



EU-Report deutscher Rechnungshöfe 2012



EU-Report

deutscher Rechnungshöfe

2012

Herausgegeben von den Präsidentinnen und den Präsidenten
der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Bayerischer Oberster Rechnungshof

Bundesrechnungshof

Hessischer Rechnungshof

Landesrechnungshof Brandenburg

Rechnungshof des Saarlandes

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Niedersächsischer Rechnungshof

Rechnungshof Baden-Württemberg

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Rechnungshof von Berlin

Thüringer Rechnungshof

Druck: in puncto druck + medien GmbH, Bonn

Bonn, Dezember 2012

Inhaltsverzeichnis	Seite
Verzeichnis der Beiträge zu Prüfungen	7
Tabellenverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	12
Abkürzungsverzeichnis	13
1 Einleitung	16
Teil I Europäische Reformen und Euro-Rettungsschirm	18
2 Reformen in der europäischen Haushalts- und Wirtschaftspolitik	18
2.1 Die Strategie Europa 2020	19
2.2 Fortentwicklung in der EU- Haushalts- und Wirtschaftspolitik: Six-Pack	19
2.2.1 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt	19
2.2.1.1 Vorgaben zur Haushaltspolitik	20
2.2.1.2 Wirtschaftspolitische Steuerung und Haushaltsplanung	22
2.2.1.3 Transparenz und Datenqualität	22
2.2.1.4 Vor-Ort-Überwachung	23
2.2.1.5 Sanktionen	23
2.2.2 Makroökonomische Steuerung	24
2.2.2.1 Verfahren der makroökonomischen Überwachung	24
2.2.2.2 Sanktionen	25
2.3 Weitere vorgeschlagene Reformmaßnahmen: Two-Pack	26
2.3.1 Jährliche gesamtstaatliche Haushaltsplanung	26
2.3.1.1 Gemeinsamer Haushaltszeitplan und weitere Termine	26
2.3.1.2 Numerische Haushaltsregeln	26
2.3.1.3 Verstärkung des Defizitverfahrens	27
2.3.2 Überwachung von Euro-Staaten mit gravierender Instabilität	27
2.3.3 Rechtsetzungsverfahren	27

2.4	Das Europäische Semester	27
2.5	Der Euro-Plus-Pakt	28
2.6	Der Fiskalvertrag	29
3	Maßnahmen gegen die Staatsschuldenkrise im Euroraum	30
3.1	Ursprüngliche Maßnahmen zur Euro-Stabilisierung	31
3.1.1	Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	31
3.1.2	Der Europäische Finanzierungsstabilisierungsmechanismus	32
3.1.3	Internationaler Währungsfonds	32
3.2	Die weitere Entwicklung zur Euro-Stabilisierung	33
3.2.1	Der Europäische Stabilitätsmechanismus	33
3.2.2	Externe Finanzkontrolle des ESM	33
3.3	Parallelbetrieb von EFSF und ESM	35
3.4	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Euro-Stabilisierung	36
3.4.1	Entscheidung vom 7. September 2011	36
3.4.2	Entscheidung vom 28. Februar 2012	37
3.4.3	Entscheidung vom 19. Juni 2012	38
3.4.4	Entscheidung vom 12. September 2012	39
Teil II	Der Haushalt der Europäischen Union	41
4	Einnahmen der Europäischen Union	41
4.1	EU-Eigenmittel	41
4.1.1	Traditionelle Eigenmittel	41
4.1.2	Mehrwertsteuer-Eigenmittel	43
4.1.3	BNE-Eigenmittel	43
4.2	Vergünstigungen verschiedener Mitgliedstaaten	44
4.2.1	Finanzieller Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs	44
4.2.2	Verringerter BNE-Anteil für die Niederlande und Schweden	45
4.2.3	Gesenkter Mehrwertsteuer-Abrufsatz für Österreich, Deutschland, Schweden und die Niederlande	46

4.3	Sonstige Einnahmen	46
4.4	Reformbestrebungen für das EU-Eigenmittelsystem – Aktuelle Situation und Ausblick	47
5	Ausgaben der Europäischen Union	49
5.1	Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	50
5.1.1	Haushaltsjahre 2005 bis 2013	50
5.1.2	Ausblick: Die GAP ab dem Haushaltsjahr 2013	52
5.2	Strukturpolitik	54
5.2.1	Förderperiode 2007 bis 2013	54
5.2.2	Förderperiode 2014 bis 2020	60
5.3	Interne Politikbereiche	61
5.4	Externe Politikbereiche	62
5.5	Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	62
6	Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union nach EU-Mitgliedstaaten	63
Teil III Die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union		66
7	Leistungen Deutschlands an die Europäische Union (Ausgaben)	66
8	Rückflüsse aus der Europäischen Union nach Deutschland (Einnahmen)	66
8.1	Rückflüsse aus der EU nach Deutschland in geteilter Mittelverwaltung	67
8.1.1	Finanzielle Abwicklung bei geteilter Mittelverwaltung	68
8.1.2	Agrarausgaben	69
8.1.3	Strukturpolitik	70
8.2	Rückflüsse aus der EU in zentraler Mittelverwaltung	72
8.2.1	Finanzielle Abwicklung bei zentraler Mittelverwaltung	72
8.2.2	Interne Politikbereiche	72
8.2.3	Externe Politikbereiche sowie Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	73

9	Nettozahlerposition Deutschlands	73
Teil IV	Finanzkontrolle von EU-Mitteln in Deutschland	75
10	Die externe Finanzkontrolle	75
10.1	Finanzkontrolle der EU-Mittelverwendung	75
10.2	Organe der externen Finanzkontrolle	75
10.2.1	Der Europäische Rechnungshof	76
10.2.2	Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder	76
10.2.3	Informelle Einrichtungen der Rechnungshöfe	77
10.3	Kooperation zwischen den Organen der externen Finanzkontrolle	78
10.3.1	Kooperation zwischen dem ERH und den nationalen Rechnungshöfen	78
10.3.2	Kooperation zwischen den nationalen Rechnungshöfen – EU Prüfungsdatenbank	78
10.4	Aktuelle Entwicklungen bei der externen Finanzkontrolle von EU-Mitteln	79
11	Ausgewählte Ergebnisse aus Prüfungen von EU-Mitteln in Deutschland	82
11.1	Übergreifende Prüfungen	82
11.2	Prüfungen im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel	91
11.3	Allgemeine Prüfungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)	98
11.4	Prüfungen im Bereich des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	102
11.5	Prüfungen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	117
11.6	Prüfungen im Bereich des Europäischen Sozialfonds (ESF)	189
Anhang	Ausgaben des EGFL und des ELER je Zahlstelle in Deutschland in den Jahren 2008 bis 2010	

Verzeichnis der Beiträge zu Prüfungen

Übergreifende Prüfungen

Bayerischer Oberster Rechnungshof Seite 82

Generelle Anmerkungen zu Prüfungen von EU-Mitteln

Bayerischer Oberster Rechnungshof Seite 83

Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und Strukturfonds

Bundesrechnungshof Seite 85

Darstellung der EU-Mittel im Bundeshaushalt

Bundesrechnungshof Seite 89

Verbessertes Verwaltungshandeln des Bundes bei der Kontrolle europäischer Beihilfen

Prüfungen im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel

Bayerischer Oberster Rechnungshof Seite 91

Umsatzsteuerhinterziehung: Karussellgeschäfte ausbremsen

Bundesrechnungshof Seite 93

Internationale Zusammenarbeit zeigt Ansätze für eine verbesserte Umsatzsteuerkontrolle innergemeinschaftlicher Warenbewegungen auf

Bundesrechnungshof Seite 96

Internationale Zusammenarbeit zeigt Ansätze für eine verbesserte Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung auf

Allgemeine Prüfungen im Bereich der GAP

Landesrechnungshof Brandenburg Seite 98

Zuwendungen für einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen

Rechnungshof Rheinland-Pfalz Seite 100

Bescheinigende Stelle als Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems im EU-Förderbereich Agrar

Prüfungen im Bereich des ELER

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg Seite 102

Fördergebiet Hamburg

Hessischer Rechnungshof Seite 107

Marktstrukturförderung

Rechnungshof des Freistaates Sachsen	Seite 109
Förderung der Erstaufforstung	
Landesrechnungshof Schleswig-Holstein	Seite 111
Förderung der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung	
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt	Seite 113
Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Dorferneuerung im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes in Sachsen-Anhalt	
<u>Prüfungen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)</u>	
Rechnungshof von Berlin	Seite 117
Finanzielle Nachteile durch Verzögerungen beim Aufbau des Verwaltungs- und Kontrollsystems für EU-Mittel	
Landesrechnungshof Brandenburg	Seite 120
Impulsprogramm zur Förderung von Netzwerken in den Regionen Brandenburgs	
Landesrechnungshof Brandenburg	Seite 123
Zuwendungen an kleine und mittlere Unternehmen zur Beschäftigung von Innovationsassistenten	
Landesrechnungshof Brandenburg	Seite 125
Lohnkostenzuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	
Landesrechnungshof Brandenburg	Seite 127
System zur Kontrolle und Verwaltung der EU-Fördermittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	
Landesrechnungshof Brandenburg	Seite 129
Bauvorhaben der Stiftung „Stift Neuzelle“	
Landesrechnungshof Brandenburg	Seite 131
Baumaßnahmen zur Förderung des Wassertourismus	
Hessischer Rechnungshof	Seite 133
Förderung im Bereich „Umwelt und Energie“	
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern	Seite 135
Snow-Fun-Park	
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern	Seite 137
Förderung von Hotelneubauten und -erweiterungen	

Niedersächsischer Landesrechnungshof	Seite 141
Risiken bei der Finanzierung einer Hochschulbaumaßnahme	
Niedersächsischer Landesrechnungshof	Seite 142
Schiffbruch bei Förderung eines maritimen Forschungszentrums	
Niedersächsischer Landesrechnungshof	Seite 145
Verstöße bei der Förderung eines Güterverkehrszentrums	
Rechnungshof des Saarlandes	Seite 147
Erschließung eines Gewerbegebietes EU Ziel-2-Programm 2000 bis 2006	
Rechnungshof des Saarlandes	Seite 149
Förderung kommunaler Fotovoltaikanlagen im Saarland	
Rechnungshof des Saarlandes	Seite 151
Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EU-Fonds	
Rechnungshof des Freistaates Sachsen	Seite 154
Fehlende Finanzierungspläne bei wissenschaftlichen Zentren sächsischer Universitäten	
Rechnungshof des Freistaates Sachsen	Seite 156
Kleinprojektförderung für das Fördergebiet Sachsen-Polen	
Rechnungshof des Freistaates Sachsen	Seite 158
Erschließung und Neubau Neiße-Bad Görlitz	
Rechnungshof des Freistaates Sachsen	Seite 160
Förderung der Sanierung des Schlosses Freudenstein in Freiberg	
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt	Seite 162
Investitionen in Kindertageseinrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt	
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt	Seite 167
Mangelhafte Umsetzung des EU-Schulbauprogramms und erhebliche Beeinträchtigung der öffentlichen Finanzkontrolle	
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt	Seite 171
Förderung von Forschungsprojekten über das EU-Bonusprogramm	
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt	Seite 175
Unzulässige Förderung von zwei Instituten aus EU-Mitteln	
Thüringer Rechnungshof	Seite 179
Erschließung von Gewerbegebieten (Kapitel 07 02)	

Thüringer Rechnungshof	Seite 183
Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Bewirtschaftung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2007 bis 2013	
Thüringer Rechnungshof	Seite 185
Zuschüsse für eine thermische Verwertungsanlage aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Kapitel 07 02)	
<u>Prüfungen im Bereich des Europäischen Sozialfonds</u>	
Bayerischer Oberster Rechnungshof	Seite 189
Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds	
Bayerischer Oberster Rechnungshof	Seite 191
Mängel bei der ESF-Förderung von Volkshochschulen	
Bundesrechnungshof	Seite 193
Kosten der Kontrolle der Verwaltung der Strukturfonds einschließlich der Inanspruchnahme technischer Hilfe für die Kontrollen	
Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg	Seite 195
Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener	
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern	Seite 206
Förderung von Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen und Existenzgründern durch Bildungsschecks	
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern	Seite 211
Gewährung von Zuwendungen zum Freiwilligen Sozialen Jahr	
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern	Seite 214
Förderung des lebenslangen Lernens	
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern	Seite 218
Gewährung von Mikrodarlehen	
Niedersächsischer Rechnungshof	Seite 221
Subventionsbetrug im Programm „Weiterbildungsoffensive Mittelstand“	
Rechnungshof des Freistaates Sachsen	Seite 224
Übertragung der ESF-Förderung auf die Sächsische Aufbaubank - Förderbank (Förderbank)	

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Ausgaben der EU in den Jahren 2007 bis 2010 in Mio. Euro	Seite 50
Tabelle 2	Strukturfonds und ihre Zielsetzungen in der Förderperiode 2007 bis 2010 in Mio. Euro	Seite 56
Tabelle 3	Ausgaben für interne Politikbereiche 2007 bis 2010 in Mio. Euro	Seite 62
Tabelle 4	Gesamtausgaben der EU für externe Politikbereiche 2007 bis 2010 in Mio. Euro	Seite 62
Tabelle 5	Gesamte Verwaltungsausgaben der EU 2007 bis 2010 in Mio. Euro	Seite 63
Tabelle 6	Einnahmen der EU aus Deutschland 2007 bis 2010 in Mio. Euro	Seite 66
Tabelle 7	Rückflüsse aus der EU nach Deutschland 2007 bis 2010 in Mio. Euro	Seite 67
Tabelle 8	Salden Deutschlands in den Jahren 2007 bis 2010 in Mio. Euro	Seite 74

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Traditionelle Eigenmittel der EU	Seite 42
Abbildung 2	Anteile der Einnahmearten an den Gesamteinnahmen der EU	Seite 44
Abbildung 3	Verwaltungs- und Kontrollsystem des Bundes im Geschäftsbereich des BMELV	Seite 52
Abbildung 4	Mittelzuweisungen der EU an Deutschland in Milliarden Euro 2007 bis 2013	Seite 56
Abbildung 5	Operationelles Programm Verkehr EFRE des Bundes 2007 bis 2013	Seite 59
Abbildung 6	Operationelles Programm für die ESF-Förderperiode 2007 bis 2013	Seite 60
Abbildung 7	Finanzierungssalden der Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2010	Seite 65
Abbildung 8	Rückflüsse aus den EU-Agrarausgaben nach Deutschland 2007 bis 2010	Seite 69
Abbildung 9	Rückflüsse aus den EU-Agrarausgaben nach Deutschland nach Ausgabenarten 2007 bis 2010	Seite 70
Abbildung 10	Strukturfondsrückflüsse aus der EU nach Deutschland nach Zielen 2007 bis 2010	Seite 71
Abbildung 11	Rückflüsse aus der EU nach Deutschland für interne Politikbereiche 2007 bis 2010	Seite 73
Abbildung 12	Leistungen von und Rückflüsse nach Deutschland 2007 bis 2010	Seite 74

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AKP	Afrikanischer, karibischer und pazifischer Raum
BBL M-V	Betrieb für Bau und Liegenschaft Mecklenburg-Vorpommern
BBZ	Biotechnologisch-Biomedizinisches Zentrum der Universität Leipzig
BFD	Bundesfinanzdirektion
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIOTEC	Biotechnologisches Zentrum der Technischen Universität Dres- den
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbrau- cherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNE	Bruttonationaleinkommen
BNE- Eigenmittel	Eigenmittel, die auf dem Bruttonationaleinkommen zu Markt- preisen der Mitgliedstaaten basieren
DAS	Declaration of Assurance (engl.) oder Déclaration d'Assurance (franz.); deutsch: Zuverlässigkeitserklärung (ZVE)
ECOFIN	Rat Wirtschaft und Finanzen
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EGF	Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung

EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EP	Europäisches Parlament
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (Sachsen-Anhalt)
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions (Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)
EZB	Europäische Zentralbank
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union (Generaldirektion der Kommission)
FGVO	Fachgymnasiumverordnung
FörderbankG	Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank
FP	EU-Forschungsrahmenplan
FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
GA	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSA	Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH
HPELR	Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013
INTERREG	EU-Gemeinschaftsinitiative des EFRE zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern
ISSAI 5000	Internationale Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden
IT	Informationstechnologie

IWF	Internationaler Währungsfonds
JFDG	Jugendfreiwilligendienstegesetz
JVA/en	Justizvollzugsanstalt/en
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LEADER	Programm der EU zur Förderung innovativer Aktionen im ländlichen Raum
LFI	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
MBRA	Mechanisch-biologische Restabfallbehandlungsanlage
MIAS	Mehrwertsteuer-Informationen-Austauschsystem
MwSt	Mehrwertsteuer
OP	Operationelles Programm
p. a.	per anno
RWB	Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung
StabMechG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus
StäV	Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
UStG	Umsatzsteuergesetz
USt-IdNr.	Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VO	Verordnung
WfstG	Währungsunion-Stabilisierungsgesetz
ZBFS	Zentrum Bayern Familie und Soziales
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung

1 Einleitung

Die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder¹ veröffentlichten am 15. Januar 2009 in der Landesvertretung Schleswig-Holsteins in Berlin ihren ersten gemeinsamen EU-Report 2008. Dieser Report informierte den Deutschen Bundestag und die Parlamente der Länder sowie die Öffentlichkeit über bedeutende Fakten zu den Finanzen der Europäischen Union (EU) sowie den Finanzbeziehungen zwischen der EU und dem Mitgliedstaat Deutschland. Außerdem gab er einen Überblick über die Verwaltung und die Kontrolle von EU-Mitteln in der Union und in Deutschland.

Der dritte Teil des Reports enthielt die Prüfungsergebnisse der externen Finanzkontrolle, d. h. der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (ausgenommen Nordrhein-Westfalen). Der Schwerpunkt lag auf der Kontrolle der EU-Mittel, bei denen die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzungsaufgaben überträgt (geteilte Mittelverwaltung). Dies betrifft rund 80 % der Ausgaben des EU-Haushalts, insbesondere die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturfonds. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland sind sowohl der Bund als auch die Länder für die Bewirtschaftung dieser Mittel zuständig. Die Rechnungshöfe nehmen für diesen Bereich innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeit eigenständig Aufgaben der externen Finanzkontrolle wahr.

Nunmehr legen die damals beteiligten Rechnungshöfe den zweiten EU-Report vor. Er orientiert sich inhaltlich grundsätzlich an der Struktur des EU-Reports 2008, ist jedoch insbesondere zu den Themen „Haushalt der EU“ und „Strukturfonds, Förderperiode 2007 bis 2013“ aktualisiert und an die wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen der letzten Jahre angepasst worden.²

Der EU-Report 2012 enthält aber auch neue Themen:

¹ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

² Soweit nicht anders angegeben betrachtet der Report die Haushaltsjahre 2007 bis 2010, weil im Zeitpunkt der Erstellung des Reports der EU-Haushalt 2011 nicht vollständig abgeschlossen war. Das Haushaltsjahr im Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) ist nicht mit dem Kalenderjahr identisch. Es beginnt am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres.

So geht er z. B. auf die Finanz- und Schuldenkrise in der EU und die in diesem Zusammenhang neu entwickelten wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumente ein.

Auch die Zusammenarbeit zwischen den deutschen Rechnungshöfen wurde verbessert: Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundesrechnungshofes und mehrerer Landesrechnungshöfe hat ein IT-gestütztes Informationssystem entwickelt. Diese EU-Datenbank ist seit Mitte 2010 in Betrieb. Sie verbessert die Unterrichtspraxis zwischen dem Europäischen Rechnungshof, dem Bundesrechnungshof und allen Landesrechnungshöfen.

Der Bundesrechnungshof hat die Kapitel 1 bis 10 des EU-Reports 2012 federführend unter Berücksichtigung von Anregungen der Landesrechnungshöfe erstellt. Die Ausführungen zu den Reformen in der europäischen Haushalts- und Wirtschaftspolitik aufgrund der EU-Finanz- und Staatsschuldenkrise haben der Bundesrechnungshof und der Hessische Rechnungshof gemeinsam erarbeitet.

Das Kapitel 11 enthält die Prüfungsfeststellungen der externen nationalen Finanzkontrolle zur Bewirtschaftung von EU-Mitteln durch die Behörden in Deutschland. Die inhaltliche Verantwortung für diese Beiträge liegt bei dem jeweils genannten Rechnungshof.

Teil I

Europäische Reformen und Euro-Rettungsschirm

Die Staatsschuldenkrise hat deutlich gemacht, dass die bisherigen Regeln der EU nicht ausreichen, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets auf Dauer zu gewährleisten. Daher haben die Staats- und Regierungschefs der EU eine Gesamtstrategie zur Stabilisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion konzipiert. Diese umfasst verschiedene Maßnahmen, die u. a. dazu dienen, Staatsverschuldung zu reduzieren und zu vermeiden, die Wirtschaftspolitik zu koordinieren sowie einen institutionellen Schutz- und Nothilfemechanismus einzurichten.³ Einige dieser Elemente werden im Folgenden näher dargestellt.

2 Reformen in der europäischen Haushalts- und Wirtschaftspolitik

Die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU-Mitgliedstaaten ist mit der haushaltspolitischen Überwachung im Rahmen der multilateralen Überwachung⁴ und des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) eng verknüpft. Der SWP konkretisiert die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) niedergelegten Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin.⁵ Er hat die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite und eine gesunde öffentliche Finanzlage zum Ziel.

Zentraler Bestandteil des SWP ist das durch den Vertrag von Maastricht im Jahr 1993 eingeführte Verfahren bei einem übermäßigen öffentlichen Defizit mit den Referenzwerten von 3 % des Bruttoinlandsprodukt (BIP) für das Defizit und 60 % beim Schuldenstand. Der im Jahr 1997 beschlossene SWP umfasst die dauerhafte Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik, die Übermittlung des mittelfristigen Haushaltsziels durch die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der jährlich zu aktualisierenden Stabilitäts- und Konvergenzprogramme⁶ und deren Überprüfung durch den Rat.

Das obligatorische Ziel eines ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts war im Jahr 2005 mit der Reform des SWP aufgegeben worden.

³ Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums April 2011, S. 42.

⁴ Artikel 121 AEUV.

⁵ Artikel 126 AEUV.

⁶ Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, legen Stabilitätsprogramme, die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten legen Konvergenzprogramme vor (Artikel 3 u. 7 VO 1466/97, s. Fn. 9).

Für das strukturelle Defizit wurde eine Spanne bis zu - 1 % des BIP eingeräumt. Bei Verfehlung des Haushaltsziels sollte ein Anpassungspfad mit einem Richtwert von 0,5 % des BIP pro Jahr rasche Fortschritte in Richtung auf langfristig tragfähige öffentliche Finanzen bringen.⁷

2.1 Die Strategie Europa 2020

Kommission und Rat haben die Strategie Europa 2020 verabschiedet,⁸ um intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen.⁹ Sie gibt einen Überblick darüber, wo die EU im Jahr 2020 stehen will und umfasst fünf unionsweite Zielsetzungen:¹⁰

- Beschäftigung: 75 % der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen,
- Forschung und Entwicklung: 3 % des BIP sollen für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden,
- Klimawandel und Energie: Treibhausgasemissionen sollen gegenüber dem Jahr 1990 um 20 % verringert, der Anteil erneuerbarer Energien soll auf 20% erhöht und die Energieeffizienz um 20 % gesteigert werden,
- Bildung: die Schulabbrecherquote soll auf unter 10 % verringert sowie der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 % gesteigert werden,
- Armut und soziale Ausgrenzung: die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden.

2.2 Fortentwicklung in der EU- Haushalts- und Wirtschaftspolitik: Six-Pack

2.2.1 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Als Six-Pack wird ein Legislativpaket aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie bezeichnet, mit dem der SWP überarbeitet, die wirtschaftspolitische Koordination

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

⁸ Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010 (KOM(2010) 2020 endgültig) und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Juni 2010 (Anlage I).

⁹ Die Strategie Europa 2020 löste die sogenannte Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung ab.

¹⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_de.htm.

ausgebaut und durch eine makroökonomische Steuerung ergänzt wurde.¹¹ Die entsprechenden Regelungen traten Ende des Jahres 2011 in Kraft.

Das Six-Pack ändert nicht die Vorgaben für das Haushaltsziel. Die haushaltspolitischen Vorgaben, Kontrollen und Sanktionen des Rates gegenüber den Mitgliedstaaten werden jedoch vorverlagert und verschärft. Neu ist die Berücksichtigung der Schuldenquote im Defizitverfahren. Auch Transparenz und Qualität der für die Überwachung benötigten Haushaltsdaten sollen verbessert werden.

2.2.1.1 Vorgaben zur Haushaltspolitik¹² - Ausgaben- und Einnahmenplanung¹³

EU-Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel erreicht haben, dürfen das jährliche Ausgabenwachstum nicht über eine mittelfristige Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums ausdehnen. Die Referenzrate wird von der Kommission berechnet und veröffentlicht.¹⁴

Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel nicht erreicht haben, müssen, neben dem jährlichen Anpassungspfad von 0,5 % des BIP, ihr Ausgabenwachstum so planen, dass eine angemessene Korrektur in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel sichergestellt ist. Jede diskretionäre Senkung ihrer Staatseinnahmen muss durch Ausgabenkürzungen oder diskretionäre Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden. Übersteigt ihr Schuldenstand den Referenzwert von 60 % des BIP, muss ihre Anpassungsrate über 0,5 % p. a. liegen.

¹¹ Stabilitäts- und Wachstumspakt:
Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 306/12 v. 23.11.2011; Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/; Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306/1 v. 23.11.2011; Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten; ABl. L 306/41 v. 23.11.2011.

Makroökonomische Steuerung:
Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. L 306/25 v. 23.11.2011; Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306/8 v. 23.11.2011.

¹² VO (EU) 1175/2011 und Richtlinie 2011/85.

¹³ VO (EU) 1175/2011.

¹⁴ Artikel 5 VO (EU) 1175/2011.

- Offenlegung von Risiken¹⁵

Das nationale Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm muss neben den Angaben zum mittelfristigen Haushaltsziel und den dazu vorgesehenen haushalts- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen nunmehr Informationen über implizite Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung und Eventualverbindlichkeiten bieten, wie staatliche Bürgschaften mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushalt.

- Wachstumsprognosen¹⁶

Für die dem nationalen Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm und der mitgliedstaatlichen Haushaltsplanung zugrundeliegenden Wachstumsannahmen gelten engere Vorgaben als bisher: die Prognosen müssen auf dem wahrscheinlichsten makrobudgetären oder einem vorsichtigeren Szenario beruhen und werden mit den aktuellsten Prognosen der Kommission und anderer, unabhängiger Gremien verglichen. Gegebenenfalls muss der Mitgliedstaat größere Abweichungen des vorgelegten Szenarios von den Prognosen der Kommission begründen.

- Numerische Haushaltsregeln¹⁷

Jeder Mitgliedstaat muss für ihn spezifische numerische Haushaltsregeln erlassen, die wirksam zur Einhaltung der sich aus dem AEUV ergebenden haushaltspolitischen Verpflichtungen des Gesamtstaates, insbesondere des Defizit- und des Schuldenstandkriteriums und seines mittelfristigen Haushaltsziels beitragen.¹⁸ Diese Regeln müssen auf Analysen aufbauen, die unabhängige Einrichtungen haben. Die Einhaltung der Haushaltsregeln ist vom Mitgliedstaat zeitnah zu überwachen.

¹⁵ VO (EU) 1175/2011.

¹⁶ VO (EU) 1175/2011 und Richtlinie 2011/85.

¹⁷ Richtlinie 2011/85.

¹⁸ Richtlinie 2011/85, Artikel 5 zu NUMERISCHE HAUSHALTSREGELN:

Jeder Mitgliedstaat verfügt über numerische Haushaltsregeln, die für ihn spezifisch sind und die wirksam zur Einhaltung ihrer jeweiligen aus dem AEUV im Bereich der Haushaltspolitik erwachsenden Verpflichtungen über einem Zeithorizont von mehreren Jahren durch den Staat als Ganzes beitragen. Diese Regeln dienen insbesondere

a) der Einhaltung der im Einklang mit dem AEUV festgelegten Referenzwerte für das Defizit und den Schuldenstand;

b) der Einführung eines mehrjährigen Finanzplanungshorizonts, der die mittelfristigen Haushaltsziele des Mitgliedstaats verfolgt.

2.2.1.2 Wirtschaftspolitische Steuerung und Haushaltsplanung¹⁹

In ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme haben die Mitgliedstaaten Informationen darüber aufzunehmen, wie diese Programme mit den vom Europäischen Rat beschlossenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sind.²⁰

Über diese allgemeinen Leitlinien hinausgehend, richtet der Rat in der Regel nun auch an die einzelnen Mitgliedstaaten Leitlinien zu makrofinanzpolitischen und makrostrukturpolitischen Vorhaben. Diese haben Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik zu berücksichtigen, ehe sie die Eckwerte ihrer mittelfristigen Haushaltsplanung beschließen. Die Kommission kontrolliert die entsprechenden Fortschritte bis hin zur Durchführung von Überwachungsmissionen.

2.2.1.3 Transparenz und Datenqualität²¹

Die haushaltspolitische Überwachung stützt sich auf die von den Mitgliedstaaten periodisch an die Kommission (EUROSTAT) gelieferten Haushaltsdaten aus der Europäischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Um die Qualität und Vergleichbarkeit der gelieferten Daten zu sichern, hat die Kommission seit dem Jahr 1994 Überwachungsbefugnisse. Diese Befugnisse sind im Jahr 2010 zu einem Zugriffsrecht der Kommission auf die Haushaltsdaten sämtlicher staatlicher Ebenen und Einheiten, auch außerbudgetärer Einrichtungen, im Rahmen von Methodenbesuchen ausgedehnt worden. Die Kommission kann nun auch Behörden aufsuchen, die die Daten melden und direkt oder indirekt mit der Erstellung der Haushaltsdaten und der Daten zum öffentlichen Schuldenstand befasst sind.²²

Zur weiteren Sicherung der Datenqualität führen die Regelungen des Six-Packs das Prinzip der Unabhängigkeit der statistischen Stellen der Mitgliedstaaten ein und stellen Mindestanforderungen für die Finanzierung, Personalpolitik und Datenpublizität auf.²³

¹⁹ VO (EU) 1175/2011.

²⁰ Artikel 121 AEUV.

²¹ VO (EU) 1175/2011 und Richtlinie 2011/85.

²² Verordnung (EU) Nr. 679/2010 des Rates vom 26. Juli 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 im Hinblick auf die Qualität der statistischen Daten im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

²³ VO (EU) 1175/2011.

2.2.1.4 Vor-Ort-Überwachung²⁴

Das Six-Pack führt über die Kontrolle des statistischen Datenmaterials hinaus ein System örtlicher Überprüfungen im Hinblick auf die Ziele der multilateralen Überwachung ein. Dazu wird, ähnlich der statistischen Überwachung, ein „ständiger Dialog“ der Kommission mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten etabliert.

Im Rahmen des Frühwarnsystems kann die Kommission in den Mitgliedstaaten vor Ort Missionen verstärkter Überwachung durchführen.²⁵ Dies gilt, wenn

- bei der Überwachung der Umsetzung der nationalen Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme durch Rat und Kommission eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad festgestellt,
- das Frühwarnsystem mit einer Verwarnung der Kommission eingeleitet sowie
- Empfehlungen des Rates an den Mitgliedstaat über die erforderlichen politischen Maßnahmen ergangen sind.

2.2.1.5 Sanktionen²⁶

Sanktionen werden nur gegen Mitgliedstaaten verhängt, deren Währung der Euro ist.²⁷ Es ist in der Regel eine Geldbuße zu zahlen. Sie beträgt 0,2 % des BIP zuzüglich einer variablen Komponente.

- Schuldenstand

In den korrektiven Arm des SWP – das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit – wird sekundärrechtlich erstmals das Schuldenstandkriterium eingeführt. Ein Defizitverfahren wird nicht aufgrund eines Schuldenstands von mehr als 60 % ausgelöst. Übersteigen Defizit und Schuldenstand die Maastricht-Grenze, wird eine positive Entwicklung des Schuldenstands bei der Entscheidung über die Einleitung eines Defizitverfahrens entlastend berücksichtigt, wenn der Schuldenstand in den letzten drei Jahren um einen Schuldenquotenanpassungsrichtwert von 1/20 der Differenz zum Richtwert rückläufig war. Der Schuldenstand wird im weiteren Defizitverfahren erschwerend oder erleichternd bewertet. Wenn auch der Schuldenstand den Referenzwert übersteigt, wird die variable Komponente der Geldbu-

²⁴ VO (EU) 1175/2011.

²⁵ Artikel 121 Absatz 4 AEUV.

²⁶ VO (EU) 1177/2011 und VO (EU) 1173/2011.

²⁷ Artikel 139 Absatz 2 b AEUV.

ße anders berechnet, als wenn nur das Defizitkriterium (nicht auch das Schuldenstandkriterium) verletzt ist.

- Sanktion im präventiven Arm des SWP

Eine entscheidende Neuerung ist die Einführung einer Sanktion in das Frühwarnsystem des SWP vor Feststellung eines übermäßigen Defizits (präventiver Arm des SWP). Stellen Rat und Kommission bei der Überwachung der Umsetzung des Stabilitätsprogramms eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel fest, bleibt es nicht mehr bei Empfehlungen des Rates. Er kann eine unverzinsliche Einlage von 0,2 % des BIP verhängen. Voraussetzung ist die Feststellung, dass der Mitgliedstaat auch nach einer Empfehlung des Rates, die erforderlichen politischen Maßnahmen zu ergreifen, angemessene Maßnahmen nicht wirksam ergriffen hat. Der Kommission wird eine starke Position eingeräumt, weil sie das Verfahren mit einer Verwarnung an den Mitgliedstaat einleitet und am Ende den Sanktionsbeschluss mit der sogenannten „umgekehrten Zustimmung“ herbeiführen kann: Lehnt der Rat die Kommissionsempfehlung nicht binnen zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit ab, gilt der Beschluss als angenommen.

- Manipulation von Statistiken

Neu ist eine Sanktion für die Manipulation von Statistiken durch einen Mitgliedstaat. Die absichtliche oder grob fahrlässig falsche Darstellung von Daten über Defizite oder Schulden, die für die Anwendung der Artikel 121 oder 126 AEUV oder das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit von Bedeutung sind, soll mit Geldbußen bis zu 0,2 % des BIP geahndet werden.

2.2.2 Makroökonomische Steuerung

Die Verordnung (EU) 1176/2011 führt eine neue makroökonomische Überwachung ein.

2.2.2.1 Verfahren der makroökonomischen Überwachung

Die Kommission erstellt ein Scoreboard mit makroökonomischen und makrofinanziellen Indikatoren für die Mitgliedstaaten und mit indikativen Schwellenwerten als Warnwerten. Sie erstellt jährlich einen Bericht, der auf Basis der Werte des Scoreboard eine wirtschaftliche und finanzielle Bewertung enthält und angibt, ob das Überschreiten von Schwellenwerten in einem oder mehreren Mitgliedstaaten

Ungleichgewichte erwarten lässt. Mitgliedstaaten, die nach Auffassung der Kommission von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht sind, werden in dem Bericht genannt. Sie werden einer eingehenden Überprüfung durch die Kommission unterzogen.

Das weitere Verfahren verläuft in der Struktur und weitgehend analog zu der multilateralen Überwachung.²⁸ Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission als Präventionsmaßnahme Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten, er kann das Bestehen eines übermäßigen Ungleichgewichts feststellen und Empfehlungen zu Korrekturmaßnahmen erteilen. Der Mitgliedstaat hat danach einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen, den die Kommission bewertet. Ggf. fordert der Rat den Mitgliedstaat auf, einen als unzureichend bewerteten Maßnahmenplan neu zu erstellen.

Die Kommission überwacht die Durchführung des Korrekturmaßnahmenplans. Sie kann dazu Missionen verstärkter Überwachung in dem betreffenden Mitgliedstaat durchführen. Aufgrund eines Berichts der Kommission bewertet der Rat, ob der Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen getroffen hat. Ist dies der Fall, ruht das Verfahren und wird eingestellt, sobald Kommission und Rat der Auffassung sind, dass keine übermäßigen Ungleichgewichte mehr bestehen. Ist der Rat auf Empfehlung der Kommission der Auffassung, dass der Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen hat, fasst er einen entsprechenden Beschluss, verbunden mit einer Empfehlung und neuen Fristen für die Durchführung. Auch für einen derartigen Beschluss gilt das Verfahren der „umgekehrten Zustimmung“.

2.2.2.2 Sanktionen²⁹

Nach einem Beschluss zur Feststellung der Nichteinhaltung der Korrektorempfehlungen belegt der Rat den Mitgliedstaat auf Empfehlung der Kommission mit einer Geldbuße. Der Mitgliedstaat muss eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,1 % seines BIP des vorangegangenen Jahres leisten.

Der Mitgliedstaat wird mit einer jährlichen Geldbuße von 0,1 % des BIP belegt, wenn er zwei aufeinanderfolgenden Empfehlungen zur Verbesserung seines Korrekturmaßnahmenplans nicht nachgekommen ist oder wenn zwei aufeinanderfol-

²⁸ Artikel 121 AEUV.

²⁹ VO (EU) 1174/2011.

gende Beschlüsse mit der Feststellung der Nichtbefolgung von Empfehlungen und Festsetzung neuer Fristen gefasst worden sind.

2.3 Weitere vorgeschlagene Reformmaßnahmen: Two-Pack

Im November 2011 hat die Kommission zwei weitere Verordnungsvorschläge, bestimmt für die Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, vorgelegt.³⁰ Diese Vorschläge schließen an das Six-Pack an und zielen darauf ab, sowohl den präventiven als auch den korrektiven Arm des SWP zu erweitern.

2.3.1 Jährliche gesamtstaatliche Haushaltsplanung

Der Verordnungsvorschlag³¹ zur Überwachung und Bewertung der gesamtstaatlichen Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets soll diese verpflichten, ihre Haushaltsentwürfe jährlich zum gleichen Zeitpunkt vorzulegen.

2.3.1.1 Gemeinsamer Haushaltszeitplan und weitere Termine

Als Frist zur Veröffentlichung der jährlichen Haushaltsentwürfe für das Folgejahr ist der 15. Oktober vorgesehen. Die nationalen Haushaltsgesetze sollen bis zum 31. Dezember verabschiedet und veröffentlicht sein.

2.3.1.2 Numerische Haushaltsregeln

Der Verordnungsvorschlag sieht die gesetzliche Verankerung der mitgliedstaatspezifischen numerischen Haushaltsregeln – für Staaten des Euro-Währungsgebiets mit dem Ziel des ausgeglichenen Haushalts – vorzugsweise in den nationalen Verfassungen vor. Die Mitgliedstaaten müssen einen unabhängigen Rat für Finanzpolitik einrichten, der für die Überwachung und Umsetzung der numerischen Haushaltsregeln zuständig ist.

³⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, KOM(2011) 821 endg. v. 23.11.2011 und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, KOM(2011) 819 vom 23. November 2011.

³¹ (KOM(2011) 821).

2.3.1.3 Verstärkung des Defizitverfahrens

Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, für die ein übermäßiges Defizit festgestellt worden ist, sollen einer genaueren Überwachung unterworfen werden, bei der sie über ihren jährlichen Haushaltsvollzug zu berichten haben.

2.3.2 Überwachung von Euro-Staaten mit gravierender Instabilität

Die Kommission³² möchte die Aufgaben sekundärrechtlich verankern, die ihr in den Verträgen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zugeordnet sind.

Die hier vorgesehene „genauere Überwachung“ soll u. a. eine Pflicht des Mitgliedstaates umfassen, in Absprache mit der Kommission unter Einschaltung der Europäischen Zentralbank (EZB) ein makroökonomisches Anpassungsprogramm zu erarbeiten. Dieses wäre vom Rat zu beschließen und dessen Durchführung von der Kommission zu überwachen. Ein solches Anpassungsprogramm träte vorübergehend an die Stelle eines makroökonomischen Überwachungsverfahrens.

2.3.3 Rechtsetzungsverfahren

Die Vorschläge der Kommission zum Two-Pack werden in Rat und Europäischem Parlament (EP) kontrovers diskutiert. Inwieweit sie Niederschlag in das unionsrechtliche Rahmenwerk finden werden, bleibt abzuwarten.

2.4 Das Europäische Semester

Das Frühwarnsystem ist in das Europäische Semester eingebettet. Kernelement des Instruments ist, die bisher getrennten Verfahren der haushaltspolitischen Koordinierung nach dem SWP sowie der Strukturreformen nach der Strategie Europa 2020 zusammenzuführen.

Das Europäische Semester ist ein Überwachungszyklus, der erstmals im Jahr 2011 die verschiedenen Bereiche der wirtschaftspolitischen Koordinierung zusammenfasst. An die Stelle nachträglicher Bewertung der nationalen Haushaltsplanungen durch Kommission und Rat tritt ein ständiger Austausch zwischen der Kommission und dem Rat einerseits sowie den Mitgliedstaaten andererseits als vorbeugende Überwachung. Dieses Vorgehen soll es ermöglichen, im Vorfeld Prioritäten zu setzen und Probleme rechtzeitig zu erkennen. Das Europäische Semester ist ein

³² (KOM(2011) 819).

sechsmonatiger Abstimmungsprozess mit fixen kalendarischen Vorgaben. Mit der VO (EU) 1175/2011 wird das Europäische Semester im SWP institutionalisiert.³³

Mit dem Begriff des Europäischen Semesters wird die wirtschaftspolitische Steuerung durch mitgliedstaatsindividuelle Leitlinien materiell eingeführt. Diese erlässt der Rat im Sinne einer rechtzeitigen und integrierten politischen Beratung im Hinblick auf makrofinanz- und makrostrukturpolitische Vorhaben. Sie werden entsprechend der Umsetzung der horizontalen Leitlinien (Grundzüge der Wirtschaftspolitik) und der makroökonomischen Überwachung überwacht und können im Rahmen des Frühwarnsystems sanktioniert werden.

2.5 Der Euro-Plus-Pakt

Die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten haben den Euro-Plus-Pakt beschlossen.³⁴ Dieser steht neben den Eurostaaten auch anderen EU-Mitgliedstaaten offen. Bislang sind als Nicht-Eurostaaten Dänemark, Lettland, Litauen, Polen, Bulgarien und Rumänien beigetreten.

Der Euro-Plus-Pakt soll die existierenden Koordinierungsmechanismen ergänzen. Durch eine verbesserte wirtschaftspolitische Koordinierung soll die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten gesteigert und ein größeres Maß an Wachstum und Konvergenz erreicht werden. Schwerpunkte des Paktes sind neben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Stabilisierung des Finanzsektors. Der Euro-Plus-Pakt soll damit auch dazu beitragen, die Kernziele der Strategie Europa 2020 – z. B. in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Innovation und Bildung – zügiger zu erreichen.

Auf europäischer Ebene wurden Leitziele vereinbart und Indikatoren benannt, anhand derer die Realisierung der Ziele gemessen werden kann. Der Euro-Plus-Pakt enthält bislang vier Leitvorgaben:

- die bestehende wirtschaftspolitische Steuerung zu verbessern,
- die Wettbewerbsfähigkeit und die Konvergenz zu fördern,
- jährlich nationale Reformverpflichtungen einzugehen und

³³ Artikel 2 a VO (EU) 1175/2011.

³⁴ Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 11. März 2011 (Anlage I).

- der Vollendung des einheitlichen Binnenmarkts verpflichtet zu bleiben.

2.6 Der Fiskalvertrag

Am 2. März 2012 unterzeichneten die Mitgliedstaaten der Eurozone sowie acht weitere EU-Mitgliedstaaten³⁵ den Europäischen Fiskalvertrag.³⁶ Bei diesem handelt es sich nicht um einen Unionsrechtsakt, sondern um eine zwischenstaatliche Vereinbarung. Um Geltung zu entfalten, ist die Ratifizierung durch die Unterzeichnerstaaten erforderlich.

Die wesentlichen Regelungen sind:

- Die Vertragsstaaten verpflichten sich zu einer ausgeglichenen Haushaltspolitik. In Abweichung von den Maastricht-Kriterien, nach dem das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit 3 % des BIP zu Marktpreisen nicht überschreiten darf, gilt ein zulässiges strukturelles Haushaltsdefizit von maximal 0,5 % des BIP. Diese Höchstgrenze soll durch verbindliche und dauerhafte Bestimmungen in einzelstaatliches Recht, vorzugsweise mit Verfassungsrang integriert werden.³⁷
- Im Rahmen des Defizitverfahrens nach dem AEUV kann der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit Sanktionen beschließen und im äußersten Fall eine Geldbuße verhängen. Nach dem Fiskalpakt sollen Sanktionen automatisch eintreten, wenn die Kommission das Überschreiten der Drei-Prozent-Schwelle feststellt, es sei denn, eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten stimmt dagegen.
- Daneben beinhaltet der Fiskalpakt Berichterstattungspflichten bei Anleiheemissionen,³⁸ die Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit³⁹ und die Verpflichtung zum Abbau von Schulden, die 60 % des BIP überschreiten.⁴⁰ Damit wird die bereits durch das Six-Pack eingeführte Regel kodifiziert.
- Außerdem sollen Staaten einander vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) verklagen können, wenn einer von ihnen seiner Verpflichtung

³⁵ Es fehlen das Vereinigte Königreich und Tschechien.

³⁶ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

³⁷ Artikel 3 Fiskalvertrag.

³⁸ Artikel 9 Fiskalvertrag.

³⁹ Artikel 6 Fiskalvertrag.

⁴⁰ Artikel 4 Fiskalvertrag.

tion aus dem Fiskalvertrag nicht nachkommt. Kommt ein Vertragsstaat einem Urteil des EuGH nicht nach, kann dieser ein der Höhe nach bestimmtes Zwangsgeld verhängen.⁴¹ Kommt ein Vertragsstaat, dessen Währung der Euro ist, einem Urteil des EuGH nicht nach, ist das Zwangsgeld an den ESM zu entrichten. Um dieses Verfahren zu gewährleisten, ist der ESM mit dem Fiskalvertrag dergestalt verknüpft, dass ein Mitgliedstaat ab dem 1. März 2013 eine Finanzhilfe durch den ESM nur erhalten kann, wenn dieser den Fiskalvertrag ratifiziert hat. Ist der verstoßende Vertragsstaat kein Euro-Staat, sind die Zahlungen an den Gesamthaushaltsplan der EU zu leisten.

3 Maßnahmen gegen die Staatsschuldenkrise im Euroraum

Der hohe Abschreibungsbedarf bei notleidenden Krediten brachte ab Sommer 2007 zahlreiche Finanzinstitute an den Rand des Zusammenbruchs. Der dadurch steigende Vertrauensverlust der Finanzakteure untereinander entzog dem globalen kreditbasierten Wirtschaftssystem die Grundlage.

Diese Krise ging nahtlos in die Staatsschuldenkrise über. Einige Mitgliedstaaten des Euro-Wirtschaftsraums konnten den Zahlungsverpflichtungen aus ihrer Verschuldung ohne Unterstützung Dritter nicht mehr nachkommen. Als Beginn dieser Staatsschuldenkrise im Euroraum wird der Zeitraum von Oktober 2009 bis April 2010 gesehen, in dem Griechenland das tatsächliche Ausmaß seiner bisher nicht transparenten Haushaltsdefizite und seines Schuldenstandes offenlegte und die Mitgliedstaaten der EU sowie den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Hilfe bat, um eine Staatsinsolvenz abzuwenden.

Nach Griechenland bekamen auch Irland und Portugal Probleme, am Kapitalmarkt Kredite aufzunehmen. Auch weitere Mitgliedstaaten sind nicht ohne weiteres in der Lage, aus eigener Kraft ihre Staatsschulden zu bedienen.

Als institutioneller Schutz- und Nothilfemechanismus wurde der Euro-Rettungsschirm eingerichtet, um im Bedarfsfall die drohende Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedstaates des Euroraums abzuwenden zu können.⁴² Damit sollten die Finanzmärkte beruhigt werden.

⁴¹ Das Zwangsgeld muss den Umständen nach angemessen sein und darf nicht über 0,1 % des BIP hinausgehen.

⁴² Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums April 2011, S. 57.

3.1 Ursprüngliche Maßnahmen zur Euro-Stabilisierung

Ursprünglich bestand der Euro-Rettungsschirm aus drei Elementen:

- der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität der Euro-Staaten,
- dem Europäischen Finanzierungsstabilisierungsmechanismus sowie
- Finanzierungsmaßnahmen des IWF.

3.1.1 Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die EFSF ist eine im Juni 2010 von den Staaten des Euro-Währungsgebiets gegründete Gesellschaft nach luxemburgischem Recht. Die EFSF nimmt auf dem Kapitalmarkt Darlehen auf und reicht sie an zu stützende Mitgliedstaaten aus. Die Euro-Raum-Mitgliedstaaten sind im Direktorium der EFSF vertreten, das einstimmig über die Vergabe von Darlehen entscheidet. Voraussetzung ist die Vereinbarung über ein wirtschafts- und finanzpolitisches Programm.

Die Vertragsstaaten haben sich gegenüber der EFSF verpflichtet, für die Darlehen entsprechend der Höhe ihrer Beteiligung an der Europäischen Zentralbank (EZB) zu bürgen. Um der EFSF günstige Anleihebedingungen zu ermöglichen, sind die Kredite jeweils zu 165 % abgesichert (sog. Übersicherung). Jeder Mitgliedstaat der EFSF garantiert die einzelnen Emissionen der EFSF daher um 65 % mehr, als es seinem Anteil gemäß EZB-Kapitalschlüssel entspricht.

Deutschland ist mit rund 27 % beteiligt.

Die EFSF ist mit dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) vom 22. Mai 2010 in Deutschland umgesetzt worden. Das StabMechG sieht vor, dass Deutschland Gewährleistungen bis rund 211 Mrd. Euro für Notmaßnahmen übernehmen kann. Notmaßnahmen sind Darlehen der EFSF an den betroffenen Mitgliedstaat, einschließlich solcher, die der Mitgliedstaat zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten verwendet und auch vorsorgliche Ankäufe von Staatsanleihen dieses Mitgliedstaats am Primär- (direkte Ausgabe neuer Schuldtitel) und Sekundärmarkt. Die Gefährdung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets ist durch die Vertragsstaaten, die EZB und den IWF einvernehmlich festzustellen.

3.1.2 Der Europäische Finanzierungsstabilisierungsmechanismus

Die Kommission wurde durch Verordnung⁴³ ermächtigt, im Namen der EU Darlehen an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.⁴⁴ Für die Gewährung der Hilfe ist auf Vorschlag der Kommission ein Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit erforderlich.⁴⁵ Bei Ausfall eines Darlehensnehmers haften alle 27 EU-Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil am EU-Haushalt.

Weder in der Verordnung noch in anderen Rechtsvorschriften ist ein Betrag genannt, bis zu welcher Höhe die Kommission insgesamt derartige Darlehen aufnehmen kann. Die Höhe der Darlehen ist auf die Eigenmittel-Obergrenze begrenzt.⁴⁶ Nach Artikel 3 Absatz 1 des geltenden Eigenmittelbeschlusses⁴⁷ darf der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der den Gemeinschaften für die jährlichen Zahlungsermächtigungen zur Verfügung steht, 1,23 % der Summe der Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten nicht überschreiten.

Deutschland finanziert den EU-Haushalt zu 20 %. Damit kann Deutschland bei Ausfall der Darlehen mit bis zu 12 Mrd. Euro haften. Eine haushaltsrechtliche Absicherung des Betrages ist weder vor noch nach Aufnahme und Ausreichung von Darlehen durch die Kommission erforderlich. Erst bei einem Ausfall müssen die Mitgliedstaaten ihre Eigenmittel erhöhen.

3.1.3 Internationaler Währungsfonds

Die Hilfen des IWF flankieren die europäischen Rettungsinstrumente. Er stellt die Hälfte der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Summe (bis zu 250 Mrd. Euro) zur Verfügung und gewährt den zu stützenden Mitgliedstaaten zinsgünstige Darlehen. Voraussetzung ist auch hier eine Vereinbarung über ein wirtschafts- und finanzpolitisches Programm.

Deutschland ist mit 5,59 % am Kapital des IWF beteiligt.

⁴³ Verordnung (EU) Nr. 407/2012 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus.

⁴⁴ Artikel 122 Absatz 2 AEUV.

⁴⁵ Artikel 3 Absatz 2 VO (EU) Nr. 407/2010.

⁴⁶ Artikel 2 Absatz 2 VO (EU) Nr. 407/2010.

⁴⁷ Der aktuelle Eigenmittelbeschluss datiert vom 7. Juni 2007 (2007/436/EG, Euratom) und ist nach Abschluss seiner Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten rückwirkend ab 1. Januar 2007 in Kraft getreten.

3.2 Die weitere Entwicklung zur Euro-Stabilisierung

Die EFSF sollte nur bis zum 30. Juni 2013 Darlehen aufnehmen und ausreichen. Sodann sollte der ESM das befristete Hilfs-Instrumentarium ersetzen und den Euro-Raum-Mitgliedstaaten dauerhaft Finanzhilfen bereitstellen. Die Flankierung durch Hilfen des IWF blieb unverändert.

3.2.1 Der Europäische Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Rat hat in seiner Sitzung am 24./25. März 2011 die Merkmale des ESM in einer Anlage II zu den Schlussfolgerungen festgelegt. Auf dieser Basis haben sich die Staaten der Euro-Zone am 20. Juni 2011 in Luxemburg über den Vertrag zur Errichtung des ESM geeinigt. Der Vertrag wurde am 11. Juli 2011 paraphiert.

Der ESM verfügt über eine effektive Gesamt-Darlehenskapazität von 500 Mrd. Euro. Um diese zu erreichen, wird er mit einem Gesamtvolumen von 700 Mrd. Euro ausgestattet, davon

- 80 Mrd. Euro eingezahltes Kapital und
- 620 Mrd. Euro als abrufbares Kapital.

Die Stimmen der Mitgliedstaaten werden sowohl im Gouverneursrat als auch im Direktorium nach ihrem Anteil am Gesamtkapital gewichtet. Dabei hat Deutschland mit 27,146 % den größten Anteil am Kapital des ESM. Diese Quote bemisst sich am Anteil Deutschlands an der Europäischen Zentralbank. Sofern ein Beschluss nur mit qualifizierter Mehrheit gefasst wird (80 % der Stimmen), hat Deutschland eine Sperrminorität.

Der deutsche Anteil am einzuzahlenden Kapital von 80 Mrd. Euro beträgt auf Basis des Verteilungsschlüssels rund 21,7 Mrd. Euro. Diese Kapitalbasis ist beginnend im Jahr 2012 zu entrichten.

3.2.2 Externe Finanzkontrolle des ESM

Eine Regelung über eine externe Kontrolle des ESM durch Rechnungshöfe war im ursprünglichen Vertragstext nicht zu finden. Als Finanzkontrolle des ESM waren lediglich ein interner Prüfungsausschuss sowie die Prüfung des Abschlusses durch Abschlussprüfer vorgesehen.

Damit entsprach der ESM-Vertrag nicht den Internationalen Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI 5000). Danach sollen alle durch öffentliche

Gelder finanzierten Internationalen Organisationen durch unabhängige Rechnungshöfe geprüft werden. Dies stellt die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und effiziente Aufgabenerfüllung der Einrichtung sicher und fördert Transparenz und Rechenschaftspflicht.

Mit dem Ziel, eine effektive externe Finanzkontrolle im ESM zu verankern, hat der Bundesrechnungshof daher im September 2011 ein Treffen der Rechnungshöfe der Euro-Staaten und des Europäischen Rechnungshofs (ERH) in Bonn veranstaltet. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erarbeiteten eine gemeinsame Erklärung. Sie forderten, eine adäquate externe Kontrolle des ESM einzurichten. Diese sollte aus einem Prüfungsgremium bestehen, dem Mitglieder der „Euro-Rechnungshöfe“ angehören.

Der Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe aller EU-Mitgliedstaaten hat am 14. Oktober 2011 eine Resolution zur Unterstützung dieser Forderung verabschiedet.

Der Europäische Rat legte im Dezember 2011 fest, dass der ESM bereits Mitte 2012 in Kraft treten sollte. Bei der dadurch erforderlichen Änderung des ESM-Vertrags gelang es, eine externe Finanzkontrolle im Vertragswerk des ESM zu verankern. Im Februar 2012 beschlossen die Finanzminister der Eurozone den neuen ESM-Vertrag. Als externe Kontrolle ist nunmehr ein Prüfungsausschuss vorgesehen.⁴⁸ Diesem gehören insgesamt fünf unabhängige Mitglieder an, von denen ein Mitglied vom Europäischen Rechnungshof und zwei Mitglieder aus den Rechnungshöfen der Euro-Staaten stammen sollen. Diese beiden Mitglieder sollen nach einem Rotationsprinzip ernannt werden. Die nähere Ausgestaltung dieses Prinzips wird in der Satzung des ESM geregelt.

Auch hier wurden die „Euro-Rechnungshöfe“ wieder aktiv. Sie trafen sich im März 2012 erneut in Bonn und erarbeiten einen Textvorschlag für die Satzung zu Artikel 30 ESM-Vertrag (Prüfungsausschuss).

Darin hoben die „Euro-Rechnungshöfe“ hervor, dass der Prüfungsausschuss unabhängig nach Maßgabe internationaler Standards prüfen soll. Dieses Recht soll Prüfungen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und des Risikomanagements umfassen. Dazu soll der Prüfungsausschuss jederzeit Zugang zu allen Informationen und Daten erhalten, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für

⁴⁸ Artikel 30 ESM-Vertrag.

erforderlich hält. Das Rotationsprinzip zur Benennung der Prüfungsausschuss-Mitglieder aus den „Euro-Rechnungshöfen“ sollte objektiven und ausgewogenen Kriterien entsprechen.

Die Satzung zum ESM-Vertrag trägt diesen Merkmalen Rechnung und umfasst eine Regelung für die Benennung der Mitglieder zum Prüfungsausschuss.⁴⁹ Bei der erstmaligen Ernennung der Mitglieder des ESM entsenden der Bundesrechnungshof und der Luxemburgische Rechnungshof je einen Vertreter in diesen Prüfungsausschuss.

Der Prüfungsausschuss erstellt einen Jahresbericht, der auch den nationalen Parlamenten bekanntgegeben wird. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Mittel des ESM aus den nationalen Haushalten stammen.

3.3 Parallelbetrieb von EFSF und ESM

Am 30. März 2012 haben die Finanzminister der Eurozone sich darauf verständigt, dass die gemeinsame Obergrenze der Kreditvergabekapazität von EFSF und ESM temporär von 500 auf 700 Mrd. Euro erhöht wird. Das Gesamtvolumen der „Brandmauer“ zum Schutz des Euros beziffert sich mit dieser Entscheidung auf insgesamt 800 Mrd. Euro und besteht im Einzelnen aus folgenden Bausteinen:

- den zum Ende des 1. Quartals 2012 zugesagten Finanzhilfen der EFSF für Griechenland, Irland und Portugal von insgesamt rund 200 Mrd. Euro,
- dem tatsächlichen maximalen Kreditvolumen des ESM von 500 Mrd. Euro,
- den bislang gewährten Hilfen im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) für Irland und Portugal von 49 Mrd. Euro (da Absicherung über den EU-Haushalt deutscher Anteil rund 20 % = rund 10 Mrd. Euro) und
- den bislang ausgezahlten bilateralen Hilfen aus dem ersten Griechenland-Hilfspaket von 53 Mrd. Euro (deutscher Anteil: 28 % = rund 15 Mrd. Euro).

In einem mit dem Bundesfinanzministerium abgestimmten Bericht hat der Bundesrechnungshof die Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über das maximale finanzielle Risiko des Parallelbetriebs von EFSF und ESM für den Bundeshaushalt informiert.

⁴⁹ Artikel 24 der Satzung zum ESM-Vertrag.

3.4 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Euro-Stabilisierung

Das Bundesverfassungsgericht war mit den nationalen Umsetzungsmaßnahmen zur Euro-Stabilisierung befasst. Im Einzelnen:

3.4.1 Entscheidung vom 7. September 2011

Streitgegenstand⁵⁰ der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts waren folgende Maßnahmen:

- Im Mai 2010 stellten die Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe auf Antrag Griechenlands erhebliche Finanzhilfen bereit und versprachen, Griechenland mit bilateralen Darlehen zu unterstützen.

Um die erforderlichen Maßnahmen auf nationaler Ebene zu treffen, verabschiedete der Deutsche Bundestag am 7. Mai 2010 das Währungsunion-Stabilisierungsgesetz (WFStG) zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit Griechenlands. Dieses Gesetz ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen (BMF), Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 22,4 Mrd. Euro für Kredite zu übernehmen.

- Ebenfalls im Mai 2010 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der Euro-Gruppe zur Wahrung der Finanzmarktstabilität einen Euro-Rettungsschirm einzurichten. Dieser setzt sich zusammen⁵¹ aus dem EFSM und aus der EFSF.

Um die erforderlichen Maßnahmen auf nationaler Ebene zu treffen, verabschiedete der Deutsche Bundestag am 21. Mai 2010 das StabMechG. Dieses Gesetz ermächtigt das BMF, Gewährleistungen zur Absicherung von Krediten bis zu einer Höhe von 147,6 Mrd. Euro zu übernehmen.

Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand zum Kern der parlamentarischen Rechte zählen. Die Abgeordneten als gewählte Repräsentanten des Volkes müssen die Kontrolle über fundamentale haushaltspolitische Entscheidungen behalten. Insofern ist es dem Deutschen Bundestag untersagt, finanzwirksame Mechanismen zu begründen, die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne erneute konstitutive Zustimmung des Bundestages führen können. Es ist in-

⁵⁰ Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10.

⁵¹ Der Anteil des IWF am Euro-Rettungsschirm wird vom BVerfG nicht genannt.

soweit auch dem Bundestag als Gesetzgeber verwehrt, dauerhafte völkervertragsrechtliche Mechanismen zu etablieren, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem, wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind.

Das WFStG und das StabMechG erweisen sich als mit dem Grundgesetz vereinbar.

- Das WFStG beschränkt die Gewährleistungsermächtigung der Höhe nach, bezeichnet den Zweck der Gewährleistung, regelt in gewissem Umfang die Auszahlungsmodalitäten und macht bestimmte Vereinbarungen mit Griechenland zur Grundlage der Gewährleistungsübernahme. Damit ist die Gewährleistungsermächtigung weitgehend inhaltlich bestimmt.
- Das StabMechG legt nicht nur Zweck und Grundmodalitäten, sondern auch das Volumen möglicher Gewährleistungen fest. Deren Übernahme ist nur in einem bestimmten Zeitraum möglich und wird von der Vereinbarung eines wirtschafts- und finanzpolitischen Programms mit dem betroffenen Mitgliedstaat abhängig gemacht.

3.4.2 Entscheidung vom 28. Februar 2012

Streitgegenstand⁵² war die Erhöhung des Gewährleistungsrahmens im StabMechG auf 211 Mrd. Euro. Zudem wurden durch die Änderung des StabMechG die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages neu geregelt: Danach bedürfen Entscheidungen des deutschen Vertreters in der EFSF, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berühren, grundsätzlich dessen Zustimmung. In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit soll dieses Beteiligungsrecht von einem neu zu schaffenden Gremium ausgeübt werden (Sondergremium).

Das Bundesverfassungsgericht führte aus, dass der Bundestag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz (GG)) erfüllt. Die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand zählen zum Kern der parlamentarischen Rechte in der Demokratie und müssen daher in der Hand des Deutschen Bundestages bleiben. Budgetrecht und haushaltspolitische

⁵² Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11.

Gesamtverantwortung des Bundestages werden grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen.

Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.

Nach diesen Vorgaben ist die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf das Sondergremium nur für einen Teil der in der EFSF aufgeführten Notmaßnahmen zulässig:

- Die nicht im Sondergremium vertretenen Abgeordneten werden von wesentlichen, die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Entscheidungen in vollem Umfang ausgeschlossen. Dies bewirkt eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf die aus dem Abgeordnetenstatus folgenden Mitwirkungsbefugnisse im Rahmen der parlamentarischen Arbeit.
- Die Regelung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, soweit über den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt beschlossen werden muss, weil die Vorbereitung einer solchen Notmaßnahme, also auch deren Beratung und ein diesbezüglicher Zustimmungsbeschluss, absoluter Vertraulichkeit unterliegen muss.

Das StabMechG wurde infolge dieses Urteils entsprechend angepasst.

3.4.3 Entscheidung vom 19. Juni 2012

Streitgegenstand⁵³ waren die Unterrichtsrechte des Deutschen Bundestages im Zusammenhang mit dem ESM und dem Euro-Plus-Pakt als Angelegenheiten der EU (Artikel 23 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz).

Zu den Angelegenheiten der EU gehören zunächst Vertragsänderungen und entsprechende Änderungen des Primärrechts. Aber auch völkerrechtliche Verträge sind erfasst, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der EU stehen. Maßgebend ist dafür die Gesamtwürdigung der Umstände.

⁵³ Urteil vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11.

Das Bundesverfassungsgericht legt dar, dass es sich bei dem ESM-Vertrag um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Die Gründung des ESM soll durch eine Änderung des AEUV ermöglicht und abgesichert werden. Wegen dieses qualifizierten Zusammenhangs mit Unionsrecht handele es sich um eine Angelegenheit der EU.

Bei Entscheidungen zu Angelegenheiten der EU soll das Parlament durch Unterrichtung der Bundesregierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt eingebunden werden. Dies dient dem Ausgleich der mit der Europäisierung verbundenen Kompetenzverschiebungen im nationalen Gewaltengefüge zugunsten der europäischen Institutionen. Hieraus ergeben sich Anforderungen hinsichtlich Qualität, Quantität und Aktualität der Unterrichtung, denen die Bundesregierung im zu entscheidenden Fall nicht nachgekommen war.

3.4.4 Entscheidung vom 12. September 2012

Streitgegenstand⁵⁴ war, ob die nationalen Zustimmungsgesetze zur Einrichtung des ESM, zur Umsetzung des Fiskalvertrags sowie zur Änderung des Artikels 136 AEUV verfassungsgemäß sind. Dies hat das Bundesverfassungsgericht bejaht:

- Das Zustimmungsgesetz zum ESM-Vertrag trägt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages Rechnung.

Die haushaltswirksamen Verpflichtungen Deutschlands im Zusammenhang mit den Aktivitäten des ESM seien auf 190.024.800.000 Euro begrenzt. Diese Obergrenze gelte auch für sämtliche Kapitalabrufe bei Zahlungsausfall eines ESM-Mitgliedes. Das Bundesverfassungsgericht bezieht sich bei dieser Interpretation auch auf die vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes in der mündlichen Verhandlung dargelegte Auslegung des Wortlautes. Das Bundesverfassungsgericht weist aber darauf hin, es sei eine Interpretation des ESM-Vertrages nicht vollkommen auszuschließen, dass es zu einer höheren „Nachschusspflicht“ kommen könne. Daher müsse Deutschland gegenüber seinen Vertragspartnern klarstellen, dass die o. g. Obergrenze verbindlich sei.

⁵⁴ Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12.

Dem Bundesverfassungsgericht zufolge verbietet es der AEUV dem ESM, bei der EZB Kapital aufzunehmen, also als Bank aufzutreten. Der ESM gehört damit zu in Artikel 123 Absatz 1 AEUV genannten Institutionen, an die die Europäische Zentralbank keine Kredite vergeben darf.

- Das Zustimmungsgesetz zum Fiskalvertrag verletzt nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages. Der Regelungsgehalt des Vertrages, dessen Ziel die Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Förderung der Haushaltsdisziplin ist, deckt sich weitgehend mit den bereits bestehenden Vorgaben der „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143d Grundgesetz) und den haushaltsspezifischen Verpflichtungen aus dem AEUV. Überdies geht Deutschland mit der Ratifikation des Fiskalvertrages auch keine irreversible Bindung an eine bestimmte Haushaltspolitik ein.
- Das Zustimmungsgesetz zur Einführung von Artikel 136 Absatz 3 AEUV beeinträchtigt das Demokratiegebot nicht. Zwar wird die bisherige Wirtschafts- und Währungsunion insofern umgestaltet, als sie sich von dem die Währungsunion bislang charakterisierenden Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte löst. Dennoch bleiben die wesentlichen Bestandteile der Stabilitätsarchitektur unangetastet, insbesondere die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Haushaltsdisziplin und die Eigenverantwortlichkeit der nationalen Haushalte. Artikel 136 Absatz 3 AEUV setzt selbst keinen Stabilisierungsmechanismus in Kraft, sondern eröffnet den Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit, einen entsprechenden Mechanismus auf völkervertraglicher Grundlage zu installieren.

Teil II

Der Haushalt der Europäischen Union

4 Einnahmen der Europäischen Union

Die Einnahmenseite des EU-Haushalts setzt sich aus den EU-Eigenmitteln und den sonstigen Einnahmen zusammen. Zu den Eigenmitteln gehören die

- Traditionellen Eigenmittel,
- Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt.-Eigenmittel),
- Eigenmittel, die auf dem Bruttonationaleinkommen zu Marktpreisen der Mitgliedstaaten basieren (BNE-Eigenmittel).

Die Einnahmen dienen der vollständigen Finanzierung aller Ausgaben der EU, d. h. die Union darf ihren Haushalt nicht mit Krediten finanzieren.

4.1 EU-Eigenmittel

Die Eigenmittel bilden die Hauptfinanzierungsquelle der EU. Sie beruhen jeweils auf einem einstimmigen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der EU, der in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Die Eigenmittel fließen dem EU-Haushalt zu, ohne dass es dazu weiterer Rechtsakte auf nationaler Ebene bedarf. Der aktuell gültige Eigenmittelbeschluss stammt aus dem Jahr 2007. Er enthält die Einzelheiten zur Finanzierung des Eigenmittelsystems für den Zeitraum 2007 bis 2013.⁵⁵ Der Rat hat beschlossen, dass der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der im EU-Haushalt für die jährlichen Zahlungsermächtigungen zur Verfügung steht, 1,24 % der Summe des BNE der Mitgliedstaaten nicht überschreiten darf.⁵⁶

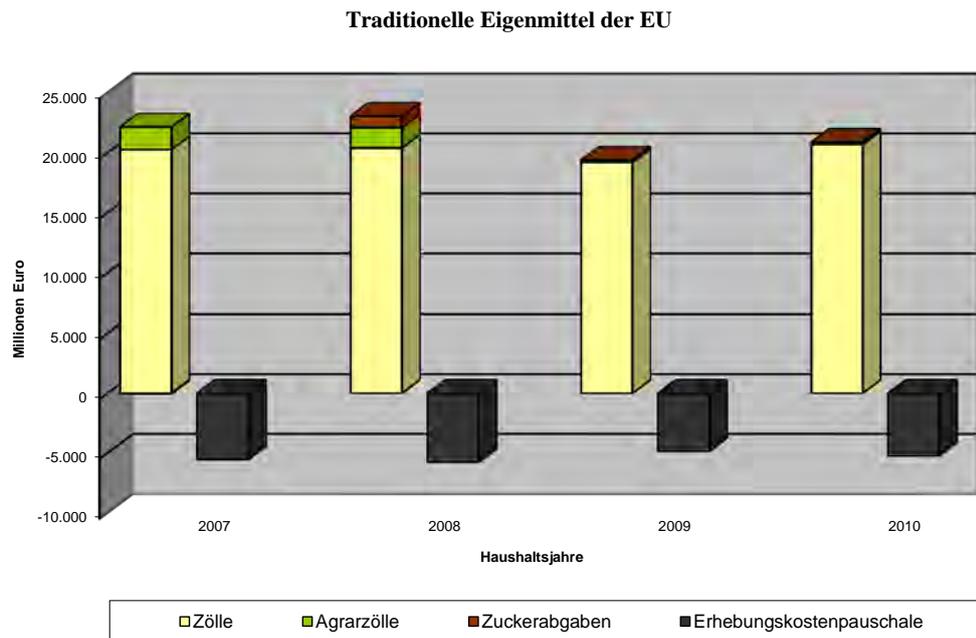
4.1.1 Traditionelle Eigenmittel

Die erste Säule der Eigenmittel bilden die Zölle und die Zuckerabgaben, die unter dem Begriff „**Traditionelle Eigenmittel**“ zusammengefasst werden. Sie stellen die älteste eigenständige Finanzierungsquelle der EU dar. Die Traditionellen Eigenmittel erheben die Mitgliedstaaten im Namen der EU. 25 % der Einnahmen behalten sie, um ihre Erhebungskosten zu decken (vgl. Abbildung 1).

⁵⁵ Beschluss des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft („Eigenmittelbeschluss 2007“), 2007/436/EG, Euratom, ABl. L 163 vom 23.6.2007.

⁵⁶ Artikel 4 Absatz 1 a. a. O.

Abbildung 1



Seit dem Jahr 2007 gibt es keine wesentlichen Unterschiede mehr zwischen Agrarzöllen und anderen Zöllen.⁵⁷ Zölle werden bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen und anderen Erzeugnissen aus Drittländern entsprechend dem gemeinsamen Zolltarif erhoben.⁵⁸ Die Zuckerabgaben werden als Einfuhrzölle auf Marktordnungswaren aus Drittstaaten und im Rahmen der Marktorganisation für Zucker bei den Erzeugern in der EU erhoben⁵⁹. Sie decken u. a. die durch den Absatz der Überschüsse entstehenden Kosten, z. B. für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen.

Der Anteil der Traditionellen Eigenmittel an den Einnahmen der EU ist rückläufig. Während sie in den 70er-Jahren im Wesentlichen für die vollständige Finanzierung des gesamten EU-Haushalts ausreichten, betrug ihr Anteil im Jahr 2010 lediglich 12,3 % der gesamten Einnahmen der EU.⁶⁰ Den weit überwiegenden Teil hiervon erbringen die Zölle, wobei gegenüber einer Vielzahl von Staaten

⁵⁷ Umsetzung der im Rahmen der Achten Welthandelsrunde (Uruguay-Runde) des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade; GATT) geschlossenen Übereinkommen in das Unionsrecht

⁵⁸ Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht, S. 58.

⁵⁹ Produktionsabgaben für Zucker, Isoglukose (seit 1. Juli 1981) und Inulinsirup (seit 1. Juli 1994).

⁶⁰ Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht, S. 60.

Zollpräferenzen bestehen (z. B. EFTA-Staaten,⁶¹ AKP-Staaten⁶²). Für Einfuhren aus diesen Staaten gelten niedrigere Zollsätze.

4.1.2 Mehrwertsteuer-Eigenmittel

Die Eigenmittel der zweiten und dritten Säule werden anhand statistischer Werte aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt.⁶³

In den letzten Jahren hat sich der Anteil an den Gesamteinnahmen der EU von den MwSt.-Eigenmitteln zu den BNE-Eigenmitteln verschoben (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der MwSt.-Eigenmittel ging in den Jahren 2002 bis 2006 um rund ein Drittel auf 15,9 % zurück; im Jahr 2010 betrug er noch 9,8 %.⁶⁴ Ursächlich hierfür sind Begrenzungsmechanismen bei den MwSt.-Eigenmitteln.⁶⁵

4.1.3 BNE-Eigenmittel

Die **BNE-Eigenmittel** basieren auf dem Bruttonationaleinkommen und somit auf der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten. Auf das nach unionsrechtlichen Vorschriften ermittelte BNE wird ebenfalls ein einheitlicher, im Haushaltsverfahren festgelegter Satz angewendet. Die erforderlichen BNE-Eigenmittel errechnen sich als Differenz zwischen den Gesamtausgaben und allen Einnahmen (ohne BNE-Eigenmittel).⁶⁶ Diese Einnahmeart stellt inzwischen den größten Teil des EU-Haushalts dar. Im Haushalt 2011 betrug ihr Anteil an den gesamten Einnahmen der EU über 88 %.⁶⁷

Von den in den Haushalt 2011 eingestellten gesamten BNE-Eigenmitteln von 94,5 Mrd. Euro stammen 19,2 Milliarden Euro (20,3 %) aus Deutschland.⁶⁸

⁶¹ Europäische Freihandelsassoziation (EFTA = European Free Trade Association): Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz.

⁶² 79 Staaten in Afrika, im karibischen und im pazifischen Raum.

⁶³ Artikel 2 Absatz 1 lit b) i. V. m. Absatz 4 Eigenmittelbeschluss 2007:

Der MwSt.-Abrufsatz wird grundsätzlich auf 0,3 % der Bemessungsgrundlage festgesetzt. Die MwSt.-Bemessungsgrundlage darf 50 % des BNE eines jeden Mitgliedstaates nicht überschreiten. Bezüglich der Vergünstigungen für bestimmte Mitgliedstaaten siehe Tz. 4.2.

⁶⁴ Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 - Finanzbericht, S. 60.

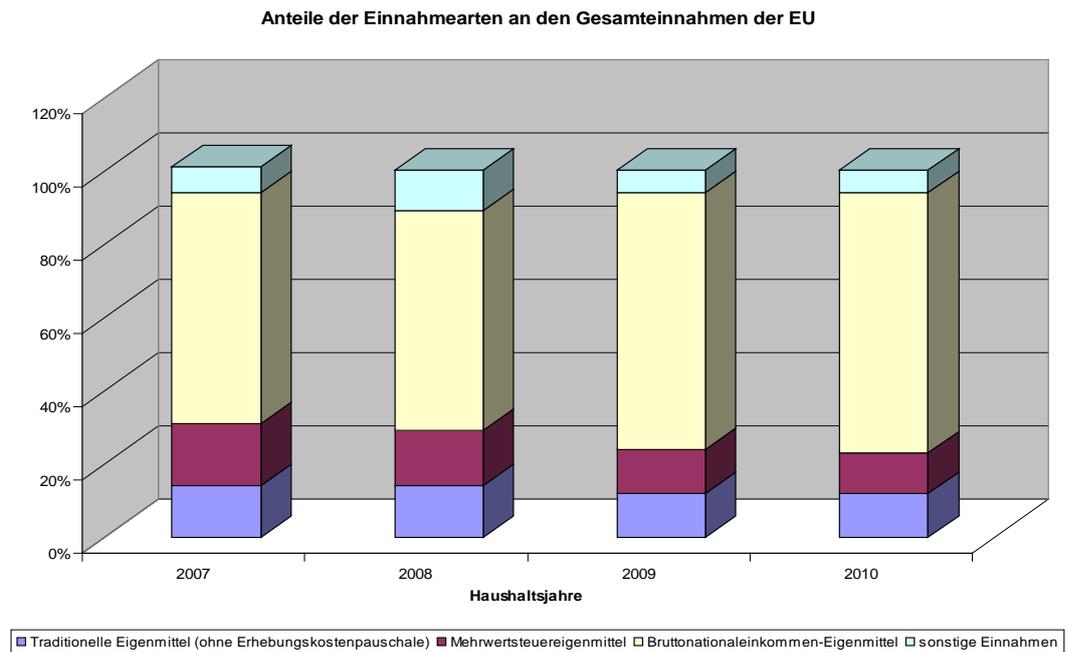
⁶⁵ Siehe Fußnote 63.

⁶⁶ Der Europäische Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2009 festgestellt: "Die BNE-Eigenmittel dienen zum Haushaltsausgleich (Tz. 2.6., S. 39). Die MwSt.- und BNE-Eigenmittel beruhen auf makroökonomischen Statistiken, deren zugrunde liegende Vorgänge nicht direkt prüfbar sind (Tz. 2.13., S. 40). Die zu niedrige Ausweisung des BNE eines einzelnen Mitgliedstaats hat zwar keinen Einfluss auf die BNE-Eigenmittel als Ganzes, bewirkt jedoch einen Anstieg der Beiträge der übrigen Mitgliedstaaten, bis das Problem festgestellt und behoben wird Tz. 2.6., S. 39)".

⁶⁷ Quelle: Homepage der Europäischen Kommission, Finanzplanung und Haushalt, Haushalt 2011 (http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_de.cfm).

⁶⁸ Quelle: A. a. O. Die Zahlen sind auf eine Nachkommastelle gerundet.

Abbildung 2



4.2 Vergünstigungen verschiedener Mitgliedstaaten

4.2.1 Finanzieller Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs

Die wichtigste und älteste Sonderregelung im Eigenmittelsystem stellt der finanzielle Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs dar („Brittenrabatt“). Bereits seit dem Jahr 1985 erhält das Vereinigte Königreich über einen Ausgleichmechanismus einen Teil seiner an die EU gezahlten Beiträge zurück. Diesem Ausgleich lag ein Beschluss des Europäischen Rates (Rat) von Fontainebleau aus dem Jahr 1984 zugrunde, nach dem *„jeder Mitgliedstaat, der, gemessen an seinem relativen Wohlstand, eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen kann.“* Zum damaligen Zeitpunkt stand geringen Agrarmitteln für den kleinen britischen Agrarsektor ein auf der Grundlage des britischen Bruttosozialprodukts hoher Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts gegenüber. Somit trug das Vereinigte Königreich einen höheren Anteil am EU-Haushalt als andere Mitgliedstaaten. Mit dem in Fontainebleau beschlossenen Instrument sollte das Ungleichgewicht zwischen den Zahlungen des Vereinigten Königreichs in den EU-Haushalt und den Mittelrückflüssen der EU an das Vereinigte Königreich kompensiert werden.

Der Rat hat auf seiner Sitzung im Dezember 2005 in Brüssel entschieden, dass dieser Haushaltskorrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs

grundsätzlich erhalten bleibt und dies in seinen Eigenmittelbeschluss 2007 aufgenommen. Allerdings beteiligt sich das Vereinigte Königreich inzwischen uneingeschränkt an der Finanzierung der Erweiterung der EU.⁶⁹ Ausgenommen hiervon sind die Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Mit seiner Entscheidung hat der Rat eine grundsätzliche Senkung des Rabatts festgelegt. Er soll im Zeitraum 2007 bis 2013 maximal 10,5 Mrd. Euro betragen.⁷⁰ Im Falle des Beitritts weiterer Mitgliedstaaten vor dem Jahr 2013 würde der Betrag entsprechend angehoben.⁷¹

In den EU-Haushalt 2011 waren rund 3,1 Mrd. Euro als Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs eingestellt.⁷²

Für diesen Ausgleich kommen alle übrigen Mitgliedstaaten auf. Ihre jeweiligen Anteile an den BNE-Eigenmitteln sind entsprechend höher. Für einige Nettozahler bedeutet dies – gemessen an ihrem relativen Wohlstand – eine überhöhte Belastung der nationalen Haushalte.⁷³ Der Rat hat deshalb beschlossen, die Anteile Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens auf ein Viertel des nach den Unionsvorschriften errechneten Betrages zu begrenzen.⁷⁴

Zusätzlich enthält der Eigenmittelbeschluss 2007 weitere finanzielle Korrekturmechanismen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten.

4.2.2 Verringerter BNE-Anteil für die Niederlande und Schweden

Auf das nach unionsrechtlichen Vorschriften ermittelte BNE wird ein einheitlicher Satz angewendet. Der hierdurch ermittelte jährliche BNE-Beitrag der Niederlande und von Schweden wird für die Jahre 2007 bis 2013 gekürzt: Die Kürzung für die Niederlande beträgt brutto 605 Mio. Euro pro Jahr und die für Schweden 150 Mio. Euro pro Jahr.⁷⁵ Diese pauschalen Kürzungen werden zusätzlich zu den in Nummer 4.2.1 beschriebenen Begrenzungen des BNE-Finanzierungsanteils gewährt.

⁶⁹ Art. 4 Absatz 1 lit. f) a. a. O.

⁷⁰ Art. 4 Absatz 2 a. a. O.

⁷¹ Erwägungsgrund (9) a. a. O.

⁷² Homepage der EU-Kommission: Haushalt 2011
http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_de.cfm.

⁷³ Erwägungsgrund (1) des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom.

⁷⁴ Artikel 5 Absatz 1 lit. b) a. a. O.

⁷⁵ Artikel 2 Absatz 5 a. a. O.

4.2.3 Gesenkter Mehrwertsteuer-Abrufsatz für Österreich, Deutschland, Schweden und die Niederlande

Ein weiteres Instrument, die finanziellen Belastungen für bestimmte Mitgliedstaaten zu reduzieren, ist die Senkung des jährlichen Mehrwertsteuer-Abrufsatzes. Er beträgt grundsätzlich 0,3 % von einer nach Unionsrecht einheitlich ermittelten Mehrwertsteuer-Eigenmittelbemessungsgrundlage.⁷⁶ Für die Jahre 2007 bis 2013 ist dieser Satz gesenkt worden für

- Österreich auf 0,225 %,
- Deutschland auf 0,15 % sowie
- die Niederlande und Schweden auf 0,1 %.⁷⁷

Der gesamte Eigenmittelbetrag wird unter Berücksichtigung der beschriebenen Korrekturen in einem komplizierten Verfahren berechnet. Dieses ist im Eigenmittelbeschluss 2007 beschrieben. Durch die finanziellen Vergünstigungen ändern sich die Einnahmen der EU insgesamt nicht, weil sich die Anteile der übrigen Mitgliedstaaten entsprechend erhöhen. Durch rückwirkende Abrechnungen mit nicht kalkulierten Abweichungen bei den Einnahmen oder Ausgaben kann es in den einzelnen Haushaltsjahren zu Mehr- oder Mindereinnahmen kommen.

4.3 Sonstige Einnahmen

Sonstige Einnahmen sind Einnahmen, die keine Eigenmittel darstellen. Zu ihnen zählen

- Steuern und sonstige Abzüge von den Gehältern der EU-Bediensteten,
- Bankzinsen,
- Beiträge von Drittländern zu bestimmten EU-Programmen,
- Rückzahlungen nicht in Anspruch genommener EU-Finanzhilfen,
- Verzugszinsen sowie
- der (zumeist positive) Saldo aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr.⁷⁸

Den Sonstigen Einnahmen kommt die geringste Bedeutung bei den Gesamteinnahmen der EU zu. Im Haushaltsjahr 2010 betrug ihr Anteil 5,1 %. Der Anteil des

⁷⁶ Artikel 2 Absatz 4 i. V. m. Absatz 1 lit b) a. a. O.

⁷⁷ Artikel 2 Absatz 4 2. Unterabsatz a. a. O.

⁷⁸ Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht, S. 59.

gesondert ausgewiesenen Überschusses aus dem Vorjahr belief sich auf 1,8 % der Gesamteinnahmen für das Haushaltsjahr 2010.⁷⁹

4.4 Reformbestrebungen für das EU-Eigenmittelsystem – Aktuelle Situation und Ausblick

Eine Reform des zusehends komplexer gewordenen Eigenmittelsystems mit seinen verschiedenen Rabatten und Ausnahmen wird bereits seit langem diskutiert.⁸⁰ Gleichwohl enthielt auch der Eigenmittelbeschluss 2007 keine wesentlichen Änderungen für die Einnahmen und Ausgaben der EU im Zeitraum 2007 bis 2013. Derzeit wird auf allen europäischen und nationalen Ebenen über den nächsten mehrjährigen Haushalt der EU von 2014 bis 2020 verhandelt.

Die Abgeordneten im Sonderausschuss zu den politischen Herausforderungen⁸¹ des EP stimmten im Mai 2011 auf der Grundlage eines Berichtes des spanischen Berichterstatters die gemeinsame Position des EP als Grundlage für die Verhandlungen zwischen EP und Rat ab.⁸² Abweichend von den Auffassungen der Regierungen verschiedener Mitgliedstaaten (zumeist der Nettozahler) sprach sich das EP dagegen aus, das Haushaltsvolumen auf dem Stand des Jahres 2013 einzufrieren. Vielmehr solle der Haushalt stetig weiter steigen, um nachhaltiges Wachstum in der EU sicherzustellen. Das EP hat im Juni einen Beschluss mit folgenden Kernaussagen gefasst:⁸³

- Der nächste mehrjährige Finanzrahmen solle auf der Basis seines Volumens im Jahr 2013 um 5 % erhöht werden.
- Das aktuelle System der Eigenmittel stelle unverhältnismäßig auf die Nettosalen der Mitgliedstaaten ab.
- Die Finanzierung des Haushalts sei durch eine tiefgreifende Reform des Eigenmittelsystems mit den Schwerpunkten Eigenständigkeit, Fairness, Transparenz, Einfachheit und Gerechtigkeit sicherzustellen.

⁷⁹ Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht, S. 60.

⁸⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Die Finanzierung des Haushalts der Europäischen Union - Das Eigenmittelsystem -, Nr. 09/08, 29. Februar 2008.

⁸¹ <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/SURE/home.html>.

⁸² [http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110429FCS18370/html/Kampf-um-das-langfristige-EU-Budget-\(2014-2020\)](http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110429FCS18370/html/Kampf-um-das-langfristige-EU-Budget-(2014-2020)).

⁸³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu der Investition in die Zukunft: ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und inklusives Europa (2010/2211 (INI)) – Angenommener Text P7_TA(2011)0266 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//DE>.

- Ungeachtet der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten solle die Union in der Lage sein, eigene Einnahmen direkt unabhängig von nationalen Haushalten zu erheben.
- Eine Finanztransaktionssteuer könne unter Kürzung der bisherigen BNE-Beiträge der Mitgliedstaaten künftig einen Teil zur Finanzierung des EU-Haushalts beitragen.
- Das EP nehme die von der Kommission vorgeschlagenen potenziellen neuen Eigenmittel zur Kenntnis.

Hierbei hat sich das EP auf die Vorschläge der Kommission im Zuge der Überprüfung des EU-Haushalts bezogen. Die Kommission hatte in einer Mitteilung an das EP, den Rat und andere Empfänger die Auffassung vertreten, dass durch die abgestufte Einführung einer oder mehrerer neuer Eigenmittelarten nicht nur der Umfang der BNE-Anteile der Mitgliedstaaten gesenkt werden, sondern auch auf die MwSt.-Eigenmittel vollständig verzichtet werden könne.⁸⁴

Konkret schlug die Kommission folgende Finanzierungsquellen vor, die schrittweise an die Stelle der Beiträge der Mitgliedstaaten treten sollten:⁸⁵

- Eine europäische Besteuerung des Finanzsektors.
- EU-Einnahmen aus dem Emissionshandel.
- Eine europäische Luftfahrtgebühr.
- Eine europäische Mehrwertsteuer.
- Eine europäische Energiesteuer.
- Eine europäische Körperschaftsteuer.

Die Kommission hat angekündigt, zu diesem Vorschlag eingehende Stellungnahmen auszuwerten und bei ihrem Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen zu berücksichtigen.

Der Deutsche Bundestag hat im November 2011 in erster Lesung über einen Antrag der Koalitionsfraktionen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU von 2014 bis 2020 beraten. In diesem Antrag wird die Einführung einer europäischen Steuer abgelehnt. Eine EU-Steuer oder eine Beteiligung der EU an nationalen Steuern

⁸⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente vom 19. Oktober 2010: Überprüfung des EU-Haushalts, KOM(2010)700 endgültig.

⁸⁵ Seite 31 a. a. O.

würde weder die Nettozahlerdebatte beenden noch die Ansprüche an ein „...gerechtes, einfaches, sicheres, sparsames und nachhaltiges Finanzierungssystem ...“ erfüllen.⁸⁶

Die sozialdemokratische Fraktion im Deutschen Bundestag lehnt eine „... EU-Steuer im Sinne einer eigenen Steuererhebungskompetenz der EU...“ aufgrund rechtlicher und politischer Hürden ab.⁸⁷ „Davon unbenommen sollten Pläne zu einer Erweiterung der Eigenmittelquellen, beispielsweise durch eine europäische Finanztransaktionssteuer, geprüft werden“.⁸⁸

Auf dem informellen Treffen der ECOFIN-Minister⁸⁹ im März 2012 in Kopenhagen ist die Einführung einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer am Widerstand des Vereinigten Königreichs und Schwedens gescheitert.

Obwohl der grundlegende Reformbedarf des EU-Finanzsystems von keinem Beteiligten grundsätzlich bestritten wird, zeigt das Beispiel der Finanztransaktionssteuer die grundsätzlichen Probleme auf, die Strukturen oder Einkunftsarten des Eigenmittelsystems zu verändern. Es werden Kompromisse eingegangen werden müssen, um eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung zu erzielen. Ob und wann dieses Ziel erreicht werden kann, ist derzeit ungewiss. Die externe Finanzkontrolle in Deutschland wird die weitere Entwicklung weiterhin kritisch begleiten.

5 Ausgaben der Europäischen Union

Aus ihrem Haushalt leistet die EU Ausgaben in den Rubriken

- Nachhaltiges Wachstum (einschließlich Strukturfonds),
- Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (insbesondere Agrarausgaben und Entwicklung des ländlichen Raums),
- Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht,
- EU als globaler Akteur sowie
- Verwaltung (einschließlich Personalausgaben).

⁸⁶ BT-Drucksache, 17. WP, 17/7767 vom 22. November 2011, Nr. 18. Der Antrag wurde am 30. November 2011 vom Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages angenommen (Kurzprotokoll der 51. Sitzung, TOP 4a).

⁸⁷ BT-Drucksache, 17. WP, 17/7808 vom 22. November 2011, Seite 3. Der Antrag wurde am 30. November 2011 vom Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages abgelehnt (Kurzprotokoll der 51. Sitzung, TOP 4b).

⁸⁸ Ebenda.

⁸⁹ Rat „Wirtschaft und Finanzen“.

Die wichtigsten Rubriken mit den größten Ausgabevolumina sind „Nachhaltiges Wachstum“ und „Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen“. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Haushaltsjahre 2007 bis 2010 betrug zwischen 84,5 % und 86,5 %. Die Aufteilung der Ausgaben auf die einzelnen Rubriken ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 1

Ausgaben der EU in den Jahren 2007 bis 2010

	2007	2008	2009	2010
	in Millionen Euro			
II Nachhaltiges Wachstum	43 174	45 059	43 999	48 093
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>38,4%</i>	<i>39,9%</i>	<i>39,2%</i>	<i>39,9%</i>
1. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	6 203	9 504	10 066	10 914
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>5,5%</i>	<i>8,4%</i>	<i>9,0%</i>	<i>9,1%</i>
2. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	36 971	35 555	33 933	37 179
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>32,9%</i>	<i>31,4%</i>	<i>30,3%</i>	<i>30,9%</i>
III Bewahrung und Bewirtschaftung nat. Ressourcen	54 016	52 267	50 799	56 060
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>48,1%</i>	<i>46,2%</i>	<i>45,3%</i>	<i>46,5%</i>
1. Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	42 099	40 753	41 283	43 741
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>37,5%</i>	<i>36,0%</i>	<i>36,8%</i>	<i>36,3%</i>
2. Entwicklung des ländlichen Raums	10 803	10 529	8 739	11 493
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>9,6%</i>	<i>9,3%</i>	<i>7,8%</i>	<i>9,5%</i>
3. Europäischer Fischereifonds (EFF)	750	572	291	396
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>
4. Governance in der Fischereipolitik und internat. Verträge	218	233	222	200
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>
5. LIFE+	109	139	212	218
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>
6. Sonstige Maßnahmen und Programme	2	2	10	12
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,002%</i>	<i>0,002%</i>	<i>0,009%</i>	<i>0,010%</i>
III Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 011	1 262	1 930	1 306
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,9%</i>	<i>1,1%</i>	<i>1,7%</i>	<i>1,1%</i>
1. Freiheit, Sicherheit und Recht	200	380	667	667
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>
2. Unionsbürgerschaft	811	882	1 263	638
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,8%</i>	<i>1,1%</i>	<i>0,5%</i>
IV EU als globaler Akteur	7 091	7 191	7 788	7 340
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>6,3%</i>	<i>6,4%</i>	<i>6,9%</i>	<i>6,1%</i>
V Verwaltung	6 640	7 085	7 382	7 690
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>5,9%</i>	<i>6,3%</i>	<i>6,6%</i>	<i>6,4%</i>
VI Ausgleich	445	207	209	5 013
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>	<i>4,2%</i>
Ausgaben insgesamt	112 377	113 070	112 107	120 490

Quelle: Finanzreport der Kommission 2010, S. 70/71

Die Ausgaben haben im Jahr 2010 mit rund 120,5 Mrd. Euro ihren bisherigen Höchststand erreicht. Nach relativ konstanten Ausgabevolumina in den Jahren 2007 bis 2009 haben sich die Ausgaben im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 8,3 Mrd. Euro erhöht. Dies ist auf die deutlich gestiegenen Ausgaben für „Nachhaltiges Wachstum“ und „Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen“ zurückzuführen.

5.1 Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

5.1.1 Haushaltsjahre 2005 bis 2013

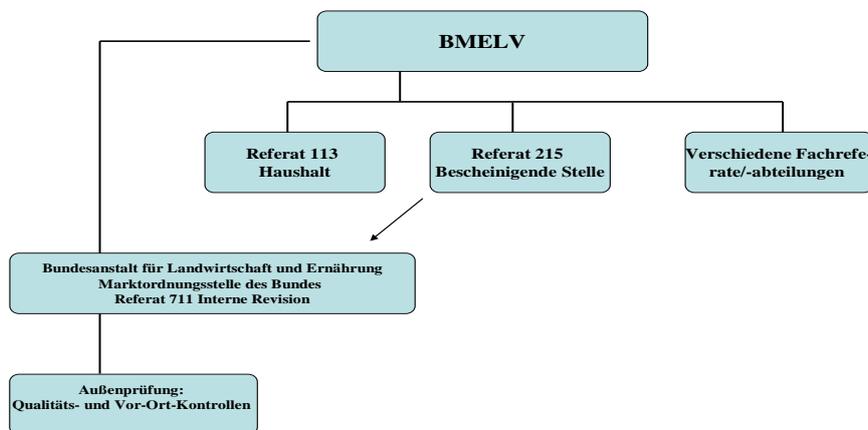
Um die Agrarausgaben der EU trotz der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten dauerhaft finanzieren zu können, entschieden sich die EU-Agrarminister bereits

im Jahr 2003 in den „Luxemburger Beschlüssen“ für eine erneute Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Wesentliche Änderung war die Abschaffung des bisherigen produktbezogenen Prämiensystems („Entkopplung“). Die Ansprüche der Antragsteller bemaßen sich unabhängig von den erzeugten Produkten an der Größe der bewirtschafteten Fläche („Betriebsprämie“). Der Rat hat im September 2003 die künftigen Einzelheiten für die Direktzahlungen in der GAP in einer Verordnung einheitlich geregelt.⁹⁰ Der Empfänger einer Direktzahlung wurde verpflichtet, grundlegende Anforderungen an die Betriebsführung in den Bereichen Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, Umwelt und Tierschutz zu erfüllen („Cross compliance“). Verstöße gegen die Regeln der „Cross compliance“ führen abhängig von ihrem Umfang zu Kürzungen bis hin zur völligen Einbehaltung der Direktzahlung. Als zusätzliches Instrument wurde die Modulation eingeführt, d. h. die Direktzahlungen werden bis zu einem gewissen Prozentsatz gekürzt und die hierdurch frei gewordenen Mittel an den jeweiligen Mitgliedstaat und an die Kommission verteilt. Die Kommission hat damit Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und Agrarumweltmaßnahmen finanziert. Ausgaben für Direktzahlungen und die Entwicklung des ländlichen Raums verwalten und kontrollieren in Deutschland die Länder. Für die externe Finanzkontrolle sind die Landesrechnungshöfe zuständig.

Die Behörden des Bundes sind im Wesentlichen für Erstattungen bei der Ausfuhr von Marktordnungswaren und für die Intervention mit öffentlicher Lagerhaltung zuständig. Das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Bundes in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) ist aus der nachstehenden Abbildung ersichtlich.

⁹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001.

Verwaltungs- und Kontrollsystem des Bundes im Geschäftsbereich des BMELV



Das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Bundes für die Ausfuhrerstattungen in der Zuständigkeit des BMF ist grundsätzlich vergleichbar aufgebaut. Abweichend befindet sich die Bescheinigende Stelle nicht im BMF. Sie ist dem Referat EA 6 des BMF fachlich unmittelbar unterstellt und der Bundesfinanzdirektion (BFD) Nord in Hamburg organisatorisch angegliedert. Die BFD ist eine Mittelbehörde im Geschäftsbereich des BMF.

5.1.2 Ausblick: Die GAP ab dem Haushaltsjahr 2013

Im ersten Halbjahr 2010 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation zur Zukunft der GAP nach dem Jahr 2013 durch. Hierzu gingen 5 600 Beiträge ein, die auf einer Konferenz im Juli 2010 besprochen wurden. Im November 2010 legte die Kommission ihre Schlussfolgerungen zur Entwicklung der GAP bis zum Jahr 2020 in einer Mitteilung u. a. an das EP und den Rat vor.⁹¹

Kernpunkt der Reformvorschläge ist die grundsätzliche Beibehaltung der Direktzahlungen bei gleichzeitiger Betonung der ökologischen Komponente. Das sogenannte Greening sieht vor, dass bis zu 30 % der Direktzahlungen als Umwelt-Prämie ausgezahlt werden, die nur Landwirte erhalten, die bestimmte ökologische Leistungen erbringen. Wenn ein Landwirt diese Anforderungen nicht erfüllt, soll

⁹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen“ Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“, KOM(2010) 672 endgültig vom 18. November 2010.

ihm die Umwelt-Prämie sowie ein Teil der übrigen Direktzahlungen gekürzt werden.⁹²

Weitere Vorschläge für wesentliche Neuerungen sind:

- Zusammenfassung aller Bestimmungen zu Verwaltung, Kontrolle, Ex-Post-Prüfungen und Finanzkorrekturen in einer horizontalen Verordnung,
- Einführung der Voraussetzung eines „aktiven Landwirts“: Ausschluss von Direktzahlungen an Landwirte, deren agrarisches Einkommen weniger als 5 % der Gesamteinkünfte betragen oder die nicht die Mindestanforderungen für die Bewirtschaftung ihrer landwirtschaftlichen Flächen erfüllen. Ausnahmen bestehen für Landwirte, die weniger als 5 000 Euro/Jahr als Direktbeihilfen erhalten,
- Grundvoraussetzung für eine Gewährung von Direktbeihilfen soll eine landwirtschaftliche Tätigkeit sein (Produktion/Erhalt von Flächen für die agrarische Nutzung/Erfüllung festgelegter Mindestaktivitäten/keine finanzielle Unterstützung von Golfclubs u. ä.) und
- Progressive Reduzierung der Beihilfen ab 150 000 Euro/Jahr; Einstellung der Beihilfen ab einer Gesamtsumme von 300 000 Euro/Jahr (Kappungsgrenze).

Die Bundesregierung hat das Greening und die damit verfolgten Ziele grundsätzlich begrüßt, zur konkreten europaweiten und nationalen Ausgestaltung hat sie jedoch ebenso wie der Bundesrat Verbesserungsvorschläge unterbreitet.⁹³ Die Vorschläge Deutschlands und anderer Mitgliedstaaten werden derzeit in den europäischen Institutionen diskutiert. Die neuen Regelungen sollen zum 1. Januar 2014 in Kraft treten. Inwieweit sich die teilweise noch weit auseinander liegenden Vorschläge konkret umsetzen lassen, wird im Wesentlichen von der Mittelausstattung für die GAP im Haushalt der EU abhängen. Im Juni 2011 hat die Kommission ihren Vorschlag zum mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 vorgelegt.⁹⁴ Die Ausgaben für die GAP sollen nominal fortgeschrieben werden: Für

⁹² Homepage des BMELV: Greening in der EU-Agrarpolitik
http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/EuropaInternationales/Agrarpolitik/Greening.html;jsessionid=65A05B8F8E91A4CF285EC3FA3BE289C3.2_cid296.

⁹³ Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 28. Januar 2011 / Beschluss des Bundesrates zu den Rechtsvorschlägen der Europäischen Kommission für die GAP nach 2013 – Drs. 632/11 vom 16. Dezember 2011.

⁹⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen

das Jahr 2014 sind Direktbeihilfen von 42,9 Mrd. Euro vorgesehen, für das Jahr 2020 43,3 Mrd. Euro.⁹⁵

Die Ausgaben für mögliche Reformen in der GAP sind somit unmittelbar mit den Verhandlungsergebnissen zum mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 verbunden.

5.2 Strukturpolitik

Die strukturpolitischen Maßnahmen sind der zweitgrößte Ausgabenblock im EU-Haushalt. Grundsätzlich zielen sie darauf ab, das Entwicklungsgefälle zwischen den Regionen zu verringern. Da sich die Maßnahmen im Regelfall über mehrere Jahre erstrecken, um ihre Wirksamkeit zu entfalten, bildet die EU Programmplanungszeiträume. Während der inhaltliche Schwerpunkt des EU-Reportes 2008 auf der Förderperiode 2000 bis 2006 lag, befasst sich dieser Bericht mit der aktuellen Förderperiode von 2007 bis 2013.

5.2.1 Förderperiode 2007 bis 2013

Der Rat, das EP und die Kommission haben sich geeinigt, der EU für ihre Strukturpolitik in der Förderperiode 2007 bis 2013 insgesamt 308 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen.⁹⁶ Mit diesen Haushaltsmitteln verfolgt die EU die drei Ziele „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“.⁹⁷

Die Haushaltsmittel konzentrieren sich mit 81,54 % auf das Ziel *Konvergenz*. Dieses Ziel ist geografisch abgegrenzt, gefördert werden die Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand. Die entsprechenden Kriterien erfüllen in Deutschland die ostdeutschen Länder (mit Ausnahme von Berlin) und der Regierungsbezirk Lüneburg.

Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Ein Haushalt für "Europe 2020" KOM(2011) 500 endgültig vom 29. Juni 2011.

⁹⁵ Tabelle 5 des Dokuments Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM(2011) 628 endgültig/2 vom 19. Oktober 2011.

⁹⁶ Anhang 1 der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom 17. Mai 2006, ABl. C 139 vom 14. Juni 2006, S. 9.

⁹⁷ Artikel 3 Absatz 2 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 25.

Für das Ziel *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* (RWB) stehen 15,95 % der Haushaltsmittel zur Verfügung. Eine geografische Eingrenzung gibt es insoweit, als dass dieses Ziel nur außerhalb der *Konvergenz*-Regionen angewendet werden kann.

Das Ziel *Europäische territoriale Zusammenarbeit*, auf das 2,54 % der Mittel entfallen, soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten stärken.

Um diese drei Ziele zu erreichen, setzt die EU in der Förderperiode 2007 bis 2013 zwei Strukturfonds sowie den Kohäsionsfonds ein.

Der *Europäische Fonds für regionale Entwicklung* (EFRE) fördert vor allem infrastrukturelle Projekte und Investitionen in kleine und mittlere Unternehmen.⁹⁸

Mit dem *Europäischen Sozialfonds* (ESF) unterstützt die EU in erster Linie arbeitsmarktpolitische Vorhaben und Maßnahmen zur sozialen Eingliederung benachteiligter Personen.⁹⁹

Mit Leistungen aus dem *Kohäsionsfonds* werden Umweltprojekte und transeuropäische Netze gefördert.¹⁰⁰ Diesen Fonds können nur Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt.¹⁰¹ Daher kann Deutschland keine Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten.¹⁰² Während die Ziele *Konvergenz* und *RWB* aus beiden Strukturfonds finanziert werden können, können für die *Europäische territoriale Zusammenarbeit* lediglich Mittel des EFRE eingesetzt werden:¹⁰³

⁹⁸ Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 1.

⁹⁹ Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 12.

¹⁰⁰ Artikel 2 Verordnung (EG) Nr. 1084 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/1994, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 79.

¹⁰¹ Artikel 5 Absatz 3 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹⁰² In der aktuellen Förderperiode gilt dies für Bulgarien, Rumänien, Zypern, Estland, Griechenland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Tschechische Republik, Slowakei und Slowenien sowie im Rahmen einer Übergangsregelung für Spanien.

¹⁰³ Artikel 4 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Tabelle 2

Strukturfonds und ihre Zielsetzungen in der Förderperiode 2007 bis 2013

Zielsetzungen	Strukturfonds	
	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	Europäischer Sozialfonds (ESF)
Ziel "Konvergenz der Mitgliedstaaten und Regionen"		
Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung"		
Ziel "Europäische territoriale Zusammenarbeit"		

Merkmale der Strukturfonds ist, dass die EU mit ihnen grundsätzlich nationale Projekte nicht vollständig, sondern nur anteilig finanziert. Der Kofinanzierungssatz hängt sowohl davon ab, um welches Ziel es sich handelt als auch vom betroffenen Mitgliedstaat.¹⁰⁴ Für Deutschland werden je nach Zielregion 75 % (Ziel *Konvergenz*) oder 50 % (Ziel *RWB*) der Ausgaben von der EU finanziert.

Die Mittelzuweisungen an Deutschland verteilen sich in der Förderperiode 2007 bis 2013 auf Ziele und Strukturfonds wie folgt:

Abbildung 4

MITTELZUWEISUNGEN FÜR DEUTSCHLAND IN MILLIARDEN EURO, 2007-2013					
Ziel	Fonds	EU	Nationale öffentliche Mittel	Nationale private Mittel	Gesamt-mittel
Konvergenz	EFRE	11,4	3,7	0,5	15,6
	ESF	4,7	1,2	0,3	6,2
Gesamtbeitrag Konvergenz		16,1			
Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	EFRE	4,7	3,7	2,4	10,8
	ESF	4,7	3,6	1,2	9,5
Gesamtbeitrag Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung		9,4			
Gesamtbeitrag Europäische territoriale Zusammenarbeit*	EFRE	0,9	-	-	0,9
INSGESAMT		26,4	12,2	4,4	43

Die Zahlen wurden gerundet

* Jedes im Rahmen des Ziels Europäische territoriale Zusammenarbeit geförderte Programm wird zu mindestens 15 % von jedem teilnehmenden Mitgliedstaat kofinanziert.

Quelle: Europäische Kommission

In der vorangegangenen Förderperiode 2000 bis 2006 gab es bei allen Mitgliedstaaten Verzögerungen beim Mittelabruf. Mit Ausnahmeregelungen wurde verhindert, dass bis Ende 2006 nicht abgerufene Strukturfondsmittel verfielen. Die

¹⁰⁴ Artikel 53 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Gründe für die verzögerten Programmdurchführungen sind vielschichtig. Unter anderem führte auch die allgemeine Finanz- und Wirtschaftskrise dazu, dass die nationalen Haushalte nicht ausreichend nationale Kofinanzierungsbeiträge bereitstellen konnten. Die verspätete Durchführung verschiedener Projekte aus der vorangegangenen Förderperiode bewirkte auch, dass die aktuelle Förderperiode nicht bereits im Jahr 2007 begann, sondern erst später (Beginn je nach Mitgliedstaat unterschiedlich). Daher ist bereits zum jetzigen Zeitpunkt absehbar, dass auch in der aktuellen Förderperiode verschiedene Projekte erst nach dem Jahr 2013 abgeschlossen bzw. teilweise auch erst begonnen werden. Die unionsrechtlichen Strukturfondsregelungen sehen jedoch bereits vor, dass grundsätzlich auch nach dem Jahr 2013 noch Mittel abgerufen werden können.

Die Mitgliedstaaten setzen die Strukturfonds administrativ über Operationelle Programme um, die sie in Abstimmung mit der Kommission ausarbeiten. Für Deutschland gibt es mehr als ein Operationelles Programm. Als föderal organisierter Staat haben die Gebietskörperschaften Bund und Länder eigene Operationelle Programme erstellt (in der Regel jeweils eins für den ESF und den EFRE). Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten geben die EU-Mittel auf Grundlage der Operationellen Programme aus. Hierfür richten sie nach unionsrechtlichen Vorgaben ein Verwaltungs- und Kontrollsystem ein. Die Kommission bleibt nach dem EU-Haushaltsrecht hauptverantwortlich für die ordnungsgemäße Ausführung des EU-Haushalts und übt insoweit über die Mitgliedstaaten eine Aufsichtsfunktion aus (Prinzip der geteilten Mittelverwaltung¹⁰⁵).

Das unionsrechtlich vorgeschriebene Verwaltungs- und Kontrollsystem sieht drei Akteure vor:

- Die *Verwaltungsbehörde* ist verantwortlich für die Durchführung des Operationellen Programms. Dies umfasst zum Beispiel die Auswahl förderfähiger Projekte und die Kontrolle, ob die Begünstigten die gewährten Zuschüsse ordnungsgemäß verwendet haben.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Artikel 53b Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 248 vom 16.09.2002, S. 1.

¹⁰⁶ Artikel 60 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

- Die *Bescheinigungsbehörde* ist für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs des Mitgliedstaates mit der Kommission zuständig, das heißt vor allem für die Erstellung eines bescheinigten Zahlungsantrages an die Kommission.¹⁰⁷
- Die *Prüfbehörde* prüft als eine Art Innenrevision die Aktivitäten der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde. Die Ergebnisse ihrer Tätigkeit formuliert sie in Stellungnahmen und Berichten gegenüber der Kommission.¹⁰⁸

Alle drei Stellen des Verwaltungs- und Kontrollsystems können ihre Aufgaben (nicht aber ihre jeweiligen Verantwortungen) zumindest teilweise auf sogenannte zwischengeschaltete Stellen bzw. Prüfstellen delegieren. Im Ergebnis führt dies regelmäßig zu komplexen Verwaltungsstrukturen mit einem hohen Koordinierungsaufwand.

Auf den folgenden beiden Seiten sind beispielhaft die beteiligten Organisationseinheiten der Operationellen Programme des Bundes für den ESF und den EFRE grob skizziert. Die Darstellung umfasst allerdings nicht alle zwischengeschalteten Stellen, sondern konzentriert sich im Wesentlichen auf die beteiligten Bundesbehörden und dort auch jeweils auf die höchste Ebene. So ist die Bundesagentur für Arbeit einerseits eine von der Verwaltungsbehörde eingerichtete zwischengeschaltete Stelle. Allerdings sind auch ihr weitere zwischengeschaltete Stellen bei den örtlichen Agenturen für Arbeit nachgeordnet. Beim EFRE wiederum administrieren zum Beispiel die Landesverwaltungen die konkreten Baumaßnahmen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung.

Es ist erkennbar, dass sich die Umsetzung des EFRE auf weniger Organisationseinheiten erstreckt als die des ESF. Dies liegt in erster Linie an der systembedingt unterschiedlichen Projektstruktur. Mit dem EFRE werden weniger Vorhaben bezuschusst als beim Operationellen Programm des Bundes für den ESF. Demgegenüber besitzt allerdings der aus dem EFRE bezuschusste Bau einer Straße als einzelnes Vorhaben ein erheblich größeres finanzielles Volumen als beispielsweise eine mit dem ESF kofinanzierte Schulungsmaßnahme eines Arbeitssuchenden.

Das BMF und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) besitzen über das einzelne Operationelle Programm hinausgehende Grundsatzzu-

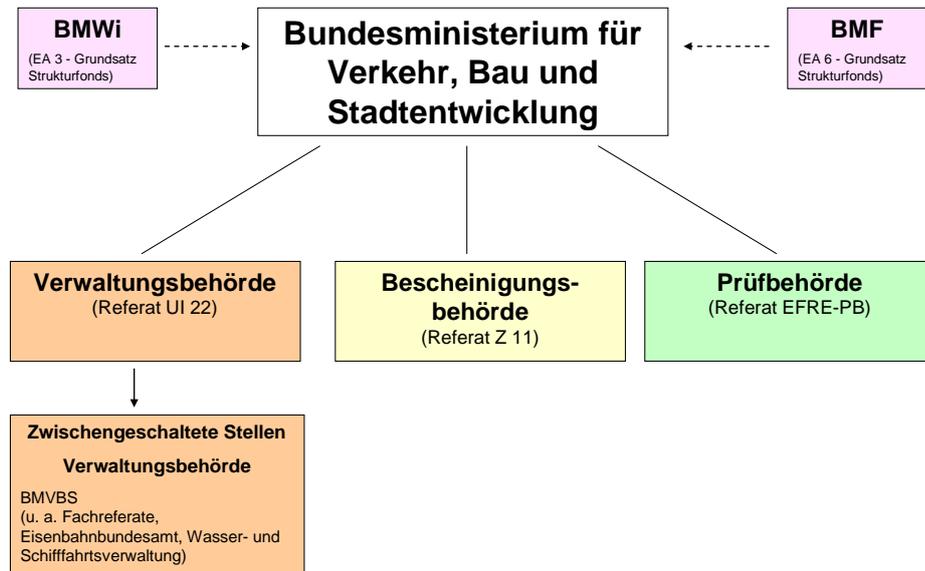
¹⁰⁷ Artikel 61 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹⁰⁸ Artikel 62 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

ständigkeiten (zum Beispiel Vertretung des Mitgliedstaats Deutschland in Ratsarbeitsgruppen oder Koordinierung der Strukturfondsverwaltung mit den Ländern).

Abbildung 5

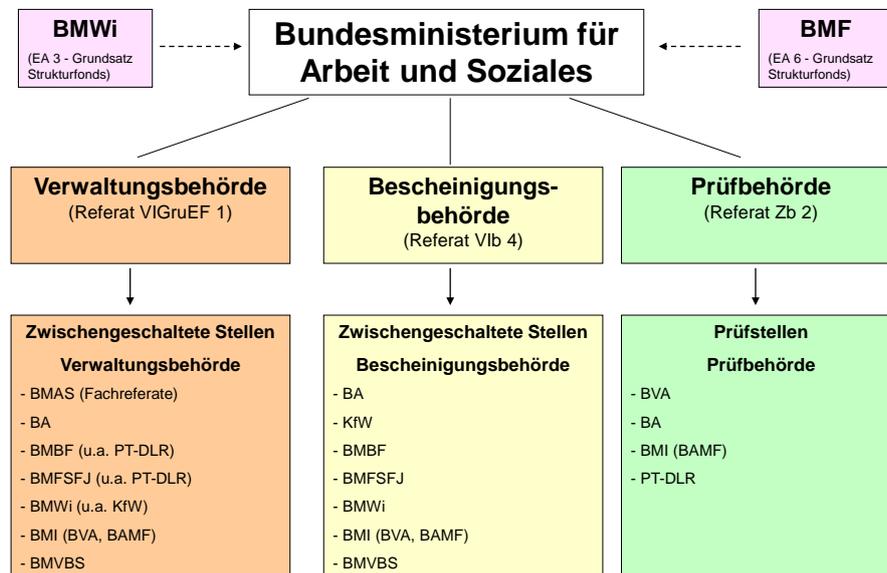
Operationelles Programm Verkehr EFRE des Bundes 2007 bis 2013



Abkürzungen:

BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BVA	Bundesverwaltungsamt
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
PT-DLR	Projektträger Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt

Operationelles Programm des Bundes für die ESF-Förderperiode 2007 bis 2013



5.2.2 Förderperiode 2014 bis 2020¹⁰⁹

Bislang liegen zur inhaltlichen Gestaltung sowie zur finanziellen Ausstattung der Förderperiode 2014 bis 2020 noch keine rechtsverbindlichen Regelungen vor.

Die Kommission hat am 6. Oktober 2011 die Entwürfe für ein Legislativpaket zur neuen Förderperiode vorgelegt. Im Einzelnen handelte es sich um acht Verordnungsentwürfe zu

- den allgemeinen Bestimmungen für den EFRE, ESF und Kohäsionsfonds,
- den einzelnen Fonds für die Kohäsionspolitik (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014 bis 2020)) und
- zielspezifischen Angaben (territoriale Zusammenarbeit, sozialer Wandel/Innovation).¹¹⁰

Sämtliche Verordnungen werden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 294 AEUV verabschiedet. Rat und EP sind demnach gleichberechtigte Verhandlungspartner und besitzen jeweils ein Vetorecht. Zurzeit finden auf

¹⁰⁹ Sachstand: Juni 2012.

¹¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_de.cfm#6.

Grundlage der Verordnungsentwürfe Verhandlungen zwischen Rat, EP und Kommission statt. Die erste Lesung im EP ist noch nicht terminiert.

Die Entscheidung über die finanzielle Ausstattung der Förderperiode 2014 bis 2020 wird in einer gesonderten Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014 bis 2020 getroffen. Die Kommission hat den entsprechenden Verordnungsentwurf am 29. Juni 2011 vorgelegt.¹¹¹ Darin schlägt sie vor, die kohäsionspolitischen Instrumente für die Förderperiode 2014 bis 2020 mit insgesamt 336 Milliarden Euro auszustatten.

Die Verordnung wird gemäß Artikel 312 AEUV nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen. Danach muss der Rat über den Entwurf einstimmig beschließen und bedarf der Zustimmung des EP. Zurzeit laufen, auch unter dem Eindruck der allgemeinen Finanzkrise, die Verhandlungen zwischen Rat, EP und Kommission. Die drei EU-Organe streben an, bis Ende 2012 zu einer Einigung zu kommen.

5.3 Interne Politikbereiche

Die „internen Politikbereiche“ umfassen im Wesentlichen Mittel für Programme der EU, die die Kommission in der Regel ohne Beteiligung der Haushalte der Mitgliedstaaten direkt an die Begünstigten ausweist. Die EU deckt mit diesen Programmen ein breites Förderspektrum ab. Hierunter fallen u. a. die Bereiche Forschung, Energie und Verkehr (einschließlich den Transeuropäischen Netzen) oder auch Kommunikation, Bildung usw. Die Kommission veröffentlicht ihre Ausgaben für interne Politikbereiche jährlich in den Finanzreporten. Die Entwicklung der Ausgaben¹¹² für diese Bereiche einschließlich der geleisteten Zahlungen verdeutlicht die nachfolgende Tabelle.

¹¹¹ KOM (2011) 398 endgültig vom 29. Juni 2011.

¹¹² http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_data_de.pdf.

Tabelle 3

Ausgaben für interne Politikbereiche 2007 bis 2010 in Mio. Euro

Interner Politikbereich	2007	2008	2009	2010
Forschung	4091,1	6494,1	6694,5	6941,8
Transeuropäische Netze	371,5	897,9	852,1	869,5
Galileo	0	150	722,9	453,1
Marco Polo	9,5	18,4	31	32,1
Lebenslanges Lernen	958,8	1052,6	1149,1	1187,9
Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit	267,4	363,9	309,6	243,3
Sozialpolitische Agenda	119,6	131,7	141,6	171,3
Rückbau kerntechnischer Anlagen	37,9	197,5	110	219,1
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1049,8	1310,6	1993	1373
Sonstige Interne Politikbereiche	882,5	750,4	739,8	1530,9
Gesamt	7788,1	11367,1	12743,6	13022

5.4 Externe Politikbereiche

Neben den „internen Politikbereichen“ stellt die EU auch Finanzmittel für externe Politikbereiche zur Verfügung. Hierunter fallen z. B. der große Bereich der Außenbeziehungen, Entwicklung und Beziehung zu AKP-Staaten¹¹³ und die Heranführungsstrategien im Rahmen der Erweiterung. Zu den externen Politikbereichen gehören aber auch Nahrungsmittel- oder andere humanitäre Hilfen.

Tabelle 4

Gesamtausgaben der EU für externe Politikbereiche 2007 bis 2010 in Mio. Euro

Externer Politikbereich	2007	2008	2009	2010
	7 291,8	7 310,7	7 982,9	7 486,5

5.5 Verwaltungs- und sonstige Ausgaben

Die Verwaltungsausgaben der EU für ihre Organe, insbesondere Kommission, Rat, EP, Gerichtshof, Rechnungshof sowie sonstige Einrichtungen (Ausschuss der Regionen, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Europäischer Bürgerbeauftragter, Europäischer Datenschutzbeauftragter, Agenturen der EU sowie Europäische Schulen) sind im Bezugszeitraum um rund 16 % gestiegen.

¹¹³ Die EU arbeitet mit den Staaten aus Afrika, der Karibik und des Pazifiks seit 1975 zusammen (vgl. Tz. 62). Die AKP-Gruppe umfasst zwischenzeitlich 79 Staaten.

Tabelle 5

Gesamte Verwaltungsausgaben der EU 2007 bis 2010 in Mio. Euro

Verwaltungsausgaben	2007	2008	2009	2010
	6 805,6	7 292,5	7 615,3	7 895,8

Die Kommission¹¹⁴ gibt an, die Verwaltungskosten seien in Relation zum Gesamthaushalt „über die letzten Jahre konstant geblieben“ und betragen „für das Jahr 2011 ... rund 6 % des Gesamthaushaltes“.

Neben den in der entsprechenden Rubrik unmittelbar als Verwaltungskosten ausgewiesenen Kosten werden Aufwendungen für die Bewirtschaftung von EU-Mitteln auch aus den Haushaltslinien der verschiedenen Fonds bestritten.

Bei Betrachtung der Verwaltungsausgaben, die bei Vereinnahmung und Verausgabung von EU-Mitteln entstehen, muss darüber hinaus auch berücksichtigt werden, dass bei den Mitgliedstaaten weitere Verwaltungskosten entstehen, insbesondere bei der geteilten Mittelverwaltung (ESF, EFRE). Diese in Deutschland bei Bund und Ländern verursachten Verwaltungskosten werden in den nationalen Haushalten jedoch nicht gesondert ausgewiesen.

6 Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union nach EU-Mitgliedstaaten

Am 1. Januar 2007 traten Bulgarien und Rumänien der Europäischen Union bei. Damit vergrößerte sich die EU auf 27 Mitgliedstaaten.

Die Anteile der Mitgliedstaaten an den Einnahmen, die an die EU fließen, und den Ausgaben, die von der EU an die Mitgliedstaaten geleistet werden, differieren erheblich. So brachten im Jahr 2010 über 70 % der Einnahmen die fünf Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich auf. Auf der anderen Seite waren diese Staaten – mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs – in diesem Jahr auch die größten Empfänger von Zahlungen der EU.¹¹⁵

¹¹⁴ http://ec.europa.eu/budget/explained/faq/faq_de.cfm#admin.

¹¹⁵ Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht, S. 73.

Ein Vergleich der Einnahmen und Ausgaben je Mitgliedstaat für das Jahr 2010 zeigt, dass tatsächlich insgesamt neun Länder¹¹⁶ mehr Finanzmittel an die EU abführen als von der EU an sie zurückfließen (Nettozahler; vgl. Abbildung 7). Bei den Berechnungen der Kommission zum operativen Haushaltssaldo je Mitgliedstaat bleiben insbesondere die Ausgaben für die Verwaltung unberücksichtigt.¹¹⁷ Außerdem werden die nationalen Beiträge insgesamt so angepasst, dass die Summe aller Nettosalden Null ergibt. Bei zwei Staaten hat diese Systematik Auswirkungen auf deren Position als „Nettozahler“ bzw. „Nettoempfänger“. Mehr als zwei Drittel der Verwaltungsausgaben der EU entfallen auf Belgien und Luxemburg. Diese Staaten wären Nettoempfänger, wenn man diese Ausgaben bei der Berechnung mit einbeziehen würde. Ohne die Zurechnung werden beide Staaten von der Kommission als Nettozahler ausgewiesen.

Stellt man ausschließlich auf Finanzierungssalden ab und ermittelt so die „Nettozahler“ und „Nettoempfänger“ besteht die Gefahr, weitere für die Mitgliedstaaten positive oder negative Aspekte auszublenden. So wirken sich Zahlungen der EU für Strukturmaßnahmen und für Landwirte nicht selten mitgliedstaatenübergreifend positiv aus. Auch können die aus dem Binnenmarkt resultierenden Vorteile für die nationale Wirtschaft nicht abschließend monetär beziffert werden. Allein aus dem Saldo eines Mitgliedstaates gegenüber dem Haushalt der EU kann nicht auf eine Benachteiligung oder Bevorzugung geschlossen werden.

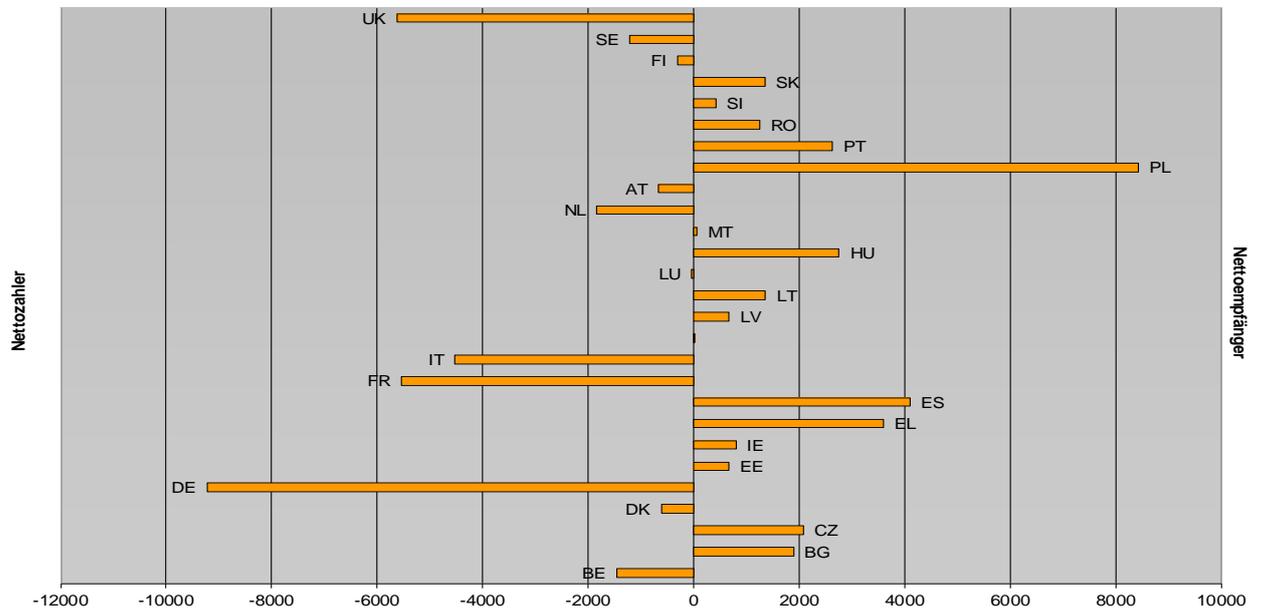
Bei der Betrachtung der Zahlungssalden ist zu bedenken, dass die Mitgliedstaaten die aus dem EU-Haushalt gezahlten Mittel aufbringen. Jeder Mitgliedstaat finanziert mit seinem Anteil jeden Euro, egal ob dieser Euro im eigenen Staat, einem anderen Mitgliedstaat, für eine EU-Institution oder in einem Drittland ausgegeben wird. Es ist daher im Interesse jedes Mitgliedstaates, die Ausgaben der EU kritisch zu hinterfragen, unabhängig davon, ob er „Nettozahler“ oder „Nettoempfänger“ ist.

¹¹⁶ Deutschland, Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Italien, Schweden, Dänemark, Österreich und Finnland.

¹¹⁷ Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht, S. 75 (operative Haushalts-salden 2000 bis 2010) .

Abbildung 7

Finanzierungssalden der Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2010¹¹⁸ (Angaben in Mio. Euro)



¹¹⁸ Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht, S. 75.

Teil III

Die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union

7 Leistungen Deutschlands an die Europäische Union (Ausgaben)

Für die Leistungen Deutschlands an die EU ist ausschließlich der Bund zuständig. Die Traditionellen Eigenmittel werden durch die Bundesfinanzverwaltung erhoben und im Bundeshaushalt bis auf die Erhebungskostenpauschale als durchlaufende Mittel verbucht.¹¹⁹ Die Erhebungskostenpauschale, die die Mitgliedstaaten für ihre Tätigkeit einbehalten, fließt dem Bundeshaushalt als Einnahme zu.¹²⁰ Die MwSt.-Eigenmittel und die BNE-Eigenmittel werden ebenfalls aus dem Bundeshaushalt an die EU abgeführt. In den Jahren 2007 bis 2010 hatten die Beiträge Deutschlands ein durchschnittliches Volumen von rund 18,2 % der laufenden Einnahmen der EU (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6

Einnahmen der EU aus Deutschland 2007 bis 2010 in Mio. Euro

	2007	2008	2009	2010
Traditionelle Eigenmittel (ohne Erhebungskostenpauschale)	3 127	3 337	2 946	3 065
Mehrwertsteuereigenmittel	3 635	3 336	1 705	1 587
Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel	14654	15 140	17 113	18 704
sonstige Einnahmen	294	402	-1 254	417
Einnahmen EU-gesamt	117 563	121 584	117 286	127 795
EU-Einnahmen aus DE insgesamt	21 710	22 215	20 510	23 773
Anteil von DE an den Einnahmen EU gesamt in (%)	18,5	18,3	17,5	18,6

8 Rückflüsse aus der Europäischen Union nach Deutschland (Einnahmen)

Die Rückflüsse aus der EU nach Deutschland bewegten sich im Zeitraum 2007 bis 2010 zwischen 11 und 9,6 % der jährlichen EU-Ausgaben (vgl. Tabelle 7). Im Verhältnis zu den Jahren 2002 bis 2007 (zwischen 13,7 und 11,5 %¹²¹) verringerten sich die Rückflüsse nach Deutschland damit sowohl prozentual als auch absolut.

¹¹⁹ Bundeshaushalt 2011, Kapitel 60 01 – Anlage 1, Erhebung der eigenen Einnahmen der EU – Anlage E.

¹²⁰ Bundeshaushalt 2011, Kapitel 60 02, Allgemeine Bewilligungen, Titel 266 01, siehe auch Artikel 2 Absatz 3 des Eigenmittelbeschlusses vom 7. Juni 2007.

¹²¹ EU-Report deutscher Rechnungshöfe 2008, S. 36.

Tabelle 7

Rückflüsse aus der EU nach Deutschland 2007 bis 2010 (in Mio. Euro)¹²²				
	2007	2008	2009	2010
Rückfluss nach Deutschland insgesamt	12 438,6	11 193,8	11 713,3	11 825,2
Jährliche EU-Gesamtausgaben	113 953,3	116 544,5	118 361,0	122 230,7
Anteil Deutschlands an den EU-Gesamtausgaben (in%)	11 %	9,6 %	9,9 %	9,7 %

8.1 Rückflüsse aus der EU nach Deutschland in geteilter Mittelverwaltung

Sowohl die **Strukturfonds** als auch der größte Anteil der im EU-Haushalt unter der Rubrik „Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen“ aufgeführten **Agrarausgaben** werden in der geteilten Mittelverwaltung durchgeführt. Unbeschadet der ihr zugewiesenen Verantwortung für die ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans überträgt die Kommission dabei Haushaltsvollzugsaufgaben auf die Mitgliedstaaten. Dementsprechend überweist die EU die Fördermittel an mitgliedstaatliche Verwaltungsstellen. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicher zu stellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden. In diesem Rahmen sind sie – ungeachtet der Verantwortung der Kommission – für die Prüfung der Fördervoraussetzungen, die Zahlung an die Endbegünstigten, die Abrechnung und die Kontrolle der Zahlungen zuständig.

Rund 80 % dieser Verwaltungs- und Kontrolltätigkeit führen bei den **Agrarausgaben** aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands die Länder durch. Gleichwohl werden die Agrarausgaben national ausschließlich vom Bund finanziert und den Ländern zur Bewirtschaftung zugewiesen. Die national anfallenden Finanzierungskosten trägt der Bund alleine. Er meldet die kumulierten Ausgaben der Kommission, vereinnahmt die Rückflüsse der EU und sorgt für eine Ablösung der nationalen Kredite.

Die Rückflüsse aus der **Strukturpolitik** an Deutschland verteilen sich – vergleichbar zu den Agrarausgaben – ebenfalls im Verhältnis von rund 20 zu 80 auf

¹²² Quelle: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_data_de.pdf.

Bund und Länder. Die Verwendung der EU-Mittel erfolgt nach dem Prinzip der Kofinanzierung. Dabei bezuschusst die EU die nationalen Strukturmaßnahmen. Die nationalen Mittel stammen aus dem Bundes- bzw. dem jeweiligen Landeshaushalt; auch eine Beteiligung Dritter ist möglich. Der Bund beantragt „seine“ EU-Mittel direkt bei der Kommission. Die Länder leiten ihre Anträge über den Bund an die Kommission.

8.1.1 Finanzielle Abwicklung bei geteilter Mittelverwaltung

In der Regel treten die Mitgliedstaaten bei der geteilten Mittelverwaltung mit der Zahlung an den Begünstigten in Vorleistung. Anschließend beantragen sie die Erstattung dieser Beträge bei der Kommission. Bei Zweifeln an der Rechtskonformität einer Zahlung entscheidet die Kommission nach Anhörung des betreffenden Mitgliedstaates, welche Beträge von der EU-Finanzierung auszuschließen sind.

Bei nicht unionsrechtskonform geleisteten **Agrarausgaben** ist der Mitgliedstaat verpflichtet, die betreffenden Beträge wieder einzuziehen. Gelingt dies aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht, so kann die Kommission den nicht wieder eingezogenen Betrag dem Mitgliedstaat anlasten.¹²³ Unabhängig vom Ausgang des Wiedereinziehungsverfahrens hat der Mitgliedstaat 50 % der nicht wieder eingezogenen Beträge dem EU-Haushalt zu erstatten, wenn die Wiedereinzahlung nicht innerhalb bestimmter Fristen gelingt (z. B. weil noch Gerichtsverfahren laufen).¹²⁴

Stellt der Mitgliedstaat bei den **Strukturfonds** fest, dass vom Begünstigten erklärte Ausgaben nicht förderfähig sind, zieht er die finanzielle Beteiligung wieder ein. Bei nicht erfolgter Wiedereinzahlung streicht die EU ihre finanzielle Beteiligung zumindest anteilig.¹²⁵ Zudem kann die Kommission den Beitrag der EU zu einem geförderten Programm unter bestimmten Voraussetzungen ganz oder teilweise aussetzen oder streichen, wenn das mitgliedstaatliche Verwaltungs- und Kontrollsystem schwerwiegende Mängel aufweist oder die geltend gemachten Ausgaben zu Unrecht geleistet wurden.¹²⁶

¹²³ Artikel 32 Absatz 4, 33 Absatz 5 VO (EG) Nr. 1290/2005.

¹²⁴ Artikel 32 Absatz 5, 33 Absatz 8 VO (EG) Nr. 1290/2005.

¹²⁵ Artikel 98 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds.

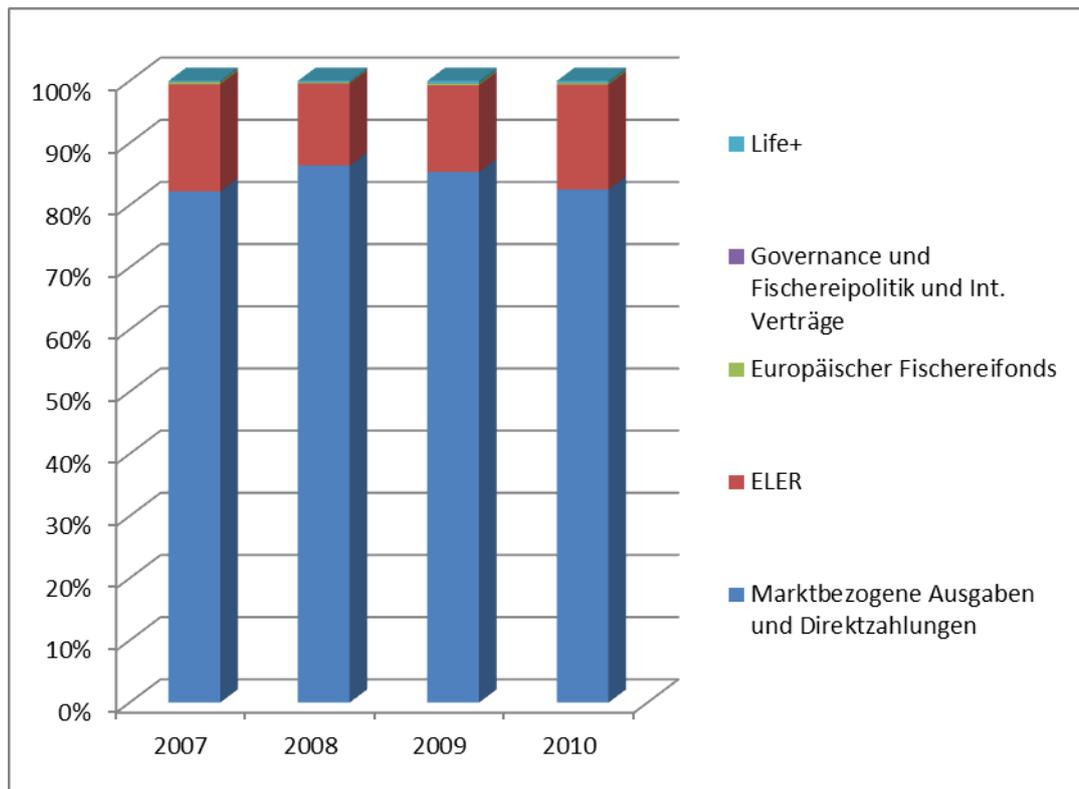
¹²⁶ Artikel 92, 98, 99 VO (EG) Nr. 1083/2006.

8.1.2 Agrarausgaben

Im Jahr 2010 betragen die Rückflüsse Deutschlands aus der Rubrik „Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen“ 6,9 Mrd. Euro.¹²⁷ Der ganz überwiegende Teil (99 %) der Rückflüsse erfolgt dabei im Rahmen der Marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen sowie des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Abbildung 8

Rückflüsse aus den EU-Agrarausgaben nach Deutschland 2007 bis 2010

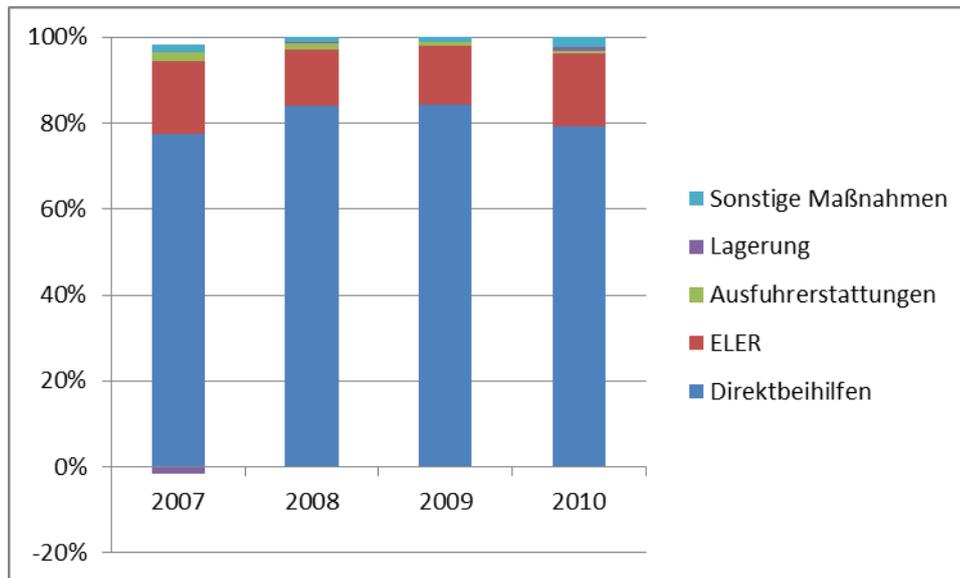


Im Agrarbereich haben für Deutschland vor allem die Zahlungen für Direktbeihilfen eine besondere Bedeutung. Mehr als 79 % der Agrarrückflüsse¹²⁸ aus der EU nach Deutschland betrafen Direktbeihilfen (vgl. Abbildung 9), während der Durchschnitt der EU-27 bei 71,8 % liegt. Dieser Anteil ist nur in Dänemark (89,5 %), Griechenland (89,3 %), Frankreich (82,5 %) und dem Vereinigten Königreich (84,2 %) höher.

¹²⁷ Quelle: Finanzreport der Kommission 2010, S. 73.

¹²⁸ Das heißt nach dem Ansatz der Kommission die Agrarmärkte und der ELER.

Rückflüsse aus den EU-Agrarausgaben nach Deutschland nach Ausgabenarten
2007 bis 2010 ¹²⁹



8.1.3 Strukturpolitik

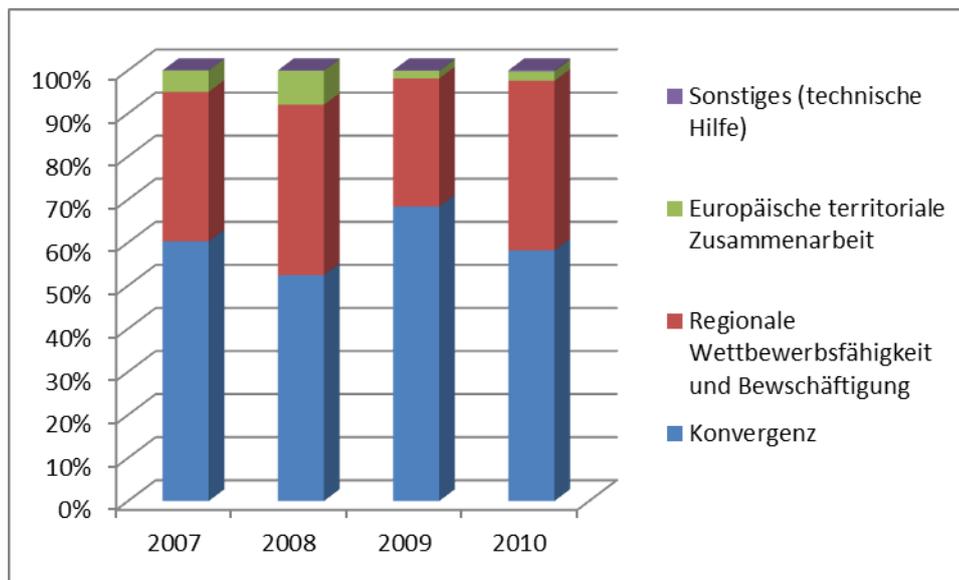
Die Rückflüsse im Bereich der Strukturpolitik erreichten im Jahr 2010 rund 3,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 7). Das Schwergewicht der Förderung der EU in Deutschland betraf die Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Entwicklung und Beschäftigung“ (vgl. Abbildung 10). Mehr als 90 % der Rückflüsse finanzierten Programme und Projekte dieser beiden Ziele. Diese Förderung der EU in Deutschland stammt aus dem ESF und dem EFRE.

Während in Hinblick auf das Ziel „Konvergenz“ in Deutschland nur die ostdeutschen Länder (mit Ausnahme von Berlin) und der Regierungsbezirk Lüneburg gefördert werden, flossen die Mittel für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ in Ziele außerhalb der Konvergenz-Kriterien. Geografisch gesehen gelangten von den Rückflüssen nach Deutschland in den Jahren 2007 bis 2010 zwischen 52,4 und 68,4 % in die ostdeutschen Länder und den Regierungsbezirk Lüneburg. Zwischen 29,7 und 39,6 % wurden im restlichen Deutschland investiert.

¹²⁹ Quelle: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_data_de.pdf.

Abbildung 10

Strukturfondsrückflüsse aus der EU nach Deutschland nach Zielen 2007 bis 2010 ¹³⁰



Ebenfalls in geteilter Mittelverwaltung wird der Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) durchgeführt. Der EGF ist ein Finanzinstrument der EU zur einmaligen, zeitlich begrenzten Unterstützung von Arbeitnehmern in Regionen und Branchen, die aufgrund weit reichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge im Rahmen der Globalisierung arbeitslos geworden sind. Der Globalisierungsfonds ergänzt u. a. den ESF. Aus dem Fonds werden finanziert:

- Maßnahmen, die bei der Arbeitssuche unterstützen,
- individuell angepasste Weiterbildungsmaßnahmen,
- Schritte in die Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen,
- Mobilitätsbeihilfen,
- Beihilfen für benachteiligte oder ältere Arbeitnehmer, damit diese weiter bzw. wieder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Der Anteil des EGF an den Rückflüssen nach Deutschland ist gering. Deutschland hat erstmals im Jahr 2007 einen EGF-Förderantrag gestellt und erhielt 12,8 Mio. Euro. Im Jahr 2009 erhielt Deutschland 5,6 Mio. Euro und im Jahr 2010 6,2 Mio. Euro aus dem EGF.

¹³⁰ Quelle: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_data_de.pdf.

8.2 Rückflüsse aus der EU in zentraler Mittelverwaltung

Im Gegensatz zu den Ausgaben für Agrar- und Strukturfonds werden die überwiegenden Ausgaben für **interne Politikbereiche**, für die **externen Politikbereiche** und die **Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben** unmittelbar von der Kommission verwaltet. Bei der zentralen Mittelverwaltung hat die Kommission die wesentliche Aufgabe, die EU-Finanzmittel den Förderprogrammen entsprechend auszugeben und deren ordnungsgemäße Verwendung zu kontrollieren.

8.2.1 Finanzielle Abwicklung bei zentraler Mittelverwaltung

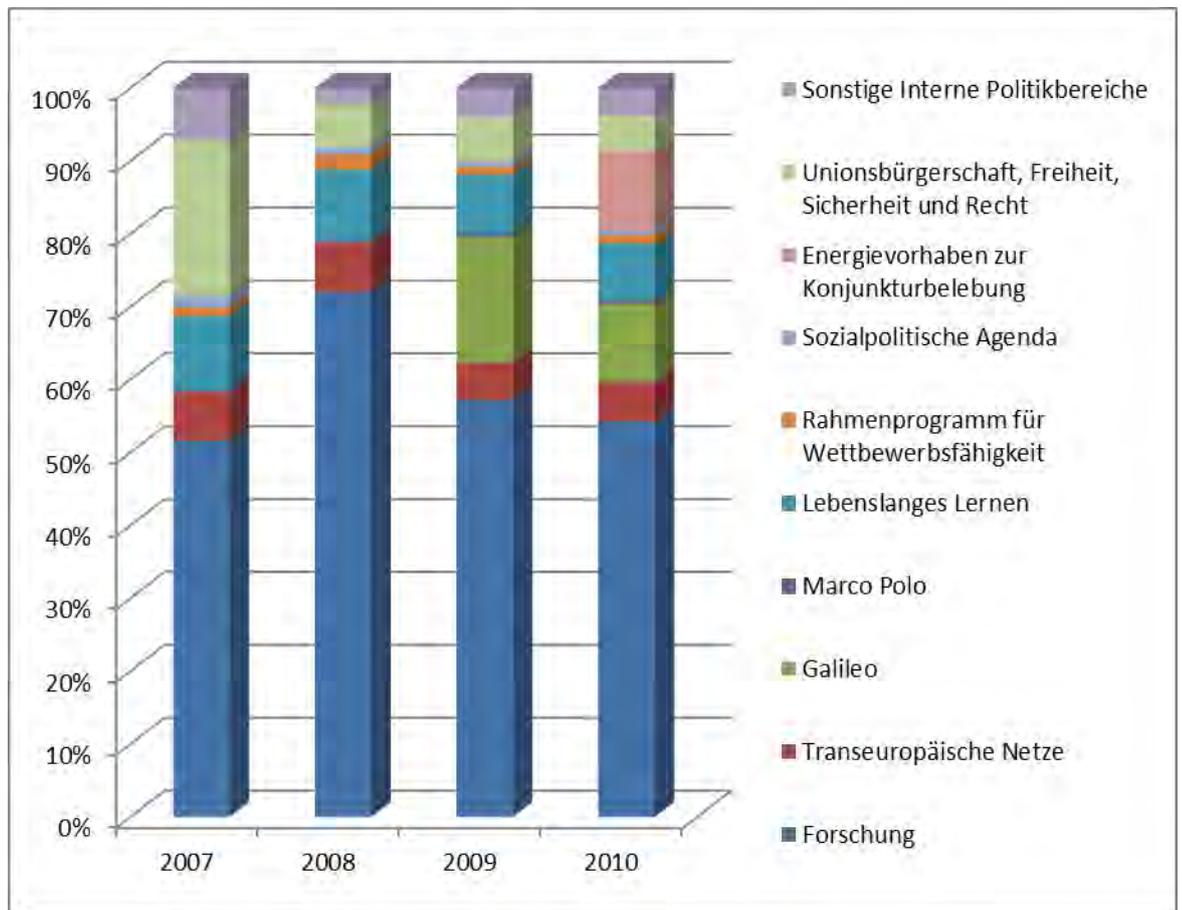
Die Förderprogramme sind grundsätzlich so gestaltet, dass die von den Begünstigten tatsächlich getätigten förderfähigen Ausgaben erstattet werden. Dabei ist insbesondere für jedes Programm die große Anzahl an Begünstigten zu berücksichtigen, die in allen Mitgliedstaaten ansässig sein können.

8.2.2 Interne Politikbereiche

Die internen Politikbereiche umfassen die Haushaltsrubriken „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und „Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht“. Bei den internen Politikbereichen hat für den Mitgliedstaat Deutschland die größte finanzielle Bedeutung die Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung (vgl. Abbildung 11). Insgesamt flossen im Jahr 2010 rund 1,7 Mrd. Euro für die internen Politikbereiche von der EU an Deutschland zurück, wovon fast 50 % die Forschungsförderung betrafen. Hier liegt der Anteil der Finanzmittel der EU, die an Deutschland gezahlt werden, leicht höher als der EU-Durchschnitt. Hingegen sind die Rückflüsse für „Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht“ nach Deutschland deutlich niedriger als im Mittel aller EU-Staaten. Dies gilt auch für die sonstigen internen Politikbereiche, die insbesondere den Rückbau kerntechnischer Anlagen, den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und die EU Agenturen umfassen.

Abbildung 11

Rückflüsse aus der EU nach Deutschland für Interne Politikbereiche 2007 bis 2010



8.2.3 Externe Politikbereiche sowie Verwaltungs- und sonstige Ausgaben

Im externen Politikbereich kommt es, wie in den meisten Mitgliedstaaten, zu keinen Rückflüssen nach Deutschland. Finanzielle Heranführungshilfen beziehen nur die während der Osterweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten. Auch an den Verwaltungsausgaben der EU partizipiert Deutschland nicht.

9 Nettozahlerposition Deutschlands

Der Saldo zwischen den Leistungen Deutschlands an die EU und den Rückflüssen aus der EU nach Deutschland betrug im Zeitraum 2007 bis 2010 zwischen 8,7 und 11,9 Mrd. Euro jährlich.

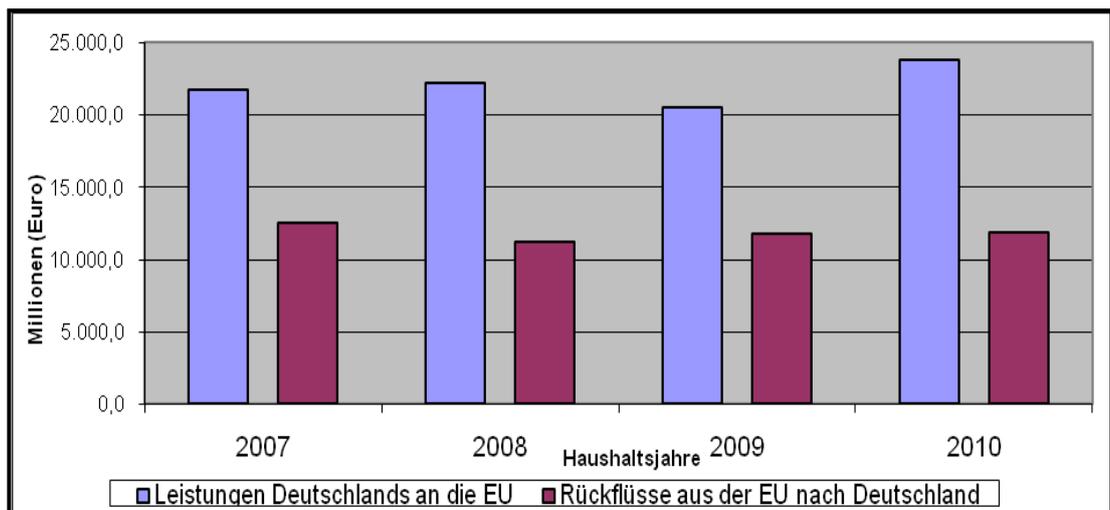
Tabelle 8

Salden Deutschlands in den Jahren 2007 bis 2010				
	2007	2008	2009	2010
1. Leistungen Deutschlands an die EU	21.710,0	22.215,3	20.509,9	23.772,6
2. Rückflüsse aus der EU nach Deutschland	12.483,6	11.193,8	11.713,3	11.825,2
3. Finanzierungssaldo	-9.226,4	-11.021,5	-8.796,6	-11.947,4
nachrichtlich:				
Operativer Haushaltssaldo lt. EU-Kommission	-7.415,2	-8.774,3	-6.357,5	-9.223,6
Abweichung ggü. dem Finanzierungssaldo	-1.811,2	-2.247,2	-2.439,1	-2.723,8

Die Kommission bezieht den Teil der EU-Ausgaben nicht in die Berechnung des operativen Haushaltssaldos¹³¹ ein, der für EU-Verwaltungszwecke an Mitgliedstaaten zurückfließt. Die so vorab korrigierten Leistungen Deutschlands an die EU und der Saldo liegen nach dieser Berechnungsmethode um bis zu 2,7 Mrd. Euro niedriger als bei einem Vergleich der tatsächlichen Leistungen und Rückflüsse (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12

Leistungen von und Rückflüsse nach Deutschland 2007 bis 2010



Bei Betrachtung der absoluten Zahlungen ist Deutschland der größte Nettozahler der EU (vgl. Tabelle 8). Setzt man die Zahlungen der Mitgliedstaaten in Bezug zu deren jeweiligen Bevölkerungsgröße, kann sich für einzelne Mitgliedstaaten eine höhere Pro-Kopf-Belastung als für Deutschland ergeben. Auch wenn man die Nettozahlungen in das Verhältnis zur Wirtschaftsleistung setzt, kann sich das Bild relativieren. Schließlich ist bei der Betrachtung der Nettozahlerposition auf die in Textziffer 6 angeführten Aspekte hinzuweisen.

¹³¹ Zur Berechnung s. Tz. 4.

Teil IV

Finanzkontrolle von EU-Mitteln in Deutschland

10 Die externe Finanzkontrolle

Finanzkontrolle soll ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln der Exekutive sicherstellen. Sie wird als externe Finanzkontrolle bezeichnet, wenn diese Kontrollen Stellen außerhalb der geprüften Verwaltung wahrnehmen. Im Unterschied zur externen ist die interne Finanzkontrolle als Teil der Exekutive eine Selbstkontrolle der Verwaltung. Als unabhängige, sachverständige Institutionen der externen Finanzkontrolle haben fast alle Staaten Oberste Rechnungskontrollbehörden eingerichtet.

10.1 Finanzkontrolle der EU-Mittelverwendung

Die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der EU-Mittel liegt gleichermaßen im Interesse der EU wie auch ihrer Mitgliedstaaten. Letzteres gilt insbesondere für Deutschland als einem der großen Nettozahler.

Rund 86 % der EU-Haushaltsmittel sind Gegenstand der geteilten Mittelverwaltung. Das bedeutet, dass die für die Haushaltsführung der EU verantwortlichen Kommissionsdienststellen und die Verwaltungen der Mitgliedstaaten die EU-Mittel gemeinsam bewirtschaften. Auf der Grundlage unionsrechtlicher Vorgaben sind dazu in den Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet.

Neben diesen Einrichtungen der internen Finanzkontrolle agiert sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene die externe Finanzkontrolle. Ihre Aufgabe ist es, unter Berücksichtigung des Unionsrechtes bzw. auf der Grundlage nationaler Rechtsvorgaben in voller Unabhängigkeit die Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen. Damit sind die externen Finanzkontrollorgane nicht Bestandteil des internen Kontrollrahmens der EU und klar von der internen Finanzkontrolle abgegrenzt.

10.2 Organe der externen Finanzkontrolle

Das Mehrebenensystem bei der Erhebung und Verausgabung von EU-Mitteln spiegelt sich auch in der Organisation der externen Finanzkontrolle wider. Auf der Ebene der EU handelt der Europäische Rechnungshof als eigenständiges Organ. Für den Mitgliedstaat Deutschland werden aufgrund der föderalen Struktur so-

wohl der Bundesrechnungshof als auch die Rechnungshöfe der Länder im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten tätig.

10.2.1 Der Europäische Rechnungshof

Der ERH mit Sitz in Luxemburg wurde im Jahr 1975 eingerichtet und nahm seine Arbeit im Jahr 1977 auf. Der am 1. Dezember 2009 in Kraft gesetzte Vertrag von Lissabon bekräftigte seinen Auftrag und Status als EU-Organ (Artikel 13 des Vertrages über die EU). Organisation und Aufgaben des ERH sind in den Artikeln 285 bis 287 AEUV geregelt. Der ERH ist – wie die Rechnungskontrollorgane Deutschlands – kollegial organisiert¹³² und unabhängig von den anderen Organen der EU. An der Spitze steht ein Präsident, der für jeweils drei Jahre aus der Mitte der unabhängigen Mitglieder gewählt wird. Die 27 Mitglieder selbst – eines je Mitgliedstaat – werden für sechs Jahre vom Rat nach Anhörung EP ernannt.

Der ERH prüft alle Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union (sowie aller von der Union geschaffenen Einrichtungen) unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und soll für ein effizientes Finanzmanagement sorgen. Er ist nach dem AEUV verpflichtet, dem EP und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen.¹³³ Über seine Tätigkeit erstellt er einen Jahresbericht, der im Amtsblatt der EU veröffentlicht wird.

Mit seiner Prüfungstätigkeit unterstützt der ERH das EP und den Rat bei der politischen Kontrolle über den EU-Haushalt. Er gibt der Kommission Hinweise auf nicht ordnungsgemäßes oder unwirtschaftliches Verwaltungshandeln. Soweit sich seine Prüfungsergebnisse auf Feststellungen in den Mitgliedstaaten beziehen, sind sie auch Erkenntnisquellen für die dort zuständigen Stellen.

10.2.2 Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Die Verwaltung von EU-Mitteln ist Bestandteil der Wirtschaftsführung von Bund und Ländern. Damit zählt die Prüfung der EU-Mittelbewirtschaftung zu den Auf-

¹³² In anderen Mitgliedstaaten der EU sind die Rechnungskontrollorgane zum Teil hierarchisch nach dem „Auditor General“ – Modell organisiert. Bei diesem Modell steht an der Spitze der Institution eine unabhängige Leitung, die das gesamte Kontrollorgan eigenverantwortlich führt. Beispiele für diese Organisationsform sind die Rechnungskontrollorgane des Vereinigten Königreichs, der Niederlande und Schwedens.

¹³³ Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) oder Declaration of Assurance (engl.) bzw. Déclaration d'Assurance (franz.) (DAS).

gaben der voneinander unabhängigen Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Maßstäbe für die Prüfungen sind neben der Recht- und Ordnungsmäßigkeit vor allem die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwendung von EU-Mitteln in Deutschland. Das Unionsrecht, insbesondere die Vorschriften über den internen Kontrollrahmen, wird hierbei berücksichtigt. Den Prüfungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kommt erhebliche Bedeutung unter dem Gesichtspunkt zu, dass ein frühzeitiges Aufdecken und zügiges Abstellen etwaiger Mängel Finanzkorrekturen der Kommission vorbeugt. Der zunehmenden Bedeutung europäischer Fragestellungen für die Tätigkeit der externen Finanzkontrolle auf nationaler Ebene tragen die Rechnungshöfe mit einem intensiven Informationsaustausch und einer verstärkten Zusammenarbeit Rechnung.

10.2.3 Informelle Einrichtungen der Rechnungshöfe

Bereits vor der Gründung des ERH gab es auf der damaligen Gemeinschaftsebene ein Forum für die Erörterung von Fragen der externen Finanzkontrolle im gemeinsamen Interesse. In diesem – im Zuge der Erweiterung der EU gewachsenen – Kontaktausschuss versammeln sich einmal jährlich die Präsidentinnen und Präsidenten aller Obersten Rechnungskontrollorgane der Mitgliedstaaten der EU und des ERH. Als Ergebnis des dortigen Meinungs- und Erfahrungsaustausches hat der Kontaktausschuss im Jahr 2003 Leitsätze zur Zusammenarbeit beschlossen. Danach sind Grundlagen für eine Kooperation insbesondere

- gegenseitiges Vertrauen unter Wahrung der Gleichheit und Unabhängigkeit aller Beteiligten,
- eigene Entscheidungen der Beteiligten, in möglichst vielfältigen Formen, Themen und Interessenbereichen auf der Basis eindeutiger Vereinbarungen zusammenzuarbeiten und
- gegenseitiger Austausch von Informationen über Ziele, Umfang und Ergebnisse.

Um diese Leitsätze praktisch umzusetzen, richtete der Kontaktausschuss Arbeitsgruppen zu bedeutsamen Themenfeldern ein, an denen sich für den Mitgliedstaat Deutschland der Bundesrechnungshof beteiligt.

Auf nationaler Ebene findet ebenfalls ein Informations- und Meinungsaustausch statt. Hier treffen sich in regelmäßigen Abständen die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder und erörtern die Finanz-

kontrolle betreffende Fragen. Zu bedeutsamen Themenfeldern haben die Rechnungshöfe Arbeitskreise gebildet. Zur Optimierung der Zusammenarbeit der deutschen Rechnungshöfe in EU-Angelegenheiten ist seit dem Jahr 2004 die Arbeitsgruppe Europa unter der Federführung des Bundesrechnungshofes eingerichtet. Diese hat Empfehlungen ausgearbeitet, an denen sich die praktische Zusammenarbeit zwischen den deutschen Rechnungshöfen untereinander sowie mit dem Europäischen Rechnungshof ausrichten soll.

10.3 Kooperation zwischen den Organen der externen Finanzkontrolle

Die Zusammenarbeit zwischen den Rechnungsprüfungsorganen der EU-Mitgliedstaaten und dem ERH besteht seit dessen Errichtung und wurde zunehmend systematisiert und institutionalisiert. Seit dem Vertrag von Lissabon ist sie in Artikel 287 Absatz 3 AEUV geregelt. Dieser legt fest, dass die vorgenannten Einrichtungen unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammenarbeiten. Dies entspricht inhaltlich der zuvor im Artikel 248 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft getroffenen Regelung. Ausgangspunkt der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Rechnungsprüfungsorganen ist ein regelmäßiger Informationsaustausch.

10.3.1 Kooperation zwischen dem ERH und den nationalen Rechnungshöfen

Der ERH unterrichtet die nationalen Rechnungshöfe rechtzeitig über die Planung und Durchführung seiner Prüfungen in Deutschland. Diese entscheiden, ob und in welcher Form sie sich an den Prüfungen des ERH beteiligen.

Der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe informieren den ERH ihrerseits jährlich über geplante Prüfungen mit EU-Bezug. Einen EU-Bezug haben alle Prüfungen, die den Umgang mit EU-Mitteln betreffen, einschließlich der dazu auf nationaler Ebene eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

Der Bundesrechnungshof koordiniert den Informationsaustausch zwischen den deutschen Rechnungshöfen und dem ERH.

10.3.2 Kooperation zwischen den nationalen Rechnungshöfen – EU Prüfungsdatenbank

Zentrales Instrument für den Informationsaustausch zwischen den nationalen Rechnungshöfen ist die EU-Prüfungsdatenbank. Sie wurde mit dem Ziel eingerichtet, die Unterrichtspraxis zwischen den Rechnungshöfen zu verbessern und soll es ermöglichen, Prüfungstätigkeiten abzustimmen und vorhandene Prü-

fungserkenntnisse anderer Rechnungsprüfungsorgane bei den eigenen Prüfungen zu berücksichtigen. Dazu werden in ihr alle EU-relevanten Prüfungen der deutschen Rechnungshöfe und des ERH erfasst. Der ERH hat sich bislang nicht für eine unmittelbare Anbindung an die Datenbank entschieden. Seine Daten werden vom Bundesrechnungshof in das System eingestellt.

Nach Abstimmung, Programmierung und Installation, ist die EU-Prüfungsdatenbank seit Mitte 2010 in Betrieb. Unter Berücksichtigung der Prüfungsplanung für das Jahr 2012 sind in ihr zwischenzeitlich rund 200 Prüfungen der deutschen Rechnungshöfe sowie annähernd 100 Prüfungen und Sonderberichte des ERH erfasst.

10.4 Aktuelle Entwicklungen bei der externen Finanzkontrolle von EU-Mitteln

Eine zentrale Aufgabe des ERH ist es, durch die Abgabe einer Erklärung gegenüber dem EP und dem Rat die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Union sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu bestätigen.¹³⁴ Die Zuverlässigkeitserklärung als Prüfbescheinigung des ERH wurde auf Drängen insbesondere der Regierungen Großbritanniens und der Niederlande mit dem Vertrag von Maastricht eingefügt.¹³⁵ Seit der Einführung dieses Instruments (erstmalig für das Haushaltsjahr 1994) hat der ERH stets nur eingeschränkte Zuverlässigkeitserklärungen erteilt, zuletzt im September 2011 für das Haushaltsjahr 2010. Die Kommission hat bei der geteilten Mittelverwaltung Haushaltsvollzugsaufgaben auf die Mitgliedstaaten übertragen.¹³⁶ Eine eingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung bezieht sich somit mittelbar auch auf die Verwaltungstätigkeit der Mitgliedstaaten, auch wenn unionsrechtlich die Verantwortung für die Haushaltsführung bei der Kommission verbleibt.¹³⁷

Die Zuverlässigkeitserklärung des ERH ist für das EP eine der Grundlagen für seine Entscheidung über die Haushaltsentlastung der Kommission.¹³⁸ Trotz der

¹³⁴ Artikel 287 Absatz 1 AEUV.

¹³⁵ „in einem späten Stadium der Vertragsverhandlungen“ und mit Unterstützung des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments, vgl. House of Lords, European Committee, 50th Report of Session 2005-06, „Financial management and Fraud in the European Union: Perceptions, Facts and Proposals“, published 13 Nov. 2006, No. 123, Tz. 18.

¹³⁶ Artikel 53b EG-Haushaltsordnung.

¹³⁷ Artikel 317 AEUV.

¹³⁸ Artikel 319 AEUV.

stets eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärungen hat das EP der Kommission außer für das Haushaltsjahr 1996¹³⁹ immer die Entlastung erteilt.

Mitursächlich für die eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärungen waren stets zu hohe Fehlerquoten in der geteilten Mittelverwaltung, also die von den Mitgliedstaaten verwalteten Auszahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturpolitik. Das EP fordert daher bereits seit mehreren Jahren zusätzlich zum bereits unionsrechtlich vorgeschriebenen Verwaltungs- und Kontrollsystem die Einführung sogenannter Nationaler Erklärungen. Hierin sollen die Mitgliedstaaten auf politischer Ebene (zum Beispiel Finanzminister) dazu Stellung nehmen, ob sie die EU-Mittel ordnungsgemäß verausgabt haben. Das EP strebt damit einhergehend an, dass die Nationalen Erklärungen von einer unabhängigen Institution, zum Beispiel den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten überprüft werden.

Bislang erstellen vier Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis Nationale Erklärungen auf politischer Ebene (Dänemark, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich). Diese Erklärungen sind in ihrem Aufbau und Inhalt sehr heterogen, eine Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten oder Koordinierung durch die Kommission findet nicht statt.

Im Rat stößt der Vorschlag des EP zur Einführung Nationaler Erklärungen bislang mehrheitlich auf Ablehnung.

In der aktuellen der turnusmäßigen Überarbeitung der EU-Haushaltsordnung unternahm das EP einen erneuten Vorstoß zur rechtlichen Fixierung Nationaler Erklärungen. Die Kommission legte am 22. Dezember 2010 einen Entwurf für eine novellierte EU-Haushaltsordnung vor, der auch erweiterte Regelungen für die geteilte Mittelverwaltung umfasste.¹⁴⁰

Das EP schlug am 4. Oktober 2011 vor, die von der Kommission vorgeschlagenen Vorschriften zur geteilten Mittelverwaltung um einen Passus zu Nationalen Erklärungen zu ergänzen. Demnach sollten alle Mitgliedstaaten eine auf politischer Ebene unterzeichnete Nationale Erklärung abgeben. Für die Ausarbeitung von Leitlinien für die Abfassung der Erklärungen sollten der Kontaktausschuss der

¹³⁹ Ausschlaggebend hierfür waren jedoch nicht die eingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung, sondern politische Gründe im Zusammenhang mit der sogenannten Santer-Kommission.

¹⁴⁰ Artikel 56 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Jahreshaushaltsplan der Europäischen Union, KOM (2010) 815 endgültig vom 22. Dezember 2010.

Obersten Rechnungskontrollbehörden und der ERH konsultiert werden. Außerdem sollten die Erklärungen mit einem Bestätigungsvermerk einer unabhängigen Prüfstelle versehen werden.¹⁴¹ In der Praxis hätten nach Auffassung des EP diese Aufgabe zum Beispiel die Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten wahrnehmen können.

Die Änderungsanträge des EP zum Kommissionsentwurf wurden von Oktober 2011 bis Juni 2012 intensiv im Trilog zwischen EP, Rat und Kommission diskutiert. Im Juli 2012 einigte man sich auf einen Kompromiss.¹⁴² Auch nach der überarbeiteten Haushaltsordnung sollen die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sein, auf politischer Ebene Nationale Erklärungen abzugeben.¹⁴³

Am 25. Oktober 2012 verabschiedeten das EP und der Rat die Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 über die neue EU-Haushaltsordnung,¹⁴⁴ in welcher der Kompromiss Eingang fand.¹⁴⁵

¹⁴¹ Änderungsantrag 115, Plenarsitzungsdokument A7-0325/2011 vom 4. Oktober 2011.

¹⁴² Ratsdokument 12250/12 vom 6. Juli 2012.

¹⁴³ Ratsdokument 12250/12 ADD1 vom 6. Juli 2012, Artikel 56 Absatz 5.

¹⁴⁴ ABl. EU L 298 vom 26. Oktober 2012, S. 1.

¹⁴⁵ Artikel 59 Absatz 5 VO (EU, EURATOM) Nr. 966/2012.

11 Ausgewählte Ergebnisse aus Prüfungen von EU-Mitteln in Deutschland

11.1 Übergreifende Prüfungen

Bayerischer Oberster Rechnungshof

Generelle Anmerkungen zu Prüfungen von EU-Mitteln¹⁴⁶

(0) Die Bürger der EU und damit auch Bayerns haben Anspruch darauf, dass die überwiegend aus Steuern finanzierten EU-Gelder rechtmäßig, zielgerichtet, wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Der Rechnungshof macht bei seinen Prüfungen keinen Unterschied, ob es sich um bayerische Haushaltsmittel oder EU-Mittel handelt. In den letzten Jahren legte er einen seiner Prüfungsschwerpunkte auf Maßnahmen, bei denen EU-Mittel eingesetzt werden. Dabei handelte es sich um staatliche, kommunale und private Projekte.

(1) Der Fördervollzug der geprüften Maßnahmen findet im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung statt.¹⁴⁷ Danach haben die Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission die Verantwortung dafür, dass die EU-Fördermittel sachgerecht und den EU-Vorschriften entsprechend verwendet werden. In Deutschland liegt der Fördervollzug der EU-Mittel zum größten Teil bei den Ländern, sodass diese auch für die Einhaltung der EU-Vorschriften zuständig und verantwortlich sind. Die Prüfung von mit EU-Mitteln geförderten Maßnahmen beinhaltet gleichzeitig auch die bestimmungsgemäße Verwendung von zur Kofinanzierung eingesetzten Landesmitteln. Vorhaben mit EU-Mitteln werden möglichst zeitnah zur Förderperiode geprüft, damit keine prüfungsfreien Räume entstehen.

(2) Es wurden fachbezogene Einzelprüfungen bei Fördermaßnahmen mit ESF- und EFRE-Mitteln sowie der EU-Gemeinschaftsinitiative des EFRE zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern (INTERREG) durchgeführt. Aus dem ELER wurden die Bereiche Förderung der Alm-/Alpwirtschaft, einzelbetriebliche Investitionsförderung, das Programm der EU zur Förderung innovativer Aktionen im ländlichen Raum (LEADER) sowie Kulturlandschafts- und Vertragsnaturschutzprogramm geprüft. Neben einer Vielzahl von formalen Beanstandungen, wurden auch inhaltliche Feststellungen ge-

¹⁴⁶ Rechnungshof-Bericht 2011 TNr. 11.

¹⁴⁷ Vgl. Art. 53 VO (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002.

troffen. Der Rechnungshof zeigte auf, dass teilweise die Fördervorschriften nicht beachtet wurden und somit bestimmte Maßnahmen nicht oder nicht im bewilligten Umfang mit EU-Mitteln hätten gefördert werden dürfen. So wurden beispielsweise Baumaßnahmen nicht korrekt ausgeschrieben, nicht förderfähige Verwaltungs- und Grunderwerbskosten in die Förderung mit einbezogen oder Einnahmen nicht abgesetzt. Vom Rechnungshof wurde auch eine Reihe von EU-kofinanzierten Maßnahmen des staatlichen und nichtstaatlichen Wasserbaus geprüft. Die Kriterien der jeweils zugrunde liegenden EU-Verordnungen wurden in die Prüfung mit einbezogen; dies waren in erster Linie die Einhaltung von Fördergebietskulissen, die Kofinanzierungsfähigkeit von Ausgaben und die Einhaltung von Höchstfördersätzen. Gleiches gilt für Projekte im Bereich Umweltschutz und Umweltbildung.

Bayerischer Oberster Rechnungshof
**Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und
Strukturfonds¹⁴⁸**

(0) Ziel der Prüfung war, die im Freistaat Bayern eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und Strukturfonds hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beurteilen.

Mit dem Fördervollzug der rund 1,4 Mrd. Euro, die jährlich aus den EU-Agrar- und Strukturfonds nach Bayern fließen, sind 166 Dienststellen in der bayerischen Verwaltung befasst. Die Aufsplitterung der Zuständigkeiten ist unwirtschaftlich und fehleranfällig. Die erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme sollten auf weniger Behörden und Bedienstete konzentriert werden.

(1) In der aktuellen Förderperiode 2007 - 2013 fließen aus fünf Agrar- und Strukturfonds EU-Mittel nach Bayern. Dabei handelt es sich um den EGFL, den ELER, den EFRE, den ESF und den Europäischen Fischereifonds (EFF).

¹⁴⁸ Rechnungshof-Bericht 2011 TNr. 12.

Die Querschnittsprüfung des Rechnungshofes hat gezeigt, dass in der Regel in die Fondsverwaltung und in den Fördervollzug nicht nur das jeweilige fondsverwaltende Ressort eingebunden ist, sondern weitere Geschäftsbereiche beteiligt sind.

(2) Üblicherweise werden von den Ressorts für den EU-Fördervollzug die bereits bestehenden und überwiegend auf regionalen Zuständigkeiten beruhenden Verwaltungsstrukturen und Behördenzuständigkeiten herangezogen. Nach Ansicht des Rechnungshofes sollten zugunsten einer konzentrierten und einheitlichen EU-Förderstruktur aber auch einer wirtschaftlichen Ausgestaltung des Fördervollzugs die derzeitigen Verwaltungsstrukturen im Hinblick auf die künftige Förderperiode ab dem Jahr 2014 neu ausgerichtet werden.

Bei den 166 Dienststellen des Freistaates sind mit dem EU-Fördervollzug 3 212 Beschäftigte befasst. Für die umgerechnet 1 165 Vollzeitkräfte fallen jährlich Personalvollkosten in Höhe von fast 88 Mio. Euro an.

Wegen der Komplexität der Materie, der damit verbundenen langen Einarbeitungszeiten sowie des ständig vorzuhaltenden aktuellen Wissens sollten die Zuständigkeiten in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen insgesamt auf weniger Dienststellen und Beschäftigte konzentriert werden. Engere Zuständigkeiten würden sich darüber hinaus auch günstig auf die Gewährleistung eines einheitlichen Fördervollzuges auswirken. Damit kann auch der derzeit hohe Regelungsbedarf der fondsverwaltenden Stellen für die in die Systeme eingebundenen Behörden und Organisationseinheiten erheblich reduziert werden.

Im Hinblick auf den hohen Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen den Ressorts und der Gesamtverantwortung der Verwaltungsbehörde bzw. der Zahlstelle gegenüber der Kommission sollte die Zahl der an den einzelnen Fonds und Programmen partizipierenden Ressorts möglichst gering gehalten werden. Insbesondere sollte dann auf die Beteiligung eines Ressorts verzichtet werden, wenn für dieses nur geringe anteilige Fördermittel infrage kommen.

(3) Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten teilt die Einschätzung des Rechnungshofes, dass die Zahl der an einzelnen Fonds und Programmen partizipierenden Ressorts möglichst gering gehalten werden sollte. Es will die Empfehlungen des Rechnungshofes zur Konzentration der Zuständigkeiten in die Überlegungen für die nächste Förderperiode bei den Agrarfonds einbeziehen. Ebenso sieht es das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Fa-

milie und Frauen im Hinblick auf den ESF. Die unterschiedliche Aufbauorganisation bei den beiden Strukturfonds ESF und EFRE wird mit dem Umfang der jeweils zur Verfügung stehenden Mittel und mit den Förderspektren begründet.

(4) Der Rechnungshof hält es für wirtschaftlicher, die Zuständigkeiten in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen insgesamt auf weniger Dienststellen und Beschäftigte zu konzentrieren. Bei einer Konzentration auf weniger Dienststellen sollten insbesondere auch ressortübergreifende Lösungen angestrebt werden.

Engere Zuständigkeiten wirkten sich darüber hinaus auch günstig auf die Gewährleistung eines einheitlichen Fördervollzugs aus und verringern zudem das Fehlerisiko.

(5) Der Rechnungshof hat seine Prüfungsergebnisse zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen bei den EU-Agrar- und Strukturfonds im Jahresbericht 2011 veröffentlicht. Der Bayerische Landtag hat daraufhin die Staatsregierung gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 der Bayerischen Haushaltsordnung ersucht, bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der EU-Agrar- und Strukturfonds den hohen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, die Zuständigkeiten bei weniger Behörden zu bündeln und auch ressortübergreifende Lösungen zu prüfen. Dem Landtag ist bis 31. März 2013 zu berichten.

Bundesrechnungshof

Darstellung der EU-Mittel im Bundeshaushalt

(0) Der Bundesrechnungshof berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über die Darstellung der EU-Mittel im Bundeshaushalt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellt die Bundesregierung weder bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes noch bei der Rechnungslegung die Verwendung der Einnahmen aus Zahlungen der EU ausreichend transparent dar. Insbesondere wird im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung nicht auf nachvollziehbare Weise erkennbar, für welche politischen Ziele sie mit welchem Volumen zusammen mit den nationalen Kofinanzierungsmitteln eingesetzt werden. Der Bundesrechnungshof regt daher verschiedene Maßnahmen an, wie z. B. eine Gesamtübersicht, durch die die Darstellung der Einnahmen aus Zahlungen der EU und ihre Verwendung zu verbessern wären.

(1) In seiner 6. Sitzung am 19. Mai 2010 bat der Rechnungsprüfungsausschuss den Bundesrechnungshof, verschiedene Fragen zur Darstellung der Einnahmen aus Zahlungen der EU im Bundeshaushalt, insbesondere hinsichtlich ihrer Transparenz, zu beantworten. Der Bundesrechnungshof analysierte hierzu detailliert den Bundeshaushalt 2010 und die Jahresrechnung 2008. Mit seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) über die Darstellung der EUMittel im Bundeshaushalt vom 30. März 2011 kam der Bundesrechnungshof der Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses nach.

(2) Sowohl Einnahmen aus Zahlungen der EU als auch deren nationale Kofinanzierungsmittel werden im Bundeshaushalt veranschlagt.

Die Veranschlagung im Bundeshaushalt erfolgt in jedem Einzelplan unterschiedlich. Im Haushaltsplan ist aber weder die vorgesehene Höhe der Einnahmen aus Zahlungen der EU noch deren Verwendung nachvollziehbar dargestellt. Auch der Umfang der nationalen Kofinanzierungsmittel ist im Regelfall nicht erkennbar.

In der Haushaltsrechnung ist bei den einzelnen Einnahme- und Ausgabetiteln nachgewiesen, welcher Titel in welcher Höhe verstärkt wurde. Die Haushaltsrechnung enthält somit zwar weitergehende Informationen, ein Überblick über sämtliche Finanzströme in Form einer zusammenfassenden Darstellung fehlt. Sich diese Daten in einem Druckstück mit fast 1 500 Seiten einzeln zusammenzusehen, ist keinem Nutzer zuzumuten.

(3) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellt die Bundesregierung weder bei der Aufstellung des Bundeshaushalts noch bei der Rechnungslegung die Verwendung der Einnahmen aus Zahlungen der EU ausreichend transparent dar. Insbesondere wird im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung für den Haushaltsgesetzgeber nicht auf nachvollziehbare Weise erkennbar, für welche politischen Ziele sie mit welchem Volumen eingesetzt werden.

Dies gilt auch für die nationalen Kofinanzierungsmittel. Sie werden im Bundeshaushalt nur in Ausnahmefällen in einem eigenen Ausgabetitel oder innerhalb einer eigenen Titelgruppe veranschlagt.

Einnahmen aus Zahlungen der EU werden aber auch an die Länder und andere Berechtigte weitergeleitet. Damit ist aus dem Gesamtansatz nicht zu erkennen, in welcher Höhe dem Bund für seine Programme Einnahmen aus Zahlungen der EU sowie aus nationalen Kofinanzierungsmitteln zur Verfügung stehen werden.

Für die Veranschlagung und für die Rechnungslegung ergeben sich hieraus erhebliche Verbesserungserfordernisse, um den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit angemessen Rechnung zu tragen.

Die Darstellung der Einnahmen aus Zahlungen der EU und ihre Verwendung im Bundeshaushalt wäre nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bereits durch wenige Maßnahmen zu verbessern:

- Alle Einnahmen aus Zahlungen der EU sowie die hierauf beruhenden Ausgaben sollten nachrichtlich in einer Übersicht zum Haushaltsplan und zur Haushaltsrechnung zusammengefasst ausgewiesen werden. Die Übersichten sollten dabei die Einnahmen und Ausgaben gegliedert nach Europäischen Fonds darstellen.
- Die Einnahmen aus Zahlungen der Europäischen Fonds sollten jeweils ausschließlich in einem Einzelplan veranschlagt werden. Dabei sollte nach Erstattungen, Zuschüssen für Investitionen und sonstigen Zuschüssen unterschieden werden.
- Soweit einem Bundesministerium Einnahmen aus Zahlungen der EU ohne Bezug zu einem der Europäischen Fonds zufließen, sollten diese Einnahmen im jeweiligen Einzelplan nur an einer Stelle veranschlagt werden.
- Die mit den Einnahmen aus Zahlungen der EU korrespondierenden Ausgabebetitel sollten einzeln in den Haushaltsvermerken aufgeführt werden und weder flexibilisiert noch mit anderen Ausgabebetiteln deckungsfähig sein. Die Ausgaben für Förderprogramme und ähnliche Maßnahmen, die über Einnahmen aus Zahlungen der EU finanziert werden, sollten in eigenen Leertiteln und die nationalen Kofinanzierungsmittel in einem Ausgabebetitel mit entsprechenden Erläuterungen veranschlagt werden.

(4) In seiner Stellungnahme führte das BMF aus, es könne den vom Bundesrechnungshof dargelegten Bedarf einer transparenteren Darstellung der in den Bundeshaushalt der in den Bundeshaushalt fließenden EU-Mittel bei der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsrechnung im Grundsatz nachvollziehen. Es sehe in beiden Bereichen auch die Möglichkeit, dem Wunsch nach mehr Transparenz Rechnung zu tragen. Verschiedene Maßnahmen werde das BMF bereits in künftigen Haushaltsaufstellungen berücksichtigen.

Bei der Haushaltsaufstellung könne in den Übersichten zum Bundeshaushaltsplan eine zentrale Gesamtübersicht eingerichtet werden. Weiterhin könnte auf der Struktur dieser Gesamtübersicht aufbauend nachrichtlich eine gesonderte Übersicht als zusätzliche Information zum Haushalt erstellt werden. Sie enthielte die Planzahlen für Einnahmen von der EU und die damit korrespondierenden Ausgaben bereits für die Haushaltsaufstellung. Allerdings sei die Erstellung einer solchen Übersicht aufwendig und für eine konsistente und widerspruchsfreie Darstellung sei die Mitwirkung der übrigen Bundesministerien notwendig.

Bei der Rechnungslegung sei vorgesehen, in die Haushaltsrechnung eine zusätzliche Übersicht aufzunehmen, in der alle Mittelverlagerungen von EU-Einnahmetiteln zu Ausgabtiteln dargestellt würden.

(5) Der Bundesrechnungshof und das BMF stimmen in dem Ziel überein, die in den Bundeshaushalt fließenden EU-Mittel bei der Haushaltsaufstellung und der Rechnungslegung transparenter darzustellen. Mit den angekündigten Maßnahmen leitet das BMF diesen Prozess ein. Weitere Schritte werden erforderlich sein, zumal insbesondere auch die übrigen Bundesministerien ihre Beiträge hierfür liefern müssen. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung der Darstellung der Einnahmen aus Zahlungen der EU und der hiermit im Zusammenhang stehenden Ausgaben weiter kritisch begleiten.

(6) Mit Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 10. Juni 2011 hat der Ausschuss den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Ausschuss forderte das BMF auf, bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2013 die angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz bei der Darstellung von EU-Mitteln umzusetzen. Am 28. November 2011 berichtete das BMF dem Rechnungsprüfungsausschuss über den Stand der Umsetzung des Beschlusses vom 10. Juni 2011. Das BMF führte aus, dass es die Forderung nach einer transparenteren Darstellung in der Haushaltsrechnung bereits umgesetzt habe. Weiter will es, wie zugesagt, eine zentrale Gesamtübersicht über sämtliche EU-Mittel erarbeiten. Das BMF betont jedoch, dass es auf die Mitarbeit der Ressorts angewiesen sei, um die weiteren Forderungen umzusetzen. In Bezug auf den Bericht des BMF vom 28. November 2012 ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass eine detaillierte Bewertung der Umsetzung des Beschlusses vom 10. Juni 2011 erst anhand des Entwurfs des Bundeshaushalts 2013 möglich ist.

(7) Mit Beschluss vom 10. Februar 2012 nahm der Rechnungsprüfungsausschuss den Bericht des BMF zur Kenntnis. Er forderte das BMF insbesondere auf, die im Beschluss vom 10. Juni 2011 genannten Maßnahmen unverändert umzusetzen. Weiterhin sei dem Rechnungsprüfungsausschuss nach dem Kabinettsbeschluss zum Bundeshaushalt 2013 über die Umsetzung sowie eventuelle Abweichungen zu berichten.

Bundesrechnungshof

Verbessertes Verwaltungshandeln des Bundes bei der Kontrolle europäischer Beihilfen

(0) Trotz entsprechender Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in einer früheren Prüfung hatte der Bund keine klaren Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen den Ressorts für die Bearbeitung von europäischen Beihilfefällen festgelegt. Es waren keine Kontrollstrukturen vorhanden, die Alleingänge von Verfahrensbeteiligten außerhalb der Bundesministerien verhinderten. Fehlendes Zeitmanagement des koordinierenden Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Bundeswirtschaftsministerium) führte zu Verzögerungen bei der Bearbeitung und erschwerte eine angemessene fachliche Prüfung von Beihilfeprozessen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Beseitigung dieser Mängel umgesetzt.

(1) Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2005 Grundsatzfragen des europäischen Beihilferechts geprüft und sich in dieser Prüfung ein Bild davon verschafft, wie der Bund bei der Gewährung staatlicher Beihilfen die administrativen Aufgaben wahrnimmt, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben. Die von der Prüfung betroffenen Bundesministerien hatten eine Reihe der Empfehlungen für eine verbesserte Aufgabenwahrnehmung umgesetzt. Nach dieser Prüfung haben sich auf nationaler Ebene Änderungen ergeben. So ist die Zuständigkeit für Grundsatzfragen der Europäischen Beihilfenkontrollpolitik vom BMF auf das BMWi übergegangen. Daneben sind das BMELV und das BMVBS im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit der Bearbeitung von Beihilfeprozessen befasst.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Kontrollprüfung im Jahr 2008 geprüft, wie sich das Verwaltungshandeln des Bundes bei der Administration des europäischen Beihilferechts unter diesen veränderten Bedingungen darstellt. Auf der Grundlage

beispielhaft ausgewählter Beihilfevorgänge wurden bei den Bundesministerien die Koordinierung und die Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Ressorts sowie zwischen den Ressorts und den übrigen Verfahrensbeteiligten (Kommission, Länder, Kommunen, Rechtsvertreter) geprüft. Dabei untersuchte der Bundesrechnungshof die Vereinbarkeit des Verwaltungshandelns mit dem gemeinschaftlichen Beihilfenkontrollrecht.

Trotz entsprechender Empfehlungen in der früheren Prüfung hatte der Bund auch nach der Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen den Ressorts die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Beihilfefällen nicht eindeutig festgelegt. Dies führte zu vermeidbaren umfangreichen Abstimmungsprozessen und beeinträchtigte zudem die Aussichten auf positive Beihilfeentscheidungen der Kommission.

Verfahrensbeteiligte außerhalb der Bundesministerien sprachen ohne Abstimmung mit diesen bei der Kommission vor. Dies führte in Einzelfällen zu unkoordiniertem Handeln Deutschlands gegenüber der Kommission.

Mängelbehaftetes Zeitmanagement führte in Einzelfällen zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Beihilfevorgängen. In diesen Fällen war aufgrund des Zeitdrucks eine umfassende fachliche Prüfung der Vorgänge nicht immer möglich.

(2) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

a) eine Arbeitsanleitung abzustimmen, in der

- klare Zuständigkeitsabgrenzungen und Regeln für die Zusammenarbeit und die Unterrichtung zwischen den Ressorts getroffen werden,
- festgelegt ist, welche Fristen für die Rückäußerung der Verfahrensbeteiligten einzuhalten sind,
- die fachliche Unterstützung des BMELV und des BMVBS durch das BMWi verbindlich vorgeschrieben wird, sobald eine Beihilfe gewährt werden soll oder ein Sachverhalt vorliegt, der beihilferelevant sein könnte und
- eindeutige Kriterien für die Durchführung bzw. Teilnahme an Abstimmungsverfahren mit den Verfahrensbeteiligten und darauf beruhend umgehende Pränotifizierungsgespräche mit der Kommission festgelegt werden.

b) durch ein geeignetes Zeitmanagement zu vermeiden, dass umfangreiche Vorgänge dem BMWi so spät zugehen, dass dieses nicht mehr umfassend fachlich prüfen kann.

c) der Kommission – unter Hinweis auf die Außenvertretungskompetenz des Bundes – mitzuteilen, dass Beihilfeverfahren ausschließlich über die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union (StäV) gemeldet werden. Schriftstücke außerhalb dieses Meldeweges sollte die Kommission unter Hinweis auf das Verfahren zurückweisen. Soweit sich die Übergabe von „Non-Papers“ durch außenstehende Dritte (z. B. Rechtsanwälte) im Vorfeld beabsichtigter Beihilfen nicht verhindern lässt, sollte die Kommission diese über die StäV dem zuständigen Bundesministerium zuleiten. Dieses wäre so über beabsichtigte Beihilfen bereits zu Verfahrensbeginn unterrichtet und könnte entsprechend reagieren.

(3) Das BMWi hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt und

- eine Arbeitsanleitung mit den vorgeschlagenen Inhalten mit den übrigen beteiligten Ressorts abgestimmt und hierbei auch Regelungen zur zeitlichen Koordinierung der Verfahrensbeteiligten getroffen sowie
- die Kommission auf das Alleinvertretungsrecht des Bundes in europäischen Beihilfefragen hingewiesen und die Beihilfereferenten der Länder und die Kommunalen Spitzenverbände über das einzuhaltende Verfahren informiert.

(4) Damit konnte das Prüfungsverfahren abgeschlossen werden.

11.2 Prüfungen im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel

Bayerischer Oberster Rechnungshof

Umsatzsteuerhinterziehung: Karussellgeschäfte ausbremsen¹⁴⁹

(0) Durch Umsatzsteuerhinterziehung mit kriminellen Karussell- oder Kettengeschäften gehen in Deutschland jährlich mindestens 2 Mrd. Euro verloren. Diese Machenschaften können im derzeitigen Umsatzsteuersystem von den Steuer- und Strafverfolgungsbehörden nicht wirksam bekämpft werden. Eine Reform des Umsatzsteuersystems auf europäischer Ebene ist überfällig.

(1) Die Umsatzsteuer (oft Mehrwertsteuer genannt) ist mit einem bundesweiten Steueraufkommen von 180 Mrd. Euro jährlich die aufkommenstärkste Steuer. Gleichzeitig ist das System der Umsatzsteuer – insbesondere wegen des Vorsteuerabzugs – sehr betrugsanfällig, wie das nachfolgende Beispiel zeigt:

¹⁴⁹ Rechnungshof-Bericht 2010 TNr. 19.

Ein Unternehmer A liefert an einen Unternehmer B Waren im Wert von 100 Euro. Hierfür fallen zusätzlich 19 Euro Umsatzsteuer an. Der Unternehmer B bezahlt den Kaufpreis und die Umsatzsteuer, also 119 Euro, an den Unternehmer A. Dieser muss die 19 Euro Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Verwendet B die Leistung für sein Unternehmen, kann er die Umsatzsteuer in Höhe von 19 Euro vom Finanzamt zurückfordern (Vorsteuerabzug). Dieser Vorsteuerabzug hängt nicht davon ab, dass der Unternehmer A die Umsatzsteuer tatsächlich an das Finanzamt abgeführt hat. Erforderlich sind lediglich eine umsatzsteuerpflichtige Leistung und eine entsprechende Rechnung hierüber.

Dies machen sich Kriminelle zunutze. Im Beispielsfall kann sich der Unternehmer B die Vorsteuer vom Finanzamt auszahlen lassen, obwohl der Unternehmer A die entsprechende Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt abgeführt hat. Um den Steuerbehörden die Aufdeckung dieser Betrugsfälle zu erschweren, konstruieren kriminelle Banden sogenannte Ketten- oder Karussellgeschäfte. Hierzu werden Firmengeflechte mit Stroh Männern, Scheinfirmen und tatsächlich im Geschäftsleben aktiven Firmen aufgebaut. So werden Wirtschaftsgüter zum Teil über mehrere Staaten hinweg gehandelt. Die Vorsteuer wird beim Finanzamt geltend gemacht, die zu zahlende Umsatzsteuer aber von einem oder mehreren Unternehmern in der Lieferkette nicht an das Finanzamt abgeführt. Ist die Vorsteuer ausbezahlt worden, ist das Geld für den Staat in der Regel verloren. Die Steuerausfälle aufgrund der oben geschilderten kriminellen Umsatzsteuer-Kettengeschäfte sind nicht genau bezifferbar. Experten schätzen, dass sich der jährliche Schaden in Deutschland auf mindestens 2 Mrd. Euro beläuft. Hinzu kommt, dass sich die Banden durch die Umsatzsteuerhinterziehung Wettbewerbsvorteile verschaffen. Redliche Unternehmer sind nicht mehr konkurrenzfähig, Arbeitsplätze werden vernichtet.

Deutschland hatte eine grundlegende Änderung des Systems für notwendig erachtet. Auf EU-Ebene ist dieses Vorhaben bisher gescheitert. Mit der Rechtsänderung sollte die Abführungspflicht für die Umsatzsteuer auf den Erwerber übergehen (sogenanntes Reverse-Charge-Verfahren). Beim Reverse-Charge-Verfahren liegen die Verpflichtung, die Umsatzsteuer abzuführen und die Berechtigung, die Vorsteuer beim Finanzamt geltend zu machen, bei ein und demselben Unternehmer - nämlich dem Erwerber. Da die Höhe der Umsatzsteuerschuld der des Vorsteuerabzugs entspricht, entfällt die Vorsteuererstattung, eine Steuerhinterziehung ist so nicht mehr möglich. Die EU hat das Reverse-Charge-Verfahren im Jahr

2006 für bestimmte betrugsanfällige Bereiche wie den Altmetallhandel und die Leistungen von Gebäudereinigern zugelassen. Mittlerweile hat sie den Mitgliedstaaten das Reverse-Charge-Verfahren auch für den Handel mit CO₂-Emissionsrechten eingeräumt. In Deutschland ist seitdem das Handelsvolumen mit CO₂-Emissionsrechten spürbar zurückgegangen.

(2) Der Rechnungshof hält im Hinblick auf die erheblichen Steuerausfälle, das enorme Betrugspotenzial und den erheblichen Verfolgungsaufwand bei Steuerverwaltung, Polizei und Justiz eine Reform des Umsatzsteuersystems für überfällig. Dies kann wirksam nur auf EU-Ebene erfolgen.

(3) Die Staatsregierung wurde im Rahmen der Behandlung des Jahresberichts ersucht, zur Bekämpfung von betrügerischen Kettengeschäften bei der Umsatzsteuer auf Systemänderungen hinzuwirken. Dem Landtag ist bis zum 30. November 2012 zu berichten.

Bundesrechnungshof

Internationale Zusammenarbeit zeigt Ansätze für eine verbesserte Umsatzsteuerkontrolle innergemeinschaftlicher Warenbewegungen auf

(0) Die Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und Deutschlands haben gemeinsam die Umsatzsteuerkontrolle innergemeinschaftlicher Warenbewegungen geprüft. Sie stellten fest, dass ein frühzeitiger, risikoorientierter und rechtlich zulässiger Datenaustausch die Umsatzsteuerkontrolle deutlich verbessern kann. Dazu ergangene Änderungen des Gemeinschaftsrechts müssen vollständig und fristgerecht in nationales Recht umgesetzt werden.

(1) Die EU-Mitgliedstaaten haben ein gemeinsames Umsatzsteuersystem. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Steuer in den einzelnen Mitgliedstaaten ist das jeweilige nationale Umsatzsteuergesetz. Die nationalen Regelungen müssen mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben vereinbar sein.

Innergemeinschaftliche Warenbewegungen zwischen Unternehmern werden im Bestimmungsland besteuert. Dies setzt voraus, dass die Finanzverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten über den innergemeinschaftlichen Warenverkehr informiert sind. In allen EU-Mitgliedstaaten haben die Unternehmer den Finanzbehörden mit

sogenannten „Zusammenfassenden Meldungen“ ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen anzuzeigen. Mit frühzeitig zur Verfügung stehenden Daten können innergemeinschaftliche Warenbewegungen besser kontrolliert werden.

Zudem können die Mitgliedstaaten ein elektronisches Datenbanksystem nutzen, um Umsatzsteuerbetrugsmodelle zu bekämpfen. Wie wirksam dieses System ist hängt stark davon ab, in welcher Menge und Qualität die Mitgliedstaaten Daten zur Verfügung stellen.

Die Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und Deutschlands prüften gemeinsam die Umsatzsteuerkontrolle innergemeinschaftlicher Warenbewegungen in ihren Ländern.

Bei ihrer ersten Prüfung im Jahr 2006 untersuchten sie parallel, wie die Finanzbehörden im jeweiligen Land die Umsatzsteuer verwalten. Hierzu verfassten sie einen gemeinsamen Bericht. Die beiden Rechnungshöfe stellten fest, dass die Finanzbehörden schneller zuverlässige Informationen für die Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen benötigten. Sie empfahlen unter anderem, das Gemeinschaftsrecht zu ändern, damit die Unternehmer die Zusammenfassenden Meldungen nicht vierteljährlich, sondern monatlich abgeben. Zudem regten die beiden Rechnungshöfe an, dass sich die Mitgliedstaaten über Ansätze und Kriterien eines Risikomanagements austauschen, um Umsatzsteuerbetrug frühzeitiger aufdecken zu können.

Die beiden Rechnungshöfe untersuchten nun mit einer weiteren Prüfung, wie ihre Empfehlungen aufgegriffen wurden.

Im Dezember 2008 erließ die Europäische Kommission eine Richtlinie, wonach ab dem 1. Januar 2010 die Zusammenfassenden Meldungen für innergemeinschaftliche Lieferungen oberhalb einer bestimmten Betragsgrenze monatlich abzugeben sind. Die Rechnungshöfe stellten fest, dass nur die Tschechische Republik diese Vorgabe fristgerecht in nationales Recht umgesetzt hatte. In Deutschland trat die Pflicht zur Abgabe einer monatlichen Zusammenfassenden Meldung zum 1. Juli 2010 in Kraft. Seitdem müssen auch deutsche Unternehmer monatliche Zusammenfassende Meldungen abgeben. Im ersten Halbjahr 2010 übermittelte Deutschland den anderen Mitgliedstaaten die Daten innergemeinschaftlicher Warenbewegungen noch vierteljährlich. Die Daten der anderen Länder nahm es dagegen bereits im Monatsturnus entgegen.

Die Mitgliedstaaten nutzten das elektronische Datenbanksystem unterschiedlich. Tschechien stellte eigene Daten in die Datenbank ein und nutzte die Daten des Systems. Deutschland und zwei weitere Mitgliedstaaten übermittelten keine Daten. Tschechien konnte deshalb risikobehaftete innergemeinschaftliche Warenbewegungen von Deutschland nach Tschechien nicht auf mögliche Betrugsfälle überprüfen.

Die Rechnungshöfe legten ihre Erkenntnisse in Berichten an die Finanzverwaltungen ihrer Länder dar.

(2) Die gemeinsamen Prüfungen mit dem tschechischen Rechnungshof haben gezeigt, dass die Umsatzsteuer nur wirksam kontrolliert und der Umsatzsteuerbetrug bekämpft werden kann, wenn alle Mitgliedstaaten die vorgegebenen Instrumente nutzen. Dazu gehört auch ein frühzeitiger, risikoorientierter und rechtlich zulässiger Datenaustausch. Das harmonisierte Umsatzsteuersystem allein garantiert dies nicht. Es kommt immer darauf an, wie die Mitgliedstaaten die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen in ihr nationales Recht umsetzen und vollziehen.

(3) Das Bundesministerium bedauerte, dass es die Richtlinie erst verzögert in innerstaatliches Recht umgesetzt habe. Verantwortlich dafür seien nicht vom Ressort zu vertretende politische Gründe.

Für den zwischenstaatlichen Informationsaustausch über das Datenbanksystem fehlte nach Auffassung des Bundesfinanzministeriums die Rechtsgrundlage. Im Oktober 2010 änderte die EU die Rechtsgrundlagen. Deutschland beteiligte sich nunmehr am multilateralen Informationsaustausch.

(4) Auch künftig wird der Bundesrechnungshof gemeinsam mit Rechnungshöfen anderer Mitgliedstaaten prüfen. Er wird die europäischen Entwicklungen zur Umsatzsteuerkontrolle und -betrugsbekämpfung beobachten und diese Erkenntnisse für seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit nutzen. Der Blick über die Grenzen ermöglicht es, von den Erfahrungen der anderen Mitgliedstaaten zu profitieren. Bei der Umsatzsteuerkontrolle und Betrugsbekämpfung im Binnenmarkt kommt es entscheidend auf einen schnellen und vollständigen Datentransfer und eine barrierefreie Zusammenarbeit an. Der Bundesrechnungshof kann hierzu mit seinen Erkenntnissen aus den internationalen Prüfungen beitragen.

Bundesrechnungshof

Internationale Zusammenarbeit zeigt Ansätze für eine verbesserte Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung auf

(0) Die Rechnungshöfe der Niederlande, Belgiens und Deutschlands haben im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung untersucht, wie der grenzüberschreitende Umsatzsteuerbetrug bekämpft wird. In ihrem Bericht haben sie dazu konkrete Verbesserungen vorgeschlagen.

(1) Die EU-Mitgliedstaaten besitzen ein gemeinsames Umsatzsteuersystem. Seit der Schaffung des Europäischen Binnenmarkts im Jahre 1993 können Waren innerhalb des Binnenmarkts frei gehandelt werden; Grenzkontrollen wurden abgeschafft. Es wurde ein sogenanntes Umsatzsteuerübergangssystem eingeführt, wonach der Warenverkehr in andere Mitgliedstaaten von der Umsatzsteuer befreit ist. Um von der Umsatzsteuer befreit zu werden, muss der Unternehmer eine gültige Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-IdNr.) haben¹⁵⁰. Zudem muss er nachweisen können, dass sein Geschäftspartner ebenfalls über eine gültige USt-IdNr. verfügt. Zusätzlich zur Umsatzsteuererklärung und zur besseren Kontrolle haben Unternehmer Erklärungen über ihre innergemeinschaftlichen Warenlieferungen abzugeben (Zusammenfassende Meldungen).

Eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung setzt voraus, dass die Steuerverwaltung über den jeweiligen innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehr informiert ist. Die Steuerverwaltung legt dazu die Angaben der Unternehmer in ihren Umsatzsteuer-Voranmeldungen zugrunde und überprüft sie insbesondere anhand von Buch- und Belegnachweisen.

Die Rechnungshöfe der Niederlande, Deutschlands und Belgiens prüften gemeinsam das Thema „Inneregemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug“. Sie griffen damit ein Ergebnis des VI. Kongresses der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden in Bonn auf, wonach die Obersten Rechnungskontrollbehörden die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit verstärkt nutzen wollen. Sie untersuchten, ob die von den Steuerverwaltungen eingesetzten Instrumente geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen.

¹⁵⁰ Die USt-IdNr. wird für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr erteilt.

Ihre gemeinsame Prüfung erstreckte sich dabei auf die:

1. Prävention (Einschränkung der Betrugsmöglichkeiten); mit Blick auf den potenziellen Missbrauch von USt-IdNrn.,
2. Aufdeckung (Risikoanalyse, Überwachung und Prüfung); mit Schwerpunkt auf die Behandlung von Prüfhinweisen und den internationalen Informationsaustausch,
3. Strafverfolgung (Steuerfahndung, Ermittlungsverfahren, Strafverfolgung und Ahndung); mit Schwerpunkt auf die Organisation von Ermittlungen und Strafverfahren in Betrugsfällen. Weiterer Schwerpunkt sollten Managementinformationen aus der Analyse von Prüfungsergebnissen, Ermittlungen und der steuerlichen Behandlung der aufgedeckten Fälle sein.

(2) Die Rechnungshöfe stellten fest, dass eine wirksame Kontrolle und Betrugsbekämpfung bei der Umsatzsteuer vorbeugend ansetzen muss. Dazu müsste das Betrugsrisiko analysiert werden, bevor die USt-IdNr. erteilt wird. Nach deren Vergabe sollte der Schwerpunkt auf die Früherkennung von Missbrauchsfällen gelegt werden.

Außerdem sollten die Informationssysteme verbessert werden. Dies ist notwendig, um so schnell wie möglich Prüfhinweise (risikoorientierte Fallauswahl) zu erhalten. Eine sorgfältige Bearbeitung von Prüfhinweisen aus den Zusammenfassenden Meldungen und aus den Umsatzsteuererklärungen kann helfen, Umsatzsteuerbetrug aufzudecken. Für die Betrugsbekämpfung sollten alle nationalen und internationalen Möglichkeiten genutzt werden wie

- das Mehrwertsteuer-Informationen-Austausch-System (MIAS) zur Verifizierung von USt-IdNrn. bei innergemeinschaftlichen Lieferungen und zur Bearbeitung der Zusammenfassenden Meldungen,
- der internationale Informationsaustausch mittels Auskunftersuchen und Spontanauskünften,
- die Nutzung von Risikomanagementsystemen in Verbindung mit MIAS und den von den Unternehmern abzugebenden Umsatzsteuererklärungen.

Für eine wirkungsvolle Strafverfolgung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Ermittlungs- bzw. Strafverfolgungsbehörden und der Steuerverwaltung erforder-

derlich. Hierfür benötigen die Behörden das entsprechende Personal mit aktuellem Fachwissen und Erfahrung.

(3) Die drei Rechnungshöfe haben ihre Erkenntnisse in einem gemeinsamen Bericht veröffentlicht, der im Internet abrufbar ist

(<http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/vat-deutsch.pdf>).

Ihre Erkenntnisse können alle Steuerverwaltungen in der EU nutzen und so den Umsatzsteuerbetrug besser bekämpfen.

(4) Aktuell untersucht der Bundesrechnungshof in einer Kontrollprüfung mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Niederlande und Belgiens, wie seine Empfehlungen aufgegriffen wurden.

11.3 Allgemeine Prüfungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Landesrechnungshof Brandenburg

Zuwendungen für einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen

(0) Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2008 Zuwendungen für einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen der Jahre 2004 bis 2006 im Umfang von 39 Mio. Euro.

Die mit der Förderung beauftragte Förderbank beachtete die Zuwendungsvoraussetzungen nicht immer ausreichend. Bei Zinszuschüssen für Investitionsdarlehen hatte sie diese Zuschüsse um 338 000 Euro überhöht ermittelt.

Die Entgelte für die Geschäftsbesorgungsleistungen der Förderbank hielt der LRH für unangemessen hoch.

(1) Die Förderbank hatte mehrfach die in der Förderrichtlinie genannten Zuwendungsvoraussetzungen nicht ausreichend geprüft oder nicht beachtet. Sie bewilligte Zuwendungen, obwohl die Antragsteller die Fördervoraussetzungen z. B. mangels Qualifikation oder bei Existenzgründungen nicht erfüllten. Auch für den geförderten Erwerb von Hofstellen (Grund und Boden einschließlich der Gebäude) lagen die Voraussetzungen nicht vor. Bei einheitlichen Investitionen (z. B. Biogasanlage mit Güllelagerung und Stromproduktion), die den zulässigen Schwel-

lenwert nach der sogenannten de-minimis-Regelung überstiegen, führte deren Aufteilung zu einer überhöhten Förderung.

Die Förderbank verzichtete darauf, die bezuschussten Zinsverbilligungen für Kapitalmarktdarlehen entsprechend der Richtlinie je Zuwendungsempfänger individuell zu berechnen. Bei zehn geprüften Fällen war die Förderung dadurch insgesamt 338 000 Euro (23,5 %) zu hoch.

Die Geschäftsbesorgungsentgelte an die Förderbank von 1 % der Darlehensvaluta über die Darlehenslaufzeit ergaben abgezinst 24 % des bewilligten Zinszuschusses. Weil die Hausbank – gegen zusätzliche Gebühren – die Darlehen ausreichte, war bei der Förderbank kein Bearbeitungsaufwand erkennbar, der die Entgelte rechtfertigte.

(2) Der Rechnungshof hielt es für notwendig, dass das zuständige Ministerium für die einzelbetriebliche Förderung die Qualität der Geschäftsbesorgungsleistung der Förderbank verbessert und insbesondere das gewählte Geschäftsbesorgungsmodell für Darlehen einschließlich seiner Entgeltstruktur überdenkt.

(3) Das Ministerium hielt die beanstandeten Förderungen wegen der langjährigen Praxis trotz fehlender Regelungen für zulässig. Die de-minimis-Regelung sah es nicht verletzt, weil es z. B. bei Biogasanlagen deren Bestandteile Stromproduktion und Güllelagerung als zwei Investitionen betrachtete. Für die Berechnung des Zinszuschusses als Förderbetrag hielt das Ministerium andere als in der Richtlinie verankerte Berechnungsgrundlagen für maßgeblich.

(4) Die Stellungnahme des Ministeriums überzeugte nicht. Den Feststellungen und Wertungen des LRH lagen durchweg die im Prüfungszeitraum geltenden Richtlinienregelungen zugrunde, an die sich das Ministerium mit ihrer Veröffentlichung band. Für die vom Ministerium angeführten Gründe für die Abweichungen von den klaren Richtlinienformulierungen fand der Rechnungshof keine rechtliche oder sonstige Stütze.

(5) Da sich die Fördervoraussetzungen seit Geltung der ELER-Regelungen teilweise geändert haben, schloss der Rechnungshof das Verfahren trotz unterschiedlicher Positionen ab.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Bescheinigende Stelle als Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems im EU-Förderbereich Agrar¹⁵¹

(0) Um die zweckentsprechende Verwendung von Fördermitteln der Europäischen Union (EU) sicherzustellen, richtete das Land Rheinland-Pfalz eine Bescheinigende Stelle als Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems für die EU-Agrarförderung ein.

Die Bescheinigende Stelle erfüllte nicht immer die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Prüftätigkeit. Teilweise prüfte sie Sachverhalte nicht intensiv genug und stützte ihre Untersuchungen auf nicht ausreichend geeignete Nachweise. Bewertungen der Bescheinigenden Stelle, ob und inwieweit die Kriterien für die Zulassung der Zahlstelle eingehalten sind, waren nicht immer nachvollziehbar.

(1) Die EU stellte dem Land Rheinland-Pfalz im Bereich der Agrarförderung im Zeitraum 2007 bis 2013 Fördermittel von insgesamt 1,3 Mrd. Euro bereit. Die Mitgliedstaaten der EU haben durch Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems sicherzustellen, dass die Fördermittel ordnungsgemäß verwendet werden. Teil des Systems ist eine Bescheinigende Stelle, die gegenüber der Kommission die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der von der Zahlstelle übermittelten Rechnungen bestätigt. Die für das Land Rheinland-Pfalz zuständige Bescheinigende Stelle war zum Zeitpunkt der Prüfung beim Ministerium der Finanzen (Ministerium) eingerichtet.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Rechnungshof) untersuchte, ob die Bescheinigende Stelle ihre Prüfaufgaben ordnungsgemäß wahrgenommen hat. Er stellte u. a. fest:

- Die Bescheinigende Stelle griff unklare Vertretungsregelungen sowie widersprüchliche Zuständigkeitsregelungen bei der Zahlstelle nicht auf.
- Bei Aufgabenübertragungen der Zahlstelle auf andere Einrichtungen prüfte die Bescheinigende Stelle nicht umfassend und teilweise nicht rechtzeitig, ob die Voraussetzungen vorlagen.
- Die fehlende Funktionstrennung zwischen Internem Revisionsdienst und Verfahrensprüfung nahm sie nicht in ihren Jahresbericht 2008 auf.

¹⁵¹ Jahresbericht 2011, Nr. 9, Drucksache 15/5290 S. 80 (<http://www.rechnungshof-rlp.de>).

- Sie nahm in den Jahresbericht 2008 nicht ausdrücklich auf, dass die Zahlstelle bis November 2008 keine Verfahrensprüfungen durchgeführt hatte, obwohl Zahlungen aus dem ELER vorfinanziert und entsprechende Ausgabenerklärungen abgegeben worden waren. Sie ermittelte auch nicht den Umfang der ohne Verfahrensprüfungen weitergeleiteten Ausgabenerklärungen, obwohl dies zur Beurteilung der Schwere des Mangels erforderlich gewesen wäre.
- Teilweise stützte die Bescheinigende Stelle ihre Schlussfolgerungen auf nicht ausreichend geeignete Prüfungsnachweise.
- Die Bescheinigende Stelle bewertete den Umstand, dass die Zahlstelle im Rechnungsjahr 2008 keine Verfahrensprüfungen durchgeführt hatte, noch mit Stufe 2 (ausreichend). Diese Stufe sah sie auch für das Kriterium „Überwachung - Interner Revisionsdienst“ vor, obgleich die personelle Ausstattung unzureichend und die gebotene Funktionstrennung bezüglich der Verfahrensprüfungen nicht gewährleistet war.

(2) Nach Auffassung des Rechnungshofs erfüllte die Bescheinigende Stelle nicht immer die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Prüftätigkeit. Auch die von der Bescheinigenden Stelle vorgenommenen Bewertungen waren nicht immer nachvollziehbar.

(3) Das Ministerium hat erklärt, die Bescheinigende Stelle werde die Anregungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Prüfungen aufgreifen. Die Bescheinigende Stelle sei der Auffassung, dass ihre Bewertungen angemessen seien und sie die Vorschriften zutreffend angewendet habe.

(4) Der Rechnungshof begrüßt es, dass die Bescheinigende Stelle seine Anregungen zur Verbesserung der Prüfungen aufgreifen wird. Zu den Bewertungsstufen verkennt er nicht, dass nur die allgemeinen Ausführungen der Kommission in den Leitlinien vorliegen. Er hat angeregt, darauf hinzuwirken, dass für die Bewertung der Einhaltung der Zulassungskriterien präzisierende Festlegungen getroffen werden.

(5) Der Landtag hat zustimmend zur Kenntnis genommen, dass die Bescheinigende Stelle die Anregungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Prüfungen aufgreifen wird. Er hat die Landesregierung aufgefordert, über das Ergebnis der Bund-/Länderreferentenbesprechung bezüglich präzisierender Feststellungen für

die Bewertung der Einhaltung der Zulassungskriterien für Zahlstellen zu berichten. Die Landesregierung hat hierzu berichtet, die Problematik sei auf der Sitzung der Länderreferenten „Bescheinigende Stelle“ Ende 2011 erörtert worden. Der Bund habe eine Vereinheitlichung der Prüfkriterien abgelehnt.

11.4 Prüfungen im Bereich des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg

Fördergebiet Hamburg¹⁵²

Funktionstüchtigkeit und Anwendung des von der Kommission vorgeschriebenen Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Umsetzung des Förderprogramms sind grundsätzlich nicht zu beanstanden. Meinungsverschiedenheiten zu Kontrollergebnissen und die Lösung von Verfahrensproblemen zwischen den beteiligten Behörden sollten bereits auf Landesebene geklärt werden. Die EU-bedingten und von Hamburg nicht beeinflussbaren Kosten für die Umsetzung des Programms sind unbekannt.

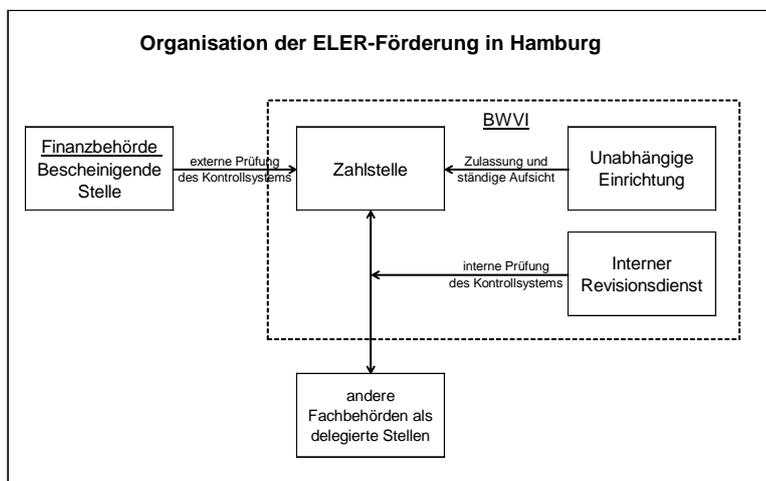
Im Rahmen der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik fördert die EU Maßnahmen mit Mitteln aus dem ELER in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit insgesamt rund 70 Mrd. Euro. Hamburg fließen davon 26,7 Mio. Euro zu. Ergänzt durch Bundes- und Landesmittel stehen der Stadt in der aktuellen Förderperiode hier insgesamt 51,2 Mio. Euro zur Verfügung.

Der von der zuständigen Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Behörde) entwickelte und von der Kommission genehmigte „Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 – 2013“ (HPELR) mit verschiedenen Förderschwerpunkten bildet die Grundlage für die Umsetzung des ELER in Hamburg.

Für die Kofinanzierung ihrer Projekte aus dem ELER müssen die Mitgliedstaaten die in den einschlägigen EU-Verordnungen festgelegten fachlichen und organisatorischen Vorgaben erfüllen. Sie müssen zum Schutz der Interessen der Gemeinschaft ein wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem einrichten und sich vergewissern, dass die durch den ELER finanzierten Maßnahmen tatsächlich und

¹⁵² Jahresbericht 2012, Tz. 617 ff.

ordnungsgemäß durchgeführt worden sind. Die Mitgliedstaaten sind darüber hinaus für das wirksame Funktionieren der Systeme während des gesamten Planungszeitraums verantwortlich.



Quelle: Eigene Darstellung

Zulassung der Zahlstelle

Die Ausgaben aus dem HPELR werden von der Gemeinschaft nur mitfinanziert, wenn sie durch eine von der zuständigen Behörde zugelassene und der Kommission benannte Zahlstelle geleistet worden sind.

Die Prüfung nach den EU-Zulassungskriterien und ihrer dauerhaften Einhaltung nimmt die bei der Innenrevision der Behörde angesiedelte „unabhängige Einrichtung“ wahr. Die Behörde hat die Zahlstelle nach vormals befristeter Zulassung 2008 endgültig zugelassen.

Die Behörde hat der Kommission im Jahr 2010 über die Ergebnisse ihrer ständigen Aufsicht über die Zahlstelle in den EU-Haushaltsjahren 2006 – 2009 berichtet und die fortdauernde Einhaltung der Zulassungskriterien erklärt. Dabei sind die von der Zahlstelle durchzuführenden Kontrolltätigkeiten im Hinblick auf die Beachtung der zahlstelleneigenen Verfahrensregelungen und die laufende Überwachung der Tätigkeiten der Zahlstelle durch die unabhängige Einrichtung aber lediglich als „ausreichend“¹⁵³ bewertet worden. Ursächlich für diese Einschätzung

¹⁵³ Nach den Leitlinien der Kommission für die von der zuständigen Behörde auszuübende Aufsicht über die fortgesetzte Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstellen erfolgt die Bewertung unter Verwendung der Bewertungsstufen (1) bis (3), die wie folgt definiert sind:

(1) eindeutige Nichteinhaltung der Zulassungskriterien oder gravierende Mängel (die Mängel sind so gravierend, dass die Zahlstelle ihre Aufgaben gem. Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 nicht erfüllen kann);

waren die fehlende Abstimmung des Fünf-Jahresprüfplans des zahlstelleninternen Revisionsdienstes mit delegierten Stellen¹⁵⁴ und die noch ausstehende Vereinbarung mit einer Behörde über Revisionstätigkeiten in der delegierten Stelle.

Als externe Kontrollinstanz muss die in der Finanzbehörde angesiedelte Bescheinigende Stelle ebenfalls eine Bewertung der Einhaltung der Zulassungskriterien vornehmen und hieraus eine Gesamtbewertung des internen Kontrollsystems der Zahlstelle ableiten. Auch sie hat die Kontrolltätigkeiten und die laufende Überwachung nur als „ausreichend“¹⁵⁵ beurteilt.

Die seit Beginn der Förderperiode bestehenden Mängel waren zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs noch nicht behoben, obgleich Mängel dieser Kategorie gemäß einer Kommissionsleitlinie das unverzügliche Tätigwerden der Leitungsebene der Zahlstelle und der zuständigen Behörde erfordern. Dies hat der Rechnungshof kritisiert.

Im September 2011 hat die Behörde nunmehr die Vereinbarung über Revisionstätigkeiten vorgelegt und zugesagt, einen abgestimmten Prüfplan bis Ende des Jahres 2011 vorzulegen.

Anwendung des Verwaltungs- und Kontrollsystems

In einer nach Kommissionsrichtlinien vorgesehenen Stichprobenprüfung hat die Bescheinigende Stelle bei der Zahlstelle die Verwaltungskontrollen bei der Bewilligung der Zahlungen überprüft und Fälle festgestellt, in denen aufgrund weitgehend fehlender oder eingeschränkter Dokumentation des Vergabeverfahrens die

(2) ausreichend (sonstige Mängel, die nicht unter (1) fallen, die aber gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 weiterbehandelt werden müssen);

(3) zufriedenstellend (geringfügige Probleme, die verbessert werden können, oder keine Probleme). Diese Beurteilung entspricht den Werten „3“, „4“ und „5“ der in der Leitlinie 2 für die bescheinigenden Stellen („Leitlinien für die Zulassung“) vorgesehenen Matrix.

¹⁵⁴ Andere Fachbehörden, die ELER-kofinanzierte Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich durchführen, zum Beispiel „Erhalt kulturhistorischer Bausubstanz“ oder „Investiver Biotopschutz“.

¹⁵⁵ Nach den Leitlinien der Kommission für die Bescheinigungsprüfung im Rahmen des ELER wird die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstelle von der Bescheinigenden Stelle mit den Bewertungsstufen (1) bis (5) bewertet:

(1) eindeutige Nichteinhaltung des Zulassungskriteriums oder gravierende Mängel (die Mängel sind so gravierend, dass die Zahlstelle ihre Aufgaben gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 nicht erfüllen kann);

(2) ausreichend (sonstige Mängel, die nicht unter (1) fallen, die aber gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 überwacht werden müssen);

(3) zufriedenstellend (kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen);

(4) gut;

(5) vorbildliche Praxis.

Bewilligung unter Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsaspekten nicht prüffähig war. Diese vergaberechtlichen Verstöße waren durch die Verwaltungskontrolle im Rahmen der Bewilligung nicht beanstandet worden.

Da die interne Kontrolle in den geprüften Vorgängen nicht anforderungsgerecht funktioniert hat, muss die bisherige Verfahrenspraxis geändert sowie bei der Bewilligung die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften geprüft und das Ergebnis revisions sicher dokumentiert werden.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der EU jederzeit die Rechtmäßigkeit der erfolgten Zahlungen nachweisen zu können. Die Zahlstelle hat deshalb intern geregelt, dass die Förderakte zu Prüfzwecken vollständig und die Verwaltungskontrolle jederzeit nachvollziehbar sein muss.

Dennoch hat die Bescheinigende Stelle wiederholt die prüffähige, d. h. die rechtzeitige und vollständige Vorlage der angeforderten Unterlagen durch die Zahlstelle anmahnen müssen.

Durch konsequente Anwendung oder gegebenenfalls Anpassung der eigenen Verfahrensregelung sollte die Zahlstelle ein geordnetes und für alle Beteiligten zeitsparendes Vorgehen sicherstellen.

Die Bescheinigende Stelle hat die Vor-Ort-Kontrollen der Zahlstelle bei den Empfängern der Förderung als grundsätzlich wirksames Überwachungssystem bewertet, die dem von der Kommission festgelegten Standard „gut“ entsprechen.

Um belastbare Aussagen zum Beispiel zur Qualität der Vor-Ort-Kontrollen treffen zu können, begleitet ein Vertreter der Bescheinigenden Stelle diese Kontrollen stichprobenweise. Für die Stichprobenauswahl ist es erforderlich, dass die Zahlstelle die von ihr für eine örtliche Kontrolle ausgewählten Maßnahmen und den Termin der Vor-Ort-Kontrolle rechtzeitig mitteilt.

Dies ist in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Fällen nicht geschehen. Weil es lange nicht gelungen ist, dieses Problem auf Arbeitsebene zu lösen, hat es Eingang in die letzten beiden Jahresberichte der Bescheinigenden Stelle gefunden und ist damit auf Kommissionsebene gehoben worden.

Die Zahlstelle sollte trotz in Einzelfällen kurzfristiger Anberaumung von Vor-Ort-Kontrollterminen der berechtigten Forderung der Bescheinigenden Stelle nach

rechtzeitiger Beteiligung künftig regelhaft nachkommen, damit diese ihre Aufgaben anforderungsgerecht erfüllen kann.

Zusammenfassende Bewertung

Die Prüfung des von der Kommission zur Umsetzung des ELER vorgegebenen Verwaltungs- und Kontrollsystems durch den Rechnungshof hat keine Anhaltspunkte ergeben, die Zweifel an der Funktionstüchtigkeit des hamburgischen Systems begründen. Fehler im Verwaltungsvollzug werden bereits durch vorhandene Kontrollinstanzen erkannt.

Jedoch ist die Kooperation der Zahlstelle mit der Bescheinigenden Stelle als externer Kontrollinstanz verbesserungsbedürftig mit dem Ziel, Meinungsverschiedenheiten zu Kontrollergebnissen und die Lösung von Verfahrensproblemen zeitnah bereits auf Landesebene zwischen den beteiligten Behörden zu klären. Da dies auf Arbeitsebene nicht gelungen ist, sind die vorgesetzten Stellen gefordert, hier stärker als bisher einzuwirken.

Der Rechnungshof hat die Mängel kritisiert und Abhilfe gefordert. Die Behörde hat dies zugesagt.

Verwaltungsaufwand für die Programmumsetzung

Die EU hat die Regelungsbefugnis für die Rahmenbedingungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Die Kosten für den Aufbau und den Betrieb liegen jedoch allein in nationaler bzw. regionaler Verantwortung.

Nach übereinstimmender Feststellung der Behörde, von Vertretern des Bundes und der Kommission im Rahmen der jährlichen Überprüfung des HPELR haben die Kontroll- und Systemanforderungen zur Programmumsetzung ein Maximum erreicht.

Auch der Europäische Rechnungshof hat sich in seiner Stellungnahme Nr. 1/2010 – Verbesserung des Finanzmanagements der EU: Risiken und Herausforderungen – zu Anzahl und Ausmaß der Kontrollen geäußert und die Kontrollkosten im Hinblick auf ein angemessenes Verhältnis zum Nutzen eines weiteren Fehlerabbaus problematisiert.

Aktuelle Daten zu den Umsetzungskosten liegen der Behörde mangels einer Kosten- und Leistungsrechnung allerdings nicht vor.

Auch wenn in der aktuellen Förderperiode auf Hamburg mit 26,7 Mio. Euro die geringste ELER-Zuweisung in Deutschland entfällt, gelten für die Anforderungen an das Verwaltungs- und Kontrollsystem keine geringeren Anforderungen als in Flächenländern. Die hamburgischen Umsetzungskosten dürften schon deshalb in einem ungünstigen Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln stehen. Dieses gilt erst recht bei nicht oder nur gering nachgefragten Förderschwerpunkten.

Um den bisherigen Aufwand für die Umsetzung des ELER zu reduzieren, hat die Behörde Überlegungen angestellt, die hamburgische Vergabe von Fördermitteln zur Entwicklung des ländlichen Raums grundlegend neu zu strukturieren mit dem Ziel, ein wirtschaftliches Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Programmvolumen zu erreichen.

Vor dem Hintergrund, dass die Aufgaben auf dem Gebiet der EU-Direktzahlungen für die in Hamburg ansässigen landwirtschaftlichen Betriebe bereits 2006 auf Schleswig-Holstein übertragen wurden, hat die Behörde begonnen, auch für den Bereich des ELER Kooperationsmöglichkeiten zu prüfen.

Weil eine Senkung des ELER-Vollzugsaufwands auf Hamburger Ebene in dem vorhandenen engen Rahmen der EU-Regularien mit seinen komplexen Vorschriften, den kontinuierlich gestiegenen Kontrollanforderungen und der fehlenden Gestaltbarkeit einstweilen nicht realistisch erscheint, hat der Rechnungshof die Behörde bestärkt, bei gegebener Wirtschaftlichkeit die Umsetzung der hamburgischen ELER-Förderung ab der nächsten Förderperiode auf ein stärker landwirtschaftlich geprägtes benachbartes Bundesland mit entsprechend ausgerichteten Ressourcen zu übertragen.

Die Behörde will ihre Kooperationsbemühungen fortsetzen.

Hessischer Rechnungshof

Marktstrukturförderung

(0) Im Rahmen der Umsetzung von Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU hat der Rechnungshof die Wirksamkeit des internen Verwaltungs- und Kontrollsystems geprüft.¹⁵⁶ Die Ver-

¹⁵⁶ Vgl. Artikel 9 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005.

waltungs- und Kontrollbehörden haben Mängel bei der Verfahrensabwicklung nicht festgestellt.

(1) Die mit der Projektberatung und Bewilligung der Zuwendungen betraute Verwaltungsbehörde kontrolliert auch die vom Endbegünstigten erklärten Ausgaben. Der Rechnungshof sieht durch die gleichzeitige Ausübung von Beratungs- und Kontrolltätigkeiten die für die Wahrnehmung von Prüfaufgaben erforderliche Unabhängigkeit gefährdet, zumal im Zuge der Antragsprüfung und bei der Festsetzung des Auszahlungsbetrages Ermessensspielräume gesehen wurden.

Das nicht automatisiert durchgeführte Verfahren zur Auswahl der Vor-Ort zu kontrollierenden Vorhaben war nicht geeignet, Projekte mit dem höchsten Risikopotential zu identifizieren. Bei den Vor-Ort-Kontrollen wurden Mängel nicht festgestellt, weil die Bediensteten nicht im ausreichenden Maß über das notwendige Fachwissen verfügten.

Die Ausübung der Fachaufsicht beschränkte sich im Wesentlichen auf die Prüfung, ob bei der Verfahrensabwicklung die Vorgaben der Dienstanweisung beachtet wurden. Die Übereinstimmung der Vorhaben mit nationalen und europäischen Vorgaben war nicht Gegenstand der Prüfung.

(2) Der Rechnungshof hat angeregt,

- die Beratung einer externen Stelle zu übertragen oder durch organisatorische Veränderungen innerhalb der Verwaltungsbehörde das Zusammentreffen von Beratungs- und Kontrolltätigkeiten zu verhindern,
- die Risikoanalyse auf Grundlage festgelegter Kriterien durchzuführen und die Vollständigkeit der Grundgesamtheit sicherzustellen,
- die für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen zuständigen Bediensteten durch Fortbildungsmaßnahmen zu qualifizieren,
- die Frage der Rechtmäßigkeit und Zielkonformität der Förderentscheidung in die fachaufsichtlichen Kontrollen einzubeziehen und diese künftig effektiver und intensiver wahrzunehmen und
- ein Qualitätssicherungskonzept zu entwickeln.

(3) Das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz will den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen und die Beratung sowie die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Investitionen einer externen

Stelle übertragen. Die Risikoanalyse soll künftig automatisiert durchgeführt und die Vollständigkeit der Grundgesamtheit sichergestellt werden. Weiterhin ist vorgesehen die Bediensteten des Prüfdienstes durch Schulungsmaßnahmen insbesondere im Hinblick auf die Prüfungsmethodik zu qualifizieren.

(4) Der Rechnungshof begrüßt die beabsichtigte Umsetzung seiner Empfehlungen.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Förderung der Erstaufforstung

(0) Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Ministerium) fördert Erstaufforstungsmaßnahmen durch die Gewährung von Zuwendungen für die Kulturbegründung (Erstaufforstungsinvestition), den Schutz und die Pflege der Kulturen (Kultursicherungsprämie) sowie aufforstungsbedingte Einkommensverluste (Einkommenssicherungsprämie). Zuwendungen wurden bis zu 20 Jahren Laufzeit gewährt.

Ziel dieser Förderung ist es, den Waldanteil an der Landesfläche des Freistaates Sachsen auf 30 % zu erhöhen. Dafür wurden nach Angaben des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie im Zeitraum 1991 bis 2008 Zuwendungen von 28,9 Mio. Euro ausgezahlt. Weitere 11,2 Mio. Euro sind für die Folgejahre bereits gebunden.

Das Ziel wurde trotz bisher 17-jähriger Förderung nicht annähernd erreicht.

(1) Nach Angaben des Ministeriums erhöhte sich der Waldanteil an der Landesfläche im Freistaat Sachsen von 27,6 % (508.882 ha) im Jahr 1996 auf 28,3 % (521.285 ha) im Jahr 2010 und damit um 0,7-%-Punkte.

Der Waldflächenzugang ist nur teilweise auf die Erstaufforstung zurückzuführen. Weitere Ursachen sind die Rekultivierung von Flächen, Ersatzaufforstungen und die natürliche Sukzession. Laut Ministerium betrug der Anteil der Erstaufforstung am Waldflächenzugang im Zeitraum 1993 bis 2008 lediglich 42 %. Ob alle Erstaufforstungen auch gefördert wurden, hat das Ministerium nicht mitgeteilt.

Darüber hinaus war die Förderung der Erstaufforstung nicht immer erfolgreich. Trotz der langfristigen Förderung waren in 41 % der vom Rechnungshof geprüften Fälle nach zehn Jahren die aufgeföresteten Baumarten nicht oder nur teilweise

vorhanden. Das Ministerium kontrolliert den Maßnahmeerfolg nur innerhalb der in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Zweckbindungsfristen von regelmäßig fünf Jahren.

(2) Insgesamt ist daher nur ein Bruchteil der Waldmehrung auf die Förderung der Erstaufforstung zurückzuführen. Das Ziel, durch Förderung 30 % Waldanteil zu erreichen, liegt in weiter Ferne. Damit ist der Fördererfolg zweifelhaft.

Hinzu kommt, dass die Förderung bislang weitgehend aus Mitteln des ELER erfolgt. Diese werden nach dem Jahr 2013 voraussichtlich nicht oder nicht mehr im bisherigen Umfang zur Verfügung stehen. Künftige Fördermaßnahmen wären weitgehend nur noch aus Landesmitteln zu finanzieren.

In Anbetracht der künftigen Haushaltslagen sollte die Förderung eingestellt werden, zumal mit den bislang gewährten Zuwendungen Verpflichtungen von mehreren Millionen Euro bis zum Jahr 2027 bestehen.

Angesichts der Tatsache, dass trotz eines erheblichen Mitteleinsatzes in 17 Jahren das Ziel nicht annähernd erreicht wurde, ist die bisher praktizierte Förderung infrage zu stellen und die Weiterführung der Förderung zu prüfen.

(3) Das Ministerium erwiderte, dass sich der Freistaat Sachsen der landesplanerischen Vorgabe, das Bewaldungsprozent auf 30 % zu erhöhen, kontinuierlich in einem der anspruchsvollen Zielstellung und der besonderen forstlichen Problematik angemessenen Tempo nähere.

Es werde angestrebt, dass im Freistaat Sachsen auch künftig attraktive Förderprogramme zur Unterstützung der Erstaufforstung zur Verfügung stehen.

Die langfristigen Ziele der Waldmehrung seien ohne die Förderung der Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen nicht in gewünschtem Umfang erreichbar. Gerade vor dem Hintergrund der neuen gesellschaftlichen Herausforderungen wie Klimaschutz, Verhinderung der Bodenerosion, Erhaltung der Biodiversität sowie des Schutzes von Trinkwasser werde die Waldmehrung zukünftig noch an Bedeutung gewinnen.

(4) Die Förderung der Erstaufforstung machte trotz des hohen finanziellen Aufwandes nur einen Bruchteil an der Waldmehrung im Freistaat Sachsen aus. Die Fortsetzung der Förderung sollte geprüft werden.

Zur Zielerreichung sollten andere Möglichkeiten zur Erhöhung des Waldbestandes (z. B. Ausgleichsmaßnahmen zu Flächenversiegelungen) verstärkt genutzt werden.

(5) Der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtages hat diesen Beitrag zum Jahresbericht 2010 in seiner Sitzung am 8. Juni 2011 einstimmig zur Kenntnis genommen.

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Förderung der markt- und standortangepassten
Landbewirtschaftung

(0) Mit dem Programm „Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung“ werden umweltfreundliche landwirtschaftliche Anbauverfahren gefördert. Insbesondere werden Einführung und Beibehaltung ökologischer Anbauverfahren, Winterbegrünung und Schonstreifen auf Ackerflächen sowie die Verbesserung der Stickstoffausnutzung aus flüssigen Wirtschaftsdüngern bezuschusst. Das Programm wird zu 50 % durch die EU aus Mitteln des ELER und zu 50 % von Bund und Land getragen.

Schwerpunkte der Prüfung waren die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung, die Erforderlichkeit der Förderung, mögliche Mitnahmeeffekte und die Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens. Die Förderung eröffnet erhebliche Mitnahmeeffekte. Einzelne Fördertatbestände sollten entfallen, andere in ihrer Höhe reduziert werden.

(1) Das Förderprogramm umfasst verschiedene Fördermaßnahmen mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Die Förderung der Einführung von ökologischen Anbauverfahren dient dem Ausgleich der damit regelmäßig verbundenen Einkommenseinbußen. Die pauschale Beibehaltungsförderung der Ökobetriebe ist jedoch ohne Nachweis des Förderbedarfs über eine entsprechende Auswertung regionaler Betriebsergebnisse nicht gerechtfertigt.

Die Förderung konventionell wirtschaftender Betriebe hat vorrangig den Gewässerschutz als Ziel. Eine Erfolgskontrolle dieser Fördermaßnahmen ist nicht möglich. Mitnahmeeffekte sind nicht auszuschließen.

(2) Die Förderung wird weitgehend fehlerfrei abgewickelt. Die Förderung der Beibehaltung des ökologischen Landbaus und die Förderung der verbesserten Stickstoffausnutzung durch flüssigen Wirtschaftsdünger sind aufgrund der auftretenden Mitnahmeeffekte einzustellen. Die Zuwendungen für Winterbegrünung und Schonstreifen sind zur Begrenzung der Mitnahmeeffekte zu kürzen.

(3) Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Ministerium) weist darauf hin, dass die Fördertatbestände in der Vergangenheit bereits von acht auf drei reduziert wurden. Mitnahmeeffekte seien weitgehend ausgeschlossen, da die gewässerschutzorientierten Auflagen über die Anforderungen der „guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft hinausgingen. Die Fördersätze für Winterbegrünung und Schonstreifen seien als Ausgleich für Einkommensverluste und Mehraufwendungen festgelegt.

Die Förderung der Ökobetriebe sei nach den Einkommensverlusten und Mehraufwendungen bemessen, die sich auf Basis einer Deckungsbeitragsrechnung für alle Bundesländer ergaben.

(4) Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

(5) Der Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags teilt die Feststellungen des Rechnungshofs. Das Ministerium wurde aufgefordert, nur noch die Umstellung landwirtschaftlicher Betriebe auf eine ökologische Bewirtschaftung zu fördern. Die Zuwendungen für Winterbegrünung und Schonstreifen seien deutlich zu reduzieren.

Vor einer weiteren Förderung der Ökobetriebe und der konventionellen Betriebe seien dem Finanzausschuss sowie dem Umwelt- und Agrarausschuss belastbare Zahlen anhand von Wirtschaftsergebnissen schleswig-holsteinischer Betriebe vorzulegen.

Belastbare Zahlen anhand von Wirtschaftsergebnissen sind dem Finanzausschuss bisher nicht vorgelegt worden. Mit Ablauf der jetzigen Förderperiode soll im Jahr 2013 über die Fortführung bzw. Kürzung der Fördertatbestände neu entschieden werden.

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Dorferneuerung im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes in Sachsen-Anhalt¹⁵⁷

(0) Das Land hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 Maßnahmen zur Dorferneuerung mit insgesamt 382,8 Mio. Euro gefördert und bei der Gewährung der Zuwendungen das erhebliche Landesinteresse sowie die Förderbedingungen teilweise nicht beachtet, so dass dem Land vermeidbare Ausgaben entstanden sind.

(1) Das Land Sachsen-Anhalt hat die Dorferneuerung seit dem Jahr 1991 als Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) mit Mitteln des Landes, des Bundes und des ELER gefördert.

Das Land beabsichtigte, mit der Förderung die infrastrukturellen und baulichen Verhältnisse in den Dörfern sowie die Produktions-, Arbeits- und Lebensverhältnisse zu verbessern, um auch einer Abwanderung der Bevölkerung aus strukturschwachen ländlichen Räumen entgegenwirken zu können.

Das Land hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 für diesen Zweck bis zum Dezember 2007 382,8 Mio. Euro ausgegeben (308,8 Mio. Euro EU-Mittel und 74,0 Mio. Euro Bundes- und Landesmittel¹⁵⁸).

(2) Der Rechnungshof hat die Verwendung der Mittel für die Dorferneuerung in den Jahren 2008 / 2009 geprüft und folgende Feststellungen getroffen:

Schwerpunkte der Förderung

Das Land hat im Landesentwicklungsplan für den ländlichen Raum bestimmt, dass zur Stärkung der vielfältigen Funktionen der Gemeinden (z. B. Versorgung, Verkehr, Arbeit) auch Maßnahmen der Dorferneuerung einzusetzen sind.

Es hat darüber hinaus im Rahmen der „Zentralörtlichen Gliederung“ das Ziel gesetzt, dass die öffentlichen Mittel in den „Zentralen Orten“ für bestimmte Maßnahmen (z. B. Sicherung der Standortvoraussetzungen, Sanierungsmaßnahmen, Gestaltung des Wohnumfeldes) schwerpunktmäßig eingesetzt werden sollen.

¹⁵⁷ Rechnungshof Jahresbericht 2009, Teil I.

¹⁵⁸ Zahlenangaben ohne kommunale Eigenmittel als nationale Kofinanzierungsmittel, da diese Mittel nicht durch den Landeshaushalt fließen.

Auch die Fördermaßnahmen der Dorferneuerung tragen in den „Zentralen Orten“ und ihren Gemeinden dazu bei.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt (Ministerium) hat in einer Förderrichtlinie geregelt, dass die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung den Förderungen im Rahmen der Dorferneuerung zugrunde gelegt werden sollen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium von den Fördermitteln von 382,8 Mio. Euro lediglich einen Anteil von **28 % (107,9 Mio. Euro)** in den Gemeinden und Orten mit zentraler Funktion eingesetzt und diese damit nicht schwerpunktmäßig – wie im Landesentwicklungsplan festgelegt – berücksichtigt hat.

Nach Auffassung des Rechnungshofes hätte das Land bereits auf Grundlage der in der Förderperiode 2000 bis 2006 geltenden Förderbestimmungen der EU und des Bundes sowie der Erkenntnisse zur demographischen Entwicklung im ländlichen Raum die bisher praktizierte „Breitenförderung“ ländlicher Orte auf eine „Schwerpunktförderung von Orten mit zentraler Funktion“ ausrichten können. Damit hätte das Land auch eine nachhaltige Wirkung und einen langfristigen Erfolg der Förderung unterstützt.

Der Rechnungshof hatte im Februar 2008 das Ministerium im Rahmen der Anhörung zur neuen Förderrichtlinie für die Förderperiode 2007 bis 2013 gebeten, der demographischen Entwicklung und der damit einhergehenden Landesentwicklungspolitik innerhalb der Zuwendungsvoraussetzungen für das Gesamtfördervolumen ein größeres Gewicht zu geben.

Voraussetzungen und Grundlagen der Förderung

Nach der Richtlinie sollten die Fördermaßnahmen auf der Grundlage einer Dorferneuerungs- oder Dorfentwicklungsplanung durchgeführt werden. Darüber hinaus mussten die Orte in das Dorferneuerungsprogramm des Landes aufgenommen sein. Sie durften eine Einwohnerzahl von 2 500 nicht überschreiten.

Die Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten (Ämter) haben in einigen Fällen Fördergegenstände und Projekte ohne ausreichende Beachtung der Dorferneuerungsplanungen und der weiteren Voraussetzungen gefördert.

Abgrenzung der Fördermaßnahmen von anderen Programmen

Der Bund hat im GAK-Rahmenplan festgelegt, dass Maßnahmen der Dorferneuerung, die der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von bestimmten landwirtschaftlichen Produkten dienen, ausschließlich nach dem Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP) gefördert werden.

Die Ämter haben entgegen dieser Regelung in fünf Fällen die Sanierung von Produktionsgebäuden (z. B. Getreidelager) aus Mitteln der Dorferneuerung mit insgesamt 57 020 Euro gefördert, die aber dem AFP zuzuordnen gewesen wären.

Landesinteresse und Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger

Nach den einschlägigen Vorschriften dürfen Ausgaben für Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das Land u. a. an der Erfüllung besonderer Zwecke durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Landesinteresse hat (§ 23 Landeshaushaltsordnung).

Die Ämter haben auch gehobene Ausstattungsansprüche des Zuwendungsempfängers, die nur in dessen Eigeninteresse lagen, gefördert.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium für die Mittelausreichung in der Förderperiode 2007 bis 2013 Folgendes empfohlen:

- Es sollte von der bisher praktizierten „Breitenförderung“ auf eine „Schwerpunktförderung“ der „Zentralen Orte“ und ihrer Gemeinden wechseln, damit diese als Versorgungskerne über den eigentlichen örtlichen Bedarf hinaus soziale, wissenschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Aufgaben für die Bevölkerung ihres Verflechtungsraumes übernehmen und nachhaltig gewährleisten können.
- An die Förderung von Maßnahmen privater Zuwendungsempfänger sind höhere Anforderungen zu stellen, damit diese Maßnahmen auch dem gemeinschaftlichen Interesse des Ortes dienen und die Wirtschaftskraft des ländlichen Raumes stärken. Vorzuziehen sind nach den einschlägigen Vorschriften hierbei insbesondere Maßnahmen, die dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten, damit der ländliche Raum Sachsen-Anhalts für ein Leben und Arbeiten attraktiv bleibt.
- Das Ministerium sollte dafür Sorge tragen, dass die Förderung künftig stärker an Schwerpunkten orientiert wird. Die Ämter müssen hierbei auch die

Fördervoraussetzungen sowohl im Bewilligungsverfahren als auch im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung verstärkt kontrollieren.

(3) Das Ministerium hat hierzu Folgendes mitgeteilt:

- Das Land fördert Maßnahmen der Dorferneuerung grundsätzlich nur, wenn ein Integriertes ländliches Entwicklungskonzept oder eine Dorfentwicklungsplanung vorliegt. Diese Planungen wurden in Abstimmung mit dem Landesentwicklungsplan gefertigt.
- Auch mit der Schwerpunktsetzung in der der Förderung zu Grunde liegenden Richtlinie trägt das Land den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung entsprechend Rechnung.
- Im Land Sachsen-Anhalt gab es bis zum Abschluss der Förderperiode 2000 bis 2006 ein verbindliches Steuerungsinstrument, genannt „Dorferneuerungsprogramm“, das die Förderung in bestimmte, vorher festgelegte Orte lenkte. Die Aufnahme einer jeweils beschränkten Anzahl von Orten erfolgte auf Antrag der Gemeinden, und die Förderung von investiven Maßnahmen setzte eine an den Landeszielen orientierte Dorfentwicklungsplanung voraus.
- Das Land nahm in das Dorferneuerungsprogramm nur solche Orte auf, die bis zu 2 500 Einwohner groß waren.
- Der GAK-Rahmenplan sieht, auch in seiner aktuellen Fassung für den Zeitraum 2010 bis 2013, Mittel für die Dorferneuerung ausdrücklich für die Erreichung des Ziels vor, „die ländlichen Regionen mit ihren Dörfern als eigenständige Wohn-, Arbeits-, Sozial- und Kulturräume im dezentralen Siedlungsgefüge zu erhalten und weiter zu entwickeln.“

(4) Das Ministerium hat die Hinweise des Rechnungshofes mit den Bewilligungsbehörden ausgewertet und nochmals auf die Notwendigkeit der Beachtung der Zuwendungsvoraussetzungen und Grundlagen der Förderung hingewiesen.

Es hat weiterhin zugesichert, dass es bei der Gewährung der Zuwendungen für Maßnahmen der Dorferneuerung künftig

- den Zuwendungszweck in den Bescheiden konkretisiert,
- die Dorferneuerungs- und Dorfentwicklungsplanungen stärker mit einbezieht,

- die notwendigen Kontrollen durch die Bewilligungsbehörden im erforderlichen Maße durchführt und
- bestrebt ist, die "Zentralen Orte" und damit die Vorgaben des Landesentwicklungsplans sowie die demographische Entwicklung des Landes verstärkt zu berücksichtigen.

(5) Der Rechnungshof hat den festgestellten Sachverhalt in seinen Jahresbericht 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2008 aufgenommen.

Der Ausschuss für Finanzen / Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages von Sachsen-Anhalt hat den Beitrag des Rechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat die zugesagten Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Landesregierung begrüßt und erwartet deren Umsetzung.

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofes bei der Novellierung der Förderrichtlinie berücksichtigt. Danach dürfen z. B. Vorhaben von Landwirten nicht gefördert werden, wenn sich die landwirtschaftliche Bausubstanz außerhalb der Ortslage befindet.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

11.5 Prüfungen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Rechnungshof von Berlin

Finanzielle Nachteile durch Verzögerungen beim Aufbau des Verwaltungs- und Kontrollsystems für EU-Mittel

(0) Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung (Senatsverwaltung) hat die von der Kommission festgelegten Anforderungen an ein wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) für den EFRE nicht rechtzeitig erfüllt. Infolgedessen hat Berlin für die Förderperiode 2007 bis 2013 bis zum November 2010 keine Erstattung aus dem Fonds erhalten. Da Berlin die eingesetzten EFRE-Mittel vorfinanzieren muss, ist infolge der hieraus resultierenden Zinsen ein finanzieller Nachteil für Berlin in Millionenhöhe entstanden. Weitere Zinsbelastungen lassen sich nur vermeiden, wenn die Senatsverwaltung zeitnah Erstattungsanträge stellen wird.

(1) In der Förderperiode 2007 bis 2013 stehen zur anteiligen Finanzierung der mit der EU abgestimmten Fördermaßnahmen insgesamt 875,6 Mio. Euro aus dem EFRE im Haushalt der EU für Berlin bereit. Der Verwendungszweck ist durch das von Berlin erstellte und von der EU genehmigte Operationelle Programm EFRE Berlin 2007 bis 2013 festgelegt. Der einmalig bereitgestellte Vorschuss betrug 65,7 Mio. Euro.

Beim Aufbau des VKS ist es zu erheblichen Verzögerungen gekommen, sodass die Kommission die Beschreibung des VKS erst im September 2010 akzeptiert hat. Dadurch sind erste Erstattungen der EU erst im November und Dezember 2010 haushaltswirksam geworden. Der o. g. Vorschuss der EU reichte jedoch bereits vom 4. Quartal 2008 an nicht mehr aus, um die geleisteten Auszahlungen zu decken. Ab diesem Zeitpunkt war Berlin gezwungen, in die Vorfinanzierung zu gehen.

Ein Aussetzen der Auszahlungen, d. h. ein vorübergehender Zahlungsstopp, hätte für Berlin negative Folgen gehabt: Die einzelnen, im Operationellen Programm vorgesehenen Jahrestanchen verfallen, wenn sie nicht innerhalb von drei Jahren verausgabt und gegenüber der Kommission abgerechnet werden (n+2-Regelung), sodass Berlin Mittel verloren gegangen wären. Außerdem hätten die vorgesehenen Fördermaßnahmen weitgehend eingestellt werden müssen.

(2) Die Verzögerungen beim Aufbau des VKS für den EFRE Berlin sind vor allem auf die verspätete Fertigstellung des nach den Vorgaben der EU erforderlichen IT-Begleitsystems zurückzuführen.

Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass die Senatsverwaltung

- den Betrieb des IT-Verfahrens verspätet ausgeschrieben,
- das IT-Projekt nicht nach dem Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung durchgeführt,
- das IT-Begleitsystem auch bei Annahme des VKS durch die Kommission noch nicht in den Zustand eines mit allen Modulen einsetzbaren Echtssystems überführt sowie
- die Migration der Altdaten unzureichend geplant und umgesetzt hat.

Unter Zugrundelegung eines Zinssatzes von 3,5 % nominal und unter der Prämisse, dass die aus dem EFRE finanzierten Ausgaben nach jeweils sechs Monaten

von der EU erstattet worden wären, ist Berlin bis zum 31. Dezember 2010 für die Vorfinanzierung unter Berücksichtigung des Zinsvorteils aus dem Vorschuss ein Zinsnachteil von mindestens 6,3 Mio. Euro entstanden.

Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung einen geregelten und kontinuierlichen Einsatz des IT-Begleitsystems sicherstellt, um künftige Erstattungen der EFRE-Mittel durch die Kommission nicht zu gefährden.

(3) Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass sie bei ihrem Vorgehen an dem Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung orientiert habe. Für die Hauptuntersuchung mit der Erstellung des Feinkonzepts sei aber nicht das typische Phasenkonzept, sondern ein diskursiver Prozess mit dem Auftragnehmer gewählt worden. Sie hat ferner ausgeführt, dass die Kernmodule des IT-Systems bereits im August 2010 einsatzfähig gewesen seien und lediglich ergänzende Module noch Mängel aufgewiesen hätten, sodass bereits zu diesem Zeitpunkt das IT-System den Anforderungen der EU-Strukturverordnungen entsprochen habe. Die Verzögerungen bei der Altdatenmigration gehen nach den Einlassungen der Senatsverwaltung nicht auf Mängel in dem Migrationskonzept zurück, sondern seien durch nicht vorhersehbaren Aufwand für die Überprüfung und Aufbereitung der in den externen operationellen Systemen enthaltenen Daten entstanden.

(4) Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Vielmehr bestätigen sie im Wesentlichen die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs – insbesondere, dass es beim Aufbau des VKS für den EFRE Berlin zu erheblichen Verzögerungen gekommen ist.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung

- einen geregelten und kontinuierlichen Einsatz des IT-Begleitsystems sicherstellt, um Erstattungen der EFRE-Mittel durch die Kommission nicht zu gefährden, und
- die Zahlungsanträge zeitnah - mindestens jedoch vier Anträge jährlich - stellt, damit weitere unnötige Zinsbelastungen des Landes Berlin vermieden werden.

(5) Der Rechnungshof hat das Thema in seinen Jahresbericht 2012 aufgenommen. Es wird Gegenstand parlamentarischer Beratungen sein.

Landesrechnungshof Brandenburg
Impulsprogramm zur Förderung von Netzwerken in den
Regionen Brandenburgs

(0) Mit rund sechs Millionen Euro (EU- und Landesmittel) förderte das Land Brandenburg Zusammenschlüsse von Unternehmen in Netzwerken, indem es sich mit Zuschüssen aus dem Impulsprogramm an den Kosten der Netzwerkmanager und der Beratungsleistungen externer Sachverständiger beteiligte. Der Landesrechnungshof Brandenburg (Rechnungshof) vermag die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Impulsprogramms nicht zu bestätigen. Besorgnis erregend waren aus seiner Sicht die geringe Nachhaltigkeit der Förderung (nahezu die Hälfte der geförderten Netzwerke hatte sich nach Wegfall der öffentlichen Mittel wieder aufgelöst), der hohe Mitteleinsatz je neu geschaffenem Arbeitsplatz (rund 80 000 Euro) sowie die von den Netzwerken selbst differenziert und verhalten eingeschätzten Effekte für die teilnehmenden Unternehmen.

In einem Fall finanzierte die Investitionsbank des Landes Brandenburg (Bank) ein rund 130 000 Euro teures, im Wesentlichen aber nutzloses Gutachten mit. Die Bank und die Zukunftsagentur Brandenburg (Agentur) als am Förderverfahren Beteiligte hinterfragten den Nutzen derartiger Dienstleistungsprodukte bisher generell nicht. Weitere Förderfälle mit nahezu wertlosen Beratungsberichten sind deshalb nicht auszuschließen.

(1) Das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (Ministerium)¹⁵⁹ fördert seit dem Jahr 2004 Zusammenschlüsse von Unternehmen im Rahmen des „Impulsprogramms zur Stärkung von Branchenkompetenzen in den Regionen Brandenburgs“. Förderfähig sind die Ausgaben der Netzwerke für die Leistungen von Netzwerkmanagern und für Beratungsleistungen externer Sachverständiger zur Vorbereitung von Netzwerkprojekten.

Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2010 in 14 als Beurteilungsstichprobe ausgewählten Förderfällen die verfahrensmäßige Abwicklung der Förderung durch die Bank und die Agentur. Er ging bei seiner Prüfung außerdem der Frage nach, wie erfolgreich und nachhaltig die Fördermittel eingesetzt wurden.

¹⁵⁹ Bezeichnung bis Oktober 2009: Ministerium für Wirtschaft (MW). Bezeichnung ab November 2009: Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE).

Die Netzwerke haben seit dem Jahr 2008 in mehreren Fällen unrichtige Angaben zur Einhaltung der Vergabevorschriften gemacht, indem sie Auftragswerte auf die jeweiligen Mittelanforderungen aufteilten. Hierdurch kam es mehrmals zu Unterschreitungen der Wertgrenzen für die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung. Die Bank überprüfte die Angaben der Netzwerke nicht in allen Fällen durch Einsicht in Vergabeunterlagen und erkannte dadurch die Mängel im Vergabeverfahren nicht.

Weder die Bank noch die Agentur unterzogen die geförderten Dienstleistungsprodukte wie Studien, Konzepte und Gutachten im Verlauf des Förderverfahrens einer inhaltlichen und kostenmäßigen Bewertung. Bei einer kritischen Durchsicht eines rund 130 000 Euro teuren Wirtschaftlichkeitsgutachtens durch den Rechnungshof stellte sich heraus, dass es ganz überwiegend aus Textbausteinen besteht, die jeden Bezug zu den speziellen Verhältnissen des Auftraggebers vermissen ließen. In einem weiteren Förderfall stieß der Rechnungshof auf einen rund 15 000 Euro teuren Beratungsbericht von ähnlich zweifelhafter Qualität. Die auf die beiden genannten Beratungsberichte entfallenden Fördermittel betrugen rund 56 000 Euro bzw. 6 000 Euro.

Da Erfolgskontrollen auf Programmebene durch das Ministerium unterblieben waren, ging der Rechnungshof selbst der Frage nach, wie wirksam und nachhaltig die Fördermittel eingesetzt wurden. Er versandte Fragebogen an zwölf Netzwerke; die Rücklaufquote betrug 92 %. Fünf Netzwerke schufen nach eigenen Angaben 17 neue Arbeitsplätze. Der Fördermitteleinsatz betrug 84 000 Euro pro Arbeitsplatz.

Die Befragung des Rechnungshofes ergab ferner, dass zum Prüfungszeitpunkt nur noch sechs Netzwerke bestanden. Fünf Netzwerke waren überwiegend unmittelbar nach Ablauf der öffentlichen Förderung durch die jeweils zugehörigen Unternehmen aufgelöst worden. Die durch die Netzwerke initiierten Projekte oder Produkte waren bis dahin teilweise nicht durchgeführt bzw. nicht an den Markt gebracht worden.

Insgesamt sind – ausgehend von den Befragungsergebnissen – die mit dem Impulsprogramm angestrebten wirtschaftlichen Effekte aus den Netzwerken kaum mit einem eindeutigen Wirkungsgrad, eher mit teilweise größeren Abstrichen eingetreten. Dies gilt auch für die ausdrücklich im Impulsprogramm bezeichneten Ef-

fekte einer Verbesserung des Standortumfeldes, einer Erschließung überregionaler Märkte, einer Beschleunigung bei der Umsetzung von Innovationen und einer Schaffung von Synergien zwischen kooperierenden Unternehmen.

(2) Der Rechnungshof konnte die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Impulsprogramms nicht bestätigen. Bedenklich stimmte auch die in zwei Einzelfällen deutlich gewordene mangelhafte Qualität eines geförderten Dienstleistungsprodukts in Verbindung mit der Tatsache, dass die Notwendigkeit und Angemessenheit der getätigten Ausgaben für Studien, Gutachten und Konzepte externer Dienstleister bisher nicht überprüft worden war. Die Versäumnisse und Schwachstellen bei den Auftragsvergaben der Netzwerke wiegen vor dem Hintergrund schwer, dass der Europäische Rechnungshof und die Kommission seit Jahren auf Fehler in den Vergabeverfahren und auf gebotene Konsequenzen hinweisen.

Mit Blick darauf empfahl der Rechnungshof, das Impulsprogramm kurzfristig dahingehend zu überprüfen, ob das erhebliche Landesinteresse an der Erfüllung des Förderzweckes weiterhin gegeben und die Fortführung des Programms vertretbar ist. Er legte dem Ministerium ferner nahe, die Fördermittel von 62 000 Euro für die im Wesentlichen nutzlosen Beratungsberichte als nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet zurückzufordern und künftig die Einhaltung der Vergabevorschriften verstärkt zu kontrollieren.

(3) Das Ministerium hielt das Impulsprogramm dagegen insgesamt für wirksam und nachhaltig. Gleichwohl werde es eine Evaluierung vornehmen lassen. Die Einhaltung der Vergabevorschriften werde stichprobenhaft geprüft, eine inhaltliche Bewertung einzelner externer Dienstleistungen sei wegen des damit verbundenen Prüfaufwandes nicht möglich. Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sei kein unmittelbares Ziel des Impulsprogramms. Bemerkenswert sei trotzdem, dass zwei Drittel der befragten Netzwerke trotz der Wirtschaftskrise neue Arbeitsplätze geschaffen haben.

(4) Das Ministerium ist in seinen Ausführungen auf die Hinweise und Beanstandungen des Rechnungshofes nicht oder nur teilweise eingegangen. So legte es nicht dar, ob und inwieweit es die Beanstandung des Rechnungshofes ausräumen wolle, dass die Netzwerke – von der Bank unbemerkt – durch unrichtige Angaben die Vergabevorschriften umgangen haben. Das Ministerium ist auch nicht auf die Forderung des Rechnungshofes eingegangen, die Fördermittel für zwei wertlose,

öffentlich finanzierte Beratungsberichte zurück zu fordern und künftig generell die Qualität der Dienstleistungsprodukte kritisch zu hinterfragen.

Insgesamt vermochten die Ausführungen des Ministeriums die Zweifel des Rechnungshofes an der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Impulsprogramms nicht auszuräumen. Der Rechnungshof verlieh seiner Erwartung Ausdruck, dass das Ministerium nach der Evaluierung des Impulsprogramms kritisch hinterfragt, ob das erhebliche Landesinteresse an der Erfüllung des Förderzwecks des Impulsprogramms weiterhin gegeben und die Fortführung des Programms vertretbar ist.

(5) Im Verlauf der parlamentarischen Behandlung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofes teilte das Ministerium u. a. mit, dass der vom Rechnungshof kritisierte Förderfall mit dem 130 000 Euro teuren, aber nutzlosen Wirtschaftlichkeitsgutachten mittlerweile Gegenstand staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen sei. In diesem Förderfall laufe bereits das Anhörungsverfahren zu den geltend gemachten Rückforderungsansprüchen. Die eigene Evaluierung des Förderprogramms komme zu anderen Bewertungen.

Die parlamentarischen Beratungen sind noch nicht abgeschlossen.

Landesrechnungshof Brandenburg

Zuwendungen an kleine und mittlere Unternehmen

zur Beschäftigung von Innovationsassistenten

(0) Der Landesrechnungshof Brandenburg (Rechnungshof) stellte fest, dass die Investitionsbank des Landes Brandenburg (Bank) als Bewilligungsstelle und das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (Ministerium) Erfolgskontrollen hinsichtlich der Förderrichtlinie zur Beschäftigung von Innovationsassistenten nur unzureichend durchgeführt hatten. Die daraufhin vom Rechnungshof durchgeführte Erfolgskontrolle ergab, dass die Förderziele im Wesentlichen erreicht worden waren. Besorgnis erregend war jedoch die hohe Quote der Mitnahmeeffekte. Die Kosten für die Umsetzung der Förderrichtlinie machten rund 10 % des Bewilligungsvolumens aus.

(1) Das Ministerium beschreibt in der Förderrichtlinie denwendungszweck mit „Erhöhung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen im Land Brandenburg sowie Umstellung auf umweltverträgliche Pro-

dukte bzw. Produktionsverfahren“. Im Zuwendungsbescheid wird dieser allgemein gehaltene Förderzweck nicht maßnahmebezogen dezidiert beschrieben. Vielmehr wird er auf die bloße Beschäftigung eines Innovationsassistenten reduziert. Hierauf zielte demzufolge auch nur die Erfolgskontrolle bei der Verwendungsnachweisprüfung ab. Bank und Ministerium nahmen auch keine Überprüfung der Zielerreichung auf Programmebene vor.

(2) Die Ergebnisse aus der vom Rechnungshof selbst durchgeführten schriftlichen Befragung von 54 geförderten Unternehmen zur Erfolgskontrolle machten deutlich, dass die Zwecke der Förderung im Wesentlichen erfüllt wurden. Die Unternehmen erhielten personelle Kapazitäten und Know-how. Sie nutzten diese bevorzugt für technische bzw. technologische Innovationen. Dadurch eröffneten sich ihnen neue Märkte, insbesondere im Inland, und ergaben sich Wettbewerbsvorteile. Im gewissen Umfange resultierten daraus positive finanzielle Effekte. Allerdings ist es den befragten Unternehmen kaum gelungen, die zahlreichen Innovationen und die größeren Marktchancen gleichermaßen für eine tatsächliche Präsenz auf dem Markt (besonders im Ausland), für Gewinnsteigerungen und damit für die Stärkung ihrer Kapitaldecke zu nutzen. Nur rund die Hälfte der Innovationsassistenten (54 %) war über den Förderzeitraum hinaus – ohne Subventionierung der Gehälter – beschäftigt. Nach den Selbstauskünften wurden Fördermittel von rund 618 000 Euro an Unternehmen ausgereicht, die ohnehin einen Innovationsassistenten eingestellt hätten. Nach Auffassung des Rechnungshofes war die hohe Quote der Mitnahmeeffekte (rund 20 %) Besorgnis erregend.

Bei der verfahrensmäßigen Umsetzung des Förderprogramms wurde die Bank regelmäßig von der Zukunftsagentur Brandenburg (Agentur) unterstützt. Nach aufwandsbezogenen Abrechnungen und Schätzungen ergab sich insgesamt ein Verhältnis zwischen den Kosten für die verfahrensmäßige Umsetzung der Förderrichtlinie und dem Bewilligungsvolumen von rund 10 %.

Der Rechnungshof empfahl,

- Erfolgskontrollen auf Programmebene durchzuführen und auf Projektebene mit Hilfe detaillierter Kriterien zu verbessern,
- die Entwicklungstendenzen hinsichtlich der Mitnahmeeffekte weiter zu beobachten, um festzustellen, wie lange die Förderung notwendig ist, sowie

- das Verwaltungsverfahren mit dem Ziel der Vereinfachung kritisch zu überprüfen und u. a. – wenn möglich – auf die Mitarbeit der Agentur zu verzichten.

(3) Das Ministerium hat die Kritik des Rechnungshofes hinsichtlich der Erfolgskontrollen auf Programmebene anerkannt, die an der projektbezogenen Ergebnis- kontrolle dagegen für nicht berechtigt erachtet. Es hat seine Absicht bekundet, von den Zuwendungsempfängern Zwischenberichte zu verlangen, die programm- und projektbezogene Rückschlüsse ermöglichen. Weitere Betrachtungen zu den langfristigen Wirkungen aus der Förderung seien in Aussicht genommen worden. Außerdem würden die Abfragen bei der Antragstellung geändert werden, um die Quote der Mitnahmeeffekte zu senken. Es selbst gehe im Übrigen von geringeren Mitnahmeeffekten aus. Das Ministerium hat des Weiteren darauf hingewiesen, dass es auf die Einbeziehung der Agentur in das Mittelabrufverfahren künftig verzichten werde.

(4) Der Rechnungshof hat begrüßt, dass das Ministerium seinen Empfehlungen zur Erfolgskontrolle auf Projekt- und Programmebene und seinen Vorschlägen zur Verfahrensvereinfachung folgt. Er befürwortete die vom Ministerium beabsichtigten Maßnahmen zur Senkung der Mitnahmeeffekte.

Landesrechnungshof Brandenburg

Lohnkostenzuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe

„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

(0) Die Investitionsbank des Landes Brandenburg (Bank) als Geschäftsbesorgerin des Ministeriums für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (Ministerium) bewilligte vom Jahr 1999 bis zum Jahr 2009 Lohnkostenzuschüsse von 60,7 Mio. Euro für insgesamt 67 Vorhaben. Damit waren die Auflagen verbunden, insgesamt 3 373 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Bei einer Erfolgskontrolle des Landesrechnungshofes Brandenburg (Rechnungshof) erwiesen sich die Lohnkostenzuschüsse insgesamt als zielführend und wirtschaftlich im Mitteleinsatz. Auffällig waren jedoch die Mitnahmeeffekte und das aufwendige Zuwendungsverfahren. Teilweise hatte die Anzahl der zu schaffenden Arbeitsplätze einen höheren Stellenwert als die Gewinnung qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze.

(1) Die Anzahl der Lohnkostenzuschüsse blieb gegenüber der Anzahl der sachkapitalbezogenen Zuschüsse von marginaler Bedeutung. Die Betriebe schufen aber nach eigener Einschätzung insgesamt qualitativ hochwertige Dauerarbeitsplätze in beachtlicher Anzahl. Diese seien im Wesentlichen auch durchgängig besetzt und in deren Folge seien vor allem Umsatzsteigerungen erzielt sowie Innovationspotenziale erschlossen worden.

In 85 % von 54 untersuchten Förderfällen sind zumindest teilweise Mitnahmeeffekte aufgetreten. Ohne Fördermittel hätten die entsprechenden Unternehmen entweder die Arbeitsplätze ohnehin geschaffen oder mit Einschränkungen realisiert, d. h. einen Teil des Personals eingestellt oder das Personal später verstärkt bzw. eine geringere Vergütung gezahlt.

Bei der Bank entstand ein hoher Bearbeitungsaufwand, weil vor der Auszahlung von jeweils bis zu zwölf Zuschussraten die Stellenbesetzung und die je Arbeitsplatz entstandenen Lohnkosten zu prüfen waren. Die Nachweise waren dann besonders umfangreich, wenn eine Vielzahl von Arbeitsplätzen gefördert wurde, eine hohe Mitarbeiterfluktuation bestand oder geleistete Arbeitsstunden zunächst in sozialversicherungspflichtige Arbeitstage umzurechnen waren.

Seit dem Jahr 2006 enthalten die Förderrichtlinien wechselnde Mindestbeträge hinsichtlich der jährlichen Arbeitgeber-Bruttoverdienste. In begründeten Einzelfällen sind bei Vorliegen eines besonderen Landesinteresses Abweichungen zulässig. Davon machte das Ministerium in neun von 32 geprüften Förderfällen Gebrauch. Es wies daraufhin, demnächst den Arbeitgeber-Bruttoverdienst von 35 000 Euro auf 25 000 Euro senken zu wollen.

(2) Der Rechnungshof empfahl

- zu prüfen, ob der Lohnkostenförderung ein höherer Stellenwert zukommen könnte. Dies könnte z. B. in einer eigenständigen Förderrichtlinie oder wenigstens in abgegrenzten Regelungen Ausdruck finden,
- auf die Mitnahmeeffekte zu achten,
- zu prüfen, ob durch einen standardisierten Nachweis und eine stichprobenweise Prüfung der Mittelanforderungen der Bearbeitungsaufwand in der Bank und damit die Kosten des Verfahrens reduziert werden können sowie

- mit Blick auf den Nachholbedarf bei qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen zu überdenken, ob der Mindestbetrag für den Arbeitgeber-Bruttoverdienst für alle Branchen durchgängig herabgesetzt werden sollte.

(3) Das Ministerium nahm zunächst überwiegend gegensätzliche Positionen ein, gab diese aber bei der parlamentarischen Behandlung des Themas teilweise auf. Letztlich gestand es zu, dass eine bessere Transparenz in der Richtlinie erreicht werde, indem die von der Sachkostenförderung abweichenden Bestimmungen für die Lohnkostenförderung gesondert zusammengefasst werden. Erhebliche Mitnahmeeffekte seien nicht erkennbar und außerdem sei der Gleichheitsgrundsatz zu beachten. Die Vorschläge des Rechnungshofes zur Standardisierung des Nachweisverfahrens und zu den Stichprobenprüfungen beim Mittelabruf würden umgesetzt. Aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit halte es an dem bereits abgesenkten Mindestbetrag für den jährlichen Arbeitgeber-Bruttoverdienst von 25 000 Euro fest.

(4) Der Stellungnahme des Ministeriums war zum einen zu entnehmen, dass es sich intensiv mit den Empfehlungen des Rechnungshofes befasst hat. Zum anderen wurde deutlich, dass es einige Anregungen des Rechnungshofes nicht aufnehmen will. Insofern blieben unterschiedliche Standpunkte bestehen.

Landesrechnungshof Brandenburg

System zur Kontrolle und Verwaltung der EU-Fördermittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

(0) Der Rechnungshof prüfte, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem für das Operationelle Programm des Landes Brandenburg (Land) für den EFRE (OP) im Einklang mit den Vorgaben der EU eingerichtet wurde und wirksam funktioniert. Er widmete sich dabei im Besonderen der Arbeit der Prüfbehörde. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofes ist diese so eingerichtet, dass sie den unionsrechtlichen Anforderungen entsprechen und die ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann.

(1) Für die Förderperiode 2007 bis 2013 stellt die EU dem Land rund 1,5 Mrd. Euro aus dem EFRE zur Verfügung. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der

EFRE-Mittel ist, dass das Land ein von der EU vorgegebenes Verwaltungs- und Kontrollsystem einrichtet und sicherstellt, dass das System auch funktioniert.

Entspricht das Verwaltungs- und Kontrollsystem nicht den unionsrechtlichen Anforderungen, kann dies – je nach Schwere des Fehlers – dazu führen, dass das Land weniger als die vorgesehenen 1,5 Mrd. Euro von der EU erhält oder Mittel zurückzahlen muss. Da es somit für den Haushalt Brandenburgs von wesentlicher Bedeutung ist, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem im Einklang mit den Vorgaben der EU eingerichtet wird und wirksam funktioniert, prüfte dies der Rechnungshof. Im Besonderen untersuchte er die Arbeit der Prüfbehörde. Diese war zum Prüfungszeitpunkt im Ministerium für Wirtschaft (Wirtschaftsministerium)¹⁶⁰ angesiedelt.

Bis zum Abschluss der Prüfung im Juni 2009 hatte die EU noch nicht formell bestätigt, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem für das OP den unionsrechtlichen Vorgaben entspricht. Dies lag im Wesentlichen daran, dass das Programm zur elektronischen Erfassung der Daten noch im Testbetrieb lief. Da die formelle Bestätigung aber Voraussetzung für weitere Auszahlungen der EU ist, konnte das Land keine Zahlungsanträge an die Kommission zur Erstattung von Landesausgaben vorlegen.

(2) Der Rechnungshof kam im Wesentlichen zu dem Ergebnis, dass die Prüfbehörde seiner Ansicht nach so eingerichtet war, dass sie in der Lage war, den unionsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen und die ihr zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.

Der Rechnungshof äußerte seine Sorge, dass die Verzögerungen bei der Zertifizierung des Verwaltungs- und Kontrollsystems finanzielle Auswirkungen auf das Land haben werden.

Der Rechnungshof regte an, ggf. im Kontext der Vorbereitung der folgenden Förderperiode die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit einer Zusammenlegung der Prüfbehörde für den EFRE mit der Prüfbehörde für den ESF zu prüfen. Die neue Prüfbehörde könne z. B. im Ministerium der Finanzen (Finanzministerium) angesiedelt sein.

¹⁶⁰ Bezeichnung ab 2009: Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten.

(3) Das Wirtschaftsministerium begrüßte ausdrücklich, dass auch nach Einschätzung des Rechnungshofes die Prüfbehörde den unionsrechtlichen Anforderungen entsprechend eingerichtet ist.

Die Einwände der Kommission zur elektronischen Datenerfassung seien zwischenzeitlich ausgeräumt worden. Die Kommission habe am 27. Juli 2009 formell bestätigt, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem für das OP der Förderperiode 2007 bis 2013 den unionsrechtlichen Anforderungen entspricht. Trotz der vom Rechnungshof aufgezeigten Gefährdung der EFRE-mitfinanzierten Förderprogramme sei es tatsächlich zu keinem Ausfall gekommen.

Das Wirtschaftsministerium sicherte zu, die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit einer Zusammenlegung der Prüfbehörden zu gegebener Zeit zu prüfen.

(4) Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages nahm die Feststellungen des Rechnungshofes zustimmend zur Kenntnis.

Mit Wirkung vom 6. November 2009 fasste die neu gewählte Landesregierung die Prüfbehörden für den EFRE, den ESF und den EFF im Finanzministerium zusammen. Mit dieser Neugliederung der Prüfbehörden griff die Landesregierung die Anregung des Rechnungshofes auf.

Landesrechnungshof Brandenburg **Bauvorhaben der Stiftung „Stift Neuzelle“**

(0) Der Rechnungshof prüfte Baumaßnahmen an Gebäuden der öffentlich-rechtlichen Stiftung „Stift Neuzelle“ (Stiftung) mit einem Gesamtumfang von 11,8 Mio. Euro. Zur Einrichtung eines international ausgerichteten Schulzentrums mit Internat wurden finanzielle Mittel aus dem EFRE eingesetzt.

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (Ministerium) favorisierte ausschließlich die schulische Nutzung der Stiftsgebäude. Diese Beschränkung birgt Risiken für die Stiftung und das Land, da die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs über die Dauer der fünfzehnjährigen Zweckbindungsfrist entscheidend für das Erreichen des Zweckbindungszwecks ist.

Die mit der Förderung des Schulstandortes verbundene Zielstellung eines Anteils von einem Drittel ausländischer Schüler wurde zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht erreicht.

Die Kosten für die Einrichtung von Schülerinternatsplätzen in der Altbausubstanz der Klosteranlage sind mehr als doppelt so hoch wie bei vergleichbaren öffentlichen Bauvorhaben.

(1) Wesentliche Aufgabe der Stiftung sind die Wiederherstellung und Erhaltung der historischen Klosteranlage. Hierbei steht die bauliche Herrichtung für die schulische Nutzung im Mittelpunkt, damit durch die daraus erzielten Einnahmen der Bestand der Stiftung gesichert werden kann. Die Mietverträge mit dem freien Schulträger laufen im Jahr 2013 aus bzw. verlängern sich um fünf Jahre, wenn sie nicht unter Einhaltung der vertraglichen Frist gekündigt werden. Die im Förderbescheid festgelegte Zweckbindungsfrist endet im Jahr 2023.

Nach dem Konzept des Schulträgers soll für das Schulzentrum in Neuzelle ein Drittel osteuropäische Schüler, insbesondere aus Polen, gewonnen werden. Im Jahr 2009 lag der Anteil ausländischer Schüler bei 7,9 %.

Die Einrichtung von Internatsplätzen in den Gebäuden des Stiftes ist mit hohen nutzungs- und objektbedingten Kosten verbunden. Ein vom Rechnungshof durchgeführter Kostenvergleich zeigte, dass der finanzielle Aufwand für die Schaffung von Internatsplätzen in der Altbausubstanz etwa das Doppelte des Durchschnittswertes vergleichbarer Bauvorhaben beträgt.

(2) Der Rechnungshof empfahl, bei künftigen Umbau- und Sanierungsmaßnahmen nicht ausschließlich die schulische Nutzung, sondern auch weitere Nutzungsvarianten zu berücksichtigen. Er sah insbesondere kritisch, dass bei den Baumaßnahmen für die Unterbringung der Schüler keine Variantenvergleiche zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung veranlasst wurden. Die Stiftung sollte gemeinsam mit dem Schulträger daraufhin hinwirken, den der Förderung zugrunde liegenden Anteil an ausländischen Schülern mittelfristig zu erreichen.

(3) Das Ministerium vertrat die Auffassung, dass unter Berücksichtigung des besonderen Denkmalwertes der Anlage, der demografischen Entwicklung sowie bekannter ähnlich gelagerter Immobilienbestände in der Region keine realistischen Nutzungsalternativen bestünden. Außerdem seien inzwischen neben der schulischen Nutzung auch andere, wie z. B. touristische, kulturelle, gastronomische und kirchliche Nutzungen, etabliert.

Das Ministerium bestätigte die Feststellung des Rechnungshofes, dass die Mehrkosten in erster Linie auf bestandsbedingte zusätzliche Aufwendungen zurückzuführen sind.

Die Erreichung eines Anteils von einem Drittel ausländischer Schüler hänge von der Bereitstellung weiterer Internatsplätze ab. Daher sei die Schaffung von zusätzlichen 80 Internatsplätzen in zwei Bauabschnitten geplant.

(4) Der Rechnungshof hat mit seiner Prüfung der Diskussion über die weiteren baulichen Investitionen der Stiftung wichtige Impulse gegeben. So haben die Prüfungsfeststellungen dazu geführt, bei den weiteren Planungen auch über Möglichkeiten einer Mehrfachnutzung der Gebäude nachgedacht wird.

(5) Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags hat die Feststellungen des Rechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen.

Landesrechnungshof Brandenburg

Baumaßnahmen zur Förderung des Wassertourismus

(0) Der Landesrechnungshof Brandenburg (Rechnungshof) prüfte ressortübergreifend 204 Baumaßnahmen zur Förderung des Wassertourismus aus den Jahren 1999 bis 2007 mit einem Fördervolumen von 78,2 Mio. Euro und untersuchte die Steuerung und Koordinierung des Fördermitteleinsatzes. Die Landesministerien bewilligten Zuwendungen für die Investitionsvorhaben von Kommunen, Vereinen und gewerblichen Unternehmen auf der Grundlage verschiedener Landes-, Bundes- und EU-Förderprogramme. Der Rechnungshof stellte Mängel bei der Koordinierung dieser Förderverfahren fest. Dies zeigte sich insbesondere darin, dass die beteiligten Ressorts nicht über eine abgestimmte und vollständige Übersicht aller Fördermaßnahmen verfügten.

(1) Für die Förderung des Wassertourismus gibt es keine zentrale Zuständigkeit innerhalb der Landesregierung und kein spezielles Förderprogramm mit einer entsprechenden Förderrichtlinie. Nach den Festlegungen in Teil II des Wassersportentwicklungsplans des Landes Brandenburg (Land) soll die Förderung von wassertouristischen Baumaßnahmen entlang der Hauptwasserwanderrouten zwischen den beteiligten Ministerien abgestimmt werden. Entsprechende Abstimmungsrounden fanden jedoch nur bis zum Jahr 2003 statt.

Die von den einzelnen Ministerien erstellten Förderübersichten wichen darüber hinaus von den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofes erheblich ab. Ein wesentlicher Grund hierfür war, dass innerhalb der Landesregierung keine einheitlichen und verbindlichen Vorgaben für die Erfassung oder Kennzeichnung von Baumaßnahmen zur Förderung des Wassertourismus existierten, etwa mittels Ordnungsmerkmalen innerhalb der verschiedenen Förderdatenbanken. Aufgrund der unvollständigen Datenerfassung, des mangelnden Datenabgleichs sowie der fehlenden Übersicht bestanden erhebliche Mängel bei der Steuerung und Koordination der Förderung des Wassertourismus.

Die Bewilligungsbehörden bewerteten in vielen Fällen die Begründungen der Zuwendungsempfänger für die Wirtschaftlichkeit der beantragten Fördermaßnahmen unkritisch und interpretierten den Bedarf in der Regel großzügig.

(2) Eine koordinierte Förderübersicht wäre Voraussetzung dafür, dass das Land sowohl die Erreichung seiner mit der Förderung des Wassertourismus verbundenen Ziele und die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes als auch gegebenenfalls einen Nachsteuerungsbedarf einschätzen kann. Der Rechnungshof hielt es daher für erforderlich, ein wassertouristisches Monitoring einzuführen. Als Grundlage eines solchen, die parallele Förderung der Ressorts begleitenden Beobachtungs- und Steuerungsinstruments sollte eine vollständige Bilanz aller wassertouristischen Maßnahmen erstellt werden. Der Rechnungshof empfahl weiterhin, die Koordinierung von Fördermaßnahmen in einer Arbeitsgruppe ressortübergreifend zu organisieren.

(3) Das federführende Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten hat die Auffassung des Rechnungshofes geteilt, dass die Abstimmung zu Fördervorhaben zwischen den Ressorts verbessert werden müsse. Es hat zugesagt, hierfür einen interministeriellen Arbeitskreis „Wassertourismus“ zu initiieren. Eine Aufnahme des Bestandes der wassertouristischen Infrastruktur in Form einer Förderbilanz strebe es für das Jahr 2013 an.

(4) Mit der Bildung eines Arbeitskreises „Wassertourismus“ und der Festlegung verbindlicher Regeln zur ressortübergreifenden Abstimmung kommt die Landesregierung der Forderung des Rechnungshofes nach einer verbesserten Koordinierung der Förderverfahren und der Ermittlung des im Landesinteresse liegenden Bedarfs nach.

(5) Im September 2011 hat sich der interministerielle Arbeitskreis „Wassertourismus“ konstituiert. Dabei wurden die Grundlagen für eine künftige Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ressorts zur Abstimmung bei den Förderverfahren festgelegt.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags hat die Feststellungen des Rechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen.

Hessischer Rechnungshof **Förderung im Bereich „Umwelt und Energie“**

(0) Die Beschreibungen des Förderprodukts im Landeshaushalt und in den Förderrichtlinien des Landes waren nicht aufeinander abgestimmt. Die einzelnen Fördertatbestände waren nicht eindeutig definiert und erschwerten die Zuordnung von Förderanträgen. Die verfolgte Zielsetzung für das Förderprodukt war nicht hinreichend konkretisiert. Die zur Messung der Zielerreichung festgelegten Leistungsmerkmale und Qualitätskennzahlen waren unzweckmäßig ausformuliert. Eine Erfolgskontrolle der Fördermaßnahmen war auf dieser Basis nur unzureichend möglich.

(1) Das Land förderte im Förderzeitraum 2008 bis 2010 Vorhaben zur Verbreitung der Energieeffizienztechnologien und der Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energien. Die EU hat diese Maßnahmen im Rahmen des EFRE kofinanziert.

In Folge der Änderung der Ressortzuständigkeit, die sich auf Grund der Neubildung der Landesregierung ergeben hatte, wurde mit dem Haushaltsplan 2009 der Gesamtbereich „Energie, Erneuerbare Energien und Klimaschutz“ aus dem Zuständigkeitsbereich des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung herausgenommen und dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Ministerium) zugeordnet.

Die Beschreibung des Förderprodukts im Landeshaushaltsplan 2009 und in den entsprechenden Förderrichtlinien war dadurch nicht mehr aufeinander abgestimmt. Der Landeshaushaltsplan beschrieb die einzelnen Leistungen zum Förderprodukt abweichend von der Richtlinie. Dies erschwerte dem Ministerium die vorzunehmende Zuordnung der Förderanträge zu den einzelnen Ziffern der Richt-

linie. Dieser Umstand war deshalb problematisch, da für die einzelnen Fördertatbestände unterschiedliche Förderquoten galten.

Die Feststellungen des Rechnungshofes zeigten, dass es nicht zielführend ist, Umstrukturierungen vorzunehmen, ohne die neuen Grundlagen und Gegebenheiten aufeinander abzustimmen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Förderziele zu konkretisieren und die Richtlinie zu überarbeiten.

(2) Zur Bewertung der Zielerreichung des Förderprodukts waren im Landeshaushaltsplan 2009 Leistungsmerkmale und Qualitätskennzahlen festgelegt.

Die Kennzahlen des Landeshaushaltsplans waren nach Auffassung des Rechnungshofs unzweckmäßig ausformuliert und daher zur Erfolgskontrolle der Förderung nicht geeignet. Sie ließen eher unrealistische Erwartungen aufkommen, die letztlich dazu hätten führen müssen, dass auf die Förderung ganz oder zumindest teilweise hätte verzichtet werden müssen. Die Kennzahlen waren somit zu überarbeiten bzw. die gewählten Formulierungen zunächst aus dem Landeshaushaltsplan herauszunehmen.

(3) Das Ministerium schloss sich in weiten Teilen den Auffassungen des Rechnungshofs an und sagte zu, Maßnahmen einzuleiten, die zu einer verbesserten Abwicklung des Förderprodukts führen.

Die Richtlinien wurden bislang nicht angepasst. Auf die Angabe von „Kennzahlen zu quantitativen und qualitativen Leistungsmerkmalen“ wird seit dem Landeshaushaltsplan 2011 verzichtet.

(4) Der Rechnungshof hat akzeptiert, dass es bei einer Änderung der Ressortzuständigkeit zu Anlaufproblemen bei der Abwicklung neu hinzukommender Förderprogramme kommen kann. Er hat empfohlen, die Umstellungsphase zu nutzen, um bisherige Vorgehensweisen neu zu überdenken. Die Überarbeitung der Förderrichtlinie hält der Rechnungshof für unumgänglich und wird diesen Sachverhalt zum Thema einer Wiederholungsprüfung machen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass auf Kennzahlen nicht generell verzichtet werden kann. Die Kennzahlen sind so auszuwählen und festzulegen, dass die Effektivität der Förderung messbar ist.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

Snow-Fun-Park

(0) Das Land hat die Maßnahme Snow-Fun-Park mit rund 17,4 Mio. Euro gefördert. Vieles sprach gegen die Förderung: Der Standort, die Konkurrenz, die Finanzierung und ein schwacher Investor – dem Projekt fehlte von vornherein die wirtschaftliche Grundlage. Das Land hat die Risiken in Kauf genommen und die Investition dennoch ermöglicht.

(1) Der Snow-Fun-Park in Wittenburg umfasst auf insgesamt 30 000 m² eine Skipiste, eine Halfpipe für Snowboarder und eine Anfängerpiste. Zudem bietet er viele weitere Attraktionen wie eine Kinderwelt, Einkaufsmöglichkeiten für Sport- und Freizeitartikel, Restaurants, Saunen, eine Kartbahn, Spielplätze usw. sowie Freiflächen für Konzerte und Shows. Zum Snow-Fun-Park gehören ein Hotel mit 124 Zimmern sowie eine Biogas-Anlage für die Energieversorgung. Mit der Investition von 74,3 Mio. Euro sollten 185 Dauerarbeitsplätze geschaffen und gesichert werden. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Ministerium) bewilligte aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) rund 17,4 Mio. Euro, wobei auch EFRE-Mittel eingesetzt wurden.

Ausnahmegenehmigungen

(1) Das Regionale Förderprogramm beschränkt die Förderung mit GA-Mitteln auf bestimmte, für den Tourismus besonders geeignete Räume, die im Raumentwicklungsprogramm des Landes festgelegt werden. Dazu gehört allerdings nicht die Gemeinde Wittenburg im Landkreis Ludwigslust. Die „Förderung im weißen Fleck“, so das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI)¹⁶¹ im Oktober 2004, erfordere eine Einzelfallentscheidung des Ministeriums – eine Woche später lag die Genehmigung vor.

(2) Der Rechnungshof stellte fest, dass neben der Entscheidung zugunsten des Standorts Wittenburg durch das Ministerium weitere Ausnahmegenehmigungen erteilt wurden:

- keine Begrenzung der Förderhöhe je Arbeitsplatz,

¹⁶¹ Das LFI ist zuständig für die Prüfung der Förderanträge, die Erteilung der Zuwendungsbescheide und die Auszahlung der Zuwendungen.

- keine Kürzung des Fördersatzes,
- Förderung der Pre-Opening-Kosten sowie
- Förderung der Baunebenkosten und Bauzeitinsen.

Eine Förderung nach den Grundsätzen des Regionalen Förderprogramms und der bewährten Förderpraxis des Landes hätte das Projekt scheitern lassen. Erst infolge der Ausnahmegenehmigungen des Ministeriums konnte die Bemessungsgrundlage erhöht und der Zuschuss von 17,4 Mio. Euro gewährt werden. Das Ministerium sollte seine Wirtschaftsförderung möglichst eng an den Grundsätzen des Regionalen Förderprogramms ausrichten und Ausnahmen nur in Einzelfällen mit schlüssiger Begründung zulassen.

(3) Das Ministerium widersprach der Feststellung, dass die Förderung des Snow-Fun-Parks (jetzt Alpin-Center Hamburg-Wittenburg) nicht besonders wirkungsvoll sei. Es verwies auf die erfolgreiche Übernahme der Betriebsführung durch eine in diesem Angebotssegment erfahrene Unternehmensgruppe. Der Snow-Fun-Park werde seit seiner Eröffnung durchgängig betrieben und beschäftige nach wie vor weit über 100 Mitarbeiter. Es schloss sich jedoch der kritischen Würdigung an, dass durch übermäßigen Gebrauch der Charakter von Ausnahmeentscheidungen nicht verloren gehen darf.

(4) Der Rechnungshof sieht die Zuwendung von mehr als 17 Mio. Euro unverändert als großzügig an. Es bleibt offen, wie viele Dauerarbeitsplätze letztlich geschaffen wurden. Ob aus der erfolgreichen Übernahme der Betriebsführung eine Erfolgsgeschichte des ehemaligen Snow-Fun-Parks wird, bleibt abzuwarten.

(5) Der Landtag hat die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes zur Kenntnis genommen.

Wirtschaftliche Risiken

(1) Im Verlauf der etwa zehnjährigen Planungs- und Vorbereitungsphase haben verschiedene Gutachter behauptet, der Snow-Fun-Park könne wirtschaftlich betrieben werden. Prognosen über die Zahl der erwarteten Besucher gingen davon aus, dass diese aus den Ballungszentren Hamburg und Berlin, sogar aus Stettin und Posen anreisen.

(2) Die wirtschaftliche Entwicklung des Snow-Fun-Parks bestätigte die unrealistisch prognostizierten Besucherzahlen. Bei näherer Betrachtung durch den Rech-

nungshof lagen den Gutachten unrealistische Annahmen zugrunde. Der Aspekt der Konkurrenz blieb unbeachtet. Sowohl für Berlin als auch für Hamburg existieren seit den Jahren 2003 bzw. 2006 näher gelegene Alternativen. In diesem Zusammenhang weisen alle Gutachten erhebliche, leicht erkennbare Schwächen auf. Das Ministerium hätte sie sehen und das LFI beauftragen müssen, die Wirtschaftlichkeitsberechnungen genau zu untersuchen. Bereits Ende des Jahres 2007 befand sich der Snow-Fun-Park in einer wirtschaftlichen Schieflage. Im März 2008 folgten die ersten Entlassungen und im September 2008 begann das endgültige Insolvenzverfahren.

(3) Das Ministerium betonte, dass eine wirtschaftliche Grundlage für den Erfolg des Vorhabens zum damaligen Zeitpunkt durch die Gutachten belegt worden sei. Jede wirtschaftliche Unternehmung beinhalte Erfolgsrisiken. Für den Erfolg des Projektes hätten besondere Chancen gesprochen, wie die innovative Schneeaufbereitung als Alleinstellungsmerkmal. Der Erfolg eines solchen Projektes sei insbesondere abhängig von einer ausreichenden und effizienten Vermarktung.

(4) Es bleibt für den Rechnungshof unklar, wie das Ministerium den Gutachten eine wirtschaftliche Grundlage für den Erfolg des Vorhabens entnehmen konnte. Die Gutachter haben die Risiken vernachlässigt und die Chancen herausgehoben. Der Schneeaufbereitung misst das Ministerium eine völlig überzogene Bedeutung bei. Auch eine effizientere Vermarktung hätte den Misserfolg nicht abwenden können.

(5) Der Landtag hat die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes zur Kenntnis genommen.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern **Förderung von Hotelneubauten und -erweiterungen**

(0) Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Ministerium) fördert Hotelbauten seit Jahren mit hohem Aufwand. Allein in den Jahren 2006 und 2007 gewährte es Zuwendungen von insgesamt 128 Mio. Euro. Trotz dieser Dimension hat es keine Förderrichtlinie erlassen. Der Rechnungshof hält eine Förderrichtlinie für unverzichtbar. Zudem gewährte das Ministerium großzügig Ausnahmegenehmigungen. Die staatliche Hochbauverwaltung wurde vorschriftswidrig in keinem der geprüften Fälle beteiligt. Das für die Durchführung der Förderung zu-

ständige Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) hat Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) bei der Vergabe von Aufträgen nicht beachtet.

Förderrichtlinie

- (1) Das Ministerium hat in den Jahren 2006 und 2007 im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) Investitionszuschüsse von 128 Mio. Euro für 124 Hotelneubauten und -erweiterungen mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 459 Mio. Euro bewilligt und dabei auch Mittel des EFRE eingesetzt. Grundsätzlich sind nach der LHO Förderrichtlinien zu erlassen, die die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen festlegen. Der Rechnungshof hat 20 % dieser Fördermaßnahmen geprüft: ein Investitionsvolumen von 142 Mio. Euro und Zuschüsse von 47 Mio. Euro.
- (2) Bei der Prüfung stellte sich heraus, dass das Ministerium auf den grundsätzlich vorzunehmenden Erlass von Förderrichtlinien, die die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen festlegen, verzichtet hat. Dies geht zu Lasten der beim Einsatz öffentlicher Mittel gebotenen Transparenz. Die gleichmäßige Behandlung der Zuwendungsempfänger ist nicht gewährleistet.
- (3) Das Ministerium hielt den Erlass einer Förderrichtlinie für die Hotelförderung für nicht erforderlich, da der Rahmenplan der GA sowie das entsprechende Regionale Förderprogramm sowohl Art, Voraussetzungen und Intensität der Förderung als auch den Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger hinreichend darlegen würden. Zudem Sorge die Förderpraxis dafür, dass gleiche Fälle nicht willkürlich ungleich behandelt werden. Transparenz und gleichmäßige Behandlung seien somit gewährleistet, wie bereits seit nunmehr fast 20 Jahren Förderung.
- (4) Eine Förderrichtlinie ist zwingend erforderlich, um ein Förderprogramm zu erläutern und zu konkretisieren und insoweit das Ermessen der Verwaltung zu binden. Gründe, die den Verzicht auf den Erlass einer Förderrichtlinie rechtfertigen, liegen nicht vor.
- (5) Der Landtag hat die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes zur Kenntnis genommen.

Ausnahmeentscheidungen

- (1) Die Regionalen Förderprogramme räumen dem Ministerium für die Bewilligung von GA-Fördermitteln einen weiten Entscheidungsspielraum ein. Für touristische Vorhaben mit besonderen Struktureffekten können zahlreiche und nicht abschließend definierte Ausnahmen zugelassen werden.
- (2) Das Ministerium gewährte Ausnahmen sehr großzügig und durchweg ohne stichhaltige Begründung. Bereits vor Berechnung des Zuschusses stand die Entscheidung fest, das Vorhaben auf jeden Fall mit dem zur Deckung der Finanzierungslücke des Investors notwendigen Betrag zu fördern. In den geprüften 24 Förderfällen ließ es bis zu je fünf Ausnahmen zu. So hat es beispielsweise in elf Fällen die Höchstbeträge von 100 000 Euro (für das Jahr 2006) und 80 000 Euro (für das Jahr 2007) je zusätzlich geschaffenem Dauerarbeitsplatz zum Teil erheblich überschritten. In weiteren Fällen hat das LFI Baunebenkosten über zehn Prozent, Grundstückskosten und aktivierungsfähige Finanzierungskosten (Bauzeitinsen) gefördert.
- (3) Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass die Anzahl der Ausnahmeentscheidungen während des Betrachtungszeitraums signifikant gesunken ist. Dies sei als Beleg für restriktive Ausnahmeentscheidungen zu sehen.
- (4) Die meisten Ausnahmefälle fallen tatsächlich in das erste der geprüften Kalenderjahre. Das Ministerium sollte allerdings den Nachweis in den folgenden Jahren erbringen, dass eine nachhaltige Trendwende eingetreten ist.
- (5) Der Landtag hat die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes zur Kenntnis genommen.

Beteiligung der staatlichen Hochbauverwaltung

- (1) Betragen die Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen mehr als 500 000 Euro¹⁶², ist als fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung der Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V) zu beteiligen, der u. a. die Bauunterlagen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit prüft. Die Bauausführung und den Verwendungsnachweis prüft er stichprobenweise.

¹⁶² Das Finanzministerium hat mit den Bewirtschaftungsregelungen zur Durchführung des Zukunftsinvestitionsprogramms Mecklenburg-Vorpommern vom 2. April 2009 die Wertgrenze von 500 000 Euro befristet bis zum 31. Dezember 2010 auf 2,5 Mio. Euro angehoben.

(2) Das LFI hatte den BBL M-V in keinem der geprüften Fälle mit Zuwendungen über 500 000 Euro beteiligt. Damit blieben Investitionen von mindestens 137 Mio. Euro baufachlich ungeprüft.

(3) Das Ministerium hält eine Beteiligung der staatlichen Hochbauverwaltung bei der Investitionsförderung der gewerblichen Wirtschaft für entbehrlich. Der Investor selbst könne die Angemessenheit der Kosten besonders bei Hotelinvestitionen am besten einschätzen. Das Ministerium beabsichtigt, auch künftig auf die Beteiligung der staatlichen Hochbauverwaltung zu verzichten. Es hat hierzu das Einvernehmen des Finanzministeriums eingeholt.

(4) Der Rechnungshof weist darauf hin, dass letztlich der Zuwendungsgeber über Umfang und Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben zu entscheiden hat. Die beschriebene Handhabung bleibt daher zu beanstanden.

(5) Der Landtag hat die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes zur Kenntnis genommen.

Vergabe von Aufträgen

(1) Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO müssen die Zuwendungsempfänger Leistungen ausschreiben. Mit dem Zuwendungsbescheid erteilte das LFI den Zuwendungsempfängern die Auflage, vor Vergabe der Aufträge drei Vergleichsangebote einzuholen.

(2) Das LFI hat die einschlägigen Verwaltungsvorschriften nicht beachtet. So hat es von den Zuwendungsempfängern nicht verlangt, die Leistungen auszuschreiben. Auf den Vollzug der Auflage zur Einholung von drei Angeboten hatte es überwiegend verzichtet. Da das LFI die Zuwendungsbescheide erst Monate und sogar Jahre nach Baubeginn erlassen hatte, gingen die Auflagen regelmäßig ins Leere. Damit ist nicht auszuschließen, dass dem Wettbewerb allein in den Jahren 2006 und 2007 Leistungen bis zu 459 Mio. Euro entzogen wurden.

(3) Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass bei der Förderung gewerblicher Vorhaben keine Pflicht bestehe, die Leistungen auszuschreiben. Hierzu hat das Finanzministerium sein Einvernehmen mit Bindung an bestimmte Auflagen erteilt.

(4) Der Rechnungshof hat das Einvernehmen des Finanzministeriums zur Kenntnis genommen.

(5) Der Landtag hat die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes zur Kenntnis genommen.

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Risiken bei der Finanzierung einer Hochschulbaumaßnahme

(0) Einzelne Teile der Baufinanzierung des Zentralgebäudes der Leuphana Universität Lüneburg erscheinen nicht vollständig gesichert.

(1) Die Stiftung Leuphana Universität Lüneburg (Universität) beabsichtigt, ein neues Zentralgebäude auf dem Haupt-Campus an der Scharnhorststraße zu errichten. Die Baukosten sollen rund 57 Mio. Euro betragen. Der Finanzierungsplan umfasst elf Positionen. Zuschussgeber sind im Wesentlichen das Land Niedersachsen (21 Mio. Euro), die EU (10,4 Mio. Euro aus EFRE-Mitteln) sowie Stadt und Landkreis Lüneburg (7 Mio. Euro). Etwa 15 Mio. Euro will die Universität aus eigenen Mitteln finanzieren.

Der Rechnungshof sieht insbesondere folgende Bausteine des Finanzierungskonzepts weiterhin nicht als vollständig gesichert an.

(2) Die Universität plant, den Bau des Zentralgebäudes in einer Größenordnung von 9,5 Mio. Euro im Wege einer Umsatzsteuererstattung zu finanzieren. Dafür hat sie das gesamte Zentralgebäude ihrem umsatzsteuerlichen Unternehmen zugeordnet, obwohl es überwiegend der Forschung und Lehre dienen soll. Eine unternehmerische Nutzung ist durch die Vermietung von Flächen für außeruniversitäre Zwecke vorgesehen. Zwar kann die Universität die gesamten auf die Baukosten entfallenden Umsatzsteuerbeträge als Vorsteuern abziehen.¹⁶³ Künftig führen aber die Nutzungsanteile, die keine umsatzsteuerpflichtigen Umsätze auslösen, zu unentgeltlichen Wertabgaben, die der Umsatzsteuer unterliegen.¹⁶⁴ Verteilt auf einen Zeitraum von zehn Jahren muss die Universität nach ihren Berechnungen im Ergebnis etwa 62 % der erhaltenen Vorsteuerbeträge zurückzahlen. Das sind rund 5,6 Mio. Euro. Die Vorsteuererstattung stellt sich demnach zu einem wesentlichen Teil lediglich als Vorfinanzierung anderer Finanzierungsbausteine dar.

¹⁶³ §§ 15 Absatz 1, 9 Absatz 1, 27 Absatz 16 Umsatzsteuergesetz (UStG).

¹⁶⁴ § 3 Absatz 9 a Nummer 1 UStG.

Unabhängig davon hat der Rechnungshof Zweifel, ob das Zentralgebäude tatsächlich im erwarteten Umfang zur Erzielung umsatzsteuerpflichtiger Umsätze genutzt werden kann. In ihre Berechnung der möglichen Vermietungszeiten hat die Universität nämlich in größerem Umfang auch Nachtstunden einbezogen.

(3) Zur Finanzierung der künftig zu zahlenden Umsatzsteuerbeträge sollen die Verkaufserlöse zweier Grundstücke verwendet werden, die sich im Eigentum der Stiftung befinden. Die Universität hat den Verkehrswert der Liegenschaften anhand von Gutachten aus den Jahren 2008 und 2010 bestimmt. Sie können aber erst nach Fertigstellung des Zentralgebäudes im Jahr 2014 veräußert werden, weil die Universität die Flächen zunächst noch benötigt.

Der Rechnungshof hat Zweifel, ob Kaufpreise in der vorgesehenen Höhe erzielt werden können. Fallen sie geringer aus als erwartet, stehen sie nicht in ausreichender Höhe für die Begleichung der anfallenden Umsatzsteuerbeträge zur Verfügung.

(4) Im Finanzierungskonzept ist bisher außerdem nicht berücksichtigt, dass neuerdings eines dieser Grundstücke für einen siebenstelligen Betrag umgebaut und danach vermietet werden soll. Unklar ist, welche Auswirkungen das auf das Finanzierungskonzept und die Verkaufsabsicht haben wird.

(5) Die Universität hat das Finanzierungskonzept, das dem Niedersächsischen Landtag im Januar 2011 vorgestellt worden ist, erneut geändert. Eine zur Veräußerung vorgesehene Liegenschaft wird mit großem Aufwand umgebaut und anschließend vermietet. Die Finanzierung ist damit weiter im Fluss. Hinsichtlich der betragsmäßig bedeutenden Bausteine Umsatzsteuererstattung und Grundstückserlöse wird sich erst in der Zukunft entscheiden, wie tragfähig die Annahmen der Hochschule sind.

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Schiffbruch bei Förderung eines maritimen Forschungszentrums

(0) Nachdem die Bescheinigungsbehörde schwerwiegende Mängel im Bewilligungsverfahren festgestellt hatte, sah das Land Niedersachsen davon ab, ein Kooperations-Forschungsvorhaben aus EFRE-Mitteln zu fördern.

(1) Im November 2006 vereinbarten der geschäftsführende Gesellschafter einer Reederei und die Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven (Fachhochschule) für Zwecke des Technologietransfers zwischen Wirtschaft und Wissenschaft ein maritimes Forschungszentrum (Forschungszentrum) in Elsfleth zu errichten. Die Initiative für das Vorhaben ging maßgeblich von der Reederei aus. Geplant war ein Gemeinschaftsunternehmen in der Rechtsform einer GmbH, die mit einem Investitionsvolumen von rund 3,6 Mio. Euro ein Büro- und Tagungsgebäude errichten sollte.

Entsprechend der vorgesehenen Beteiligungsquote der Fachhochschule an der Gesellschaft entfiel auf sie ein Finanzierungsbeitrag von 1,715 Mio. Euro. Die Fachhochschule bat das über die Angelegenheit bereits informierte Ministerium für Wissenschaft und Kultur (Ministerium), Fördermittel in dieser Höhe zur Verfügung zu stellen. Für die restlichen Baukosten waren ein Bankdarlehen und eine von der Reederei zu erbringende Eigenkapitalausstattung der GmbH von 585 000 Euro vorgesehen. Außerdem erklärte sich die Reederei bereit, mögliche Verluste der GmbH über einen Zeitraum von zehn Jahren auszugleichen.

Im Jahr 2008 gründete die Reederei im Alleingang die Betreibergesellschaft des Forschungszentrums in der Rechtsform einer GmbH. Ohne Abstimmung mit der Fachhochschule oder dem Ministerium erteilte diese die Aufträge zum Bau des Büro- und Tagungsgebäudes. Die Finanzierung des Bauvorhabens war durch Mittel der Reederei und ein Bankdarlehen sichergestellt.

Nach §§ 44 Abs. 1 Satz 1, 23 Niedersächsische Landeshaushaltsordnung (LHO) darf das Land Zuwendungen an Dritte nur gewähren, wenn es an der Erfüllung des Zweckes ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden kann. Das in der zitierten Rechtsnorm u. a. verankerte Subsidiaritätsprinzip verbietet die Förderung von Baumaßnahmen, sofern mit dem Vorhaben bereits begonnen wurde.¹⁶⁵ In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass der Zuwendungsempfänger den Zweck auch ohne staatliche Hilfe realisieren kann.

Nachdem das Ministerium vom Baubeginn erfahren hatte, bestand auf der Arbeitsebene Einvernehmen, dass das Forschungszentrum aufgrund des zuwendungsschädlichen vorzeitigen Maßnahmebeginns nicht mit öffentlichen Mitteln

¹⁶⁵ Vgl. auch Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 44 LHO.

gefördert werden kann. Der Entwurf eines entsprechenden Schreibens an die Fachhochschule wurde jedoch weder schlussgezeichnet noch versandt.

Um trotz der geänderten Umstände das Projekt finanziell zu unterstützen, wurde die Förderung unter Beteiligung der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (Förderbank) auf einen „Asset-Deal“¹⁶⁶ umgestellt. Anstelle der Errichtung eines Gebäudes sollte nunmehr die Beteiligung der Fachhochschule an dem Projekt „Maritimes Forschungszentrum“ gefördert werden. Zu diesem Zweck sollte die Fachhochschule Gebäudeanteile erwerben und diese anschließend in die GmbH einbringen.

(2) Mit dem Asset-Deal als Fördergegenstand umgingen das Ministerium sowie die Förderbank das zuwendungsrechtliche Förderverbot nach vorzeitigem Maßnahmebeginn. Im Übrigen erkannten weder das Ministerium noch die Förderbank, dass die GmbH bereits Eigentümerin des für das Forschungszentrum vorgesehenen Büro- und Tagungsgebäudes war und folglich die Fachhochschule im Rahmen eines Asset-Deals auch keine von einem Dritten zu erwerbende Gebäudeanteile in diese Gesellschaft einlegen konnte.

(3) Der Förderbetrag von insgesamt 1,715 Mio. Euro sollte überwiegend aus EFRE-Mitteln finanziert werden. Bei seiner Prüfung als EFRE-Bescheinigungsbehörde stellte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Wirtschaftsministerium) jedoch schwerwiegende Fehler des Bewilligungsverfahrens fest. Folgende Punkte wurden bemängelt:

- Der Zuwendungsantrag ist nicht mit allen angeforderten Unterlagen eingereicht worden.
- Die Verteilung des finanziellen Risikos des Projekts ist nicht ausreichend im Gesellschaftsvertrag geregelt.
- Die Wirtschaftlichkeit des Unternehmenszwecks und die Gewinnrealisierung ab dem Jahr 2011 wurden nicht hinreichend dargelegt.
- Der Prüfvermerk der Förderbank zum Zuwendungsantrag enthält keine rechtliche Prüfung und ist damit nicht ausreichend. Der Prüfvermerk des Ministeriums fehlt.

¹⁶⁶ Bei einem „Asset-Deal“ handelt es sich um eine von zwei Arten des Unternehmenskaufs. Der Kauf des Unternehmens vollzieht sich dabei durch den Erwerb sämtlicher Wirtschaftsgüter (engl.: assets) des Unternehmens. Hierbei werden die Vermögenswerte eines Unternehmens (z. B. Maschinen) einzeln übertragen. Das Gegenstück zum „Asset-Deal“ ist der sogenannte „Share-Deal“; dies ist ein Kauf von Anteilen (Quelle: KfW-Bank).

- Die Verflechtungen der am Projekt beteiligten Firmen und der Umfang ihrer Beteiligung sind nicht dargestellt.
- Die Maßnahmenbeschreibung im Zuwendungsbescheid ist nicht ausreichend, da insbesondere nicht ersichtlich ist, wie die Beteiligung am Forschungszentrum erfolgen soll.
- Die Kostenrahmen im Antrag sind zu grob und nicht nachvollziehbar. Auch nach der Bewilligung wurde die Einhaltung der Kostenrahmen nicht geprüft.
- Die Verwendungsnachweisprüfung ist nicht in der der komplexen Beschaffenheit des Projekts entsprechenden Gründlichkeit erfolgt, da nur die zahlenmäßige Prüfung der Belege stattfand.

Die Verwaltungsbehörde, die ebenfalls im Wirtschaftsministerium angesiedelt ist, hat sich den Feststellungen der Bescheinigungsbehörde angeschlossen. Aufgrund der festgestellten Mängel kamen Ministerium und Wirtschaftsministerium überein, für das Projekt keine EFRE-Mittel einzusetzen.

(4) Die Fördermittel wurden in voller Höhe aus Landesmitteln erbracht.

(5) Die Geschäftsentwicklung der GmbH blieb von Anfang an hinter dem ursprünglichen Businessplan zurück. Im März 2011 beantragte die GmbH die Eröffnung des Insolvenzverfahrens. Die Immobilie fiel in die Insolvenzmasse. Das mit Grundpfandrechten eines Kreditinstituts belastete Grundstück steht seitdem unter Zwangsverwaltung.

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Verstöße bei der Förderung eines Güterverkehrszentrums

(0) Mit Blick auf das bevorstehende Ende des Bewilligungszeitraums der Förderung aus dem EFRE für ein Güterverkehrszentrum veranlasste eine Stadt, dass Baurechnungen auch für noch nicht erbrachte Leistungen gestellt und beglichen wurden. Diese Rechnungen legte die Stadt der Bewilligungsbehörde vor und erhielt daraufhin unzulässigerweise Fördermittel.

Die Bewilligungsbehörde sagte derselben Kommune auf der Basis fiktiver Kosten eine Teilförderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zu. Der Rechnungshof hält eine solche Vorgehensweise förderrechtlich nicht für zulässig.

(1) Für den Bau eines Güterverkehrszentrums bewilligte die damals zuständige Bezirksregierung einer Stadt in Form von Anteilfinanzierungen Fördermittel bis zu einer Höhe von insgesamt rund 3,3 Mio. Euro, davon rund 1,8 Mio. Euro aus EFRE-Mitteln. Die Maßnahme wurde im Jahr 2009 abgeschlossen.

Als der zwischenzeitlich verlängerte Bewilligungszeitraum für die EFRE-Mittel am 30. November 2001 endgültig abzulaufen drohte, forderte die Stadt die für die Herstellung der Schmutz- und Regenwasserentsorgung verantwortliche Abwasserentsorgungsgesellschaft, eine hundertprozentige städtische Tochtergesellschaft, als zuständigen Erschließungsträger auf, alle noch anfallenden Rechnungen bis zum Stichtag zu begleichen, da später gezahlte Rechnungen bei der Förderung nicht mehr berücksichtigt würden. Für den Fall, dass einige Baumaßnahmen bis zum Stichtag noch nicht abgeschlossen sein sollten, empfahl die Stadt der Abwasserentsorgungsgesellschaft, möglichst hohe, nahe des Schlussrechnungsbetrags liegende Abschlagsrechnungen zu bezahlen und diese Vorauszahlung durch eine Bürgschaft abzusichern.

Auf diese Weise beglich die Abwasserentsorgungsgesellschaft Rechnungen von rund 300 000 Euro für Leistungen, die bis zum Ende des Bewilligungszeitraums noch gar nicht erbracht waren. Die Stadt reichte diese Rechnungen mit dem Verwendungsnachweis bei der Bewilligungsbehörde ein und erhielt daraufhin die anteiligen Fördermittel.

(2) Der Rechnungshof bat das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Ministerium) um Prüfung, ob der vorsätzliche Verstoß gegen die Auflagen der EFRE-Förderung neben dem Widerruf der Zuwendung auch haftungs- und strafrechtliche Konsequenzen zur Folge haben müsse. Die für die Verwendungsnachweisprüfung zuständige Investitions- und Förderbank Niedersachsen hat daraufhin zwischenzeitlich die Staatsanwaltschaft eingeschaltet.

(3) Des Weiteren wurden der Stadt für die verkehrliche Erschließung außerhalb des Güterverkehrszentrums zunächst weitere rund 3,9 Mio. Euro als Anteilfinanzierung mit einer Förderquote von 75 % aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes bewilligt. Hierfür sollten Straßen, Entwässerungseinrichtungen, eine Bahnkreuzung und ein Lärmschutzwall errichtet werden. Letzterer stellte sich aufgrund eines lärmtechnischen Gutachtens jedoch als nicht förderfähig heraus, sodass die Höhe der Zuwendung auf rund 3,5 Mio. Euro reduziert wurde. Gleich-

wohl teilte die Bewilligungsbehörde der Stadt mit, eine fiktive Kostenersparnis als zuwendungsfähig anerkennen zu wollen, die sich durch den Einsatz von Bodenaushub aus dem Straßenbau im nahe gelegenen Lärmschutzwall ergab. Dadurch hätten im Rahmen der förderfähigen Straßenbaumaßnahme höhere Kosten für eine weiter entfernt liegende, gebührenpflichtige Deponie vermieden werden können.

(4) Der Rechnungshof beanstandet die Erstattung fiktiver Kosten. Förderfähig sind nur die tatsächlich entstandenen Ausgaben. Der Rechnungshof hat deshalb das Ministerium um Überprüfung der Rechtsposition der damaligen Bezirksregierung gebeten.

Rechnungshof des Saarlandes
Erschließung eines Gewerbegebietes
EU Ziel-2-Programm 2000 bis 2006

(0) Der Rechnungshof hat die vom Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft (Ministerium) aus dem mit Mitteln des EFRE finanzierten Programm für die Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen im Saarland (EU Ziel-2-Programm 2000 bis 2006) und aus dem Landesprogramm zur Verbesserung der regionalen Beschäftigungslage und der Wirtschaftsstruktur (Landesprogramm) für das Jahr 2005 geförderte Erschließung eines Gewerbegebietes in der Gemeinde E. geprüft.

Hierbei konnte im Vergleich zu ähnlichen Projekten in der Vergangenheit durch die Änderung unionsrechtlicher Vorschriften und die damit einhergehende Umstellung der Förderung von einer Anteilsfinanzierung auf eine reine Defizitförderung durch das Ministerium sowie auch durch die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofes aus den vergangenen Jahren ein deutlicher Rückgang von Überzahlungen bei der Gewährung von Zuwendungen verzeichnet werden.

So beschränkte sich im Ergebnis die Kritik des Rechnungshofes auf die von der Zuwendungsnehmerin vorgelegten fehlerhaften Unterlagen, die künftig vom Ministerium noch intensiver geprüft werden sollten.

(1) Der Rechnungshof hat zuletzt in den Jahren 2002 und 2003 Maßnahmen geprüft, die aus Mitteln des EU-Ziel-2 Programms unter Zuhilfenahme des Landesprogramms bezuschusst wurden.

Beide Maßnahmen waren durch überhöhte Zuwendungen im sechs- und siebenstelligen Bereich infolge fehlerhafter oder veralteter Zahlenangaben der Zuwendungsnehmer gekennzeichnet. Auch gab es seitens des Rechnungshofes einige Beanstandungen hinsichtlich der Grundstücksverkäufe und der hierauf basierenden Einnahme- und Ausgabevergleiche des Ministeriums.¹⁶⁷

Der Rechnungshof hat daher und weil die zugrunde liegenden Richtlinien für die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zwischenzeitlich zweimal (in den Jahren 2004 und 2008) geändert wurden, die Erschließung eines Gewerbegebietes in der Gemeinde E. einer Prüfung unterzogen.

Die Baumaßnahme hat rund 2 750 000 Euro gekostet. Die EU hat die zuwendungsfähigen Kosten mit 25 % gefördert, wobei sie den Grunderwerb nur in Höhe von 10 % der zuwendungsfähigen Kosten bezuschusst hat. Das Land hat sowohl die verbleibenden zuwendungsfähigen Kosten, einschließlich der 10 % für den Grunderwerb, als auch zusätzlich den von der EU nicht geförderten Grunderwerb mit 70 % bezuschusst.

Hinsichtlich der zuwendungstechnischen Abwicklung der Maßnahme durch das Ministerium gab es von Seiten des Rechnungshofes keine nennenswerten Beanstandungen.

Sowohl die von der Gemeinde E. erstellten Antragsunterlagen als auch die während der Bauabwicklung vorgelegten Gesamtkostenaufstellungen, die Grundlage für die Berechnung der Höhe der Förderung und ihrer Anteile durch das Ministerium bildeten, waren jedoch durch doppelt aufgeführte, teilweise überhöht dargestellte und veraltete Kosten gekennzeichnet. Hierdurch war die Zuwendung entsprechend überhöht.

(2) Hinsichtlich des Vorgehens bei der Berechnung der Höhe der Förderung und ihrer Anteile durch das Ministerium hat der Rechnungshof einen Ermessensspielraum in den unionsrechtlichen Regelungen erkannt und infolgedessen einen Änderungsvorschlag unterbreitet, der dazu geeignet ist, bei unverändertem Gemein-

¹⁶⁷ Zu diesem Zeitpunkt noch Ministerium für Wirtschaft.

deanteil künftig den Landesanteil an der Förderung zu reduzieren und den EU-Anteil zu erhöhen.

(3) Das Ministerium hat die oben genannten Fehler zwar nicht sofort bemerkt, es hat sie aber mittlerweile korrigiert und die zu viel gezahlte Zuwendung zurückgefordert. Das Ministerium hat den Vorschlag des Rechnungshofes aufgegriffen und zur Prüfung an die EFRE-Verwaltungsbehörde gesandt, von wo er an die Kommission weitergeleitet wurde.

(4) Die Umstellung von der Anteilsfinanzierung auf eine reine Defizitförderung und die vom Rechnungshof anlässlich der früheren Prüfungen empfohlene frühzeitige Erstellung eines Einnahme- und Ausgabevergleiches, heute als Wirtschaftlichkeitsberechnung bezeichnet, haben dazu geführt, dass keine gravierenden Überzahlungen mehr zu verzeichnen waren.

Dem Ministerium wurde empfohlen, die immer noch fehlerhaften Angaben der Zuwendungsnehmer künftig noch intensiver zu überprüfen.

(5) Im November 2008 hat die Kommission ihre Auslegung zu Regel Nr. 5 (Erwerb von Grundstücken) der Verordnung (EG) Nr. 448/2004 dem Ministerium übermittelt. Diese Regelauslegung führt zu Berechnungsergebnissen, die zwischen denen des Ministeriums und denen des Rechnungshofes liegen. Es besteht Einvernehmen darüber, dass das Ministerium diese Auslegung künftig zugrunde legen wird.

Rechnungshof des Saarlandes

Förderung kommunaler Fotovoltaikanlagen im Saarland

(0) Der Rechnungshof hat die Förderung kommunaler Fotovoltaikanlagen geprüft und festgestellt, dass die Bewilligungsbehörde in den Jahren 2002 bis 2005 bei der Festsetzung der Zuwendungen aus dem EFRE und in den Jahren 2006 bis 2007 auch bei der Festsetzung ungerechtfertigter Landeszuwendungen die abgezinsten Einnahmen aus der Einspeisevergütung nicht berücksichtigt hat. Hierdurch erhielten viele kommunale Zuwendungsempfänger erheblich übersetzte Fördermittel, ungerechtfertigte Vollfinanzierungen und sogar von 2 bis 29 % über den Investitionsausgaben liegende Fördermittelauszahlungen. Dem Saarland ent-

stand durch diese fehlerhaften Bewilligungsverfahren ein finanzieller Gesamtschaden von rund 1,46 Mio. Euro.

(1) Zielsetzung der kommunalen Förderung war, dass Gemeinden und Landkreise mit dem Bau von Fotovoltaikanlagen auf öffentlichen Gebäuden eine Vorreiterrolle übernehmen und dieser Technologie im Saarland zum Durchbruch verhelfen sollten. Grundlage für die letztlich von der EU im Rahmen einer Projektförderung genehmigten Fördermittel für kommunale Fotovoltaikanlagen waren EU-Verordnungen, die Richtlinie „Zukunftsenergieprogramm kommunal“ und die Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO.

(2) Die im Jahr 2002 begonnene Förderung erfolgte ausschließlich aus EU-Mitteln mit einer Anteilsfinanzierung von 40 % der anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben. Anteilige Landesfördermittel waren hierbei ursprünglich nicht vorgesehen. Berechnungsbasis der Bewilligungsbehörde für die Bestimmung der Zuwendungshöhe waren in den Jahren 2002 bis 2005 die anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben ohne Berücksichtigung der abgezinsten Einnahmen aus der Einspeisevergütung, die nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz für 20 Jahre zugesichert waren.

Durch die fehlende Berücksichtigung der Einnahmen aus der Einspeisevergütung bei der Bemessung der einzelnen Zuwendungsbeträge ergab sich allein für den Zeitraum 2002 bis 2005 eine Überzahlung der geförderten Kommunen nur aus EU-Mitteln von rund 0,58 Mio. Euro, die letztlich von der Kommission zurückgefordert wurden. Hinzu kamen nach der in den Jahren 2006 bis 2007 geänderten Förderstrategie (Gewährung von EU- und Landesfördermitteln) Überzahlungen an die Kommunen von 0,88 Mio. Euro aufgrund der fehlenden Berücksichtigung der Einspeisevergütung bei den Landesfördermitteln.

Durch die Missachtung des Subsidiaritätsprinzips im Bewilligungszeitraum 2002 bis 2007 ergab sich somit ein Gesamtschaden zu Lasten des Saarlandes von 1,46 Mio. Euro.

(3) Nach Auffassung der Bewilligungsbehörde sind nach herrschender Lehre unter mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen alle Einnahmen des projektgeförderten Zuwendungsempfängers zu verstehen, die im unmittelbaren sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem geförderten Vorhaben stehen.

Bei dieser Argumentation wurde nach Auffassung des Rechnungshofes übersehen, dass mit dem Zuwendungszweck zusammenhängende Einnahmen auch gesetzliche Leistungen des gleichen Zuwendungszwecks sind, auf die jeder Erbauer einer Fotovoltaikanlage einen Rechtsanspruch hat. Damit stellt die von allen Strombeziehern mitfinanzierte, für einen Zeitraum von 20 Jahren gesetzlich zugesicherte Einspeisevergütung eine mit den EU- und Landesfördermitteln kumulierende Förderung dar, die im Rahmen der Fördermittelfestsetzung mit zu berücksichtigen ist.

(4) Um bei künftigen Bewilligungsverfahren fehlerhafte Bescheide zum Nachteil des Landes zu vermeiden, hat der Rechnungshof nachfolgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Um Rückforderungsansprüche der EU und nachträgliche Korrekturen fehlerhafter Bewilligungsbescheide zu vermeiden, sind unklare Regelungen in EU-Verordnungen frühzeitig abzuklären.
- Zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und zur Vermeidung von ungerechtfertigten Voll- und Überfinanzierungen sind alle gesetzlich zugesicherten kumulierenden Einnahmen bei der Bemessung von Zuwendungsbeträgen angemessen zu berücksichtigen.
- Um künftig bei der Förderung von Einnahmen schaffenden Investitionen Umsetzungsprobleme zu vermeiden, empfiehlt der Rechnungshof eindeutige und klare Regelungen für die Verwaltung (z. B. in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO).

Rechnungshof des Saarlandes

Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EU-Fonds

(0) Das Saarland verfügte für das operationelle Programm EFRE Saarland „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfung und damit dreieinhalb Jahre nach seiner Genehmigung über kein von der Kommission anerkanntes Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS). Die erhebliche zeitliche Verzögerung bei der Umsetzung zwingender unionsrechtlicher Vorgaben ist aus Sicht des Rechnungshofes nicht akzeptabel.

(1) Das Saarland beantragte im Rahmen des EFRE das operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, das am 8. August 2007 von der Kommission genehmigt wurde und einen Höchstbetrag der Förderung von 197,5 Mio. Euro vorsieht.

Nach den unionsrechtlichen Vorschriften haben die Mitgliedstaaten vor der Vorlage des ersten Antrags auf eine Zwischenzahlung, spätestens jedoch binnen zwölf Monaten nach Genehmigung eines operationellen Programms, eine zertifizierte Beschreibung des VKS vorzulegen.

Die Vorlage der Gesamtbeschreibung des VKS durch die beim Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft (Ministerium) angesiedelte Stabstelle EFRE-Verwaltungsbehörde sowie die anschließende Zertifizierung durch die zum Ministerium der Finanzen (Finanzministerium) gehörende Prüfbehörde hätten unter Einhaltung der unionsrechtlichen Vorschriften bis zum 8. August 2008 erfolgen müssen.

Die EFRE-Verwaltungsbehörde legte im März 2009 der Prüfbehörde eine Systembeschreibung vor, die im August 2009 als zertifizierte Version bei der Kommission eingereicht wurde. Diesem VKS verweigerte die Kommission jedoch die Genehmigung. Die notwendigen Nachbesserungsarbeiten nahmen das ganze Jahr 2010 in Anspruch, waren allerdings auch zum Ende des Jahres nur zum Teil erledigt.

Zwischen Verwaltungs- und Prüfbehörde strittig war Ende 2010 insbesondere die Ausgestaltung der Prüfung bzw. des Nachweises der Förderfähigkeit von Bauausgaben im Rahmen von Ausgabeerklärungen und Anträgen auf Zwischenzahlungen an die Kommission. Die Tatsache, dass bis Ende 2010 kein von der Kommission anerkanntes VKS vorlag, hatte keine unmittelbaren finanziellen Folgen für das Land. Allerdings könnten sich unter bestimmten Voraussetzungen auf der Zeitachse bzw. mittelbar negative Folgen für das Saarland ergeben. Die Kommission hat wiederholt die Vorlage eines zertifizierten und genehmigungsfähigen VKS angemahnt und in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens hingewiesen.

Weiterhin hat die Kommission wiederholt betont, dass sie dem rechtzeitigen Abschluss des Verfahrens insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Programmimplementierung große Bedeutung beimesse.

Eventuelle Verzögerungen bei der Umsetzung des Programms könnten über die sogenannte „n+2-Regel“ als mittelbare Folge des nicht genehmigten Systems negative finanzielle Konsequenzen für das Land auslösen.

(2) Der Rechnungshof stellt fest, dass EFRE-Verwaltungsbehörde und Prüfbehörde zwar viele Schritte zur Abhilfe der von der Kommission monierten Mängel getan haben, diese Maßnahmen in der Summe aber nicht zu einem zertifizierungs- und genehmigungsfähigen System geführt haben. Insbesondere der von Verwaltungs- und Prüfbehörde als von erheblicher Bedeutung für die Zertifizierung angeführte Dissens um die Ausgestaltung der Prüfung der Förderfähigkeit von Bauausgaben erscheint überbrückbar.

Die Vorlage eines zertifizierten und genehmigten VKS ist aus Sicht des Rechnungshofes dringlich.

(3) Sowohl das Ministerium als auch das Finanzministerium haben die erhebliche Fristüberschreitung bei der Zertifizierung und Genehmigung des VKS auf eine durch verschiedene Umstände bedingte erhöhte Arbeitsbelastung bei der EFRE-Verwaltungsbehörde zurückgeführt. Damit einhergehend wird auf die Unterpersonalisierung der Verwaltungsbehörde hingewiesen. Auf mögliche Folgen des nicht genehmigten VKS für das Land gehen die Ressorts nicht ein. Auch haben sie keine gemeinsame Strategie zur Erlangung eines von der Kommission genehmigten Systems für das operationelle Programm EFRE Saarland dargelegt.

(4) Inwieweit das vom Ministerium ohne detaillierte Erläuterungen vorgetragene Argument der Arbeitsüberlastung bzw. Unterpersonalisierung der EFRE-Verwaltungsbehörde als Grund für das bis dato nicht genehmigte VKS herangezogen werden könnte, kann der Rechnungshof nicht beurteilen.

Im Falle seiner Stichhaltigkeit wäre es nach Auffassung des Rechnungshofes jedoch zwingend notwendig gewesen, durch eine angemessene und vor allem zeitnahe Personalisierung der EFRE-Verwaltungsbehörde dafür Sorge zu tragen, dass zwingende unionsrechtliche Vorgaben erfüllt werden können.

Das Saarland war daher gefordert, unverzüglich ein VKS einzurichten, das die für eine Anerkennung durch die Kommission erforderlichen Voraussetzungen hinreichend erfüllt.

(5) Das VKS für das operationelle Programm EFRE Saarland „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ wurde im Oktober 2011 von der Kommission genehmigt.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Fehlende Finanzierungspläne bei wissenschaftlichen Zentren sächsischer Universitäten

(0) Der Sächsische Rechnungshof hat das Biotechnologische Zentrum (BIOTEC) der Technischen Universität Dresden und das Biotechnologisch-Biomedizinische Zentrum (BBZ) der Universität Leipzig geprüft. Zum Zeitpunkt der Errichtung des BBZ und des BIOTEC lagen lediglich wissenschaftliche Konzeptionen vor. Erst im Jahr 2005 wurden für beide Einrichtungen Entwicklungskonzepte mit Finanzierungsplänen für die Jahre 2006 bis 2010 erstellt. Leistungsindikatoren, Kennzahlen und Kriterien als Grundlage für eine spätere Evaluierung finden sich erst in den zwischen der Technischen Universität Dresden, der Universität Leipzig und dem Sächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Ministerium) abgeschlossenen Zielvereinbarungen vom Herbst 2007.

(1) Das BIOTEC wurde im Jahr 2000 gegründet und widmet sich der Grundlagenforschung. Das im Jahr 2003 errichtete BBZ betreibt anwendungsorientierte Forschung. Beide Einrichtungen sind Bestandteil des Rahmenprogramms „Biotechnologie-Offensive Sachsen“ des Freistaates Sachsen. Finanziert wurden das BIOTEC und das BBZ aus dem gemeinsamen Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder, dem EFRE und aus Mitteln des Freistaates. In den Aufbau des BIOTEC sind bis zum Jahr 2008 48,2 Mio. Euro investiert worden. Für das BBZ wurden im Zeitraum 2001 bis 2005 insgesamt 33,9 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln bereitgestellt.

Nach ihren Entwicklungskonzepten fördern BBZ und BIOTEC insbesondere Existenzgründungen von biotechnologisch orientierten Unternehmen und entwickeln neue innovative Produkte. Bis Ende des Jahres 2007 wurden von Mitarbeitern des BIOTEC zwei Firmen ausgegründet und bis zum Jahr 2008 acht Erfindungen angemeldet. Die Universität Leipzig hatte in ihrem Konzept die Ansiedlung von jährlich fünf neuen Unternehmen aus der Biotechnologie sowie zwei

Ausgründungen vorgesehen. Tatsächlich konnten aus dem BBZ nur eine Firma ausgegründet und sechs Patente angemeldet werden.

An beiden Zentren waren keine mit international anerkannten Wissenschaftlern besetzten Beiräte zur Beratung und unabhängigen Evaluierung eingerichtet.

(2) Die Finanzierungspläne des BBZ und des BIOTEC waren mangelhaft und keine geeignete Planungsgrundlage. Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei der Planung neuer Maßnahmen insbesondere die Ziele, die Kosten einschließlich der Folgekosten und ihre Auswirkungen auf den Haushalt, der Nutzen und die Dringlichkeit der Maßnahmen sowie der Zeitplan ihrer Verwirklichung zu untersuchen. Demzufolge hätten vor der Errichtung der biotechnologischen Zentren Entwicklungskonzepte mit Finanzierungsplänen erarbeitet werden müssen.

Der Technologietransfer aus der Wissenschaft in die Wirtschaft ist eines der wichtigsten Ziele der Biotechnologie-Offensive. Eine konsequente Ausrichtung des Forschungsbetriebs auf die wirtschaftliche Verwertung der Ergebnisse war nicht hinreichend erkennbar. Demzufolge konnte der Wirtschaft noch nicht genügend patentiertes Wissen angeboten werden. Das BIOTEC und das BBZ müssen die Effizienz des Technologietransfers verbessern. Dazu zählen u. a. Firmenausgründungen und -ansiedlungen, der Abschluss von Kooperationsverträgen mit Unternehmen, die Erarbeitung und Verwertung von patentfähigem Know-how und die Vergabe von Lizenzen. Das BIOTEC und das BBZ sollten ihre Zusammenarbeit verstärken und zum Nachweis des Zuwachses an intellektuellem Kapital Wissensbilanzen erstellen.

Die Etablierung international besetzter wissenschaftlicher Beiräte zur Beratung und Evaluierung des BIOTEC und des BBZ ist erforderlich, um die Qualität dieser Forschungseinrichtungen sicherzustellen.

(3) Das Ministerium hat erklärt, dass zwischenzeitlich mit beiden Einrichtungen Zielvereinbarungen mit konkreten Vorgaben wie etwa zum Technologietransfer abgeschlossen wurden. In beiden Zentren würden Gremien mit Beratungs- und Evaluierungsaufgaben eingerichtet werden.

(4) Voraussetzungen für die künftige Förderung des BIOTEC und des BBZ sind die Ermittlung der Investitions-, Investitionsfolge- und Gemeinkosten, die Neuarbeitung von Finanzierungsplänen sowie Technik- und Wartungskonzepten und

die Einrichtung von wissenschaftlichen Beiräten mit Beratungs- und Evaluierungsfunktionen.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Kleinprojektförderung für das Fördergebiet Sachsen-Polen¹⁶⁸

(0) Kleinprojekte sollten gezielt eingesetzt werden, um Grenzregionen schrittweise zu entwickeln. Der zum Teil unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand sollte reduziert werden.

(1) Die Landesdirektion, ehemaliges Regierungspräsidium Dresden, förderte im Zeitraum 1. Januar 2000 bis 30. Juni 2009 über 100 Projekte mit Zuwendungen von 1,55 Mio. Euro.

Durch die Kleinprojektförderung mit maximal 15 000 Euro je Fall wurden Austauschprojekte, Informationsmaterialien, PR-Aktivitäten, Studien, Wettbewerbe und Konferenzen im Grenzraum zur Republik Polen mitfinanziert.

Der Rechnungshof hat auf der Grundlage der „Richtlinie des Sächsischen Staatsministers für Bundes- und Europaangelegenheiten zur Förderung von Kooperationsprojekten im Rahmen der GI Interreg III A vom 6. November 2001“ die einzelnen Verfahrensschritte sowie die Nachhaltigkeit der Förderprojekte stichprobenweise geprüft.

Verfahrensaufwand

Durchschnittlich betrug der Zeitaufwand für eine Projektdurchführung 21 Monate und verursachte Kosten pro Förderfall von rund 1 300 Euro. Bei einer Stichprobe von 33 Förderfällen entfielen rund 14 % des Zuwendungsbetrages auf die Verfahrenskosten. Mitursächlich dafür sind die sich wiederholenden einzelnen Arbeitsschritte.

In der aktuellen Förderperiode (2007 bis 2013) übernimmt der Euroregion Neisse e. V. (Verein), als Leadpartner, die Aufgabe, privatrechtliche Fördervereinbarungen mit den entsprechenden Projektpartnern aus Deutschland und Polen zu schließen. Nach Planungen des Vereins sind in der aktuellen Förderperiode eines Fördergebietes 3,40 Euro Aufwand notwendig, um 8,80 Euro Fördermittel den „Zu-

¹⁶⁸ Rechnungshof des Freistaates Sachsen, Jahresbericht 2011, Beitrag 17.
http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2011/JB2011-Band_I.pdf.

wendungsempfängern zur Verfügung zu stellen“. Das entspricht einem Verfahrenskostenanteil von 39 %.

Nachhaltigkeit der Förderprojekte

Wirkungen und Effekte der geförderten Kleinprojekte ließen sich nur schwer oder gar nicht feststellen. Bei Projekten der kommunalen Verwaltungen deckten sich die Projektinhalte zum Teil mit alltäglichen Arbeitsaufgaben. Eine Konzentration auf neue Impulse und eine Gewährleistung der Nachhaltigkeit von Projektergebnissen war kaum festzustellen. Fast die Hälfte der 33 Projektträger gaben auf die Frage nach der Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahme an, Kontakte nur projektbezogen oder nur jährlich zu pflegen.

Zu den Prüfvermerken der Verwendungsnachweisprüfung war unter Nr. 4 – Erfolgskontrolle – fast ausschließlich vermerkt: „Der Verwendungszweck wurde erreicht“. Aussagen zum Erfolg, Mehrwert oder Nachhaltigkeit waren hier nicht enthalten.

Zum Teil bewirkten erst die örtlichen Erhebungen des Rechnungshofes, dass Zuwendungsempfänger sich bemühten, die Ergebnisse der Studien und Konzepte erneut zu bewerten oder eine Tagungspublikation zwei Jahre nach Abschluss der Tagung zu drucken.

Defizite bei der Verwendungsnachweisprüfung

Die Projektträger lieferten auf Vordrucken der Landesdirektion neben den Sachberichten eine Belegliste und Originalbelege ab. Die Beleglisten gaben keine Auskunft über die Ist-Finanzierung des Projektes. Es wurden keine Drittmittel (zweckgebundene Spenden) aufgelistet. Die Bewilligungsbehörde erhielt somit keinen Einblick in die angeworbenen Drittmittel aus privater oder öffentlicher Hand, die die eigentlichen Eigenmittel ersetzt haben, sodass der Projektträger in manchen Fällen gar keine Eigenmittel für das Projekt aufzubringen brauchte.

(2) Der Rechnungshof hat dem Sächsischen Landtag (Landtag) empfohlen, das zuständige Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Ministerium) aufzufordern, die Verfahrensabläufe der Kleinprojektförderung zu überprüfen und die tatsächlichen Kosten des Verfahrens zu ermitteln, um zukünftig auf vermeidbarem Aufwand zu verzichten und die Abläufe so effizient wie möglich zu gestalten, und mit vertretbarem Aufwand für die Mehrzahl der Projek-

te Prüfungen zur Nachhaltigkeit durchzusetzen. Für die laufende Förderperiode 2007 bis 2013 sollte der Verein angehalten werden, bereits bei der Ideenfindung und der Antragstellung verstärkt auf die Verfestigung der Kontakte zu achten und Projekte nur zu fördern, wenn sie dauerhaft Erfolg versprechen.

Weiterhin hat der Rechnungshof dem Landtag empfohlen, das Ministerium aufzufordern darauf hinzuwirken, dass zahlenmäßige Nachweise über die Gesamtfinanzierung der Projekte erstellt werden, um damit eine Kontrolle der Eigenmittel und hinzutretenden Mittel zu ermöglichen.

Die Landesdirektion sollte unter diesen Gesichtspunkten die betreffenden Verwendungsnachweise nochmals prüfen und ggf. Zuwendungen teilweise zurückfordern.

(3) Das Ministerium hat dem Rechnungshof mitgeteilt, dass es die bisherige Umsetzung des Förderprogramms hinsichtlich Effizienz des Verfahrens und Nachhaltigkeit der Kleinprojektfonds in der laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 überprüfen werde. Sollten sich dann die Annahmen des Rechnungshofes weiterhin bestätigen, werde das Ministerium das Programm einstellen.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Erschließung und Neubau Neiße-Bad Görlitz

(0) Der Sächsische Rechnungshof (Rechnungshof) hat den Neubau des Neiße-Bads Görlitz als große kommunale Baumaßnahme geprüft. Geprüft wurden insbesondere Bedarf und Auslastung des Schwimmbads, die Kostenberechnung und Kostenentwicklung, die Einhaltung der Vergabevorschriften, die Vertragsgestaltung sowie die Baudurchführung und Abrechnung. Für den Badneubau wurden überhöhte Baukosten veranschlagt. Mit der Planung wurde ein finanzielles Polster für die Baudurchführung geschaffen. Die Stadt Görlitz (Stadt) nahm in erheblichem Umfang kostenintensive externe Beratungsleistungen in Anspruch. Bei der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen traten schwerwiegende Fehler und Mängel auf.

(1) Die von der Stadt veranschlagten Kosten für den Badneubau beliefen sich auf brutto rund 9,17 Mio. Euro. Die Maßnahme wurde aus dem Operationellen Programm zur Strukturfondsförderung 2000 bis 2006 im Rahmen des EFRE geför-

dert. Tatsächlich abgerechnet wurden laut Bauausgabebuch brutto rund 8,32 Mio. Euro. Die geplanten Baukosten überstiegen die Baukosten vergleichbarer Bäder erheblich. Die Planung war zu großzügig. Durch Prüfung der Kostenansätze und Vergleich mit den veranschlagten Baukosten anderer sächsischer Bäder stellte der Rechnungshof fest, dass in der Planungsphase in nicht nachvollziehbarem Umfang überhöhte Baukosten veranschlagt worden sind. Kostengünstige Standardreduzierungen während der Bauausführung sind nicht festgestellt worden.

Die Stadt hat sich bei der Vorbereitung der Baumaßnahme umfangreich beraten lassen. Der Beratervertrag enthält mehrheitlich Aufgaben, die dem Bauherrn selbst obliegen. Bauherrenaufgaben sind nicht in private Hand delegierbar. Haushaltsmittel wurden unnötig verausgabt. Die Schadenshöhe beträgt mindestens 74 000 Euro.

Für die Auswahl der Planer hat die Stadt ein Verfahren nach der Vergabeverordnung für freiberufliche Leistungen (Vergabeverordnung) durchgeführt und dabei die hierin geregelte Frist nicht eingehalten. Die Mindestfrist von 37 Tagen für den Antrag auf Teilnahme wurde um 16 Tage unterschritten.

Die Stadt hat sich nicht an die veröffentlichten Auswahlkriterien gehalten. In drei Fällen war der „Hauptgrund der Auswahl“, dass die Büros in Sachsen bzw. in Görlitz ansässig waren bzw. Büros vorhielten. Die Auswahl von Bewerbern nach dem Kriterium der Ortsansässigkeit sieht die Vergabeverordnung nicht vor.

Die Auftragskriterien wurden den Bewerbern nicht mitgeteilt. So hatten die Planungsbüros keine Kenntnis der Wertungsmerkmale und deren Gewichtung. Das Verfahren entspricht nicht den Vorgaben. Es wurde gegen die Vergabeverordnung verstoßen.

Die Prüfungsakten enthalten keine Vergabevermerke. Nach § 18 Vergabeverordnung hat der Auftraggeber die Pflicht, einen Vergabevermerk zu fertigen. Dieser soll die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellungen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen enthalten.

Das Vergabeverfahren ist geprägt von einer großen Anzahl an Vergabeverstößen. So wurden z. B. Verdingungsunterlagen erst nach Bekanntmachung fertig gestellt, waren die Wahl des Vergabeverfahrens fehlerhaft und die Leistungsbeschreibung mangelhaft. Die Zuschlagsfristen überstiegen die in der Vergabeverordnung zu-

grunde gelegten maximalen 30 Kalendertage, ohne die hierfür vorliegenden Gründe zu dokumentieren.

(2) Die Stadt muss im Rahmen der Verwendungsnachweisführung mit der Rückforderung von Fördermitteln rechnen.

(3) Der Zweckverband Neiße-Bad Görlitz und das Sächsische Staatsministerium des Inneren haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

(4) Die Behandlung der Beiträge des Jahresberichtes 2011 im Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtages ist ab April 2012 vorgesehen.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Förderung der Sanierung des Schlosses Freudenstein in Freiberg¹⁶⁹

(0) Gegenstand der Prüfung durch den Sächsischen Rechnungshof (Rechnungshof) war die Gewährung von Zuwendungen zur Finanzierung des Umbaus des Schlosses Freudenstein in Freiberg, in den rd. 25 Mio. Euro Fördergelder flossen (davon rund 18 Mio. Euro aus dem EFRE-finanzierten Programm Stadtentwicklung).

(1) Die Stadt Freiberg (Stadt) hatte zunächst eine Förderung aus dem Bundes-Länder-Programm Städtebaulicher Denkmalschutz (Programm) von 17 Mio. Euro (Anteil Bund / Land) beantragt, dann aber auf erneuten Antrag im Dezember 2004 eine Zuwendung von rund 18 Mio. Euro aus dem EFRE-finanzierten Stadtentwicklungsprogramm bewilligt bekommen. Aufgrund des Auslaufens der Strukturfondsförderperiode erfolgte die Sanierungsmaßnahme unter erheblichem Zeitdruck (beispielsweise Ausschreibung auf Basis von Entwurfsplanungen, unzureichende Bestandsuntersuchungen, nachträgliche Nutzer- und zusätzliche Denkmalschutzanforderungen führten zu Mehrkosten).

Der Verwendungsnachweis für die Förderung im Stadtentwicklungsprogramm ist fehlerhaft. Zumindest rund 2,9 Mio. Euro ausschließlich im Programm förderfähige Kosten und ein etwaiger Restwert sind in der Abrechnung nicht berücksichtigt.

¹⁶⁹ Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2011, Band I, Beitrag 10.

Der Freistaat Sachsen (Freistaat) und die Stadt als Eigentümer vereinbarten für die anschließende Unterbringung des staatlichen Bergarchivs und die Präsentation der Mineraliensammlung der Technischen Universität Bergakademie Freiberg, die zusammen rund 91 % der Flächen im Schloss einnehmen, einen Mietzins von 3,20 Euro je m² zuzüglich Betriebskosten für mindestens 15 Jahre. Der Mietpreis begründet angesichts der durch den Vermieter Stadt zu erbringenden nutzerspezifischen Bauanforderungen und Ausstattungen erhebliche Zweifel an einem angemessenen Leistungsaustausch. Für die Höhe der vereinbarten Miete wurde weder von der Stadt noch vom Freistaat eine nachvollziehbare Kalkulation vorgelegt.

(2) Das Sächsische Staatsministerium des Innern (Innenministerium) muss dafür Sorge tragen, dass eine Bewilligung von Fördermitteln nur erfolgt, wenn eine sorgfältige Planung und Durchführung der Maßnahme sichergestellt ist.

Der Verwendungsnachweis ist unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse zu prüfen. Überzahlungen und Zinsverluste für den staatlichen Zuwendungsgeber sind zu vermeiden.

Eine Kalkulation des Mietzinses darf auch bei erschwertem Nachweis der Angemessenheit der Miete (Schlossimmobilie) und besonderen Nutzeranforderungen nicht unterbleiben. Die vereinbarte Miete muss bei Überprüfung dem wirtschaftlichen Interesse beider Vertragsparteien entsprechen, um nicht als Gestaltungsmissbrauch die Gefahr der Rückforderung von Fördermitteln zur Folge zu haben. Der Rechnungshof hat das Innenministerium aufgefordert, die Ermittlung der unrentierlichen Kosten und damit die Höhe der Fördermittel zu überprüfen. Das Innenministerium darf nicht hinnehmen, dass Mieten zwischen Kommunen und Land zulasten der Fördermittelgeber (EU/ Bund) nicht nachvollziehbar ermittelt werden.

(3) Das Sächsische Staatsministerium für Finanzen (Finanzministerium) trug vor, man habe entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit das Ziel verfolgt, einen für den Freistaat günstigen Mietvertrag abzuschließen.

Das Innenministerium teilte mit, es habe, um künftig nicht notwendige Kosten durch einen zu großen Zeitdruck zu vermeiden, für das Programm Stadtentwicklung 2007 bis 2013 den Zeitraum für die Durchführung der Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2012 befristet.

(4) Das Innenministerium und das Finanzministerium dürfen Fördermittel nicht zweckentfremdet für Einsparungen bei den Mietausgaben des Freistaates einsetzen.

(5) Die Behandlung des Jahresberichtsbeitrags 2011 erfolgte am 23. Mai 2012 im Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtages. Der Beitrag wurde zur Kenntnis genommen.

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Investitionen in Kindertageseinrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt

(0) Der Rechnungshof hat die Förderung von Investitionen in Kindertageseinrichtungen im Jahr 2009 geprüft. Der Schwerpunkt lag auf dem Auswahlverfahren anhand des sogenannten Demografie-Checks. Das Vorantragsverfahren führte neben einer Verteuerung der Maßnahmen zu einem Zeitverzug in der Abarbeitung der Investitionsmaßnahmen von mindestens einem Jahr. Das Vorauswahlverfahren selbst ist mangelbehaftet.

(1) Für die Vergabe der geplanten EU-Mittel im Programmzeitraum 2007 bis 2013 von rund 16 Mio. Euro aus dem ELER und rund 20,4 Mio. Euro aus dem EFRE¹⁷⁰ hat das Land im Jahr 2008 Förderrichtlinien erlassen, die erstmals ein sogenanntes Vorantragsverfahren für die Vorauswahl der Förderprojekte vorgeben. Mit den fondsübergreifenden Investitionsmaßnahmen im Kindertagesstättenbereich sollen die Bedingungen für die Bildung, Erziehung und Betreuung der Kinder sowie die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten verbessert werden, so dass die Qualität der Kinderbetreuung insgesamt gesteigert wird. Die Schaffung einer familien- und kinderfreundlichen Infrastruktur stellt einen wichtigen Faktor zur Verhinderung weiterer Abwanderung und zur Verbesserung der demografischen Entwicklung dar.¹⁷¹ Das Land hat sich in den Programmdokumenten für den Einsatz des Operationellen Programms EFRE 2007 bis 2013 (OP EFRE) und des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) gegenüber der EU verpflichtet, eine demografiesensible Bewertung von Infrastrukturmaßnahmen

¹⁷⁰ Stand der Finanzplanung ELER: 31. Juli 2011 und EFRE: 30. September 2011.

¹⁷¹ Vgl. z. B. Nr. 5 des Aktionsbogens für die Aktion 14.14 (Investitionen im Bereich Kindertagesstätten / Kinderbetreuungsinfrastruktur, Zielgebiet 1).

(sogenannter Demografie-Check) vorzunehmen. Hierzu gehören die Investitionen im Bereich der Kindertagesstätten, die einer langfristig orientierten Bedarfsanalyse unterliegen.

Die Prüfung des Rechnungshofes war teilweise dadurch eingeschränkt, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales (Ministerium) vom Rechnungshof abgeforderte Unterlagen zunächst nicht zur Verfügung gestellt hat. So sind z. B. für die Prüfung Unterlagen zur Programmierung der EU-Mittel sowie zur Entwicklung des Demografie-Checks trotz Anforderung nicht vorgelegt worden.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofes erhielten die Einrichtungsträger nach Beendigung des Auswahlverfahrens im Zeitraum August bis Oktober 2008 eine Förderwürdigkeitszusage oder -absage. Erst danach waren die Hauptanträge mit detaillierten Kostenberechnungen usw. einzureichen. Im Ergebnis führte dies zu einer Verteuerung der Maßnahmen u. a. aufgrund allgemeiner Preissteigerungen und detaillierter Kostenberechnungen. Daneben trat nach Aussage der Verwaltung ein Zeitverzug in der Abarbeitung der Investitionsmaßnahmen von mindestens einem Jahr ein. Zudem sind durch dieses Verfahren notwendige Investitionen verzögert worden.

Die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Jugendhilfe sind nach landesrechtlichen Bestimmungen für die Vorhaltung einer an den Bedürfnissen von Familien und Kindern orientierten, konzeptionell vielfältigen, leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Struktur von Tageseinrichtungen verantwortlich. Dazu ist eine entsprechende Bedarfsplanung erforderlich.¹⁷² Das zuständige Ministerium wies eine Kommune darauf hin, dass das Verfahren nicht realisierbar sei „ohne eine sachgemäße Stellungnahme der Jugendämter zu den einzelnen Maßnahmen, durch die es zu einer gewissen Vorauswahl kommen wird.“ Eine Investition sei dann als prioritär einzuordnen, wenn sie „Gegenstand eines breit angelegten und alle berechtigten Interessen berücksichtigenden Entscheidungsprozesses ist.“ Dennoch lagen für die Investitionsentscheidungen keine zwischen den am Verfahren Beteiligten abgestimmten Bedarfsplanungen vor. Zudem sind die von den örtlichen Trägern der Jugendhilfe abgeforderten Stellungnahmen bei den Auswahlentscheidungen nicht berücksichtigt worden.

¹⁷² Vgl. § 80 Sozialgesetzbuch VIII.

Zentrales Element des Vorantragsverfahrens ist der Demografie-Check. Im Demografie-Check wurde nicht ausreichend nach Ausschluss- (bzw. Förderfähigkeits-) und Auswahlkriterien differenziert. Die EU-Verwaltungsbehörde hat die Verwaltung für den EFRE darauf hingewiesen, dass Auswahlkriterien keine Förderfähigkeitskriterien sind. Voraussetzung für eine Auswahl ist immer, dass die vorgelegten Vorhaben und Konzepte bereits die Förderfähigkeitskriterien einer Richtlinie erfüllen (die Vorhaben also dem Grunde nach förderfähig sind) und es in Folge um eine qualitative Auswahl geht. Daher muss im Unterschied zu den Auswahlkriterien die Nichterfüllung von Förderfähigkeitskriterien zum Ausschluss einer Förderung führen (sogenannte *Ausschlusskriterien*). Als Ausschlusskriterien sind gemäß Demografie-Check bisher weder die Bestandssicherheit noch das Vorhandensein eines pädagogischen Konzeptes, sondern nur Fragen zur Barrierefreiheit, Energieeffizienz sowie zum Internetanschluss behandelt worden.

Im Rahmen des Vorantragsverfahrens hat der Zuwendungsgeber zudem wichtige Kriterien nicht berücksichtigt, beispielsweise Kriterien zur Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Maßnahme auf Grund des Bauzustands und Fragen zur Wirtschaftlichkeit von Investitionsmaßnahmen. Weiterhin hat der Zuwendungsgeber bei der Auswahl der Förderprojekte die erforderliche regionale Ausgewogenheit der Fördermittel nicht beachtet.¹⁷³

(2) Der Rechnungshof erkennt das Bemühen des Landes an, ein Verfahren zu wählen, welches zu einer gezielten Auswahl von Förderprojekten nach bestimmten Kriterien führen soll. Er verkennt dabei auch nicht, dass das Vorantragsverfahren einschließlich des Demografie-Checks erstmalig angewendet worden ist. Nach Einschätzung des Rechnungshofes hätten die im Zusammenhang mit dem Vorantragsverfahren aufgetretenen Probleme (beispielsweise hoher Verwaltungsaufwand, Zeitverzug, Kostensteigerungen) bei gleichzeitiger Berücksichtigung aller relevanten Kriterien verringert bzw. vermieden werden können durch:

- Prüfung und Nachweis der Bestandssicherheit der Einrichtungen auf der Grundlage einer abgestimmten mittelfristigen Bedarfsplanung auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte verbunden mit einer langfristigen Bedarfsprognose,

¹⁷³ Vgl. § 82 Absatz 2 Achten Buch Sozialgesetzbuch VIII.

- Vorauswahl förderfähiger Maßnahmen insbesondere unter Berücksichtigung der Prioritätensetzung auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte,
- Vorlage exakter Kostenberechnungen sowie der anderen erforderlichen Unterlagen bereits zum ersten Antragsverfahren,
- Auswahl nach fachlichen Kriterien auf Landesebene erst nach Prüfung aller weiteren Kriterien zur Förderfähigkeit, um dem Grunde nach nicht förderfähige Maßnahmen von Anbeginn vom weiteren Verfahren auszuschließen.

Insgesamt betrachtet birgt die Praxis des bisherigen Verfahrens Risiken für einen rechtzeitigen Abfluss der EU- bzw. Bundesmittel.

Nach Auffassung des Rechnungshofes müssen aufgrund der Regelungen in den Programmdokumenten und Richtlinien zumindest auch die Kriterien „nachhaltige Auslastung“ (Bestandssicherheit), „pädagogisches Konzept“ und „Qualitätsentwicklungskonzept“ als Ausschlusskriterien betrachtet werden. Diese sind bisher im Demografie-Check als Auswahlkriterien enthalten, so dass sie nicht zwingend erfüllt sein müssen. Damit können Einrichtungen für eine Förderung in Betracht kommen, die nach den einschlägigen Bestimmungen nicht förderfähig sind.

Zudem sollten nach Ansicht des Rechnungshofes die Dokumentation in den Akten und deren Aufbewahrung so erfolgen, dass auch nach dem Ausscheiden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Nachvollziehbarkeit der Vorgänge gewährleistet ist. Das gebietet auch die Verpflichtung der Behörden, das Verwaltungshandeln jederzeit nachvollziehbar, transparent und vollständig darzustellen. Im Ergebnis waren für die Prüfung zunächst nur die öffentlich zugänglichen Programmplanungsdokumente verfügbar.

(3) Die Verwaltung führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie auf eine noch stärkere Einbeziehung der örtlichen Träger achte. Eine Regelung, dass die Förderung von der Aufnahme in eine Bedarfsplanung abhängig gemacht wird, soll bei der anstehenden Novellierung des Kinderförderungsgesetzes diskutiert werden. Hinsichtlich des Vorliegens eines pädagogischen Konzeptes als Fördervoraussetzung wies die Verwaltung darauf hin, dass dies bereits Voraussetzung für die Betriebslaubnis sei. Deshalb sei eine Förderung ohne pädagogisches Konzept nicht möglich. Qualitätskonzepte seien noch in der Entwicklung und Implementierung und sollten daher noch nicht als Ausschlusskriterium gestaltet werden. Hinsichtlich der nachhaltigen Auslastung verwies die Verwaltung darauf, dass die Kinder- und

Jugendhilfeplanung kein Steuerungsinstrument zum Abbau oder zur Vermeidung von erkennbaren Überkapazitäten sei. Die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen bereits im Vorantragsverfahren bedeute hohen Verwaltungsaufwand und höhere Kosten für die nicht berücksichtigten Träger.

Bezüglich der Dokumentation ging die Verwaltung von einem Missverständnis aus und legte ergänzende Unterlagen vor. Das Ministerium sicherte die künftige Einhaltung der Dokumentationspflichten zu.

(4) Der Rechnungshof bekräftigte in seiner Erwiderung, dass gerade durch die Jugendhilfeplanung eine bedarfsgerechte Kinder- und Jugendhilfestruktur bei möglichst sparsamem und wirtschaftlichem Einsatz der vorhandenen Ressourcen erreicht werden soll. Dies schließt im Hinblick auf Investitionsentscheidungen auch die Feststellung ein, welche Einrichtungen künftig nicht mehr benötigt werden. Er wies zudem darauf hin, dass es Einrichtungen ohne pädagogisches Konzept gibt, da erst ab dem 1. Oktober 2005 zur Betriebserlaubnis ein solches Konzept gefordert wird. Zudem sind nach § 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, Verfahren so zu gestalten, dass die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Erteilung einer Förderzusage vorgenommen werden können.

(5) Im Ergebnis der Erörterungen und der Stellungnahme der Verwaltung geht der Landesrechnungshof davon aus, dass seine Feststellungen bei künftigen Förderverfahren berücksichtigt werden. Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat mit Beschluss vom 7. Oktober 2011 die Landesregierung gebeten, das Planungsinstrument „Demografie-Check“ zur nachhaltigen Förderung von Investitionen zu überprüfen und fortzuschreiben. Dabei sollen insbesondere Fragen der Vereinfachung, der Mitbewertung baulicher Substanz sowie die räumliche Einbindung der antragstellenden Einrichtung in ihrer Umgebung stärker berücksichtigt werden.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Mangelhafte Umsetzung des EU-Schulbauprogramms und erhebliche Beeinträchtigung der öffentlichen Finanzkontrolle

(0) Das Land Sachsen-Anhalt nutzt als einziges Bundesland den EFRE für den Schulbau im allgemein bildenden Bereich. Daneben setzt es außerdem Mittel aus dem ELER ein. Über den EFRE können bis zu 142,65 Mio. Euro einschließlich der Eigenanteile und über den ELER bis zu 63,3 Mio. Euro einschließlich der Eigenanteile für die Verbesserung der schulischen Infrastruktur eingesetzt werden.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2009 bei der Gestaltung der Schulbaurichtlinie und im Verwaltungsvollzug des Kultusministeriums (Ministerium) erhebliche Mängel festgestellt, insbesondere:

- *die unterschiedliche Auslegung des wesentlichen Förderkriteriums aus dem Operationellen Programm EFRE 2007 bis 2013 (OP EFRE) in den beiden Antragsrunden,*
- *die unzureichende Dokumentation bei der Bewertung der pädagogischen Konzepte der Schulen,*
- *die intransparente Gewichtung der Zuwendungsvoraussetzungen sowie*
- *Abweichungen von dem wettbewerblichen Verfahren, das in den Aktionsbögen vorgesehen war.*

Das Ministerium hat die örtlichen Erhebungen des Rechnungshofes insbesondere in zeitlicher Hinsicht behindert sowie in Einzelfällen nur einzelne oder veraltete Akten vorgelegt. Damit war eine Nachvollziehbarkeit des Förderverfahrens nicht gegeben. Der Rechnungshof konnte deshalb sein Ziel, aus den bereits abgeschlossenen Vorgängen der 1. Antragsrunde Hinweise und Empfehlungen für das Verfahren in der 2. Antragsrunde zu entwickeln, nicht erreichen.

(1) Das Ministerium hat am 10. März 2009 seine Förderwürdigkeitszusagen an die entsprechenden Schulträger für die 1. Antragsrunde herausgeschickt. Der Rechnungshof hatte mit seiner Prüfung im Jahr 2009 beabsichtigt, den zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Teil des Fördervorgangs auf Nachvollziehbarkeit sowie baufachlich und zuwendungsrechtlich zu prüfen.

In den für die 1. Antragsrunde bis zum 10. März 2009 geltenden Aktionsbögen sowie in der Schulbaurichtlinie selbst, verzichteten das Ministerium und die EU-

Verwaltungsbehörde auf die Formulierung „besonders“, obwohl „besonders“ herausgehobene pädagogische Konzepte das wesentliche Förderkriterium nach dem OP EFRE bildeten. Erst die mit Wirkung vom 31. Juli 2009 in Kraft getretenen Aktionsbögen für die zweite Antragsrunde erfuhren wieder diese sprachliche Hervorhebung, die dem OP EFRE wörtlich entspricht. Gleichzeitig senkten Ministerium und EU-Verwaltungsbehörde die Anforderungen an ein förderwürdiges Projekt inhaltlich ab.

Behörden sind verpflichtet, den Geschehensablauf wahrheitsgetreu und vollständig in den Akten zu dokumentieren, auch ohne dass eine ausdrückliche gesetzliche Regelung das bestimmt. Bearbeiterwechsel oder veränderte Behördenstrukturen dürfen darauf keinen Einfluss haben. Gerade bei Entscheidungen mit Beurteilungsspielräumen – wie im vorliegenden Fall – ist eine Dokumentation der prägenden Gründe geboten. Für den Teilbereich der Bewertung der pädagogischen Konzepte hat das Ministerium keine Akten angelegt. Es erklärte im Januar 2010, eine solche Dokumentation von vornherein nicht beabsichtigt zu haben.

Zuwendungsvoraussetzungen müssen zu Beginn eines Förderverfahrens in bestimmter oder bestimmbarer Form feststehen. Nur dann können sich die Bediensteten, die die Entscheidungen zu fällen haben, und die potenziellen Empfänger bei der Bearbeitung bzw. Antragstellung sachgerecht verhalten. In der Schulbaurichtlinie sind acht Kriterien für die Beurteilung der herausgehobenen Qualität der pädagogischen Konzepte ohne eine Gewichtung enthalten. Eine intern vorgenommene Gewichtung gab das Ministerium den Antragstellern nicht bekannt. Wann die Beurteiler von der Gewichtung Kenntnis erhielten, konnte der Rechnungshof den vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen.

In den Aktionsbögen war festgelegt, dass die Auswahl der Projekte auf einem wettbewerblichen Verfahren beruhen soll. Dazu waren die Projekte nach ihrer Qualität in dem Punktesystem zu bewerten. Darüber hinaus sollte die Priorisierung der Schulträger einbezogen werden. Wesentliches Förderkriterium sollte nach dem OP EFRE in jedem Einzelfall die „besonders herausgehobene Qualität der pädagogischen Konzepte“ sein.

Das Ministerium gab bei Gleichstand nicht dem pädagogisch höher bewerteten Konzept, sondern der höheren Priorität des Schulträgers den Vorrang.

Nach § 94 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) bestimmt der Rechnungshof die Art und die Zeit der Prüfung. Nach § 95 LHO sind ihm die Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für notwendig hält, auf Verlangen und innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen. Auch die erbetenen Auskünfte sind zu erteilen. Das Ministerium hat dem Rechnungshof zu keinem Zeitpunkt den angeforderten und abgeschlossenen vollständigen Vorgang vorgelegt. Zu zwei im Rahmen der Prüfung bedeutsamen Teilvorgängen erhielt der Rechnungshof nachweisbar nicht alle vom Prüfungsauftrag umfassten Unterlagen. Hinsichtlich der Bewertung der pädagogischen Konzepte wurde ihm zum Ende des Prüfungsverfahrens zugestanden, Auskünfte der Beurteiler der pädagogischen Konzepte im Einzelfall auf schriftliche Anfrage beim Ministerium einzuholen. Insgesamt kam es zu erheblichen Verzögerungen der Prüfung.

(2) Ob die Kommission bei ihrer Genehmigung des OP EFRE aufgrund der eingereichten Unterlagen von einer bestimmten Bedeutung der Formulierung „besonders herausgehoben“ bei der Prüfung der Qualität der pädagogischen Konzepte ausging, konnte der Rechnungshof wegen fehlender Prüfungsunterlagen nicht beurteilen.

Der Rechnungshof sieht in einem vollständigen Verzicht auf eine Dokumentation der Entscheidungsgründe einen Verstoß gegen das Dokumentationsgebot. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Land Fördermittel der EU in erheblicher Höhe ausreicht. Umso notwendiger ist es zu dokumentieren, dass die Entscheidungen zur Beurteilung der pädagogischen Konzepte ausschließlich auf sachlicher und fachlicher Basis gefallen sind. Des Weiteren ist die Notwendigkeit der Dokumentation auch unter dem Aspekt der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle und der für jedermann bestehenden Ansprüche nach dem Informationszugangsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zu sehen.

Die Beurteiler der pädagogischen Konzepte hätten die Gewichtung der Kriterien kennen müssen, um beim Ausüben ihres Beurteilungsspielraumes korrekte fehlerfreie Entscheidungen treffen zu können. Das gilt für die Antragsteller entsprechend.

Im OP EFRE ist geregelt, dass die Qualität der pädagogischen Konzepte das wesentliche Förderkriterium sein sollte. Bei Gleichstand hätte also das wesentliche

Kriterium und damit das bessere Konzept und nicht die höhere Priorität des Schulträgers den Ausschlag geben müssen.

Aus Sicht des Rechnungshofes war die Prüfungsbehinderung, die zum Abbruch des Verfahrens führte, nicht akzeptabel. Es ist mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Lückenlosigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle unvereinbar, wenn der Rechnungshof Prüfungen nicht zu Ende führen kann, weil er Auskünfte und Unterlagen nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung erlangt. Auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen entscheidet allein der Rechnungshof darüber, welche Unterlagen und Auskünfte er für seine Prüfung für erforderlich hält.

(3) Das Ministerium wies die Feststellungen des Rechnungshofes insgesamt zurück. Zu der Formulierung des OP EFRE, wonach lediglich „besonders“ herausgehobene Konzepte förderwürdig seien, erklärte es, dass es sich lediglich um eine semantische und keine qualitative Abstufung gehandelt habe. Im Übrigen seien spätestens mit einem entsprechenden Beschluss des Begleitausschusses vom 9. September 2009 alle das Auswahlverfahren betreffenden Bedenken hinfällig. Eine Dokumentation der Bewertung der pädagogischen Konzepte in den Akten sei zwar nicht vorgesehen gewesen, jedoch seien Hinweise zur Bewertung in den – dem Rechnungshof nicht vorgelegten – Handakten festgehalten worden.

(4) Der Rechnungshof forderte, dass das Ministerium Vorgänge mit Angaben und Gründen für die getroffenen Entscheidungen zeitnah so detailliert dokumentiert, dass sie auch für einen mit der jeweiligen Sachlage nicht vertrauten Dritten nachvollziehbar sind. Ferner muss es die Gewichtung von Förderkriterien den zuständigen Bearbeitern und den Antragstellern bekanntmachen und die Billigung des Begleitausschusses rechtzeitig einholen, wenn Kriterien eines operationellen Programms oder von Aktionsbögen überarbeitet werden sollen. Schließlich erwartet der Rechnungshof, dass das Ministerium die Prüfungsrechte respektiert und im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten mit ihm kooperiert.

Das Ministerium hat zugesagt, wegen der Prüfungsrechte entsprechende Schlussfolgerungen gezogen zu haben und dafür zu sorgen, dass es bei künftigen Prüfungen solche Schwierigkeiten nicht mehr geben werde.

(5) Der Landtag hat in seiner Sitzung am 23. Februar 2012 dem Beitrag des Rechnungshofes zugestimmt und sich damit den Forderungen des Rechnungshofes angeschlossen. Zu dem Verlangen des Rechnungshofes, die Gewichtung von För-

derkriterien den zuständigen Bearbeitern und den Antragstellern bekannt zu machen, fasste er keinen Beschluss. Zu den Prüfungsrechten konkretisierte er dessen Anforderung dahingehend, dass das Ministerium künftig sämtliche Unterlagen von sich aus zeitnah vorlegt und die erbetenen Auskünfte erteilt.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Förderung von Forschungsprojekten über das EU-Bonusprogramm

(0) Der Rechnungshof hat im Jahr 2009 die Umsetzung des EU-Bonusprogramms in Sachsen-Anhalt geprüft und hierbei festgestellt, dass die praktizierte Förderung durch einen Bonus mit dem nationalen Zuwendungsrecht kollidiert. Die Bonuszahlung widerspricht dem Subsidiaritätsgedanken von Zuwendungen und ist nach Auffassung des Rechnungshofes nicht notwendig gewesen, da die Finanzierung der entsprechenden Projekte auch ohne die Bonuszahlung sichergestellt war.

Unabhängig davon ist diese „zusätzliche“ Förderung nicht in den Finanzberichten der einzelnen Projekte (Financial Statement-Form C) eines Projektträgers gegenüber der Kommission ausgewiesen worden.

(1) Das EU-Forschungsrahmenprogramm (FP) ist ein wichtiges Instrument der EU zur Forschungsfinanzierung in Europa. Das sechste FP (FP6) hatte eine Laufzeit vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2008.

Eine Besonderheit des FP6 bestand bei der Beteiligung einer Forschungseinrichtung aus strukturschwachen Regionen an einem Projekt, für das bereits der nach dem FP6 zulässige Höchstsatz der Kofinanzierung oder ein Globalzuschuss bewilligt war. In diesem Falle konnte ein zusätzlicher Beitrag – **ein Bonus** – aus den Strukturfonds gewährt werden.¹⁷⁴

Der von der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit dem FP6 herausgegebene „Guide to Financial Issues“ erläutert diese Förderung näher. Für die Vertragspartner ist danach eine zusätzliche Förderung möglich, um einen Teil ih-

¹⁷⁴ Vgl. VO (EG) 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 und Beschluss Nr. 1513/2002 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 zur Einführung des FP6, S. 31.

rer Lücke der Kofinanzierung zu füllen, allerdings darf die Finanzierung dieses Bonus nicht zu einer doppelten FP6 Finanzierung führen.

Drei wesentliche Kriterien müssen erfüllt sein, um einen Bonus erhalten zu können:

- „der Projektvertrag im FP6 muss von der Kommission unterschrieben sein;
- die Rechtsperson muss einer Ziel 1 Region angehören;
- die Projektkosten dürfen nicht zu 100% ersetzt werden.

... Bonus Anträge ... [müssen] ... bei der zuständigen regionalen Vertretung und nicht bei der Europäischen Kommission gestellt werden.“¹⁷⁵

Da das Land Sachsen-Anhalt zu den Ziel-1-Regionen gehörte, konnte für Forschungsprojekte, die nach dem FP6 eine Förderung erhielten, auch ein **Bonus** bewilligt werden. Zum Zeitpunkt der Beantragung von Projektförderungen zum FP6 hatten potentielle Projektträger keine Kenntnis darüber, dass die Möglichkeit der Beantragung eines Bonus aus EFRE-Mitteln bestehen würde.

Die EU hatte erst Ende Mai 2005 das Bonusprogramm für EU-Forschungsprojekte beschlossen. In einem Flyer vom 2. Juni 2005 führt die Kommission ausdrücklich aus, dass die Gesamtfinanzierung des jeweiligen Projektes des FP6 bereits ohne die zusätzlichen Bonusmittel sichergestellt sein muss. Außerdem hat sie den Antragstellern geraten, nicht mit einer Bonusfinanzierung zu rechnen, sondern diese als „golden opportunity“ zu verstehen.

Unter diesen Voraussetzungen ist – aus der Sicht des nationalen Zuwendungsrechts – eine mit §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) konforme Förderung nicht möglich. § 23 LHO schreibt vor, dass öffentliche Mittel nur zu veranschlagen sind, „wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“ Bei der Planung der Finanzierung der Projekte war die Einbeziehung von Bonusmitteln nicht möglich und so erfolgte diese ohne die Aussicht auf einen Bonus. Mit der Unterzeichnung der im FP6 beantragten Projektverträge hatten die Projektträger der EU gegenüber bestätigt, dass die Finanzierung der Projekte sichergestellt sei.

¹⁷⁵ Vgl. Newsletter 12/2005 der Nationalen Kontaktstelle Lebenswissenschaften für das EU-Forschungsrahmenprogramm i. A. des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) vom 23. September 2005.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit¹⁷⁶ (Ministerium) hat den Bonus als Zuwendung behandelt. Bei dem Bonus handelt es sich um eine nachträgliche Zahlung an den Projektträger, die zuvor nicht in Aussicht gestellt worden war. Es handelt sich um eine Zahlung der „besonderen Art“.

Diese diene der finanziellen Entlastung des Projektträgers, der Reduzierung seines Eigenanteils. Während die Eigenanteile der Antragsteller für Projekte im FP6 in Sachsen-Anhalt zwischen 41,3 und 62,0 % betragen, sind diese durch das Bonusprogramm auf 20 % verringert worden. Der Bonus wurde insoweit nachträglich für die erfolgreiche Teilnahme am FP6 und als „Anreiz“, sich auch an weiteren Forschungsrahmenprogrammen zu beteiligen, gewährt.

Bei seiner Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass mit der Förderung eines Projektes sogar ein zum Zeitpunkt der Beantragung und Bewilligung des Bonus bereits abgeschlossenes Projekt gefördert worden war. Die Antragstellung für dieses Projekt erfolgte am 19. April 2006, während das Projekt bereits am 31. Oktober 2005 beendet war. Der Zweck des Projektes war durch dessen Abschluss erfüllt; das Interesse des Landes an der Erfüllung war bereits befriedigt.

Damit widerspricht die Bonuszahlung an die einzelnen Projektträger dem Subsidiaritätsgedanken, da die Projektträger eigenständig und ohne die staatliche Zahlung des Bonus die Projekte hätten verwirklichen können. Die Bonusförderung kollidiert mit dem nationalen Zuwendungsrecht.

Das Ministerium weist in diesem Zusammenhang in seiner Stellungnahme darauf hin, dass für das Handeln der Beteiligten eine Ausnahmeregelung des Ministeriums der Finanzen (Finanzministerium) vorgelegen habe. In diesem Schreiben vom 17. März 2006 stimmt das Finanzministerium „in Abweichung von Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO zu, dass die von ... [dem Projektträger] ... geplanten und bereits begonnenen Projekte aus öffentlichen Mitteln gefördert werden können“. Da mit den in Rede stehenden Projekten bereits begonnen wurde - auch mit den bereits beendeten -, habe das Ministerium dann nicht unterschieden zwischen „nur“ begonnen und bereits abgeschlossen (als höchste Form von begonnen). Insofern habe es auch nicht die Schlussfolgerung gezogen, dass abgeschlossene Projekte – auch mit Ausnahmegenehmigung des Finanzministeriums – nicht gefördert werden dürfen.

¹⁷⁶ Jetzt Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft.

(2) In dem Leitfaden „Guide to Financial Issues“ hat die Kommission Vorgaben für die Erstellung von Prüfbescheinigungen für die in den Projekten des FP6 getätigten Projektkosten veröffentlicht. Die Zertifizierung der Projektkosten und die Erstellung von Audit Zertifikaten werden in der Regel durch unabhängige Wirtschaftsprüfer vorgenommen. Mit der Prüfbescheinigung bestätigt der Wirtschaftsprüfer, dass die Kosten im jeweiligen Berichtszeitraum für das entsprechende Projekt angefallen sind. Durch die Bewilligung des Bonus aus EFRE-Mitteln ist eine zusätzliche Finanzierung der Projekte erfolgt.

In dem „Guide to Financial Issues“ ist geregelt, dass zum „Zeitpunkt der Vorlage der Endabrechnung ... alle Einnahmen des Projektes, die bei jedem der Vertragspartner eingegangen sind, berücksichtigt werden [müssen], ... um den endgültigen finanziellen Beitrag der Gemeinschaft zu bestimmen. Für jeden einzelnen Vertragspartner darf der finanzielle Beitrag der Gemeinschaft ... nicht den Gesamtbetrag der förderfähigen Kosten abzüglich der Einnahmen des Projekts überschreiten.“

“Die Bestimmungen des FP6-Mustervertrages betrachten diese ergänzende Finanzierung als ‚Einnahme‘ und sie muss daher als solche in dem entsprechenden ‚Financial Statement Form‘ (Form C) angegeben werden.“

(3) Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung der Finanzberichte der Projekte des FP6 festgestellt, dass die aus dem Bonusprogramm erzielten Einnahmen für die Projekte aus EFRE-Mitteln darin nicht ausgewiesen waren. Die Einnahmen aus dem Bonusprogramm hat der Wirtschaftsprüfer in den Finanzberichten nicht angegeben.

Durch die zusätzliche Förderung der Projekte des FP6 mittels der Bonusförderung aus dem EFRE und aus Landesmitteln hat sich der Eigenanteil der Projektträger für 10 Projekte um insgesamt rund 1,8 Mio. Euro verringert.

(4) Mit Schreiben vom 10. November 2010 hat das Ministerium dazu Stellung genommen und führt aus, „das Grundprinzip eines Finanzberichtes ‚Financial Statement-Form C‘ ist das Prinzip der Tatsächlichkeit (keine geplanten, kalkulatorischen oder budgetierten Kosten oder Einnahmen) zum Zeitpunkt der Erstellung des Financial Statements. Da die Berechnung für die abschließende Bonusfinanzierung auf der Basis bei der Kommission eingereichter und anerkannter Financial Statements erstellt wird, konnten zum Zeitpunkt der Erstellung eines Financial

Statements für die Kommission noch gar keine Einnahmen aus dem Bonusprogramm für das Projekt geflossen sein“.

(5) Diese Handlungsweise widerspricht nach Auffassung des Rechnungshofes der Vorgabe der Kommission, dass der Bonus, wenn er von der zuständigen Verwaltungsbehörde bewilligt ist, als „Einnahme“ in dem für das Projekt dazugehörigen „Finanzbericht“ (Formblatt C) mit den Einnahmen aus dem Vertrag des FP6 anzugeben und als ergänzende Finanzierung zu berücksichtigen ist.¹⁷⁷ Der Rechnungshof hat dem Ministerium seine Auffassung hierzu nochmals mitgeteilt und die künftige Beachtung der Vorgaben der Kommission angemahnt.

Im Übrigen ist der Rechnungshof der Auffassung, dass eine Bonuszahlung für ein Forschungsvorhaben, das zum Zeitpunkt der Bewilligung der Bonuszahlung bereits abgeschlossen war, eine Verschwendung öffentlicher Mittel darstellt.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Unzulässige Förderung von zwei Instituten aus EU-Mitteln

(0) Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (Ministerium) hat entgegen seiner eigenen Richtlinie zur Technologieförderung zwei Instituten bis zum Jahr 2009 eine „Grundförderung“ unter Einsatz von Landes- und EFRE-Mitteln gewährt. In der Folge musste der EFRE-Anteil aus den Zahlungsanträgen gegenüber der EU ausgebucht werden. Wegen der dadurch entgangenen EU-Mittel ist aus der Sicht des Rechnungshofes dem Land ein Schaden von bis zu rund 4,4 Mio. Euro entstanden.

Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (Investitionsbank) als Bewilligungsbehörde hat dabei die mit der Übertragung des Förderverfahrens verbundenen hoheitlichen Aufgaben und Pflichten bei den beiden Instituten nur unzureichend erfüllt.

(1) Wirtschaftsnahе Forschungseinrichtungen wurden bis zum Jahr 2002 durch eine „Grundförderung“ auf der Basis interner Fördergrundsätze gefördert, die dem Sinn nach einer institutionellen Förderung entsprechen.

¹⁷⁷

Aus Cordis: The activities: Bonus – Applying

“If the Bonus is granted by the competent Managing Authority, it shall be declared as a "receipt" for the project in the appropriate "Financial Statement Form" (Form C), since the provisions of the FP 6 model contract consider the complementary funding as a receipt.”

Im Ergebnis einer Prüfung des Rechnungshofes und eines Jahresberichtsbeitrages im Jahr 2001 zur Förderung der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen hatte das Ministerium im Jahr 2003 die Förderung der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen von der bis dahin gewährten „Grundförderung“ auf eine Projektförderung umgestellt. Es wurde eine entsprechende Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen an technologieorientierte, mittelständische Unternehmen im Land Sachsen-Anhalt erlassen, die ausschließlich eine Einzelprojektförderung vorsah. Damit wurden die Empfehlungen aus dem Prüfbericht des Rechnungshofes zur Umstellung der Förderinstrumentarien vom Ministerium zunächst umgesetzt.

Auf der Grundlage der genannten Richtlinie sollten alle im Land bestehenden wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen gleichberechtigt behandelt und gefördert werden.

Bei der Umstellung der Förderung gab es bei zwei Instituten Bedenken, dass diese Institute auf Dauer die Eigenanteile für die Projektförderung nicht würden aufbringen können und dadurch in ihrem weiteren Fortbestehen gefährdet seien.

Nach umfassenden Prüfungen und Abwägungen im Ministerium hatte sich der zuständige Minister im Februar 2003 eindeutig für die Umsetzung der Richtlinie auf der Basis konkreter Projekte und gegen eine weitere „Grundförderung“ ausgesprochen und entschieden, dass auch für die beiden betrachteten Institute nur eine Projektförderung zulässig sei.

Trotz dieser Entscheidung des Ministers hatte die Investitionsbank als Bewilligungsstelle beiden Instituten in den Jahren 2003 bis 2009 weiter eine „Grundförderung“ bewilligt, die dem Sinn nach einer institutionellen Förderung gleichzusetzen war. Dabei wurde kein konkretes Forschungs- und Entwicklungsprojekt benannt, wie es die Richtlinie verlangt, sondern es wurde die gesamte Tätigkeit eines Jahres der Institute, die zu 100 % Forschung und Entwicklung umfasst, als ein Projekt „... Forschungsschwerpunkte ...“ angesehen.

Bedienstete des Ministeriums hatten im Jahr 2003 bei den Festlegungen zur beschriebenen Verfahrensweise der Förderung mitgewirkt und durch die Bestätigung der Bewilligungsvorlagen der Investitionsbank zugelassen, dass die Investitionsbank diese Förderpraxis bis zum Jahr 2009 fortgesetzt hat.

Bei seiner Prüfung der beiden Institute im Jahr 2010 hat der Rechnungshof hinsichtlich ihrer finanziellen Situation festgestellt, dass die gewährte Landesförde-

rung für das eine Institut nicht notwendig und für das andere Institut in der gewährten Höhe nicht erforderlich war. Beide Institute konnten regelmäßig Rücklagen in erheblicher Höhe bilden.

Der Bewilligungsstelle lagen die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der beiden Institute vor, aus denen die wirtschaftliche Situation der Institute hervorging und die zur Beurteilung der Angemessenheit der Höhe der Förderung geeignet waren.

Im Zeitraum 2003 bis 2009 hatte die Investitionsbank den beiden Instituten Fördermittel von rund 8,2 Mio. Euro bewilligt und aus Landes- und EU-Mitteln finanziert. Der EFRE-Anteil betrug dabei rund 5,8 Mio. Euro.

Auf Grund der Feststellungen einer Prüfung der EU-Prüfstelle für den EFRE im Jahr 2010, dass die bewilligte „Grundförderung“ nicht in Übereinstimmung mit der geltenden Richtlinie erfolgte, hatte das Ministerium eine Ausbuchung des EFRE-Anteils der geförderten Vorhaben der beiden Institute aus den Zahlungsanträgen für das Operationelle Programm EFRE Sachsen-Anhalt gegenüber der EU veranlasst.

Die ausgebuchten EFRE-Mittel der Förderperiode 2007 bis 2009 von rund 1,4 Mio. Euro können für andere Fördermaßnahmen eingesetzt werden. Dies gilt jedoch nicht für die ausgebuchten EFRE-Mittel der Förderperiode 2003 bis 2006 von rund 4,4 Mio. Euro, da diese Förderperiode zum Zeitpunkt der Feststellungen bereits abgeschlossen war. Die Schlussrechnung des Landes gegenüber der EU wurde um diesen Betrag geschmälert. Dem Land ist aus der Sicht des Rechnungshofes ein Schaden in Höhe dieser entgangenen EU-Mittel entstanden, da diese für Förderungen nicht mehr zur Verfügung standen.

(2) In seiner Bewertung hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Gewährung einer „Grundförderung“, die einer Fehlbedarfsfinanzierung entspricht, entgegen den Vorgaben der geltenden Richtlinie erfolgte. Diese ließ nur eine Einzelprojektförderung zu. Des Weiteren lag ein Verstoß gegen die Haushaltsgesetze in Verbindung mit dem entsprechenden Titel in den Haushaltsplänen 2003 bis 2009 vor, die Projektförderungen und keine jährlichen Grundförderungen vorsahen. Mit einer Genehmigung der Kommission wäre die praktizierte „Grundförderung“ zulässig gewesen. Eine solche Genehmigung hat das Ministerium nicht eingeholt.

Der Schaden für das Land aus den entgangenen EU-Mitteln ist eine Folge dessen, dass das Ministerium ab dem Jahr 2003 in umfänglicher Kenntnis der haushalts- und beihilferechtlichen Probleme eine Förderpraxis entgegen den jeweiligen Haushaltsplänen und der entsprechenden Richtlinie zugelassen und die Investitionsbank diese bis zum Jahr 2009 fortgesetzt hat. Die Institute haben unzulässiger Weise weiter eine „Grundförderung“ entsprechend einer institutionellen Förderung erhalten. Dies hält der Rechnungshof für besonders bedenklich.

Die Investitionsbank hatte mit der Bewilligung von Fördermitteln als „Grundförderung“ an zwei Institute der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen in den Jahren 2003 bis 2009 die geltende Richtlinie des Landes in diesen Fällen nicht umgesetzt. Die Prüfung ergab, dass dies zwar nach Bestätigung durch das Ministerium, aber auch in eigener Kenntnis der fehlerhaften Auslegung der umzusetzenden Richtlinie erfolgt ist.

Insbesondere hatte die Investitionsbank Projektförderungen bewilligt, ohne auf die Benennung konkreter Projekte zu bestehen. Dadurch sollte eine jährliche Grundförderung ähnlich einer institutionellen Förderung herbeigeführt werden, obwohl diese weder im Haushaltsplan noch in der Richtlinie vorgesehen war.

Außerdem hat die Investitionsbank im Rahmen der Antragsprüfung und bei der Verwendungsnachweisprüfung die ihr vorliegenden Unternehmensunterlagen nicht ausreichend und kritisch geprüft. Sie hat die finanzielle Ausstattung der Institute bei der Bemessung der Höhe der Förderung nicht entsprechend berücksichtigt. Nach Auffassung des Rechnungshofes wäre die Förderung – unabhängig davon, dass sie unzulässig war – in der gewährten Höhe nicht erforderlich gewesen.

Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest, dass die Investitionsbank die mit der Übertragung des Förderverfahrens verbundenen Pflichten bei den beiden Instituten nicht erfüllt hat. Mit der Durchführung von Förderprogrammen übernimmt die Investitionsbank hoheitliche Aufgaben. Sie muss die Gewähr dafür bieten, dass sie diese auf der Basis der geltenden Rechtsvorschriften erfüllt. Obwohl das Ministerium letztlich die Genehmigung zur Förderung der beiden Institute aufgrund von Vorlagen der Investitionsbank erteilt hat, entbindet dies diese nicht davon, die Unterlagen u. a. hinsichtlich der Einhaltung der Rechtsvorschriften, der Notwendigkeit und des Mittelbedarfs zur Förderung sorgfältig zu prüfen.

(3) Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofes und deren Wertung bestätigt. Allerdings hat das Ministerium in seiner Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag des Rechnungshofes argumentiert, dass nach den eigenen Feststellungen den Beschäftigten des Hauses kein vorsätzliches Handeln nachgewiesen werden könne. Subjektiv hätten die Beschäftigten zum damaligen Zeitpunkt die Auffassung vertreten, es handele sich um eine Projektförderung im Rahmen der notifizierten Richtlinie.

(4) Der Rechnungshof kann die Stellungnahme des Ministeriums nicht nachvollziehen. In seiner Prüfungsmitteilung hat er die Entscheidungswege im Förderverfahren dargestellt und daraus geschlussfolgert, dass das Ministerium innerhalb der eigenen Verwaltung und gegenüber der Investitionsbank die Verantwortlichkeiten für die fehlerhafte Förderpraxis und die Regressfrage im Hinblick auf den für das Land entstandenen Schaden prüfen muss. (5) Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium bei Förderungen sicherstellt, dass die Investitionsbank ihre Pflichten als Bewilligungsbehörde sorgfältig wahrnimmt. Das betrifft insbesondere den richtigen und vollständigen Nachweis von Drittmitteln sowie Eigenmitteln sowohl im Finanzierungsplan als auch im Verwendungsnachweis durch den Zuwendungsempfänger und durch die Investitionsbank selbst.

Das Ministerium muss ggf. durch organisatorische Maßnahmen die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften sowohl im Ministerium als auch im Rahmen der Fachaufsicht gegenüber der Investitionsbank sicherstellen.

Thüringer Rechnungshof

Erschließung von Gewerbegebieten (Kapitel 07 02)

(0) Bei 40 in den Jahren 1990 bis 1995 geförderten Gewerbegebieten sind derzeit noch rund 60 % der Flächen (250 Hektar) nicht belegt. Der hierauf entfallende Anteil öffentlicher Fördermittel beträgt rund 50 Mio. Euro. Die Landesregierung wird aufgefordert, die Kommunen beim Abbau des Leerstands dieser Flächen aktiv zu unterstützen.

(1) Das Land und der Bund fördern seit dem Jahr 1990 je zur Hälfte die Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA). Zu diesen Mitteln trägt

auch der EFRE *bei*. Bis Ende des Jahres 2007 wurden in Thüringen insgesamt rund 600 Industrie- und Gewerbeflächen mit nahezu 1,5 Mrd. Euro bezuschusst.

Der Rechnungshof hat bei einer Querschnittsprüfung im Jahr 2008 die Auslastung der seit dem Jahr 1990 geförderten Industrie- und Gewerbeflächen untersucht. Hierzu lag ihm eine Statistik des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (Ministerium) vor, in der für alle o. g. Flächen der Belegungsgrad und die Anzahl der dort geschaffenen Arbeitsplätze regelmäßig erfasst werden. Die Statistik wies einen durchschnittlichen Belegungsgrad von 74 % aus (Stand 31. Dezember 2007).

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung überdies festgestellt, dass in den einzelnen Planungsregionen Thüringens deutliche Unterschiede im Auslastungsgrad zu verzeichnen waren. Im Planungsraum Südwestthüringen waren die erschlossenen Gebiete nahezu vollständig ausgelastet. Demgegenüber lag die durchschnittliche Belegung im Planungsraum Nordthüringen insgesamt bei 63 % und damit rund 11 % unter dem landesweiten Durchschnitt. Erhebliche Unterschiede waren außerdem bei der Belegung innerhalb bzw. außerhalb von größeren Städten festgestellt worden. Während innerhalb der Städte die Flächen oftmals einen relativ hohen Belegungsgrad aufwiesen, galt dies für deren Umland nicht. In einzelnen Gewerbegebieten waren keinerlei Industrie- oder sonstige Ansiedlungen vorhanden.

Die Auswertung der Statistik des Ministeriums hat weiter ergeben, dass rund 40 Industrie- und Gewerbegebiete, deren Erschließung in den Jahren 1990 bis 1995 gefördert worden waren, bis Ende 2007 einen Belegungsgrad von durchschnittlich 40 % aufwiesen. Der überwiegende Teil dieser 40 Gewerbegebiete lag in den Planungsregionen Nord- und Ostthüringen. Für deren Erschließung waren Fördermittel von rund 90 Mio. Euro verausgabt worden. Aus dem o. a. Belegungsgrad ergibt sich ein Leerstand von rund 250 Hektar bzw. ein darauf entfallender Fördermittelanteil von mehr als 50 Mio. Euro.

(2) Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das eigentliche Förderziel – durch die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe Arbeitsplätze zu sichern oder zu schaffen – zum Teil nicht erreicht worden ist. Außerdem hat er bemängelt, dass die Kommunen die Gewerbeflächen nur unzureichend vermarktetten. So wurde Werbung oftmals nur in lokalen Printmedien geschaltet. Hinweise im Internetauftritt der Kommunen fehlten oftmals ebenso wie örtliche Hinweisschilder. Der Rech-

nungshof hat diesbezüglich auch auf die seiner Meinung nach notwendige Unterstützung bzw. Überwachungspflicht des Ministeriums hingewiesen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof angeregt, im Einzelfall auch eine Umnutzung bzw. einen Rückbau brach liegender Flächen zu prüfen.

(3) In seiner Stellungnahme vom Januar 2009 hat das Ministerium angeführt, dass im Zeitraum von 1990 bis 1995 das Ziel insbesondere in der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen bestand, es überdies keine gesicherten Planungsgrundlagen gab und eine Prognose über künftige Entwicklungen nicht möglich gewesen sei. Das Ministerium räumte ein, dass unter heutigen Aspekten einige der damals geförderten Flächen keine Fördermittelzusage erhalten würden.

Das Ziel der Infrastrukturförderung aus Mitteln der GA bestehe in der Schaffung optimaler Bedingungen für Unternehmensansiedlungen und ggf. -erweiterungen. Die Belegung könne dabei nur mittelbares Ziel sein. Zudem sei die Förderpraxis den veränderten Bedingungen ständig angepasst worden.

Hinsichtlich der in den Jahren 1990 bis 1995 geförderten, gering ausgelasteten Gebiete hat das Ministerium ausgeführt, dass diese in nächster Zeit aus der Zweckbindung fallen würden und damit eine Einflussnahme durch den Zuwendungsgeber nicht mehr möglich sei. Gleichzeitig habe es Versäumnisse in der Förderpraxis dieser Jahre gegeben. Man wolle sich künftig auf die Projekte konzentrieren, die noch in der Zweckbindung seien und auf die noch Einfluss genommen werden könne. Besonderes Augenmerk würde dabei auf die Maßnahmen gelegt, deren Belegungsgrad weniger als 20 % betrage.

Den Vorwurf der fehlenden Unterstützung bzw. Überwachung der Vermarktungsbemühungen der Kommunen hatte das Ministerium bereits während der örtlichen Erhebungen mit der Aussage zurückgewiesen, dass die Vermarktung eine kommunale Angelegenheit sei.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das Ministerium ergänzt, dass das primäre Ziel der Förderung im Abbau der regionalen Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung durch Ausgleich der Standortnachteile strukturschwacher Regionen liege. Dementsprechend bestehe der Förderzweck in der Schaffung der Infrastruktur für die Ansiedlung von Unternehmen.

Die Ansiedlung von Unternehmen sei durch den Zuwendungsgeber wie auch durch den Zuwendungsempfänger nur begrenzt steuerbar. Im Rahmen seiner Möglichkeiten wirke das Ministerium durch Regelungen in den Fördervorschriften oder qualifizierte Projektbegleitung des Ministeriums auf einen möglichst hohen Belegungsgrad hin. Dies würde jedoch bei den Fällen, in denen die Zweckbindung ausläuft, nicht oder nur bedingt greifen.

Zum Vorwurf der unzureichenden Vermarktung hat das Ministerium angeführt, dass im Standortinformationssystem der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH nahezu alle vom Rechnungshof geprüften Gewerbegebiete enthalten seien und dadurch am Markt angeboten werden könnten.

Die Vorschläge des Rechnungshofs zur Nutzungsänderung bzw. zum Rückbau der leerstehenden Flächen hat das Ministerium als generelle Lösung für problematisch gehalten.

(4) Der Rechnungshof verkennt nicht die Situation zu Beginn der 90er Jahre, gleichwohl vermögen die Stellungnahmen des Ministeriums nicht zu überzeugen.

Hinsichtlich der in den Jahren bis 1995 geförderten, gering ausgelasteten Gewerbegebiete weist der Rechnungshof noch einmal auf die Verantwortung des Ministeriums als Zuwendungsgeber hin, die zweckentsprechende Verwendung der ausgereichten Mittel sowie das Erreichen des jeweiligen Förderzieles zu kontrollieren. Das Ministerium hat damit auch die Aufgabe, gemeinsam mit den Kommunen und ggf. anderen Ministerien die leer stehenden Flächen einer sinnvollen Nutzung zuzuführen. Soweit das ursprüngliche Ziel nicht mehr zu erreichen ist, sind andere Nutzungsarten zu prüfen. Aus wirtschaftlichen Gründen kann im Einzelfall – insbesondere nach Ablauf der Zweckbindung – auch ein Rückbau von Teilen der Erschließungsanlage oder der ganzen Anlage in Frage kommen. Die Kommunen sind dabei insbesondere fachlich zu unterstützen. Entsprechend den Feststellungen aus dieser Prüfung trifft dies insbesondere auf Kommunen in Nord- und Ostthüringen zu. Der generelle Verweis des Ministeriums auf den Ablauf der Zweckbindefrist ist bei der Größenordnung der nicht verwerteten Flächen nicht akzeptabel.

(5) Der Rechnungshof fordert die Landesregierung daher nochmals auf, die Kommunen beim Abbau des Leerstands dieser Flächen aktiv zu unterstützen.

Thüringer Rechnungshof

Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Bewirtschaftung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2007 bis 2013

Die EU stellt dem Freistaat Thüringen in der Förderperiode 2007 – 2013 aus dem EFRE insgesamt 1,48 Mrd. Euro zur Verfügung. Sie dienen der Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Thüringen (OP) für den EFRE und werden mit nationalen Mitteln von insgesamt 492,6 Mio. Euro kofinanziert. Nach den einschlägigen europäischen Verordnungen¹⁷⁸ hat das Land für die Verwaltung der EFRE-Mittel ein Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) einzurichten. Durch strikte organisatorische Trennung der Verantwortung auf voneinander unabhängige Behörden soll gewährleistet werden, dass die Maßnahmen des OP eigenständig umgesetzt, diese zentral bewirtschaftet und der vorschriftsmäßige Einsatz der Mittel kontrolliert sowie Mängel frühzeitig erkannt werden.

Die an der Umsetzung des OP EFRE beteiligten Ministerien der Thüringer Landesregierung haben in der im Juli 2007 abgeschlossenen Interministeriellen Vereinbarung, die organisatorische Gesamtverantwortung dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (Ministerium) übertragen. Danach wurde ausschließlich dort das VKS mit folgendem Aufbau der EFRE-Strukturfondsverwaltung eingerichtet:

¹⁷⁸ Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 vom 5. Juli 2006 über den EFRE, ABl. L 210/1 vom 31. Juli 2006 (EFRE-VO),
Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den EFRE, ABl. L 210/25 vom 31. Juli 2006 (AVO),
Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 mit Durchführungsbestimmungen zu den beiden vorgenannten Verordnungen, ABl. L 371/1 vom 27. Dezember 2006 (DVO).



Die **Verwaltungsbehörde** hat die Umsetzung des OP zu begleiten, zu koordinieren, zu bewerten und hierüber Bericht an die Kommission zu erstatten sowie die Qualität der durch zwischengeschaltete Stellen durchgeführten Prüfungen zu kontrollieren.

Die **Zwischengeschalteten Stellen** (Fachreferate der an der Umsetzung des OP beteiligten Ministerien) nehmen die von der Verwaltungsbehörde übertragenen Aufgaben wahr. Sie setzen insbesondere die Maßnahmen des OP über einzelne Förderfähigkeitsbestimmungen (Förderprogramme, Förderrichtlinien oder sonstige Fördermaßnahmen) in eigener Verantwortung um.

Die **Bescheinigungsbehörde** erstellt die Ausgabenerklärungen auf der Basis der erklärten Ausgaben der einzelnen Projekte und übermittelt diese an die Kommission. Sie bescheinigt, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind, sich auf zuverlässige Buchführungsverfahren stützen und auf überprüfbaren Belegen beruhen. Des Weiteren bescheinigt sie, dass die geltend gemachten Ausgaben für Vorhaben getätigt wurden, die nach den im betreffenden OP festgelegten Kriterien ausgewählt wurden, und die Ausgaben und Vorhaben mit den unionsrechtlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Einklang stehen.

Die **Prüfbehörde** führt System- und Vorhabenprüfungen durch. Während sich Systemprüfungen vor allem auf die Funktionsfähigkeit des VKS beziehen, erstrecken sich die Vorhabenprüfungen auf einzelne Förderfälle. Bei der Prüfung bedient sich die Prüfbehörde der sogenannten **Prüfstelle**, die sie bei der Internen

Revision der Thüringer Aufbaubank eingerichtet hat. Die Prüfbehörde erstellt zusammen mit der Prüfstelle eine Prüfungsstrategie und den jährlichen Kontrollbericht an die Kommission; sie hat dabei die verantwortliche und koordinierende Funktion.

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer "Konformitätsprüfung" untersucht, inwieweit das eingerichtete VKS den Anforderungen der Art. 58 – 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 entspricht.

Nach seinen Feststellungen entspricht das VKS der o. g. Verordnung. Die am VKS beteiligten Behörden und Stellen sind so eingerichtet, dass sie in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und Mängel rechtzeitig zu erkennen. Die geforderte Funktions- und Aufgabentrennung wurde hinreichend beachtet, da die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde unterschiedlichen Referaten einer Abteilung und die Prüfbehörde einer anderen Abteilung im Ministerium zugeordnet sind. Ebenso ist die funktionelle Unabhängigkeit von der übrigen Landesverwaltung gewährleistet.

Thüringer Rechnungshof

Zuschüsse für eine thermische Verwertungsanlage aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Kapitel 07 02)

(0) Zur Auslastung einer mit öffentlichen Mitteln von 32,2 Mio. Euro geförderten thermischen Abfallverwertungsanlage wurde dem Betreiber nachträglich genehmigt, zusätzliche Abfallmengen auf dem freien Markt zu Dumpingpreisen anzunehmen. Damit wurde das Ziel der Förderung, einen geschlossenen Stoffkreislauf zu erzeugen, in sein Gegenteil verkehrt.

(1) Der Rechnungshof hat in den Jahren 2008 und 2009 die Errichtung einer thermischen Abfallverwertungsanlage in Thüringen geprüft.

Diese wurde aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gefördert, zu denen auch der EFRE beiträgt. Dazu bewilligte das Land rund 32,2 Mio. Euro, dies entspricht 90 % der förderfähigen Kosten. Die Bezuschussung wurde von der Landesregierung damit begründet, dass die Anlage – als integraler Bestandteil eines Erschließungskonzepts für einen Industriestand-

ort – eine wesentliche Voraussetzung für die Ansiedlung von Unternehmen sei. Mit der Anlage sollte ein geschlossener Stoffkreislauf entstehen – bestehend aus der stofflichen und energetischen Verwertung der Abfälle zum Selbstkostenpreis, der kostengünstigen Bereitstellung von Dampf für anliegende Unternehmen sowie der Vermeidung zusätzlicher Mülltransporte. Letzteres sollte auch zur Entlastung des Straßenverkehrsnetzes in der Region beitragen.

Die Anlage sollte laut Förderantrag und Zuwendungsbescheid bei einer Kapazität von rund 60 000 t thermisch verwerten,

- Abfälle von rund 45 000 t bis 48 000 t aus dem angrenzenden Industriegebiet und
- Abfälle bis zu 14 000 t aus einer mechanisch-biologischen Restabfallbehandlungsanlage (MBRA) des örtlichen Zweckverbandes.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass nach Inbetriebnahme der Anlage im Jahr 2008 Menge und Herkunft der verwerteten Abfälle erheblich von der ursprünglichen Genehmigung abweichen.

So wurden im Jahr 2008 neben rund 28 600 t Abfällen aus dem angrenzenden Industriegebiet und rund 14 000 t aus der MBRA des Zweckverbandes weitere rund 11 600 t kommunale Abfälle aus dem 50 km entfernten Erfurt und rund 6 300 t Industrieabfälle aus Fulda (Hessen) angenommen und verwertet.

Im Jahr 2009 ist bei einer zwischenzeitlich genehmigten Kapazitätserhöhung der Anlage auf 80 000 t geplant, neben 25 000 t aus dem Industriegebiet und 14 000 t aus der MBRA des Zweckverbandes rund 20 000 t Abfälle aus Erfurt und rund 10 000 t Industrieabfälle aus Fulda in der Anlage thermisch zu verwerten.

(2) Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ziel eines geschlossenen Stoffkreislaufes durch ausschließliche Verwertung von Abfällen, die aus der unmittelbaren Nähe der Anlage stammen, nicht mehr eingehalten werden kann. Zudem wird mit der Annahme der Abfälle aus Erfurt und Fulda auch ein weiteres Ziel der Förderung, nämlich Mülltourismus und Mülltransporte zu vermeiden, ins Gegenteil verkehrt.

Durch die Förderung des Landes kann der Anlagenbetreiber die Verwertung von Abfällen weit unter den Marktpreisen aller anderen thermischen Verwertungsanlagen in Thüringen anbieten.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass mit der Annahme und Verwertung von Abfällen aus dem freien Markt zu dem vom Land durch die Förderung subventionierten Preis eine Wettbewerbsverzerrung entstanden ist und damit die Marktbedingungen konkurrierender Wettbewerber beeinträchtigt werden.

(3) In ihren Stellungnahmen haben das Thüringer Landesverwaltungsamt und das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (Ministerium) der Auffassung des Rechnungshofs widersprochen, wonach die Förderziele nicht erreicht worden seien und durch die Förderung der Markt beeinträchtigt werde.

Das Ministerium ist der Auffassung, der Zweck der Förderung sei bereits mit der Inbetriebnahme der Anlage erfüllt worden. Es sei das Ziel gewesen, die am Standort anfallenden Abfälle in unmittelbarer Nähe zu verwerten.

Zu dem – im Übrigen nicht bestrittenen – Sachverhalt, dass 18 000 t – 30 % der Gesamtkapazität der Anlage – aus Fulda bzw. Erfurt angefahren werden und somit nicht aus der unmittelbarer Nähe stammen, ist das Ministerium der Ansicht, dass es sich hierbei nicht um "Mülltourismus" handle. Die Abfälle aus Fulda seien "bundesweit handelbar" und könnten somit in dieser Anlage in Thüringen verwertet werden und die Transporte aus Erfurt fielen wegen vorübergehender Kapazitätsengpässe einer Abfallbehandlungsanlage in Erfurt lediglich zeitlich und mengenmäßig begrenzt an.

Weiter hat sich das Ministerium gegen den vom Rechnungshof gewählten Terminus "Dumpingpreise" im Zusammenhang mit der Kalkulation der Preise der geförderten Anlage im Vergleich zu anderen Anlagen in Thüringen verwahrt. Das Ministerium hat hierzu die Auffassung vertreten, der Rechnungshof hätte als Vergleichsmaßstab nicht die Anlagen in Thüringen heranziehen dürfen, sondern richtigerweise die Preise von Ersatzbrennstoffkraftwerken heranziehen müssen, "die Abfälle zur Verwertung auf dem freien Markt akquirieren". Diese Preise entsprechen den Zuzahlungspreisen der geförderten Anlage.

(4) Angesichts der unbestrittenen Tatsache, dass im Jahr 2008 rund 18 000 t Abfall aus Erfurt und aus Fulda angeliefert wurden und für das Jahr 2009 diese Lieferungen sogar auf 30 000 t gesteigert werden sollten, kann der Rechnungshof die Auffassung des Ministeriums nicht teilen, dass das Förderziel, lediglich die am Standort anfallenden Abfälle in unmittelbarer Nähe zu verwerten, eingehalten werde.

Der Rechnungshof wiederholt seine Beanstandung, dass diese Transporte das Förderziel, Mülltourismus und unnötige Mülltransporte zu vermeiden, in sein Gegenteil verkehren. Im Übrigen widerlegt die beabsichtigte Mengensteigerung von 11 600 t im Jahr 2008 auf 20 000 t im Jahr 2009 die Aussage des Ministeriums eines lediglich zeit- und mengenmäßig begrenzt anfallenden Abfalls aus Erfurt.

Die Aussage des Ministeriums, der Rechnungshof habe einen falschen Vergleichsmaßstab gewählt und unter Zugrundelegung eines anderen Maßstabs könne man die Preise der Anlage nicht als Dumpingpreise bezeichnen, bewertet er wie folgt:

Grundsätzlich kann zur Beurteilung des Marktes im Abfallgeschehen auch ein größerer, bundesweiter Maßstab herangezogen werden. Auch schließt der Rechnungshof nicht aus, dass für diesen Markt die Grundsätze der Marktwirtschaft von Angebot und Nachfrage gelten, so dass die Zuzahlungspreise der Anlagenbetreiber bei zurückgehendem Abfallaufkommen (bedingt durch die demographische Entwicklung, gesteigertes Umweltbewusstsein, Mülltrennung und neuer, Ressourcen schonender Technologien) marktbedingt auf das vom Ministerium angeführte Niveau sinken können.

Das Ministerium verkennt jedoch, dass die hier in Rede stehende Anlage in diesem Markt durch die staatliche Förderung einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil genießt. Der größte und damit entscheidende Kostenfaktor bei thermischen Abfallverwertungsanlagen sind die Investitionskosten, die hier zu 90 % gefördert wurden; damit kann der Anlagenbetreiber auch in einem härter werdenden Wettbewerb immer noch günstiger kalkulieren als die Mitkonkurrenten ohne Förderung (wie z. B. die beiden anderen thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Thüringen).

Damit argumentiert das Ministerium mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen, die für diese Anlage durch die staatliche Förderung gerade außer Kraft gesetzt worden sind.

Nach der Förderrichtlinie waren die Ausgaben nur förderfähig, soweit sie in einem unmittelbaren sachlichen und räumlichen Zusammenhang mit der Erschließungsmaßnahme an dem Standort der Anlage standen. Diesbezüglich hatte der Zuwendungsgeber eine Prüf- bzw. Überwachungspflicht, die nicht zum Zeitpunkt

der Errichtung der Anlage endete. Dieser Pflicht ist der Zuwendungsgeber nicht nachgekommen.

(5) Der Rechnungshof erwartet eine Überprüfung der Fördermaßnahme.

11.6 Prüfungen im Bereich des Europäischen Sozialfonds (ESF)

Bayerischer Oberster Rechnungshof

Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds¹⁷⁹

(0) Der Rechnungshof hat die Förderung von Maßnahmen geprüft, die 2000 bis 2006 aus dem ESF finanziert worden sind. Bei zahlreichen Maßnahmen wurden trotz vergleichbarer Konzeption Kostenspreizungen bis zu 500 % festgestellt. Daneben bestanden erhebliche förderrechtliche Vollzugsdefizite. Der Rechnungshof fordert insbesondere klare Zuständigkeiten, eine deutlich kritischere Prüfung der Kosten sowie eine aussagefähige Erfolgskontrolle.

(1) Mit den Mitteln des ESF sollen die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte innerhalb der EU verbessert werden. Für diese Zwecke standen in Bayern in den Jahren 2000 bis 2006 EU-Mittel von 291 Mio. Euro zur Verfügung. Die Förderanträge konnten die Projektträger beim Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Ministerium) einreichen, das über die grundsätzliche Förderfähigkeit entschied. Fiel diese Vorprüfung positiv aus, wurde der vorzeitige Maßnahmebeginn genehmigt. Das weitere Förderverfahren wurde vom Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS), einer nachgeordneten Behörde, abgewickelt. Das ZBFS erließ auch den endgültigen Förderbescheid.

Bei der Prüfung wurden zahlreiche Mängel festgestellt:

So wurden Förderfälle vielfach nicht zeitnah bearbeitet. Außerdem wurden bei der Aufteilung der Gemeinkosten, die nicht in vollem Umfang der geförderten Maßnahme zuzurechnen waren, vom Zuwendungsempfänger Pauschalierungen, kalkulatorische Ermittlungen oder Gutachten zu Grunde gelegt, die rechnerisch bzw. sachlich nicht immer nachvollziehbar waren. Zahlreiche Vorhabenträger kamen ihrer Verpflichtung, für die geförderte Maßnahme einzeln Buch sowie Klassenbücher zu führen, nicht bzw. nicht ordnungsgemäß nach. Die Bezahlung des eingesetzten Personals lag teilweise über den Tarifvorschriften für den öffentlichen

¹⁷⁹ Rechnungshof-Bericht 2008 TNr. 32.

Dienst; obwohl diese Besserstellung nicht gefördert werden darf, erhielten Projektträger dennoch Fördermittel in voller Höhe. Bei einer erheblichen Anzahl von Projekten wurden außerdem Kostenunterschiede in einer Größenordnung von bis zu 500 % festgestellt. Maßnahmen vergleichbaren Inhalts und desselben Trägers wiesen zum Teil erhebliche Abweichungen bei der Maßnahmedauer auf. Die Maßnahmekosten wurden nicht ausreichend hinterfragt. Eine Kontrolle, ob der Einsatz der Mittel wirksam und wirtschaftlich war und ob die Maßnahme ihr Ziel erreicht hat, erfolgte nicht.

(2) Nach Auffassung des Rechnungshofes hat die Doppelzuständigkeit von Ministerium und ZBFS im Förderverfahren dazu geführt, dass die Projektrealisierung und die einzelnen Kostenpositionen nicht kritisch genug untersucht wurden. Das ZBFS konnte im Verlauf des Förderverfahrens nicht mehr steuernd eingreifen, weil die Projekte wegen der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn vielfach bereits liefen oder sogar schon abgeschlossen waren. Der Rechnungshof hat es deshalb für erforderlich gehalten, das gesamte Förderverfahren auf das ZBFS zu übertragen. Er hat außerdem gefordert, dass ähnliche Projekte hinsichtlich Inhalt, Dauer und Aufwand auf ein einheitliches, angemessenes Niveau gebracht werden. Geeignete Maßnahmen sollten zudem dem Wettbewerb unterworfen werden. Außerdem ist eine Erfolgskontrolle angesichts jährlicher Mittel von 40 Mio. Euro unerlässlich.

(3) Das Ministerium hatte darauf hingewiesen, dass bereits wesentliche Änderungen im Bewilligungsverfahren und in den Verwaltungsabläufen umgesetzt worden seien. Es hatte ferner zugesagt, zu prüfen, welche Förderbereiche sich für eine Ausschreibung eigneten. Durch die geplante Pauschalierung der Gemeinkosten sollte außerdem eine Vereinfachung erreicht werden. Darüber hinaus sollten weitere Lösungsvorschläge für eine wirksamere Kostenkontrolle erarbeitet werden. Den Vergleich der Maßnahmekosten nach dem Stand der Bewilligung hatte das Ministerium für problematisch gehalten.

(4) Notwendig erscheint eine klare und nachvollziehbare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Ministerium und den nachgeordneten Behörden. Die aufgezeigten Vollzugsdefizite sind zu beheben. Es sind dabei auch die notwendigen förderrechtlichen Konsequenzen gegenüber den Zuwendungsempfängern zu ziehen. Um die öffentlichen Mittel wirksam und wirtschaftlich einzusetzen, ist eine Erfolgskontrolle unverzichtbar.

(5) Durch die neuen Zuständigkeitsregelungen in der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Aufgabenverteilung klarer geregelt worden. Ferner ist eine Arbeitsgruppe Kostenkontrolle eingerichtet worden. Die bayerischen Maßnahmen der Jahre 2007 bis 2013 werden einer eigenen Evaluierung unterzogen.

Bayerischer Oberster Rechnungshof

Mängel bei der ESF-Förderung von Volkshochschulen¹⁸⁰

(0) Projekte einzelner Volkshochschulen wurden auch aus dem ESF gefördert. Die geprüften Projekte waren weder neu noch innovativ und entsprachen deshalb nicht den europäischen Vorgaben. Die in die Förderung eingerechneten hohen Kosten einzelner Projekte waren zum Teil nicht plausibel.

(1) Der ESF stellt Mittel für Förderprogramme bereit, um die Lage auf dem Arbeitsmarkt in der EU zu verbessern. Gegenstand der Prüfung waren sieben Projekte der Erwachsenenbildung. Staatlich anerkannte Träger der Erwachsenenbildung konnten beim Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Ministerium) Förderanträge einreichen. Dort wurde über die grundsätzliche Förderfähigkeit sowie ggf. einen vorzeitigen Maßnahmebeginn entschieden. Das weitere Bewilligungsverfahren wurde von einer nachgeordneten Regierung durchgeführt.

Bei allen sieben geprüften Projekten wurden Fehler festgestellt. Besonders gravierend waren sie in den drei nachfolgend dargestellten Fällen.

Das Fremdsprachen-Projekt „Leben an der Grenze - Sprechen mit Europa“ wurde bei zuwendungsfähigen Ausgaben von 185 000 Euro mit 81 000 Euro ESF-Mitteln gefördert. Das Projekt war identisch mit dem seit Jahren durchgeführten Sprachenprogramm der Volkshochschule. Die Durchführung des Projekts wich von den Angaben im Förderantrag ab.

Die Förderung des Projekts „Regionaler Dienstleistungsservice im Bereich der EDV-Qualifizierung“ belief sich bei zuwendungsfähigen Ausgaben von 486 000 Euro auf 243 000 Euro. Dem Projekt fehlte es an dem für die ESF-Förderung erforderlichen innovativen und zusätzlichen Charakter. Zwei Drittel der 76 Kurse erreichten den geförderten Schulungsumfang nicht; die Hälfte der Kurse hatte weniger als die für eine Förderung erforderliche Teilnehmerzahl von sieben. Zwi-

¹⁸⁰ Rechnungshof-Bericht 2009 TNr. 20.

schen den von der Volkshochschule abgerechneten Personalkosten und den tatsächlich durchgeführten Unterrichtseinheiten bestand außerdem ein auffälliges Missverhältnis.

Das Projekt „Qualifizierungsoffensive für touristische Leistungsträger“ erhielt 191 000 Euro ESF-Mittel bei zuwendungsfähigen Ausgaben von 382 000 Euro. Nicht alle der im Projekt vorgesehenen Maßnahmen wurden durchgeführt. Die Einrichtung von Qualitätszirkeln wurde nicht dokumentiert. Nur ein Sechstel der Kurse erreichte den erforderlichen Mindestumfang von 30 Unterrichtseinheiten. Die Abrechnung der Personalkosten durch die Volkshochschule war nicht plausibel.

(2) Nach Auffassung des Rechnungshofes hat die zwischen Ministerium und Regierung geteilte Zuständigkeit wesentlich dazu beigetragen, dass Projekte gefördert wurden, die weder den Förderkriterien der EU noch den bayerischen Haushaltsvorschriften genügten. Das gesamte Förderprogramm sollte deshalb auf die Regierung übertragen, festgestellte Mängel sollten abgestellt und zu Unrecht gewährte Fördermittel zurückgefordert werden.

(3) Das Ministerium hatte erwidert, dass die vom Rechnungshof geforderte Zusätzlichkeit der Maßnahmen sich nicht auf Einzelmaßnahmen, sondern auf das gesamte Programm beziehe. Die geförderten Maßnahmen der Erwachsenenbildung müssten nicht neu und innovativ sein.

(4) Der Rechnungshof hielt daran fest, dass nur Projekte gefördert werden dürfen, die neu und innovativ sind. Dies habe sich auch aus den vom Ministerium erlassenen Förderrichtlinien ergeben. Es sei darauf zu achten, dass die Projekte entsprechend der Bewilligung durchgeführt werden. Außerdem müssen Verwendungsnachweise gründlich geprüft werden.

(5) Die Haltung des Rechnungshofes wurde in zwei verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren durch die vollumfängliche Klageabweisung durch das Gericht und den anschließenden vollständigen Widerruf des Bewilligungsbescheides über die Förderung des Projektes „Leben an der Grenze – sprechen mit Europa“ durch die Regierung von Niederbayern uneingeschränkt bestätigt.

Zu Unrecht gewährte Fördermittel von 209 234,89 Euro zuzüglich Zinsen, Verwaltungskosten und sonstiger Aufwendungen von 59 507,39 Euro wurden zurückgefordert und zwischenzeitlich zurückgezahlt.

Bundesrechnungshof

Kosten der Kontrolle der Verwaltung der Strukturfonds einschließlich der Inanspruchnahme technischer Hilfe für die Kontrollen

(0) Der Bundesrechnungshof hat als Mitglied der europäischen Arbeitsgruppe Strukturfonds IV (Arbeitsgruppe) untersucht, welche Kosten bei der Verwaltung der Strukturfonds durch vorgeschriebene Kontrollen und bei der Inanspruchnahme technischer Hilfe für die Kontrollen entstehen. Er konzentrierte sich dabei auf die Kosten der Durchführung des „Operationellen Programms des Bundes für den Europäischen Sozialfonds, Förderperiode 2007 bis 2013“ (Operationelles Programm).

Die Arbeitsgruppe erhielt im Jahr 2008 den Auftrag zu der Prüfung vom Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Rechnungshofes (Kontaktausschuss). Die Mitglieder der Arbeitsgruppe entwickelten ein gemeinsames Prüfungskonzept. Dieses bildete die Grundlage für die jeweiligen nationalen Prüfungen.

(1) Gegenstand der Prüfung waren die Kosten der nationalen internen Kontrollmaßnahmen, die nach dem Unionsrecht für den ESF in der Förderperiode 2007 bis 2013 vorgeschrieben sind. Bestimmungen zu den Kontrollen ergeben sich im Wesentlichen aus der Verordnung (EG) 1083/2006.

Die Prüfung umfasste alle Maßnahmen, die den Anspruch eines Antragstellers feststellen sollen (Kontrolle im engeren Sinn) und Maßnahmen, die sich auf ein gesamtes operationelles Programm beziehen (z. B. Ex-ante- und Ex-post-Bewertung).

Der Bundesrechnungshof erhob mithilfe von Fragebögen die Kontrollkosten der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden sowie der zwischengeschalteten Stellen für die Jahre 2007 bis zum dritten Quartal 2010. Geprüfte Stelle war das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium). Dessen Referate und eine Stabsstelle nehmen die Aufgaben der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde wahr.

(2) Der Bundesrechnungshof stellte im Wesentlichen fest, dass sich die Kosten für die Kontrollen bei der Verwaltung des Operationellen Programms gemäß Kostenträgerrechnung¹⁸¹ in dem Erhebungszeitraum auf 46 Mio. Euro beliefen. Alle Stellen verursachten nach der Kostenstellenrechnung¹⁸² in dem Erhebungszeitraum Kosten von 766 Mio. Euro.

Die Aufgaben der Verwaltungsbehörde waren auf 53 zwischengeschaltete Verwaltungsstellen und weitere Dritte aufgeteilt. Die Bescheinigungsbehörde nutzte acht zwischengeschaltete Bescheinigungsstellen. Aufgaben der Prüfbehörde nahmen auch vier „Prüfstellen“ wahr.

Der Mehrzahl der befragten Stellen war ihr Aufwand für die Bewertung der Förderfähigkeit einzelner Maßnahmen, für die Verwaltungskontrollen und für die Begleitung der Vorhaben nicht bekannt. Zu Ergebnissen und Nutzen dieser Kontrollen konnten die Stellen nur vage Angaben machen. Daher empfahl der Bundesrechnungshof, die Stellen sollten künftig in einfacher Form den Aufwand für ihre Kontrolltätigkeiten sowie deren Ergebnisse und Nutzen erfassen.

Im Übrigen war das mit den Verwaltungskontrollen beauftragte Personal im Untersuchungszeitraum noch weitgehend mit Prüf- und Abschlussarbeiten für die Förderperiode 2000 bis 2006 befasst. Im Untersuchungszeitraum waren daher bislang nur wenige Mittel geflossen und kaum Kontrollen durchgeführt worden. Deswegen waren repräsentative Aussagen zu Kosten für Kontrollaktivitäten im Untersuchungszeitraum nicht möglich.

(3) Das Bundesministerium gab zu bedenken, dass die Möglichkeiten für eine einfache Erfassung der Kosten sowie für die Ermittlung des Nutzens und das Gegensteuerungspotenzial gering seien. Sowohl der Zweck der einzelnen Kontrollen als auch das Ergebnis und der Nutzen einzelner Kontrolltätigkeiten seien durch das Unionsrecht vorgegeben. Des Weiteren habe das Bundesministerium bereits empfohlen, Einzelprogramme in Risikogruppen einzuteilen. Die Risikokategorie bestimme den Prüfungsaufwand. Dadurch sei ein größtmöglicher Kosten-Nutzen-Effekt sichergestellt.

¹⁸¹ Kostenträgerrechnung: Das Standardkostenmodell, in dem die Kosten je (Haupt) Kontrollaufgabe berechnet werden.

¹⁸² Kostenstellenrechnung: Die Rechnung, die den Haushalt einer Stelle zugrunde legt, das Verhältnis zwischen den Stellen für Kontrollpersonal und dem Gesamtpersonal in Vollzeit-Äquivalenten bildet und so die Kosten pro Kontrolleinheit berechnet.

(4) Der Bundesrechnungshof hielt seine Empfehlung aufrecht, in einfacher Form den Aufwand der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden für ihre Tätigkeiten sowie deren Ergebnisse und Nutzen zu erfassen. Nur so können sie Einsparmöglichkeiten erkennen. Dies sei auch vor dem Hintergrund des Entwurfes für eine Reform der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der EU notwendig. Außerdem würde es ermöglichen, bei Neuregelungen belastbare Daten in die Diskussion einzubringen.

(5) Die Arbeitsgruppe erstellte einen gemeinsamen Abschlussbericht aus den Mitteilungen der Mitgliedstaaten.¹⁸³ Sie stellte diesen dem Kontaktausschuss und der Kommission vor, die die Ergebnisse begrüßten.

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg **Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener¹⁸⁴**

Bei der Förderung von Projekten aus dem ESF haben die Behörden die Grundsätze eines fairen und transparenten Wettbewerbs sowie das Zusätzlichkeitsgebot nicht beachtet. Bei der Projektdurchführung wurden Haushalts- und Vergabevorschriften verletzt.

Die Behörde für Justiz und Gleichstellung (Justizbehörde) mit ihrem Strafvollzugsamt und den Justizvollzugsanstalten (JVAen) hat die gesetzliche Aufgabe, Gefangene zu qualifizieren und zu beschäftigen. Diese sollen die Fähigkeit erlangen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Vollzugsziel). Dazu soll die Justizbehörde ihnen wirtschaftlich ergiebige Arbeit zuweisen, Gelegenheit zur beruflichen oder schulischen Aus- bzw. Weiterbildung geben und dazu beitragen, dass sie beruflich gefördert, beraten und vermittelt werden.

Jugendliche Gefangene haben hierauf einen Rechtsanspruch. Vorrangig soll ihnen die Teilnahme an Orientierungs-, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder die Förderung ihrer schulischen, beruflichen oder persönlichen Entwicklung ermöglicht werden.

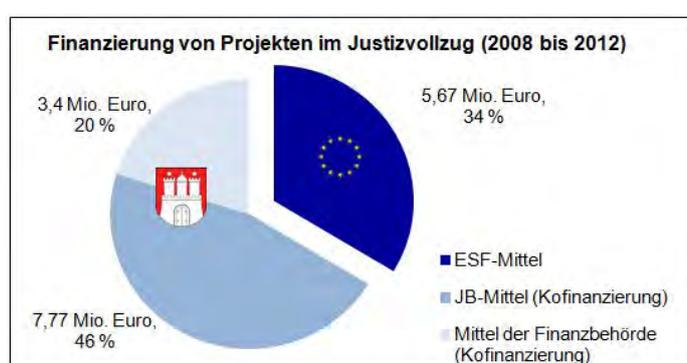
¹⁸³ Der gemeinsame Bericht ist auf dem Internetauftritt des Kontaktausschusses als „Abschlussbericht über die parallele Prüfung zu den Kosten für die Kontrollen der Strukturfonds“ der Arbeitsgruppe Strukturfonds veröffentlicht:
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/contactcommittee/home>.

¹⁸⁴ Jahresbericht 2012, Tzn. 395 ff.

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (Arbeitsbehörde) fördert Projekte der Justizbehörde sowie privater Dritter zur Qualifizierung Gefangener mit Mitteln des ESF. Sie ist als ESF-Verwaltungsbehörde für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vergabe und Verwendung der ESF-Mittel verantwortlich.¹⁸⁵

ESF-Projekte im Justizvollzug

Die Finanzierung der von der Arbeitsbehörde geförderten Projekte setzt sich aus ESF-Mitteln sowie Kofinanzierungsmitteln der Justizbehörde und zum Teil zentralen Mitteln der Finanzbehörde¹⁸⁶ zusammen:



Quelle: eigene Berechnungen

Auswahl von Projektträgern

Die Arbeitsbehörde hat die Aufgabe, förderungswürdige Projekte im Wettbewerb auszuwählen und hierbei auch den Zugang von Nichtregierungsorganisationen, also privaten Bewerbern, zu fördern.¹⁸⁷ Sie hat die Justizbehörde in Wettbewerbsverfahren sowohl an der Erstellung von Leistungsbeschreibungen als auch an der Vorauswahl von Projekten im Justizvollzug beteiligt, um deren Durchführung die Justizbehörde sich anschließend selbst bewarb. In einem weiteren Fall beteiligte die Arbeitsbehörde die Justizbehörde bereits an den Vorbereitungen zur Erstellung der Leistungsbeschreibung.

¹⁸⁵ Diese Zuständigkeit besteht seit der Behördenneustrukturierung zum 1. Mai 2011. Zuvor war die Behörde für Wirtschaft und Arbeit zuständig. Im Folgenden wird einheitlich die neue Behördenbezeichnung verwendet.

¹⁸⁶ In der JVA Fuhlsbüttel erhielten bzw. erhalten freie Projektträger ESF-Mittel. Die JB fungiert als deren Kooperationspartnerin. Diese Projektfinanzierungen enthalten keine zentralen Mittel der Finanzbehörde. Ein Träger hat Eigenmittel von rund 0,01 Mio. Euro (rund 0,05 %) eingebracht, die nachfolgend nicht dargestellt werden.

¹⁸⁷ Vgl. Artikel 60 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 in Verbindung mit Nr. 6.1.7 Operationelles Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für den ESF im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ Förderperiode 2007 bis 2013 sowie Artikel 5 Absatz 1 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006.

Die Arbeitsbehörde hat erklärt, dies sei wegen der Kompetenzen und Befugnisse der Justizbehörde im Strafvollzug geboten und üblich gewesen. Das EU-rechtliche Partnerschaftsprinzip lasse – zur Einbeziehung der Fachkompetenz Dritter – eine solche Beteiligung bei der Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der Operationellen Programme zu.

Jede – auch weit im Vorfeld liegende – Möglichkeit der Justizbehörde, den Wettbewerb als potenziell Begünstigte zu beeinflussen, ist mit den allgemeinen Grundsätzen der Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung nicht vereinbar. Diese gelten bei der Vergabe von ESF-Projekten ausnahmslos.¹⁸⁸ Das Partnerschaftsprinzip verdrängt diese allgemeinen Grundsätze nicht.

Der Rechnungshof hat die Beteiligung der Justizbehörde beanstandet und die Arbeitsbehörde aufgefordert, jede mit den Grundsätzen eines fairen und transparenten Wettbewerbs nicht vereinbare Einflussnahme potenziell Begünstigter auf die Vergabe von ESF-Projekten auszuschließen. Zudem erwartet der Rechnungshof, dass die Arbeitsbehörde künftig entsprechend den EU-Vorgaben den – durch eine solche Einflussnahme erschwerten – Zugang von privaten Bewerbern zu ESF-Projekten im Justizvollzug fördert.

Die Arbeitsbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs – abgesehen von dem Einzelfall der frühzeitigen Beteiligung der Justizbehörde – anerkannt und will den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen.

Finanzierungsgrundsätze

Die Justizbehörde ist bei mehreren ESF-Projekten ihrer Verpflichtung, die jeweilige Gesamtfinanzierung bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung zu sichern und dies nachzuweisen, nicht nachgekommen. Die Arbeitsbehörde hatte die jeweilige Projektfinanzierung, die keine zentralen Mittel der Finanzbehörde vorsah, antragsgemäß in der Annahme bewilligt, dass die Justizbehörde die Gesamtfinanzierung gesichert habe. Die Justizbehörde erwirkte jedoch nachträglich Kofinanzierungsmittel der Finanzbehörde (siehe oben) mit der Begründung, dass die Projekte nicht allein aus ESF-Mitteln und Mitteln der Justizbehörde finanziert werden könnten.

¹⁸⁸

Vgl. EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Arbeitsblatt „Sozialpartner als Begünstigte“ vom 1. Januar 2007, S. 7.

Die Justizbehörde ist der Auffassung, ihre Verpflichtung zur Sicherung der Gesamtfinanzierung eingehalten zu haben. Auch ohne die zentralen Mittel der Finanzbehörde wären die Projekte durchführbar gewesen. Diese Mittel hätten vielmehr eine höhere Teilnehmerzahl ermöglicht.

Der Rechnungshof hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass die Darstellung der Justizbehörde mit ihrer früheren Begründung für die Mitteleinwerbung gegenüber der Finanzbehörde, die Projekte könnten nicht allein aus ESF-Mitteln und Mitteln der Justizbehörde finanziert werden, nicht vereinbar und insofern nicht nachvollziehbar ist.

Mit der Bereitstellung zentraler Mittel der Finanzbehörde wird der Zweck verfolgt, kurzfristig und verstärkt ESF-Mittel in Anspruch nehmen zu können. Da die Projekte bereits bewilligt waren und sich der ESF-Anteil nicht erhöhte, war dieser Zweck nicht mehr zu erreichen. Bewirkt wurde allein eine Aufstockung der Projektmittel aus dem hamburgischen Haushalt. Mit dieser Zweckverfehlung hat die Justizbehörde gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen.

Die Arbeitsbehörde hat versäumt, die geforderten Teilnehmerzahlen in zwei Projekten den nachträglich erhöhten Mitteln anzupassen. Dazu hat sie erklärt, sie habe hiervon abgesehen, um den Teilnehmern ein größeres Qualifizierungsangebot unterbreiten zu können. Hierdurch verschlechterten sich die Zweck-Mittel-Relation und damit die Wirtschaftlichkeit um bis zu 1 000 Euro je Teilnehmer. Auch die Aussagekraft von Soll-Ist-Vergleichen wurde beeinträchtigt.

Die Justizbehörde hat die Höhe der von der Finanzbehörde erhaltenen Mittel gegenüber den von der Arbeitsbehörde mit der Prüfung von Verwendungsnachweisen beauftragten Wirtschaftsprüfern um rund 0,8 Mio. Euro zu gering angegeben. Diese Differenz hat die Justizbehörde als Haushaltsrest einbehalten und nicht an die Arbeitsbehörde zurückgeführt, obwohl das Prinzip der Fehlbedarfsfinanzierung die vorrangige Inanspruchnahme dieser Mittel vor ESF-Mitteln vorschreibt.¹⁸⁹

Die Behörden sind der Auffassung, dass sich aus dem Fehlbedarfsfinanzierungsprinzip keine Pflicht zur vorrangigen Inanspruchnahme der zentralen Mittel der

¹⁸⁹ Vgl. Nr. 5.1 der Förder-Richtlinie sowie Artikel 109 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 155 Absatz 1 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002.

Finanzbehörde ergebe. EU-rechtlich sei lediglich eine Subsidiarität öffentlicher Mittel insgesamt gegenüber privaten Mitteln gefordert.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Behörden zum Prinzip der Fehlbedarfsfinanzierung nicht. Schon das EU-rechtliche Subsidiaritätsprinzip gebietet, nationale Mittel vorrangig gegenüber EU-Mitteln einzusetzen.¹⁹⁰ Die zentralen Mittel der Finanzbehörde sind hiervon nicht ausgenommen, weil es sich bei ihnen um einen Bestandteil der nationalen Kofinanzierung handelt. Im Übrigen hat die Arbeitsbehörde mit ihren Bewilligungsbescheiden über die ESF-Mittel gegenüber der Justizbehörde das Zuwendungsrecht für verbindlich erklärt. Im Falle der Fehlbedarfsfinanzierung dürfen solche Zuwendungen deshalb erst in Anspruch genommen werden, wenn die vorgesehenen eigenen und sonstigen Mittel der Zuwendungsempfänger verbraucht sind.

Der Rechnungshof hat das Vorgehen von Justizbehörde und Arbeitsbehörde als Verstoß gegen EU-Vorgaben und hamburgisches Haushaltsrecht beanstandet und gefordert, dass die

- Justizbehörde künftig den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet,
- Justizbehörde und die Arbeitsbehörde die Vorschriften zur Fehlbedarfsfinanzierung einhalten und
- Arbeitsbehörde mithilfe aktualisierter Zielwerte die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Projekten ermöglicht, die Projektabrechnungen korrigiert und rechtsgrundlos gewährte ESF-Mittel von der Justizbehörde zurückfordert.

Die Arbeitsbehörde hat zugesagt, die versäumte Anpassung der Teilnehmerzielwerte für das laufende Projekt in Abstimmung mit der Justizbehörde nachzuholen (siehe oben). Sie hat zudem eingeräumt, dass sie die Feststellungen des Wirtschaftsprüfers zum Anlass für weitere Überprüfungen hinsichtlich nicht verbrauchter hamburgischer Haushaltsmittel hätte nehmen müssen (siehe oben).

Die Justizbehörde will die nicht mehr benötigten zentralen Haushaltsmittel nach Ablauf der Abrechnungsperiode zurückerstatten.

¹⁹⁰ Vgl. u. a. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Förderhandbuch zum ESF- Programm, 5.2.1 Fehlbedarfsfinanzierung.

Förderfähige Kosten

Bei den von privaten Trägern mit der Justizbehörde als Kooperationspartnerin durchgeführten Projekten in der JVA Fuhlsbüttel¹⁹¹ lag Teilen der Projektkalkulation und -abrechnung der Tageshaftkostensatz zugrunde. Dieser bildet den Durchschnittswert der Ausgaben und Einnahmen des gesamten hamburgischen Justizvollzugs je Gefangenem ab. Er enthält auch investive und nicht projektbezogene Ausgaben, die nicht förderfähig sind.¹⁹²

Der Rechnungshof hat die Abrechnung als Verstoß gegen die EU-Fördergrundsätze beanstandet und gefordert, dass die Justizbehörde ihren Kofinanzierungsanteil für den Zeitraum 2008 bis 2010 ordnungsgemäß ermittelt und die Arbeitsbehörde künftig die EU-Vorgaben beachtet.

Die Behörden haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die Justizbehörde will der zwischenzeitlichen Aufforderung der Arbeitsbehörde nachkommen, einen ordnungsgemäßen und zeitnahen Nachweis zur Projektabrechnung zu erstellen.

Beschaffungen

Die Justizbehörde führt ihre Projekte in der JVA Hahnöfersand und der JVA Billwerder als Projektträgerin mithilfe externer Partner durch. Der Bürgerschaft teilte die Justizbehörde allerdings mit, dass bei Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Jugendstrafvollzug keine externen Partner eingesetzt würden.¹⁹³

Der Rechnungshof hat die unzutreffende Information der Bürgerschaft beanstandet.

An einen dieser Partner hat sie von 2008 bis Mitte 2011 Leistungen im Umfang von rund 3,3 Mio. Euro freihändig vergeben, ohne Vergleichsangebote einzuholen.

Der erste Vorsitzende des Partners trug zugleich die Führungsverantwortung für die Koordination der ESF-Projekte im Strafvollzugsamt. Ein ordnungsgemäßes

¹⁹¹ Siehe Fn. 186.

¹⁹² Vgl. Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006, Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 396/2009 in Verbindung mit Kapitel IV Nr. 2.2 Arbeitspapier der EU-Kommission 09/0025/04-DE; Nrn. 2.3 und 5.3 der Förder-Richtlinie.

¹⁹³ Bürgerschaftsdrucksache 20/1052 vom 12. August 2011, Nr. 5.5, Beantwortung der Großen Anfrage zur Situation des Jugendstrafvollzugs in Hamburg.

Vergabeverfahren hätte schon dem bloßen Anschein der Voreingenommenheit entgegengewirkt und zu mehr Transparenz beigetragen.

Bei einem weiteren Beschaffungsvorgang hat eine Bedienstete der Justizbehörde als Angehörige des Geschäftsführers und späteren Gesellschafters des einzigen zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmens entscheidenden Einfluss auf die Vergabe genommen.

Dies widerspricht der Anforderung eines transparenten, nicht-diskriminierenden Vergabeverfahrens und den allgemein anerkannten Grundsätzen zur Korruptionsprävention. Darüber hinaus hat die Bedienstete entgegen kassenrechtlicher Bestimmungen die sachliche Richtigkeit der Rechnung bescheinigt.

Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen auch für ESF-Projekte von der EU vorgegebene Vergabebestimmungen und Haushaltsvorschriften beanstandet. Es ist nicht hinnehmbar, dass die Justizbehörde trotz der in den Jahren 2005 und 2009 festgestellten erheblichen Mängel¹⁹⁴ erneut wesentliche Vergabebestimmungen nicht beachtet hat.

Der Rechnungshof hat die Justizbehörde nachdrücklich aufgefordert, die einschlägigen Vorschriften künftig zu beachten und Interessenkonflikten im Vergabeverfahren – u. a. durch Vorkehrungen zur Korruptionsprävention – vorzubeugen.

Die Justizbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Auf generelle Mängel im Beschaffungswesen des Justizvollzugs lasse sich jedoch nicht schließen. Die Feststellungen bei den ESF-Projekten beruhen auf einer besonderen Rechtsmaterie und seien deshalb nicht mit den früheren Feststellungen des Rechnungshofs gleichzusetzen. Die Beschaffungen bei ESF-Projekten seien zum Teil von nicht im Vergabewesen geschulten Beschäftigten vorgenommen worden. Die Justizbehörde akzeptiert den Nachbesserungsbedarf bei den mit ESF-Projekten befassten Dienststellen und will ihre Maßnahmen, wie Schulungen und Erstellung von Handlungsanweisungen, dort konzentrieren. Sie will zudem das Thema der Interessenkonflikte aufgreifen und mit ihrem Kompetenzzentrum für Vergabe Regelungen schaffen.

¹⁹⁴ Jahresbericht 2005, „Beschaffungen für die Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand“, Tzn. 323 bis 335; Jahresbericht 2009, „Wirtschaftsführung im Justizvollzug“, Tzn. 406 bis 420.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch bei Vergaben im Rahmen von ESF-Projekten für das öffentliche Beschaffungswesen die bestehenden nationalen Vorschriften gelten. Er erwartet, dass die Justizbehörde ihren wiederholten Zusagen zur Einhaltung von Vergabebestimmungen und Haushaltsvorschriften nunmehr nachkommt.

Titelbewirtschaftung

Die Arbeitsbehörde hat der Justizbehörde die ESF-Mittel auf einem Personalausgabentitel zur Verfügung gestellt. Hieraus hat die Justizbehörde überwiegend Sachausgaben für Dienstleistungen externer Partner bestritten:

Ausgaben dürfen grundsätzlich nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet und bei dem dafür vorgesehenen Titel gebucht werden. Ausgaben aus dem falschen Titel führen auch zu Fehlern in der Buchführung und in der Haushaltsrechnung.

Der Rechnungshof hat diesen Haushaltsverstoß beanstandet und die Arbeitsbehörde aufgefordert, zukünftig den Grundsatz der sachlichen Bindung zu beachten.

Die Arbeitsbehörde hat erklärt, dass aus dem Titel überwiegend Personalausgaben geleistet worden seien und kein Haushaltsverstoß vorliege. Sie will gleichwohl die Veranschlagungspraxis überprüfen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die von der Justizbehörde an einen der Partner vergebenen Leistungen (siehe oben) nach der Haushaltssystematik stets Sachausgaben sind, unabhängig davon, ob der Partner seinerseits daraus Personal bezahlt hat.

Zusätzlichkeitsgebot

Bei der Förderung aus dem ESF ist das Zusätzlichkeitsgebot zu beachten. Es besagt, dass sowohl ESF- als auch Kofinanzierungsmittel nicht an die Stelle öffentlicher Strukturausgaben treten dürfen.¹⁹⁵ Die Zusätzlichkeit bedingt, dass die Justizbehörde die Qualifizierung Gefangener als ihre Pflichtaufgabe (siehe oben) auch ohne die Projektmittel (jährlich insgesamt rund 3,37 Mio. Euro, siehe oben) erfüllen und sie ihre Ausgaben für Pflichtaufgaben und für zusätzliche Projekte voneinander abgrenzen kann.

¹⁹⁵ Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Eine vom Präses der Justizbehörde eingesetzte Fachkommission¹⁹⁶ gelangte im Jahr 2010 zu dem Schluss, dass die in den einzelnen JVAen durchgeführten ESF-Maßnahmen seit Jahren einen erheblichen Anteil der bestehenden Behandlungsangebote ausmachten und insbesondere der in den letzten Jahren sehr erfolgreich aufgebaute Bereich der beruflichen und schulischen Qualifikation ohne diese Fördermittel nicht fortgeführt werden könne. Auch die Angaben des Senats gegenüber der Bürgerschaft¹⁹⁷ belegen, dass die Justizbehörde ihre Pflichtaufgaben ohne ESF-Projekte nicht erfüllen kann. Insbesondere bei dem in der JVA Hahnöfersand vollzogenen Strafvollzug an Frauen werden Qualifizierungsmaßnahmen ausschließlich im Rahmen von ESF-Projekten durchgeführt. Bei jugendlichen Strafgefangenen schließt deren umfassender Rechtsanspruch (siehe oben) eine Förderung aus dem ESF aus.¹⁹⁸ Auch in den Haushaltsplänen sind Pflichtaufgaben und zusätzliche Projekte nicht getrennt ausgewiesen (zum Beispiel durch gesonderte Darstellung von Projektmitteln oder mit kw-Vermerken¹⁹⁹ versehene Projektstellen). Die Bürgerschaft hat im Einzelplan 2 keine zusätzlichen Kofinanzierungsmittel für ESF-Projekte ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Justizbehörde gegenüber der Arbeitsbehörde unzutreffende Angaben zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben gemacht und damit die Bewilligung von ESF-Mitteln erwirkt hat. Darüber hinaus hat er beanstandet, dass die Arbeitsbehörde es bei der Bewilligung der ESF-Mittel unterlassen hat, die Einhaltung des Zusätzlichkeitsgebots hinreichend zu prüfen. Dadurch besteht das Risiko, dass Hamburg der EU ESF-Mittel zurückerstatten muss.

Zudem hat der Rechnungshof kritisiert, dass die Justizbehörde die Bürgerschaft in den Haushaltsplänen sowie im Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen der Schaffung eines Rechtsanspruchs auf schulische und berufliche Bildung

¹⁹⁶ Abschlussbericht der Fachkommission zur „Optimierung der ambulanten und stationären Resozialisierung in Hamburg“ vom 8. Februar 2010, Nr. 7.1.2.3, S. 47 f. (siehe auch Veröffentlichungshinweis des Senats in Bürgerschaftsdrucksache 20/1660 vom 30. September 2011).

¹⁹⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/1052 vom 12. August 2011, Nrn. 5.5 und 5.7, Beantwortung der Großen Anfrage zur Situation des Jugendstrafvollzugs in Hamburg.

¹⁹⁸ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Arbeitsheft Kofinanzierung für Förderungen im Rahmen des Operationellen Programms des Bundes für den ESF Förderperiode 2007 bis 2013, Stand 25. Februar 2009, S. 11.

¹⁹⁹ „künftig wegfallend“.

nicht hinreichend über die Finanzierung und den Umfang der ESF-Projekte in Abgrenzung zu den vollzuglichen Pflichtaufgaben (siehe oben) informiert hat.²⁰⁰

Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, die Finanzierung ihrer Pflichtaufgaben auch ohne ESF-Mittel zu gewährleisten. Die Arbeitsbehörde hat er aufgefordert, ihrer Verpflichtung zur Unterrichtung der EU über die Unregelmäßigkeiten unverzüglich nachzukommen, um dem Risiko einer Erstattung der hamburgischen ESF-Mittel an die EU zu begegnen.

Justizbehörde und Arbeitsbehörde teilen die Kritik des Rechnungshofs an der mangelnden Abgrenzung von Pflichtaufgaben und ESF-Projekten im Haushaltsplan. Die Darstellung des Rechnungshofs, wonach die in den JVAen durchgeführten ESF-Maßnahmen einen erheblichen Anteil der bestehenden Behandlungsangebote ausmachen, treffe zu. Die Aussage der Fachkommission sei so zu verstehen, dass sich die laufenden Anstaltsprojekte bewährt hätten und daher eine langfristige Absicherung aus Haushaltsmitteln erfolgen solle.

Die Behörden stimmen mit dem Rechnungshof überein, dass Leistungen, auf die – wie bei der schulischen und beruflichen Bildung jugendlicher Gefangener – ein Rechtsanspruch besteht, nicht förderfähig sind. Bezüglich der Einbeziehung von Pflichtaufgaben bestehe jedoch noch Klärungsbedarf zu Auswirkungen auf die Förderfähigkeit.

Justizbehörde und Arbeitsbehörde haben angeführt, dass die mit ESF- und Kofinanzierungsmitteln geförderten Maßnahmen zur Qualifizierung und Weiterbildung von Gefangenen neben dem Rechtsanspruch jugendlicher Gefangener und zu erfüllender Pflichtaufgaben des Justizvollzugs durchgeführt würden und diese nicht ersetzen. Die Justizbehörde habe dies erneut mit einer Darstellung der jeweiligen Ausgaben gegenüber der Arbeitsbehörde für das Jahr 2010 belegt.²⁰¹ Eine solche Abgrenzung sei allerdings derzeit für die Angebote im Frauenvollzug nicht möglich. Auch andere Länder – wie Berlin und Sachsen-Anhalt – führten die Qualifizierung Gefangener als gesetzliche Pflichtaufgabe durch. Die Förde-

²⁰⁰ Bürgerschaftsdrucksache 19/2533 vom 10. März 2009, S. 67, Gesetzesbegründung zu § 34 HmbJStVollzG.

²⁰¹ Jugendstrafvollzug: 1 Mio. Euro für ein ESF-Projekt (davon 0,3 Mio. Euro ESF-Mittel, 0,4 Mio. Euro zentrale Mittel der Finanzbehörde und 0,3 Mio. Euro Kofinanzierungsmittel der JB) und 1,1 Mio. Euro außerhalb des ESF-Projekts (= 52 %); Justizvollzug (Männer): 2,2 Mio. Euro für zwei ESF-Projekte (davon 0,7 Mio. Euro ESF-Mittel, 0,5 Mio. Euro zentrale Mittel der Finanzbehörde und 1 Mio. Euro Kofinanzierungsmittel der JB) und 1,6 Mio. Euro außerhalb der beiden ESF-Projekte (= 42 %).

rung mit ESF-Mitteln sei insoweit von europäischer Seite gewollt und genehmigt. Die Regelungen des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende – und SGB III – Arbeitsförderung –) enthielten zudem für die Arbeitsverwaltung gesetzliche Pflichtaufgaben im Hinblick auf die Arbeitsförderung. ESF-finanzierte Maßnahmen unterstützten die gesetzlich begründeten Anstrengungen zur Integration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt, ohne dabei gegen das Zusätzlichkeitsgebot zu verstoßen.

Den Schlussfolgerungen des Rechnungshofs bezüglich der Verletzung des Zusätzlichkeitsgebots könne mithin nur bedingt gefolgt werden. Die Arbeitsbehörde will zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer Rückforderung sowie einer Meldung an die EU-Kommission absehen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die von den Behörden angeführten Vergleiche mit Sachsen-Anhalt und Berlin seine Feststellungen belegen: Sachsen-Anhalt weist im Haushaltsplan die von der Justiz aufzubringenden zusätzlichen Kofinanzierungsmittel gesondert aus und grenzt diese damit transparent ab.²⁰² Berlin stellt – wie der Bund und andere Länder auch –²⁰³ klar, dass nur Ausgaben finanziert werden dürfen, die außerhalb gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben, Pflichtaufgaben sowie bestehender nationaler Fördermöglichkeiten entstehen.

Zudem teilt der Rechnungshof die Ansicht der Behörden nicht, dass in der JVA Hahnöfersand die Pflichtaufgaben auch ohne die ESF-Projekte erfüllt würden. Bei der Bewertung der Zusätzlichkeit kommt es neben der Betrachtung der Qualifizierungsangebote auf die damit bei den Gefangenen bewirkten Bildungs- und Qualifizierungsstunden an. Der Vergleich der dafür an die Gefangenen als Teilnehmerentgelte für ESF-Projekte ausgewiesenen mit den insgesamt in der JVA Hahnöfersand angefallenen Entgelten zeigt, dass im Jahr 2010 auf die ESF-Projekte rund 89 % (im Jahr 2009: rund 84 %) entfielen, wobei im Frauenvollzug Gefangene ausschließlich im Rahmen des ESF qualifiziert werden.

Auch der von den Behörden angeführte Vergleich mit der Arbeitsverwaltung trägt nicht: Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung aus dem ESF unterstützen zwar die

²⁰² Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2010 und 2011, Einzelplan 11, Ministerium der Justiz, S. 72.

²⁰³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie Brandenburg, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen.

gesetzlichen Maßnahmen nach den Vorschriften des SGB II und SGB III, sind diesen gegenüber jedoch nachrangig, womit dem Zusätzlichkeitsgebot Genüge getan wird.²⁰⁴

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern
**Förderung von Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen
und Existenzgründern durch Bildungsschecks**

(0) Der Rechnungshof hat die Förderung von Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen geprüft und festgestellt, dass in zwei Fällen deutlich zu hohe Zuwendungen für Verwaltungsgemeinkosten bewilligt wurden. Bei der Ausgabe von Bildungsschecks zur Qualifizierung von Existenzgründern wurde bei etwa der Hälfte der geprüften Fälle nicht sichergestellt, dass der Existenzgründer im Antragsverfahren ein Unternehmenskonzept vorlegte. Für die vorgenannten Maßnahmen wurden auch Mittel des ESF eingesetzt.

(1) Nach der Richtlinie zur Förderung der Qualifizierung von Arbeitslosen werden Zuwendungen gewährt, um Arbeitslose zielgerichtet und bedarfsgerecht zu qualifizieren und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Bis Mitte des Jahres 2010 wurden Zuwendungen mit einem Gesamtbetrag von rund 0,95 Mio. Euro für vier Projekte bewilligt. Drei dieser Projekte hatten die Durchführung des 3. Ausbildungsjahres zur Ausbildung zum Altenpfleger zum Gegenstand.

Weiterhin wurden durch den Rechnungshof Zuwendungen zur Förderung der Qualifizierung von Existenzgründern durch Bildungsschecks geprüft. Gefördert wird hier die Teilnahme von Bildungsscheckinhabern an Maßnahmen der Qualifizierung sowie der Beratung und Begleitung für Existenzgründung. Zuschüsse werden in Höhe von 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben für die Teilnahme an einem Grundkurs, Spezialkursen und für Beratung und Begleitung gewährt.

Verwaltungsgemeinkosten

(1) Bei einem Projekt zur Förderung der Qualifizierung von Arbeitslosen hat ein Zuwendungsempfänger bei der Antragstellung seine Ausgaben für die Miete der Unterrichtsräume zu niedrig angegeben. Auf Antrag hat die Bewilligungsbehörde die Ausgabenposition „Verwaltungsgemeinkosten“ um rund 28 000 Euro redu-

²⁰⁴ Vgl. EU-Report deutscher Rechnungshöfe 2008, S. 166 ff., Tz. 2.

ziert und für die Erhöhung der Ansätze der Ausgabenposition „Miete“ und der Ausgabenposition „Personalkosten“ verwendet.

(2) Für den Rechnungshof folgt daraus, dass die Bewilligungsbehörde im ersten Zuwendungsbescheid die zuwendungsfähigen Ausgaben für Verwaltungsgemeinkosten um mindestens 28 000 Euro zu hoch festgesetzt hat. Zudem wurden die zuwendungsfähigen Verwaltungsgemeinkosten im Ausgangsbescheid pauschal in Höhe von 10 % – dem Höchstfördersatz – der geplanten direkten Kosten insgesamt festgesetzt. Eine Überprüfung, ob aufgrund der tatsächlich zu erwartenden Verwaltungsgemeinkosten der vorgegebene Höchstprozentsatz angewendet werden durfte, hat die Bewilligungsbehörde nicht vorgenommen.

Für ein anderes Projekt wurden im Vergleich mit einem weiteren Projekt gleichen Inhalts bei einer rund 20 % geringeren Zahl an Lehrgangsteilnehmern rund 23 % höhere Zuwendungen für Verwaltungsgemeinkosten bewilligt. Beide Maßnahmen wurden vom selben Unternehmen durchgeführt. Eine Begründung für die Bewilligung höherer Zuwendungen für Verwaltungsgemeinkosten ist nicht ersichtlich.

(3) Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Ministerium) hat mitgeteilt, dass sich die absolute Höhe der Verwaltungsgemeinkosten im Zuge der Laufzeit von ca. 30 Monaten geändert haben könnte bzw. noch ändern würde. Dadurch sei eine Umverteilung zugunsten anderer Sachkosten möglich geworden. Eine pauschalierte Planung der Verwaltungsgemeinkosten sei zulässig gewesen, weil eine detaillierte Planung mit erheblichem Aufwand verbunden gewesen wäre.

(4) Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die geplanten Verwaltungsgemeinkosten während der Projektlaufzeit nahezu halbiert hätten. Dem Zuwendungsempfänger wäre eine detaillierte Kostenplanung möglich gewesen, da er als Körperschaft des öffentlichen Rechts über eine funktionierende Kostenrechnung und detaillierte Kostenplanung verfügen muss.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Ermäßigung der zuwendungsfähigen Ausgaben

(1) Bei einer geförderten Maßnahme hatte die Bewilligungsbehörde den ursprünglichen Zuwendungsbescheid im Mai 2009 geändert, da sich aufgrund einer Mitteilung des Zuwendungsempfängers die Teilnehmerzahl eines Lehrgangs verringerte hatte.

(2) Die Bewilligungsbehörde versäumte es, die zuwendungsfähigen Ausgaben sowie den Finanzierungsplan der geringeren Anzahl an Lehrgangsteilnehmern anzupassen. Hierdurch hätten die Zuwendungen um mindestens 12 500 Euro gesenkt werden können.

(3) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass wegen der zu erwartenden nachträglichen Aufnahme weiterer Lehrgangsteilnehmer auf eine Reduzierung der Zuwendungen verzichtet worden sei. Außerdem wäre eine vollständige Mittelauszahlung nur vorgenommen worden, wenn es zu einer nachträglichen Aufnahme weiterer Lehrgangsteilnehmer gekommen wäre.

(4) Für den Rechnungshof ist es offenkundig, dass bei dieser geförderten Maßnahme eine zusätzliche Aufnahme von Auszubildenden in das 3. Ausbildungsjahr nicht möglich gewesen wäre. Zudem hat das Ministerium auch bei der Mittelauszahlung die geringere Teilnehmeranzahl nicht berücksichtigt.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Stundenbedarf für Ausbildung, Lehrpersonal und Projektleitung

(1) Bei drei geprüften Maßnahmen wurden jeweils deutlich abweichende Bedarfe für Lehrpersonal und pädagogische Projektleitung anerkannt und bewilligt. Die Maßnahmen 1 und 2 wurden von derselben Weiterbildungseinrichtung durchgeführt, für die Maßnahme 3 waren vom Antragsteller keine Personalkosten für Projektleitung geplant und beantragt worden.

(2) Der Rechnungshof stellte fest, dass bei allen drei geförderten Maßnahmen die Teilnehmer einen vergleichbaren Ausbildungsstand hatten. Deshalb sollten die Anzahl der Lehrpersonalstunden sowie der Anteil der Ausgaben für die pädagogische Projektleitung an den gesamten Personalausgaben in gleicher Höhe veranschlagt und bewilligt werden. Hinsichtlich der Kosten der pädagogischen Projektleitung ist der für die Maßnahme 2 veranschlagte Anteil an den Gesamtpersonalkosten mit 8,8 % angemessen. Der vom selben Weiterbildungsunternehmen für die Maßnahme 1 fast dreimal so hoch angesetzte Anteil der Ausgaben für pädagogische Projektleitung ist unangemessen.

(3) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass der Ausbildungsstand nach den ersten beiden Ausbildungsjahren bei allen drei Maßnahmen zur Durchführung des dritten Ausbildungsjahres unterschiedlich gewesen sein könnte.

(4) Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass es für ein unterschiedliches Ausbildungsniveau keine Anhaltspunkte gibt. Er empfiehlt, die Planung von Ausbildungszeiten und Ausbildungsinhalten nicht allein dem Antragsteller bzw. Zuwendungsempfänger zu überlassen. Durch Quervergleiche mit anderen vergleichbaren Maßnahmen kann hier ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der Fördermittel gewährleistet werden.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Unternehmenskonzepte

(1) Voraussetzung für die Ausgabe von Bildungsschecks nach der Richtlinie zur Förderung der Qualifizierung von Existenzgründern ist die Vorlage eines Unternehmenskonzepts, um die Zielrichtung der Beratung sowie Begleitung der Existenzgründung zu definieren.

(2) Bei mehr als der Hälfte der geprüften 44 Fördermaßnahmen bzw. ausgestellten Bildungsschecks konnte dies nicht nachgewiesen werden. Für Unternehmenskonzepte wurden häufig vorgefertigte Entwürfe verwendet, die sich lediglich bei den Angaben zur Person unterschieden.

(3) Das Ministerium teilte mit, dass die Verwaltungspraxis geändert wurde.

(4) Bei der Beantragung eines Bildungsschecks müssen Antragsteller den Entwurf eines Unternehmenskonzeptes mit Rentabilitätsvorschau und einen Lebenslauf vorlegen.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Beratungsgespräch und Abschlussbericht

(1) Gemäß der Richtlinie zur Förderung der Qualifizierung von Existenzgründern hat die Bewilligungsbehörde im Rahmen eines Beratungsgesprächs den Bildungsbedarf für potenziellen Existenzgründer zu ermitteln.

(2) Vier von fünf Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern haben bislang diese Beratungsgespräche nicht oder nicht ausreichend inhaltlich dokumentiert. Auch die nach Beendigung der Maßnahmen zu erstellenden Abschlussberichte genügten in vielen Fällen nicht den Anforderungen. In den meisten Fällen fehlt insbesondere ein Vermerk, der Aufschluss darüber gibt, ob die Existenzgründer die fachlichen Voraussetzungen für die Gründung ihres Unternehmens erlangt haben oder ob noch weitere Qualifizierungen erforderlich sind.

(3) Das Ministerium teilte mit, dass sich die Bewilligungsbehörden darauf verständigt haben, die Beratungsgespräche künftig zu protokollieren.

(4) Der Rechnungshof nimmt diese Mitteilung zur Kenntnis.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Verfallsquote bei Bildungsschecks

(1) Zu einem bestimmten Stichtag lag die Quote der Bildungsschecks, die nicht durch Abschluss eines Qualifizierungsvertrags eingelöst worden waren, bei 50,8 %. Die Verfallsquote bei Spezialkursen lag mit einer Spanne von 77,2 % bis 88,7 % besonders hoch.

(2) Die Bewilligungsbehörden begründen die hohe Verfallsquote damit, dass Spezialkurse aufgrund der geringen Teilnehmeranzahl durch Bildungsdienstleister in vielen Fällen nicht durchgeführt werden. Außerdem entschieden Existenzgründer sich erst nach Teilnahme am Grundkurs, ob sie auch einen bereits bewilligten Bildungsscheck für die Teilnahme an einem Spezialkurs in Anspruch nehmen wollen. Der Rechnungshof empfahl eine Zusammenfassung der Themen und damit eine deutliche Reduzierung der Zahl der Spezialkurse.

(3) Das Ministerium teilte mit, dass eine Reduzierung von bisher 13 auf sechs Spezialkurse erfolgt sei.

(4) Der Rechnungshof nimmt diese Mitteilung zur Kenntnis.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Erfolgskontrolle

(1) Nach der Landeshaushaltsordnung ist eine geförderte Maßnahme während ihrer Durchführung und nach ihrem Abschluss einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

(2) Bei den geprüften Maßnahmen wurde bislang weder eine begleitende noch eine abschließende Erfolgskontrolle durchgeführt. Folglich liegt kein Nachweis darüber vor, inwieweit die Teilnahme an Maßnahmen der Qualifizierung sowie der Beratung und Begleitung tatsächlich zu Existenzgründungen geführt hat.

(3) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass für die Förderung von Existenzgründungen aus ESF-Mitteln im Jahr 2012 eine Evaluierungsstudie erstellt werden soll.

(4) Dies Vorhaben ist aus Sicht des Rechnungshofs zu begrüßen.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

Gewährung von Zuwendungen zum Freiwilligen Sozialen Jahr

(0) Der Rechnungshof hat die Förderung des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) geprüft und dabei festgestellt, dass eine Richtlinie entsprechend den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) fehlte. Verwendungsnachweisprüfungen wurden nicht durchgeführt. Auflagen der Zuwendungsbescheide wurden nicht beachtet. Ein Zuwendungsempfänger rechnete Ausgaben für Verbrauchsmaterialien mehrfach ab. Zuwendungen wurden zweckwidrig verwendet. Ein Zuwendungsempfänger hat aufgrund unrichtiger Angaben gegenüber dem Bundesamt für Zivildienst höhere Zuschüsse erhalten als rechtlich zulässig war.

(1) Das FSJ soll Jugendlichen zur beruflichen Orientierung dienen und ihr ehrenamtliches Engagement fördern. Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Ausgaben des Landes – auch aus Mitteln des ESF – für die Durchführung des FSJ geprüft. Dabei hat er den Schwerpunkt auf die Durchführung und Finanzierung des FSJ für den Zeitraum September 2008 bis August 2009 gelegt.

Fehlende Richtlinie

(1) Zuwendungen sollen grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn das zuständige Landesministerium Richtlinien erlassen hat, die die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen festlegen.

(2) Der Rechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass das Ministerium für Soziales und Gesundheit (Ministerium) keine Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für das FSJ erlassen hatte. Damit waren seit Beginn der Förderung des FSJ finanzielle Mittel von über 10 Mio. Euro bewilligt worden ohne Bindung an konkrete haushalts- und zuwendungsrechtlich erforderliche Vorgaben.

(3) Das Ministerium hat ausgeführt, es werde den Erlass von Richtlinien für die Förderung des FSJ prüfen.

(4) Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2009²⁰⁵ auf den unterbliebenen Erlass von Richtlinien hingewiesen. Danach hatte das Ministerium Versäumnisse eingeräumt und erklärt, die ausstehenden Richtlinien zeitnah in Kraft zu setzen. Gleichwohl wurden bis zum Zeitpunkt der Prüfung keine Richtlinien für die Förderung des FSJ erlassen, obwohl es jährlich Zuwendungen an mehr als zehn Zuwendungsempfänger bewilligt.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Reduzierung von finanziellen Beteiligungen der Einsatzstellen

(1) Die Zuwendungsbescheide sind regelmäßig mit der Auflage erteilt worden, dass die Einsatzstellenbeteiligungen für jeden Freiwilligen je Monat mindestens 220 Euro betragen müssen.

(2) In der Maßnahme eines Zuwendungsempfängers ist unter Verstoß gegen die Auflage des Zuwendungsbescheides die finanzielle Beteiligung der Einsatzstellen von insgesamt rund 8 000 Euro nicht erbracht worden, da einige Einsatzstellen nicht die volle Höhe der erforderlichen Beteiligung zahlten. Als Folge hat sich der Zuschuss des Landes um die nicht gezahlten Mittel der Einsatzstellen erhöht.

(3) Das Ministerium teilte mit, dass es erst nach Durchführung der Verwendungsnachweisprüfungen Stellung nehmen könne.

(4) Der Rechnungshof hat die Bewilligungsbehörde um Prüfung gebeten, inwieweit der Zuwendungsbescheid zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern ist.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Doppel- und Dreifachabrechnungen

(1) Ein Zuwendungsempfänger hat mehrfach Ausgaben für Verbrauchsmaterialien doppelt bzw. dreifach unter Verwendung verschiedener Begriffe für dieselben Ausgaben abgerechnet.

(2) Dem Rechnungshof konnte der Zuwendungsempfänger Belege für solche Ausgaben jedoch nur einmal vorlegen. Damit hat der Zuwendungsempfänger Ausgaben von insgesamt rund 900 Euro unter Verwendung verschiedener Begriffe mehrfach abgerechnet, obwohl ihm diese Ausgaben gar nicht entstanden waren.

²⁰⁵ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009): Jahresbericht 2009 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2009, S. 205 f.

(3) Das Ministerium teilte mit, dass es erst nach Durchführung der Verwendungsnachweisprüfungen Stellung nehmen könne.

(4) Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Bewilligungsbehörde nicht umhinkommen wird, Rückforderungen vorzunehmen. Er hat die Bewilligungsbehörde um Prüfung gebeten, inwieweit der Zuwendungsbescheid zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern ist.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Zweckwidrige und unwirtschaftliche Verwendung der Zuwendung

(1) Die Verwendung der Zuwendung hat ausschließlich im Rahmen der Zweckbindung zu erfolgen und ist auf den für die Zweckerfüllung unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken.

(2) Ein Zuwendungsempfänger hat allerdings den in den Zuwendungsbescheiden bereits weit gefassten Zweck überschritten, indem er Mittel für Druckkosten für Kalender, Visitenkarten und Visitenkartentaschen von rund 7 500 Euro zweckwidrig verwendete. Diese Ausgaben sind für die Durchführung eines FSJ nicht erforderlich und daher nicht zuwendungsfähig. Zweifelhaft sind Ausgaben für Kletterwald, Fahrradverleih und Kanutouren von rund 2 500 Euro. Hinzu kommt die zweckwidrige Mittelverwendung für die Anmietung einer Konzertkirche mit rund 3 500 Euro und für über 35 000 Kopien für rund 1 600 Euro.

(3) Das Ministerium teilte mit, dass es erst nach Durchführung der Verwendungsnachweisprüfungen Stellung nehmen könne.

(4) Es handelt sich um einen großzügigen Umgang mit öffentlichen Mitteln, der das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verletzt.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Erhöhte Zuschüsse des Bundesamtes für Zivildienst

(1) Für Teilnehmer eines FSJ, die anerkannte Kriegsdienstverweigerer sind und sich zu einem freiwilligen Dienst nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz (JFDG) verpflichtet haben, erhalten die Träger des FSJ auf Antrag vom Bundesamt für Zivildienst (Bundesamt) einen Zuschuss in Höhe des tatsächlich gezahlten Taschengeldes, der tatsächlich gezahlten Sozialversicherungsbeiträge sowie einer Pauschale für den Bildungsteil je Teilnehmer bis zu 421,50 Euro im Monat.

(2) Ein Zuwendungsempfänger hat aufgrund unrichtiger Angaben gegenüber dem Bundesamt rund 8 500 Euro zu viel Zuschüsse für anerkannte Kriegsdienstverweigerer erhalten. Er hat in den Anträgen gegenüber dem Bundesamt höhere Taschengeldkosten angegeben, als er mit sechs Freiwilligen vertraglich vereinbart und an diese ausgezahlt hatte. Diese Mittel hat er gleichwohl zur Finanzierung der Maßnahme ausgegeben.

(3) Das Ministerium teilte mit, dass es erst nach Durchführung der Verwendungsnachweisprüfungen Stellung nehmen könne.

(4) Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Bewilligungsbehörde bei der nunmehr vorzunehmenden Prüfung des Verwendungsnachweises diese Feststellungen berücksichtigen wird.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

Förderung des lebenslangen Lernens

(0) Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Ministerium) hat in zwei Fällen Projekte gefördert, die nicht nach der Richtlinie zur Förderung des lebenslangen Lernens förderfähig waren. In mehreren Fällen hat der Rechnungshof eine zweckwidrige oder unwirtschaftliche Verwendung der Fördermittel durch den Zuwendungsempfänger festgestellt.

(1) Gegenstand der Prüfung waren Zuwendungen für Projekte zur Förderung des lebenslangen Lernens. Nach der einschlägigen Richtlinie werden gefördert:

- schulergänzende Angebote, durch die Schüler zum selbstständigen, forschenden Lernen angeregt und befähigt werden,
- die Entwicklung von Konzepten und Durchführung von Maßnahmen, die die Durchlässigkeit zwischen den Systemen der beruflichen Bildung und der Hochschulbildung verbessern und
- die unternehmensunabhängige berufliche Weiterbildung.

Weiterer Gegenstand der Prüfung waren Zuwendungen nach der Vorgängerrichtlinie, wonach Projekte und Aktionsprogramme gefördert wurden in den Bereichen:

- außerschulische Berufsfrühorientierung,
- Verbesserung der Berufsbildungs- und Berufsfähigkeit,
- qualitative Verbesserungen und Ergänzungen der beruflichen Ausbildung,
- außerunterrichtliches Lernen an Schulen,
- Entwicklung und
- modellhafte Erprobung zukunftsgerichteter Aus- und Weiterbildungsformen.

Nach beiden Richtlinien werden Zuwendungen als Projektförderungen im Wege der Anteilfinanzierung in Höhe von bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben aus Mitteln des Landes und des ESF gewährt. Im Ausnahmefall kann auch eine Vollfinanzierung gewährt werden. Der Rechnungshof hat die Zuwendungen für sieben geförderte Projekte geprüft.

Ausbildungsmodell „Steuerfachangestellte/r mit Abitur“

(1) Die Steuerberaterkammer Mecklenburg-Vorpommern hat ein Konzept für ein Ausbildungsmodell „Steuerfachangestellte/r mit Abitur“ mitentwickelt. Dieses Ausbildungsmodell wurde durch einen Schulversuch in den Jahren 2005 bis 2010 erprobt. Für zwei Begleitprojekte dieses Schulversuchs hat das Land einen Betrag von rund 324 000 Euro bewilligt. Ziel der Begleitprojekte war die Evaluation des Modellversuchs, die Erarbeitung verallgemeinerungsfähiger Ergebnisse und die praxiswirksame breite Umsetzung des Ausbildungsmodells. Für die Jahre 2006 / 2007 trat eine neue Fachgymnasiumsverordnung (FGVO) in Kraft, wonach nur der Einstellungsjahrgang 2005 noch nach altem Recht beschult wurde.

In der Ausgabenkalkulation der Zuwendungsempfängerin sind unter der Position „Diverse Ausgaben“ Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen. Diese Ausgaben wurden mit einem Änderungsbescheid auf rund 14 700 Euro festgesetzt. Die Zuwendungsempfängerin hat allerdings für das erste Begleitprojekt rund 25 000 Euro für Öffentlichkeitsarbeit aufgewendet.

(2) Durch die aktualisierte FGVO wäre es nicht erforderlich gewesen, das Ausbildungs- und Schuljahr 2005 in das Begleitprojekt zum Modellversuch einzubeziehen, wofür die Zuwendungsempfängerin rund 11 800 Euro Personalausgaben abrechnete.

Da es sich um ein Begleitprojekt für einen Modellversuch handelte, wären hohe Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit nicht erforderlich gewesen. Es hätten hierfür schon bestehende Informationswege genutzt werden können.

(3) Das Ministerium teilte mit, vor Projektbeginn hätte das zuständige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) keine tragfähigen Aussagen zu den Änderungen der FGVO gemacht.

An der Angemessenheit der finanziellen Aufwendungen für die Öffentlichkeitsarbeit habe das Ministerium keine Zweifel.

(4) Vom Rechnungshof ist anzumerken, dass dem Ministerium zum Zeitpunkt der Antragsstellung und Bescheidung die Inhalte der nur sechs Tage später in Kraft getretenen neuen FGVO schon aufgrund der Ressortabstimmung bekannt gewesen sein müssten.

Der hohe finanzielle Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit ist nicht nachvollziehbar.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Maßnahme „Berufliche und individuelle Perspektiven von Jugendlichen in Ostdeutschland stärken“

(1) Ziel dieser Maßnahme ist die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Schülern. Hierzu gab es in den Jahren 2009 bis 2011 jeweils acht dreitägige Bildungsveranstaltungen mit rund 90 Teilnehmern. Bei diesen Bildungsveranstaltungen setzt die Zuwendungsempfängerin nebenamtliche Dozenten ein, die für ihre Tätigkeit kein Honorar erhalten. Jeder Veranstaltung geht eine dreitägige „Vorbereitende Maßnahme für nebenamtliche Dozenten“ mit 17 Teilnehmern voraus.

(2) Die Fahrtkosten sowie Kosten für Unterkunft und Verpflegung von 44 000 Euro wurden aus Zuwendungen bestritten. Durch Konzentration der vorbereitenden Maßnahmen auf zwei Veranstaltungstage ließen sich an diesen Kosten insgesamt 11 000 Euro einsparen.

(3) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Durchführung der vorbereitenden Maßnahme an drei Tagen aus sozialer Sicht unersetzlich sei.

(4) Der Begründung entgegnet der Rechnungshof, dass sozial-kommunikative Kompetenzen bei den Dozenten aufgrund mehrjähriger Berufserfahrung vorausgesetzt werden können.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Maßnahme „Für Demokratie Courage zeigen“

(1) Ziel der Maßnahme ist, Jugendlichen und Auszubildenden ab der 8. Klasse in sogenannten Projekttagen demokratische Werte zu vermitteln und dadurch rassistische und fremdenfeindliche Vorurteile einzudämmen. Hierzu wurden in den Jahren 2009 bis 2011 über 450 Projekttage mit rund 7 300 Jugendlichen durchgeführt. Die Zuwendungsempfängerin führt die Projekttage mit ehrenamtlichen Kräften durch.

Für diese Maßnahme wurden u. a. Verwaltungsgemeinausgaben von 47 000 Euro beantragt und bewilligt. Die bewilligten Sachkosten belaufen sich auf rund 179 000 Euro.

(2) Bei dieser Maßnahme handelt es sich nicht um ein schulergänzendes Angebot im Sinne der Richtlinie, sondern um ein Projekt der politischen Bildung zur Verteidigung der Wertgrundlage der Demokratie. Die Zuwendungen hätten nach der Richtlinie nicht bewilligt werden dürfen, sondern vom Bildungsministerium finanziert werden müssen.

Für ein vergleichbares Vorgängerprojekt wurden Verwaltungsgemeinausgaben weder bewilligt noch abgerechnet. Im Vergleich zum Vorgängerprojekt sind zu hohe Zuwendungen für Sachkosten beantragt und bewilligt worden.

(3) Das Ministerium teilte hingegen mit, dass nach dieser Richtlinie auch schulergänzende Angebote aus dem Bereich der Gesellschaft gefördert werden können.

Zum Zeitpunkt der Bewilligung habe ein Verwendungsnachweis für das Vorgängerprojekt noch nicht vorgelegen.

(4) Das Projekt ist zweifellos eine Maßnahme der politischen Bildung, daher ist es zu empfehlen, Zuwendungen dafür auf haushaltsrechtlich einwandfreier Grundlage zu bewilligen.

Hinsichtlich der Kosten gilt es anzumerken, dass zum Zeitpunkt der Bewilligung bekannt gewesen sein muss, dass für das Vorgängerprojekt Zuwendungen für die Verwaltungsgemeinausgaben nicht beantragt wurden.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Maßnahme „Deutsch-polnisches Kontaktbüro“

(1) Das Projekt „Deutsch-polnisches Kontaktbüro“ hat zum Ziel, deutsch-polnische Bildungsmaßnahmen zu unterschiedlichen Themen, wie Kultur-Tanz, Gesundheit und Sport, durchzuführen. Diese Bildungsmaßnahmen wurden von Februar 2009 bis Januar 2011 durchgeführt. Für das Projekt wurden Zuwendungen von rund 276 000 Euro bewilligt.

(2) Nach der Richtlinie zur Förderung des lebenslangen Lernens ist die Maßnahme „Deutsch-polnisches Kontaktbüro“ nicht förderfähig, da die in der Richtlinie genannten Bedingungen nicht vorlagen.

(3) Das Ministerium teilte mit, dass die Maßnahme zum Zeitpunkt der Beantragung und Bewilligung förderfähig gewesen sei. Allerdings habe die Projektumsetzung weder dem Antrag noch dem Zuwendungsbescheid entsprochen. Die Ausgaben würden deshalb hinsichtlich ihrer Förderfähigkeit und Angemessenheit einer erneuten Prüfung unterzogen.

(4) Der Rechnungshof begrüßt die geplante Überprüfung, bleibt aber im Übrigen bei seiner Feststellung, dass die Maßnahme nicht nach der Richtlinie zur Förderung des lebenslangen Lernens förderfähig gewesen ist.

(5) Die parlamentarische Behandlung steht noch aus.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

Gewährung von Mikrodarlehen

(0) Der Rechnungshof hat die Vergabe von Mikrodarlehen im Zeitraum von 2004 bis 2008 geprüft und dabei Verstöße gegen die Landeshaushaltsordnung (LHO) festgestellt. Bei den zur Darlehensausreichung in einen Fonds eingebrachten Mitteln fehlte es an einer transparenten Darstellung der weiteren Mittelverwendung im Landeshaushalt. Zudem erfolgten keine ordnungsgemäßen Verwendungsnachweisprüfungen. Das im Rahmen einer ersten Kostenkalkulation für Verwaltungskosten erstellte Mengengerüst wurde nicht überarbeitet, obwohl sich zu Beginn des Programms deutliche Abweichungen von den Prognosen abzeichneten. Zur Frage der unionsrechtlich vorgegebenen Obergrenze für Verwaltungskosten unterblieb die Einholung einer verbindlichen Aussage bei der Kommission.

(1) Nach der vom damaligen Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung²⁰⁶ im Jahr 2004 erlassenen und im Jahr 2006 überarbeiteten „Richtlinie zur Förderung von Existenzgründerinnen und Existenzgründern durch Gewährung von Mikrodarlehen“²⁰⁷ konnten Existenzgründer ein verzinsliches Darlehen von bis zu 10 000 Euro zur Finanzierung abzugsfähiger Betriebsausgaben im Sinne des § 4 Absatz 4 Einkommensteuergesetz erhalten. Dafür wurde im Jahr 2004 außerhalb des Landeshaushalts beim Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) ein revolvingender Fonds eingerichtet. Diesem wurden 7,5 Mio. Euro aus dem Landeshaushalt zugeführt, wobei 68,5 % dieser Mittel vom ESF stammten und 31,5 % Landesmittel waren. In das Zuwendungsverfahren sind die Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH (GSA) und das LFI eingebunden. Während die GSA die Anträge vorab prüft, übernimmt das LFI die weitere Bearbeitung der Anträge sowie die Durchführung der Kreditvergabe.

Gründung und Verwaltung des Fonds

(1) Im betrachteten Zeitraum standen dem Fonds deutlich mehr Mittel zur Verfügung als tatsächlich an Darlehen ausgereicht wurden. Der Fonds umfasste bis Ende des Jahres 2008 stets mehr als 3 Mio. Euro nicht ausgereichtes Mittel, d. h. nicht als Darlehen ausgereichtes Fondsvermögen sowie Rückflüsse. Das zuständige Ministerium hat den über den gesamten Förderzeitraum erwarteten Mittelbedarf zu Beginn in den Fonds eingezahlt, um sich vor dem Ende der Förderperiode 2000 bis 2006 die durch die EU getragenen Mittel in größtmöglicher Höhe zu sichern und für den Fonds nutzbare Zinsen zu erzielen. Die Darlehensnachfrage war abweichend von der Prognose in der Startphase des Programms zurückgegangen. Rückflüsse wurden vom ursprünglichen Fondsvermögen getrennt verwahrt. Dadurch sollte die Rückerstattung der nicht ausgereichten ESF-Mittel zum Ende der Förderperiode verhindert werden.

(2) Für den Fonds wurde kein Sondervermögen gebildet. Lediglich die Einzahlungen in den Fonds sowie die Rücküberweisungen daraus sind aus dem Landeshaushalt ersichtlich. Der Landtag hat der Zuweisung von Mitteln in den Fonds mit dem Haushaltsgesetz 2005 zugestimmt. Weitere Einnahmen (Zinsen und Rück-

²⁰⁶ Inzwischen ist das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales zuständig.

²⁰⁷ Verwaltungsvorschrift vom 16. November 2004, AmtsBl. M-V S. 1029 und vom 4. April 2006, AmtsBl. M-V S. 323.

zahlungen) sowie Ausgaben oder der Bestand des Fonds sind allerdings nicht im Haushaltsplan nachgewiesen. Die damit einhergehende Intransparenz steht nicht im Einklang mit den Vorgaben der LHO. Die Grundsätze der Vollständigkeit, der Einheit des Haushaltsplans und der Fälligkeit sind somit verletzt.

(3) Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Ministerium) vertritt den Standpunkt, dass eine hinreichende Transparenz durch die Beteiligung des Landtages bei der Einrichtung des Fonds und seiner Zustimmung zum Haushaltsgesetz 2005 gegeben sei.

(4) Da die weitere Mittelverwendung aber gerade nicht im Landeshaushalt abgebildet wird, hält der Rechnungshof an seiner Feststellung fest.

(5) Der Landtag hat die Feststellungen zur Kenntnis genommen.

Verwendungsnachweisprüfung

(1) Für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung des Darlehens galten die Regelungen der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO, da auf eine abweichende Ausgestaltung des Verwendungsnachweisverfahrens verzichtet wurde.

(2) Es erfolgte kein ordnungsgemäßes Verwendungsnachweisverfahren. Es fand lediglich eine jährliche Sichtung von Jahresabschlüssen bzw. Einnahme- und Überschussrechnungen statt. Damit wurde gegen das Landeshaushaltsrecht verstoßen.

(3) Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass im Hinblick auf den spezifischen Förderansatz für die Gewährung von Mikrodarlehen ein Verwendungsnachweisverfahren in dem vom Rechnungshof geforderten Umfang nicht erforderlich und zweckmäßig gewesen sei.

(4) Da die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO diesbezüglich eine eindeutige Aussage treffen, bleibt der Rechnungshof bei seinem Standpunkt.

(5) Der Landtag hat die Feststellungen zur Kenntnis genommen.

Kosten des Programms

(1) Zur Abschätzung der bei der Durchführung des Programms entstehenden Verwaltungskosten wurde im Jahr 2004 im Rahmen einer ersten Kostenkalkulation ein Mengengerüst erstellt. Für den Ausgleich der Verwaltungskosten des LFI sind aufgrund der eingesetzten EU-Mittel unionsrechtliche Vorgaben zu beachten.

Die Verwaltungskosten dürfen demnach während der Dauer der Intervention jahresdurchschnittlich 5 % des eingezahlten Kapitals nicht übersteigen, es sei denn, nach einer Ausschreibung erweist sich ein höherer Prozentsatz als notwendig

(2) Das Mengengerüst wurde bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof nicht überarbeitet, obwohl sich unmittelbar nach Anlaufen des Programms herausstellte, dass die darin getroffenen Annahmen nicht zutreffend waren. Folglich konnte das Ministerium die Angemessenheit der angefallenen Kosten nicht prüfen. Angesichts eines Verwaltungskostenanteils von etwa einem Drittel am durchschnittlich ausgereichten Darlehensbetrag wäre eine solche Prüfung jedoch geboten gewesen.

(3) Nach Ansicht des Ministeriums dürfen in jedem Jahr bis zu 5 % des eingezahlten Kapitals an Verwaltungskosten anfallen. Nach anderer, aus einem Schreiben der Kommission vom 22. November 2004 hervorgehenden Auffassung sind nicht die in den Fonds eingezahlten, sondern die tatsächlich an die Darlehensnehmer ausgereichten Mittel maßgeblich für die Berechnung der kofinanzierungsfähigen Verwaltungskosten. Damit würden die jahresdurchschnittlichen Verwaltungskosten mehr als 5 % betragen

(4) Da es unterschiedliche Auslegungen der unionsrechtlichen Vorgaben gibt, ist es nach Auffassung des Rechnungshofes erforderlich, dass das Ministerium eine abschließende Äußerung der Kommission zu dieser Thematik einholt, um künftig Gewissheit zur Höhe der erstattungsfähigen Kosten zu haben.

(5) Der Landtag ist den Feststellungen unter vorstehender Textziffer 2 beigetreten und hat die übrigen zur Kenntnis genommen.

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Subventionsbetrug im Programm „Weiterbildungsoffensive

Mittelstand“

(0) Das Bildungsprojekt „Zukunftsperspektiven in der Pflege“ hat aufgrund mangelnder Nachfrage in der Zielgruppe der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) nicht stattgefunden. Trotzdem erwirkte eine Bildungs- und Beratungseinrichtung (Zuwendungsempfängerin) die Auszahlung der bewilligten Fördermittel, indem sie bei der Bewilligungsstelle manipulierte Teilnehmerlisten einreichte. Die

Zuwendung wurde zurückgefordert und Strafanzeige wegen Subventionsbetrug erstattet.

(1) Das Förderprogramm „Weiterbildungsoffensive für den Mittelstand“ wird aus Mitteln des Landes Niedersachsen und des ESF finanziert. Das Programm will KMU unterstützen, sich an den Strukturwandel anzupassen. Es soll helfen, vom Strukturwandel betroffene Arbeitsplätze zu sichern. Förderfähig sind allgemeine Ausbildungsmaßnahmen, die dem Zweck dienen, die Kompetenz Beschäftigter von KMU durch Qualifizierung und Stärkung der Kompetenz im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung zu erhöhen.²⁰⁸ Zuwendungsempfänger sind außerbetriebliche Bildungs- und Beratungseinrichtungen, die derartige Fortbildungsmaßnahmen in Projektform durchführen.

Das Projekt „Zukunftsperspektiven in der Pflege“ einer Zuwendungsempfängerin war eines der Projekte, die der Rechnungshof im Rahmen einer repräsentativen Stichprobe prüfte.

Die Zuwendungsempfängerin beantragte zum Antragsstichtag 31. Oktober 2007 bei der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (Förderbank) Fördermittel für das vorbezeichnete Projekt. Sie gab die Gesamtkosten des Projekts mit 427 451,24 Euro an. Das Projekt sollte am 1. Januar 2008 beginnen und mit Unterstützung einer Kooperationspartnerin abgewickelt werden. Als Projektende war der 31. März 2009 vorgesehen.

Beantragtes Projektziel war es, die Arbeitsorganisation des in der Pflege tätigen Personals zu verbessern, um hierdurch Erkrankungen vorzubeugen und vorzeitigen Ausstiegswünschen zu begegnen. Ausweislich der Projektbeschreibung waren 27 Seminare in vier Qualifizierungsfeldern vorgesehen, in denen jeweils nach rund 80 Teilnehmerstunden ein Zertifikat erworben werden konnte. Die Zuwendungsempfängerin plante, 568 Teilnehmer in 14 200 Teilnehmerstunden zu qualifizieren.

Die Förderbank erließ am 21. April 2008 antragsgemäß einen Zuwendungsbescheid über eine anteilige Projektfinanzierung von 221 469,70 Euro und erklärte die vorgelegte Projektbeschreibung für verbindlich.

Die Zuwendung bezog sich u. a. auf folgende Posten:

²⁰⁸ Vgl. Artikel 38 Nr. 2 der Verordnung EG Nr. 800/2008.

- Ausgaben für eigenes Bildungspersonal der Zuwendungsempfängerin im Rahmen der Projektleitung sowie für Honorarkräfte und Reisekosten von 67 392,06 Euro und Ausgaben für Verwaltungspersonal der Zuwendungsempfängerin von 34 782,82 Euro.
- Lehrgänge externer Einrichtungen von 124 250 Euro. Hierfür waren pauschal 8,75 Euro je Teilnehmerstunde vorgesehen.

Im Verlauf der Prüfung räumte die Zuwendungsempfängerin ein, dass die Resonanz auf die von ihr an mehr als 100 Unternehmen verschickte Werbung bereits bei Projektbeginn zu gering war. Die von den Unternehmen gemeldete Zahl der Mitarbeiter blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück, sodass nur zwei der ursprünglich geplanten 27 Seminare realisiert werden konnten. Als Einzelveranstaltungen waren sie nicht geeignet, das Förderziel einer Zertifizierung der Teilnehmer zu erreichen. Diese Seminare deckten nur knapp 2 % der für das Gesamtprojekt geplanten Teilnehmerstunden ab und fanden erst im März 2009 statt.

Kurz vor Ende der Projektlaufzeit, am 16. Februar 2009, beantragte die Zuwendungsempfängerin noch eine Verlängerung des Projekts um zwei Monate. Sie begründete diesen Antrag wahrheitswidrig damit, dass in der bewilligten Projektlaufzeit zwei Zertifikatskurse wegen der Erkrankung von Dozenten nicht beendet werden könnten. Innerhalb der vorgesehenen Projektlaufzeit sei es deshalb für 80 Kursteilnehmer nicht mehr möglich, ein Zertifikat zu erhalten. Zu diesem Zeitpunkt hatte noch kein einziges Seminar entsprechend der Projektkonzeption stattgefunden. In Unkenntnis der Sachlage stimmten das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und die Förderbank der Projektverlängerung zu. Für die Seminare hatte die Kooperationspartnerin Tagungsräume des örtlichen Klinikums angemietet. Als sich im Verlauf des Projekts abzeichnete, dass es nicht gelingen würde, genügend Teilnehmer für die Fortbildungen zu gewinnen, erklärte der Geschäftsführer der Kooperationspartnerin gegenüber dem Krankenhaus, dass die dortigen Inhouse-Fortbildungen mit EU-Mitteln gefördert werden könnten. Er bot an, für eine Förderung zu sorgen. Dazu seien ihm lediglich Teilnehmerlisten auf Vordrucken der Zuwendungsempfängerin zu überlassen.

Diese fügte die Zuwendungsempfängerin dem Verwendungsnachweis jedoch nicht im Original, sondern in veränderter Form bei. Die vorgelegten Listen enthielten keine Seminarbezeichnungen mehr und die aufgelisteten Teilnehmer wa-

ren darin als Mitarbeiter eines KMU bezeichnet. Tatsächlich handelte es sich nach den Feststellungen des Rechnungshofes jedoch fast ausschließlich um Beschäftigte des Krankenhauses, das als Großbetrieb nicht förderfähig ist. Bei medizinischen Fachfortbildungen eines Krankenhauses handelt es sich zudem nicht um förderfähige allgemeine Ausbildungsmaßnahmen.

(2) In den Verwendungsnachweisen deklarierte die Zuwendungsempfängerin die genannten medizinischen Fachfortbildungen als eigene, im Rahmen des Projekts erbrachte Bildungsmaßnahmen. Sie gab an, 42 Fortbildungen mit 331 Teilnehmern und 7 703 Teilnehmerstunden durchgeführt zu haben. Auf diese Weise erwirkte sie Abschlagszahlungen von 181 115,65 Euro.

(3) Auf der Grundlage der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofes hob die Förderbank den Zuwendungsbescheid auf, forderte die Zuwendung in voller Höhe zurück und erstattete Strafanzeige wegen Subventionsbetrug.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Übertragung der ESF-Förderung auf die Sächsische Aufbau- bank - Förderbank (Förderbank)

(0) Die Aufgabenübertragung an die Förderbank führte nicht zu Einsparungen. Aufwendungen je Förderfall verdoppelten sich fast. Zinseinnahmen aus Anlage der Zuwendungen des Freistaates Sachsen verblieben der Förderbank. Eine transparente Kostenaufschlüsselung, auch nach Förderprogrammen, sollte zukünftig vereinbart werden.

(1) In den Strukturfondsperioden 1994 bis 1999 und ab 2000 führten die drei Regierungspräsidien unterstützt von Verwaltungshelfern (u. a. der Controllingstelle) die Förderung aus dem ESF durch. Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Ministerium) übertrug nach der Verabschiedung des Gesetzes zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank - (FöfdbankG) die ESF-Förderung zum 1. Januar 2004 in der laufenden Förderperiode auf die Förderbank, obwohl der Vertrag mit der Controllingstelle, erst im Jahr 2008 auslief. Die Prüfung des Rechnungshofes betraf u. a. die Wirtschaftlichkeit der Übertragung auf die Förderbank im Zeitraum 2002 bis 2005, teilweise wurden auch Zeiträume bis zum Jahr 2008 mit einbezogen.

Aufgabenübertragung

Mit der Aufgabenübertragung auf die Förderbank verringerte sich der Verwaltungsaufwand in der ESF-Förderung nicht. Im Gegenteil stiegen die Aufwendungen trotz deutlich sinkender Fallzahlen; in Relation zum Fördervolumen verdoppelten sie sich nahezu. Das Ministerium hat den Prozess der Aufgabenübertragung auf die Förderbank nicht ausreichend konzipiert und koordiniert und dadurch keine Effizienzgewinne erzielt. Auch blieben die Regierungspräsidien (jetzt Landesdirektionen) mit den sogenannten „Altfällen“ befasst und bauten, wie auch das Ministerium im Zeitraum 2004 bis 2006, kaum Personal ab. Das Ministerium beschäftigte nach dem 1. Januar 2004 Verwaltungshelfer zunächst weiter. Die ungenügende Ausstattung der Förderbank mit geeignetem Personal und die damit verbundene Beauftragung von Consultbüros durch die Förderbank auf Kosten des Freistaates resultieren ebenfalls aus der kurzfristigen Aufgabenübertragung.

Datenreport/Mittelabruf

Das Ministerium war nicht in der Lage, den Stand der Förderung zu einem bestimmten Zeitpunkt darzustellen, was u. a. einen Preis-Leistungs-Vergleich ausschloss. Das Ministerium teilte mit, es müsse der Förderbank als Auftragnehmerin vertrauen. Diese verwies auf das Erfordernis, über einen „Bodensatz aus Mitteln“ verfügen zu müssen, um zeitnah reagieren zu können. Sie hat im Prüfungszeitraum Beträge in erheblichen Größenordnungen abgerufen und aus den zweckgebundenen Mitteln Zinsen erwirtschaftet (mindestens rund 150 000 Euro nur im Zeitraum 2004 bis 2005), die sie zusätzlich zur vereinbarten Vergütung vereinbart und nicht an den Haushalt des Freistaates abgeführt hat.

Vergütung

Aus ungenügendem Vertragsmanagement des Ministeriums entstanden dem Freistaat fortlaufend finanzielle Nachteile. Vergleichsweise zahlte das Ministerium für die vorzeitige Kündigung des bestehenden Vertrages mit der Controllingstelle rund 2 Mio. Euro. Allein im Zeitraum 2004 bis 2006 erzielte die Förderbank bei sinkenden Fallzahlen und rückläufigem Fördervolumen, aufgrund einer sogenannten Mindestvergütung einen Mehrerlös von fast 9 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2008 stieg die Mindestvergütung insgesamt auf rund 25 Mio. Euro und die Förderbank erhielt aufgrund zwischenzeitlich geschlossener Ergänzungsvereinbarungen Zusatzvergütungen von rund 10 Mio. Euro. Die Vergütung der Förderbank je abge-

schlossenen Förderfall stieg dadurch vom Jahr 2004 bis zum Jahr 2008 auf das 3,5- bis 4-fache des Ausgangswertes.

Das Staatsministerium für Finanzen (Finanzministerium) und die Förderbank sind der Auffassung, das FördbankG lasse eine solche Vergütung der Förderbank zu, die nicht auf Aufwendungsersatz im Sinne von § 670 BGB beschränkt sei.

Das Ministerium hat – anders als mit seinen bisherigen Vertragspartnern – mit der Förderbank pauschale Vergütungssätze vereinbart, die von der EU wegen mangelnder Prüfbarkeit der abrechenbaren Kosten nicht akzeptiert werden. Vorsichtig gerechnet beläuft sich der Betrag, den der Freistaat Sachsen an die Förderbank gezahlt hat und nicht aus EU-Geldern der Technischen Hilfe refinanzieren konnte, im Zeitraum 2004 bis 2008 auf rund 15 Mio. Euro.

Unklarheiten in der Kostenrechnung - Fehlende förderprogrammbezogene Kostenträgerrechnung

Eine Kostenstellenrechnung war in der Förderbank erst Mitte 2004 eingeführt worden, eine Kostenträgerrechnung existierte bis zum Prüfungszeitpunkt gar nicht. Inzwischen ist laut Förderbank auch eine Kostenträgerrechnung eingeführt, diese erlaube allerdings nicht die Zuordnung der Kosten auf die jeweiligen Förderprogramme.

Die Ist-Kosten der Abteilung ESF setzten sich laut den Leistungsberichten der Förderbank in den Jahren 2004 und 2005 zu rund 2/3 aus „abteilungsbezogenen Kosten“ und zu rund 1/3 aus Belastungen aus der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung zusammen. Unklarheiten in der Zuordnung „sonstiger Kosten“, ließen sich bisher nicht aufklären.

(2) Engpässe bei der Bearbeitung von Zuwendungs- und Auszahlungsanträgen hätten mit einer planmäßigen langfristigen Vorbereitung der Förderung durch die Förderbank in der neuen Förderperiode möglicherweise verhindert oder zumindest abgedeutet werden können. Seinen Datenreport sollte das Ministerium praktikabler und belastbarer gestalten. Zinserträge sind von der Förderbank an das Ministerium als Auftraggeber herauszugeben (§ 667 BGB) und dem Haushalt wieder zuzuführen; Zinsverluste dürfen nicht mehr anfallen. Der Rechnungshof hat erneut auf die Möglichkeit verwiesen, der Förderbank direkt eine Bewirtschaftungsbefugnis im Fördermitteltitel zu erteilen. Um Zahlungen aus der Technischen Hilfe der EU erhalten zu können, sollte das Ministerium von der Förderbank eine prüf-

bare Nachweisführung verlangen, die den einschlägigen EU-Verordnungen entspricht.

Da nach FördbankG nur der tatsächliche Aufwand zu vergüten ist, hätte das Ministerium eine Reduzierung der Vergütung prüfen und ggf. verhandeln müssen. Die Förderbank sollte dazu verpflichtet werden, ein funktionierendes und transparentes System der Kostenrechnung zu entwickeln und ihre Aufwendungen auf dieser Basis in einem detaillierten Kostenreport, aufgeschlüsselt nach Förderprogrammen, nachzuweisen und abzurechnen. Nur so lässt sich die Kostenentwicklung in den einzelnen Bereichen wirksam beeinflussen. Dies sollte auch Grundlage für weitere „Vergütungsverhandlungen“ über die Durchführung von Förderprogrammen sein.

(3) Laut Prüfungsschriftwechsel unterstützt das Ministerium nunmehr die Forderung des Rechnungshofes, der Förderbank eine direkte Bewirtschaftungsbefugnis über Fördermittel einzuräumen, um den Zahlungsverkehr und das finanzielle Monitoring deutlich zu vereinfachen. Es teile die Kritik des Rechnungshofes an einer Vergütung der Förderbank, die über den eigentlichen Aufwandsersatz hinausgehe. Das Ministerium werde sich in Verhandlungen mit der Förderbank für eine (teilweise) Erstattungsfähigkeit der Vergütung aus der technischen Hilfe des ESF unter gleichzeitiger Nutzen-Kosten-Betrachtung einsetzen.

Die Förderbank wehrte sich gegen die Ausführungen zum „Mehrerlös“, da dies einen Gewinn der Förderbank suggeriere. Der Begriff „Aufwendungen“ im Sinne von § 2 Absatz 3 FördbankG sei nicht inhaltsgleich mit dem Begriff Aufwendungen in § 670 BGB. Die Förderbank sei nicht zur Herausgabe der Zinsen verpflichtet.

Das Finanzministerium hält ebenso wie die Förderbank § 670 BGB für unanwendbar. Eine reine Kostenersatzregelung wäre nicht zweckmäßig, da sie keine Anreize zur Kosteneffizienz biete. Im Prüfungsschriftwechsel teilte das Finanzministerium die Auffassung des Rechnungshofes, dass durch eine zeitgerechte Mittelbereitstellung keine Zinserträge bei der Förderbank entstehen dürfen bzw. diese zurückgeführt werden müssen. Es werde den Vorschlag des Rechnungshofes, der Förderbank eine Bewirtschaftungsbefugnis für Fördermitteltitel zu erteilen, unter rechtlichen und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten prüfen und ggf. einheitliche Regelungen anstreben.

(4) Das Ministerium hat nach Auffassung des Rechnungshofes die Qualität der Aufgabenerfüllung in jedem von ihm vorgegebenen Verfahren sicherzustellen und aus einer fehlerhaften Aufgabenerfüllung resultierende Haushaltsrisiken auszuschließen. Die Feststellungen zum erzielten Mehrerlös sind nicht widerlegt. Das Auftragsrecht des BGB geht als Bundesrecht landesrechtlichen Regelungen vor bzw. ist vom Landesrecht zu beachten. Entgegenstehende Regelungen enthält das FöfdbankG auch nicht. Eine Auskunfts- und Rechenschaftspflicht besteht auf Verlangen nach § 666 BGB kraft Gesetzes.

Nicht zuletzt in Bezug auf die Inanspruchnahme von Mitteln der Technischen Hilfe hält der Rechnungshof die von ihm geforderte Transparenz in der Nachweisführung durch die Förderbank nach wie vor für haushaltsrechtlich unverzichtbar.

**Anhang: Ausgaben des EGFL und des ELER je Zahlstelle in Deutschland in den
Jahren 2008 bis 2010**

Ausgaben EGFL ELER 2008 - 2010

ZST	2008			2009			2010		
	Volumen EGFL (T €)	Volumen ELER (T €)	Volumen gesamt (T €)	Volumen EGFL (T €)	Volumen ELER (T €)	Volumen gesamt (T €)	Volumen EGFL (T €)	Volumen ELER (T €)	Volumen gesamt (T €)
BLE	48.609	207	48.816	680.348	455	680.802	70.632	452	71.084
HZA	-464.934	0	-464.934	-389.005	0	-389.005	-78.956	0	-78.956
BW	421.039	80.533	501.573	427.804	82.043	509.847	430.617	88.802	519.418
BY	1.096.593	127.175	1.223.768	1.106.128	194.358	1.300.487	1.123.815	221.920	1.345.735
BB / BE	389.625	47.135	436.760	385.809	123.470	509.279	374.326	145.145	519.472
HH	131	1.186	1.317	133	1.472	1.605	116	1.473	1.589
MV	421.092	54.418	475.510	431.570	81.581	513.151	420.234	105.999	526.233
NI / HB	913.360	69.770	983.130	936.443	79.950	1.016.393	935.623	121.443	1.057.066
NW	527.881	37.998	565.880	537.965	33.515	571.480	543.172	25.448	568.621
RP	0	28.487	28.487	197.172	36.076	233.248	204.808	28.212	233.020
SL	19.434	1.552	20.986	19.383	3.917	23.300	19.428	3.687	23.115
SN	309.080	44.243	353.324	310.336	73.629	383.965	304.200	103.352	407.551
ST	389.008	55.778	444.787	395.730	43.520	439.250	385.347	88.120	473.467
SH				362.201	28.058	390.259	357.765	30.704	388.469
TH	260.546	64.836	325.382	261.449	73.122	334.570	254.936	85.810	340.746
HE	224.637	19.586	244.223	226.909	33.249	260.159	227.342	31.191	258.533
	4.556.102	632.906	5.189.008	5.890.376	888.414	6.778.790	5.573.405	1.081.758	6.655.163

Quelle: Meldungen der Deutschen Zahlstellen in den jeweiligen Rechnungsabschlussunterlagen an das Referat 615 des BMELV