, dass das SMF (Referat 53) allein als Koordinierungsstelle für Förderverfahren und -IT agieren soll.⁵² **Die Koordination der Förderpolitik sowie die Zuständigkeit für die Erarbeitung einer Förderstrategie** sowie deren Fortschreibung ist demgegenüber wieder **auf die SK zu übertragen** und personell deutlich zu verstärken.
- Innerhalb aller Ressorts ist verpflichtend eine **ressort-interne Koordinierungsstelle zu schaffen**, um die fachpolitischen Ressortthemen und Verfahrensfragen aus den Zuständigkeiten mehrerer Fachreferate herauszuholen und auf Ressortebene zu bündeln. Die Koordinierungsstelle jedes Ressorts stellt sicher, dass das Ressort hinsichtlich der Förderpolitik mit einer Stimme spricht und es einen eindeutigen Ansprechpartner in jedem Ressort gibt. Die einzelnen Verantwortlichkeiten für die Außenkommunikation (beispielsweise im Rahmen des Einvernehmens- und Mitzeichnungsverfahrens) ist von der Fachreferatsebene auf die Ressort-Koordinierungsstelle zu übertragen.
- Bei den **Bewilligungsbehörden SAB und LDS ist je eine zentrale Koordinierungsstelle einzurichten**, um die Implementierung von neuen und die Steuerung von bestehenden Förderprogrammen aus einer Hand anzubieten.

189 Mit diesen Maßnahmen wird die Anzahl der handelnden Akteure auf 10 Koordinierungsstellen in den Ressorts und 2 Koordinierungsstellen in den Bewilligungsstellen reduziert.

⁵¹ Vgl. Empfehlung 17

⁵² Abschlussbericht (2019), Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Randnummer 557 ff.

190 Für eine wirkungsvolle Umsetzung der Struktur wird die Definition von klaren Rollen, Aufgaben und Zuständigkeiten entsprechend Tabelle 4 empfohlen:

Tabelle 4: Rollen der Koordinierungsstellen

Koordinierungsstelle	Zuständigkeit	Aufgabe
Förderstrategie und -politik	SK	Erarbeitung und Fortschreibung der Förderstrategie in Zusammenarbeit (Koordination) mit den Ressorts Entwurf des Programmrahmen (Überprüfung und Fortschreibung sowie Festlegung der Förderinstrumente und des überschlägigen Finanzierungsbedarfs)
Förderverfahren und -IT	SMF	Vorgabe von Standards und Modulen für eine einheitliche, einfache und digitale Förderung Prüfung der Richtlinien und des Zuwendungsverfahrens (SäHO) Fachliche Zuständigkeit Förderportal Sachsen
Ressort	Fachressorts	Erstellung der Fachrichtlinien gemäß der strategischen Vorgaben sowie der Vorgaben zum Förderverfahren
Bewilligungsstelle	SAB, LDS	Sachgerechter und effizienter Fördervollzug Beratung der Koordinierungsstellen zum Fördervollzug

Empfehlung 16 „Systematische Einbindung von Querschnittsthemen“

Der Staatsregierung wird empfohlen, ergänzend zur bestehenden sektoralen (ressort-spezifischen) Abgrenzung der Zuständigkeiten horizontale (ressort-übergreifende) Zuständigkeiten zu definieren, welche sich aus den in der Förderstrategie identifizierten Querschnittszielen ergeben. Federführungen für die Umsetzung der Querschnittsziele sind zu benennen.

- 191 Die Bestandsaufnahme zeigt, dass politische Querschnittsziele in der Breite der Fachförderprogramme des Freistaates keine konsequente Berücksichtigung finden. Die Staatsregierung hat, obwohl sie laut Sächsischer Verfassung ein Kollegialorgan ist, **keine Systematik, um Querschnittsthemen bzw. -ziele ressort-übergreifend in die Förderpolitik einfließen** zu lassen.
- 192 Als **Hauptgrund hierfür kann die Aufgabenabgrenzung zwischen den Ressorts** gesehen werden, welche mit dem Abgrenzungsbeschluss⁵³ definiert wird. Die Zuständigkeiten sind dabei sektoral (ressort-spezifisch) auf die Staatsministerien zugeschnitten. Es gilt das Prinzip, dass „eine Aufgabe einem Staatsministerium zugeordnet“ ist. Dieser Grundidee folgend, sind horizontale (ressort-übergreifende) Querschnittsziele (räumliche Förderkulissen oder soziale wie ökologische Nachhaltigkeit) nur schwer darstellbar. Eine Zusammenarbeit der Ressorts ist durch „Federführung“ und „Mitzeichnung“ stark formalisiert und eingeschränkt.
- 193 Die sektorale Aufgabenzuweisung sowie der Grundsatz der Ressorthoheit (Art. 63 Abs. 2 SächsVerf), wonach innerhalb der Richtlinien der vom Ministerpräsidenten bestimmten Politik, jeder Staatsminister seinen Geschäftsbereich selbstständig unter eigener Verantwortung leitet, hemmt die ressort-übergreifende Verständigung über Querschnittsthemen. Folglich hemmen die Aufgabenabgrenzung und Ressorthoheit als Prinzipien der Verwaltungsarbeit die ressort-übergreifende Zusammenarbeit und begünstigen eine immer kleinteiligere Förderprogrammlandschaft. Die Staatsregierung ist angehalten einen Weg finden, dieses Dilemma aufzulösen und die Ressorts für ressort-übergreifende Themen „an einen Tisch“ zu bringen.
- 194 Die Förderkommission II empfiehlt der Staatsregierung daher, in Ergänzung zu der sektoralen Abgrenzung der Zuständigkeiten ihre Querschnittsziele im Rahmen des Strategieprozesses zu identifizieren und zu benennen sowie horizontal zur sektoralen Zuständigkeitsabgrenzung wirken zu lassen. In der Ausübung ihrer Zuständigkeiten wären dann die Ressorts angehalten, die Querschnittsthemen in Zusammenarbeit mit den für das einzelne Querschnittsziel zuständigen Ressorts in die eigene Richtlinienerstellung in einem frühen Stadium einzubinden. Dabei gilt, dass grundsätzlich eine Förderrichtlinie erstellt wird, unabhängig davon ob ein oder mehrere Ressorts beteiligt sind.

⁵³ Beschluss der Sächsischen Staatsregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsministerien (zuletzt geändert am 2. September 2021).

Empfehlung 17 „Bewilligungsstellen und -personal konzentrieren“

Die Förderkommission II empfiehlt, den Vollzug der Förderung bei der SAB sowie der Landesdirektion Sachsen zu konzentrieren.

Eine sinnvolle Verteilung der Förderprogramme der bisherigen Bewilligungsstellen sowie die Verteilung künftiger Förderprogramme auf die beiden verbleibenden Bewilligungsstellen ist festzulegen.

Der Staatsregierung wird darüber hinaus empfohlen, die Einbindung von Dritten sowie Gremien in den Antragsstellungs- und Vollzugsprozess – dort wo wirklich erforderlich – digital umzusetzen.

Auf Bewilligungen durch die Ministerien selbst ist zu verzichten.

- 195 Die Förderkommission II sieht mit dem perspektivisch sinkenden Angebot an Erwerbspersonen im Freistaat Sachsen ein zunehmendes Stellenbesetzungsproblem auf die Landesregierung zukommen. Darüber hinaus ist es die Pflicht des Staates, zur Erfüllung seiner Aufgaben wirtschaftlich vorzugehen und das knappe und schrumpfende Erwerbspotential des Landes nicht zuungunsten der Wirtschaft und Gesellschaft übermäßig selbst zu binden.
- 196 Im Rahmen ihrer Bestandsaufnahme hat die Förderkommission II bezüglich des Fördervollzugs festgestellt, dass die Struktur der Bewilligungsstellen heterogen und zersplittert ist. Die Vorschläge der Förderkommission I aus dem Jahr 2019 zur Reduktion der Anzahl an Bewilligungsstellen wurden bislang nicht umgesetzt. Diese Struktur ist für die Staatsregierung personal- und kostenintensiv und für die Adressaten der Förderung nicht transparent.
- 197 Zudem hemmt die Zersplitterung der Bewilligungsstellen die Digitalisierungsbestrebungen des Freistaates. Die Standardisierung und Modularisierung der Vollzugsprozesse wird durch die „über Kreuz“ liegenden Zuständigkeiten („jedes Ministerium beauftragt mehrere Bewilligungsstellen – jede Bewilligungsstelle wird von mehreren Ministerien beauftragt“) sowie die fehlende Koordinierung behindert. Auch können Größenvorteile bei den durch die Digitalisierung zu erwartenden IT-Investitionskosten in den einzelnen Bewilligungsstellen nicht gehoben werden. Ein vollständig „durchdigitalisierter“ Bewilligungsprozess ist für kleine Bewilligungsstellen nicht effizient.
- 198 Verstärkt wird die Problematik durch die Tatsache, dass auch bestehende Möglichkeiten bislang nicht ausgeschöpft werden. Die Bewilligungsstellen des Freistaates haben ihre Antrags- und Bewilligungsverfahren in noch unzureichendem Umfang digitalisiert. Dabei bieten die Standardisierung, Modularisierung und Digitalisierung des Vollzugsverfahrens erhebliche Potentiale für die Kapazitätseinsparungen.
- 199 Die Förderkommission II empfiehlt daher eine **Konzentration auf zwei Bewilligungsstellen**: die SAB⁵⁴ und die LDS. Dadurch ist nach Ansicht der Förderkommission II perspektivisch eine **deutliche Einsparung der aktuellen Personalkapazitäten im Fördervollzug** realistisch. Die

⁵⁴ Vgl. § 2, Abs. 1, S. 1 FöRdbankG.

Stellenreduktion ergibt sich aus Größen-, Spezialisierungs- und Digitalisierungsvorteilen. Darüber hinaus führt die Reduktion auf wenige Bewilligungsstellen zu deutlich geringeren Stückkosten durch die Digitalisierung des Vollzugsprozesses, insbesondere durch die geringere Anzahl an Schnittstellen zum Förderportal Sachsen sowie der Skaleneffekte bei den IT-Kosten. Da die verbleibenden Bewilligungsstellen hauptsächlich Landesbehörden mit originär förderfremden Zuständigkeiten sind, profitieren sie von der Aufgabenübertragung und können sich verstärkt auf ihre Kernthemen konzentrieren. Darüber hinaus führt die Konzentration auf zwei Bewilligungsstellen zu mehr Klarheit in den Zuständigkeiten und einer höheren Transparenz für Antragsteller.

- 200 Der Staatsregierung wird darüber hinaus empfohlen, die **Einbindung von Dritten sowie Gremien in den Antragsstellungs- und Vollzugsprozess – dort wo wirklich erforderlich – digital umzusetzen**. Die von der Förderkommission I kritisierte Entwicklung, dass Dritte sowie fachliche oder repräsentative Gremien zunehmend in die Förderverfahren eingreifen, besteht unverändert.⁵⁵ Die Entscheidungsfindung kann mit derartigen Verfahren für die Antragsteller nur schwer nachvollzogen werden, ist intransparent und macht das Verfahren für die Antragsteller komplex und aufwändig. Darüber hinaus sind diese Entscheidungsverfahren für die Verwaltung kostenintensiv und aufgrund der nicht wiederholungsfähigen Entscheidungswege schwer digitalisierbar. In bestimmten Fällen kann außerdem dem Vorwurf der willkürlichen Entscheidung nicht wirksam entgegengetreten werden.
- 201 Ist die Fachkompetenz Dritter für die Förderausgestaltung wesentlich, wird empfohlen, die bislang im Rahmen des Vollzugs eingebundenen Dritten in einem geordneten Prozess so einzubinden, dass eine digitale Umsetzung erfolgen kann.
- 202 Ermessensspielräume bei der Förderentscheidung sind im Rahmen des Förderkonzeptes und der Förderrichtlinie klar zu definieren und auf die Zuständigkeit der Bewilligungsstelle abzustellen. Entsprechend ist die Staatsregierung angehalten darauf zu verzichten, Bewilligungen durch die Ministerien selbst auszusprechen.

⁵⁵ Abschlussbericht (2019), Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Randnummer 168.

4 Ausblick

- 204 Die Förderpolitik des Freistaates Sachsen hat in der Vergangenheit einen großen Beitrag zur positiven Entwicklung des Freistaates Sachsen geleistet und zum Erfolg des Landes beigetragen. Grundlage für diese Förderpolitik sind die Steuern der Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger. Mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung ist die Förderprogrammlandschaft kontinuierlich gewachsen, ohne sich je grundlegend neu auszurichten. Inzwischen wird die Gesamtheit aller Förderprogramme als „Förderdickicht“ wahrgenommen. Die Staatsregierung hat sich dieser Kritik angenommen und die Förderkommission II eingesetzt.
- 205 Die Förderkommission II hat den Bestand aller Förderprogramme im Freistaat Sachsen untersucht und Gespräche mit Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung, dem Sächsischen Rechnungshof sowie Dritten geführt. Darüber hinaus wurden wissenschaftliche Sachverständige herangezogen und drei Studienaufträge vergeben. Das ifo Institut, Niederlassung Dresden wurde mit der Erfassung der fiskalischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen beauftragt, das Difu mit der Einordnung der sächsischen Förderlandschaft und das Institut für Informatik der Universität Leipzig mit der Auswertung der Konsistenz der Förderung mittels Text Mining.
- 206 Gemäß dem Leitbild **„Konzentration, Qualität und Transparenz“** kommt die Förderkommission II zu der Schlussfolgerung, dass sich der Freistaat Sachsen und seine förderpolitischen Akteure Staatsregierung, Staatsverwaltung und Bewilligungsstellen vier zentralen Aufgaben stellen muss:
- a. Es wird empfohlen, unverzüglich einen gemeinschaftlichen Strategieprozess zur Entwicklung einer ressort-übergreifenden **„Förderagenda 2030“** (Empfehlungen 1-3) für den Freistaat Sachsen einzurichten.
 - b. Es wird empfohlen, die Förderung im Freistaat zu vereinfachen und zu modularisieren, um eine Grundlage für die Digitalisierung (Empfehlung 4) der Förderung zu schaffen.
 - c. Es wird empfohlen, sich auf zehn Prinzipien guter Förderung (Empfehlungen 5-14) zu besinnen und diese konsequent einzuführen und anzuwenden.
 - d. Es wird empfohlen, die Strukturen und Zuständigkeiten (Empfehlungen 15-17) in der Förderverwaltung zu konzentrieren.
- 207 Ein wesentlicher Teil des Auftrages der Förderkommission II, die Förderstrategie des Freistaates Sachsen weiterzuentwickeln, wird erst dann erfüllt sein, wenn durch die Staatsregierung eine ressort-übergreifende Förderstrategie erarbeitet wurde. Mit den Empfehlungen der Kommission werden allerdings die entscheidenden Wege aufgezeigt, wie der Freistaat eine Förderstrategie entwickeln kann. Sofern ein gemeinschaftlicher Strategieprozess aus der Staatsregierung heraus gelingt, ist eine anschließende Konsolidierung der Programmlandschaft möglich. Im Übrigen ist es eine Aufgabe der Politik über Förderprioritäten zu entscheiden.
- 208 Die Förderkommission II hält eine deutliche Reduktion der Anzahl an Förderrichtlinien für geboten. Von den 200 Förderprogrammen kann durch Einstellung bzw. Konsolidierung der über 70 Klein- und Kleinstförderungen ein Portfolio von ca. 130 größeren Förderprogrammen verbleiben,

welches auf der Grundlage einer Förderstrategie des Freistaates Sachsen im Rahmen einer Programminventur auf unter 80 Förderprogramme konsolidiert werden kann. Die Förderkommission II vertritt dabei die Auffassung, dass eine deutlich geringere Anzahl an Förderprogrammen von den Ressorts deutlich fokussierter betreut werden kann, was auch angesichts knapper Personalressourcen des Freistaates geboten ist.

209 Für die Förderagenda 2030 sind die folgenden Schritte umzusetzen:



210 Die Erarbeitung einer ressort-übergreifenden Förderstrategie mit anschließender Programminventur wird ein Kraftakt für die Staatsregierung. Sie sollte sich dafür entsprechend organisatorisch aufstellen und gegebenenfalls auch externe Unterstützung einkaufen. Das Expertenwissen der Ressorts ist dabei von zentraler Bedeutung. SK und SMF als „Generalisten-Häuser“ sind gut beraten, die Förderressorts mit ihren Expertisen auch bei der Programminventur einzubinden und dies zu einem gemeinsamen Erfolg zu machen.

211 Mit der Vorlage des Berichtes ist die Arbeit für die Förderkommission II im Wesentlichen beendet. Die Kommission wird am 15. Juli 2022 noch einmal abschließend tagen, offene Punkte adressieren und ihre Arbeit anschließend einstellen. Der Bericht der Förderkommission II soll wie der Bericht der Förderkommission I der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und auf der Webseite des SMF veröffentlicht werden.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Förderlandschaft (2010 = 100).....	13
Abbildung 2: Entwicklung der Auszahlungen nach Mittelherkunft (in Mio. €).....	13
Abbildung 3: Dauer der Förderrichtlinien (Anzahl, eingeteilt in 3-Jahres-Scheiben).....	15
Abbildung 4: Zuordnung Förderbereiche und Ressorts (Stand 2021)	17
Abbildung 5: Auszahlungen und Förderrichtlinien je Förderbereich (Stand 2021).....	18
Abbildung 6: Zuordnung Förderbereich-Ressort-Bewilligungsstelle (beispielhaft).....	20
Abbildung 7: Zuwendungskreislauf	26
Abbildung 8: Ähnlichkeitsmatrix für sächsische Förderrichtlinien	31
Abbildung 9: Verteilung der Keyword-Scores	32
Abbildung 10: Vorläufige Soll-Architektur mit vollständig maschinellm Datenaustausch	38
Abbildung 11: Soll-Zustand der Operationalisierung des politischen Willens in eine Richtlinie..	40
Abbildung 12: Fördervoraussetzungen vereinfachen	48
Abbildung 13: Vereinfachtes Beispiel eines visualisierten Entscheidungsprozesses	49
Abbildung 14: Einflussfaktoren Fördersatz	58
Abbildung 15: Arten der Zuwendung nach § 23, Nr. 1 SäHO.....	61
Abbildung 16: Handlungsoptionen durch den Einsatz von Förderdarlehen	62
Abbildung 17: Zuwendungskreislauf	65
Abbildung 18: Zielzustand der Koordinierung der Förderpolitik.....	78

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Veränderung der Förderrichtlinien und -gegenstände 2010 zu 2021	14
Tabelle 2: Aufbereitung der Förderrichtlinien	16
Tabelle 3: Zuordnung Ressorts und Bewilligungsstellen (Anzahl Richtlinien, Stand 2021)	19
Tabelle 4: Rollen der Koordinierungsstellen	79

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
Art.	Artikel
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EVP	Einheitliche Förderverfahrensplattform
ff.	fortfolgende
FMV	Fördermittelverwaltung
FÖMISAX	Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank
FörbankG	Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank
FRL	Förderrichtlinie
GEFRA	Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ifo	ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
IT	Informationstechnologie
IWH	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen
LASuB	Landesamt für Schule und Bildung
LASuV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr
LDS	Landesdirektion Sachsen
LfULG	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
LIF	Leitstelle IT-Verfahren Fördermittel
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
OZG	Onlinezugangsgesetz
p.a.	per annum
PwC	PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
REVOSax	Recht und Vorschriftenverwaltung Sachsen
SAB	Sächsische Aufbaubank
SAENA	Sächsische Energieagentur – SAENA GmbH
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SächsKitaG	Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (Gesetz über Kindertageseinrichtungen)
SächsKomPauschVO	Sächsische Kommunalpauschalenverordnung
SächsVerf	Sächsische Verfassung,
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SK	Staatskanzlei

SLT	Sächsischer Landtag
SMEKUL	Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klima, Umwelt und Landwirtschaft
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJusDEG	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMR	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWKT	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kunst und Tourismus
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag e. V.
TU	Technische Universität
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigungen
vgl.	vergleiche
VIS.SAX	Vorgangsbearbeitungs- und Dokumentenmanagementsystem
VO	Verordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
z. B.	zum Beispiel

5 Anhang

5.1. Status der Umsetzung der Empfehlungen der Förderkommission I

Chronologie Umsetzungsschritte

- 212 Die Förderkommission I hat im Mai 2019 ihren Abschlussbericht vorgestellt. Die Umsetzung der darin enthaltenen Empfehlungen erfolgte bereits während der Kommissionsarbeit und wird seitdem kontinuierlich vorangetrieben:
- 213 **1. Januar 2019:** Inkrafttreten Änderung SäHO mit Einführung des Stichprobenverfahrens bei der Verwendungsnachweisprüfung – Zahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise wird auf mindestens 50 % herabgesetzt.
- 214 **8. März 2019:** Inkrafttreten Änderung VwV zu § 44 SäHO: Begrenzung der Förderfälle, bei denen eine baufachliche Stellungnahme der SIB erforderlich ist und Beschränkung der gemeindefachlichen Stellungnahme auf die vom Richtliniengeber ausdrücklich benannten Fälle.
- 215 **4. Juni 2019:** Beschluss des Kabinetts zu Bericht und bezüglich Sofortmaßnahmen zur Umsetzung wichtiger Kommissionsvorschläge.
- 216 **1. August 2019:** Einrichtung von Referat 53 im SMF mit der Aufgabe der Einrichtung einer zentralen Online-Förderplattform (Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes im Förderbereich). Nachfolgend Zuführung von Personal aus SMF und anderen Ressorts auf Abordnungsbasis.
- 217 **1. Januar 2020:** Inkrafttreten der Änderung VwV zu § 44 SäHO mit einer Vielzahl von Maßnahmen für ein vereinfachtes Zuwendungsrecht
- Vorzeitiger Maßnahmebeginn ab Antragstellung
 - Entkoppelung Vergaberecht und Zuwendungsrecht
 - Verbindlichkeit des Finanzierungsplans in seiner Gesamtheit
 - keine Belegpflicht beim Verwendungsnachweis
 - Einheitliche Zweckbindungsfristen
- 218 und zum **31. März 2020** ein entsprechender Beschluss für die Strukturfondsförderung durch die Anpassung der EFRE-/ESF-Rahmenrichtlinie.
- 219 **11. Februar 2020:** Kabinett beschließt den Übergang der Zuständigkeit für die Koordinierung der sächsischen Förderpolitik von der SK auf SMF.
- 220 **März 2020:** Fortlaufend mit Einführung des vereinfachten Zuwendungsrechts Prüfung aller Förderrichtlinien auf individuellen Anpassungsbedarf oder Ausnahmen von den vorgesehenen Vereinfachungen.
- 221 **24. März 2020:** SMF-Corona-Anwendungshinweise zur Verfahrensvereinfachung (teilweise auf der Grundlage der Empfehlungen der Förderkommission I).

- 222 **25. März 2020:** Erster Bericht des SMF zum Umsetzungsstand des Kabinettsbeschlusses vom 4. Juni 2019.
- 223 **8. Juni 2020:** Abschluss der Absichtserklärung zwischen SMF und SAB über den geplanten Aufbau und Betrieb des Förderportals Sachsen.
- 224 **1. September 2020:** Bündelung der Zuständigkeiten für die Koordinierung der Förderpolitik, Förder-IT, Förderrichtlinien, Vereinfachung und Zuwendungsrecht im SMF (Referat 53) auch mit dem Ziel der Gewährleistung
- einheitlicher Maßstäbe bei der Prüfung von Förderkonzepten und Förderrichtlinien
 - Verbindung Zuwendungsrecht und Online-Antragstellung / Online-Förderverfahren
- 225 **1. Dezember 2020:** Bericht des SMF zu Stand Fördervereinfachung und Umsetzung Online-Förderplattform.
- 226 **23. August 2021:** Schreiben des SMF mit Hinweisen und Vorgaben zur Gliederung von Förderkonzepten und Evaluierungen mit dem Ziel einer Verbesserung der Qualität und Vergleichbarkeit von Förderkonzepten und Evaluierungen. Von diesen Vorgaben wurden mit Schreiben des SMF vom 28. Dezember 2021 für die EU-Strukturfonds Abweichungen zugelassen.
- 227 **6. Dezember 2021:** Abschluss Kooperationsvereinbarung von SMF mit SAB über Konzeption und Aufbau des Förderportals Sachsen.
- 228 **8. März 2022:** Offizieller Beitritt Sachsens durch Schreiben SMF zum „Einer für alles“-OZG-Umsetzungs-Projekt Bund / Bayern (und jetzt Sachsen) mit den Themen „Förderfinder“ und „Förderportal“.
- 229 **Aktuell:** Verfahren Änderung VwV zu § 44 SäHO läuft mit Themen elektronische Antragstellung, Anpassung Regelauszahlungsverfahren, Frist zweckentsprechende Verwendung, Reduzierung Ausnahmemöglichkeiten.

Zusammenfassende Bewertung

- 230 Einheitliche Verfahrensplattform / Verfahrensvereinfachung
- ▶ deutliche Fortschritte gegenüber Stand 2019, mehrere Änderungen VwV zu § 44 SäHO, weitere Maßnahmen begonnen
- 231 Zentrale Steuerung und Koordinierung im Förderbereich
- ▶ umgesetzt, Gründung im SMF (Referat 53), Zuführung Aufgaben (einschließlich Digitalisierung) und Personal
- 232 Zentrales Onlineförderportal / Online-Förderfinder / Digitalisierung
- ▶ Umsetzung begonnen mit SAB / Projekt mit Bayern
- 233 Überführung von Zuwendungen in Zuweisungen in FAG
- ▶ nicht umgesetzt, auch die anderen Vorschläge mit direktem Bezug zu haushalterischen Anpassungen nicht übernommen
- 234 Bündelung der Bewilligungsstellen / Maßnahmeplanverfahren
- ▶ nicht umgesetzt
- 235 SAB-Beauftragung und Vergütung / Transparenz
- ▶ teilweise umgesetzt
- 236 Vereinfachung in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Wissenschaft / Kunst
- ▶ laufender Prozess
- 237 „Förderdickicht“ lichten
- ▶ Delegation an Förderkommission II

Ergebnisse der Förderkommission I

	Empfehlung	Stand	Wo umgesetzt:
4.2	Allgemeine Hinweise und Ansätze zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren		
4.2 a)	Verbesserung der Informationsbeschaffung zu Förderangeboten		
	<ul style="list-style-type: none"> Elektronische Fördermittelsuche □ siehe Kapitel 4.6 		Projekt mit Bayern im Rahmen bundesweiten OZG-Umsetzungsprojekts „einer für alle“
	<ul style="list-style-type: none"> zentrale telefonische Erstanlaufstelle 		Nicht umgesetzt wg. komplexer Anforderungen
	<ul style="list-style-type: none"> Erläuterungen und Anwendungshinweise zur FRL im erforderlichen Umfang 		Auf den Seiten Bewilligungsstellen / Ressorts nach Bedarf
4.2 b)	Bewusstsein für Bürokratieabbau stärken und Verbesserung der Fehlerkultur		Defizitär. Keine spezifischen Angebote im Fortbildungskatalog Staatsregierung.
4.2 c)	Institutionelle Förderung statt Projektförderung prüfen, Erhöhung der Planungssicherheit bei Personalkostenförderung		Läuft auf Ressortebene. Beispielhaft Leitfaden SMS mit Kriterienkatalog für institutionelle Förderung (zusammen mit R. 53/SMF)
	<ul style="list-style-type: none"> Umstellung von Förderverfahren auf Entgeltvereinbarungen 		Läuft auf Ressortebene
	<ul style="list-style-type: none"> Planungssicherheit bei mehrjähriger Personalkostenförderung durch Bereitstellung entsprechender VE 		Haushaltsverfahren nicht angepasst
4.2 d)	Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für förderfähige Ausgaben		Einzelfallüberprüfungen
4.2 e)	Anerkennung von Sicherheitseinbehalten als zuwendungsfähige Ausgaben		Bisher offen. Gegenstand laufender Novelle VwV zu § 44 SäHO
4.2 f)	Risikobasierte Kontrolle, Schaffung einer Datenbank zur Zuverlässigkeit der Antragsteller - Voraussetzung: wäre Aufbau einer einheitlichen Stammdatenverwaltung (s. 4.6)		Zentrale Stammdatenerfassung fehlt
4.2 g)	Aussteuerung bei „unterfinanzierten“ Programmen, Vorhabenauswahlverfahren		Zunahme Richtlinie mit Aufruf und fachlicher Schwerpunktsetzung bzw. fachlich-qualitativer Auswahl
	<ul style="list-style-type: none"> Prioritätensetzung (Förderkonzept, Begleitausschuss) 		Erfolgt jeweils bei Bedarf. Keine generelle Regelung
	<ul style="list-style-type: none"> Mittelzuführung 		
	<ul style="list-style-type: none"> Fördersatzabsenkung 		

4.2 h)	Ergebnisorientierte Zuwendungen erproben (rechtliche Voraussetzungen dafür schaffen)		VwV zu § 44 SÄHO sieht Zuwendungsart nicht vor. Probleme mit Bestimmung Höhe, Vermeidung Überkompensation, Umgang mit Fehlern oder Verhalten bei Ergebnisverfehlung
4.2 i)	Flexibilisierung der Jahresscheiben in den Bewilligungsbescheiden		Haushaltsverfahren nicht angepasst
4.2 j)	Förderhaushalte stärker über Verpflichtungsermächtigungen (VE) steuern		Haushaltsverfahren nicht angepasst

4.3	Reduzierung des „Förderdickichts“ und Richtlinienaufstellungsverfahren		
4.3.1	Reduzierung und Entflechtung von Förderrichtlinien		Offensichtlich nicht umgesetzt → Förderkommission II
	<ul style="list-style-type: none"> Einsatz von Förderrichtlinien zur Mittelbereitstellung für Kommunen teilweise ungeeignet 		
	<ul style="list-style-type: none"> Kleinstförderprogramme in kommunale Obhut entlassen 		
	<ul style="list-style-type: none"> Förderrichtlinien systematisieren, entflechten und zusammenlegen 		
	<ul style="list-style-type: none"> Harmonisierung der Höchstfördersätze 		
	<ul style="list-style-type: none"> Beschränkte Geltungsdauer von Förderrichtlinien 		
4.3.2	Beschleunigung der Richtlinienaufstellung - Verzicht auf Kabinettsverfahren		In Koalitionsvertrag und Geschäftsordnung Staatsregierung nicht übernommen

4.4	Weitere Überführung von Zuwendungen in Zuweisungen		
	Überführung ins SächsFAG zum nächsten Doppelhaushalt <ul style="list-style-type: none"> § 18 Abs. 1-3 SächsKitaG (Förderung Kindertageseinrichtungen) 		Nach interner Überprüfung von SMF nicht übernommen auch wegen Höhe in Frage stehender Mittel
	Prüfauftrag, ob Überführung ins SächsFAG möglich <ul style="list-style-type: none"> Sächsische Ganztagsangebotsverordnung RL Feuerwehrförderung FRL Sportförderung Teil C (investive Projekte) FRL Schulsozialarbeit 		Interne Prüfung erfolgt. Im Ergebnis keine Veränderung aufgrund systematischer Einwände.

4.5	Einheitliche Förderverfahrensplattform (EVP)		
4.5.2	Ziele der EVP und deren Beziehung zu den Förderrichtlinien		
	<ul style="list-style-type: none"> Zulässigkeit von Abweichungen von den VwV zu § 44 SÄHO reduzieren 		Kontrolle von Abweichungen durch R. 53/SMF im Mitzeichnungsverfahren – zudem Gegenstand nächste Änderung VwV
	<ul style="list-style-type: none"> Förderrichtlinien verfahrensseitig vollständig auf die EVP aufsetzen 		Derzeit Kontrolle durch R. 53/SMF im Mitzeichnungsverfahren – zudem Gegenstand nächste Änderung VwV
	<ul style="list-style-type: none"> zu erbringende Nachweise und deren Inhalte klar und abschließend in FRL benennen 		Fortlaufend in den FRL
	<ul style="list-style-type: none"> kommunale Spitzenverbände und FAG-Beirat künftig bei Änderungen der VwV zu §§ 23, 44, 44a SÄHO anhören 		Anhörung kommunaler Spitzenverbände erfolgt, SächsFAG Beirat nicht wg. Ähnlicher Vertreterkonstellation

4.5.3	Vereinfachung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens		
4.5.3 a)	Zulassung des förderunschädlichen Vorhabenbeginns ab Antragstellung		01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SÄHO
4.5.3 b)	Gemeindewirtschaftliche Stellungnahme (GWS) im Ausnahmefall		Ermessensleitender Erlass des SMF zum Umgang der Ressorts mit gemeindewirtschaftlicher Stellungnahme
4.5.3 c)	Baufachliche Prüfung bei Zuwendungsbaumaßnahmen sinnvoll <ul style="list-style-type: none"> Baukostendatenbank PLAKODA weiterentwickeln 		Der Verzicht auf die Prüfung wurde erst zum 08.03.2019 mit Änderung VwV zu § 44 SÄHO eingeführt. Vorschlag, dies tlw. rückgängig zu machen von Staatsregierung nicht aufgegriffen.
4.5.3 d)	Festlegung von Bagatellgrenzen für Bewilligungen		01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SÄHO
4.5.3 e)	Zuwendungsbescheide mit auflösender Bedingung		01.01.2020 Mit Änderung VwV zu § 44 SÄHO aus Transparenzgründen in anderer Form (Pflicht zur Aufhebung Bescheid) umgesetzt
4.5.3 f)	Entkopplung von Vergaberecht und Zuwendungsrecht		01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SÄHO
4.5.3 g)	Abweichung von Einzelansätzen im Finanzierungsplan um mehr als 20 % ohne Genehmigung zulässig		01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SÄHO
4.5.3 h)	Vorrang der Festbetragsfinanzierung		01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SÄHO
4.5.3 i)	Festlegung einheitlicher Pauschalen/Pauschalsätze		01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SÄHO Die Pflicht in den Einzelrichtlinien, besonders hinsichtlich Personalkosten, in weiten Teilen nicht aufgegriffen

4.5.3 j)	Besserstellungsverbot Personalausgaben/-kosten Versicherungen	bei und		s. 4.5.3 i)
4.5.3 k)	Einheitliche Regelung für das Hinzutreten von Deckungsmitteln/Anrechnung als Eigenmittel			01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SäHO
4.5.3 l)	Dingliche Sicherung von Erstattungsansprüchen o 1 Mio. Euro statt 5 Mio. Euro			01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SäHO Mit niedrigerem Betrag umgesetzt

4.5.4	Verbesserung des Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahrens			
4.5.4 m)	Regelauszahlungsverfahren, Zwischennachweise, Auszahlungsuntergrenzen	Entfall		Bisher offen. Gegenstand laufender Novelle VwV zu § 44 SäHO
4.5.4 n)	Verlängerung der Frist zur zweckentsprechenden Verwendung			Umgesetzt mit SMF-Corona-Anwendungshinweisen vom 24.03.2020 Gegenstand laufender Novelle VwV zu § 44 SäHO
4.5.4 o)	Form und Inhalt des Verwendungsnachweises			01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SäHO Keine Änderung bei Kommunen
4.5.4 p)	Auswahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise und weitere Prüfung			01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SäHO
4.5.4 q)	Festlegung einheitlicher und angemessener Zweckbindungsfristen			01.01.2020 Änderung VwV zu § 44 SäHO

4.6	Förder-IT und Digitalisierung			
4.6.3	Vorschläge zur künftigen Ausrichtung der IT-Verfahren			
	Verbesserung der Suche nach Fördermöglichkeiten im Internet			Projekt mit Bayern
	Schaffung der Voraussetzungen für eine vollständig papierlose Identifikation und Antragstellung			Umsetzung mit Förderplattform und tlw. in laufender Novelle VwV zu § 44 SäHO
	Schaffung eines zentralen Online-Förderportals für alle Förderverfahren des Freistaates			Verträge mit SAB Derzeit Umsetzung für erstes Verfahren außerhalb SAB / LfULG begonnen
	Amt24 als zentrales „Eintrittsportale“ mit Identitätsprüfung			Verträge mit SAB
	Schaffung einer zentralen Datenbank zur Stammdatenverwaltung aller Antragsteller			Schwierige datenschutzrechtliche Fragen. Erneutes Aufgreifen nach Einführung Förderportal
	Nutzung von VIS.SAX als zentrales Dokumentenablagensystem			Arbeiten an Einbindung Förderung in VIS.SAX laufen
	<u>mittelfristig</u> : Schaffung einer zentralen Softwarelösung als Vorsystem für alle Förderverfahren im Freistaat			Derzeit zurückgestellt

4.6.4		Umsetzungsorganisation	
	Schaffung einer zentralen fachlichen Steuerung und Koordinierung zur Einführung der elektronischen Fördermittelantragstellung		Übertragung der Aufgaben auf das neu geschaffene Referat 53 im SMF
	○ Einbeziehung einer IMAG unter Beteiligung von SMEKUL und SAB (+SSG)		IMAG-Gründung in Umsetzung Beschluss Kabinett vom 4. Juni 2019 erfolgt.
	○ Arbeitsergebnisse halbjährlich mit Lenkungsgruppe auf StS-Ebene abstimmen		Es erfolgt eine regelmäßige Berichterstattung in der Vorkonferenz

4.7		Bündelung der Bewilligungsstellen und Infrastrukturförderung	
4.7.1	Bündelung der Bewilligungsstellen für den kommunalen und den sonstigen Bereich		
	• Bündelung der Kommunalförderung bei der LDS (Bildung von Regionaldirektionen für Infrastruktur)		Es kam nicht zur hierfür notwendigen Bündelung aller fachlichen Aufgaben in Regionaldirektionen
	• Bündelung der nicht-kommunalen Förderung bei der SAB		Wurde nicht aufgegriffen
4.7.2	Maßnahmeplanverfahren für Infrastrukturförderung		Vorschlag baute auf Vorschlag 4.7.1 auf.

4.8		Reorganisation auf ministerieller Ebene	
4.8.1	Zentrale Steuerung und Koordinierung im Förderbereich		Zusammenführung aller Aufgaben in SMF (Referat 53) einschließlich IT (01.08.2019) und Arbeit für IMAG Zuführung Personal aus den Ressorts Aufbau Referat 53:
	Übergreifend für alle Ressorts im SMF		Überführung SK-Aufgaben in das SMF Anfang 2020
	Innerhalb der Ressorts		In vielen Ressorts erfolgt inzwischen zentralisierte Koordinierung (SMEKUL, SMWK, SMR, SMK, SMS)
4.8.2	Zusammenlegung der Verwaltungsbehörden im Bereich der EU-Förderung		Wurde bei Regierungsneubildung nicht aufgegriffen. Es bleibt beim Vorrang der fachlichen Nähe.

4.9		Verfahrensvereinfachung in der Wirtschaftsförderung	
	Förderinstrumentarien breiter aufstellen (Darlehensförderung)		Schaffung Instrument Sachsenkredit bei SAB, aber insgesamt wenig Veränderung (s. auch negatives Ergebnis der Überprüfung zum Umsetzungsbericht März 2020). Prüfungen für die neuen Förderprogramme EFRE / ESF laufen. Prüfung auf Vereinfachung fortlaufend.

4.10	Vereinfachungen und Verbesserungen der Förderung im sozialen Bereich		
	jährliche Projektförderung vs. institutionelle Förderung		SMS hat alle Programme überprüft und Punkt in Prüfprogramm für neue FRL aufgenommen. Umsetzung hat begonnen. I.Ü. erfolgt im SMS umfassende Prüfung Vereinfachung / Verbesserung anhand internen Leitfadens.

4.11	Vereinfachung der Förderung im Bereich Wissenschaft und Kunst		
	Zuweisungen an juristische Personen des öffentlichen Rechts zur Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben		SMWK prüft fortlaufend.

4.12	Vereinheitlichung der Aufgabenübertragung an die SAB und deren Vergütung		
	Einheitliche Vertragsgestaltung		SAB hat von sich aus Vertragsbedingungen in großem Umfang standardisiert
	Transparente Preisgestaltung		SAB stellt Arbeitsgänge und Arbeitsschritte als Kalkulationsgrundlage gegenüber den Ressorts inzwischen deutlich transparenter dar. SAB berät Häuser hinsichtlich einfacherer Vollzugsgestaltung. Eine Offenlegung der Kalkulationsgrundlagen hinsichtlich Bildung Personalstundensätzen oder Kostenpauschalen erfolgt nicht.
	Erstellung eines eingeschränkten und möglichst konkreten Leistungskatalogs		Keine Umsetzung SMF

	Sonstiges		
3.4 RNr. 141	Transparenz und Konsistenz Fömisax		Referat 53 hat mit Ressorts Datenbestand konsolidiert und Fehler beseitigt. Einmal jährliches Seminar für die Nutzer und verbesserte Anleitung
3.4 RNr. 341	Konzentration Aufgaben Fömisax		Konzentration bei Referat 53

-  voll umgesetzt
-  teilweise umgesetzt
-  Umsetzung begonnen
-  nicht umgesetzt/zurückgestellt

5.2 Benchmarkstudie zu Förderprogrammlandschaften im Ländervergleich

238 Es folgt das Gutachten des Deutschen Institut für Urbanistik (difu) als vollständiger Abdruck (keine fortlaufenden Seitenzahlen / dokumenteigene Seitennummerierung).

Benchmarkstudie¹

Förderprogrammlandschaften/-strategien im Ländervergleich

Auftraggeber: Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen

Auftragnehmer: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstr. 13–15, 10969 Berlin
Sitz Berlin, AG Charlottenburg, HRB 114959 B
Geschäftsführung: Prof. Dr. Carsten Kühl, Dipl.-Geogr. Luise Adrian

Autor: Christian Raffer
Tel.: +49 30 39001-198
E-Mail: raffer@difu.de

Berlin, 11.05.2022

¹ Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um eine gekürzte Fassung. Die Langfassung wird ab Mitte Juli 2022 auf der Webseite <https://difu.de/publikationen> verfügbar sein.

Inhalt

I. Einleitung	4
II. Methodik	5
III. Analyse	5
1. Empirisch-vergleichende Analyse	6
1.1 Anzahl und Struktur der Programme in den Bundesländern	6
1.2 Förderbereiche: Dotierung und Anzahl der Programme	7
1.3 Höhe der Förderquoten	10
1.4 Zuwendung an Kommunen in Relation zum FAG	12
1.5 Förderung investiver und konsumtiver Zwecke	13
1.6 Fördervolumen im Vergleich zum Gesamthaushalt	15
1.7 Mix aus EU-, Bund-Länder- und Länder-Förderung	16
1.8 Entwicklung der Fördervolumina der Gemeinschaftsaufgaben	19
2. Qualitativ-vergleichende Analyse	21
2.1 Förderstrategien und -ziele; Zielpriorisierungssysteme	21
2.2 Spezifischen Herausforderungen und förderpolitische Reaktionen	23
2.3 Kriterien erfolgreicher Förderpolitik	25
2.4 Struktur und Koordinierung der Programmentwicklung	27
2.5 Struktur und Koordinierung der Vollzugsstruktur	29
2.6 Fördervereinfachung: Digitalisierung, Standardisierung, Reforminitiativen	31
IV. Zusammenfassung	36
V. Literaturverzeichnis	37

I. Einleitung

Die Anzahl der Förderprogramme, die über die Haushalte der Bundesländer abgewickelt werden, ist in den vergangenen Jahren nicht nur volumen-, sondern auch zahlenmäßig stark angestiegen. Die Strukturen im Förderbereich („Förderlandschaft“) in den Ländern ist vielfach entsprechend vielfältig und unübersichtlich geworden, so dass Länder und Kommunen aber auch Unternehmen und Einrichtungen des Dritten Sektors als potentielle Fördermittelempfänger angesichts der Vielzahl an Programmen zunehmend vor der Schwierigkeit stehen, Mittel zielgerichtet zu beantragen und zu verausgaben (DST und PD, 2021). Auf der anderen Seite wird z. B. im Bundesland Sachsen der Fördermittelvollzug als „verwaltungsaufwendig und personalintensiv“ beschrieben (Förderkommission I, 2019). Behördliche Vollzugsstrukturen seien zersplittert und kleinteilig, die Antragsbearbeitung und Prüfung von Verwendungsnachweisen in der Regel zu langsam.

Eine Ursache für die immer weiter ausgreifende Förderlandschaft dürfte darin begründet liegen, dass seit den Solidarpaktverhandlungen von 1993 das sog. Deckungsquotenverfahren der Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 4 GG) als Teil des Bund-Länder-Finanzausgleichs zur Neujustierung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern im Falle von Aufgabenverschiebungen zwischen den Ebenen nicht mehr genutzt wird. In der Folge ist z. B. die Zahl der Programme, die in Form von Finanzhilfen des Bundes und der Gemeinschaftsaufgaben gewährt werden, angestiegen. Die EU- und Bundesprogramme werden zudem oft durch eigene Programme der Länder flankiert. Im Frühjahr 2022 führte die Förderdatenbank des Bundes für Deutschland insgesamt 1.978 Programme des Fördergebers „Land“ auf (BMWK, 2022).

Grundsätzlich stellt diese Vielfalt und Komplexität der Förderprogramme aus Sicht der Länder zunehmend eine Herausforderung dar. Die wachsende Zahl der EU- und Bundesprogramme, die die Länder über ihre Haushalte abwickeln, schränkt nicht nur ihre Eigenstaatlichkeit ein. Zudem stellt sich mit Blick auf das Zusammenspiel, die Komplementarität und Abgrenzbarkeit der Programme die Frage der politisch-strategischen Kohärenz und Konsistenz. Aus der Perspektive der Länder gilt es darum zu beantworten, inwieweit sie die eigenen Förderlandschaften vereinfachen, vereinheitlichen und mit einer zielgerichteten Förderstrategie verbinden können. Auch vonseiten der Fördermittelempfänger wird regelmäßig der Bedarf geäußert, den Fördermittelprozess zu optimieren und bürokratische Aufwände zu verringern (DST und PD, 2021).

Vor diesem Hintergrund existiert im Bundesland Sachsen eine langjährige Diskussion und Reformtradition im Bereich der Fördermittelvereinfachung. Als jüngste Initiativen sind z. B. die „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“ (Förderkommission I) in den Jahren 2018/19 zu nennen. Im September 2021 startete die „Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und zur Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie“ (Förderkommission II) am Sächsischen Staatsministerium der Finanzen. Ziel der Förderkommission II ist es, die sächsische Förderpolitik neu auszurichten und Vorschläge zu erarbeiten, wie in der Förderpolitik des Freistaats für Fördermittelempfänger und Verwaltung mehr Transparenz, Effizienz und Effektivität geschaffen werden kann.

Die vorliegende Studie soll dafür eine empirisch-vergleichende Grundlage liefern. Dafür wurde die Fördertätigkeit in den vier Bundesländern Sachsen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen näher analysiert. Im Zentrum stehen dabei Fragen zur Anzahl, Struktur und Dotierung existierender Programme, zur Relevanz von Förderquoten, zum Zusammenspiel von „investiver“ und „konsumtiver“ Förderung sowie der Mix an Landes-, Bundes- und EU-Förderung. Darüber hinaus sollen Fragen nach der strategischen Ausrichtung der Förderlandschaften in den einzelnen Bundesländern, der Erfolgsmessung, des Fördermittelvollzugs sowie laufende Reformaktivitäten beantwortet werden.

II. Methodik

Die vorliegende Benchmarkstudie baut auf einem mehrstufigen methodischen Vorgehen auf, das einen möglichst konsistenten Ländervergleich gewährleisten soll. Zunächst wurden im Rahmen der Gutachtenarbeit existierende Datensätze analysiert, die zur Beantwortung der vorliegenden Fragestellungen potentiell geeignet erschienen (z. B. die Programme in der Förderdatenbank des Bundes oder aggregierte Aufbereitungen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister zu Bund-Länder-Finanzbeziehungen). Nachdem sich allerdings gezeigt hat, dass keiner der vorliegenden Datensätze hinreichend konsistente oder auch differenzierte Rückschlüsse über die Förderprogrammlandschaften einzelner Bundesländer erlaubt, wurde folgendes zweistufiges Vorgehen gewählt, das wesentlich auf die Informationszulieferung aus den jeweiligen Landesfinanzministerien aufbaute:

1. Mikrodatenerhebung zu existierenden Förderprogrammen

Im Januar 2022 erhielten die koordinierenden Ansprechpartner*innen in den Landesfinanzministerien eine tabellarische Auflistung aller Förderprogramme des jeweiligen Landes, die zum Stichtag 30. November 2021 in der Förderdatenbank des Bundes (BMWK, 2022) aufgeführt waren. Diese waren zuvor mit Hilfe eines Webscraping-Algorithmus extrahiert worden. Mit der übersandten Auflistung ging einerseits die Bitte einher, die Liste der übermittelten Programme auf Vollständigkeit zu prüfen und gegebenenfalls zu korrigieren bzw. zu ergänzen. Im Fokus standen Förderprogramme (ohne Corona-Sonderprogramme), die im Jahr 2021 über den jeweiligen Landeshaushalt abgewickelt worden sind.² Als Mindestanforderung sollten alle Förderprogramme aufgelistet werden, die nach §§23 und 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) veranschlagt und im Rahmen von Förderrichtlinien oder als Einzelfallförderung ausgeführt werden. Andererseits sollten für jedes aufgelistete Programm detaillierte Daten zum Förderbereich, im Haushalt veranschlagtem Fördervolumen, Förderquote, Finanzierungsquelle, Fördertyp, Ausgabenart, Förderberechtigte und Bezug zu Gemeinschaftsaufgaben geliefert werden. Um die spätere Vergleichbarkeit der rückgemeldeten Daten zu sichern, wurden für die jeweils abgefragten Variablen Definitionen bereitgestellt. In den Bundesländern wurde die Datensammlung aus den einzelnen Fachressorts jeweils über eine*n vorab benannte*n Ansprechpartner*in innerhalb des Landesfinanzministeriums koordiniert.

2. Fragebogen zur Erhebung von aggregierten Haushaltsdaten und qualitativen Antworten

In einem zweiten Schritt wurde den Landesfinanzministerien ein PDF-Fragebogen mit insgesamt 15 Fragen übermittelt, die sich einerseits auf die Abfrage aggregierter Haushaltsdaten (teilweise im Zeitverlauf) richteten, andererseits jedoch auch um schriftliche Erläuterungen zu strategischem Vorgehen, Programmentwicklung, Fördermittelvollzug, soziokulturellen und strukturellen Herausforderungen und aktuellen und vergangenen Reformtätigkeiten bat. Der Fragebogen findet sich im Anhang dieses Gutachtens.

Nach der Datenlieferung wurden Nachfragen entweder ad hoc oder in vertiefenden Interviews mit den Ansprechpartner*innen in den Landesfinanzministerien geklärt. Die Datenbasis für den vorgeschalteten Strukturdatenvergleich der vier Bundesländer stammt aus der amtlichen Statistik.

III. Analyse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Benchmarkstudie im Detail vorgestellt. Sie unterteilen sich in Ergebnisse der empirisch-vergleichenden Analyse (Abschnitt 3.1.) und Ergebnisse der qualitativ-vergleichenden Analyse (Abschnitt 3.2). Die empirischen Ergebnisse stützen sich auf die von

² Für eine Abgrenzung des Begriffs „Förderprogramme“, die mit den teilnehmenden Bundesländern erarbeitet und mit der Datenabfrage an die Bundesländer übermittelt worden ist, siehe Anhang.

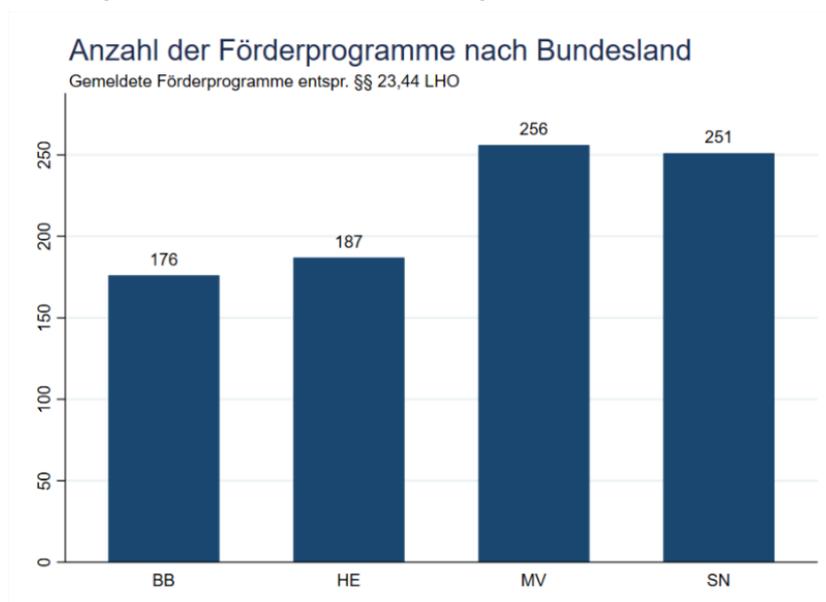
den Bundesländern bereitgestellten Mikrodaten zu existierenden Förderprogrammen sowie auf ihre Angaben zu aggregierten Haushaltsdaten. Im Vergleich dazu basieren die qualitativen Erläuterungen vorwiegend auf Textantworten, die von den Landesfinanzministerien im Rahmen des Fragebogens gegeben worden sind. Am Ende jedes Unterabschnitts findet sich jeweils eine Box mit Ausführungen zu den „Key-Takeaways aus der Perspektive Sachsens“.

1. Empirisch-vergleichende Analyse

1.1 Anzahl und Struktur der Programme in den Bundesländern

Insgesamt wurden von den vier Bundesländern Sachsen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg 957 Förderprogramme gemeldet, die im Jahr 2021 über den Landeshaushalt abgewickelt worden sind. Der Großteil davon, nämlich 870 Förderprogramme, entspricht der vorgegebenen Definition der Zuwendungen, die nach §§23 und 44 LHO veranschlagt und im Rahmen von Förderrichtlinien oder als Einzelfallförderung ausgeführt werden. Im Sinne der Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Bundesländern gehen nur diese in die empirisch vergleichende Analyse ein. 256 (29,4 %) der Förderprogramme entfallen dabei auf das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern, 251 (28,9 %) auf das Bundesland Sachsen, 187 (21,5 %) auf das Bundesland Hessen und 176 (20,2 %) auf das Bundesland Brandenburg (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Eigene Grafik, Daten: Mikrodatenerhebung im Rahmen der Studie



Tab. 1: Vollständigkeit rückgemeldeter Volumendaten je Förderprogramm (gem. § 23, 44 LHO) des Jahres 2021

	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
Angaben Förder-volumen	247	185	256	175
Keine Angaben Förder-volumen	4	2	0	1
Gesamt	251	187	256	176

Werden die von den Bundesländern genannten Förderprogramme des Jahres 2021 nach Volumen analysiert, so entfallen auf Sachsen Förderprogramme im Umfang von 2,09 Mrd. Euro, auf Hessen

Förderprogramme im Umfang von 2,30 Mrd. Euro, auf Mecklenburg-Vorpommern Förderprogramme im Umfang von 1,33 Mrd. Euro und auf Brandenburg Förderprogramme im Umfang von 1,84 Mrd. Euro (siehe Tab. 2). Auffällig ist an dieser Stelle, dass sowohl in der Betrachtung der Gesamtvolumina als auch der durchschnittlichen Volumina pro Förderprogramm die höchste Summe auf Hessen und die geringste auf Mecklenburg-Vorpommern entfällt. Dieses Verhältnis kehrt sich bei der Betrachtung der Fördersumme pro Einwohner um, was zeigt, dass Gesamtfördervolumina nicht äquivalent zur Einwohnerzahl steigen.

Tab. 2: Im Haushalt veranschlagte Fördermittel der rückgemeldeten Programme (gem. § 23, 44 LHO) für das Jahr 2021

Bundesland	Gesamtvolumen (in Mrd. Euro)	Volumen pro Förderprogramm (in Euro)	Volumen pro Einwohner, zum 30.12.2020 ³ (in Euro)	Anteil des Volumens, das auf die 10 % der größten Programme entfällt
Sachsen	2,09 Mrd. Euro	8.327.113 Euro	515,19 Euro	56 %
Hessen	2,30 Mrd. Euro	12.248.718 Euro	365,9 Euro	69 %
Mecklenburg-Vorpommern	1,33 Mrd. Euro	5.186.875 Euro	824,35 Euro	81 %
Brandenburg	1,84 Mrd. Euro	10.429.748 Euro	725,24 Euro	72 %

Einen guten Eindruck von der Struktur der Förderprogrammlandschaften vermittelt der Anteil der Fördervolumina, die auf die jeweils 10 % der volumenmäßig größten Förderprogramme entfallen. Wie Tab. 2 zeigt, liegt dieser Anteil in Mecklenburg-Vorpommern bei 81 %. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass sich 19 % des gesamten Fördervolumens auf 90 % der Förderprogramme verteilen und lässt den Schluss zu, dass es in Mecklenburg-Vorpommern sehr viele relativ kleine Förderprogramme gibt. In Brandenburg werden 72 % und in Hessen 69 % der Fördervolumina über die 10 % der volumenmäßig größten Programme ausgegeben. Die am wenigsten kleinteilige Förderlandschaft findet sich demnach in Sachsen, wo lediglich 56 % der gesamten Förderung des Jahres 2021 über die 10 % der größten Programme laufen und sich die restlichen 46 % des Volumens auf den die restlichen 90 % der Förderprogramme verteilen. Gleichwohl nimmt Sachsen den zweiten Platz bezüglich der Anzahl der rückgemeldeten Programme ein.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Im Vergleich zu den Bundesländern Brandenburg und Hessen verfügt Sachsen über in Summe deutlich mehr Förderprogramme gemäß §§ 23 und 44 LHO. Während die entsprechende Gesamtfördersumme 2021 in Sachsen beispielsweise nur 9,1 % unter der des wirtschaftsstarken Bundeslandes Hessen liegt, bewegt sich die Anzahl der Programme um 34,2 % darüber. Gleichzeitig weist Sachsen allerdings auch in Relation weniger volumenmäßig sehr kleine Förderprogramme auf. Insgesamt bedeutet das, dass Sachsen zwar eine sehr ausdifferenzierte und komplexe Förderlandschaft unterhält, die Fördervolumina aber gleichmäßiger über alle Programme verteilt sind als in anderen Bundesländern.

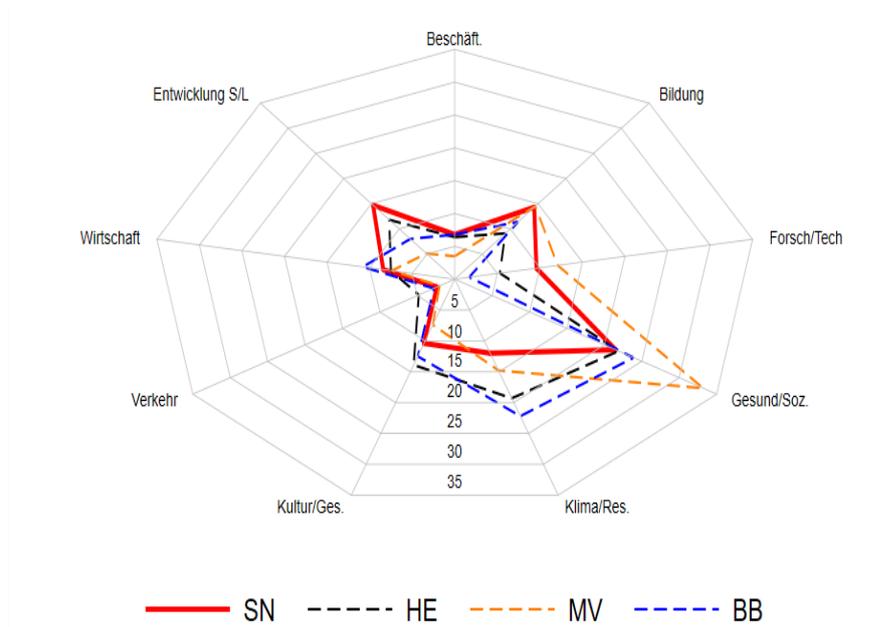
1.2 Förderbereiche: Dotierung und Anzahl der Programme

Im Rahmen der Mikrodatenerhebung wurden die teilnehmenden Bundesländer darum gebeten, die gemeldeten Förderprogramme einer Reihe von vorab definierten Themenbereichen zuzuordnen. Diese Zuordnung wurde von den einzelnen Bundesländern jedoch unterschiedlich gehandhabt, sodass eine erneute Zuordnung nach Themenbereichen gemäß einheitlicher Kriterien vorgenommen wurde. Das Zuordnungsschema findet sich im Anhang dieses Gutachtens. Im Ergebnis zeigen sich anhand der gemeldeten Förderprogramme gem. §§ 23, 44 LHO, die im Jahr 2021 über die Landeshaushalte abgewickelt worden sind, ähnliche Muster über alle vier Bundesländer (siehe Abb. 2). So waren jeweils zwischen 9 % und 15 % aller Förderprogramme dem Bereich Bildung zuzuordnen.

³ Gem. Bevölkerungsdaten des Statistischen Bundesamtes.

Gemessen an der Anzahl der Förderprogramme war der Bereich „Gesundheit und Soziales“ in jedem Bundesland am bedeutendsten.

Abb. 2: Relative Anteile der Anzahl gemeldeter Förderprogramme nach Förderbereichen (eigene Grafik, Daten: Mikrodatenerhebung im Rahmen der Studie)



Wechselt man den Blick von der Anzahl der Programme zu den dahinterliegenden Fördersummen, so stellen sich die Förderschwerpunkte anders dar (siehe Tab. 3). Sowohl in Sachsen als auch in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg ist die „Entwicklung ländlicher und städtischer Räume“ der mit Abstand bedeutendste Bereich. Anders in Hessen, hier liegen die beiden Bereiche „Bildung“ und „Forschung/Technologie“ mit jeweils rund 21 % der Gesamtfördervolumina auf dem ersten Rang. Dies zeigt, dass im wirtschaftsstarken Hessen die Förderschwerpunkte grundsätzlich anders gesetzt werden als in den drei ostdeutschen Bundesländern.

Tab. 3: Förderbereiche nach im Haushalt veranschlagten Volumen aller rückgemeldeten Förderprogramme 2021 (gem. § 23, 44 LHO); dargestellt sind Anteile am Gesamtvolumen je Bundesland

Bereich	Anteil an der Gesamtförderung (2021)			
	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
1. Beschäftigungspolitik	2,7 %	6,8 %	0,7 %	1,7 %
2. Bildung	11,7 %	21,2 %	6,5 %	12,4 %
3. Forschung/Technologie	13,5 %	20,7 %	11,9 %	1,6 %
4. Gesundheit/Soziales	15,5 %	11,5 %	6,8 %	10,0 %
5. Klima-/Ressourcen-/Umwelt-/Tierschutz	9,7 %	8,8 %	5,0 %	12,4 %
6. Kultur/Gesellschaft	4,1 %	7,3 %	5,1 %	8,5 %
7. Verkehr	11,7 %	7,3 %	1,0 %	5,5 %
8. Wirtschaft	10,2 %	2,3 %	18,1 %	12,5 %
9. Entwicklung ländlicher und städtischer Räume	20,9 %	13,5 %	45,0 %	35,3 %

Um zu beantworten, wie komplex und kleinteilig die Programmstruktur in den einzelnen Förderbereichen ist, wurde aus den vorhandenen Daten ein Komplexitätsgrad errechnet, der die Relation des Anteils an Förderprogrammen und des Anteils der Fördervolumina in einem Bereich darstellt. Entfallen zum Beispiel 10 % der Programme sowie 10 % der Fördervolumina auf Bereich X, so ist der Faktor exakt 1. Entfallen hingegen 50 % der Programme auf 10 % der Fördermittel, so nimmt der Faktor den Wert 5 an. Es verteilt sich also die Hälfte aller Programme auf nur ein Zehntel aller Fördermittel. Je höher der Faktor ist, desto kleinteiliger ist entsprechend die Förderstruktur in einem Bereich. Die Ergebnisse finden sich in Tab. 4.

Im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern wäre demnach der Komplexitätsgrad in den Bereichen Beschäftigungspolitik, Bildung, Gesundheit/Soziales, Klima-/Ressourcenschutz und Verkehr am höchsten unter allen vier Bundesländern. Gleichzeitig sind die Komplexitätsgrade in den Bereichen Kultur/Gesellschaft, Wirtschaft und Entwicklung ländlicher und städtischer Räume geringer als in den anderen Bundesländern. Hessen hat die geringsten Komplexitätsgrade in der Beschäftigungspolitik, in Bildung sowie in Forschung- und Technologie. Während Brandenburg die höchste Komplexität aller vier Länder im Bereich Forschung und Technologie aufweist und ansonsten im Mittelfeld liegt, sind in Sachsen die Komplexitätsgrade in den Bereichen Gesundheit/Soziales, Klima/etc., und Verkehr am geringsten. Lediglich im Bereich Kultur/Gesellschaft weist Sachsen den höchsten Grad an Komplexität aus. Über alle Länder hinweg finden sich in den Bereichen Beschäftigungspolitik und Gesundheit/Soziales durchgehend relativ hohe Komplexitätsgrade, was auf strukturelle Notwendigkeiten für stark ausdifferenzierte Förderprogramme hinweist.

Tab. 4: Komplexitätsgrad je Förderbereich, berechnet anhand rückgemeldeter Daten zu Förderprogrammen des Jahres 2021 (gem. §§ 23, 44 LHO) (eigene Grafik, Daten: Mikrodatenerhebung im Rahmen der Studie)

Bereich	Komplexitätsgrad pro Bereich			
	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
1. Beschäftigungspolitik	2,5	0,9	5	4
2. Bildung	1,2	0,4	2,2	0,9
3. Forschung/Technologie	0,7	0,3	1	1,1
4. Gesundheit/Soziales	1,4	1,9	4,9	2,4
5. Klima-/Ressourcen-/Umwelt-/Tierschutz	1,2	2,2	3	1,8
6. Kultur/Gesellschaft	2,2	1,9	1,5	1,5
7. Verkehr	0,2	0,7	2	0,5
8. Wirtschaft	0,8	3,3	0,4	0,9
9. Entwicklung ländlicher und städtischer Räume	0,7	0,9	0,1	0,2

Aus der Perspektive Sachsens zeigt sich, dass die Beschäftigungspolitik der Bereich mit der höchsten Förderkomplexität ist (gefolgt von Kultur/Gesellschaft), während im Bereich Verkehr die geringste Komplexität besteht. In Hessen ist die Komplexität im Bereich Wirtschaftsförderung am höchsten, wohingegen sie im Bereich Forschung und Technologie am niedrigsten liegt. Hier werden also relativ viele Fördermittel über relativ wenige Programme ausgegeben. Für Mecklenburg-Vorpommern ist die Förderkomplexität im Bereich Beschäftigungspolitik am höchsten und in der Entwicklung ländlicher und städtischer Räume am geringsten. In Brandenburg findet sich die höchste Komplexität im Bereich Beschäftigungspolitik und die geringste Komplexität ebenfalls im Bereich Entwicklung ländlicher und städtischer Räume.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Von besonderem Interesse ist die Differenz des Komplexitätsgrads Sachsens zu den jeweils geringsten Komplexitätsgraden in den einzelnen Bereichen. Es zeigt sich, dass Sachsen im Bereich der Beschäftigungspolitik eine deutlich höhere Förderkomplexität aufweist als das Bundesland mit dem geringsten Komplexitätsgrad, in diesem Fall Hessen. Ähnlich ist es in den Bereichen Bildung, Forschung/Technologie, Kultur/Gesellschaft, Wirtschaft und Entwicklung ländlicher und städtischer Räume. Offenbar gelingt es anderen Bundesländern hier, höhere Anteile ihrer Fördervolumina über relativ weniger Programme auszugeben. Ohne jedoch die spezifischen Förderbedarfe in jedem Bundesland zu kennen, kann dies höchstens vorsichtig als Indiz dafür gewertet werden, dass in den genannten Bereichen Potenzial zur Bündelung von Fördermitteln vorhanden sein könnte.

1.3 Höhe der Förderquoten

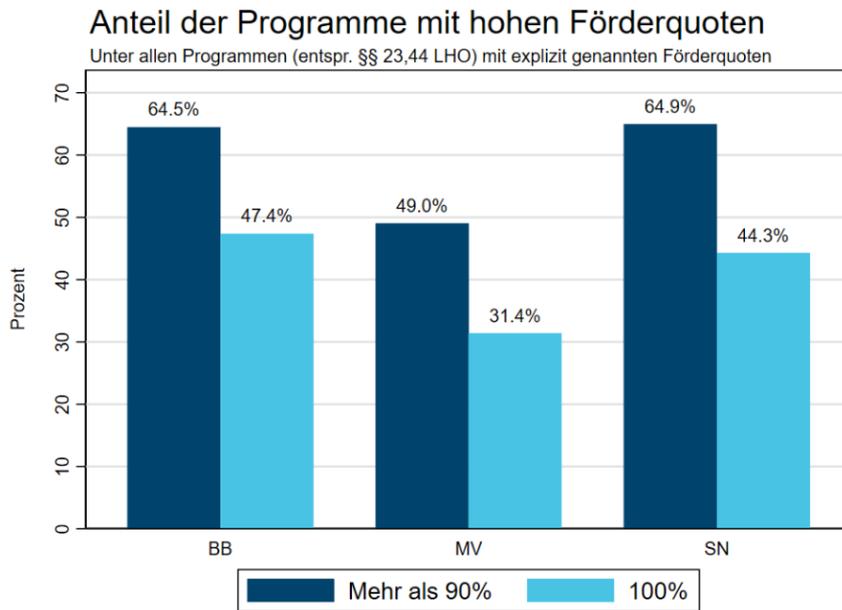
In die folgende Analyse der Förderquoten wurden lediglich jene Programme des Jahres 2021 aufgenommen, für die die Bundesländer explizite Förderquoten zurückgemeldet haben. Sofern mehrere Quoten oder Quotenspannen angegeben waren, ging jeweils die Maximalquote in die Betrachtung ein. Nicht berücksichtigt wurden damit Programme mit Fest- oder Fehlbetragsfinanzierung bzw. Pauschalen. Ebenfalls unberücksichtigt blieben alle jene Programme, in denen keine Information über möglicherweise existierende Quoten vorhanden war. Da die absolute Zahl der Programme ohne explizite Förderquoten sowohl in Sachsen als auch in Mecklenburg-Vorpommern relativ hoch ist (siehe Tab. 5), ist die Aussagekraft der Ergebnisse diesen beiden Bundesländern generell limitiert. Hessen konnte keine Informationen über Förderquoten bereitstellen, weshalb das Bundesland hier nicht näher betrachtet wird.

Tab. 5: Vollständigkeit der rückgemeldeten Quoten je Förderprogramm des Jahres 2021 (gem. § 23, 44 LHO)

	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
Nennung einer expliziten Quote	174	0	153	152
Keine Nennung einer expliziten Quote	77	187	103	24
Gesamt	251	187	256	176

Anhand der vorliegenden Informationen zu Förderquoten für Programme (gem. §§ 23, 44 LHO) des Jahres 2021 zeigt sich, dass es in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg durchaus eine erhebliche Zahl an Programmen mit hohen Förderquoten gibt, hier definiert als Programme mit Quoten von mindestens 90 %. Während in Sachsen 113 solcher Programme rückgemeldet wurden, was 64,9 % aller 174 Programme mit expliziten genannten Quoten entspricht, liegt der Anteil in Brandenburg mit 64,5 % (98 Programme) nur knapp darunter (Abb. 3). Sowohl absolut als auch relativ weniger Programme mit hohen Förderquoten wurden aus Mecklenburg-Vorpommern rückgemeldet (77 Programme, 49 %). In den genannten Anteilen enthalten sind auch Förderprogramme mit exakt 100 % Förderquote. Ihr Anteil an allen Programmen mit explizit genannten Quoten liegt in Sachsen und Brandenburg bei 44,3 % bzw. 47,4 %, während er in Mecklenburg-Vorpommern mit 31,4 % wiederum etwas niedriger liegt.

Abb. 3: Eigene Grafik, Daten: Mikrodaterhebung im Rahmen der Studie



Im nächsten Schritt wurde analysiert, wie sich die rückgemeldeten Förderprogramme mit hohen Quoten auf einzelne Förderbereiche verteilen. In Tab. 6 werden die jeweils drei häufigsten Bereiche pro Bundesland aufgeführt. Im Ergebnis eindeutig ist, dass sowohl in Sachsen und in Mecklenburg-Vorpommern als auch in Brandenburg die meisten Programme mit hohen Förderquoten im Förderbereich Gesundheit/Sozialwesen existieren. Ebenfalls relativ viele Programme mit hohen Quoten finden sich im Bereich Klima-/Ressourcen-/Umwelt-/Tierschutz. Über alle drei Bundesländer hinweg finden sich auch im Bereich Bildung verhältnismäßig viele Programme mit hohen Förderquoten. Dies zeigt, dass in den eher konsumtiven Förderbereichen Gesundheit/Soziales und Bildung (siehe Abschnitt 5.1.5) hohe Förderquoten verbreitet sind. Gleichzeitig sind auch im eher investiven Bereich Klima-/Ressourcen-/Umwelt-/Tierschutz Förderquoten hohe Förderquoten üblich. Dahinter lässt sich das Ziel erkennen, einen möglichst hohen Anreiz für Investitionen in die ökologische Transformation zu setzen.

Tab. 6: Förderbereiche mit den meisten Programmen mit hoher Förderquote (>90 %). Datenbasis sind rückgemeldete Daten zu Förderprogrammen (gem. § 23, 44 LHO) des Jahres 2021

	SN	HE	MV	BB
Rang 1	Ges./Soz. (24%)	-	Ges./Soz. (33%)	Ges./Soz. (27%)
Rang 2	Klima/Res. (12%) F&T (12%) Bildung (12%)	-	Klima/Res. (26%)	Klima/Res. (26%)
Rang 3	Kultur (9%)	-	Bildung (12%)	Bildung (12%)

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Aus keinem anderen Bundesland wurden mehr Förderprogramme mit Quoten über 90 % rückgemeldet als aus Sachsen. Diese Erkenntnis ist aufgrund der Tatsache, dass zugleich für eine erhebliche Zahl von Programmen des Jahres 2021 keine Informationen vorliegen, nur vorsichtig zu interpretieren. Zugleich liefert sie jedoch auch ein Indiz dafür, dass das Phänomen hoher Quoten bis hin zur Vollfinanzierung hier besonders ausgeprägt ist.

1.4 Zuwendung an Kommunen in Relation zum FAG

Im Rahmen der Befragung wurden die Bundesländer darum gebeten, die Summe der Zuwendungen an Kommunen mitzuteilen, die 2021 im Landeshaushalt veranschlagt waren. Darüber hinaus sollten die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 2021 berichtet werden. Die rückgemeldeten Daten zeigen, dass in Hessen mit 6,2 Mrd. Euro im Jahr 2021 die höchste Summe im Rahmen des Finanzausgleichs an Kommunen ging, während sie in Mecklenburg-Vorpommern mit 1,8 Mrd. Euro am geringsten war (Tab. 7).

Tab. 7: Zuwendungen an Kommunen sowie Zuweisungen im Rahmen des FAG des Jahres 2021. Datengrundlage sind aggregierte Haushaltsdaten, die die teilnehmenden Bundesländer im Rahmen der Befragung rückgemeldet haben

	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
Zuwendungen an Kommunen im HH (2021) außerhalb des FAG	3,7 Mrd. Euro	3,3 Mrd. Euro ⁴	1,8 Mrd. Euro ⁵	2,7 Mrd. Euro
Zuweisungen im Rahmen des FAG (2021)	3,6 Mrd. Euro ⁶	6,2 Mrd. Euro ⁷	1,4 Mrd. Euro	2,7 Mrd. Euro

Von Interesse ist an dieser Stelle das Verhältnis der Mittel, die in den Bundesländern außerhalb des Finanzausgleichs an die Kommunen ausgezahlt wurden, zu den Mitteln, die im selben Jahr im Rahmen des Finanzausgleichs an Kommunen gingen (Abb. 4). Dabei zeigen sich auffällige Unterschiede zwischen den Bundesländern. Während das Verhältnis in Sachsen und Brandenburg bei 1 lag und entsprechend die Summe, die über den Finanzausgleich an die Kommunen ging, der Summe der weiteren Zahlungen an Kommunen außerhalb des Finanzausgleichs sehr ähnlich war, ging in Hessen eine doppelt so hohe Summe über den Finanzausgleich an die Kommunen wie außerhalb des Finanzausgleichs (Verhältnis: 0,5). In Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich ein Verhältnis von 1,2. Das bedeutet, dass die höhere Summe über Zahlungen außerhalb des Finanzausgleichs an Kommunen ging.

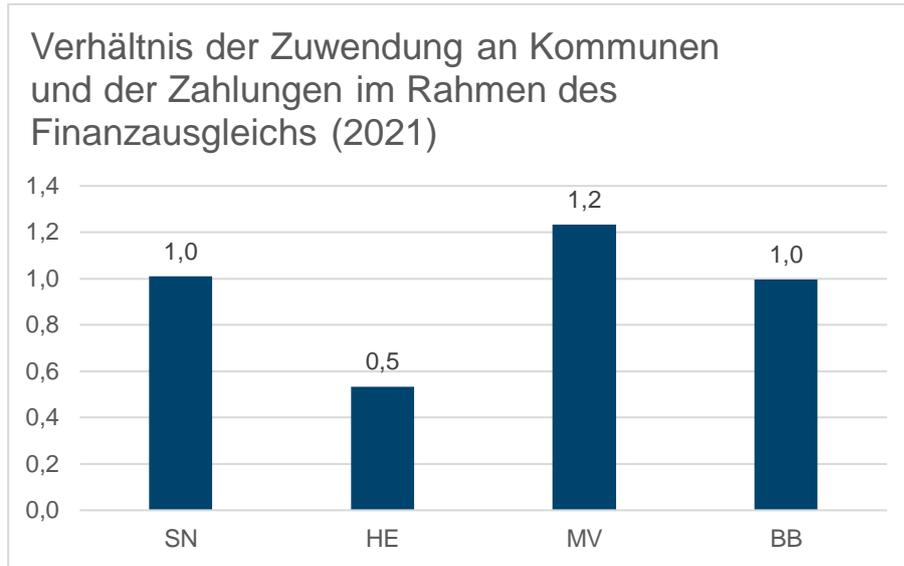
4 Zahlungen an die Kommunen außerhalb des KFA im Soll. In der Summe sind auch durchlaufende Bundesmittel (z. B. Grundsicherung) enthalten.

5 Zahlungen des Landes an die Kommunen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs.

6 Die Summe enthält folgende Sondereffekte: 44,9 Mio. Euro stammen aus dem Kommunalen Strukturfonds; der Fonds wurde von den Kommunen selbst mit 116,5 Mio. Euro aus Finanzausgleichsmitteln des Jahres 2020 befüllt, um damit die Auswirkungen der Finanzausgleichsreform ab 2021 abzufedern. 59,7 Mio. Euro stammen aus dem Corona-Bewältigungsfonds Sachsen zur Finanzierung der landesseitigen Steuerhilfen an die Kommunen nach § 22c Absatz 1 Nummer 2 SächsFAG.

7 Die Summe gibt die Zuweisungen nach HG 06 und HG 08 wieder. Sie umfassen auch Beträge auf Basis des Hessischen „Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz – GZSG“ vom 4. Juli 2020 (Corona-Sondervermögen)

Abb. 4: Eigene Grafik, Daten: rückgemeldete aggregierte Haushaltsdaten der teilnehmenden Bundesländer für das Jahr 2021



Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Der Freistaat liegt mit dem dort vorliegenden Verhältnis – genau wie Brandenburg – im Mittelfeld. Während in Hessen der Finanzausgleich relativ betrachtet eine größere Rolle spielt als in Sachsen, ist er im Groß der Zahlungen an Kommunen im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern weniger bedeutend. Unabhängig vom Verhältnis der Zahlungsströme sind in beiden Verteilungsmodi Reformbedarfe bekannt. Der Finanzausgleich leidet aus Sicht der Kommunen an zu hoher Volatilität, da er auf konjunkturabhängigen Steuereinnahmen fußt. Im Vergleich dazu krankt die Verteilung der Mittel an Kommunen außerhalb des Finanzausgleichs über Förderprogramme an hoher Komplexität und geringer Planbarkeit.

1.5 Förderung investiver und konsumtiver Zwecke

Die Bundesländer wurden im Rahmen der Mikrodatenabfrage darum gebeten, für alle rückgemeldeten Förderprogramme (gem. §§ 23, 44 LHO) des Jahres 2021 anzugeben, ob das jeweilige Programm investive oder konsumtive Zwecke fördert. Während Mecklenburg-Vorpommern diese Information über alle genannten 256 Programme geliefert hat, konnte das Bundesland Sachsen diese Information für 234 der 251 gemeldeten Förderprogramme geben (Tab. 8). Brandenburg lieferte die Information für 174 der 176 Programme. Für das Bundesland Hessen lagen diese Informationen nicht vor. Die von den Bundesländern rückgemeldeten Informationen unterscheiden sich in „eindeutig investiv“, „eindeutig konsumtiv“ sowie „investiv und konsumtiv“ (gemischt).

Tab. 8: Vollständigkeit rückgemeldeter Daten zu Förderprogrammen (gem. §§ 23, 44 LHO) 2021 im Rahmen der Mikrodatenabfrage

	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
Investiv	99 (39,4%)	-	75 (29,3%)	72 (40,9%)
Konsumtiv	100 (39,8%)	-	165 (64,5%)	86 (48,9%)
Beides	35 (13,6%)	-	16 (6,3%)	16 (9,1%)
K.A.	17 (6,8%)	187	0	2 (1,1%)
Gesamt	251	187	256	176

Der Anteil der investiven Programme liegt in Sachsen und Brandenburg bei rund 40 % aller Programme, während in Mecklenburg-Vorpommern lediglich rund 30 % aller Programme investiv sind.

Der Anteil der konsumtiven Programme ist im nördlichsten Bundesland im Sample mit 64,5 % entsprechend hoch.

Abb. 5: Eigene Grafik, Daten: Im Rahmen der Mikrodatenabfrage rückgemeldete Daten zu Förderprogrammen (gem. §§ 23, 44 LHO) des Jahres 2021

Anzahl rein investiver Programme: relative Anteile der Förderbereiche

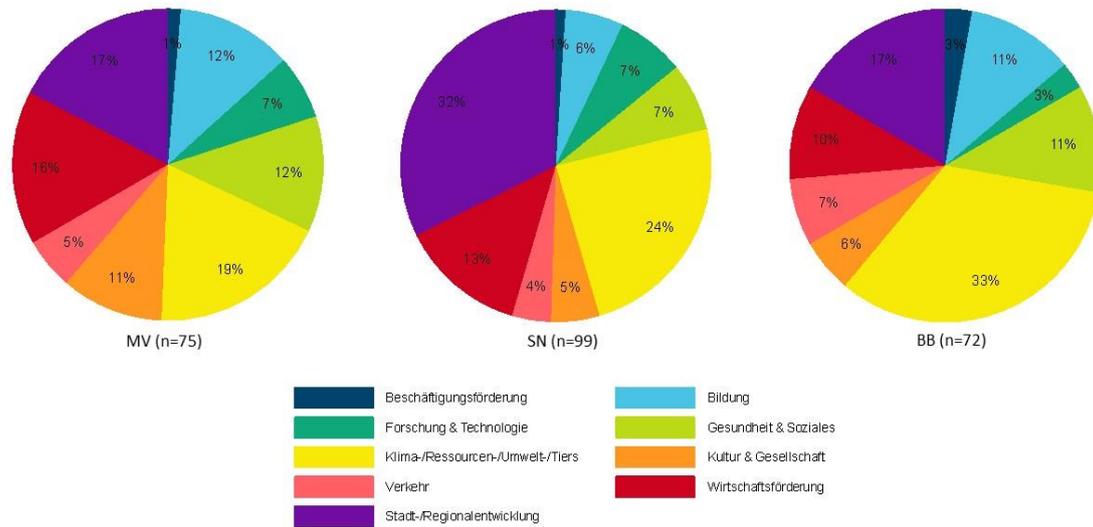
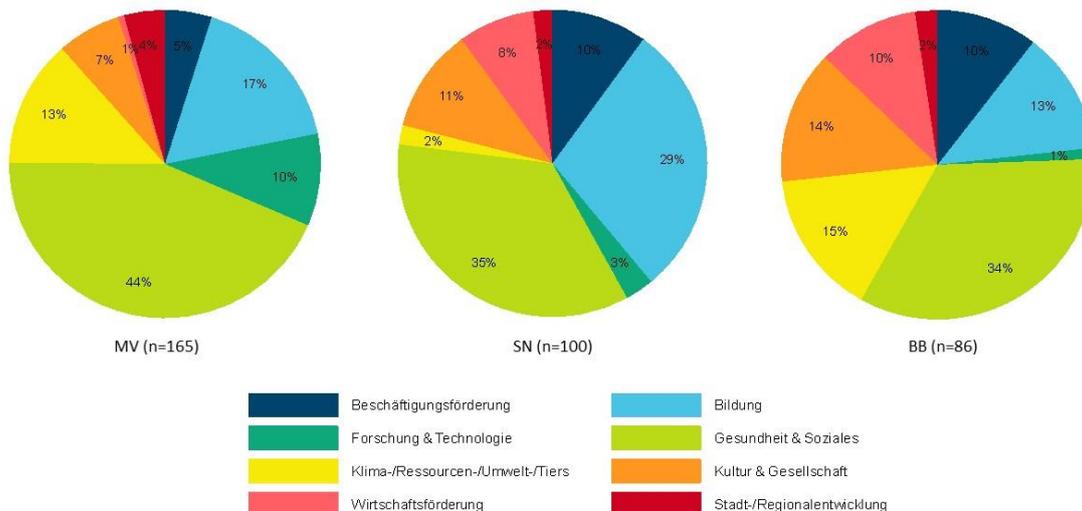


Abb. 6: Eigene Grafik, Daten: Im Rahmen der Mikrodatenabfrage rückgemeldete Daten zu Förderprogrammen (gem. §§ 23, 44 LHO) des Jahres 2021

Anzahl rein konsumtiver Programme: relative Anteile der Förderbereiche



Beim Blick auf die Verteilung konsumtiver, investiver und gemischter Programme nach Förderbereichen zeigt sich ein relativ eindeutiges Bild (siehe Abb. 5 und Abb. 6). Besonders viele rein investive Programme entfallen in allen drei Bundesländern auf die Bereiche Klima-/Ressourcen-/Umwelt-/Tierschutz sowie Entwicklung städtischer und ländlicher Räume. Im Umkehrschluss entfallen in allen drei Bundesländern jeweils die meisten rein konsumtiven Förderprogramme auf den Bereich

Gesundheit/Soziales. Weitere Bereiche, die über alle drei Bundesländer in der rein konsumtiven Förderung relativ bedeutend sind, sind Bildung, Beschäftigungsförderung sowie Kultur und Gesellschaft.

Tab. 9: Investive, konsumtive und gemischte Programme – Anteil am Gesamtvolumen. Datengrundlage: Im Rahmen der Mikrodatenabfrage rückgemeldete Daten zu Förderprogrammen (gem. §§ 23, 44 LHO) des Jahres 2021

	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
Anteil Fördervolumen investiver Programme	64.1 %	-	76.4 %	74,2 %
Anteil Fördervolumen konsumtiver Programme	18.1 %	-	15.3 %	14,5 %
Anteil Fördervolumen gemischter Programme	16.5 %	-	8.3 %	11,1 %
Gesamtfördervolumen	2,09 Mrd. Euro	2,30 Mrd. Euro	1,33 Mrd. Euro	-

In allen drei Bundesländern entfallen die meisten Fördergelder auf rein investive Programme. Während in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg drei von vier Euro im Jahr 2021 in rein investive Förderprogramme flossen, waren es in Sachsen zwei von drei Euro (Tab. 9). Im Umkehrschluss entfällt in Sachsen jedoch ein deutlich höherer Anteil als in den anderen beiden Bundesländern auf gemischte Programme.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Sowohl mit Blick auf die relative Anzahl existierender Programme als auch auf die Verteilung von Fördervolumina ist die Ausrichtung auf rein investive Programme in Sachsen etwas schwächer ausgeprägt als in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Eine relativ bedeutendere Rolle spielen im Umkehrschluss gemischte Programme. Hinsichtlich der Verteilung der Anzahl an Förderprogrammen über die einzelnen Förderbereiche entfällt in Sachsen ein deutlich höherer Anteil der investiven Programme auf den Bereich der Entwicklung städtischer und ländlicher Räume sowie ein deutlich höherer Anteil der rein konsumtiven Programme auf den Bereich Bildung.

1.6 Fördervolumen im Vergleich zum Gesamthaushalt

Die Bundesländer wurden im Rahmen der Befragung darum gebeten, Angaben zum Gesamthaushalt des Jahres 2021 zu geben (Tab. 10). Dieser Wert wird im Folgenden ins Verhältnis gesetzt zu der Summe der Volumina aller im Rahmen der Mikrodatenabfrage rückgemeldeten Förderprogramme gemäß §§ 23, 44 LHO (siehe Abschnitt 5.1.1.). Hier wurde nach den 2021 im Haushalt veranschlagten Mitteln gefragt.

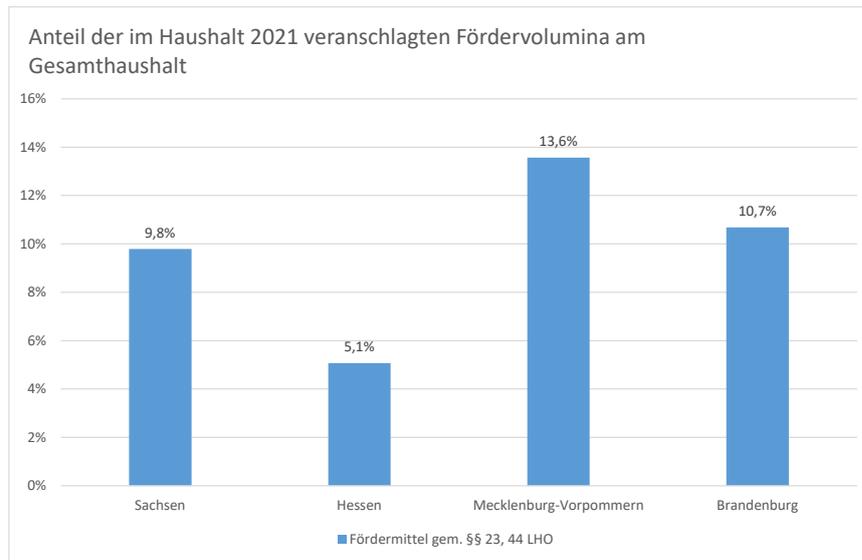
Tab. 10: Gesamtvolumen des Haushalts 2021 sowie aller Förderprogramme des Jahres 2021 (gem. §§ 23, 44 LHO). Datengrundlage des Gesamthaushalts sind rückgemeldete Informationen im Rahmen der Befragung. Datengrundlage des Gesamtvolumens aller Programme sind rückgemeldete Daten im Rahmen der Mikrodatenabfrage

	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
Gesamthaushalt 2021	21,3 Mrd. Euro	45,3 Mrd. Euro	9,8 Mrd. Euro ⁸	17,2 Mrd. Euro
Gesamtvolumen aller für 2021 rückgemeldeten Förderprogramme gem. §§ 23, 44 LHO	2,09 Mrd. Euro	2,3 Mrd. Euro	1,33 Mrd. Euro	1,84 Mrd. Euro

⁸ Während die angegebenen Werte für den Gesamthaushalt der Bundesländer Sachsen, Hessen und Brandenburg jeweils Kreditteilungen und haushaltstechnische Verrechnungen enthalten, beinhaltet die für Mecklenburg-Vorpommern ausgewiesene Summe keine Kreditteilungen. Entsprechend ist die Vergleichbarkeit an dieser Stelle eingeschränkt

In keinem der vier betrachteten Bundesländer erreicht der Anteil des Fördervolumens aller Programme gemäß §§ 23, 44 LHO am Gesamthaushalt des Jahres 2021 20 %. Der höchste Wert findet sich in Mecklenburg-Vorpommern, wo 2021 gut 15 % des Gesamthaushalts für die rückgemeldeten Förderprogramme aufgewendet worden sind. Dieser Wert ist jedoch nur eingeschränkt mit den Anteilen der restlichen drei Bundesländer vergleichbar, da die Summe des Gesamthaushalts in Mecklenburg-Vorpommern keine Kredittilgungen enthält. In Hessen entfallen lediglich 5,1 % des Landeshaushalts 2021 auf die rückgemeldeten Förderprogramme. Die Anteile in Sachsen und Brandenburg bewegen sich beide um die 10 %. Insgesamt zeigt dies, dass Förderung gemäß §§ 23, 44 LHO in den Landeshaushalten zwar eine durchaus bedeutende, aber keine zentrale Rolle spielen.

Abb. 7: Eigene Grafik, Daten: Rückgemeldete aggregierte Haushaltsdaten der Bundesländer sowie Mikrodaten zu allen Förderprogrammen (gem. §§ 23, 44 LHO) des Jahres 2021



Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Hinsichtlich der Relevanz der Förderung nach §§ 23, 44 LHO im Landeshaushalt unterscheidet sich Sachsen nicht von Brandenburg. Gleichzeitig spielt die Förderung aber eine größere Rolle als in Hessen.

1.7 Mix aus EU-, Bund-Länder- und Länder-Förderung

Die teilnehmenden Bundesländer wurden im Rahmen der Mikrodatenabfrage darum gebeten, zu jedem genannten Förderprogramm Informationen über die Quelle der Finanzierung zu geben – Antwortmöglichkeiten untergliederten sich grundsätzlich in Landesmittel, Bundes- und EU-Mittel des Jahres 2021, wobei auch unterschiedliche Kombinationen angegeben werden konnten. Entsprechende Informationen über die Finanzierungsquelle lag in fast allen Fällen umfassend vor (Tab. 11).

Tab. 11: Vollständigkeit rückgemeldeter Daten zur Finanzierungsquelle der Förderprogramme des Jahres 2021 (gem. § 23, 44 LHO), abgefragt im Rahmen der Mikrodatenerhebung

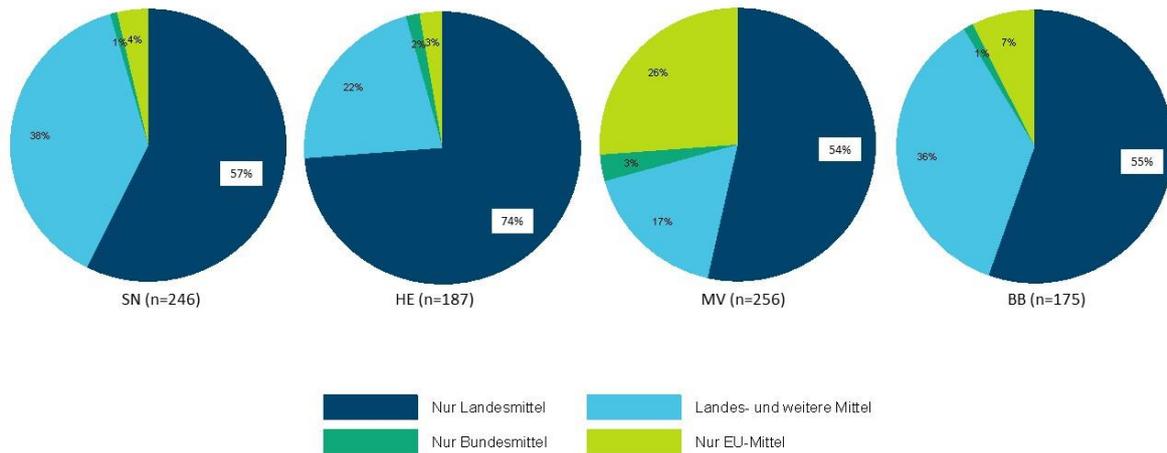
	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
Programme mit Informationen über Finanzierung	246	187	256	175
Programme ohne Informationen über Finanzierung	5	0	0	1
Alle Programme	251	187	256	176

Für die weitere Analyse wurden die genannten Finanzierungsquellen gruppiert in (1) Programme, die sich ausschließlich aus Landesmitteln finanzieren, (2) Programme, die sich aus Landes- und weiteren Mitteln finanzieren, (3) Programme die sich ausschließlich aus Bundesmitteln finanzieren und (4) Programme, die sich ausschließlich aus EU-Mitteln finanzieren.

Abb. 8: Eigene Grafik, Datengrundlage: Mikrodaterhebung für Förderprogramme (gem. §§ 23, 44 LHO) des Jahres 2021

Anteil der Programme nach Finanzierungsquelle

Berücksichtigt werden Programme gem. §§ 23,44 LHO



Der Anteil der Programme gemäß §§ 23, 44 LHO, die sich ausschließlich aus Landesmitteln finanzieren, liegt in jedem der vier Bundesländer bei über 50 %. Während sich sowohl Sachsen als auch Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg bei Werten zwischen 54 % und 57 % bewegen, liegt der Anteil in Hessen bei 74 %. Das bedeutet, dass in Hessen drei von vier Förderprogrammen ausschließlich über Landesmittel finanziert wird. Erklärt werden kann dies damit, dass es sich bei Hessen um das wirtschaftsstärkste Land im Sample handelt und daher weniger Mittel aus EU- oder Bundesförderung in das Land fließen, als es in den drei ostdeutschen Bundesländern der Fall ist. Besonders ausgeprägt ist dies in Mecklenburg-Vorpommern, wo der Anteil rein EU-finanzierter Programme mit 26 % besonders hoch ist.

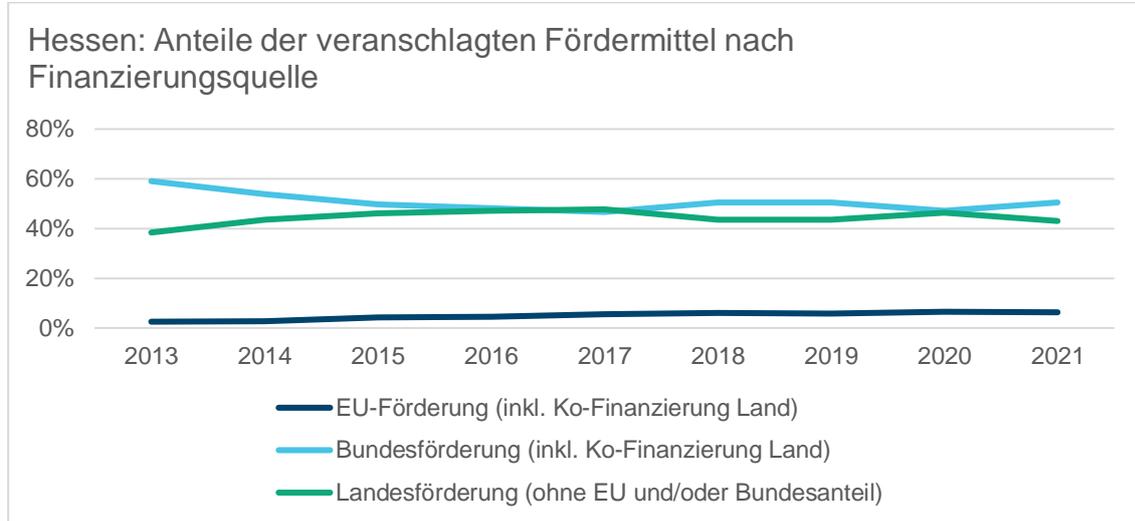
Im Rahmen der Befragung wurden die Bundesländer zudem darum gebeten, über die Jahre 2012 bis 2021 die Summen der jährlich veranschlagten Fördermittel im Rahmen der EU-Förderung (inkl. Ko-Finanzierung des Landes), Bundesförderung (inkl. Ko-Finanzierung des Landes) sowie der reinen Landesförderung (ohne EU- und/oder Bundesanteil) mitzuteilen. Entsprechende Daten wurden von Sachsen, Brandenburg und Hessen⁹ geliefert. In den Abbildungen 11 bis 13 werden die Anteile der einzelnen Kategorien an der Gesamtsumme aller drei Kategorien pro Jahr dargestellt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass EU-Förderung in Hessen letztlich über den gesamten Zeitraum 2013 bis 2021 kaum eine Rolle spielt, während sich die Bedeutung der reinen Landesförderung und der

⁹ Das Bundesland Hessen liefert Daten für die Jahre 2013 bis 2021. Datengrundlage für die Kategorie „Summe der im Landshaushalt veranschlagten EU-Förderung (inkl. Ko-Finanzierung des Landes)“ sind alle Förderprodukte, in denen laut Finanzhilfberichten EU-Mittel zugeflossen sind, sowie die für das Förderprodukt veranschlagten Landesmittel. Für die Kategorie „Summe der im Landshaushalt veranschlagten Bundesförderung (inkl. Ko-Finanzierung des Landes)“ umfassen die gemeldeten Daten alle Förderprodukte, für die gemäß der Hessischen Finanzhilfberichte im jeweiligen Jahr Bundesmittel eingegangen sind, sowie die für die Förderprodukte veranschlagten Landesmittel. Die Kategorie „Summe der im Landshaushalt veranschlagten reinen Landesförderung (ohne EU- und/oder Bundesanteil)“ umfasst alle Förderprodukte, für die laut Finanzhilfberichten lediglich Landesmittel veranschlagt waren und keine Geldeingänge von EU- oder Bundesmitteln veranschlagt waren.

Bundesförderung inklusive Ko-Finanzierung durch das Bundesland Hessen mit etwas über 40 % in etwa die Waage halten. Bemerkenswert ist die Stabilität der Anteile über die Zeit.

Abb. 9: Eigene Grafik, Datengrundlage: in der Befragung rückgemeldete aggregierte Haushaltsdaten der teilnehmenden Bundesländer



In Brandenburg hingegen ist die EU-Förderung inkl. Ko-Finanzierung des Bundeslandes der volumemäßig wichtigste Finanzierungstyp über den gesamten Zeitraum 2012 bis 2021. Zu einer größeren Anpassung kam es gemäß den rückgemeldeten aggregierten Haushaltsdaten im Jahr 2015. Von 2015 auf 2016 sank der Anteil der EU-Förderung (inkl. Ko-Finanzierung des Landes) von knapp unter 60 % auf 40 %, während zugleich die Anteile der Bundesförderung inkl. Ko-Finanzierung und der reinen Landesförderung anstiegen. Die Bundesförderung inkl. Ko-Finanzierung macht den zweitwichtigsten Finanzierungstypus über alle Jahre aus, während reine Landesförderprogramme am wenigsten wichtig sind.

Abb. 10: Eigene Grafik, Datengrundlage: in der Befragung rückgemeldete aggregierte Haushaltsdaten der teilnehmenden Bundesländer

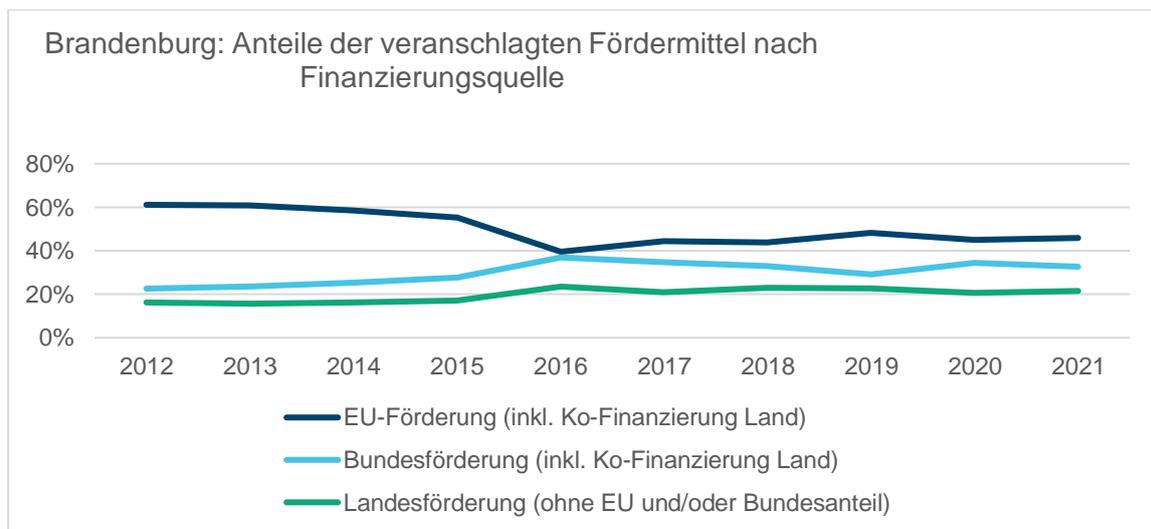
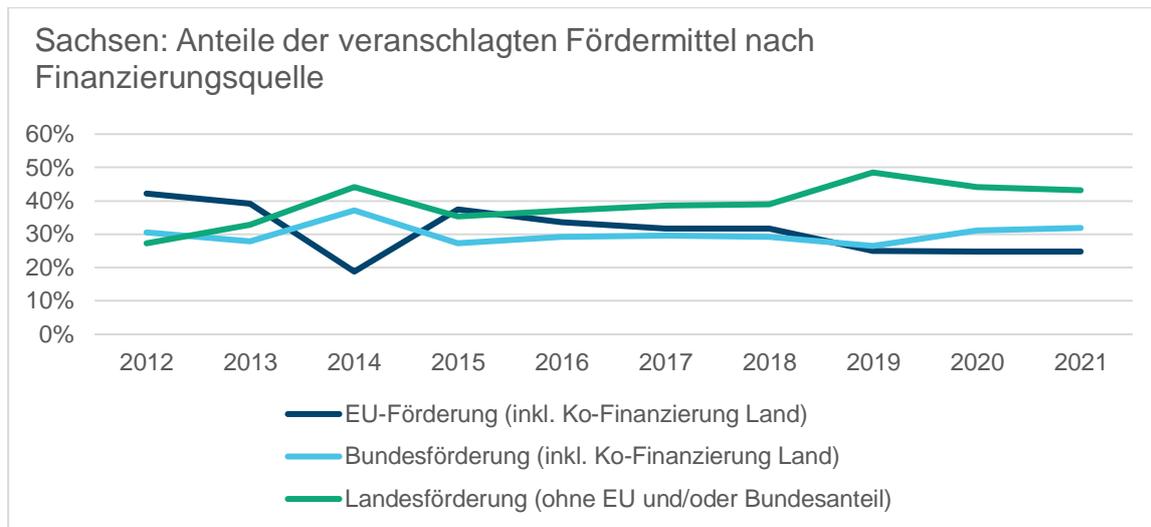


Abb. 11: Eigene Grafik, Datengrundlage: in der Befragung rückgemeldete aggregierte Haushaltsdaten der teilnehmenden Bundesländer



Während die relative Bedeutung der Finanzierungstypen in Hessen und Brandenburg über den gesamten Betrachtungszeitraum stabil blieben, ist im Freistaat Sachsen eine Umschichtung zu beobachten. Noch im Jahr 2012 war die EU-Förderung (inkl. Ko-Finanzierung) der wichtigste Finanzierungstypus, gefolgt von der Bundesförderung (inkl. Ko-Finanzierung). Reine Landesprogramme machten den volumenmäßigen geringsten Anteil aus. Dies hat sich bis zum Jahr 2021 deutlich gewandelt. Am aktuellen Rand sind reine Landesprogramme volumenmäßig am bedeutendsten, während EU-Programme (inkl. Ko-Finanzierung) am wenigsten wichtig sind.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Im Freistaat sind 95 % der existierenden Förderprogramme entweder reine Landesförderprogramme oder EU-/Bundesprogramme mit Ko-Finanzierung des Landes. Dieses Verhältnis ist ähnlich wie in Brandenburg, unterscheidet sich aber recht deutlich von Hessen und Mecklenburg-Vorpommern. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass in Sachsen der Finanzierungstyp des reinen Landesprogrammes ohne Kofinanzierung heute der bedeutendste ist. Relativ betrachtet ist die Relevanz von EU-/Bundes-kofinanzierten Programmen in den letzten Jahren zurückgegangen.

1.8 Entwicklung der Fördervolumina der Gemeinschaftsaufgaben

In der Mikrodatenabfrage wurden die Bundesländer darum gebeten, zu jedem rückgemeldeten Förderprogramm für das Jahr 2021 Information zu geben, welcher Gemeinschaftsaufgabe sich das Programm zuordnen lässt.¹⁰ Dargestellt werden im Folgenden die Nennungen zu den Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sowie der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Die rückgemeldeten Daten zeigen, dass sich im Jahr 2021 in Hessen lediglich ein Programm gem. §§ 23 und 44 LHO der GRW zuordnen lässt, wohingegen es in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern jeweils vier und in Brandenburg fünf sind (Tab. 12). Auch in der GAK wies Brandenburg im Jahr 2021 die meisten Programme auf (21), gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern (18), Hessen (13) und Sachsen (12).

¹⁰ Für bestimmte Aufgabenbereiche der Länder, die für die künftige Entwicklung des Gesamtstaates bedeutend sind, sieht die Verfassung eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Aufgabe vor. Dies erstreckt sich auf die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) (Gemeinschaftsaufgaben nach §91a GG). Nach §91b GG dürfen Bund und Länder zudem bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken (BMF, 2020).

Tab. 12: Vollständigkeit der rückgemeldeten Daten für die Programme (gem. §§ 23, 44 LHO) des Jahres 2021. Datengrundlage: Mikrodatenabfrage im Rahmen der Studie

	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
Programme GRW	4	1	4	5
Programme GAK	12	13	18	21
Programme ohne Bezug zu GRW/GAK	235	173	234	150
Alle Programme	251	187	256	176

Darüber hinaus wurden die teilnehmenden Bundesländer darum gebeten, im Rahmen der Befragung Informationen über die in den Landeshaushalten veranschlagten Fördermittel (Bundesmittel inklusive Ko-Finanzierung des Landes) für die Gemeinschaftsaufgaben in den vergangenen zehn Jahren zu geben. Tab. 13 gibt die rückgemeldeten Haushaltsdaten für das Jahr 2020 wieder. Daran kann man erkennen, dass die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in Hessen volumenmäßig nur eine untergeordnete Rolle spielte, während sie in Brandenburg 150 Mio. Euro ausmachte und in Sachsen 249,1 Mio. Euro. Diese Verhältnisse spiegeln sich auch in den Pro-Kopf-Ausgaben wider. Für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung des Agrar- und Küstenschutzes lagen Daten aus Hessen und Sachsen vor. Sowohl insgesamt als auch in den Pro-Kopf-Ausgaben lagen die aus dem Freistaat rückgemeldeten Daten merklich über denen Hessens.

Tab. 13: Ausgaben der Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben GRW und GAK (jew. Inklusive Ko-Finanzierung) im Jahr 2020. Datengrundlage: in der Befragung rückgemeldete aggregierte Haushaltsdaten der teilnehmenden Bundesländer

	Sachsen	Hessen	MV	Brandenburg
GRW-Mittel inkl. Ko-Finanzierung (2020)	249,1 Mio. Euro	7,3 Mio. Euro	k. A.	150 Mio. Euro
GRW-Mittel inkl. Ko-Finanzierung (2020) p.c.	61,4 Euro	1,2 Euro	k. A.	59,3 Euro
GAK-Mittel inkl. Ko-Finanzierung (2020)	107 Mio. Euro	83,6 Mio. Euro	k. A.	k. A.
GAK-Mittel inkl. Ko-Finanzierung (2020) p.c.	26,4 Euro	13,3 Euro	k. A.	k. A.

Die Entwicklung der GRW-Mittel seit 2012 zeigt eine deutlich höhere Volatilität in Hessen, was angesichts des geringen absoluten Niveaus keine Überraschung ist (Abb. 12). In Sachsen und Brandenburg verlief die Entwicklung weitgehend stabil, lediglich im Jahr 2021 ging das Volumen im Vergleich zum Vorjahr zurück. Die im Haushalt veranschlagten Mittel (inkl. Ko-Finanzierung) im Rahmen der GAK – hier wurden Daten aus Sachsen und Hessen rückgemeldet – stiegen sowohl in Hessen als auch in Sachsen seit 2013 durchgehend an (Abb. 13).

Abb. 12: Eigene Grafik, Daten: in der Befragung rückgemeldete aggregierte Haushaltsdaten der teilnehmenden Bundesländer

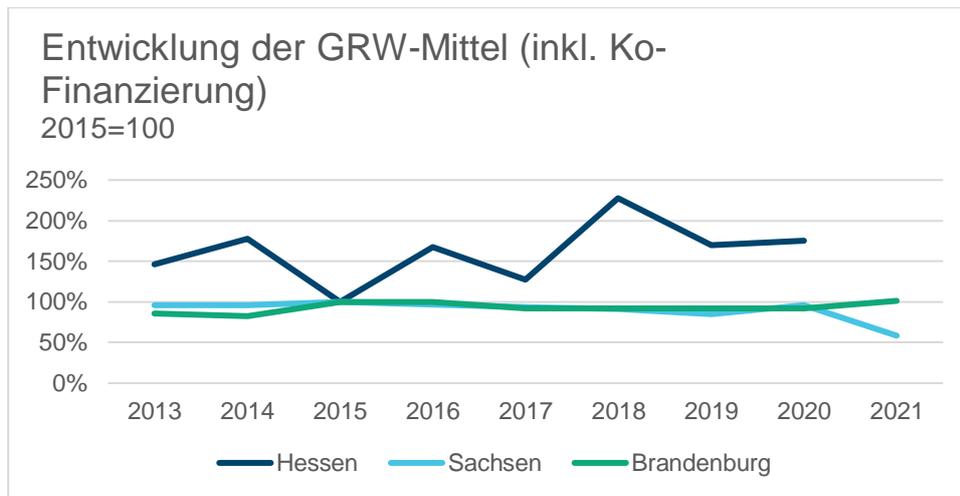
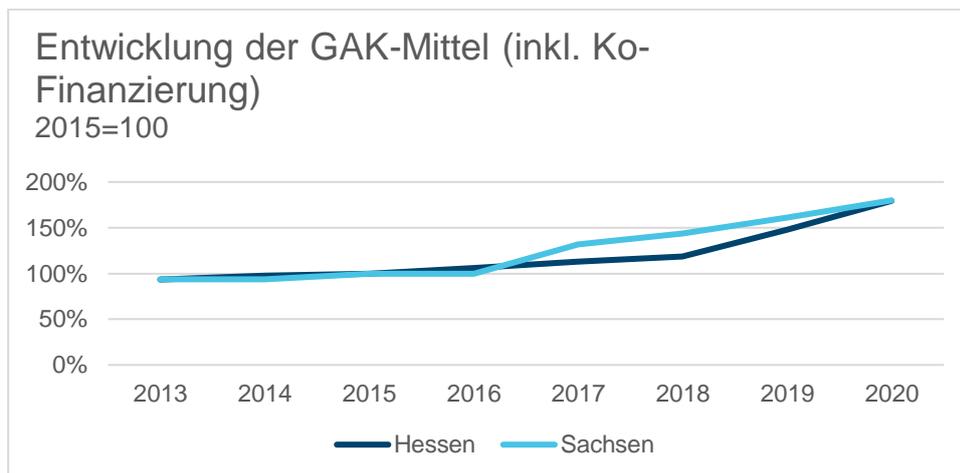


Abb. 13: Eigene Grafik, Daten: in der Befragung rückgemeldete aggregierte Haushaltsdaten der teilnehmenden Bundesländer



Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Während der Freistaat mit vier Programmen im Rahmen der GRW im Jahr 2021 gemeinsam mit Mecklenburg-Vorpommern im Mittelfeld lag (in Hessen gab es weniger, in Brandenburg mehr), verfügte Sachsen über die geringste Anzahl an Programmen im Rahmen der GAK. Gleichzeitig ist Sachsen das Bundesland unter denjenigen, für die Haushaltsdaten zum Volumen vorlagen, in dem die meisten GRW- und GAK-Mittel (inkl. Ko-Finanzierung) veranschlagt waren. Besonders in der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung des Agrar- und Küstenschutz deutet dies auf ein relativ effizientes Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und Anzahl an Programmen).

2. Qualitativ-vergleichende Analyse

2.1 Förderstrategien und -ziele; Zielpriorisierungssysteme

In der Befragung wurden die teilnehmenden Bundesländer danach gefragt, ob es im Land übergeordnete Förderziele im Sinne einer einheitlichen Landesförderstrategie gibt, die in einem zentral gesteuerten, strategischen Prozess abgestimmt werden. Falls dem so ist, sollten im Anschluss der Prozess und die Maßgaben der Ziel-Priorisierung in der Strategie beschrieben werden. Falls keine

übergeordnete Förderstrategie vorhanden ist, sollte generell beschrieben werden, wie im Bundesland übergeordnete inhaltliche Prioritäten hinsichtlich der Förderschwerpunkte festgelegt werden.

a) Verfügen die Bundesländer über übergeordnete Förderziele im Sinne einer Förderstrategie?

Diese Frage wurde von allen vier Bundesländern Sachsen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg verneint. Entsprechend verfügt keines der Bundesländer über eine zentrale strategische Zielsetzung hinsichtlich der landeseigenen Fördertätigkeit.¹¹

b) In welchem Prozess bzw. nach welchen Maßgaben werden übergeordnete inhaltliche Prioritäten hinsichtlich der Förderschwerpunkte festgelegt?

Sachsen: In der sächsischen Förderpolitik gibt es übergeordnete inhaltlichen Prioritäten, aber keinen zentral gesteuerten Prozess, der diese Prioritäten operationalisiert. Die inhaltlichen Prioritäten der Förderpolitik werden durch den Koalitionsvertrag gesetzt und auf Ebene der Fachressorts unter Berücksichtigung von bestehenden Bundes- und EU-Vorgaben umgesetzt. Die langfristigen inhaltlichen Prioritäten der Förderpolitik werden dabei teilweise durch sächsische Fachstrategien entwickelt (z. B. Wasserstoffstrategie, Energie- und Klimaprogramm). Die Zuständigkeit für Fachstrategien liegt jeweils innerhalb eines Fachressorts, welches sich im Rahmen der Erstellung der Strategien mit anderen Ressorts themenbezogen abstimmt. Die Fachstrategien werden im Kabinett als Strategien der Staatsregierung beschlossen. Die abgeleiteten strategischen Förderziele werden in den jeweiligen Förderkonzepten operationalisiert, in dem sie mit Teil- und Unterzielen für die jeweiligen Förderprogramme untersetzt werden. Darüber hinaus werden inhaltliche Prioritäten im laufenden politischen Prozess während der Legislaturperiode modifiziert oder neu gesetzt und münden durch die zuständigen Ressorts in Förderprogramme, wobei der Beschluss über das Kabinettsverfahren erfolgt. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass übergeordnete inhaltliche Prioritäten hinsichtlich der Förderschwerpunkte ressortübergreifend im Koalitionsvertrag sowie über fachstrategische Kabinettsbeschlüsse gesetzt werden. Die Operationalisierung dieser Prioritäten ist aber allein Aufgabe der Fachressorts und wird nicht zentral gesteuert.

Hessen: Die Förderschwerpunkte des Landes Hessen werden im Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien vereinbart und im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung – unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen und rechtlicher Vorgaben – konkretisiert. Die aktuellen Förderschwerpunkte des Landes (ohne Corona-Maßnahmen) liegen insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, (frühkindliche) Bildung, Forschung, Wohnen, ländlicher Raum und Verkehr. In Abhängigkeit von zwischenzeitlich aufgetretenen neuen rechtlichen und politischen Herausforderungen erfolgt im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung ggf. eine Anpassung der Förderschwerpunkte sowie eine Neuausrichtung der Förderpolitik. Durch die Berücksichtigung der (längerfristig angelegten) Maßnahmen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung wird eine dauerhafte Finanzierung sowie eine Priorisierung der Maßnahmen sichergestellt. Wie in den anderen drei Bundesländern auch gibt es darüber hinaus themenbezogene Strategiepapiere, wie z. B. die Digitalstrategie Hessen (Hessische Staatskanzlei 2021).

Mecklenburg-Vorpommern: Im Bundesland existieren verschiedene abgestimmte Strategiepapiere mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Zu nennen sind das Papier „MV – Unsere Zukunft ist jetzt! Für ein nachhaltiges, digitales und gemeinwohlorientiertes MV“ des „MV Zukunftsrats“ (MV Zukunftsrat, 2021), das Papier „Regionale Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2021-2027“ (MV Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit, 2020), die „Vorpommern-Strategie – Impulse zur Entwicklung des östlichen Landesteils 2030“

¹¹ Davon gesondert zu betrachten sind EU-Strukturfonds, für die fondsübergreifende landespolitische Prioritäten erarbeitet, mit der EU-Kommission verhandelt und verabschiedet werden müssen (Europäische Kommission 2014a-d).

(Parlamentarischer Staatssekretär für Vorpommern, 2021) und das industriepolitische Papier „Industrieland Mecklenburg-Vorpommern 2030“. Zudem spiegelt der Koalitionsvertrag einige der Schwerpunkte wieder. Es gibt allerdings keinen Mechanismus zur interministeriellen Abstimmung der verschiedenen Einzelstrategien.

Brandenburg: Im Bundesland gibt es für Querschnittsthemen Landesstrategien, wie z. B. die Nachhaltigkeitsstrategie, die Digitalisierungsstrategie, die Regionale Entwicklungsstrategie oder den Strategischen Rahmenplan Hauptstadtregion. Für die wirtschafts- und arbeitspolitischen Ziele existieren ressortspezifische Strategien in den Schwerpunkten „Digitalisierung“, „Wachstum und Innovation“, „Nachhaltigkeit“ und „Fachkräfte und Gute Arbeit“, die jeweils konkrete Zielsetzungen verfolgen und den Rahmen für die Fördertätigkeit bilden. Übergeordnete Prioritäten für die Förderpolitik des Landes ergeben sich implizit aus dem Koalitionsvertrag, für den im Rahmen von Ressortgesprächen am Anfang der Legislaturperiode Prioritäten festgelegt werden.

Zusammenfassung: Hinsichtlich der Frage nach übergeordneten und strategisch abgestimmten Förderzielen wird die Situation in allen vier Bundesländern ähnlich beschrieben. In keinem der Bundesländer gibt es übergeordnete Förderziele im Sinne einer einheitlichen Landesförderstrategie, die in einem zentral gesteuerten, strategischen Prozess abgestimmt wird. Gleichwohl finden sich in jedem Land zahlreiche Belege für ausformulierte strategische Zielsetzungen. Eine zentrale Rolle spielen die Koalitionsverträge der jeweils aktuellen Landesregierungen, in denen übergeordnete inhaltliche Prioritäten gesetzt werden. Diese finden ihre förderpolitische Entsprechung in der Operationalisierung in Form von Förderprogrammen. Darüber hinaus existieren in jedem Land themenbezogene Einzelstrategien (z. B. Landesstrategien, fach- oder ressortspezifische Strategien), in denen ebenfalls strategische Ziele formuliert werden. Beispiele sind etwa Digitalisierungs- oder Industriestrategien. Die Operationalisierung und Umsetzung in Form spezifischer Förderprogramme erfolgt durchwegs auf Ebene der Fachressorts. In Hessen wird besonders auf die jährliche Haushaltsaufstellung als institutionalisierte Gelegenheit der übergeordneten Priorisierung und Anpassung an aktuelle Geschehnisse verwiesen. Das Bundesland Sachsen verweist darauf, dass neue und unvorhergesehene Erfordernisse im Rahmen des allgemeinen politischen Prozesses zu einer Neujustierung der Prioritäten führen können. Eine Sonderrolle haben in diesem Zusammenhang EU- oder auch Bundesprogramme, da diese häufig bereits ex ante an strategische Rahmenbedingungen geknüpft sind bzw. eine Priorisierung von Landeszielen zur Voraussetzung haben.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Im Freistaat sind – wie in jedem der vier betrachteten Bundesländer – zwar umfassende Bemühungen der strategischen Ausrichtung der eigenen Förderpolitik festzustellen. Eine übergeordnete Koordinierung und Priorisierung strategischer Zielsetzungen durch eine zentrale Stelle existiert jedoch nicht. Dies birgt grundsätzlich das Risiko der Zielkonkurrenz zwischen einzelnen Fachstrategien. Mit einer unzureichenden ressortübergreifenden Koordination der Operationalisierung in Form von Förderprogrammen geht zudem die Gefahr einher, dass ineffiziente Doppelstrukturen entstehen.

2.2 Spezifischen Herausforderungen und förderpolitische Reaktionen

Im Rahmen der Befragung wurden die teilnehmenden Bundesländer darum gebeten, eine Beschreibung der spezifischen sozio-demografischen, infrastrukturellen und wirtschaftlichen Herausforderungen im Bundesland zu liefern sowie darüber hinaus anzugeben, wie förderpolitisch darauf reagiert wurde/wird. Im Folgenden werden die Antworten der Bundesländer wiedergegeben.

Sachsen: Sachsen weist eine ganze Reihe von (strukturellen) Stärken auf, die mit ein Grund für die positive Entwicklung des Freistaats in den vergangenen zehn Jahren sind. Vor allem die günstige Wirtschaftsstruktur mit einem hohen Anteil industrieller Produktion und die Spezialisierung innerhalb der sächsischen Industrie sind positiv zu bewerten. Gleiches gilt für das Bildungssystem und das recht hohe Niveau an Forschung und Entwicklung. Nicht zu verkennen sind aber auch vorhandene Schwächen und Risiken. Hierzu gehört neben der (transformationsbedingt) nach wie vor vergleichs-

weise geringen wirtschaftlichen Leistungskraft infolge des Fehlens von Großunternehmen und daraus resultierend ein niedriges Einkommensniveau insbesondere auch die anstehenden Veränderungen in Bevölkerungsstruktur und -größe. Weil in den kommenden Jahren weitaus mehr Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben austreten als jüngere Kohorten nachrücken werden, besteht das Risiko eines sich abschwächenden Wirtschaftswachstums aufgrund von Arbeitskräftemangel in vielen Bereichen. Dies wird sich nur durch eine Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts, beispielsweise durch eine vermehrte Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten insbesondere in der Wirtschaft und durch bessere Nutzung der Chancen der Digitalisierung verhindern lassen. Die im Koalitionsvertrag der aktuellen Landesregierung beschriebenen Schwerpunktbereiche umfassen entsprechend die Themen Innovationsförderung und Digitalisierung (Landesregierung Sachsen, 2019). Darüber hinaus werden Mobilität, gesellschaftlicher Zusammenhalt, Natur- und Umweltschutz sowie Klimaschutz und -anpassung genannt. Generell erfolgen in Sachsen Schlussfolgerungen hinsichtlich förderpolitischer Reaktionen auf die jeweiligen Herausforderungen innerhalb der Fachressorts in den jeweiligen Förderkonzepten.

Hessen: Hessen ist ein finanz- und wirtschaftsstarkes Bundesland, das neben der Metropolregion Rhein/Main auch eher ländlich geprägte Regionen in Nordhessen umfasst. Mit derzeit 6,3 Mio. Einwohner*innen ist die Bevölkerungszahl seit Mitte der 1990er Jahre weitgehend konstant geblieben. Während vor allem in den südhessischen Großstädten künftig mit einem Bevölkerungszuwachs gerechnet wird, ist für Teile Nordhessens demgegenüber ein deutlicher Bevölkerungsrückgang zu erwarten. Hessen gilt als ein führender forschungs- und Wissenschaftsstandort mit zahlreichen Zukunftsindustrien. Von besonderer Bedeutung sind die chemische und die pharmazeutische Industrie sowie die Automobilindustrie. Darüber hinaus ist Hessen traditionell ein starker Standort der Finanzdienstleistungen, der Messewirtschaft und des Luftverkehrssektors. Vor diesem Hintergrund ist die hessische Förderpolitik zum einen darauf ausgerichtet, die wirtschaftliche Stärke Hessens dauerhaft zu erhalten und weiterzuentwickeln (u. a. durch die besondere Schwerpunktsetzung im Wissenschaftsbereich). Zum anderen zielt die Förderpolitik des Landes auf eine Stärkung des ländlichen Raums ab, um den Zusammenhalt im Land dauerhaft zu sichern. Daneben wird damit gerechnet, dass auch den Themen Digitalisierung und Klimaschutz in den kommenden Jahren ein noch größerer Stellenwert im Bereich der Förderpolitik des Landes eingeräumt wird.

Mecklenburg-Vorpommern: Das Bundesland ist überwiegend ländlich geprägt. Viele der ländlichen Regionen sind besonders stark vom demografischen Wandel betroffen: die Bevölkerungszahlen sind in den zurückliegenden Jahren teilweise stark zurückgegangen. Vor allem junge Menschen sind abgewandert, wodurch das Durchschnittsalter der Gebliebenen gestiegen ist. Diese Entwicklung hat Konsequenzen bzgl. der infrastrukturellen Ausstattung: Kindergärten und Schulen schließen ebenso wie Geschäfte und Arztpraxen, Busse fahren nicht mehr so oft wie früher. Einigen Dörfern ist es gelungen, dieser Entwicklung neue Ideen entgegenzusetzen und damit teilweise sogar den Trend umzukehren. Andere Kommunen hingegen müssen aktiv dabei unterstützt werden, diesen Entwicklungen Einhalt zu gebieten und ein gutes Leben im ländlichen Raum sicherzustellen. Dazu soll eine nachhaltige digitale Transformation beitragen. Das impliziert die Ermöglichung einer digitalen Teilhabe, die Sicherung regionaler Resilienz, die Verstärkung regionaler Wertschöpfungsprozesse sowie die Schaffung und Sicherung moderner Arbeitsplätze, die Erleichterung von Verwaltungsleistungen für Bürger*innen und Unternehmen sowie die Erlangung digitaler Souveränität.

Brandenburg: Das Bundesland ist geprägt von großen regionalstrukturellen Unterschieden. Im 2019 in Kraft getretenen Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion wurden zwei Strukturräume definiert. Sie unterscheiden sich hinsichtlich Bevölkerungsentwicklung, Urbanisierungsgrad und Entwicklungsdynamik. Das Berliner Umland ist eng mit Berlin verflochten und weist in den letzten Jahren ein konstantes Bevölkerungswachstum auf. Dem gegenüber steht der weitere Metropolenraum mit drei Oberzentren, der ca. 90 % der Fläche Brandenburgs umfasst. Die Regionen im Berliner Umland weisen eine sehr positive Wirtschaftsentwicklung mit demografischen Gewinnen auf. Die Regionen gehören zu den innovativsten in Europa. Der resultierende Investitionsbedarf liegt vornehm-

lich in der Ertüchtigung und dem Ausbau der Infrastruktur, einem zunehmend angespannten Wohnungsmarkt, den wachsenden Umweltbelastungen und dem Flächenverbrauch. Die Regionen des weiteren Metropolraums weisen stark unterschiedliche Herausforderungen auf. Positive Entwicklungen in wirtschaftlicher und demografischer Hinsicht finden vor allem entlang der Verkehrsachsen statt. Abseits der Achsen ist eine negative demografische Entwicklung vorherrschend. In diesen Regionen ist das Wirtschaftswachstum ebenfalls wesentlich geringer. Viele kleinere Städte müssen ihre Infrastruktur an rückläufige Bevölkerungszahlen anpassen, negativen Entwicklungen durch leerstehende Gebäude entgegenwirken und ihre Attraktivität und Funktion als Wirtschafts- und Lebensstandort erhalten und verbessern, um Arbeitslosigkeit, zunehmender Armut und weiterer Abwanderung zu begegnen. Wirtschafts- und arbeitspolitische Herausforderungen und Ziele umfassen die Themen Wachstum und Innovation (u. a. KMU- und Gründungsförderung, Strukturentwicklung Lausitz), Digitalisierung (u. a. Aufbau der Infrastruktur), Fachkräfte und Energiewende/Ressourceneffizienz.

Zusammenfassung: Die vier Flächenländer im Untersuchungssample sehen sich mit den Folgen des demografischen Wandels konfrontiert. Während in Brandenburg und Hessen urbanere Gebiete demografische Gewinne verzeichnen, haben gerade abgelegene ländliche Regionen mit Bevölkerungsrückgang und Überalterung zu kämpfen. So geht es beispielsweise in Nordhessen genauso wie in weiten Teilen des ländlichen Mecklenburg-Vorpommerns oder Brandenburgs darum, diese Entwicklung abzufedern. Hier liegt die Antwort unter anderem in einer möglichst umfassenden Digitalisierung und einem Erhalt der öffentlichen Daseinsvorsorge. In Hessen als traditionell wirtschaftsstarkem Bundesland ist die Förderpolitik zudem in besonderem Maße darauf ausgerichtet, die bestehende Wirtschaftsstruktur zu erhalten und weiterzuentwickeln (u. a. durch die besondere Schwerpunktsetzung im Wissenschaftsbereich). Während in Mecklenburg-Vorpommern ein starker Fokus auf der Stärkung des ländlichen Raumes liegt, sind die Förderschwerpunkte in Brandenburg mit seiner regionalen Zweiteilung in Berliner Umland und weiterer Metropolregion stärker ausdifferenziert. Im Berliner Umland liegt der Fokus eher auf einem Aufbau neuer Infrastruktur in wachsenden und prosperierenden Kommunen. Im Vergleich dazu müssen die eher abgelegenen Landesteile dabei gefördert werden, die negativen Folgen von demografischem Wandel und Abwanderung zu begegnen. Hinzu kommen Förderbedarfe hinsichtlich der Strukturentwicklung im Braunkohlegebiet Lausitz. In Sachsen, das gerade in den letzten Jahren eine positive wirtschaftliche Entwicklung aufweist, wird es künftig noch stärker darum gehen, dem sich vertiefenden Mangel an Fachkräften durch Produktivitätsfortschritte zu begegnen.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: In Sachsen wird es in den nächsten Jahren insbesondere darum gehen, die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre zu stabilisieren und zu erhalten. Ein übergreifendes Thema, dem sich jedoch alle vier Bundesländer gleichermaßen stellen müssen, wird in den kommenden Jahren ein sich verstärkender Fachkräftemangel sein. Dieser wird in Sachsen auch explizit so angesprochen. Darüber hinaus werden überall die Bekämpfung und Anpassung an den Klimawandel sowie die Folgen des demografischen Wandels besonders in ländlichen Gebieten sein. Als Antwort darauf wird das Thema Digitalisierung nicht an Bedeutung verlieren.

2.3 Kriterien erfolgreicher Förderpolitik

Im Rahmen der durchgeführten Befragung wurden die teilnehmenden Bundesländer darum gebeten, Kriterien zu beschreiben, nach denen beurteilt wird, ob die Förderpolitik (i. S. v. Gesamtheit aller Förderprogramme) ihre Ziele erreicht. In Einzelfällen wurden die gegebenen Antworten durch Nachfragen ergänzt.

Sachsen: Da es keinen übergeordneten Strategieprozess sowie keine ressort-übergreifende Förderstrategie gibt, fehlt die Grundlage für eine ressort-übergreifende Zielerreichungsprüfung. Die Ziele der Förderpolitik werden jedoch jeweils im Förderkonzept der einzelnen Richtlinien festgelegt und bilden damit die Grundlage für Evaluierung und Zielerreichungsprüfungen. Ein Aggregieren der

Zielerreichung auf Ebene der Ministerien oder sogar ressort-übergreifend erfolgt nicht. Darüber hinaus gibt es keine festgeschriebenen Rhythmen, in denen Evaluierungen erfolgen. Eine Ausnahme bilden EU-kofinanzierte Programme, welche in einen klar definierten und zeitlich abgestuften Berichts- und Evaluierungsrhythmus eingebunden sind. Die Fachressorts in Sachsen führen sogenannte Fördercontrolling-Auswertungen durch, die das Ziel haben, die Effizienz und Wirksamkeit von Fördermitteln zu steigern. Dabei handelt es sich um quantitative Analysen der Mittelbindung sowie -abflüsse bzw. Bewilligung und Auszahlung je Förderprogramm bzw. Haushaltstitel. Eine regelmäßige Auswertung und Berichterstattung der Zielerreichung eines Programms wurde von der Geschäftsstelle der Förderkommission II in keinem Fachressort beobachtet. Darüber hinaus wird dem Landtag regelmäßig ein Fördercontrolling-Bericht vorgelegt, der ebenfalls rein quantitativ ausgestaltet ist und Mittelzu- bzw. -abfluss beleuchtet, sich jedoch nicht um Fragen der Wirkungsorientierung kümmert.

Hessen: In Hessen sind alle Förderprodukte bestimmten (strategischen) Oberzielen sowie klar definierten Fachzielen zugeordnet. Bei allen Förderprodukten werden dabei standardmäßig Kennzahlen zu Leistungsmenge, Leistungswirkung und Finanzwirtschaft sowie zu den Verwaltungskosten dargestellt. Durch einen Zeitreihenvergleich (drei vergangene Ist-Jahre, Soll des Vorjahres sowie Sollwert des Planjahres) werden die Wirkungen über die Jahre transparent gemacht. Ergänzt werden die Auswertungen im Haushalt um einen Finanzhilfereport, den die Landesregierung dem Hessischen Landtag regelmäßig vorlegt. Die im Bericht ausgewiesenen Förderprogramme werden jeweils einer eigenen (knappen) Wirkungsanalyse unterzogen. Die umfassende Transparenz und die damit verbundene öffentliche Kontrolle tragen aus Sicht des Hessischen Finanzministeriums dazu bei, dass die mit den einzelnen Maßnahmen intendierten Ziele im Vollzug tatsächlich realisiert werden. Allerdings werden die Möglichkeiten, die der transparente Ausweis von Wirkungskennzahlen bietet, in der Praxis noch nicht in ganzer Breite genutzt. Nach wie vor liegt ein Fokus aber weiterhin zumindest auch auf einer Inputbetrachtung (welche finanziellen Mittel wurden bereitgestellt und sind diese Mittel abgeflossen). Unabhängig davon erfolgt bei einzelnen Programmen aber durchaus eine intensive Evaluierung. Z. B. werden im sog. LOEWE-Programm im Wissenschaftsbereich bewilligte Projekte einer umfangreichen Evaluation unterzogen.

Mecklenburg-Vorpommern: Im Bundesland existiert kein übergreifendes Instrument zur kriterienbasierten Messung der Zielerreichung. Gemäß Haushaltsrunderlass zum Haushalt 2022/23 existiert auf Ebene einzelner Förderprogramme allerdings die Vorgabe, dass Mittel für Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, nur dann im Haushalt veranschlagt werden, wenn hinreichende Ziele und Indikatoren zur späteren Erfolgskontrolle bestimmt sind (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle). Zudem sind mögliche mittel- und längerfristige Wechselwirkungen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung darzustellen. Für Förderprogramme, die ausschließlich aus Landesmitteln finanziert werden, existiert ein Vordruck für die Erfolgskontrolle (ausgenommen sind Förderprogramme, die aus den Mitteln des Sondervermögens „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ finanziert werden). Demnach muss für die in Frage kommenden Förderprogramme unter anderem belegt werden, in welchem Zusammenhang sie zu strategischen Zielen (idealerweise aus dem Koalitionsvertrag) stehen. Darüber hinaus sollen quantifizierbare Ziele sowie differenzierte Konzepte zur Erfolgskontrolle ausformuliert werden. Auch bereits bestehende Förderprogramme, die ausschließlich aus Landesmitteln finanziert werden, sind einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Obwohl die Erfolgskontrolle für landeseigene Förderprogramme damit generell verpflichtend ist, wird sie jedoch nicht standardmäßig durchgeführt und Ergebnisse werden gemäß der aus Mecklenburg-Vorpommern vorliegenden Informationen nicht zur übergreifenden Steuerung genutzt. Gesondert davon sind EU-Förderungen zu betrachten, bei denen die Erfolgskontrolle gemäß übergeordneter Vorgaben erfolgt.

Brandenburg: Entsprechend der Verwaltungsvereinbarung zur Landeshaushaltsordnung enthält grundsätzlich jede Förderrichtlinie Aussagen zum Verwendungszweck. Die an die Förderung geknüpften Zielvorstellungen müssen so eindeutig bestimmt werden, dass sie im Rahmen späterer

Erfolgskontrollen als Vergleichsbasis für die Messung und Bewertung des Programmerfolgs geeignet sind. Darüber hinaus sind die Ressorts bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien verpflichtet, eine Checkliste zu verwenden, die unter anderem Ausführungen zum Zusammenhang der Förderung mit den prioritären Zielen der Landesregierung und zur Wirksamkeit der Förderung vorsieht. Bei allen Zuwendungen ist von der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Die Fachbereiche müssen evaluieren, ob vorher klar definierte Ziele – sowohl die für die konkreten Einzelmaßnahmen als auch die in Förderprogrammen festgelegten übergeordneten Ziele – erreicht wurden und die beabsichtigte Wirkung eingetreten ist. Zur Frage, ob die Evaluierungen auf Einzelprogrammebene innerhalb der Ressorts oder auch ressortübergreifend aggregiert und zur Steuerung genutzt werden, lagen keine Informationen vor. Getrennt davon ist für die vier EU-Fonds (EFRE, ESF, ELER, INTERREG A) ein System von Indikatoren mit Meilensteinen und Zielwerten in den Programmen etabliert worden, das die Erreichung der Ziele der jeweiligen Fonds misst. Die Vorgaben ergeben sich aus den jeweils gültigen EU-Verordnungen. Im Land Brandenburg ist für jedes Programm mindestens eine begleitende Evaluation im Programmplanungszeitraum vorgesehen. So wird z. B. untersucht, welche Auswirkungen in Bezug auf die gesetzten Ziele festzustellen sind und ob die Ziele und Zielwerte erreicht wurden.

Zusammenfassung: So wie es in keinem der vier Bundesländer einen abgestimmten Strategieprozess zur Festlegung einer übergeordneten Förderstrategie gibt, scheint sowohl in Sachsen als auch in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg eine zentral gesteuerte Evaluation dessen zu fehlen, ob übergeordnete Förderziele in ihrer Gesamtheit erreicht werden. In Sachsen wird dem Landtag allerdings regelmäßig ein rein quantitativ angelegter Fördercontrollingbericht vorgelegt. Vergleichbar dazu existiert in Hessen ein Finanzhilfebericht, den die Landesregierung ebenfalls regelmäßig dem Landtag vorlegt. Die darin ausgewiesenen Förderprogramme werden jeweils einer eigenen (knappen) Wirkungsanalyse unterzogen. Allerdings liegt nach Auskunft des hessischen Finanzministeriums auch hier der Fokus eher auf Mittelbereitstellung und -abfluss als auf der Frage, ob die angestrebten qualitativen Ziele tatsächlich erreicht wurden. Während die Bewertung der Förderfähigkeit auf übergeordneter Ebene – sofern vorhanden – eher einen quantitativ ausgelegten Controlling-Charakter hat, existieren in jedem Bundesland detaillierte Vorgaben zur Durchführung von Erfolgskontrollen auf Einzelprogrammebene. Durchgehend muss für Förderprogramme der Zusammenhang zu strategischen förderpolitischen Zielen (z. B. im Koalitionsvertrag) beschrieben werden. Hinzu kommen teilweise detaillierte Erfordernisse der Indikatoren-basierten Erfolgskontrolle. Eine ressortinterne oder ressortübergreifende Aggregation von Ergebnissen zur strategischen Steuerung erfolgt nach Auskunft der Landesfinanzministerien in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern allerdings nicht. Aus Brandenburg und Hessen wurden dazu keine Informationen rückgemeldet. Gesondert zu betrachten sind wiederum EU-kofinanzierte Programme, welche in einen klar definierten und zeitlich abgestuften Berichts- und Evaluierungsrhythmus eingebunden sind. Dieser ist durch die EU-Programme vorgegeben.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: In Zusammenhang mit der Frage der Wirkungsevaluation erscheint es bemerkenswert, wie detailliert einerseits die Verwendungsvorgaben auf Einzelprogrammebene sind, wie wenig etwaige Ergebnisse andererseits jedoch für eine übergeordnete strategische Steuerung genutzt werden. Hier gilt für Sachsen genauso wie für die weiteren drei Bundesländer im Sample, dass in den Ergebnissen, die in den Fachressorts erarbeitet werden müssen, erhebliches Potenzial liegt.

2.4 Struktur und Koordinierung der Programmentwicklung

In der Befragung haben die teilnehmenden Bundesländer beschreiben, wie Förderprogramme innerhalb der Landesregierung entwickelt werden und wie diese Entwicklung koordiniert wird. In Einzelfällen wurden die Antworten durch vertiefende Nachfragen ergänzt.

Sachsen: Die Geschäftsordnung der Sächsischen Staatsregierung sieht vor, dass Entwürfe von Förderrichtlinien der Staatsministerien das Kabinett beschließt.¹² Der Ablauf einer Richtlinienerstellung startet in einem ressortinternen Verfahren mit einer Grundsatzentscheidung der Hausleitung und beinhaltet die Erstellung eines Förderkonzepts (bzw. Evaluierung der Vorgänger-Richtlinie) und einer Förderrichtlinie. Darüber hinaus erfolgt die Einordnung in die Programmplanung bzw. bei EU-Programmen die Konformitätsprüfung. Ressortintern werden zudem Rechtsfragen, Finanzierung, Bewilligungsstelle und Umsetzungsaufwand geklärt, bevor die Normprüfung und die Terminplanung (u. a. für das Kabinettsverfahren) erfolgen. In der externen Abstimmung werden weitere beteiligte Institutionen wie die Beihilfestelle oder die EFRE-Verwaltungsbehörde, der Sächsische Rechnungshof und ggf. andere Ressorts/Fachverbände/Kommunale Spitzenverbände/etc. gehört. Zudem wird das Einvernehmen mit dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen hergestellt. Bevor das Kabinettsverfahren starten kann, geht die Kabinettsvorlage zur Mitzeichnung an alle Ressorts. Nach der Minister-Unterzeichnung wird die Richtlinie im Amtsblatt und online bei REVOSAX (Recht und Vorschriftenverwaltung Sachsen) veröffentlicht.

Hessen: Die Förderprogramme des Landes werden von den Fachministerien erarbeitet. Zur Umsetzung der Programme werden bestimmte Förderrichtlinien erlassen, die mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmt werden. Über die Umsetzung des jeweiligen Förderprogramms wird dann im Rahmen des jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahrens unter Berücksichtigung der vorhandenen finanziellen Spielräume sowie der sonstigen finanziellen Mehrbedarfe entschieden. Bei begrenzten finanziellen Spielräumen hat die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben Vorrang vor sog. freiwilligen Leistungen. Zudem kann es ein Ergebnis des Haushaltsaufstellungsverfahrens sein, dass bestimmte Förderprogramme nicht in dem vom Ressort vorgeschlagenen Umfang im Haushalt veranschlagt werden. Für die Erstellung der EU-Förderprogramme im Bereich der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EFRE, ESF und ELER) sind die fachlich zuständigen Verwaltungsbehörden im jeweiligen Fachministerium verantwortlich.

Mecklenburg-Vorpommern: Die Entwicklung eigener Förderprogramme in Mecklenburg-Vorpommern obliegt in erster Linie den zuständigen Ressorts. Sie orientiert sich an den Strategien des eigenen Ministeriums und an den Zielen des Koalitionsvertrages. Die Programmwürfe werden zur Finanzierungsüberprüfung an das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern gesandt und dort geprüft. Ein Standardprozess zur Entwicklung von Förderprogrammen existiert nicht. Auch gibt es in Mecklenburg-Vorpommern kein Kabinettsverfahren, d. h.: neue Förderprogramme müssen nicht immer vom Kabinett verabschiedet werden.

Brandenburg: Die konkrete Erarbeitung von Förderprogrammen in Brandenburg hängt vom jeweiligen Ressort bzw. den Festlegungen der Landesregierung/Koalitionsvertrag oder von Bundesgesetzen ab. Die Erarbeitung der Richtlinien erfolgt im zuständigen Fachreferat mit Abstimmung im jeweiligen Ressort. Dazu gehört die Verbändebeteiligung mit Einbeziehung der Fachgremien (z. B. Städte- und Gemeindebund, Landkreistag, etc.). Anschließend erfolgt eine Beteiligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums sowie des Landesrechnungshofs. Bei Einvernehmen erfolgt die Schlusszeichnung durch die Hausleitung des jeweiligen Ressorts sowie eine Veröffentlichung im Amtsblatt. Ein Kabinettsverfahren wie in Sachsen existiert demnach nicht.

Zusammenfassung: Die Operationalisierung strategischer Förderziele in Form der Entwicklung spezifischer Förderprogramme erfolgt in den teilnehmenden Bundesländern durchgehend in den zuständigen Fachressorts. In jedem Land muss im Laufe des Entwicklungsprozesses Einvernehmen mit dem Landesfinanzministerium hergestellt werden. Das Bundesland Brandenburg hebt an dieser Stelle hervor, dass darüber hinaus auch der Landesrechnungshof zu beteiligen ist. In der Regel werden in der Programmentwicklung zudem weitere externe Parteien wie z. B. andere betroffene Fachressorts oder Verbände gehört. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Bundesländern

¹² Sofern es sich nicht um redaktionelle oder geringfügige materielle Änderungen handelt und über die Änderungen zuvor mit der Staatskanzlei, dem Staatsministerium der Finanzen und soweit erforderlich mit dem Rechnungshof Einvernehmen erzielt worden ist.

besteht in der Frage, ob jedes Förderprogramm vom Kabinett verabschiedet werden muss. Während in Sachsen ein Kabinettsverfahren gesetzlich verankert ist, gibt es dieses Verfahren in Hessen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nicht. Die standardmäßige Beteiligung der Landesfinanzministerien zeigt, dass rein strukturell vor allem hier eine koordinierende Funktion im Rahmen der Programmentwicklung ausgeübt werden kann. Insbesondere trifft dies – wie in der Antwort des Bundeslandes Hessen ausführlich beschrieben – in der Frage der Finanzierbarkeit im Rahmen der üblichen haushalterischen Spielräume zu. Gleichwohl birgt eine mögliche Koordination im Landesfinanzministerium allerdings das Risiko, dass in der Bewertung von Förderprogrammen finanzpolitische Handlungsspielräume vor förderstrategische Bedarfe gestellt werden.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Die Entwicklung von Förderprogrammen ist in Sachsen wie in jedem weiteren Bundesland auch auf Ressortebene angesiedelt und unterliegt einem ausdifferenzierten Prozess. Obwohl im Freistaat anhand der im Rahmen der Befragung gegebenen Antworten keine übergeordnete Steuerung und Koordination der Programmentwicklung identifiziert werden konnte, spielt hier die Beteiligung der weiteren Ressorts jedoch eine wichtige Rolle (Beteiligung in der Entwicklung, Mitzeichnung, Kabinettsverfahren). Sofern diese interministerielle Abstimmung keine reine Formalie ist, geht mit ihr die Chance einher, Doppelstrukturen in der Förderung noch eher zu vermeiden.

2.5 Struktur und Koordinierung der Vollzugsstruktur

Im Rahmen der Befragung wurden die teilnehmenden Bundesländer darum gebeten, die Vollzugsstruktur von Förderprogrammen innerhalb der Landesregierung zu beschreiben und hier beispielsweise auf die Rolle von Förderbanken und zentrale/dezentrale Bewilligungsstellen einzugehen.

Sachsen: Im Freistaat Sachsen gibt es im Wesentlichen fünf Bewilligungsstellen staatlicher Förderprogramme, die alle zentral organisiert sind, wenngleich die jeweiligen Bewilligungsstellen zum Teil mehr als einen Standort aufweisen. Die Sächsische Aufbaubank (SAB) ist das zentrale Förderinstitut des Bundeslandes. Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist Eigentum des Freistaats. Gemessen am gesamten Fördervolumen 2021 hat die SAB 37 % der sächsischen Förderprogramme bewilligt. Die zweitgrößte Institution ist die Landesdirektion Sachsen. Diese ist als Mittelbehörde zwischen der Staatsregierung und den Kommunen organisiert. Sie hat im Jahr 2021 ca. 28 % aller Förderprogramme bewilligt. Mit einem Bewilligungsvolumen von 11 % aller sächsischen Förderprogramme gemessen am Volumen 2021 folgt das Landesamt für Straßenbau und Verkehr, das unter anderem die Förderung des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV übernimmt. Kleinere Bewilligungsstellen sind der kommunale Sozialverband Sachsen (4 %) sowie das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2 %). Darüber hinaus wird die Förderung der Schulen in freier Trägerschaft über die vier dezentralen Landesämter für Schule und Bildung verwaltet (10 % in 2021). 3 % der Fördermittel werden durch verschiedene kleinere Bewilligungsstellen vergeben, wie etwa dem Landestourismusverband, der Landesstelle für Museumswesen, dem Sächsischen Oberbergamt, etc. Hinzu kommt noch, dass vereinzelt Fördermittel über die Landkreise sowie in neun von zehn Fachressorts selbst bewilligt werden.

Hessen: Der weit überwiegende Teil der Förderprogramme wird direkt durch die Ministerien sowie nachgeordnete Bereiche (z. B. Regierungspräsidium) administriert. Teilweise hat das Land die Abwicklung von Fördermaßnahmen jedoch auch auf seine Förderbank (WIBank) übertragen. In diesen Fällen fungiert die WIBank als zentrale Ansprechpartnerin in allen Förderangelegenheiten für Privatpersonen, für die gewerbliche Wirtschaft und Freiberufler sowie für Kommunen und Landkreise. Gleichzeitig übernimmt sie die Bewilligung, Verwaltung sowie die Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel. Zur Umsetzung der Förderzwecke werden der WIBank finanzielle Mittel aus dem Landeshaushalt einschließlich einer Vergütung für die übernommenen Aufgaben zur Verfügung gestellt. Eine besondere Bedeutung kommt der WIBank im Bereich der EU-Förderung zu. Sowohl EFRE- als auch ELER- und ESF-Mittel werden von der WIBank und anderen Behörden bewilligt, verwaltet und in ihrer Verwendung kontrolliert.

Mecklenburg-Vorpommern: Die Förderlandschaft im Bundesland ist vielschichtig und heterogen aufgestellt. In Anbetracht des Fördervolumens ist das Landesförderinstitut (LFI M-V) die mit Abstand größte Bewilligungsstelle im Bundesland. Dabei handelt es sich um den zentralen Förderdienstleister des Landes zur Förderung von Investitionen und Modernisierung im Bereich der Wirtschaft und Infrastruktur. Das LFI M-V ist ein rechtlich unselbständiger, aber organisatorisch und personell getrennter Geschäftsbereich der Norddeutschen Landesbank Girozentrale (NORD/LB). Im Jahr 2021 hat es Mittel im Umfang von 1,3 Mrd. Euro bewilligt (LFI, 2021). Neben dem LFI gibt es das Landesamt für Gesundheit und Soziales, das die Themen Gesundheit, Soziales und zum Teil auch Bildung abdeckt. Zu den volumenmäßig kleineren Bewilligungsstellen gehört die Gesellschaft für Struktur und Arbeitsmarktentwicklung (GSA) sowie das Technologie-Beratungs-Institut (TBI). Die vier Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt – StALU – (Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg, Vorpommern und Mecklenburgische Seenplatte) befassen sich ebenfalls mit der Abwicklung von Förderprogrammen. Zudem wickeln auch alle Fachressorts – bis auf das Finanzministerium – Förderprogramme ab. In der Regel beauftragen die Fachressorts externe Stellen wie das LFI M-V jedoch mit der kompletten Abwicklung.

Brandenburg: Der Vollzug der Förderprogramme erfolgt in Brandenburg überwiegend über die Investitionsbank des Landes Brandenburg. Bei dem zentralen Förderinstitut des Landes Brandenburg handelt es sich um eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Übertragung der Aufgaben an die Investitionsbank und Festlegung der Zuständigkeiten erfolgt durch das jeweilige Ressort in Form eines Rahmenvertrages. Auf Grundlage des Rahmenvertrages beauftragen die jeweiligen Richtliniengeber (die entsprechenden Ressorts der Landesregierung bzw. Fachreferate innerhalb des Ressorts) die Investitionsbank durch Programmverträge pro Richtlinie mit der Durchführung der Förderprogramme. Im Jahr 2021 hat die ILB in den Bereichen Infrastruktur, Wirtschaft, Corona-Sonderprogramme, Wohnungsbau und Arbeit insgesamt 2,9 Mrd. Euro an Fördervolumen zugesagt (ILB, 2022). Darüber hinaus werden Förderprogramme aber durch weitere Institutionen abgewickelt. So ist für die Förderung des Kleingartenwesens beispielsweise das Landesamt für ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung die zuständige Bewilligungsbehörde (MLUK, 2021). Nach Informationen des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg werden kleinere Programme auch von den Ressorts selbst abgewickelt.

Zusammenfassung: In keinem der vier Bundesländer wird die Landesförderung ausschließlich über eine zentrale Stelle abgewickelt. Unterschiede gibt es in der jeweils zentralen Institution, die anteilmäßig die meisten Fördermittel administriert. Während dies in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg jeweils die Landesförderbanken sind (SN: Sächsische Aufbaubank; MV: Landesförderinstitut M-V, BB: Investitionsbank des Landes Brandenburg), spielen in Hessen die einzelnen Fachressorts mit ihren nachgelagerten Bereichen (wie etwa den Regierungspräsidien) die zentrale Rolle. Die Förderbank des Bundeslandes – die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) – ist im Vergleich dazu weniger bedeutend. Beim genaueren Blick auf Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg zeigt sich zudem, dass die Förderbanken in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg jeweils die mit Abstand meisten Fördermittel des Bundeslandes betreuen. Zwar wird auch in Sachsen von keiner anderen Institution mehr Förderung bewilligt, allerdings liegt hier der Anteil im Jahr 2021 lediglich bei gut einem Drittel aller bewilligten Fördermittel. Insofern ist die Sächsische Aufbaubank eher als eine unter mehreren Bewilligungsstellen zu betrachten. Allen Bundesländern ist zudem gemein, dass auch die Fachressorts Programme abwickeln. Hier spielen auch nachgelagerte Behörden eine wichtige Rolle. Während in Sachsen und Hessen die Landesdirektion Sachsen oder die Regierungspräsidien genannt werden müssen, ist es in Mecklenburg-Vorpommern das Landesamt für Gesundheit und Soziales. Insgesamt deuten die Strukturen auf unterschiedliche Grade der Zentralität des Fördermittelvollzugs hin. Während die vorliegenden Informationen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg aufgrund der relativ zentralen Position der Förderbanken von einem höheren Grad an Zentralität auszugehen ist, wird in Sachsen und vor allem auch in Hessen deutlich dezentraler gearbeitet.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Während die Komplexität und Struktur der Förderprogramme zwischen Bundesländern per se nur eingeschränkt vergleichbar sind, da hier immer auch auf bundeslandspezifische Förderbedarfe reagiert wird, ist dies bei der Vollzugsstruktur anders. Aus der Perspektive Sachsens ist festzuhalten, dass es in anderen Bundesländern offenbar besser gelingt, bestehende Förderprogramme zentral zu administrieren. Hierin könnte ein wesentliches Potenzial mit Blick auf Vereinfachung, Effizienzgewinne und Steuerung liegen.

2.6 Fördervereinfachung: Digitalisierung, Standardisierung, Reforminitiativen

Im Rahmen der Befragung wurden die Bundesländer darum gebeten zu beschreiben, ob bzw. welche Initiativen es zur Standardisierung und Digitalisierung des Förderprogrammvollzugs in ihrem Bundesland bereits gegeben hat bzw. ob derartiges in Planung ist. Darüber hinaus wurde danach gefragt, welche Reformen bzw. Reformansätze es im Bundesland bereits gegeben hat. Vereinzelt wurden die Antworten durch vertiefende Interviews ergänzt.

2.6.1 Digitalisierung

Sachsen: Der Freistaat bereitet derzeit eine zentrale Suche und Beantragung aller Förderleistungen über das verwaltungsübergreifende Online-Service-Portal Amt24.de vor. In die bereits seit 2005 bestehende Internetseite soll ein Förderfinder, ein Zugangsmanagement sowie ein Dokumentensafe integriert werden. Im Hintergrund dieser Anwendung soll eine als Förderportal bezeichnete Software die Schnittstellen zu den Bearbeitungssystemen der Bewilligungsstellen sowie den Dokumentenmanagementsystemen der Ressorts und sonstigen staatlichen Stellen schaffen. Geplant ist damit ein „Zugang aus einer Hand“ für Antragsteller und Zuwendungsempfänger. Derzeit laufen zudem die technischen Vorbereitungen zum Aufbau eines sächsischen Förderportals bei der Sächsischen Aufbaubank sowie zur Digitalisierung der sächsischen Förderanträge.

Hessen: Um die derzeit heterogene Verwaltung der Fördermittel auf einer vollständigen und validen Datenbasis landeseinheitlich auswertbar zu machen sowie Doppelförderungen aufzudecken bzw. zu vermeiden, soll ein zukunftssicheres, medienbruchfreies System zur Fördermittelbearbeitung auf Basis eines Landesreferenzmodells (LRM) Fördermittel zur Verfügung gestellt werden. Aus dem aktuellen Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode ergibt sich darüber hinaus die Anforderung, ein Fördercontrolling einzurichten und eine bürgerfreundliche Online-Antragstellung vorzubereiten. Ziel ist es, die Vorgaben des OZG zu erfüllen, indem die Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollen, dass Anträge bei der Verwaltung online gestellt werden können. In einem zweiten Schritt sollen dann über die digitalen Anträge hinaus alle entsprechenden Bearbeitungsschritte bis zur Zustellung von Bescheiden vollständig digital und damit medienbruchfrei durchgeführt werden können. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie wurde die Nutzung der SAP CRM Komponente Grantor Management (Grantor) analysiert und die hessenweite Einführung sowie die Einrichtung eines Förderkatasters (in SAP BI) zur Umsetzung empfohlen. Dazu wurde 2020 eine verbindliche Staffelpassung für die landesweite Einführung einer einheitlichen Fördermittelbearbeitung mit den Ressorts abgestimmt und von der hessischen Landesregierung gebilligt. Die landesweite Ausrollung von Grantor als Fachsystem für die Fördermittelbewirtschaftung inklusive einem vorgeschalteten Onlineantrag soll weitgehend bis zum 31.12.2022 erfolgen. Aufgrund der hohen Komplexität des Umstellungsprozesses wird sich die flächendeckende Umsetzung allerdings verzögern. Darüber hinaus soll mit den Daten eine zentrale Fördermitteldatenbank, das sog. Förderkataster des Landes, befüllt werden.

Mecklenburg-Vorpommern: Das Land Mecklenburg-Vorpommern arbeitet derzeit an einer zentralen Lösung, in der alle Förderprogramme erfasst werden. Über das geplante „Serviceportal MV“ soll zukünftig auch eine Weiterleitung und Antragstellung möglich sein. Die Entwicklung ist am Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern angesiedelt, Ende 2024 wird mit einer Fertigstellung gerechnet. Weiterhin investiert das Bundesland derzeit in eine einheitliche Software zur Bearbeitung von Förderprogrammen, die an das zentrale Förderportal angeschlossen werden soll. Die Fertigstellung soll auch hier im Jahr 2024 erfolgen.

Brandenburg: Die Umsetzung des Förderprogrammvollzugs in der Investitionsbank Brandenburg (ILB) ist weitestgehend digitalisiert. Die Anträge der potentiellen Zuwendungsempfänger der Begünstigten werden grundsätzlich über das Kundenportal der ILB elektronisch eingereicht. Mit der elektronischen Antragstellung verbunden sind Aufgaben des Datenschutzes, Projektabrechnungen und konsistente Projektbegleitung. Diese werden durch die ILB umgesetzt. Des Weiteren setzt das Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg derzeit für die unmittelbare Landesverwaltung in einem Pilotprojekt eine standardisierte und in das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) integrierte Lösung zur Abbildung von Fördermitelanträgen um (mit SAP Grantor Management). Zunächst wurden die Ist-Prozesse des Piloten erfasst und die verschiedenen Programme geclustert. Hauptaugenmerk liegt derzeit auf den Förderprogrammen des Landes, die mit Landesmitteln gefördert werden und selbständig sowie eigenverantwortlich vom Piloten verwaltet und bearbeitet werden. Die Umsetzung soll noch im Frühjahr für den Piloten abgeschlossen werden: Der Pilot ist damit in der Lage, papiergebundene Anträge standardisiert zu verarbeiten und ebenfalls digital zur Auszahlung zu bringen. Der Roll-out für die weiteren Behörden soll bis Ende des Jahres 2022 abgeschlossen werden. Der Brandenburgische IT-Dienstleister (ZIT-BB) ist für die Umsetzung des OZG verantwortlich. Die hier umgesetzten Komponenten sollen von den Ressorts genutzt werden. Für die Fördermittelrecherche und die Online-Antragstellung laufen aktuell parallele Projekte mit dem Ministerium des Innern und für Kommunales Brandenburg und ZIT-BB, ebenso wie die Teilprojekte „Veraktung“ und „Massendruck“.

2.6.2 Standardisierung

Sachsen: Mit Blick auf das Thema Standardisierung des Fördervollzugs wird darauf verwiesen, dass die Fachressorts im Bundesland Sachsen dazu angehalten sind, die Vorgaben des Sächsischen Ministeriums der Finanzen zu Struktur und Inhalt von Förderkonzepten und -richtlinien zu berücksichtigen, was derzeit jedoch uneinheitlich in die Praxis umgesetzt wird. Auf die Vorschläge der Förderkommission I hin wurde 2020 das Zuwendungsrecht vereinfacht (z. B. wurde die Belegpflicht beim Verwendungsnachweis abgeschafft). Im Jahr 2022 sollen weitere Vereinfachungen folgen. So soll beispielsweise die Zahl von Ausnahmemöglichkeiten bei Förderverfahren reduziert werden.

Hessen: Eine Analyse der hessischen EU-Förderprogramme hat ergeben, dass die Ausgestaltung und Umsetzung der einzelnen Förderverfahren/-maßnahmen in Hessen unübersichtlich und komplex ist. Zur Vereinheitlichung der Förderung aus den Europäischen Strukturfonds und zur Vermeidung des „Gold-Plating“ erfolgt eine Überarbeitung und Aktualisierung der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO. Zielsetzung ist, die Förderverfahren der ESI-Fonds im Hinblick auf abweichendes nationales Recht – soweit inhaltlich möglich – zu vereinheitlichen und zu harmonisieren sowie nach Möglichkeit Arbeitsprozesse und Antragstellung zu vereinfachen. Einen besonders reformbedürftigen Punkt stellen in diesem Zusammenhang aus hessischer Sicht die vergaberechtlichen Vorschriften dar.

Mecklenburg-Vorpommern: In der Vergangenheit hat man sich im Bundesland bereits Gedanken zur Vereinfachung des Verwendungsnachweises gemacht. Konkret waren ein zahlenmäßig vereinfachter Nachweis im Gespräch sowie eine damit verbundene, stichprobenhafte Tiefenprüfung. Das Vorgehen hat sich in den Ressorts aber nicht durchgesetzt. Erst in den Corona-Programmen, die als schnelle Hilfeleistung konzipiert waren, wurde das Mittel des vereinfachten Verwendungsnachweises genutzt. Abgesehen davon wurden in der Vergangenheit in einigen Förderprogrammen Pauschalen für Personalkosten eingeführt. Diese werden vorwiegend in der Projektförderung bei Forschungseinrichtungen eingesetzt.

Brandenburg: In Brandenburg beschäftigt sich ein neu eingesetztes Expertengremium zur Vereinfachung von Förderprogrammen ab dem Jahr 2022 mit Fragen der Standardisierung und Vereinfachung (siehe Abschnitt 15c).

2.6.3 Reformen und Reforminitiativen

Sachsen: Das Bundesland kann bereits auf eine lange Tradition der Initiativen zur Fördervereinfachung zurückblicken. Zu den wichtigsten gehört der Bericht zur aufgabenbezogenen Pauschalierung von Fördermitteln (1995), die Arbeitsgruppe „AG Förderrichtlinien“ (2003-2006) oder der Bericht „Vereinfachung und Beschleunigung der Förderverfahren“ der Sächsischen Staatskanzlei (2009) (Förderkommission I, 2019). Dazu zu zählen sind auch die „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“ (Förderkommission I, 2018/19) sowie die „Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und zur Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie“ (Förderkommission II, 2021/22), in deren Auftrag die vorliegende Benchmark-Studie entstanden ist. Es gibt in Sachsen einige Beispiele für Verbesserungsmaßnahmen dieser Initiativen, die umgesetzt worden sind. Gleichzeitig kamen aber viele der gemachten zweckmäßigen Vereinfachungsvorschläge nicht zur Umsetzung. Im Abschnitt 15b wurden bereits Reformen im Bereich der Standardisierung/Vereinfachung beschrieben, die auf die Förderkommission I zurückzuführen sind. Als weitere bereits umgesetzte Reform ist an dieser Stelle zu nennen, dass zum September 2020 die Bereiche Zuständigkeit für Förderpolitik, Förder-IT, Förderrichtlinien und Zuwendungsrecht innerhalb des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen in einem Referat gebündelt wurden, was beispielsweise die Etablierung einheitlicher Maßstäbe bei der Prüfung von Förderkonzepten und -richtlinien erleichtert.

Hessen: Die Neuausrichtung des Finanzhilfeberichts und die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank, dem sog. Förderkataster, sind zentrale Reformprojekte im Hessischen Förderbereich. Ziel ist es, die derzeit heterogene Verwaltung der Fördermittel auf einer vollständigen und validen Datenbasis landeseinheitlich auswertbar zu machen sowie Doppelförderung aufzudecken bzw. zu vermeiden. Zudem ist für Hessen die Schaffung eines sog. Förderlotsen zu nennen. Dieser steht Kommunen, Vereinen, Verbänden sowie Unternehmen als zentrale*r Ansprechpartner*in (in Person) zur Verfügung. Er vermittelt Informationen über bestehende Angebote des Landes, des Bundes sowie der EU und koordiniert alle Anfragen an die jeweils zuständigen Stellen. Der Förderlotse ist damit erste Anlaufstelle und Wegweiser zu allen verfügbaren Förderprogrammen und Beratungsangeboten.

Mecklenburg-Vorpommern: In Mecklenburg-Vorpommern gibt es derzeit eine „Arbeitsgruppe Förderverfahren“ in der Haushaltabteilung des Landesfinanzministeriums. Zudem existiert eine interministerielle Arbeitsgruppe „Vereinfachung und Standardisierung Förderrichtlinien“. Einerseits zeigt dies, dass es in Mecklenburg-Vorpommern durchaus Ambition zur Vereinfachung besteht. Andererseits wurden aus dem Bundesland aber keine konkreten, breiteren Reformprojekte rückgemeldet.

Brandenburg: Die Landesregierung hat sich in der aktuellen Legislaturperiode zum Ziel gesetzt, das Förderwesen in Brandenburg zu vereinfachen. Aus diesem Grund hat sie mit Kabinettsbeschluss vom 22. November 2021 dem Landtag einen Verfahrensvorschlag vorgelegt, der im Kern die Einsetzung eines Expertengremiums unter Vorsitz des Innenministeriums vorsieht. Teilnehmende sollen neben Vertretern der Ressorts des MIK, MWAE und MdFE auch Vertreter der Handwerks-, Industrie- und Handelskammern BB, der ILB, des Landkreistages Brandenburg, des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg sowie des Landesrechnungshofs sein. Als erster Sitzungstermin des Gremiums war der 7. April geplant. Dabei ging es zunächst darum, ein Projektkonzept mit Zielen zu definieren sowie die weitere Arbeitsweise zu besprechen.

2.6.4 Zusammenfassung existierender Reformbemühungen

In allen vier Bundesländern laufen aktuell Projekte zur stärkeren Digitalisierung und Integration des Förderprozesses. In Sachsen wird ein zentraler Online-Fördermittelfinder inklusive Beantragungsmöglichkeit und Schnittstelle zu den Bearbeitungssystemen der Bewilligungsstellen vorbereitet. Ähnliches wird derzeit in Mecklenburg-Vorpommern erarbeitet und soll bis zum Jahr 2024 implementiert sein. Bereits bis Ende 2022 soll in Hessen eine landeseinheitliche, digitale Fördermittelbewirtschaftung inklusive einem vorgeschalteten Online-Antrag eingeführt sein. In Brandenburg ist der

Fördermittelvollzug – den zum ganz überwiegenden Teil die Investitionsbank Brandenburg übernimmt – bereits weitestgehend digitalisiert. Des Weiteren wird derzeit ein Pilot für eine standardisierte Lösung zur Abbildung von Fördermittelanträgen im HKR-Verfahren vorbereitet, der bis Ende 2022 in allen Behörden eingeführt sein soll. Parallel laufen in Brandenburg Projekte zur einheitlichen Online-Fördermittelrecherche und Beantragung. In der Zusammenschau zeigen diese Vorhaben, dass die Digitalisierung der Förderverfahren in allen vier Bundesländern derzeit aktiv vorangetrieben wird. Wesentlicher Treiber scheint das Onlinezugangsgesetz (OZG) zu sein, nach dem auch die Bundesländer dazu verpflichtet sind, ihre Verwaltungsleistungen und damit auch ihre Förderprogramme digital über Verwaltungsportale anzubieten (§1 Abs. 1 OZG). Die Bundesländer Hessen und Brandenburg nutzen hierfür Programme etablierter Software-Hersteller (SAP Grantor Management), in Mecklenburg-Vorpommern wird eine eigenständige Lösung entwickelt. In Hessen und Mecklenburg-Vorpommern wird die Erarbeitung als sehr komplex beschrieben, wodurch das Risiko entsteht, dass sich avisierte Implementierungen verzögern.

Über die Digitalisierung hinaus gab und gibt es grundsätzlich in allen vier Bundesländern Bestrebungen zur Fördermittelstandardisierung. Ohne an dieser Stelle Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können, zeigen die von den Bundesländern berichteten Reformprojekte jedoch, dass die einzelnen Initiativen aktuell in unterschiedliche Richtungen und auch unterschiedlich weit gehen. Die umfassendsten und am weitesten fortgeschrittenen Ansätze finden sich in Sachsen, was angesichts der im Bundesland bestehenden langjährigen inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Thema wenig erstaunlich ist. In den letzten Jahren spielte die Vereinfachung des Zuwendungsrechts eine herausgehobene Rolle; es wurden hier Vorschläge wie z. B. der Entfall der Belegpflicht beim Verwendungsnachweis oder die Reduzierung von Ausnahmetatbeständen rechtlich verankert. In Hessen konzentrieren sich die aktuellen Bemühungen auf eine Vereinfachung und Harmonisierung der Arbeitsprozesse und Antragstellung im Bereich der ESI-Fonds, die ihrerseits volumemäßig aber nur einen eher kleinen Teilbereich der Förderlandschaft des Bundeslandes ausmachen. Im Gegensatz dazu lassen sich in Mecklenburg-Vorpommern nur sehr vereinzelt Vereinfachungsmaßnahmen feststellen, wie zum Beispiel die Pauschalierung von Personalkosten in einzelnen Programmen. In Brandenburg befindet man sich ebenfalls noch ganz am Anfang der Diskussion. Ab diesem Jahr soll ein Expertengremium Möglichkeiten zur Vereinfachung/Standardisierung ausloten.

Weitere Reformvorhaben in den Bundesländern sind etwa die Bündelung der Kompetenzen in den Bereichen Förderpolitik, Förder-IT, Förderrichtlinien und Zuwendungsrecht in einem eigenständigen Referat innerhalb des Finanzministeriums in Sachsen sowie die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank, dem sog. Förderkataster, die derzeit in Hessen diskutiert wird. Diese soll dazu dienen, die derzeit heterogene Verwaltung der Fördermittel auf einer vollständigen und validen Datenbasis landeseinheitlich auswertbar zu machen sowie Doppelförderungen aufzudecken bzw. zu vermeiden. In Hessen wurde zudem ein sog. „Förderlotse“ als zentraler Ansprechpartner (in Person) installiert, der Kommunen, Vereinen, Verbänden und Unternehmen die Suche nach Förderprogrammen erleichtert. In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg existieren zwar institutionelle Strukturen, innerhalb derer die Reform des Förderwesens diskutiert werden, diese haben bislang aber offenbar keine konkreten Reformbemühungen hervorgebracht, die im Rahmen dieses Gutachtens von den Bundesländern zurückgemeldet wurden. In Brandenburg liegt das allerdings daran, dass sich ein entsprechendes Expertengremium erst im Frühjahr 2022 gegründet hat. Dies zeigt einmal mehr, dass Sachsen als Vorreiter bezeichnet werden kann. Auch in Hessen können Bemühungen um eine Fördermittelvereinfachung identifiziert werden. Die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg hingegen stehen aktuell noch eher am Anfang.

Key-Takeaway aus der Perspektive Sachsens: Im Bereich der Reform der landeseigenen Förderlandschaften ist der Freistaat im analysierten Sample der vier Bundesländer – mutmaßlich aber auch in ganz Deutschland – als Vorreiter zu bezeichnen. In keinem anderen Bundesland gibt es eine längere und ausdifferenzierte Diskussion über das Thema. Entsprechend finden sich in Sachsen auch besonders viele Beispiele von bereits implementierten Reformen zur Standardisierung

und Vereinfachung. Ein Thema, das derzeit in Sachsen genauso relevant ist wie in den weiteren drei Ländern, ist die Förderdigitalisierung in Form einheitlicher Fördersuchen, Beantragung und Abwicklung. Hierbei handelt es sich um komplexe Vorhaben, die immer das Risiko bergen, sich in der Umsetzung zu verzögern.

IV. Zusammenfassung

Die vorliegende Benchmarkstudie vergleicht die Förderprogrammlandschaften der Bundesländer Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen und Brandenburg. Die Informationsgrundlage dafür war einerseits eine Erhebung von Mikrodaten zu allen Förderprogrammen, die im Jahr 2021 über die Landeshaushalte nur gemäß §§ 23 und 44 LHO abgewickelt worden sind, und andererseits die Antworten auf einen Fragenkatalog, der an die vier Landesfinanzministerien ging. Erfragt wurden aggregierte Haushaltsdaten sowie Beurteilungen zu den Charakteristika der Förderprogrammlandschaften des jeweiligen Bundeslandes. Zeitraum der Studiererstellung war von November 2021 bis April 2022.

Bereits der Prozess der Studiererstellung lieferte wesentliche Erkenntnisse. Zum einen existiert keine übergreifende Definition dessen, was unter den Begriff „Förderprogramm“ zu fassen ist. Für diese Studie wurde darum gemeinsam mit den teilnehmenden Bundesländern eine Arbeitsdefinition formuliert (siehe Anhang). Zum anderen gestalteten sich auf Ebene der teilnehmenden Bundesländer die Ressortabfragen und Zuarbeiten einzelner Fachreferate, die für die Datensammlung notwendig war, als komplex, zeitaufwendig und darum teilweise nur schwer durchführbar. Beides zeigt, dass sich übergeordnete und koordinationsaufwendige Projekte im Rahmen der Fördermittelvereinfachung – wie auch die vorliegende Benchmarkstudie – im Verwaltungsalltag vor Herausforderungen gestellt sehen. Umso mehr ist die Teilnahmebereitschaft der vier involvierten Bundesländer und das Engagement der Ansprechpartner*innen in den Landesfinanzministerien positiv hervorzuheben.

Im Einzelnen zeigen die Studienergebnisse, dass die Förderprogrammlandschaften in allen vier Bundesländern zwar alle Bereiche des staatlichen Verantwortungsbereiches abdecken, in ihrer Differenziertheit aber komplex sind – wobei der Grad an Kleinteiligkeit durchaus variiert. So gibt es in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen generell sehr viel mehr Programme gemäß §§ 23 und 44 LHO als in Hessen und Brandenburg. Zugleich ist der Anteil der relativ gering dotierten Programme in Mecklenburg-Vorpommern besonders hoch. Weitere Ergebnisse der empirisch-deskriptiven Analyse sind:

Förderschwerpunkte nach Volumen liegen in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg in der Entwicklung des ländlichen und städtischen Raumes. In Hessen stehen Bildung und Forschung/Technologie im Vordergrund.

Rein investive Programme decken in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg jeweils mehr als zwei Drittel des Gesamtfördervolumens ab. Für Hessen lagen zu dieser Frage keine Informationen vor. Unter den investiven Programmen sind die Bereiche Klima-/Ressourcen-/Umwelt-/Tierschutz sowie Entwicklung des ländlichen und städtischen Raumes besonders relevant.

In jedem Bundesland entfällt mindestens die Hälfte aller Programme (nach Anzahl) auf reine Landesprogramme, die ohne weitere Finanzmittel des Bundes oder der EU finanziert werden.

Die wesentlichen Erkenntnisse der analytisch-vergleichenden Auswertung von Textantworten zu strukturellen Eigenheiten der Förderprogrammlandschaften zeigte, dass kein Bundesland über eine förderpolitische Gesamtstrategie verfügt und stattdessen eine bisweilen kleinteilige Struktur von Einzelstrategien existiert. Dies birgt im Grundsatz das Risiko von Zielkonflikten und ineffizienten Doppelstrukturen. Darüber hinaus steht das Thema der Wirkungsanalyse förderpolitischer Maßnahmen vielfach noch nicht im Vordergrund, was eine strategische Steuerung des Förderwesens erschwert. Die Strukturen des Fördermittelvollzugs sind vielfach kleinteilig und auf viele verschiedene Bewilligungsstellen verteilt. Allein in Brandenburg ist der Grad an Zentralisierung aufgrund der sehr zentralen Rolle der Investitionsbank des Landes Brandenburg hoch.

Interessant ist, dass jedes Bundesland aktuell teilweise ambitionierte Projekte zur Digitalisierung des Förderwesens vorantreibt. In der Regel geht es um die Etablierung eines einheitlichen Förderfinders, Online-Antragsmöglichkeiten und Schnittstellen zum digitalen Fördermittelvollzug. Diese

Projekte werden allerdings als komplex beschrieben, was generell das Risiko von Verzögerungen mit sich bringt. Als ein Treiber kann in diesem Zusammenhang das OZG genannt werden. Darüber hinaus gehende Reformen der Standardisierung finden sich hingegen nur vereinzelt. Das Bundesland Sachsen ist hierbei aufgrund seiner langjährigen Auseinandersetzung mit dem Thema Vorreiter.

Die vier Bundesländer, die im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse standen, stehen vor ganz unterschiedlichen soziokulturellen, wirtschaftlichen und strukturellen Herausforderungen. Sowohl in Brandenburg als auch in Hessen existiert eine Zweiteilung des Landesgebietes in demografisch und wirtschaftlich aufstrebende urbanere Zentren (in Brandenburg das Berliner Umland) und weniger stark prosperierende ländliche Räume. Im Vergleich dazu ist Mecklenburg-Vorpommern überwiegend ländlich geprägt und steht vor der Herausforderung des Bevölkerungsrückgangs in vielen Dörfern und Kleinstädten. Sachsen hat gerade in den vergangenen Jahren eine positive wirtschaftliche Entwicklung erlebt und muss diese künftig trotz des demografischen Wandels aufrechterhalten. Diese unterschiedlichen Bedingungen erfordern individuelle förderpolitische Strategiesetzungen. Gleichzeitig gibt es aber auch Themen wie Klimaschutz und -anpassung oder auch Digitalisierung, die über alle vier Länder vergleichbar relevant sind. Den Herausforderungen kann nur dann effizient mit Fördermaßnahmen begegnet werden, wenn sie verständlich und die Förderlandschaften effizient und übersichtlich sind. Auf Basis der vorliegenden Studie lässt sich der Schluss ziehen, dass dieser Bedarf in jedem Bundesland erkannt ist. Zugleich zeigt sich, dass es derzeit in jedem der vier Bundesländer aber auch noch viel zu tun gibt.

V. Literaturverzeichnis

BMWK (2022): Förderdatenbank Bund, Länder, EU. Website im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Online verfügbar unter: <https://foerderdatenbank.de>, zuletzt geprüft am 30. März 2022.

BMF (2020): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Broschüre, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen (BMF), Stand: Oktober 2020

DST und PD (2021): Analyse der kommunalen Förderlandschaft. Studie des Deutschen Städtetags (DST) und Partnerschaft Deutschland (PD). Online verfügbar unter: www.pd-g.de, zuletzt geprüft am 30. März 2022.

Europäische Kommission (2014a): EU-Regional- und Sozialfonds in Brandenburg, Factsheet. Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>, zuletzt geprüft am 30. März 2022

Europäische Kommission (2014b): EU-Regional- und Sozialfonds in Hessen, Factsheet. Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>, zuletzt geprüft am 30. März 2022

Europäische Kommission (2014c): EU-Regional- und Sozialfonds in Mecklenburg-Vorpommern, Factsheet. Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>, zuletzt geprüft am 30. März 2022

Europäische Kommission (2014d): EU-Regional- und Sozialfonds in Sachsen, Factsheet. Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>, zuletzt geprüft am 30. März 2022

Förderkommission I (2019): Bericht der „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“. Online verfügbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320>, zuletzt geprüft am 30. März 2022

Hessische Staatskanzlei (2021): Digitales Hessen. Wo Zukunft zu Hause ist. Online verfügbar unter <https://digitales.hessen.de/Digitalstrategie/Download-Digitalstrategie>, zuletzt geprüft am 30. März 2022

ILB (2022): Investitionsbank des Landes Brandenburg: Rund 2,9 Milliarden Euro Fördermittel für Brandenburg in 2021. Potsdam. Felix Dollase. PM online verfügbar unter: www.ilb.de, zuletzt geprüft am 30. März 2022

Landesregierung Sachsen (2019): Gemeinsam für Sachsen - Koalitionsvertrag 2019 bis 2024. CDU, Grüne, SPD. Online verfügbar unter [/www.cdu-sachsen.de](http://www.cdu-sachsen.de), zuletzt geprüft am 30. März 2022

LFI (2021): Förderergebnisse 2021, Landesförderinstitut (LFI) M-V. Online verfügbar unter www.lfi-mv.de, zuletzt geprüft am 30. März 2022

MLUK (2021): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Kleingartenwesens. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Brandenburg. Online verfügbar unter <https://mluk.brandenburg.de>, zuletzt geprüft am 30. März 2022

MV Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit (2020): Regionale Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2021-2027. Schwerin.

MV Zukunftsrat (2021): MV - Unsere Zukunft ist jetzt! Für ein nachhaltiges, digitales und gemeinwohlorientiertes MV. MV Zukunftsrat bei der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

Parlamentarischer Staatssekretär für Vorpommern (2021): Vorpommern-Strategie - Impulse zur Entwicklung des östlichen Landesteils bis 2030. Anklam.

5.3 Studie zur Darstellung der Förderlandschaft in Sachsen

- 239 Es folgt das Gutachten „Darstellung der Förderlandschaft in Sachsen“, vorgelegt vom ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., Niederlassung Dresden als vollständiger Abdruck (keine fortlaufenden Seitenzahlen / dokumenteigene Seitennummerierung).

Darstellung der Förderlandschaft in Sachsen

Gutachten im Auftrag der „Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der Sächsischen Förderstrategie“ des Freistaats Sachsen

Vorgelegt vom

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V., Niederlassung Dresden

Joachim Ragnitz

Albert Landsberger

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Grundlegende Überlegungen	6
3. Sozioökonomische Rahmenbedingungen der Förderpolitik in Sachsen: Exogene Faktoren	8
3.1. Demographie	9
3.2. Finanzpolitische Handlungsspielräume	11
3.3. Chancen und Risiken durch globale Megatrends	15
3.4. Exkurs: Zu möglichen Folgen des Ukraine-Krieges	17
4. Stärken und Schwächen des Standorts Sachsen	20
5. Sächsische Förderpolitik zwischen 2010 und 2020 – eine Auswertung der FÖMISAX- Datenbank	23

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Ausgewählte Kennzahlen der demografischen Entwicklung	11
Tabelle 2:	Ausgewählte Kennzahlen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben (Kern- und Extrahaushalte).....	14
Tabelle 3:	Ausgewählte Ausgaben der Laufenden Rechnung (Kern- und Extrahaushalte).....	14
Tabelle 4:	Förderprogramme (Haushaltsanschläge und Auszahlungen) nach Förderbereichen 2010	24
Tabelle 5:	Förderprogramme (Haushaltsanschläge und Auszahlungen) nach Förderbereichen 2020	24
Tabelle 6:	Zahl der Förderrichtlinien (FRL) und ihre Veränderungen 2010 zu 2020	30
Tabelle 7:	Höhe der geplanten Ausgaben in den Förderrichtlinien und ihre Veränderung 2010 zu 2020.....	31
Tabelle 8:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Beschäftigungspolitik	33
Tabelle 9:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Bildung	34
Tabelle 10:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Entwicklung des Ländlichen Raumes	34
Tabelle 11:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Entwicklung städtischer Räume	35
Tabelle 12:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Forschung und Entwicklung.....	35
Tabelle 13:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen	36
Tabelle 14:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Klima- und Ressourcenschutz	37
Tabelle 15:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Kultur und Gesellschaft.....	37
Tabelle 16:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Verkehr	38
Tabelle 17:	Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Wirtschaftsförderung.....	38

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Entwicklung des Förderhaushalts (Haushaltsanschläge und tatsächliche Ausgaben) 2010-2020.....	26
Abbildung 2: Entwicklung des Förderhaushalts (Haushaltsanschläge und tatsächliche Ausgaben) nach Förderbereichen 2010-2020	26
Abbildung 3: Zahl der Förderrichtlinien und deren Veränderung 2010-2020	29
Abbildung 4: Zahl der Förderrichtlinien nach Geltungsdauer	32

1. Einleitung

Aufbauend auf den Ergebnissen der „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren“ hat die Sächsische Staatsregierung am 22.7.2021 die „Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der Sächsischen Förderstrategie“ einberufen, die konkrete Vorschläge zur künftigen Förderpolitik in Sachsen erarbeiten soll. Grundlegendes Ziel der Staatsregierung ist es dabei, Effizienz und Effektivität der Förderpolitik zu erhöhen. Dies geschieht vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Veränderungen der demographischen und gesamtwirtschaftlichen Strukturen im Freistaat sowie der Verengung fiskalischer Handlungsspielräume, nicht zuletzt als Folge der Covid-19-Pandemie. Hinzu kommen aktuell die derzeit kaum absehbaren Folgen des Ukraine-Krieges, der mit erheblichen Belastungen auch für den Freistaat verbunden sein könnte. Auch wenn diese derzeit nicht konkret zu beziffern sind, ergeben sich dadurch erhebliche haushalterische Risiken, die auch die Förderpolitik nicht unberührt lassen dürften.

Die Förderkommission hat das ifo Institut, Niederlassung Dresden am 27.10.2021 mit der Erarbeitung einer Kurzstudie beauftragt, in der die sozioökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen für die Förderpolitik in Sachsen in der Vergangenheit (ab 2010), der Gegenwart sowie in Zukunft (bis 2030) dargestellt und analysiert werden sollen. Außerdem soll in diesem Gutachten dargestellt werden, wie die Förderpolitik auf die sich wandelnden Rahmenbedingungen reagiert hat bzw. zukünftig reagieren sollte. Das ifo Institut hat am 10.3. seinen Untersuchungsbericht vorgelegt. In Ergänzung dieses Auftrags werden im Folgenden wesentliche Ergebnisse zusammengefasst und an mehreren Stellen erweitert. Dabei konzentrieren wir uns auf diejenigen Aspekte, die mit Blick auf die künftige Ausgestaltung der Förderpolitik im Freistaat besonders relevant sein dürften.

2. Grundlegende Überlegungen

Förderpolitik steht in einer Marktwirtschaft stets unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck. Aus ordnungspolitischer Sicht sollte sich der Staat aus privatwirtschaftlichen Aktivitäten weitgehend heraushalten, um allokativen Verzerrungen zu vermeiden. Dennoch gibt es Ausnahmen von dieser Regel. Der wichtigste Fall davon sind positive externe Effekte, also ein Auseinanderfallen von privatem und sozialem Nutzen. Aktivitäten mit einem solchen Zusatznutzen (der beispielsweise in vermehrten klimafreundlichen Investitionen, der Unterstützung von grundlagennahen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten oder auch in einem Ausgleich regionaler Unterschiede in der Wirtschaftskraft liegen kann) sollte der Staat durchaus unterstützen, damit diese im gewünschten Umfang zustande kommen. Auch im Falle eines Marktversagens (ein Beispiel hierfür ist eine Kreditrationierung kleinerer Betriebe, deren Bonität von den Banken nicht hinreichend eingeschätzt werden kann) sind staatliche Eingriffe gerechtfertigt; die gegenüber Subventionen überlegene Lösung wäre es in diesem Fall allerdings, die Ursachen für das Marktversagen zu beseitigen. Zu den originären Aufgaben des Staates gehört zum Dritten dann die Bereitstellung öffentlicher Güter (beispielsweise der Bau und der Unterhalt von Verkehrswegen oder Kultureinrichtungen); diese sollten dann aber vorzugsweise über das allgemeine Budget und nicht über den Förderhaushalt abgewickelt werden. Schließlich können auch sozialpolitische Gründe staatliche Hilfen rechtfertigen (beispielsweise im Falle einer Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus). Auch in diesem Fall handelt es sich aber um eine gesamtstaatliche Aufgabe, die nicht notwendigerweise über den Förderhaushalt abgewickelt werden muss.

In der Subventionsberichterstattung¹ des Bundes werden die Bedenken gegenüber einer übermäßigen Förderpolitik klar benannt:

- Eine dauerhafte Begünstigung einzelner Marktteilnehmer geht zu Lasten der Allgemeinheit und kann durch die Veränderung der relativen Preise zu gesamtwirtschaftlichen Verzerrungen führen. Subventionierte Unternehmen könnten andere, wettbewerbsfähigere Unternehmen verdrängen.
- Es droht die Gefahr sich verfestigender Gewöhnungseffekte („Subventionsmentalität“) mit der Konsequenz, dass notwendige unternehmerische Anpassungen unterbleiben bzw. Leistungsbereitschaft und Eigeninitiative zurückgehen. Mögliche Folgen sind ein verzögerter Strukturwandel, ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und eine nachhaltige Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung.
- Die für Subventionen eingesetzten Mittel werden anderen Verwendungen mit möglicherweise höherem Nutzen entzogen (Opportunitätskosten). Darüber hinaus sind bei vielen staatlichen Förderprogrammen Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen, so dass eine positive Zusatzwirkung der Förderung nicht eintritt. Zu berücksichtigen ist zudem, dass eine förderbedingt steigende

¹ Vgl. BMF 28. Subventionsbericht der Bundesregierung, S. 10f.

Nachfrage nach einzelnen Gütern in aller Regel auch zu Preiserhöhungen führt, der Fördereffekt als geringer ausfällt als ursprünglich intendiert („crowding-out“).

Schlussfolgerung der Bundesregierung ist es daher, Subventionen grundsätzlich zeitlich zu befristen und degressiv auszugestalten. Darüber hinaus wird eine regelmäßige Wirkungskontrolle mit wissenschaftlichen Methoden gefordert. Auf längere Sicht sollten haushaltsunabhängige und marktba-sierte Lösungen Vorrang vor förderpolitischen Instrumenten haben. Es empfiehlt sich, diese Grund-sätze auch in der Förderpolitik des Freistaats Sachsens zu beachten.

Förderpolitik soll entsprechend diesen Überlegungen im Wesentlichen dazu dienen, Anreize für Ver-haltensänderungen der privaten Akteure zu setzen. Ziel ist es aber nicht, auf Dauer einen etwaigen Mangel an Finanzierungsmitteln der Empfänger auszugleichen oder gar den Förderhaushalt dazu zu nutzen, die quasi-institutionelle Finanzierung von auf Dauer angelegten Strukturen sicherzustellen. Wo dies gegenwärtig der Fall ist, wäre eine – budgetneutrale – Finanzierung über allgemeine Lan-desmittel einer Finanzierung über den Förderhaushalt vorzuziehen.

Ein Großteil der Förderprogramme des Freistaats Sachsen richtet sich an die Kommunen. Vielfach werden Aktivitäten der Gemeinden (insbesondere Investitionen) von den Gemeinden deshalb selbst in den originären Feldern des kommunalen Wirkungskreises nur durchgeführt, wenn es hierfür eine entsprechende Unterstützung durch das Land gibt. Damit wird indes ein Grundprinzip der kommu-nalen Selbstverwaltung beschnitten, nämlich dass die örtlichen Angelegenheiten eigenverantwort-lich von den Kommunen auszuüben sind (Art. 28 Abs. 2 GG). An die Stelle einer Priorisierung von wünschenswerten Ausgaben bzw. Projekten entsprechend den Vorstellungen der lokalen Bürger-schaft tritt bei einer Finanzierung über Fördermittel die Priorisierung entsprechend den Vorstellun-gen der fördermittelgebenden Landesbehörde. Die Förderung dient insoweit der Kompensation ei-ner unzureichenden Ausstattung der Empfänger mit (Steuer-)Einnahmen; wenn aber die finanzielle Ausstattung der Gemeinden nicht ausreicht, neben den Pflichtaufgaben auch ein gewisses Maß an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen, so wären nach Art. 87 Abs. 3 SächsV eher Ausstattung und Vertei-lungsregeln im kommunalen Finanzausgleich anzupassen.

Zu berücksichtigen ist bei alledem auch die föderale Aufgabenverteilung. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind Maßnahmen zwar auf der jeweils untersten föderalen Ebene zu verorten, sofern nicht regionsübergreifende Auswirkungen dem entgegenstehen. Viele Förderungen weisen jedoch entweder von ihrem Anlass oder von ihren Wirkungen her einen gesamtdeutschen Bezug auf und sind insoweit eher auf Bundesebene als auf Landesebene anzusiedeln. Bei allen förderpolitischen Entscheidungen des Landes ist daher zu prüfen, inwieweit hier (unabhängig vom politischen Willen) nicht eher der Bund oder gar die EU zuständig wären. Ansonsten besteht nicht nur die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen oder gar einem ungezügelt Subventionswettlauf verschiedener Bun-desländer, sondern auch einer geringen Wirksamkeit für das Land, wenn die zu erwartenden Effekte nicht auf Sachsen beschränkt bleiben.

- Maßnahmen des Förderhaushalts dienen (mit fließenden Übergängen) zwei grundsätzlichen Zielen/Zwecken
 - Finanzierung von Aktivitäten Dritter (nicht-staatliche Akteure; Kommunen)
 - Anreiz zu verändertem Verhalten Dritter (i.e.L. nicht-staatliche Akteure)
- **Finanzierungsfunktion: häufig Finanzierung originärer staatlicher Aufgaben (z.B. Infrastrukturausbau; Kulturförderung), quasi-institutionelle Förderung (z.B. Museen, Forschungseinrichtungen) oder Kompensation von unzureichenden Einnahmen der Kommunen**
 - kaum Einsparpotentiale, da diese Mittel sonst anderweitig im Landeshaushalt aufgebracht werden müssen (Finanzierung über Förderhaushalt ist nicht sachgerecht)
- **Anreizfunktion: Förderung kann infolge Marktversagens oder übergeordneter politischer Ziele sinnvoll sein, aber Gefahr von Fehlallokationen, Gewöhnungs- und Mitnahmeeffekten**
 - ständige Überprüfung notwendig; Ziele können ggf. auch haushaltsneutral (z.B. durch Regulierung) erreicht werden

3. Sozioökonomische Rahmenbedingungen der Förderpolitik in Sachsen: Exogene Faktoren

3.1. Demographie

Eine wesentliche Determinante wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen in einer Region ist die Veränderung von Bevölkerungszahl und -struktur. Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung, wie sie für Sachsen zu erwarten sind, wirken dabei über sehr unterschiedliche Kanäle auf förderpolitisch relevante Rahmenbedingungen ein: Auf der einen Seite angebotsseitig, weil ein verringertes Erwerbspersonenpotential zu einer Dämpfung der wirtschaftlichen Dynamik führt; auf der anderen Seite nachfrageseitig, weil damit die Kaufkraft in einer Region zurückgeht. Gleichzeitig wird die Zunahme der Zahl älterer Personen die Anforderungen an die Infrastruktur (z.B. erhöhter Bedarf an Einrichtungen der Gesundheitsversorgung oder Pflegeheimen, geringerer Bedarf an Schulen und anderen jugendspezifischen Einrichtungen) verändern. Zudem sind auch die öffentlichen Einnahmen demographieabhängig, zum einen über das Aufkommen der (einkommensabhängigen) Steuern, zum anderen aber auch über die Zuweisungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Besondere Schwierigkeiten können sich schließlich daraus ergeben, dass die Bevölkerungsentwicklung regional unterschiedlich ist; in einigen sächsischen Kommunen wird die Bevölkerung auch in Zukunft noch weiter wachsen; in vielen Regionen aber überproportional schrumpfen. Das wiederum erfordert regional angepasste Lösungen, die zusätzlichen Förderbedarf auslösen könnten.

Nach den vom Statistischen Bundesamt erstellten Vorausberechnungen der Bevölkerungszahl dürfte die Bevölkerung im Freistaat bis 2030 um ca. 4,3% gegenüber dem Jahr 2020 zurückgehen; in Deutschland insgesamt beträgt der Bevölkerungsrückgang in diesem Zeitraum nur rund 1% (vgl. Tabelle 1). Aktuell kann rechnerisch nur gut die Hälfte der altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Kohorten durch nachwachsende Jahrgänge ersetzt werden („Ersatzquote“); im Jahr 2030 werden es zwar mit rund 65% etwas mehr sein, aber immer noch zu wenig. Eine vorausschauende Förderpolitik muss diese kurzfristig kaum zu beeinflussenden demographischen Rahmenbedingungen beachten. Selbst wenn im Zuge des Ukraine-Konflikts die aktuellen Bevölkerungsvorausberechnungen² obsolet werden sollten, weil es zu einer dauerhaft höheren Zahl an Zuwanderern nach Sachsen kommen sollte, ist dies kein Grund zur Entwarnung: Die absehbaren Fachkräftengpässe mit ihren negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik werden sich dadurch so schnell nicht decken lassen, und die Aufnahme und Integration der Zuwanderer selbst wird mit

² Da die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten und Sterbefällen) langfristig recht stabilen Zusammenhängen folgt, ist die künftige Bevölkerungsentwicklung vergleichsweise gut prognostizierbar. Unsicherheiten ergeben sich lediglich aufgrund der Wanderungen (insbesondere bei einer kleinräumigen Betrachtung), die deshalb lediglich als pauschale Größe (in der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung: mittelfristiger Wanderungssaldo von 200 Tsd. Personen pro Jahr in Deutschland insgesamt) bei der Bevölkerungsvorausberechnung berücksichtigt.

erheblichen Mehrkosten verbunden sein, was die Notwendigkeiten zu einer veränderten Priorisierung der staatlichen Ausgaben eher noch stärker werden lässt.

Die demographischen Herausforderungen betreffen nahezu alle der durch den Freistaat definierten Förderbereiche. Besonders augenfällig sind diese in den Bereichen Beschäftigungspolitik und Wirtschaftsförderung (einschließlich Förderung von Forschung und Entwicklung) einerseits sowie Entwicklung städtischer und ländlicher Räume andererseits.

- Ausgehend von der Überlegung, dass Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung sich negativ auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und damit die Basis des Wohlstands im Freistaat Sachsen auswirken, sollten die förderpolitischen Anstrengungen darauf gerichtet sein, vorrangig die negativen Effekte des rückläufigen Erwerbspersonenpotentials zu kompensieren. Das bedeutet zum Beispiel, dass Förderprogramme im Bereich Beschäftigung vor allem auf die Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung hin ausgerichtet werden sollten. Im Bereich Wirtschaftsförderung sollte insbesondere die Steigerung der Produktivität von Unternehmen und Arbeitskräften in den Vordergrund gestellt werden. Deswegen ist auch eine enge Verzahnung mit dem Förderbereich Forschung und Entwicklung anzustreben, denn gerade in der Wirtschaft ist die Innovationstätigkeit in Sachsen derzeit noch unzureichend. Mit Förderprogrammen auch weiterhin die Schaffung von Arbeitsplätzen zu forcieren, wenn diese aufgrund eines Mangels an Arbeitskräften gar nicht besetzt werden können, wird hingegen den zukünftigen Herausforderungen nicht gerecht.

Zu einem guten Teil werden die Unternehmen allerdings wegen der absehbaren Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit schon von sich aus produktivitätssteigernde Maßnahmen vornehmen. Ergänzende staatliche Förderungen sind daher eher vorsichtig zu dosieren.

- Da sich die demographische Entwicklung in den verschiedenen Regionen Sachsens nicht gleichförmig vollzieht, sind auch förderpolitische Reaktionen hierauf regional zu differenzieren. In Gemeinden und Regionen, die auch künftig mit wachsender Bevölkerung rechnen können (in erster Linie Dresden und Leipzig sowie deren Umland) sind insbesondere der Auf- und Ausbau von Infrastrukturen erforderlich, die eher von jüngeren Kohorten genutzt werden; In den übrigen Regionen sind es hingegen häufig eher „altenspezifische“ Einrichtungen. Auch im Bereich des Wohnungswesens unterscheiden sich wachsende und schrumpfende Gemeinden stark voneinander, beispielsweise durch steigende Wohnkosten in den Ballungsräumen und zunehmendem Leerstand in den schrumpfenden Regionen. Wie aktuell laufende Analysen³ des ifo Instituts zeigen, sind die verschiedenen Raumtypen allerdings keineswegs in sich homogen; auch im eher peripher gelegenen ländlichen Raum Sachsens gibt es eine Vielzahl von Gemeinden, die sich positiv entwickeln. Pauschale Förderangebote, die diese intraregionalen Differenzierungen nicht ausreichend beachten, sind daher den divergierenden Problemlagen nicht angemessen.

³ Zweite Sozialberichterstattung für den Freistaat Sachsen, Los 2 und 3. Laufendes Forschungsvorhaben im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und gesellschaftlichen Zusammenhalt (Fertigstellung für Herbst 2022 geplant).

Tabelle 1: Ausgewählte Kennzahlen der demografischen Entwicklung

		Veränderung Zahl der Einwohner in %	Ersatzquote (15-25 zu 55-65jährige in %)
Sachsen	2010		73,8
	2020	-0,35	56,2
	2030	-4,28	64,4
Deutschland	2010		93,7
	2020	3,54	68,5
	2030	-1,04	62,7

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

- Bevölkerung Sachsens wird bis 2030 um rund 4,3% schrumpfen; nur rund zwei Drittel aller altersbedingt ausscheidenden Arbeitskräfte können durch junge Kohorten ersetzt werden.
 - ⇒ Dämpfender Effekt auf wirtschaftliche Entwicklung und auf öffentliche Einnahmen.
 - ⇒ Regionale Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung führt zu regional differenzierten Herausforderungen (z.B. Infrastrukturausbau, Wohnungsmärkte).
- Schlussfolgerung für Förderpolitik:
 - ⇒ Weniger Mittel verfügbar, aber möglicherweise steigender Bedarf an flankierenden (Förder-) Maßnahmen.
 - ⇒ Neupriorisierung von Maßnahmen erforderlich, wahrscheinlich:
 - ⇒ Geringerer Bedarf an beschäftigungssichernden Förderprogrammen
 - ⇒ Höherer Bedarf an Bildungsausgaben/Forschungsförderung
 - ⇒ Räumlich differenzierter Bedarf an wohnungsmarktpolitischen Fördermaßnahmen/an Maßnahmen der Jugend-/Altenhilfe.

3.2. Finanzpolitische Handlungsspielräume

Entscheidende Restriktion für die künftige Förderpolitik sind die finanziellen Handlungsspielräume im sächsischen Landeshaushalt. Diese ergeben sich wiederum aus den verfügbaren Einnahmen und den unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen des Staates.

Die Haupteinnahmequelle im sächsischen Staatshaushalt sind die Steuern sowie ungebundene Zuweisungen des Bundes im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzkraftausgleichs einerseits und zweckgebundene Zahlungen seitens des Bundes und der Europäischen Union andererseits. Die Verteilungsmechanismen des bundesstaatlichen Finanzkraftausgleichs führen dabei dazu, dass die nicht zweckgebundenen Pro-Kopf-Einnahmen über die Länder⁴ hinweg weitgehend nivelliert werden; die tatsächlichen Ausgabenbedarfe können sich jedoch von Land zu Land unterscheiden, da diese beispielsweise auch von der wirtschaftlichen und sozialen Lage oder von landesspezifischen strukturellen Besonderheiten abhängig sind. Diese werden zum Teil (aber nicht vollständig) durch weitere (zweckgebundene) Zahlungen des Bundes und der EU ausgeglichen. Die insgesamt

⁴ Um einen sinnvollen Vergleich anstellen zu können, wird im Folgenden Sachsen mit den restlichen Flächenländer verglichen und nicht mit Deutschland insgesamt. Grund dafür ist, dass in den Stadtstaaten Gemeinden und Land zusammenfallen und somit nicht zwischen den beiden Ebenen unterschieden werden kann.

verfügbaren Mittel können sich deshalb von Land zu Land stark unterscheiden. Insoweit ist für die Einschätzung der finanziellen Handlungsspielräume eines Landes weniger der Vergleich *zwischen den Ländern* als vielmehr der zeitliche Vergleich *innerhalb eines Landes* zielführend.

Die öffentlichen Pro-Kopf-Einnahmen des Freistaats (Kern- und Extrahaushalte; nur Landesebene⁵) sind zwischen 2010 und 2020 um mehr als 22% angestiegen (vgl. Tabelle 2), wegen des Auslaufens des Solidarpaktes II⁶ allerdings weniger stark als in den Flächenländern insgesamt (+57,5%). Aktuell liegen die Pro-Kopf-Einnahmen in Sachsen um 1,4% über dem Niveau der Flächenländern insgesamt; 2010 betrug der Unterschied noch mehr als 30%. Nimmt man die kommunale Ebene mit hinzu, so liegen die (um Zahlungen zwischen den Ebenen bereinigten) Pro-Kopf-Einnahmen im Freistaat bei knapp 95% des Niveaus der Flächenländer insgesamt (2010: 113%). Die relative Verschlechterung der finanziellen Situation Sachsens gegenüber den Vergleichsländern stellt insoweit eine Normalisierung der finanziellen Rahmenbedingungen dar; dennoch muss dies natürlich auch auf der Ausgabenseite des Budgets entsprechend berücksichtigt werden. Dies ist allerdings nicht in hinreichendem Maße geschehen, vor allem die laufenden Ausgaben (wozu neben den Personalausgaben insbesondere auch Zuweisungen an die Gemeinden zur Kompensation der geringen gemeindlichen Steuerkraft zählen) sind stark gestiegen.

Nach der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung des Freistaats werden die Einnahmen im Landeshaushalt (nur Kernhaushalt) in den kommenden Jahren zwar stark ansteigen, vor allem aufgrund einer günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung nach Überwindung der coronabedingten Rezession. Ob sich dieses starke Einnahmenwachstum in den Folgejahren fortsetzen wird, erscheint jedoch fraglich (zumal aufgrund des Krieges in der Ukraine sämtliche Vorausschätzungen aktuell ohnehin mit einer hohen Unsicherheit verbunden sind). Geht man von einer „normalen“ Einnahmenentwicklung aus, dürften die Gesamteinnahmen bis 2030 auf etwas mehr als 24 Mrd. Euro steigen und damit um 3,3 Mrd. Euro (16%) höher liegen als derzeit.⁷

Aufgrund des in der Landesverfassung (Art. 95 Abs. 2 SächsV) fixierten grundsätzlichen Verschuldungsverbots sind die Einnahmen auch bindend für die möglichen Ausgaben. Insgesamt sind die öffentlichen Ausgaben im Freistaat (Landesebene) von 2010 bis 2020 um 37,5% angestiegen (Flächenländer insgesamt: 59,4%). Der Anstieg ist damit weitaus höher als der Anstieg der Einnahmen (+21,9%), so dass zusätzliche Kredite aufgenommen werden mussten. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dies der coronabedingten Ausnahmesituation des Jahres 2020 zuzuschreiben ist und deswegen keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen erlaubt. Zudem wurden auch noch

⁵ Die Aussagekraft eines Ländervergleichs wird bei Betrachtung nur der Landesebene dadurch eingeschränkt, dass die einzelnen Länder in unterschiedlichem Ausmaß Aufgaben (und damit auch Ausgaben) an die kommunale Ebene übertragen haben. Gleichzeitig ist die Beteiligung der Gemeinden an den Steuereinnahmen des Landes in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt, so dass die Zuweisungen des Landes an die kommunale Ebene unterschiedlich hoch ausfallen.

⁶ Der Solidarpakt II diente der Finanzierung überproportionaler Investitionsausgaben der ostdeutschen Länder einerseits und der Kompensation niedriger kommunaler Steuereinnahmen der Kommunen andererseits.

⁷ Vgl. Bauer, D., Sonnenburg, J., Ragnitz, J., Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts – Eine Projektionsrechnung bis zum Jahr 2030, ifo Studie Nr. 85, Dresden/München 2020.

erhebliche Mittel aus den Rücklagen entnommen. Problematisch ist dies vor allem deshalb, weil diesen einmalig zur Verfügung stehenden Mitteln zum Teil dauerhaft anfallende Mehrausgaben gegenüberstehen, die zukünftig aus den „regulären“ Einnahmen zu finanzieren sind.

Wichtigster Posten auf der Ausgabenseite sind die Personalausgaben, gefolgt von den laufenden Zuwendungen an Kommunen bzw. an Empfänger außerhalb des öffentlichen Bereichs. Diese sind zu einem erheblichen Teil gesetzlich oder vertraglich fixiert und deswegen kurzfristig nicht disponibel; Ausgabenanstiege hier (beispielsweise aufgrund von Tariflohnsteigerungen) müssen also bei gegebenen Einnahmen durch Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen aufgefangen werden. Zwischen 2010 und 2020 sind die Personalausgaben des Landes (Kern- und Extrahaushalte) je Einwohner in Sachsen um 51,8% gestiegen (vgl. Tabelle 3).⁸ Hierzu hat unter anderem auch die Schaffung neuer Personalstellen im Landesbereich beigetragen.

Stark gestiegen – um 98,2% – sind auch die laufenden Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (insbesondere die Kommunen) sowie an Dritte (+70,9%). Pro Kopf gerechnet, liegen diese Zahlungen in Sachsen im Jahr 2020 um 16% bzw. 10% über dem durchschnittlichen Niveau aller Flächenländer. Hierin dürfte sich zum einen die Einnamenschwäche der Kommunen niederschlagen, zum anderen aber auch der höhere Stellenwert von Förderungen an Empfänger außerhalb des öffentlichen Bereichs.

Insgesamt betragen die Ausgaben der laufenden Rechnung je Einwohner gerechnet im Jahr 2020 4 721 Euro, rund 52% mehr als 10 Jahre zuvor. Da die Einnahmen insgesamt weniger stark gestiegen sind, ging das Wachstum der laufenden Ausgaben zwangsläufig zulasten der Ausgaben der Kapitalrechnung, die die weitgehend gesetzlich nicht gebundenen Posten (Investitionen und Vermögensübertragungen an Dritte) umfassen. Tatsächlich sind diese in der Pro-Kopf-Betrachtung zwischen 2010 und 2020 nominal konstant geblieben (was freilich einem realen Rückgang entspricht). Sie liegen dennoch auch weiterhin rund doppelt so hoch wie in den Flächenländern insgesamt, insbesondere auch wegen der hohen eigenen Investitionen des Freistaats.

In den kommenden Jahren werden hohe Ausgabensteigerungen nicht möglich sein. Zum einen ist die Aufnahme weiterer Kredite verfassungsrechtlich ausgeschlossen, und auch Rücklagen stehen künftig nicht mehr zur Verfügung. Nach der zitierten ifo-Studie werden im Jahr 2030 die Ausgaben die Einnahmen um ungefähr 1 Mrd. Euro übersteigen, was zu entsprechenden Einsparungen zwingt. Zum anderen müssen die in der Coronakrise aufgenommenen Schulden nach geltendem Recht bis zum Jahre 2030 wieder getilgt werden, was für sich genommen zu weiteren Mehrausgaben von rund 1 Mrd. Euro pro Jahr führt. Derzeit wird zwischen den sächsischen Regierungsparteien allerdings darüber diskutiert, diese im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ kurze Tilgungsfrist für die coronabedingten Schulden zu verlängern und den Druck auf die Ausgaben des Freistaats damit abzumildern.

⁸ Die tatsächlichen Personalausgaben dürften noch höher ausfallen, weil die Personalkosten für Beschäftigte in ausgelagerten Einrichtungen in der Haushaltsstatistik nicht als solche erfasst werden.

Tabelle 2: Ausgewählte Kennzahlen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben (Kern- und Extrahaushalte)

		Bereinigte Einnahmen insgesamt		Bereinigte Ausgaben insgesamt	
		2010 = 100	je Einwohner in Euro	2010 = 100	je Einwohner in Euro
Sachsen	2010	100,0	4 230	100,0	4 312
	2020	121,9	5 175	137,0	5 927
Flächenländer insg.	2010	100,0	3 240	100,0	3 501
	2020	159,8	5 104	159,4	5 500

		Einnahmen der laufenden Rechnung je Einwohner		Einnahmen der Kapitalrechnung je Einwohner	
		in Euro	2010=100	in Euro	2010=100
Sachsen	2010	3 601	100,0	629	100,0
	2020	4 900	136,1	275	43,7
Flächenländer insg.	2010	2 985	100,0	255	100,0
	2020	4 931	165,2	173	68,0

		Ausgaben der laufenden Rechnung je Einwohner		Ausgaben der Kapitalrechnung je Einwohner	
		in Euro	2010=100	in Euro	2010=100
Sachsen	2010	3 107	100,0	1 205	100,0
	2020	4 721	152,0	1 207	100,1
Flächenländer insg.	2010	2 939	100,0	563	100,0
	2020	4 797	163,2	703	124,9

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 3: Ausgewählte Ausgaben der Laufenden Rechnung (Kern- und Extrahaushalte)

		Personalausgaben je Einwohner		Laufende Zuweisungen an Öffentlichen Bereich je Einwohner	
		in Euro	2010=100	in Euro	2010=100
Sachsen	2010	1 077	100,0	1 521	100,0
	2020	1 634	151,8	3 014	198,2
Flächenländer	2010	1 297	100,0	995	100,0
	2020	1 874	144,4	2 343	235,3

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Für Ausgabenkürzungen kommen lediglich solche Haushaltsposten in Betracht, die nicht gesetzlich vorgeschrieben oder vertraglich vereinbart sind. Dies sind im Wesentlichen die Ausgaben für Investitionen und die Förderausgaben des Freistaats. Auch wenn diese zu einem erheblichen Teil durch Dritte (Bund und EU) finanziert werden, wird man wohl auch hier über Einsparungen sprechen müssen. Nicht alles, was wünschenswert wäre, wird sich künftig auch noch finanzieren lassen. Das

erklärte Ziel der Landespolitik⁹, von Bund und EU angebotene Fördermittel abzunehmen und hierfür die erforderlichen Kofinanzierungsmittel bereitzustellen, muss daher ebenfalls überdacht werden. Dies gilt insbesondere für solche Programme, bei denen der Landesanteil verhältnismäßig hoch ist.¹⁰

Wichtig ist es, notwendige Einsparungen frühzeitig anzugehen, um Planungssicherheit für die privaten Akteure herzustellen und eine Bindungswirkung für spätere Haushaltsjahre zu vermeiden. Über konkrete Einsparmöglichkeiten ist zwar politisch zu entscheiden; die im Rahmen dieser Arbeit vorgenommene Analyse des sächsischen Förderhaushalts (vgl. Abschnitt 5) kann aber Hinweise darauf geben, welche Förderausgaben in Zukunft weniger dringlich sein dürften.

- Einnahmen des Freistaats dürften von aktuell rund 21 Mrd. Euro auf rund 24 Mrd. Euro in 2030 steigen.
- Bei unveränderter Haushaltspolitik steigen die Ausgaben auf rund 25 Mrd. Euro (mögliche Mehrausgaben aufgrund Ukraine-Krieg noch nicht berücksichtigt).
 - ⇒ Finanzierungslücke rund 1 Mrd. Euro in 2030, zuzüglich Konsolidierungsbedarf aufgrund von Tilgung Corona-Bewältigungsfonds.
 - ⇒ Einsparungen kurzfristig nur bei nicht gesetzlich/vertraglich gebundenen Ausgaben möglich (i.e.L. Investitionen und Förderpolitik); weitergehende Einsparungen erfordern Einschränkung bei Wiederbesetzung freiwerdender Personalstellen.
 - ⇒ Konsolidierung muss rechtzeitig angegangen werden, um Planungssicherheit für alle Beteiligten zu sichern und Vorfestlegungen zulasten künftiger Haushaltsjahre zu vermeiden.

3.3. Chancen und Risiken durch globale Megatrends

Die „exogenen“ Rahmenbedingungen für die Förderpolitik im Freistaat Sachsen umfassen nicht nur die in den vorangehenden beiden Abschnitten beschriebenen Aspekte, sondern auch global wirkende Veränderungen, die sich auch in Deutschland und in Sachsen auswirken werden, sogenannte „Megatrends“.¹¹ Nur teilweise ist es möglich, deren Auswirkungen schon heute genauer zu prognostizieren, weshalb es in diesem Abschnitt nur darum geht, die für Sachsen besonders relevanten Aspekte überblicksartig zusammenzufassen. Dies sind die Auswirkungen der Digitalisierung, der weltweite Klimawandel und die zu seiner Bekämpfung vorgesehenen politischen Maßnahmen sowie die Verschiebung politischer (und wirtschaftlicher) Machtzentren. Alle drei Megatrends betreffen freilich Deutschland insgesamt, so dass dies zwar die Rahmenbedingungen für Sachsen verändert, aber nicht notwendigerweise auch einen Förderbedarf auf der Landesebene auslöst.

⁹ CDU/SPD/GRÜNE, Koalitionsvertrag 2019-2024, S. 122.

¹⁰ Dieser beträgt z.B. bei der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 50%, in anderen Programmen allerdings z.T. auch weniger.

¹¹ Vgl. Bauer, D./Ochsner, C./Ragnitz, J., Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020, ifo Dresden-Studie Nr. 82, Dresden/München 2018, Kapitel 4.

Digitalisierung

Es ist damit zu rechnen, dass die Möglichkeiten der Digitalisierung künftig noch weiter zunehmen werden und mehr noch als in der Vergangenheit alle Wirtschafts- und Lebensbereiche durchdringen werden. Hierauf müssen sich vor allem die Unternehmen einstellen, denn schnellere Datenübertragungsraten und eine weitere Miniaturisierung von Computertechnologien dürften zu einem beschleunigten technologischen Wandel führen. Dies erlaubt weitere Produktivitätsgewinne, ist aber auch mit hohen Investitionskosten und ggf. höheren (zumindest aber veränderten) Anforderungen an die Beschäftigten verbunden. Klassische Massenproduktion (beispielsweise im Automobilbau oder bei Textilien) dürfte zunehmend zurückgedrängt werden; Automatisierungslösungen, die Anwendung künstlicher Intelligenz und der Einsatz von Robotern können zu effizienteren Lösungen selbst für hochkomplexe Aufgaben beitragen. Zudem dürfte die Wettbewerbsintensität steigen. Dies wird die sächsischen Unternehmen dazu zwingen, die Digitalisierung auch in ihrem eigenen Interesse weiter voranzutreiben. Sachsen kann von der Digitalisierung aber auch deswegen profitieren, weil namhafte Hersteller von Halbleiterprodukten hier ihren Sitz haben und auch weil der Freistaat führend bei Forschung und Entwicklung auf diesem Gebiet ist.

Verschiebung der globalen Wirtschaftszentren

Ein weiterer Megatrend wird darüber hinaus darin gesehen, dass sich die globalen Wachstumsmärkte in einem noch größeren Ausmaß als heute in Richtung (Südost-)Asien verschieben werden; auch Brasilien und Südafrika gelten als künftige Wachstumsmärkte. Wesentlicher Treiber hierfür ist die dynamische Bevölkerungsentwicklung dort. Wenn es gelingt, das höhere Arbeitskräftepotential in diesen Ländern zu qualifizieren und ihnen das benötigte Sachkapital zur Verfügung zu stellen, ist hier auch längerfristig mit einem höheren Wirtschaftswachstum zu rechnen als in Europa. Damit könnte sich auch die internationale Investitionstätigkeit zunehmend hierhin verlagern.

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der genannten Regionen könnten sich auch die politischen Machtzentren dorthin verschieben. Damit könnten auch nicht-demokratische Ordnungsprinzipien oder autoritäre Spielarten der Demokratie an Verbreitung gewinnen. In diesem Zusammenhang ist auch auf das Machtstreben Russlands hinzuweisen. Selbst wenn der Ausgang des aktuellen Konflikts mit der Ukraine nicht absehbar ist, besteht die Gefahr längerfristiger Instabilität auch im osteuropäischen Raum. Der Westen kann hiervon auch durch eine zunehmende Verteuerung von Energieimporten betroffen sein (siehe auch Exkurs 3.4). Auch hier gibt es keine Handlungsbedarfe für die Politik in Sachsen.

Klimawandel und Klimaschutz

Zu den wichtigsten globalen Herausforderungen der Zukunft gilt die im Verlauf der letzten 200 Jahre immer weiter gewachsene Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen. Insbesondere der Ausstoß von klimaschädlichen Treibhausgasen (insbesondere CO₂) findet dabei ein herausgehobenes Interesse. Neben den direkten Folgen – wie Ernteausfälle oder Naturkatastrophen aufgrund einer nicht mehr revidierbaren Erderwärmung – können sich auch indirekte Folgen ergeben, so zum Beispiel durch verstärkte Migrationsbewegungen. Bislang ist es nicht gelungen, weltweit verbindliche CO₂-

Minderungsziele zu vereinbaren, so dass künftig auch Strategien der Anpassung an den Klimawandel entwickelt und umgesetzt werden müssen

Deutschland hat sich ehrgeizige Klimaschutzziele gesetzt; bis 2045 soll eine vollständige „Dekarbonisierung“ erreicht werden. Hierfür wurden für die einzelnen Sektoren (Verkehr, Gebäude, Industrie, Energiewirtschaft, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft) verbindliche Reduktionspfade festgelegt, die schon bis 2030 eine teilweise sehr massive Verringerung der Treibhausgasemissionen vorsehen. Diese sollen primär durch Bepreisung des CO₂-Ausstoßes sowie durch regulative Vorgaben erreicht werden. Zwar wird angesichts der aktuellen Gefährdung der Energieversorgungssicherheit auch darüber nachgedacht, den CO₂-Reduktionspfad zu strecken; dennoch muss davon ausgegangen werden, dass die Maßnahmen zur Erreichung der langfristigen Klimaschutzziele zu massiven Veränderungen der Wirtschaftsstruktur auch in Sachsen führen wird. Auch der geplante Ausstieg aus der Braunkohleverstromung, der nach dem Willen der Bundesregierung entgegen bisheriger Planung „idealerweise“ bis 2030 vollzogen sein soll, könnte mit strukturellen Verwerfungen in den betroffenen Revieren einhergehen, weil die geplanten Maßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes bis dahin nicht umgesetzt sein werden. Positiv könnte sich allerdings auswirken, wenn sächsische Unternehmen die für die angestrebte Transformation von Energie- und Verkehrssystemen benötigten Technologien entwickeln und produzieren könnten.

- **Klimawandel** kann zu zunehmenden Naturkatastrophen/Ernteaussfällen in der Landwirtschaft führen.
- **Klimaschutz** soll auch deswegen nach Plänen der Bundesregierung Priorität haben (Sektorziele für weitreichende Dekarbonisierung (u.a. Gebäude, Verkehr, Industrie, Energie) bereits bis 2030; sollen mittels CO₂-Bepreisung (EU-ETS) bzw. steuerlicher Ansätze („CO₂-Steuer“) erreicht werden).
 - Auswirkungen auf sächsische Wirtschaft noch unklar:
 - ⇒ Schrumpfung einzelner (energieintensiver) Industriesektoren; Veränderung von Wertschöpfungsketten (z.B. Automobilbau)
 - ⇒ Wachstumspotentiale bei Herstellung von Vorleistungsgütern für die Energiewende (z.B. emissionsarme Produktionstechnologien)
 - ⇒ Sonderfall Kohlereviere
- Förderpolitischer Handlungsbedarf besteht nicht, weil alle Hersteller in Deutschland/der EU gleichermaßen betroffen sind und weil es zu den originären unternehmerischen Aufgaben gehört, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen.

3.4. Exkurs: Zu möglichen Folgen des Ukraine-Krieges

Mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 hat sich die weltpolitische Lage deutlich verändert. Zu erwarten ist, dass dies auch Konsequenzen für die Landespolitik in Sachsen haben wird. Bislang sind die längerfristigen Folgen dieses Konflikts sowie der von Europäischen Union beschlossenen Sanktionen gegenüber Russland jedoch nicht absehbar. Insoweit haben die nachfolgenden Überlegungen einen vorläufigen Charakter.

- Als Reaktion auf den Ausbruch des Krieges wurden scharfe Sanktionen des Westens gegenüber Russland beschlossen. Sachsen ist hiervon insoweit betroffen, als dass die Exporte nach Russland weiter zurückgehen werden. Allerdings spielt Russland bereits heute als Abnehmer sächsischer Produkte nur eine untergeordnete Rolle (Exportanteil 2021: 1,3%); selbst wenn man berücksichtigt, dass sächsische Unternehmen als Zulieferer für Exporteure in anderen Bundesländern auch indirekt hiervon betroffen sein können, sind die Auswirkungen gesamtwirtschaftlich zu vernachlässigen.
- Auch der Anteil der direkt bezogenen Güter aus Russland ist relativ gering (Importanteil 2021: 2,7%). Allerdings werden Importe aus Russland, soweit sie über andere Bundesländer abgewickelt werden, statistisch nicht erfasst. Die tatsächliche Importabhängigkeit von Russland dürfte daher höher sein, insbesondere mit Blick auf Rohstoff- und Energielieferungen. So bezieht Deutschland insgesamt rund 55% seines Erdgasbedarfs aus Russland, bei Erdöl beträgt der Anteil Russlands knapp 35%, und bei Steinkohle rund 50%. Etwaige Liefereinschränkungen (unabhängig davon, ob diese von Russland selber oder von Deutschland verfügt werden) würden daher im ungünstigsten Fall die Versorgungssicherheit in Sachsen gefährden.¹²
- Noch bedeutsamer ist es, dass die Importpreise für Energie (sowie auch für viele andere Rohstoffe) sich in den letzten Monaten deutlich erhöht haben und vermutlich auch noch für längere Zeit hoch bleiben werden. Zudem werden die von der Bundesregierung angekündigten Maßnahmen zur Substitution russischer Energie- und Rohstoffimporte mit steigenden Preisen einhergehen. Dies belastet sowohl die Industrie als auch die privaten Konsumenten in Sachsen, ohne dass die konkreten Auswirkungen auf die künftige Wirtschaftsentwicklung bereits absehbar wären. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass mit Energiepreissteigerungen einhergehende Kaufkraftverluste der privaten Haushalte die Binnennachfrage insgesamt dämpfen würde.

Die Kostensteigerungen bei Energie, wenngleich möglicherweise spekulativ übertrieben, zeigen auch veränderte Knappheiten an. Die Energieverbraucher müssen sich hierauf einstellen; es wäre also verfehlt, mit Hilfsprogrammen dem entgegenzuwirken. Denkbar sind höchstens temporäre Anpassungssubventionen, die dann aber wegen der bundesweiten Betroffenheit nicht vom Land, sondern vom Bund (oder gar der EU) zu finanzieren wären.

- Die Ukraine Krise und ihre Folgen werden auch die öffentlichen Haushalte belasten. Zum einen werden die Ausgaben steigen (u.a. zur Versorgung der Flüchtlinge aus den Kriegsgebieten, zum anderen zur Finanzierung zusätzlicher Verteidigungsausgaben), zum anderen sind – in Abhängigkeit von der weiteren konjunkturellen Entwicklung – auch Einnahmeausfälle nicht auszuschließen. Die zusätzlichen Ausgaben fallen primär beim Bund an, mögliche Einbußen bei den

¹² So sind die beiden ostdeutschen Raffinerien (Schwedt und Leuna) vollständig von Rohöllieferungen aus Russland abhängig; ein Ausfall würde daher vermutlich zu einem massiven Anstieg der Kraftstoffpreise in Sachsen führen, weil Benzin und Diesel in diesem Fall aus westdeutschen Raffinerien angeliefert werden müsste.

Steuereinnahmen belasten aber auch die Länder und Gemeinden. Dies erhöht nochmals den Druck, die politischen Prioritäten auf allen föderalen Ebenen neu zu überdenken.

- Nicht absehbar sind die Auswirkungen des starken Zustroms von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine. Kurzfristig sind damit zusätzliche finanzielle Belastungen verbunden; längerfristig hängt viel davon ab, wie lange die Flüchtlinge in Deutschland bleiben. Im Falle eines dauerhaften Verbleibs sind sogar positive Wirkungen denkbar, beispielsweise indem sich dadurch auftretende Arbeitskräftelücken schließen lassen.

Aufgrund der hohen Unsicherheiten der Auswirkungen des Ukraine Konflikts auf Sachsen und Deutschland insgesamt ist es erforderlich, vorsichtig zu agieren, insbesondere keine zusätzlichen Ausgaben zu beschließen, die möglicherweise langfristig nicht länger finanzierbar sind. Die Ukraine-Krise erhöht somit auch den Reformbedarf in der sächsischen Förderpolitik. Insbesondere ist eine Priorisierung von Maßnahmen erforderlich, die die veränderten globalen Rahmenbedingungen in angemessener Weise berücksichtigt. Hierauf ist bei aller Unsicherheit möglichst schon im kommenden Doppelhaushalt (2023/24) zu reagieren.

4. Stärken und Schwächen des Standorts Sachsen

Eine zusammenfassende Betrachtung der sozioökonomischen Gegebenheiten in Sachsen zeigt viele Stärken, aber auch einige Schwächen im Vergleich zu anderen Standorten in Deutschland. Die Stärken können dabei die Basis für eine positive Entwicklung des Freistaats auch in den kommenden Jahren sein („Chancen“), die bestehenden Schwächen stellen zum Teil aber auch Risiken dar. Diese Risiken zu minimieren und zugleich die Chancen gezielt zu nutzen, wird eine der wichtigsten Aufgaben der Politik in den kommenden Jahren sein. Dabei sind die bereits heute eher engen und perspektivisch sich sogar noch verschärfenden fiskalischen Restriktionen zu beachten. Es wird erforderlich sein, staatliche Aufgaben neu zu priorisieren. Nicht alles was (förder-)politisch wünschenswert ist, wird sich deswegen auch tatsächlich realisieren lassen, und in vielen Fällen mag es auch sinnvoller sein, statt auf förderpolitische Anreize auf regulative Vorgaben zu setzen und die Anpassung hieran der Innovationskraft der Märkte zu überlassen.

- Zu den **Stärken** Sachsens zählt zunächst die sektorale Struktur der heimischen Wirtschaft. Ein vergleichsweise hoher Industrieanteil sowie darüber hinaus auch die Branchenstruktur innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes hat in der Vergangenheit zu einem kräftigen Wirtschaftswachstum in Sachsen beigetragen und lässt dies auch für die Zukunft erwarten. Insbesondere die Halbleiterbranche und der Maschinenbau dürften für hohe Zuwachsraten der Industrieproduktion sorgen. Zudem ist im Automobilbau die Umstellung auf neue Antriebstechnologien recht weit vorangekommen. Die bestehenden industriellen Cluster in diesen Bereichen machen Sachsen attraktiv für weitere Neuansiedlungen aus verwandten Branchen. Dies hat mit dazu beigetragen, dass das drängende Problem hoher Arbeitslosigkeit überwunden werden konnte, indem über die vergangenen zehn Jahre ein beständiger Aufbau neuer Arbeitsplätze erreicht werden konnte.
- Zu den Stärken Sachsens gehört weiterhin die gute Forschungsinfrastruktur und die damit verbundene hohe Forschungsleistung insbesondere im öffentlichen Bereich. Sachsen ist eines der Bundesländer, die die in der „Europa 2020“-Strategie der EU festgeschriebene Zielmarke erreicht, 3% des BIP in Forschung und Entwicklung zu investieren. Positiv ist dabei insbesondere, dass ein erheblicher Teil der Forschungsleistung in geostrategisch relevanten Feldern (wie z.B. der Halbleitertechnologie und ihren angrenzenden Feldern) erbracht wird. Dies eröffnet die Chance, von dem „Megatrend“ der Digitalisierung in besonderer Weise profitieren zu können.
- Gut aufgestellt ist der Freistaat auch im Bereich Bildung. Bei gängigen Schulleistungstests erreicht der Freistaat regelmäßig Spitzenplätze. Auch die Konzentration der sächsischen Hochschulen auf die für die weitere wirtschaftliche Entwicklung besonders bedeutsamen MINT-Fächer ist positiv hervorzuheben.
- Schließlich kann auch die bisherige Wirtschafts- und Finanzpolitik Sachsens als Stärke angesehen werden. Insbesondere die hohe Investitionsquote im sächsischen Staatshaushalt und die geringe öffentliche Verschuldung sind hier zu nennen. Damit hat die Staatsregierung es nicht nur

erreicht, die anfänglichen infrastrukturellen Defizite abzubauen (und in Stärken zu verwandeln), sondern auch, die Handlungsspielräume des Staates selbst in Krisenzeiten zu sichern.

- Zu den **Schwächen** Sachsens zählt in wirtschaftlicher Hinsicht sicherlich die nach wie vor eher geringe Wirtschaftskraft, erkennbar zum Beispiel an der sich nur langsam schließenden Produktivitätslücke gegenüber den prosperierenden Bundesländern im Westen Deutschlands. Diese reflektiert in erster Linie die aus dem Systemwechsel vor 30 Jahren resultierenden strukturellen Besonderheiten, wie eine eher kleinteilige Unternehmensstruktur und das Fehlen von Hauptsitzen großer Unternehmenskonglomerate; insoweit ist auch nicht damit zu rechnen, dass sich dies schnell überwinden lassen wird. Projektionsrechnungen deuten darauf hin, dass eine „Konvergenz“ zum Westen in absehbarer Zeit nicht gelingen wird, selbst wenn es zu Unternehmensneuan siedlungen in größerem Umfang kommen sollte. Dies wiederum hat Folgen auch für die Innovationskraft der sächsischen Wirtschaftsunternehmen, ihre Exportbeteiligung und auch für eine weniger hohe Attraktivität vieler Firmen gerade für karriereorientierte Berufsanfänger. Viele Hochschulabsolventen bleiben daher nicht in Sachsen, sondern suchen anderswo nach einer Beschäftigung.
- Die geringe Produktivität hat Folgen auch für die Höhe der (Arbeits-)Einkommen, die regionale Kaufkraft und letzten Endes auch für die Steuereinnahmen von Land und Kommunen. Zwar wird dies alles durch die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems (u.a. durch den progressiven Steuertarif) wie auch durch den bundesstaatlichen Finanzkraftausgleich (u.a. durch die Umverteilung der Umsatzsteuer zwischen den Ländern) zu einem guten Teil abgemildert, jedoch nicht vollständig ausgeglichen. Eine unerwünschte Folge davon ist auch das Gefühl vieler Menschen in Sachsen, nicht in angemessener Weise am allgemeinen Wohlstand in Deutschland teilhaben zu können. Die Politik tut sich schwer, hierauf angemessene Antworten zu finden; jedenfalls erscheint es wenig zielführend, die sich abgehängt fühlenden Menschen mit teils fragwürdigen Förderprogrammen zu beschwichtigen, die letzten Endes die finanzielle Solidität Sachsens gefährden können.
- Ein Risiko für die weitere (wirtschaftliche) Entwicklung resultiert aus den demographischen Verwerfungen der Vergangenheit, die auch die Zukunft prägen werden. Aufgrund des Einbruchs der Geburtenrate unmittelbar nach der deutschen Vereinigung und der massiven Abwanderung in den Jahren 1990 bis 2010 fehlen heute in vielen Teilen Sachsens die jüngeren Alterskohorten. Diese sind aber nicht nur wichtig, altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheidende Personen zu ersetzen, sondern auch entscheidend für die künftigen Geburtenzahlen. Es ist damit zu rechnen, dass die Bevölkerung in Sachsen künftig nicht nur stark altert, sondern darüber hinaus auch weiter schrumpfen wird, mit gravierenden negativen Folgen für das Arbeitskräfteangebot. Da Zuwanderer in ausreichender Zahl für den Freistaat nicht zu erwarten sind, müssen Staat und Wirtschaft nach Wegen suchen, mit weniger Personal auszukommen. Selbst dann kann es aber schwierig werden, die negativen Auswirkungen schrumpfender und alternder Bevölkerung auf die Lebensverhältnisse vor Ort zu vermeiden. Da auch die öffentlichen Einnahmen Sachsens

infolge der Einwohnerorientierung des Finanzkraftausgleichs von der Bevölkerungsgröße abhängig sind, besteht überdies das Risiko, dass im Staatshaushalt nicht mehr die benötigten Mittel bereitstehen, die hiermit verbundenen Ausgabenlasten zu bewältigen.

Stärken und Schwächen eines Standorts sind typischerweise über die Zeit hinweg relativ stabil. Sie müssen aber auch als solche wahrgenommen werden, da nur dann die entsprechenden politischen Schlussfolgerungen gezogen werden können. Die sächsische Politik war in der Vergangenheit von einer gewissen Selbstüberschätzung geprägt; um so wichtiger ist jetzt eine realitätsnahe Einschätzung der tatsächlichen Situation, denn diese ist erforderlich, um die notwendige Priorisierung staatlicher Ausgaben in der Zukunft vornehmen zu können.

- **Stärken** (zugleich Chancen):
 - Hoher Industrialisierungsgrad; Branchenstruktur in der Industrie
 - Hohes Forschungspotential insbesondere im öffentlichen Bereich
 - Gut ausgebildetes Bildungssystem, reichhaltige Kulturlandschaft
 - Geringe Zinsbelastungen in den öffentlichen Haushalten.

- **Schwächen** (zugleich Risiken):
 - Demographische Entwicklung und daraus resultierend Arbeitskräftemangel
 - Geringe Produktivität; Kleinteiligkeit der Wirtschaft
 - Geringe FuE-Aktivitäten in der Industrie
 - Tendenzen gesellschaftlicher Spaltung.

5. Sächsische Förderpolitik zwischen 2010 und 2020 – eine Auswertung der FÖMISAX-Datenbank

Im Jahr 2010 gab es im Freistaat insgesamt 267 aktive Förderrichtlinien (FRL), die mit Haushaltsmitteln von 2,225 Mrd. Euro unterlegt waren. Schwerpunkte stellten dabei die Förderbereiche Wirtschaftsförderung (18,7%), Verkehr und städtische Räume (mit jeweils rund 15%) dar (vgl. Tabelle 4). Vergleichsweise wenig Geld (6,9%) war trotz einer Arbeitslosenquote von mehr als 12% für Fördermaßnahmen im Bereich Beschäftigungspolitik eingeplant; allerdings verteilten sich die Mittel auf eine relativ große Anzahl von Förderrichtlinien.

Haushaltsansätze und tatsächliche Auszahlungen können sich in erheblichem Maße unterscheiden, weil aufgrund von Verzögerungen im Projektablauf Ausgaben zum Teil erst in späteren Jahren anfallen bzw. in den Vorjahren bewilligte längerfristige Projekte auch im laufenden Jahr noch zu Auszahlungen führen. Die Höhe der Auszahlungen ist insoweit aussagekräftiger; sie kann aber durch Sondereffekte (wie z.B. konjunktur- und krisenbedingte Mehrausgaben im Nachgang der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 oder im Zuge der Coronapandemie 2020) verzerrt sein und lässt deswegen nur eingeschränkte Rückschlüsse auf die politischen Intentionen zu. Die Höhe der Auszahlungen verdeutlicht aber, in welchem Maße der Haushalt eines Jahres tatsächlich durch Ausgaben für die Förderpolitik belastet ist und in welchem Umfang Dritte (i.e.L. Bund und EU) zur Finanzierung der einzelnen Förderprogramme beitragen. Zusammen mit ausschließlich landesseitig finanzierten Programmen belief sich die Belastung des Staatshaushalts durch die Förderpolitik im Jahr 2010 nur auf knapp 0,9 Mrd. Euro, bei Auszahlungen in einer Gesamthöhe von beinahe 2,2 Mrd. Euro.

Im Jahr 2020 war die Zahl der aktiven Förderrichtlinien mit 286 deutlich höher als 10 Jahre zuvor; allerdings ist zu berücksichtigen, dass darin auch 14 Förderprogramme (mit einem Volumen von rund 0,9 Mrd. Euro) enthalten sind, die infolge der Coronapandemie aufgelegt worden sind und deswegen ursprünglich nicht eingeplant waren. Ohne diese außerplanmäßigen Programme ist die Zahl der gültigen Förderrichtlinien in beiden Jahren in etwa gleich hoch.¹³ Die pandemiebedingten Mehrausgaben haben aber dazu beigetragen, dass die Auszahlungen für Fördermittel im Jahr 2020 um rund 1,4 Mrd. Euro höher ausfielen als ursprünglich veranschlagt (vgl. Tabelle 5). Vor allem in den Förderbereichen Wirtschaftsförderung (+784 Mio. Euro) und Bildung (+134 Mio. Euro) wurden deutlich mehr Fördermittel ausgereicht als ursprünglich geplant. Auch deswegen erscheint es sinnvoller, sich bei einem Vergleich der Jahre 2010 und 2020 nicht auf die ausgezahlten, sondern vielmehr auf die geplanten Förderausgaben zu konzentrieren.

¹³ In Einzelfällen wurden Förderungen zwischenzeitlich aus dem Förderhaushalt aus- und in den regulären Haushalt eingegliedert. In welchem Umfang dies den Vergleich der beiden Jahre verzerrt, lässt sich allerdings ohne tiefere Analyse nicht feststellen.

Tabelle 4: Förderprogramme (Haushaltsanschlüsse und Auszahlungen) nach Förderbereichen 2010

Förderbereiche	Haushaltsplan 2010 in Mio. Euro	in %	Auszahlungen 2010 in Mio. Euro	in %	Davon: Lan- desmittel	Anzahl ak- tive FRL
01 Beschäftigungspolitik	154,2	6,9	158,9	7,3	39,1	51
02 Bildung	207,7	9,3	386,5	17,7	133,2	27
03 Entwicklung des Ländlichen Raumes	181,9	8,2	148,5	6,8	37,1	22
04 Entwicklung städti- scher Räume	334,2	15,0	327,8	15,0	170,2	38
05 Forschung und Tech- nologie	174,5	7,8	163,9	7,5	44,3	8
06 Gesundheits- und So- zialwesen	169,0	7,6	177,6	8,2	133,9	36
07 Klima- und Ressour- censchutz	175,4	7,9	172,2	7,9	71,6	21
08 Kultur und Gesell- schaft	75,7	3,4	18,3	0,8	18,2	31
09 Verkehr	336,3	15,1	260,0	11,9	72,0	11
10 Wirtschaftsförderung	416,3	18,7	365,4	16,8	148,1	22
11 Brücken in die Zu- kunft	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Zusammen	2 225,3	100	2 179,1	100,0	867,8	267

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 5: Förderprogramme (Haushaltsanschlüsse und Auszahlungen) nach Förderbereichen 2020

Förderbereiche	Haushaltsplan 2020 in Mio. Euro	in %	Auszahlungen 2020 in Mio. Euro	in %	Davon: Lan- desmittel	Anzahl ak- tive FRL
01 Beschäftigungspolitik	109,3	5,5	139,0	4,1	52,0	28
02 Bildung	232,4	11,6	363,1	10,8	284,0	31
03 Entwicklung des Ländlichen Raumes	135,6	6,8	196,4	5,8	58,6	14
04 Entwicklung städti- scher Räume	295,1	14,8	305,6	9,1	164,0	31
05 Forschung und Tech- nologie	198,3	9,9	176,8	5,3	64,7	20
06 Gesundheits- und So- zialwesen	332,9	16,6	302,7	9,0	286,1	44
07 Klima- und Ressour- censchutz	125,1	6,3	317,1	9,4	56,3	30
08 Kultur und Gesell- schaft	38,4	1,9	66,8	2,0	65,4	51
09 Verkehr	214,1	10,7	281,5	8,4	183,0	9
10 Wirtschaftsförderung	319,6	16,0	1 103,8	32,8	962,9	26
11 Brücken in die Zu- kunft	0,0	0,0	113,8	3,4	83,0	2
zusammen	2 000,8	100	3 366,7	100,0	2 260,1	286

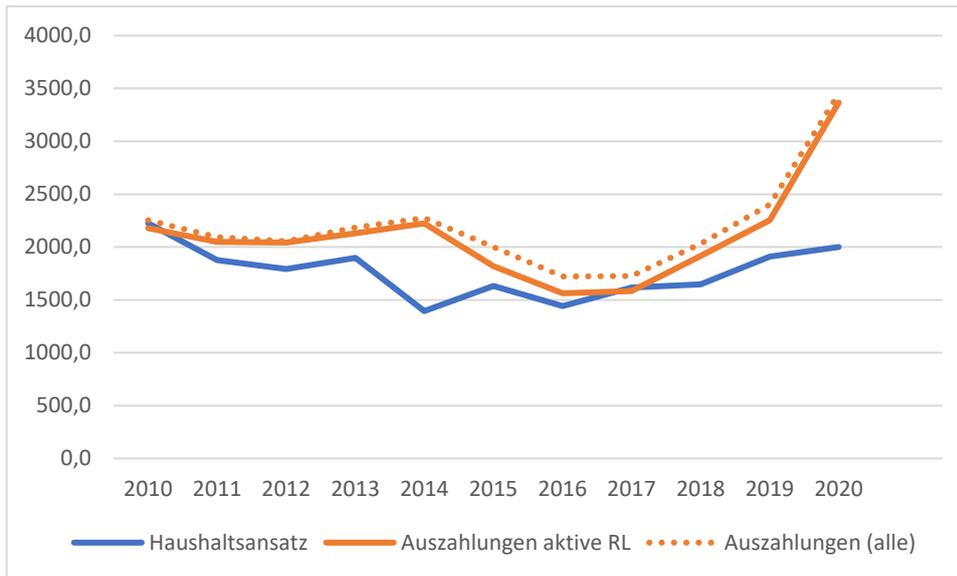
Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Die insgesamt im Haushaltsplan veranschlagten Mittel lagen im Jahr 2020 etwas niedriger als 10 Jahre zuvor, bei insgesamt deutlich angestiegenem Haushaltsvolumen. Preisbereinigt ist die Höhe der vorgesehenen Fördermittel sogar noch deutlicher zurückgegangen. Förderung hat insoweit relativ an Bedeutung verloren, nicht zuletzt auch wegen einer wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklung des Freistaats, die u.a. zum Verlust an zweckgebundenen Zuweisungen der EU und des Bundes geführt hat. Im Vergleich der beiden Jahre ist zudem deutlich erkennbar, wie sich die Schwerpunkte der geplanten Fördermaßnahmen verschoben haben: Während im Jahr 2010 lediglich 7,6% der insgesamt veranschlagten Fördergelder für den Bereich Gesundheit und Sozialwesen vorgesehen waren, waren es im Jahr 2020 16,6% (+164 Mio. Euro). Die Mehrausgaben resultieren dabei vor allem aus den im Jahr 2019 eingeführten Pauschalzuweisungen an die Kommunen sowie die Förderung der Digitalisierung im Gesundheitswesen. Leicht zugenommen haben weiterhin die Förderansätze in den Bereichen Forschung und Technologie (+24 Mio. Euro) und Bildung (+25 Mio. Euro). Davon profitierten insbesondere die sächsischen Fachhochschulen (EFRE-finanziertes Förderprogramm) sowie die freien Schulen im Freistaat. Alle anderen (zusammengefassten) Förderbereiche waren hingegen weniger gut mit Mitteln ausgestattet, insbesondere die Bereiche Verkehr (-122 Mio. Euro) und Wirtschaftsförderung (-97 Mio. Euro). Hierin schlägt sich zum einen das Auslaufen der Förderrichtlinie „Staatsstraßenbau“ nieder, da Investitionen in die sächsischen Landesstraßen ab 2015 als reguläre staatliche Ausgaben verbucht werden. Zum anderen erhielt Sachsen ab 2015 deutlich weniger Strukturfondsmittel der EU sowie ab 2016 auch geringere Zuweisungen des Bundes aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, so dass die Ausgaben im Bereich Wirtschaftsförderung stark gekürzt werden mussten. Auch für den Klima- und Ressourcenschutz (-50 Mio. Euro, insbesondere im Bereich Hochwasserschutz), die Entwicklung der ländlichen und der städtischen Räume (-46 Mio. Euro bzw. -39 Mio. Euro), die Arbeitsmarktpolitik (-45 Mio. Euro) und die Kultur¹⁴ (-37 Mio. Euro) wurde weniger Geld eingeplant. Zum Teil mag dies veränderte Bedarfe reflektieren (so bei der Schaffung von Beschäftigung oder Maßnahmen des Hochwasserschutzes), zum Teil aber auch sich verändernde Prioritäten widerspiegeln.

Auch bei einer Betrachtung einzelner Jahresscheiben zeigen sich teilweise deutliche Veränderungen in den einzelnen Jahren (vgl. Abbildung 1). Von 2010 bis 2014 gingen die Haushaltsansätze mehr oder minder gleichmäßig um immerhin 800 Mio. Euro zurück; seither sind sie jedoch wieder deutlich angestiegen und lagen zuletzt um 600 Mio. Euro über dem Wert des Jahres 2014.

¹⁴ Im Kulturbereich spielt dabei eine Rolle, dass für die sächsischen Kulturräume im Jahr 2010 noch knapp 60 Mio. Euro an Förderung vorgesehen waren, diese aber bereits zuvor in den Kommunalen Finanzausgleich integriert wurde. Es sind daher im Jahr 2010 tatsächlich nur rund 2 Mio. Euro als Fördermittel an die Kulturräume ausgezahlt worden.

Abbildung 1: Entwicklung des Förderhaushalts (Haushaltsanschläge und tatsächliche Ausgaben) 2010-2020

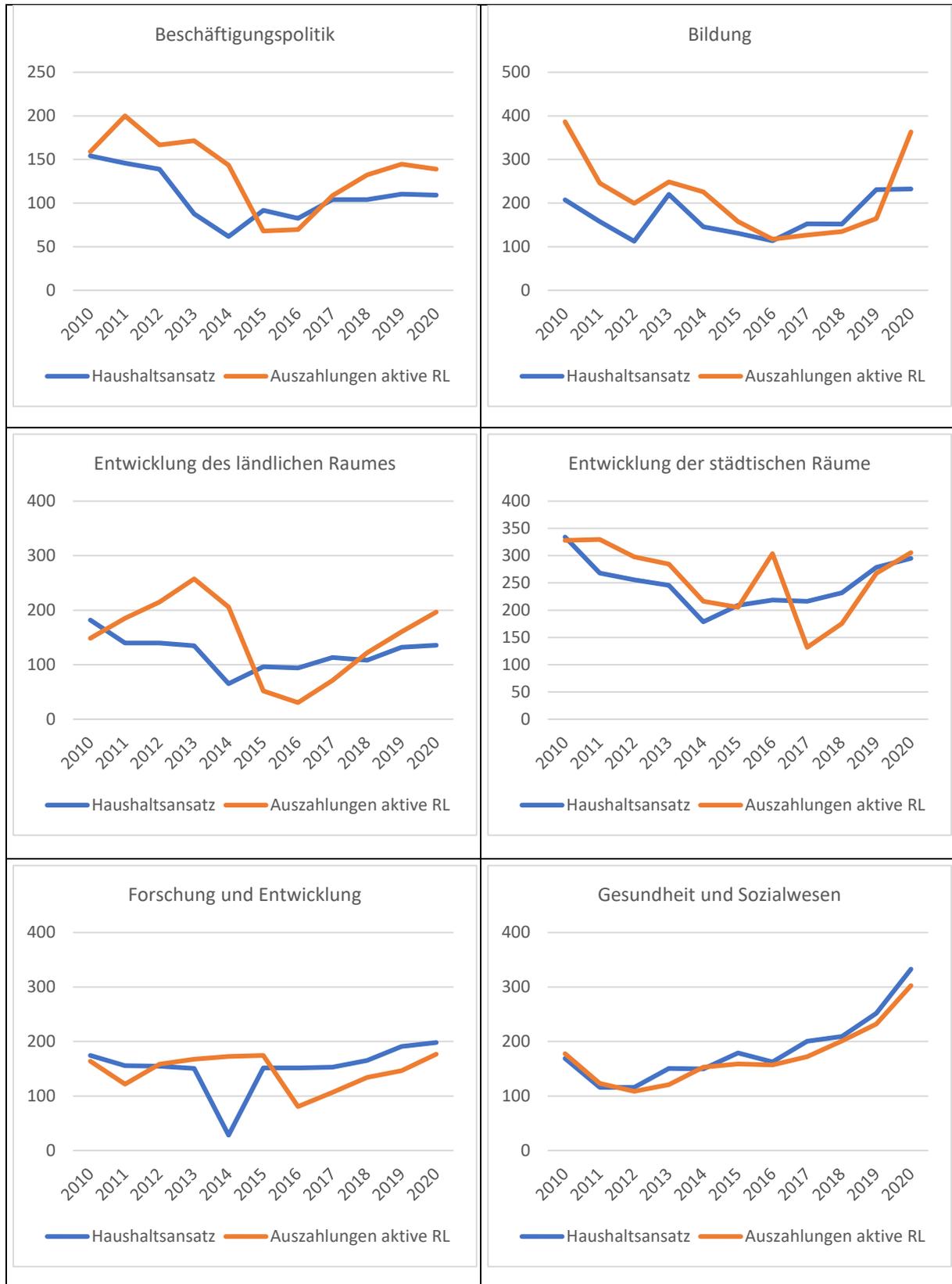


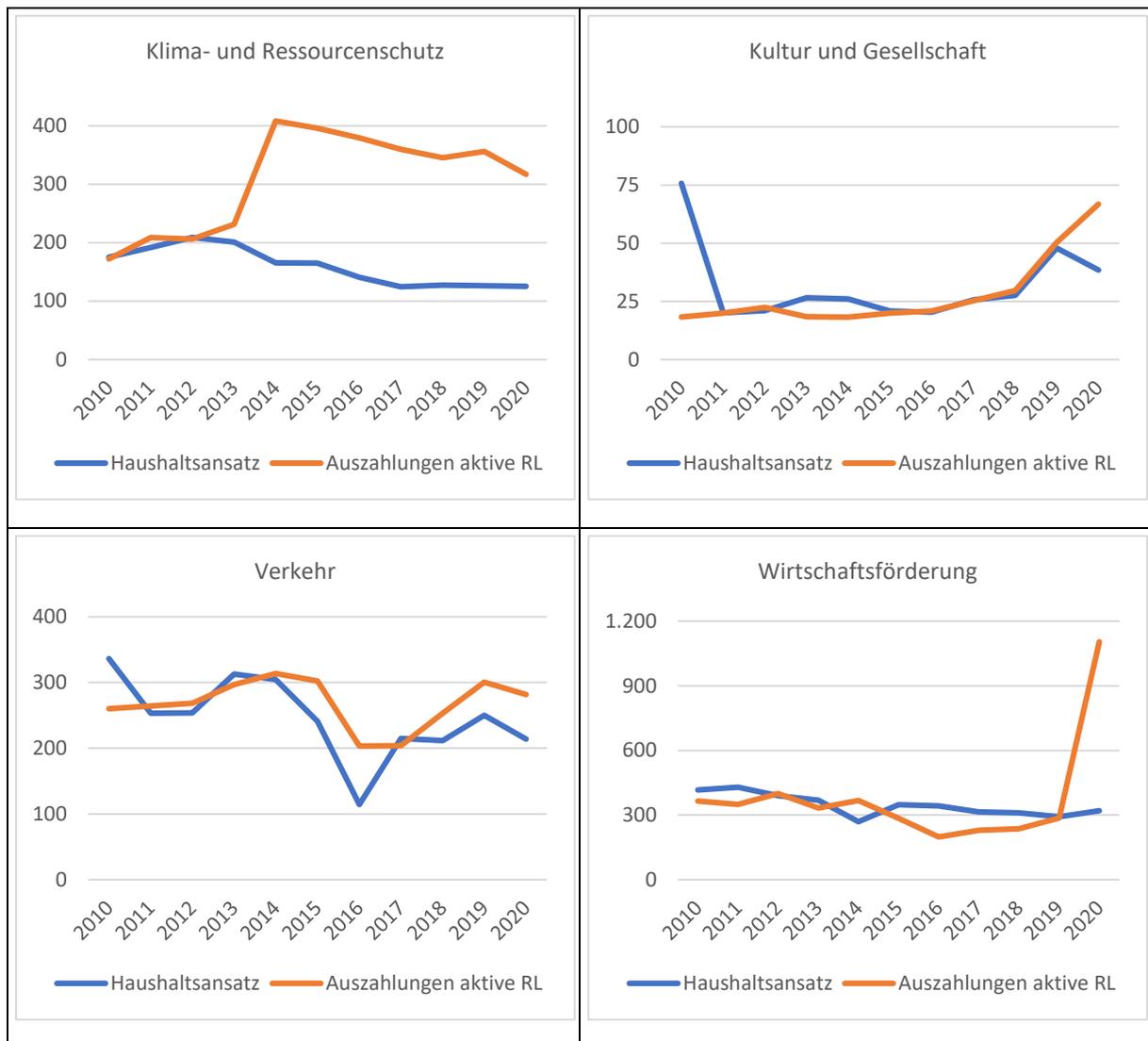
Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

- Förderausgaben (Planansätze) zwischen 2010 und 2015 rückläufig, seither wieder ein deutlicher Anstieg (aktuell: rund 2 Mrd. Euro).
- Tatsächliche Ausgaben deutlich höher, z.T. aufgrund von Sondereffekten (Hochwasserhilfen 2013ff., Corona-Krise 2020).

In Abbildung 2 sind zusätzlich die Veränderungen von Haushaltsanschlagen bzw. Auszahlungen in den einzelnen Förderbereichen dargestellt (zu beachten sind dabei die unterschiedlichen Skalen auf der Ordinate). Temporär niedrige Ausgaben in den Jahren 2015 und 2016 sind insbesondere in den Bereichen Förderpolitik und Entwicklung des ländlichen Raumes festzustellen; dies ist stark durch Einschränkungen bei EU-Strukturfondsmitteln (EFRE, ESF und ELER) beim Übergang zur neuen Förderperiode zurückzuführen. Gleiches gilt wohl auch für den zeitweiligen Einbruch der Förderausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung. Die auffälligen „Sprünge“ in den Bereichen Kultur und Gesellschaft (2010 auf 2011, Haushaltsansätze), Verkehr (2015 auf 2016) sowie in fast allen Förderbereichen in 2020 dürften auf die bereits angesprochenen Besonderheiten (Überführung von Förderrichtlinien in den normalen Haushalt; Auswirkungen der Coronapandemie) zurückzuführen sein. Im Mittelzuwachs des Förderbereichs Klima- und Ressourcenschutz ab 2013 spiegelt sich primär die Beseitigung der Schäden des Hochwassers 2013 (zu einem großen Teil finanziert aus dem Aufbauhilfefonds) sowie die danach aufgestockte Förderung von investiven Maßnahmen des Hochwasserschutzes wider. Da die Mittelansätze diese Hilfen nicht beinhalten, kommt es zu der erheblichen Diskrepanz zwischen tatsächlichen Ausgaben und geplanten Ausgaben in diesem Förderbereich.

Abbildung 2: Entwicklung des Förderhaushalts (Haushaltsanschläge und tatsächliche Ausgaben) nach Förderbereichen 2010-2020



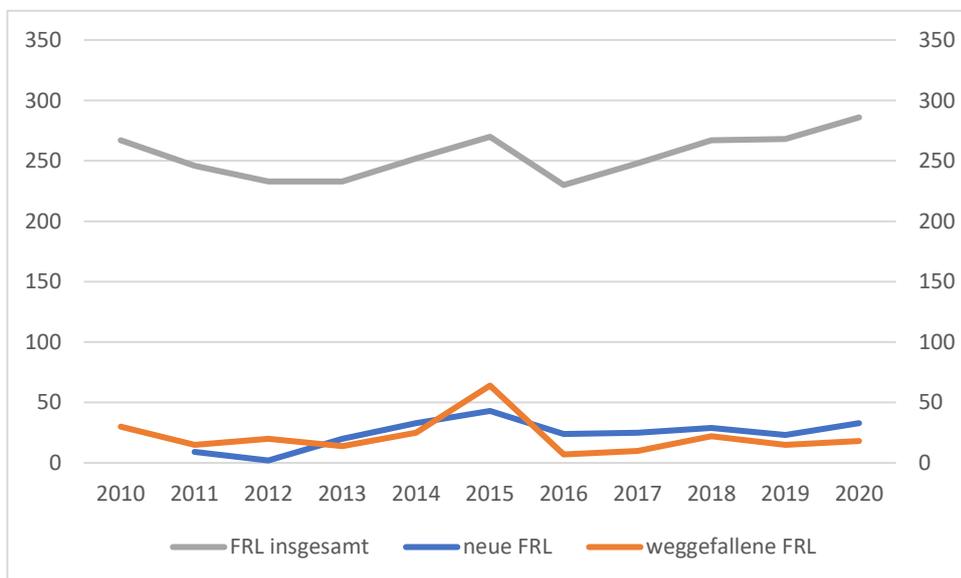


Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

- Betrachtung einzelner Förderbereiche zeigt deutliche Anpassungen bei geplanten Fördervolumina im Zeitablauf:
 - Zunahme der Fördervolumina bei Forschung und Technologie sowie Förderung städtischer/ ländlicher Räume, bei Bildung und bei Gesundheits-/Sozialwesen
 - Abnahme der Fördervolumina bei Verkehr, bei Wirtschaftsförderung, bei Klima- und Ressourcenschutz sowie bei Beschäftigungspolitik (auch wg. geringerer EU-/Bundesmittel).

Die teilweise massiven Verschiebungen in der Förderlandschaft Sachsens im Zeitraum zwischen 2010 und 2020 werden auch erkennbar, wenn man die Zahl der Förderrichtlinien betrachtet. Von den 267 Förderrichtlinien im Jahr 2010 waren im Jahre 2020 nur noch 90 (wenn auch teilweise in geänderter Form) noch in Kraft; die damit verknüpften (geplanten) Fördervolumina reduzierten sich um 0,27 Mrd. Euro auf 0,95 Mrd. Euro im Jahr 2020. Insgesamt wurden damit 177 Richtlinien mit einem jährlichen Umfang von 1,0 Mrd. Euro (Planwerte) zwischen 2010 und 2020 aufgehoben, 196 kamen jedoch neu hinzu, die im Jahr 2020 annähernd gleich hoch dotiert waren. Berücksichtigt man, dass es auch innerhalb dieses Zeitraums Änderungen in der Zahl der Richtlinien gegeben hat, sind die Veränderungen sogar noch etwas größer: Insgesamt 241 Förderrichtlinien wurden in diesem Zeitraum neu erlassen, 210 hingegen aufgehoben.

Abbildung 3: Zahl der Förderrichtlinien und deren Veränderung 2010-2020



Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Allerdings ist die Förderung insgesamt deutlich komplexer geworden. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass sich die Zahl der Fördergegenstände in dem betrachteten Zeitraum von rund 970 auf beinahe 1 700 erhöht hat. Offenbar wurden zusätzlich gewünschte Förderungen häufig dadurch realisiert, dass bestehende Förderrichtlinien auf neue Fördergegenstände ausgeweitet wurden. Dies widerspricht nicht nur dem Prinzip der Transparenz von Haushaltspolitiken, sondern hat auch die Kleinteiligkeit der Förderung erhöht („Förderdschungel“). Zudem wird es damit erschwert, nicht länger benötigte Förderungen auch tatsächlich abzuschaffen. Dies spricht dafür, bei Vorschlägen zur zukunftsfähigen Ausgestaltung der sächsischen Förderpolitik nicht nur die Zahl der Förderrichtlinien bzw. die Höhe der Fördervolumina insgesamt in den Blick zu nehmen, sondern das Augenmerk auch auf die Zahl der förderfähigen Aktivitäten zu richten.

Umfangreiche Anpassungen wurden vor allem im Förderbereich Beschäftigungspolitik vorgenommen; von den ehemals 51 Förderrichtlinien in diesem Bereich sind bis 2020 49 weggefallen und 26 neu erlassen worden (vgl. Tabelle 6 und Tabelle 7). Im Bereich Entwicklung des ländlichen Raumes fielen von ursprünglich 22 Förderrichtlinien 20 fort und wurden durch immerhin 12 neue Richtlinien ersetzt. In einigen Bereichen ist die Zahl der Förderrichtlinien allerdings auch kräftig angewachsen, so vor allem bei Forschung und Technologie (14 neue Richtlinien, lediglich 2 aufgehobene Richtlinien) und im Bereich Kultur und Gesellschaft (30 neue Richtlinien, 10 weggefallene Richtlinien). Dies kann man – positiv – so interpretieren, dass die Förderpolitik im Verlauf der vergangenen 10 Jahre adäquat auf veränderte Bedarfe reagiert hat. Allerdings ist in Teilbereichen auch feststellbar, dass mit dem Zuwachs an Förderprogrammen die Kleinteiligkeit der Förderung zu- und die Transparenz damit abgenommen hat. Hierfür spricht auch, dass einzelne Förderprogramme eine sehr hohe Zahl von Fördergegenständen aufweisen.

Tabelle 6: Zahl der Förderrichtlinien (FRL) und ihre Veränderungen 2010 zu 2020

Förderbereich	FRL 2010	weggefallene FRL	beibehaltene FRL	neue FRL	FRL 2020
01 Beschäftigungspolitik	51	49	2	26	28
02 Bildung	27	14	13	18	31
03 Entwicklung des Ländlichen Raumes	22	20	2	12	14
04 Entwicklung städtischer Räume	38	26	12	19	31
05 Forschung und Technologie	8	2	6	14	20
06 Gesundheits- und Sozialwesen	36	20	16	28	44
07 Klima- und Ressourcenschutz	21	16	5	25	30
08 Kultur und Gesellschaft	31	10	21	30	51
09 Verkehr	11	7	4	5	9
10 Wirtschaftsförderung	22	13	9	17	26
11 Brücken in die Zukunft	0	0	0	2	2
zusammen	267	177	90	196	286

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 7: Höhe der geplanten Ausgaben in den Förderrichtlinien und ihre Veränderung 2010 zu 2020

Förderbereich	FRL 2010	weggefallene FRL	beibehaltene FRL	neue FRL	FRL 2020
01 Beschäftigungspolitik	154,2	153,4	0,9	107,6	109,3
02 Bildung	207,7	52,4	9,1	68,0	232,4
03 Entwicklung des Ländlichen Raumes	181,9	180,1	-0,6	134,4	135,6
04 Entwicklung städtischer Räume	334,2	79,7	-88,6	129,3	295,1
05 Forschung und Technologie	174,5	59,1	-37,8	120,6	198,3
06 Gesundheits- und Sozialwesen	169,0	51,1	23,8	191,1	332,9
07 Klima- und Ressourcenschutz	175,4	165,6	-1,0	116,4	125,1
08 Kultur und Gesellschaft	75,7	3,9	-48,3	14,9	38,4
09 Verkehr	336,3	225,1	-6,3	109,2	214,1
10 Wirtschaftsförderung	416,3	36,8	-121,5	61,7	319,6
11 Brücken in die Zukunft	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zusammen	2 225,3	1 007,4	-270,2	1 053,1	2 000,8

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

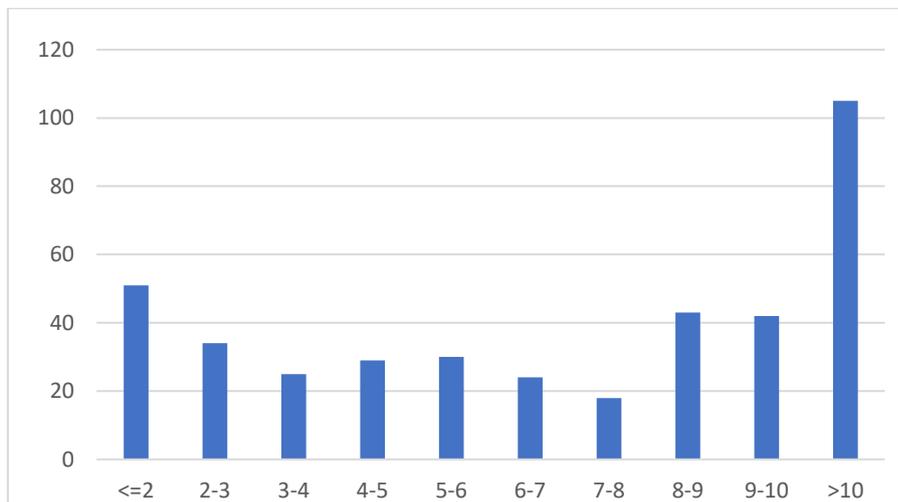
Von den 90 Förderprogrammen, die sowohl 2010 als auch 2020 aktiv waren, sind immerhin 51 in diesem Zeitraum aufgestockt worden (+151 Mio. Euro). In vielen Fällen handelt es sich dabei allerdings um Investitionszuweisungen bzw. um quasi-institutionelle Förderungen, bei denen die Einstufung als Förderprogramm im Einzelfall zu überprüfen wäre.¹⁵ In 29 Fällen sind Förderprogramme reduziert worden (-422 Mio. Euro), ohne sie jedoch gänzlich aufzuheben. In Einzelfällen belaufen sich die Kürzungen auf 80% und mehr. Hier ist besonders zu prüfen, ob diese Programme tatsächlich noch erforderlich sind.

- Zahl der (aktiven) Förderrichtlinien (FRL) annähernd konstant; wegfallende FRL wurden weitgehend durch neue FRL ersetzt
 - 2010: 267 FRL
 - Neue FRL: 241 (davon 14 FRL wg. Corona)
 - Weggefallene FRL: 210
 - Beibehaltene FRL: 90
 - 2020: 286 FRL
- Zahl der Fördergegenstände insgesamt ist allerdings deutlich gestiegen (von rund 970 auf rund 1690)

¹⁵ Vgl. hierzu auch den Abschlussbericht der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Dresden 2019.

Da förderpolitische Maßnahmen nicht nur wegen der damit verbundenen Budgetbelastungen, sondern auch aus ordnungspolitischen Gründen einer stetigen Überprüfung bedürfen (vgl. auch Abschnitt 2), ist auch die Laufzeit der im Untersuchungszeitraum angewandten Förderprogramme von Interesse. Erkennbar ist, dass rund ein Viertel der zwischen 2010 und 2020 geltenden Förderrichtlinien¹⁶ eine Laufzeit von mehr als 10 Jahren hatte (vgl. Abbildung 4). Zum Teil handelt es sich dabei um Daueraufgaben des Freistaats, die insoweit eher nicht über Förderprogramme, sondern über reguläre Haushaltstitel auszureichen wären, zum Teil aber auch um Förderungen, die ganz offenkundig als Anreizinstrument gedacht sind. Hier besteht bei einer so langen Laufzeit die Gefahr von Gewöhnungseffekten und damit mangelnder Wirksamkeit. Ähnliches gilt auch für andere Förderrichtlinien mit langer Laufzeit; so die 85 Förderrichtlinien mit einer Geltungsdauer von 8 bis 10 Jahren. Genauso viele Programme wurden allerdings auch schon nach spätestens 3 Jahren wieder beendet, so dass hier eine Evaluierung (mit negativen Ergebnis) wohl vorgenommen worden ist.

Abbildung 4: Zahl der Förderrichtlinien nach Geltungsdauer



Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass es in den vergangenen zehn Jahren durchaus vielfältige Anpassungen in der Förderpolitik gegeben hat. Die zuweilen geäußerte Befürchtung, dass es nicht gelingt, einmal in Kraft gesetzte Förderprogramme wieder abzuschaffen, lässt sich insoweit nicht bestätigen. Dennoch wäre im Einzelfall zu prüfen, inwieweit Anpassungen bei sich verändernden Rahmenbedingungen auch rechtzeitig eingeleitet wurden. Wichtig ist darüber hinaus eine regelmäßige Evaluation der Wirksamkeit von Förderungen, da die meisten Programme aufgelegt wurden, um damit das Verhalten der Empfänger in einer bestimmten Weise zu beeinflussen und auf diese Weise politisch vorgegebene Ziele zu erreichen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass aufgrund von Preiseffekten die effektive Anreizwirkung einer Förderung im Zeitablauf in der Tendenz sinkt, insbesondere dann, wenn Aktivitäten in der Breite gefördert werden. Selbstkritische Evaluierungen können von den Fördermittelgebern selbst in aller Regel nicht erwartet werden; externe

¹⁶ Einbezogen wurden nur Programme, für in der FÖMISAX ein Enddatum angegeben oder zumindest anhand der veranschlagten Haushaltsmittel erkennbar war.

Evaluationen werden jedoch bei vielen Förderprogrammen offenbar nicht vorgenommen. Insoweit besteht in dieser Hinsicht Nachbesserungsbedarf.

Die Frage, inwieweit politische Ziele ein bestimmtes Förderprogramm rechtfertigen, entzieht sich wissenschaftlicher Beurteilung. Schon die Auswertung aggregierter Daten zeigt aber politische Schwerpunktsetzungen auf, die mit Blick auf die (künftigen) Herausforderungen Sachsens (vgl. Abschnitt 0) näher zu überprüfen sind:

Im Förderbereich *Beschäftigungspolitik* (28 Förderrichtlinien, Haushaltsansatz 2020 rund 100 Mio. Euro) richten sich die bestehenden Förderprogramme immer noch stark auf das Ziel der Aktiven Eingliederung von Arbeitslosen mit Vermittlungsproblemen (rund ein Drittel aller geplanten Ausgaben; vgl. Tabelle 8). Mit Blick auf die demographischen Herausforderungen wird es aber wichtiger werden, Aus- und Weiterbildung zu stärken, um auf diese Weise das Problem des Fachkräftemangels zu entschärfen. Bereits heute gibt es eine ganze Reihe von Förderrichtlinien, die auf dieses Ziel gerichtet sind; zu prüfen ist allerdings, inwieweit diese hinreichend gut aufeinander abgestimmt sind.

Der Förderbereich ist stark durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln der EU (insbesondere aus dem ESF) geprägt. Die Einsparpotentiale in diesem Förderbereich sind deshalb mit lediglich 52 Mio. Euro (Basis 2020) vergleichsweise gering.

Tabelle 8: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Beschäftigungspolitik

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
0101 Aktive Eingliederung	5	30,7
0102 Erstausbildung	5	14,1
0103 Existenzgründung	4	9,8
0104 Hochschulbildung	2	12,1
0105 Innovation	1	10,2
0106 Schulerfolg und Berufsfindung	3	17,2
0107 Weiterbildung	8	15,3
Zusammen	28	109,3

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Im Förderbereich *Bildung* standen im Jahr 2020 230 Mio. Euro zur Verfügung, die sich auf insgesamt 31 Förderprogramme verteilen (vgl. Tabelle 9). Der Löwenanteil davon entfällt allerdings auf den Ausbau der Bildungsinfrastruktur (Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen). Da dies eine originäre Aufgabe der Kommunen ist, ergänzt der Freistaat damit ohnehin nur Gelder, die er ansonsten über den Kommunalen Finanzausgleich bzw. die ergänzenden Investitionszuweisungen an die Kommunen hätte zahlen müssen.

Tabelle 9: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Bildung

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
0201 Einzelfallförderung Schülerinnen und Schüler	0	0,0
0202 Freiwillige Jahre und Berufsfindung	2	5,0
0203 Frühkindliche Bildung	3	30,7
0204 Infrastruktur Hochschulen und Berufsakademien sowie Studentenwerken	2	18,0
0205 Integration an Schulen	1	0,0
0206 Politische Bildung	2	1,1
0207 Schulinfrastruktur	7	111,2
0208 Sonstige Schulen und Internate	7	53,8
0209 Stipendien	4	2,5
0210 Verkehrserziehung	2	0,7
0211 Weiterbildung	1	9,5
Zusammen	31	232,4

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Im Förderbereich *Entwicklung des Ländlichen Raumes* (14 Richtlinien, 135 Mio. Euro) dominieren die Programme zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung mit einem Haushaltsplanansatz von 85 Mio. Euro (vgl. Tabelle 10). Quantitativ bedeutsam sind dabei die vom Land kofinanzierten Programme der EU (LEADER) und des Bundes (Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz); insoweit ist das Land nicht frei in der Ausgestaltung von Förderzusagen. Auch die übrigen Förderrichtlinien mit hohen Mittelansätzen sind überwiegend EU-finanziert. Das Einsparpotential in diesem Förderbereich ist somit gering.

Tabelle 10: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Entwicklung des Ländlichen Raumes

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
0301 Betriebliche Förderung	7	22,3
0302 Grenzübergreifende Zusammenarbeit	2	25,5
0303 Integrierte Ländliche Entwicklung	4	84,7
0304 Marktstruktur und Absatzförderung	1	3,1
Zusammen	14	135,6

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Der Förderbereich *Entwicklung städtischer Räume* (31 Förderrichtlinien, 295 Mio. Euro) ist vor allem durch die Förderung der städtebaulichen Erneuerung geprägt (vgl. Tabelle 11). Dabei handelt es sich vorrangig um Programme, die explizit die Herausforderungen der Bevölkerungsschrumpfung für die Stadtentwicklung adressieren (z.B. Rückbau leergefallener Gebäude) bzw. den sozialen Zusammenhalt in Städten mit demographischen Problemen fördern sollen. . Angesichts der Bedeutung des Themas für die Abfederung der Folgen des demographischen Wandels erscheint diese Schwerpunktsetzung plausibel. Zweiter Förderschwerpunkt in diesem Förderbereich ist das Wohnungswesen mit

immerhin 66 Mio. Euro. Davon entfallen allein 40 Mio. Euro auf den Sozialen Wohnungsbau. Angesichts angespannter Wohnungsmärkte insbesondere in den großen Städten Sachsens ist dies auch sicherlich erforderlich. Insoweit besteht hier kaum Kürzungspotential, zumal ein nicht unbeträchtlicher Teil der Mittel vom Bund zur Verfügung gestellt wird.

Tabelle 11: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Entwicklung städtischer Räume

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
0401 Brachflächen	2	16,4
0402 Demografie	1	1,0
0403 Denkmalschutz und -pflege	3	20,0
0404 E-Government	0	0,0
0405 Raumordnung	1	1,5
0406 Städtebauliche Erneuerung	19	190,2
0407 Wohnungswesen	5	66,0
Zusammen	31	295,1

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Der Förderbereich *Forschung und Entwicklung* ist vor dem Hintergrund der künftigen Herausforderungen insbesondere mit Blick auf eine Stärkung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit sächsischer Unternehmen relevant. Dies spiegelt sich in der Schwerpunktsetzung der bestehenden Förderprogramme (20 Förderrichtlinien; Haushaltsansatz knapp 200 Mio. Euro), von denen der größte Teil auf die direkte Projektförderung bzw. den Technologietransfer entfällt (vgl. Tabelle 12). Der EU-Anteil ist auch hier vergleichsweise hoch (69,1%). Die Förderung der Forschungsinfrastruktur (53 Mio. Euro in 2020) ist ein weiterer Schwerpunkt in diesem Förderbereich; da es sich dabei überwiegend um Investitionshilfen an die sächsischen Hochschulen handelt, die ohnehin durch das Land zu finanzieren sind, ist die Bereitstellung der Mittel über den Förderhaushalt in Frage zu stellen.

Tabelle 12: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Forschung und Entwicklung

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
0501 Entwicklung innovativer Produkte und Verfahren	9	87,7
0502 Exzellenzinitiative	0	0,0
0503 Grundlagenforschung	1	15,0
0504 Technologietransfer	7	42,8
0505 Forschungsinfrastruktur	3	52,8
Zusammen	20	198,3

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Der Förderbereich *Gesundheits- und Sozialwesen* (44 Förderrichtlinien mit einem Haushaltsansatz von 330 Mio. Euro) umfasst eine Vielzahl sehr disparater Förderzwecke (vgl. Tabelle 13). Zum einen werden hier eine Reihe von Förderprogrammen erfasst, die primär die Kommunen bei den ihnen ohnehin obliegenden Pflichtaufgaben unterstützen soll (insbesondere im Bereich Rettungswesen, also z.B. Feuerwehren).¹⁷ Zum anderen umfasst dieser Förderbereich eine Reihe von Förderprogrammen zum Abbau sozialer Disparitäten sowie zur Erhöhung der Chancengleichheit. Inwieweit diese Programme in jedem Einzelfall bei einer Einschränkung der fiskalischen Handlungsspielräume noch in gleichem Umfang aufrechterhalten werden können und sollten, muss wohl kritisch diskutiert werden. Maßnahmen zur Förderung des Gesundheitswesens (die man vor dem Hintergrund eines beschleunigten demographischen Wandels für sinnvoll erachten mag) machen demgegenüber nur einen kleinen Teil der gesamten für diesen Förderbereich eingeplanten Mittel aus.

Tabelle 13: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
0601 Chancengleichheit, gesellschaftliche Teilhabe und Eingliederung	15	57,9
0602 Ehrenamt und Soziale Dienste	4	3,9
0603 Hilfen für Familien, Kinder und Jugendliche	8	62,0
0604 Infrastrukturmaßnahmen	1	15,0
0605 Medizinische Versorgung und öffentliches Gesundheitswesen	4	34,8
0606 Rettungswesen	5	48,6
0607 Sportförderung	3	54,2
0608 Verbraucherschutz	3	6,2
0609 Pauschalzuweisungen an Kommunen	1	50,4
Zusammen	44	332,9

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Im Förderbereich *Klima- und Ressourcenschutz* (30 Förderrichtlinien, Haushaltsansatz 125 Mio. Euro) sind die Maßnahmen zur nachhaltigen Flächenbewirtschaftung quantitativ am bedeutsamsten (vgl. Tabelle 14), hierbei handelt es sich ausschließlich um Förderprogramme, die in erheblichem Umfang durch die EU finanziert werden. Im Bereich Ressourcenschutz gibt es eine Reihe von (finanziell allerdings unbedeutenden) Maßnahmen, die nur einer sehr begrenzten Empfängergruppe zugutekommen; hier sollte geprüft werden, inwieweit es sich dabei tatsächlich um inhaltlich begründete Maßnahmen handelt.

¹⁷ Hier ist die Einbeziehung in den Förderhaushalt fragwürdig, weil nach Art. 107 Absatz 1 SächsV der Freistaat ohnehin dafür sorgen muss, dass die Kommunen ihre Pflichtaufgaben erledigen können.

Tabelle 14: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Klima- und Ressourcenschutz

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
0701 Energieeffizienz	2	18,2
0702 Nachhaltige Flächenbewirtschaftung	4	51,3
0703 Ressourcenschutz	11	25,5
0704 Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz	7	30,0
0705 Beseitigung Elementarschäden ab 2013	6	0,0
Zusammen	30	125,1

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Der Förderbereich *Kultur und Gesellschaft* weist eine Vielzahl von Förderrichtlinien (51) auf, allerdings ist er quantitativ mit einem Haushaltsansatz von nur 38 Mio. Euro wenig bedeutsam (vgl. Tabelle 15). Hier überwiegen Einzelfallförderungen, bei denen fraglich ist, ob diese tatsächlich als Teil des Förderhaushalts anzusehen sind. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass viele der geförderten Aktivitäten ohne staatliche Unterstützung nicht stattfinden würden.

Tabelle 15: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Kultur und Gesellschaft

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
0801 Bildende und darstellende Künste, Musik, Film, Literatur und Museen	7	8,8
0802 Demokratie und Toleranz, politische Bildung	11	11,4
0803 Einzelfallförderung	24	13,3
0804 Europäische Volksgruppen und Vertriebene	2	0,0
0805 Grenzübergreifende Zusammenarbeit	0	0,0
0806 Heimatpflege, Brauchtum und Religion	3	0,2
0807 Opfer- und Präventionshilfen	3	4,3
0808 Tierschutz	1	0,4
Zusammen	51	38,4

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Im Förderbereich *Verkehr* (9 Förderrichtlinien; Haushaltsansatz 214 Mio. Euro) entfällt der größte Teil der Gelder auf den Öffentlichen Personennahverkehr bzw. den kommunalen Straßenbau (vgl. Tabelle 16). Auch hierbei handelt es sich um kommunale Aufgaben, die vom Freistaat finanziert werden. Inwieweit die Finanzierung über den Förderhaushalt sachgerecht ist, kann in Frage gestellt werden, zumal hierfür seit Jahren Haushaltsmittel in ähnlicher Höhe zur Verfügung gestellt werden. Eine Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs wäre insoweit wohl sachgerechter, allerdings wäre eine Budgetentlastung damit nicht verbunden.

Tabelle 16: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Verkehr

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
0901 Einzelfallförderung	5	0,5
0902 Kommunalen Straßenbau	1	89,0
0903 Öffentlicher Personennahverkehr	1	104,4
0904 Radwege	0	0,0
0905 Staatsstraßenbau	0	0,0
0906 Verkehrsinfrastruktur	2	20,2
Zusammen	9	214,1

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

Im Förderbereich *Wirtschaftsförderung* (26 Förderrichtlinien mit einem Haushaltsansatz in Höhe von 320 Mio. Euro) dominieren eindeutig die verschiedenen Programme zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (vgl. Tabelle 17), die zumeist hälftig vom Bund finanziert werden. Hierbei handelt es sich zum größten Teil um Investitionszuschüsse an private Unternehmen (zum Teil werden auch Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen gefördert, z.B. mit Blick auf Erschließung von Gewerbegebieten). Mit Blick auf die Stärkung des regionalen Wachstums könnte es sinnvoll sein, anstelle von Investitionen in den Sachkapitalstock künftig eher Investitionen zur Erhöhung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen; allerdings ist der Freistaat im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Förderung nicht frei, da hier die Vorgaben des GRW-Koordinierungsrahmens zu beachten sind. Die übrigen Unterförderbereiche spielen quantitativ keine große Rolle.

Tabelle 17: Förderrichtlinien und Haushaltsansätze (Mio. Euro) im Bereich Wirtschaftsförderung

Förderunterbereich	Zahl der FRL	Haushaltsansatz 2020
1001 Betriebliche Förderung	5	0,5
1002 Einzelfallförderung	6	11,0
1003 Erneuerbare Energien und innovative und effiziente Techniken	4	12,5
1004 Mittelstandsförderung	6	27,3
1005 Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	5	268,4
Zusammen	26	319,6

Quelle: Datenbank FÖMISAX; Berechnungen des ifo Instituts.

In der Gesamtschau aller Förderbereiche zeigt es sich, dass ein erheblicher Anteil der vom Freistaat eingeplanten Fördergelder der Bewältigung ohnehin verpflichtend zu erfüllender Aufgaben der öffentlichen Hand dienen. In vielen Fällen werden die bereitgestellten Mittel auch nur dazu verwendet, die vom Bund bzw. der EU angebotenen Fördermittel mitzufinanzieren. Ein Verzicht auf diese Mittel würde insoweit nur zu geringen Einsparungen im Staatshaushalt führen, sollte aber dennoch aufgabenkritisch geprüft werden. Die ausschließlich vom Land finanzierten Förderprogramme spielen demgegenüber quantitativ eine eher geringe Rolle.

Mit Blick auf die vorgenommene Stärken-Schwächen-Analyse erscheint es sinnvoll, den künftigen Schwerpunkt der Förderung auf solche Programme zu legen, die helfen können, die negativen Folgen des demographischen Wandels abzufedern. Dies wären zum Beispiel Fördermaßnahmen, die die Steigerung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit sächsischer Unternehmen in der Breite unterstützen oder dazu beitragen, ausreichend viele gut qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen. Weniger bedeutsam erscheinen demgegenüber Förderungen, die auf eine Verbesserung der Beschäftigungschancen benachteiligter Bevölkerungsgruppen abzielen. Letzten Endes bleibt es allerdings eine politische Entscheidung, wie die verfügbaren Mittel eingesetzt werden. In Erwartung eingeschränkter fiskalischer Spielräume ist hierbei aber wohl ein strengerer Maßstab anzulegen als es gegenwärtig der Fall ist.

Fazit

- Trotz Anpassungen im Detail ist die Höhe des Förderhaushalts zwischen 2010 und 2020 annähernd konstant geblieben (real also gesunken). Die Komplexität ist aber gestiegen, auch weil die Zahl der Fördergegenstände deutlich zugenommen hat.
- Künftig wird man angesichts fiskalischer Restriktionen und veränderter Rahmenbedingung stärker priorisieren müssen:
 - Förderprogramme zur Abfederung der Folgen des demographischen Wandels dürften eher an Bedeutung gewinnen (z.B. Forschung, Bildung und Ausbildung); andere Programme (z.B. Beschäftigungspolitik) eher an Bedeutung verlieren.
 - Der Beitrag zur Haushaltskonsolidierung dennoch eher gering, da viele Förderprogramme lediglich der Finanzierung ohnehin staatlicherseits notwendiger Aufgaben dienen und nicht ohne weiteres verzichtbar sind. Dies unterstreicht die Notwendigkeit zu einer sparsamen Ausgabenpolitik in nicht zwingend notwendigen Bereichen.
 - Um die Transparenz und die Effizienz der sächsischen Förderpolitik zu erhöhen, ist eine Konzentration auf Maßnahmen erforderlich, deren Wirksamkeit durch Evaluation nachgewiesen wurde. Nicht benötigte Förderprogramme bzw. Fördergegenstände können aufgehoben werden, ohne dass dies negative Auswirkung auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt hat.
- Wichtig ist die Berücksichtigung gesteigener Unsicherheiten wegen des Ukrainekrieges (z.B. Gefahr eines Einbruchs von Steuereinnahmen; höhere Ausgaben für Flüchtlinge; Gefahren für Energieversorgung) sowie veränderter Rahmenbedingungen (u.a. durch die Höhergewichtung des Ziels „Klimaschutz“).

5.4 Aufbau Förderportal Sachsen

240 Präsentation einheitliches Online-Antragsportal und zentrale Datenhaltung in der Förderbearbeitung (Herr Feige)



1. Ausgangspunkt: Kommissionsbericht

- **Abschlussbericht** der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen (Mai 2019)
- Kabinettsbeschluss 4. Juni 2019:
 - Kabinett macht sich Empfehlungen der Kommission zu eigen
 - beauftragt SMF mit der Umsetzung der Empfehlungen, u. a.:
 - Projektgruppe im SMF
 - Einrichtung interministerielle Arbeitsgruppe
- Koalitionsvertrag Dez. 2019: Ausbau des Förderportals der SAB zu Förderportal Sachsen



2 | 28. Februar 2022 | Sächsisches Staatsministerium der Finanzen



IST-Stand Föko I (2019) – IT-Systeme Förderverfahren

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

fachlich verant. wortliche Stelle	SAB	SMUL	LSF	Kulturstiftung
Nutzer	SAB	SMUL, Landkreise, LfULG, SBS	Ministerien, LDS, KSV, LASuV, LfULG, LASuB, Oberbergamt, weitere	Kulturstiftung

Online-Antragsmodule

elektronischer Förderantrag	SAB-Förderportal	geplant über DIANA	bisher keine Vorbereitung	Onlineantrag KdES
elektronischer Auszahlungsantrag/ Verwendungsnachweis	geplant über SAB-Förderportal	DIANA	bisher keine Vorbereitung	bisher keine Vorbereitung

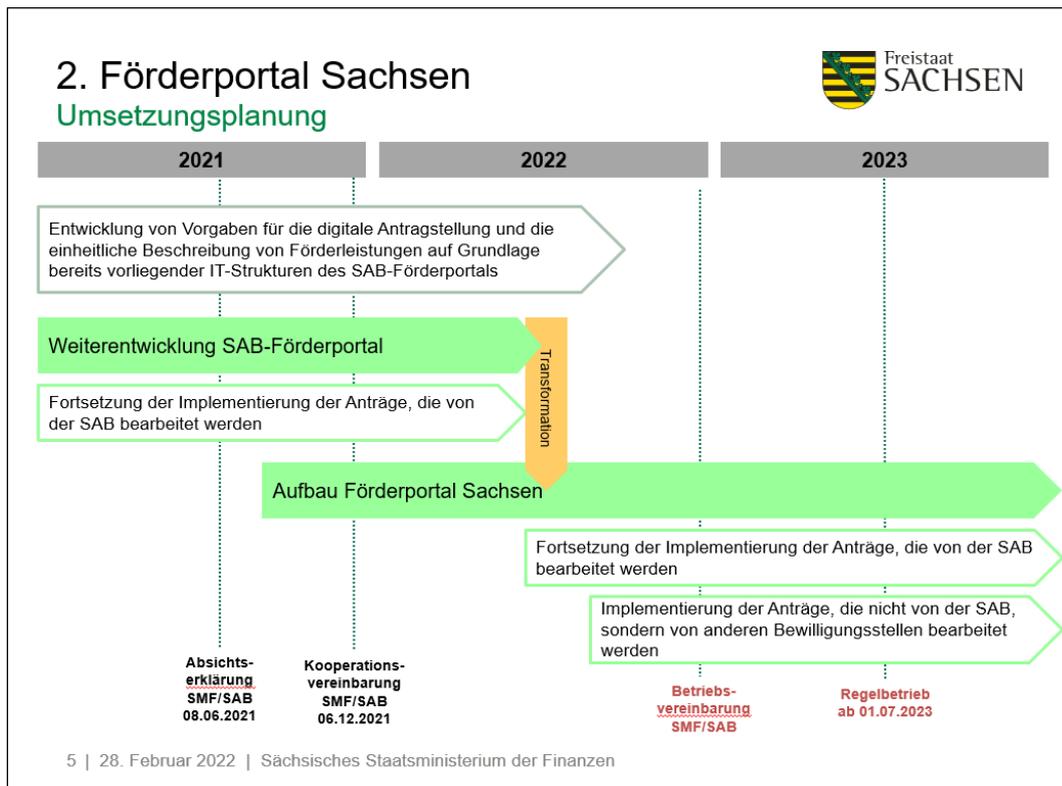
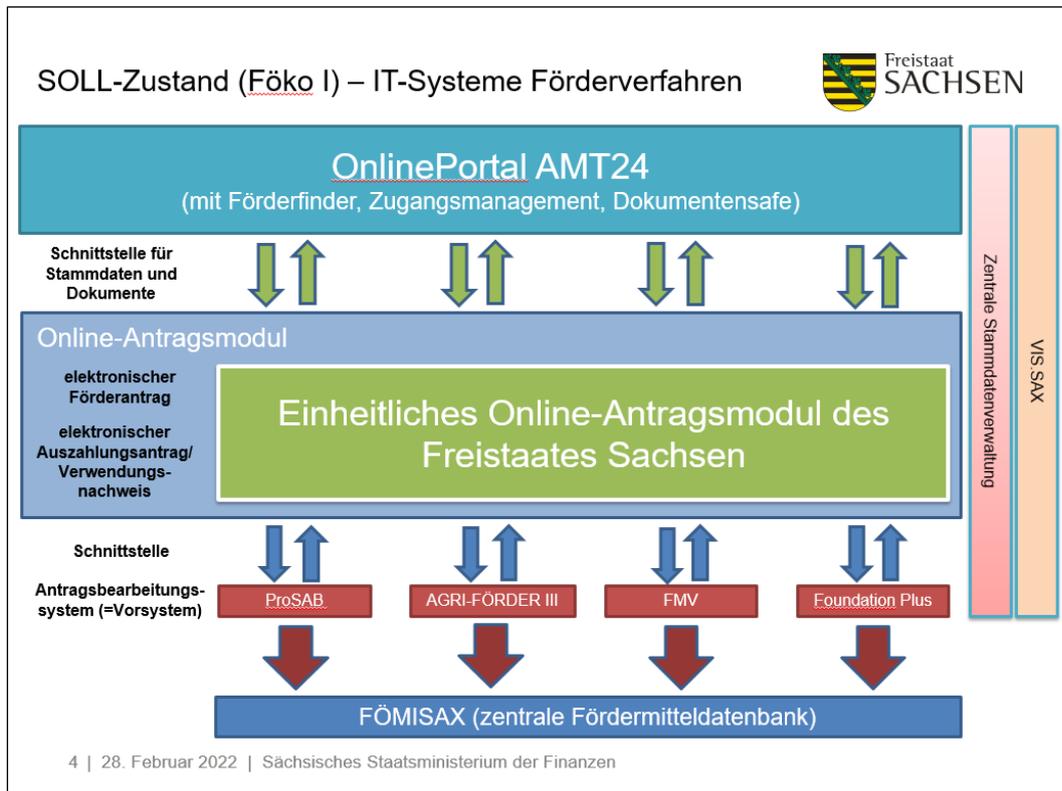
Schnittstelle

Antragsbearbeitungssystem (=Vorsystem)
ca. Anzahl aktive FÖMISAX-FRL

ProSAB	AGRI-FÖRDER III	FMV	Foundation Plus
↕	↕	↕	↕
99	6	106	

FÖMISAX (zentrale Fördermitteldatenbank) – Datenabgleich täglich

3 | 28. Februar 2022 | Sächsisches Staatsministerium der Finanzen



2. Förderportal Sachsen

Vorprojekt



- I gemeinsames Vorprojekt von SMF und SAB (Juni 2021 – März 2022)
fortlaufende Begleitung des Projekts durch IMAG

- 2021
 - ✓ Entwicklung IT-Architektur (stufenweiser Aufbau)
 - ✓ Prozess- und Produktanalyse, Produktscreening
 - ✓ Proof of Concept 1: Entwicklung Klickstrecke Katastrophenschutz (LDS)
 - ✓ Proof of Concept 2: Simulation Datensatz (MOCK)
- 2022
 - I Projektplanung, Umsetzungsplanung, Abstimmung mit allen Akteuren

2. Förderportal Sachsen

Projektumsetzung



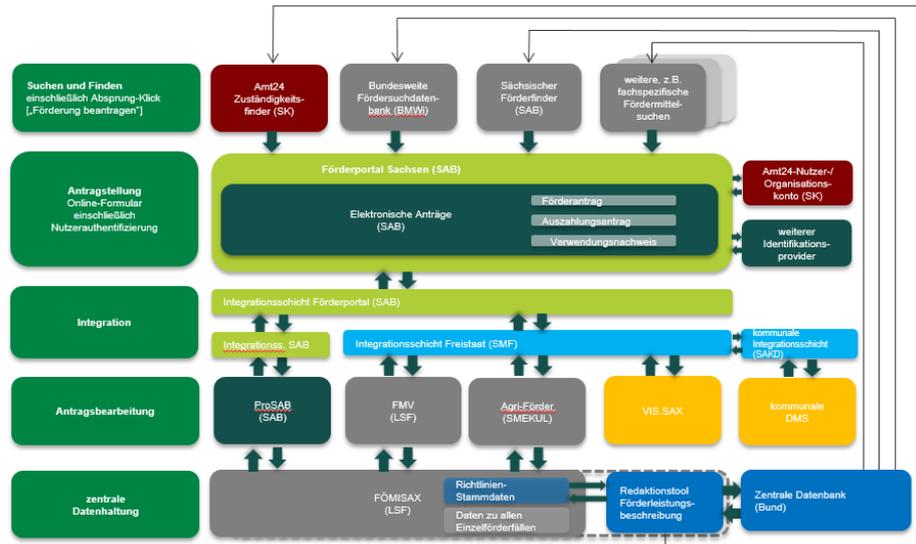
- I gemeinsames Projekt von SMF und SAB (April 2022 – Juni 2023)
fortlaufende Begleitung durch IMAG und Lenkungskreis

- 2022
 - I Aufbau Testsystem
Hauptaufwand beim Freistaat: Aufbau Integrationsschicht, Mappingschnittstelle
FMV, Schnittstelle DMS (VIS.SAX), Schnittstelle kommunale Datendrehscheibe
 - I Aufbau Übergangsarchitektur 1.0
 - I Implementierung 3 Pilotverfahren
 - I Klärung Fremdvergabe für Betrieb und Weiterentwicklung des Förderportals
- 2023
 - I Sukzessive Implementierung weiterer Förderleistungen
 - I Anbindung Förderportal Sachsen an Amt24 und ELSTER (Authentifizierung)

2. Förderportal Sachsen



angestrebte Soll-Architektur 3.0 – vollständig maschineller Datenaustausch



8 | 28. Februar 2022 | Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

2. Förderportal Sachsen



I Wie kommen Daten vom künftigen Förderportal zu den versch. Bewilligungsstellen?

Klärung der IT-Infrastruktur für Anbindung des Förderportals an Bearbeitungssysteme

- Herausforderung für das Projekt
(noch keine/wenige Vorbilder für Datenweiterleitung von Antragsportalen (z. B. Amt24) an Fachbearbeitungssysteme im Freistaat)

Stufenweiser Aufbau Förderportal geplant

- Stufe 1.0: komplett manueller Datenaustausch (Übergangsarchitektur)
- Stufe 2.0: maschinelle Datenlieferung und manuelle Rückmeldung
- Stufe 3.0: vollständig maschineller Datenaustausch (vorläufige SOLL-Architektur)
- Stufe 4.0: Zukunftsvision mit Prozessplattform

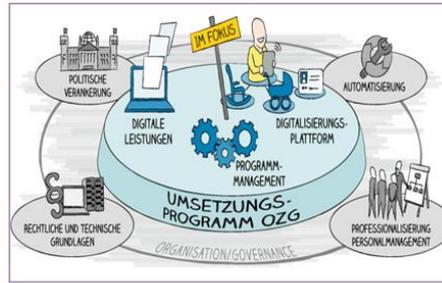
9 | 28. Februar 2022 | Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

3. OZG-Themenfeld Forschung und Förderung ... fokussiert auf Sachsen



Sachseninterne Koordinierung:
Projekt Förderportal Sachsen
Interministerielle Arbeitsgruppe Online-Förderplattform (IMAG)

... vernetzt beim Bund



Bundesweite Vernetzung und strategische Arbeit:
mitarbeitendes Bundesland im OZG-Themenfeld
Forschung und Förderung



3. OZG-Themenfeld Forschung und Förderung Vernetzung, Grundsatzarbeit, quo vadis Förder-IT?

Mitwirkung SMF

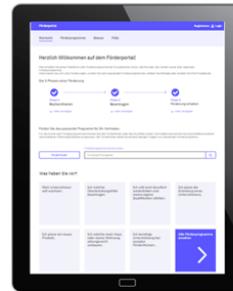
- im Steuerungskreis des Themenfeldes
- bei Digitalisierungslaboren
 - Fördermittelrecherche (2020)
→ nutzerfreundliche Suche über zentrales Fördersuchportal beim Bund
 - Förderantragsstellung und Abwicklung (2021)
→ generalisierte Personas, User Journey, Prozessmodelle als BPNM-Prozessbausteine, Datenmodell, visualisierte Antragskomponente
- Informationsveranstaltungen für Förder- und OZG-Expert:innen von Bund, Ländern und Kommunen



3. OZG-Themenfeld Forschung und Förderung Projekt Förderfinder (BY/SN)

1. Digitalisierungslabor im OZG-Themenfeld Forschung & Förderung

- Ziel: Zentrales Fördersuchportal beim Bund
 - alle Förderleistungen einheitlich und aktuell aufbereitet (Förderleistungen statt Förderrichtlinie!)
 - Filter- und Suchassistent
 - Vorschlagfunktion
 - persönlicher Bereich
 - mit einem Klick zum Förderantrag



12 | 28. Februar 2022 | Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

3. OZG-Themenfeld Forschung und Förderung Projekt Förderfinder (BY/SN)

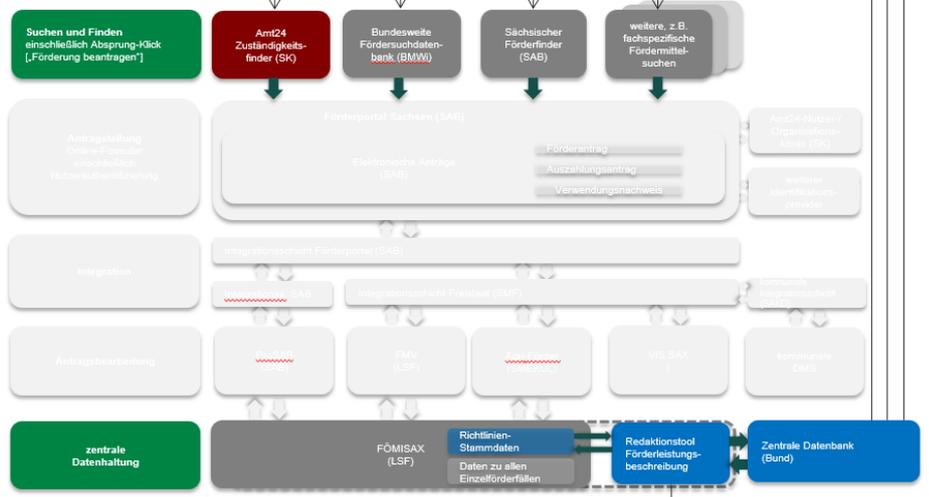
- III/2021: Anfrage aus Bayern zu gemeinsamem Projekt Förderfinder
- III und IV/2021: gemeinsame Projektkonzeption, Abstimmung mit BMWi für das EfA-Projekt (EfA = Einer für Alle), Finanzierung aus Konjunkturpaket
 1. Bayern und Sachsen entwickeln gemeinsam in einem iterativen Prozess:
 - Datenstandard XFörderleistungsbeschreibung
 - Redaktionstool
 - Förderfinder (Suchkomponente)
 2. Bayern und Sachsen implementieren das Redaktionstool und erfassen ihre Förderleistungen nach dem neuen Datenschema
Bayern und Sachsen verproben pilothaft die Suchkomponente
 3. bundesweite Verbreitung (Bund und Länder)
 - bereits 8 Bundesländer haben Interesse signalisiert
 - BMWi übernimmt Datenschema und Suchkomponente für neues Förderportal

13 | 28. Februar 2022 | Sächsisches Staatsministerium der Finanzen



3. OZG-Themenfeld Forschung und Förderung Projekt Förderfinder (BY/SN)

Umsetzung in Sachsen:



Herausgeber:

Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie

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 2022

Fotonachweis:

Titel: © 316657198/stock.adobe.com

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.