



EU-Report deutscher Rechnungshöfe 2008



EU-Report

deutscher Rechnungshöfe

2008

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

Bayerischer Oberster Rechnungshof
Bundesrechnungshof
Hessischer Rechnungshof
Landesrechnungshof Brandenburg
Landesrechnungshof 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 Freistaat Sachsen
Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Rechnungshof von Berlin
Thüringer Rechnungshof

Druck: DCM GmbH & Co KG, Meckenheim

Bonn, Dezember 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
Verzeichnis der Beiträge zu Prüfungen	6
Tabellenverzeichnis	10
Abbildungsverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Einleitung	15
Teil I Der Haushalt der Europäischen Union	17
2 Einnahmen der Europäischen Union	17
2.1 EU-Eigenmittel	17
2.1.1 Traditionelle Eigenmittel	18
2.1.2 Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel	19
2.1.3 Ausgleichsmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland	20
2.2 Sonstige Einnahmen	21
2.3 Reformbestrebungen für das EU-Eigenmittelsystem	21
3 Ausgaben der Europäischen Union	24
3.1 Gemeinsame Agrarpolitik	25
3.2 Strukturpolitik	26
3.2.1 Entwicklung in der Förderperiode 2000 bis 2006	26
3.2.2 Ausblick auf die Förderperiode 2007 bis 2013	29
3.3 Interne Politikbereiche	30
3.4 Sonstige Politikbereiche, Programme und Maßnahmen	31
4 Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union nach EU-Mitgliedstaaten	33

Teil II Die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union	35
5 Leistungen Deutschlands an die Europäische Union (Ausgaben)	35
6 Rückflüsse aus der Europäischen Union nach Deutschland (Einnahmen)	36
6.1 Rückflüsse aus der EU nach Deutschland in geteilter Mittelverwaltung	36
6.1.1 Finanzielle Abwicklung bei geteilter Mittelverwaltung	37
6.1.2 Gemeinsame Agrarpolitik	38
6.1.3 Strukturpolitik	38
6.2 Rückflüsse aus der EU in zentraler Mittelverwaltung	40
6.2.1 Finanzielle Abwicklung bei zentraler Mittelverwaltung	40
6.2.2 Interne Politikbereiche	40
7 Nettozahlerposition Deutschlands	42
Teil III Finanzkontrolle von EU-Mitteln in Deutschland	43
8 Die externe Finanzkontrolle	43
8.1 Organe der externen Finanzkontrolle	43
8.1.1 Der Europäische Rechnungshof	43
8.1.2 Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder	44
8.1.3 Informelle Einrichtungen der Rechnungshöfe	45
8.2 Kooperation zwischen den Organen der externen Finanzkontrolle	46
8.2.1 Kooperation zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder	46
8.2.2 Kooperation zwischen den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder	46
8.3 Aktuelle Entwicklungen im Bereich der externen Finanzkontrolle von EU-Mitteln	46
9 Ausgewählte Ergebnisse aus Prüfungen von EU-Mitteln in Deutschland	51
9.1 Übergreifende Prüfungen	51

9.2	Prüfungen im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel	59
9.3	Prüfungen im Bereich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	64
9.4	Prüfungen im Bereich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Strukturfonds	100
9.5	Prüfungen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	121
9.6	Prüfungen im Bereich des Europäischen Sozialfonds	156
9.7	Prüfungen im Bereich anderer Strukturfonds und der Gemeinschaftsinitiativen	191
9.8	Prüfungen interner Politikbereiche	199
Anhang 1	Übersicht die Einnahmen und Ausgaben der EU nach Mitgliedstaaten	
Anhang 2	Verteilung der EU-Rückflüsse im Jahr 2007 auf Bund und Länder (nur geteilte Mittelverwaltung)	

Verzeichnis der Beiträge zu Prüfungen

Übergreifende Prüfungen

Bundesrechnungshof: Mangelhafte Anwendung des Vergaberechts	Seite 51
Bundesrechnungshof: Umsetzung von EG-Richtlinien in Deutschland	Seite 53
Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: EU-Fördermittel	Seite 55

Prüfungen im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel

Bundesrechnungshof: Unterschiedliche Verfahrensweisen bei der innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerkontrolle	Seite 59
--	----------

Prüfungen im Bereich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Bayerischer Oberster Rechnungshof: Förderung aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm in Wasserschutzgebieten sowie Förderung des Gewässer- und Hochwasserschutzes	Seite 64
Bayerischer Oberster Rechnungshof: Förderung von Aquakultur- und Binnenfischereimaßnahmen	Seite 67
Bundesrechnungshof (Prüfungsamt des Bundes Köln): Mangelhafter Einzug von Kautionen für Ein- und Ausfuhrlicenzen	Seite 68
Hessischer Rechnungshof: Landesförderprogramm für den Privat- und Körperschaftswald	Seite 71
Landesrechnungshof Brandenburg: Gewässersanierung und Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts	Seite 75
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Agrarinvestitionsförderungsprogramm	Seite 77
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt: Gewährung der Ausgleichszulage für die Bewirtschaftung benachteiligter Gebiete in Sachsen-Anhalt	Seite 81
Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Ländlicher Wegebau	Seite 85
Niedersächsischer Landesrechnungshof: Erforderlichkeit von Zuwendungen nicht gegeben	Seite 90
Rechnungshof Baden-Württemberg: Zuwendungen nach der Richtlinie Ausgleichszulage Landwirtschaft	Seite 91
Rechnungshof des Freistaates Sachsen: Förderung des Landtourismus	Seite 94
Thüringer Rechnungshof: Förderung der Dorferneuerung	Seite 98

Prüfungen im Bereich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Strukturfonds

Bundesrechnungshof: Seite 100
Arbeitsweise und Wirtschaftlichkeit interner Kontrollsysteme
in Deutschland bei der Bewirtschaftung von EU-Mitteln,
insbesondere bei den Strukturfonds - hier: EFRE

Bundesrechnungshof: Seite 103
Systeme zur Identifizierung, Meldung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten im Bereich der EU-Strukturfonds

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: Seite 107
Unabhängige Stellen und Bescheinigende Stelle im Land Bremen

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt: Seite 108
Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Bewirtschaftung von EU-Fördermitteln

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt: Seite 111
Unzureichende Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4
VO (EG) Nr. 438/2001

Rechnungshof Baden-Württemberg: Seite 113
Internes Verwaltungs- und Kontrollsystem

Rechnungshof Rheinland-Pfalz: Seite 117
Internes Kontrollsystem im Bereich des Europäischen Fonds für
regionale Entwicklung - Ziel 2-Programm Rheinland-Pfalz -

Prüfungen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Landesrechnungshof Brandenburg: Seite 121
Ausbau des touristischen Radwanderwegenetzes

Landesrechnungshof Brandenburg: Seite 122
Rationelle Energieverwendung und Nutzung regenerativer
Energiequellen

Landesrechnungshof Brandenburg: Seite 124
Schienenpersonennahverkehr: Ausbau von Zugangsstellen im ländlichen Bereich

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Seite 127
Förderung von Investitionen in Abwasseranlagen

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Seite 129
IT-Medienausstattung an Schulen

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Seite 133
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für
Infrastrukturmaßnahmen bei Gewerbegebieten

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Seite 137
Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation zur
Stärkung der Wirtschaft

Niedersächsischer Landesrechnungshof: Seite 140
Unzulässige Aufteilung einer einheitlichen Fördermaßnahme
in zwei Projekte

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: Förderungen nach dem Landesprogramm „Bremen in t.i.m.e.“	Seite 141
Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: Programm zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken	Seite 143
Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Schaffung neuer Arbeitsplätze im Stadtteil St. Pauli	Seite 146
Rechnungshof von Berlin: Finanzielle Nachteile durch späte Anträge auf Erstattungen aus EU-Mitteln	Seite 151
Thüringer Rechnungshof: Förderung von Gewerbegebieten aus Mitteln der Gemeinschafts- aufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in den Jahren 1991 bis 2006	Seite 154
<i>Prüfungen im Bereich des Europäischen Sozialfonds</i>	
Bayerischer Oberster Rechnungshof: Qualifizierungsmaßnahmen für Landwirte und deren Familien- angehörigen	Seite 156
Landesrechnungshof Brandenburg: Kompetenzentwicklung durch Qualifizierung in kleinen und mittleren Unternehmen	Seite 158
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Erfolgskontrollen bei Maßnahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms	Seite 160
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Zuwendungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Gruppen mit besonderen Integrationsproblemen	Seite 164
Niedersächsischer Landesrechnungshof: Überschneidungen der Aufgabenerledigung	Seite 166
Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Förderung der Arbeitsmarktpolitik aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds	Seite 169
Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Förderung der beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund	Seite 177
Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Technische Hilfe zur Umsetzung des Europäischen Sozialfonds	Seite 182
Rechnungshof des Freistaates Sachsen: ESF-Mikrodarlehen	Seite 186
<i>Prüfungen im Bereich anderer Strukturfonds und der Gemeinschaftsinitiativen</i>	
Rechnungshof des Freistaates Sachsen: Gemeinschaftsinitiative Interreg III A	Seite 191
Rechnungshof des Freistaates Sachsen: Gemeinschaftsinitiative LEADER+	Seite 193

Rechnungshof von Berlin: Seite 195
Unwirtschaftlicher Einsatz von Mitteln des Landes Berlin, des Bundes
und der Europäischen Union

Prüfungen interner Politikbereiche

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Seite 199
Forschungsförderung aus Mitteln der Europäischen Union

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Einnahmen der EU in den Jahren 2002 bis 2006	Seite 22
Tabelle 2	Ausgaben der EU in den Jahren 2002 bis 2006	Seite 24
Tabelle 3	Strukturfonds und ihre Zielsetzungen in der Förderperiode 2000 bis 2006	Seite 27
Tabelle 4	Strukturfonds und ihre Zielsetzungen in der Förderperiode 2007 bis 2013	Seite 29
Tabelle 5	Leistungen Deutschlands an die EU in den Jahren 2002 bis 2006	Seite 35
Tabelle 6	Rückflüsse aus der EU nach Deutschland in den Jahren 2002 bis 2006	Seite 36
Tabelle 7	Salden Deutschlands in den Jahren 2002 bis 2006	Seite 42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Traditionelle Eigenmittel der EU	Seite 18
Abbildung 2	Anteile der Einnahmearten an den Gesamteinnahmen der EU	Seite 20
Abbildung 3	Ausgaben der EU für die GAP nach Ausgabenarten	Seite 26
Abbildung 4	Strukturfondsausgaben der EU nach Mittelherkunft	Seite 28
Abbildung 5	Strukturfondsausgaben der EU nach Zielen	Seite 28
Abbildung 6	Ausgaben der EU für interne Politikbereiche	Seite 31
Abbildung 7	Sonstige Ausgaben der EU	Seite 32
Abbildung 8	Finanzierungssalden der Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2006	Seite 34
Abbildung 9	Rückflüsse aus der GAP nach Deutschland nach Ausgabenarten	Seite 38
Abbildung 10	Strukturfondsrückflüsse aus der EU nach Deutschland nach Mittelherkunft	Seite 39
Abbildung 11	Strukturfondsrückflüsse aus der EU nach Deutschland nach Zielen	Seite 40
Abbildung 12	Rückflüsse aus der EU nach Deutschland für interne Politikbereiche	Seite 41
Abbildung 13	Leistungen von und Rückflüsse nach Deutschland	Seite 42

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ÄLR	Ämter für ländliche Räume Schleswig-Holstein
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (Mecklenburg-Vorpommern)
AG	Aktiengesellschaft
AKP	Afrikanischer, karibischer und pazifischer Raum
ASP	Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm (Mecklenburg-Vorpommern)
Amt A	Amt Strukturpolitik, Arbeitsmarkt, Agrarwirtschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
BAGS	Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg
BBS	Behörde für Bildung und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung der Freien und Hansestadt Hamburg
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
CAS	Computer-Algebra-System
DAS	Declaration of Assurance (engl.) oder Déclaration d'Assurance (franz.); (Zuverlässigkeitserklärung; ZVE)
DVZ	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECCC	EFRE-Consult, Control & Clearing (Stabsstelle der Investitionsbank Sachsen-Anhalt)
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (Sachsen-Anhalt)
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument
ESF	Europäischer Sozialfonds
ERH	Europäischer Rechnungshof
EU	Europäische Union
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions (Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FRP	Rahmenprogramm der Europäischen Union im Bereich der Forschung, Technologischen Entwicklung und Demonstration
FuE	Forschungs- und Entwicklungsförderung
GA	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HAW	Hochschule für angewandte Wissenschaften (Freie und Hansestadt Hamburg)
ILB	InvestitionsBank des Landes Brandenburg
INEZ	Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen (Freie und Hansestadt Hamburg)
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IRD	Interner Revisionsdienst des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt
ISB	Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH
IT	Informationstechnologie
KH	Kooperationsstelle Hochschulen der Behörde für Wissenschaft und Forschung der Freien und Hansestadt Hamburg
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KULAP	Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm
LASA	Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg
MIR	Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg

MG	Maßnahmegruppe (Schleswig-Holstein)
MLUV	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg
MW	Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg
MwSt	Mehrwertsteuer
NKÚ	Oberstes Kontrollamt der Tschechischen Republik
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OP	Operationelles Programm
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
PC	Personal Computer
PFAU	Programm zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken (Freie Hansestadt Bremen)
PwC	PricewaterhouseCoopers AG
SAB	Sächsische Aufbaubank
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SBR	Sequenzierung Batch Reactor
SGB II	Sozialgesetzbuch II – Grundsicherung für Arbeitssuchende
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
SRH	Rechnungshof des Freistaates Sachsen
StAUN	Staatlichen Amt für Umwelt und Natur des Landes Mecklenburg-Vorpommern
TEN	Transeuropäische Netze
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TMLNU	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
TMWTA	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit
UHH	Universität Hamburg
UStG	Umsatzsteuergesetz
VIES	Value added tax information exchange system (Mehrwertsteuerinformationsaustauschsystem; MIAS)
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VO	Verordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
WAZ	Wasser- und Abwasserzweckverband
WT SH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH

ZVE

Zuverlässigkeitserklärung

1 Einleitung

Die Verantwortung für den EU-Haushalt trifft nicht nur die Organe der Europäischen Union (EU), sondern ebenso die Mitgliedstaaten selbst. Dies gilt insbesondere für die geteilte Mittelverwaltung, bei der die Kommission den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben überträgt.¹ Darauf haben auch das Europäische Parlament und die Kommission wiederholt hingewiesen. Hiervon betroffen sind vor allem die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Strukturfonds. Die beiden Bereiche erfassen rd. 80 % der Ausgaben des EU-Haushalts. Beide Institutionen hatten eine eigenständige Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Erhebung und Verwendung von Mitteln der Europäischen Union in ihrem Bereich angeregt. In einigen Mitgliedstaaten wie z. B. in den Niederlanden², Österreich³, Ungarn⁴ oder der Tschechischen Republik⁵ haben die jeweiligen obersten Rechnungskontrollinstitutionen in der näheren Vergangenheit diese Bitte aufgegriffen. Ihre Berichterstattung richtete sich dabei zunächst entsprechend ihres nationalen Auftrages an die jeweiligen Parlamente, zugleich informierten sie die Institutionen der Europäischen Union.

Die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder⁶ fassten den Beschluss, einen gemeinsamen Bericht zu den Finanzen der Europäischen Union im Mitgliedstaat Deutschland zu erstellen. Er soll den Deutschen Bundestag und die Parlamente der Länder sowie die Öffentlichkeit einerseits über die Finanzbeziehungen Deutschlands zur Europäischen Union und andererseits über die von der externen Finanzkontrolle durchgeführten Prüfungen unterrichten.⁷ Aufgrund der

¹ Vgl. Artikel 53 b Absatz 1 Haushaltsordnung für den Gesamthaushalt der Europäischen Union.

² Algemene Rekenkamer, EU Trend Reports, aktueller Bericht: EU Trend Report 2008, http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p431_eutrend_report_2008_engels.pdf.

³ Der Rechnungshof, EU-Finanzbericht 2007, <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/bund-20077.html>.

⁴ State Audit Office of Hungary, Audit Reports on the Financial Management and Control of EU Funds in Hungary; aktueller Bericht: Summary of Audit Reports on the Financial Management and Control of EU Funds in Hungary in 2006, [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/4729D2560ACAFF98C12573C9003BCF06/\\$File/0727_EUFinMan&Control.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/4729D2560ACAFF98C12573C9003BCF06/$File/0727_EUFinMan&Control.pdf).

⁵ Nejvyšší kontrolní úřad, Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR (Report on EU Financial Management in the CR), <http://www.nku.cz/downloads/eu-report/eu-report-2008.pdf>

⁶ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

⁷ Den Tabellen und Abbildungen liegen die Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes sowie tabellarische Übersichten der Kommission zu den Einnahmen und Ausgaben für die Jahre 2002 bis 2006 zugrunde. Im Zeitpunkt der Erstellung des EU-Reports 2008 hat die EU -

föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland sind sowohl der Bund als auch die Länder in die Bewirtschaftung von Mitteln der Europäischen Union einbezogen. Ihre jeweiligen Rechnungshöfe nehmen insoweit eigenständig Aufgaben der externen Finanzkontrolle für diesen Bereich wahr.

Die Herausgeber legen hiermit den EU-Report deutscher Rechnungshöfe 2008 vor. Die Kapitel 1 bis 8 wurden - unter Berücksichtigung von Anregungen der Rechnungshöfe der Länder - durch den Bundesrechnungshof erstellt. Die inhaltliche Verantwortung für die Beiträge des Kapitels 9 liegt bei dem jeweils zuständigen Rechnungshof.

beginnend mit dem Jahr 2007 - die Buchungssystematik ihrer Ausgaben in der GAP, in den Strukturfonds und in den internen Politikbereichen geändert. Diese neue Struktur lässt einen Vergleich mit den Daten bis zum Jahr 2006 nicht zu. Der EU-Report 2008 geht daher qualitativ auf einige Änderungen ein, ohne diese quantitativ mit Daten zu den finanziellen Auswirkungen zu unterlegen.

Teil I Der Haushalt der Europäischen Union

2 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) und
- Eigenmittel, die auf dem Bruttonationaleinkommen zu Marktpreisen der Mitgliedstaaten basieren (BNE-Eigenmittel).

Die Einnahmen dienen der vollständigen Finanzierung aller Ausgaben der EU, d. h. eine Finanzierung durch Kredite ist ausgeschlossen.

2.1 EU-Eigenmittel

Die Eigenmittel bilden die Hauptfinanzierungsquelle der EU. Sie fließen ihrem Haushalt zu, ohne dass es dazu weiterer Beschlüsse auf nationaler Ebene bedarf. Die Eigenmittel beruhen jeweils auf einem einstimmigen Beschluss des Rates über das EU-Eigenmittelsystem, der in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Die Mitgliedstaaten hatten für den Zeitraum 2000 bis 2006 eine Obergrenze für die Einnahmen aus den Eigenmitteln vereinbart, die bei 1,27 % des BNE der EU liegt.⁸ Mit dem Beschluss des Rates für die Zeit ab dem Jahr 2007 wurde dieser auf das BNE der EU bezogene Anteilssatz auf 1,24 % reduziert.⁹ Die Höhe der Eigenmittel, die der EU zur Verfügung gestellt werden, ändert sich gleichwohl gegenüber den vorhergehenden Jahren nicht. Es handelt sich um eine rein technische Anpassung, da das den Berechnungen zugrunde liegende Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zwischenzeitlich überarbeitet wurde.¹⁰

⁸ Artikel 3 Abs. 1 des Beschlusses des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft („Eigenmittelbeschluss 2000“), 2000/597/EG, Euratom, ABl. L 253 vom 07.10.2000.

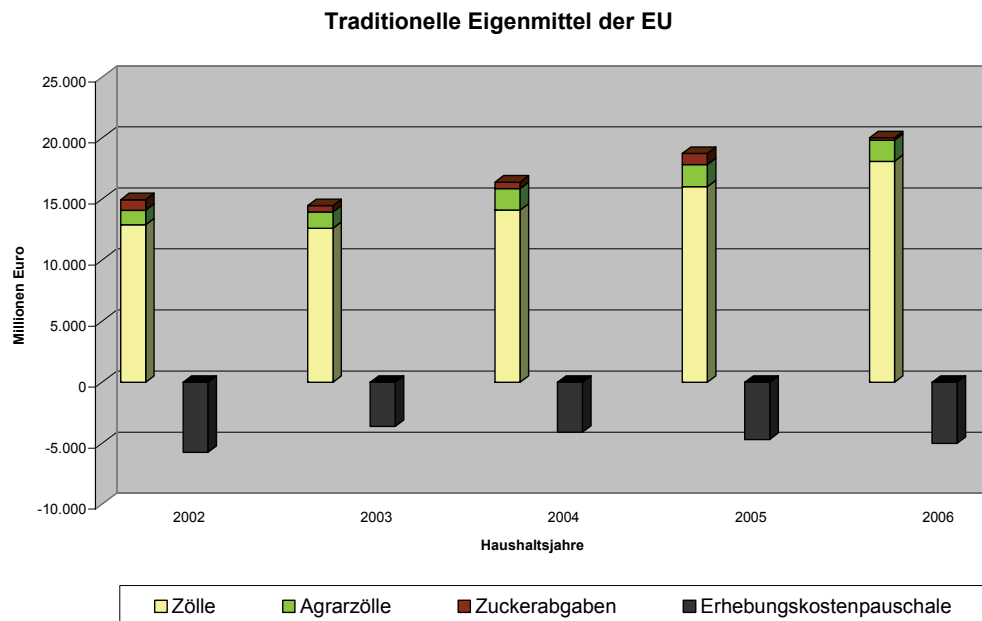
⁹ Artikel 3 Abs. 1 des Beschlusses des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft („Eigenmittelbeschluss 2007“), 2007/436/EG, Euratom, ABl. L 163 vom 23.06.2007. Der Beschluss ist zurzeit noch nicht in Kraft getreten, da das Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen wurde.

¹⁰ Eigenmittelbeschluss 2007, Begründungserwägung 4.

2.1.1 Traditionelle Eigenmittel

Die erste Säule der Eigenmittel bilden die Agrarzölle, Zuckerabgaben und Zölle, die unter dem Begriff „**Traditionelle Eigenmittel**“ zusammengefasst werden. Sie stellen die älteste eigenständige Finanzierungsquelle der EU dar. Die Traditionellen Eigenmittel werden im Namen der EU von den Mitgliedstaaten erhoben, die 25 % zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1



Agrarzölle werden bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, **sonstige Zölle** bei der Einfuhr anderer Waren aus Ländern außerhalb der EU nach dem Gemeinsamen Zolltarif erhoben. Die **Zuckerabgaben**¹¹ werden im Rahmen der Marktorganisation für Zucker bei den Erzeugern erhoben und dienen zur Deckung der 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 nach Abzug der Erhebungskostenpauschale seit dem Jahr 2002 von knapp 10 % auf rd. 14 % im Jahr 2006 gestiegen. Den weit überwiegenden Teil hiervon erbringen die sonstigen Zölle, wobei gegenüber einer Vielzahl von Ländern (z. B. EFTA-Staaten¹², AKP-Staaten¹³) Zollpräferenzen bestehen. Diese haben eine Senkung der anzuwendenden Zollsätze und damit eine Verringerung der Zolleinnahmen

¹¹ Produktionsabgaben für Zucker, Isoglukose (seit 01.07.1981) und Inulinsirup (seit 01.07.1994).

¹² Europäische Freihandelsassoziation (EFTA = European Free Trade Association): Island, Norwegen und die Schweiz.

¹³ 78 Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Raum.

zur Folge.

2.1.2 Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel

Die Eigenmittel der zweiten und dritten Säule werden auf der Basis statistischer Werte aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt.¹⁴ Den **MwSt-Eigenmitteln** liegt eine Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage zugrunde¹⁵, für deren Berechnung ein einheitlicher Satz für alle Mitgliedstaaten im Haushaltsverfahren der EU festgelegt wird. Die **BNE-Eigenmittel** basieren auf dem Bruttonationaleinkommen und somit auf der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten. Auf das nach gemeinschaftsrechtlichen 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).

Insgesamt verschoben sich in den letzten Jahren die Einnahmen von den MwSt-Eigenmitteln zu den BNE-Eigenmitteln (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der MwSt-Eigenmittel an den Einnahmen der EU ging in den Jahren 2002 bis 2006 um rd. ein Drittel auf 15,9 % zurück. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der BNE-Eigenmittel auf 64,7 %, so dass nahezu zwei Drittel der Einnahmen über diese Einnahmeart dem EU-Haushalt zufließen. Ursächlich hierfür sind Begrenzungsmechanismen bei den MwSt-Eigenmitteln, die deren Aufkommen limitieren.¹⁶

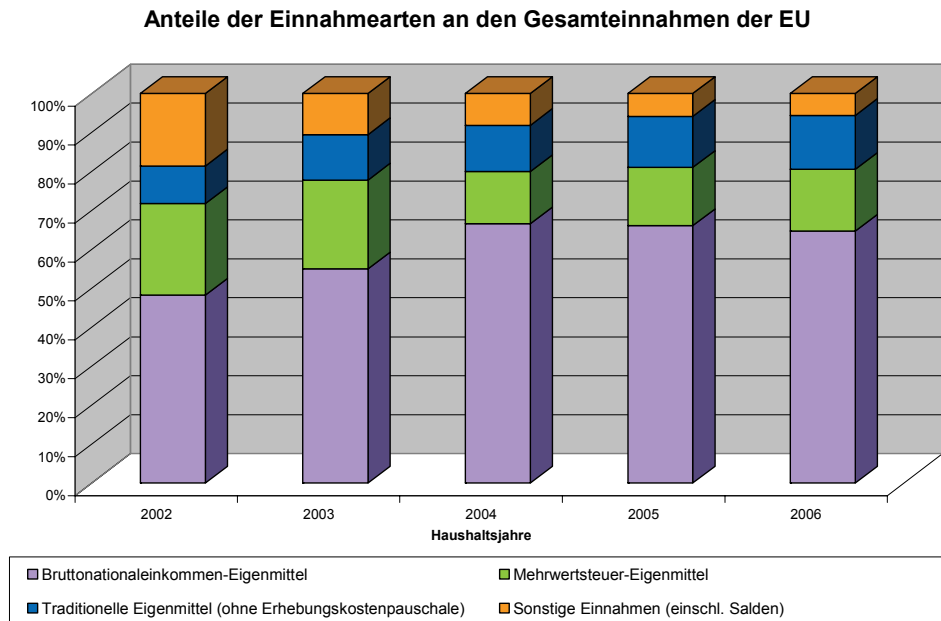
¹⁴ Der Europäische Rechnungshof stellt hierzu in seinem Jahresbericht 2006 fest, dass er in der Berechnung der für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen herangezogenen Daten, in der Verwendung von Schätzungen bei Nichtverfügbarkeit statistischer Angaben und in der Komplexität des Rechtsrahmens die Hauptrisiken für diese beiden Eigenmittelquellen sehe. Zu niedrig ausgewiesene BNE-Beträge eines einzelnen Mitgliedstaates beeinflussten zwar nicht die BNE-Eigenmittel als Ganzes, bewirkten jedoch einen Anstieg der Beiträge der übrigen Mitgliedstaaten. Zusätzlich könnte eine zu niedrige Berechnung ungerechtfertigterweise zu einer Kappung des MwSt-Bemessungsgrundlage führen, was weitere überhöhte Beitragszahlungen der übrigen Mitgliedstaaten zur Folge hätte.

Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2006, Kapitel 4, Tz. 4.6, Tz. 4.26.

¹⁵ Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems vom 6. September 2004, KOM(2004) 505 endgültig/2.

¹⁶ Artikel 2 Abs. 1 Buchst. c, Abs. 4 Buchst. a, Eigenmittelbeschluss 2000;
Der MwSt-Abrufsatz war auf 0,5 % der Bemessungsgrundlage begrenzt. Die MwSt-Bemessungsgrundlage wurde auf 50 % des Bruttonationaleinkommens gekappt.
Artikel 2 Abs. 4, Eigenmittelbeschluss 2007;
Der MwSt-Abrufsatz wird grundsätzlich auf 0,3 % der Bemessungsgrundlage begrenzt, wobei für Deutschland eine weitere Absenkung auf 0,15 % vereinbart wurde. Für Österreich (0,225 %) sowie die Niederlande und Schweden (0,10 %) wurden ebenfalls von dem Regelsatz abweichende MwSt-Abrufsätze festgelegt.

Abbildung 2



2.1.3 Ausgleichsmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland

Seit dem Jahr 1985 erhält das Vereinigte Königreich über einen Ausgleichsmechanismus einen Teil seiner an die EU gezahlten Beiträge zurück. Mit diesem „Rabatt“ sollte das Ungleichgewicht zwischen dem Anteil des Vereinigten Königreichs an den Zahlungen in den EU-Haushalt und an den Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten kompensiert werden. Ihm lag ein Beschluss des Europäischen Rates 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 hatte die Gemeinschaft dem kleinen britischen Agrarsektor niedrigere Agrarmittel bereitzustellen, denen aber auf der Grundlage des britischen Bruttosozialprodukts ein hoher Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts gegenüberstand.

Für die Erstattung an das Vereinigte Königreich kommen alle übrigen Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil am BNE der EU auf. Seit dem Jahr 2000 beschränkt sich der Anteil der größten Nettozahler¹⁷ auf jeweils 25 % der Summe, die sie hätten ausgleichen müssen. Entsprechend erhöhen sich die Anteile der übrigen Mitgliedstaaten. Insgesamt ändern sich die Einnahmen der EU durch den „Rabatt“ nicht, da dieser vollständig von den Mitgliedstaaten finanziert wird. Le-

¹⁷ Deutschland, die Niederlande, Schweden und Österreich

diglich in Folge der rückwirkenden Abrechnungen kommt es in den einzelnen Haushaltsjahren zu Mehr- oder Mindereinnahmen.

2.2 Sonstige Einnahmen

Bei den sonstigen Einnahmen handelt es sich zum einen um Überschüsse aus vorhergehenden Haushaltsjahren, zum anderen um Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der EU, z. B. Vermögensveräußerungen, Zinsen von Darlehen oder Erstattungen Dritter.¹⁸ Ihre Bedeutung für den EU-Haushalt ist in den letzten Jahren von 18,6 % der Einnahmen im Jahr 2002 auf 5,6 % im Jahr 2006 deutlich zurückgegangen. Insbesondere die Überschüsse aus vorhergehenden Jahren haben sich aufgrund der präzisierten Vorausberechnungen für die Durchführung des EU-Haushalts wesentlich reduziert.

2.3 Reformbestrebungen für das EU-Eigenmittelsystem

Eine Reform des zusehends komplexer gewordenen Eigenmittelsystems mit seinen verschiedenen Rabatten und Ausnahmen wird bereits seit langem diskutiert.¹⁹ Mit der Einigung über die Finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013 fanden die Mitgliedstaaten einen Kompromiss, der weder für die Einnahmen noch für die Ausgaben weitreichende Reformen enthielt.²⁰ Obwohl der grundlegende Reformbedarf des EU-Finanzsystems kaum strittig ist, wurde das bisherige Eigenmittelsystem beibehalten. Die Einnahmen der EU stiegen im Zeitraum 2002 bis 2006 von rd. 95,4 Mrd. Euro auf rd. 108,4 Mrd. Euro an (vgl. Tabelle 1). Sie erreichten in dieser Periode im Jahr 2006 ihren bisher höchsten Stand. Ihr Zuwachs lag in den letzten fünf Jahren bei durchschnittlich 2,6 % pro Jahr.

¹⁸ Vgl. EU-Haushalt, Einnahmen, Titel 4 bis 9.

¹⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Die Finanzierung des Haushalts der Europäischen Union - Das Eigenmittelsystem -, Nr. 09/08, 29. Februar 2008.

²⁰ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem; in: Monatsbericht des BMF, Februar 2008, Seite 87.

Tabelle 1

Einnahmen der EU in den Jahre 2002 bis 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
	in Millionen Euro				
1. Traditionelle Eigenmittel (ohne Erhebungskostenpauschale)	9.214,0	10.857,2	12.307,1	14.063,1	15.028,3
<i>Anteil an den Einnahmen insgesamt</i>	9,7%	11,6%	11,9%	13,1%	13,9%
davon:					
Zölle	12.917,5	12.616,2	14.122,8	16.023,0	18.113,1
<i>Anteil an den Einnahmen insgesamt</i>	13,5%	13,5%	13,6%	15,0%	16,7%
Agrarzölle	1.180,2	1.349,1	1.751,2	1.801,0	1.722,4
<i>Anteil an den Einnahmen insgesamt</i>	1,2%	1,4%	1,7%	1,7%	1,6%
Zuckerabgaben	864,8	510,9	535,5	926,8	202,1
<i>Anteil an den Einnahmen insgesamt</i>	0,9%	0,5%	0,5%	0,9%	0,2%
Erhebungskostenpauschale	-5.748,6	-3.619,1	-4.102,4	-4.687,7	-5.009,4
<i>Anteil an den Einnahmen insgesamt</i>	-6,0%	-3,9%	-4,0%	-4,4%	-4,6%
2. Mehrwertsteuer-Eigenmittel	22.388,2	21.260,1	13.912,1	16.018,0	17.206,2
<i>Anteil an den Einnahmen insgesamt</i>	23,5%	22,7%	13,4%	15,0%	15,9%
3. Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel	45.947,6	51.235,2	68.982,0	70.860,6	70.132,1
<i>Anteil an den Einnahmen insgesamt</i>	48,1%	54,8%	66,6%	66,2%	64,7%
4. Ausgleich Vereinigtes Königreich	148,2	280,1	-148,0	-130,7	-15,3
<i>Anteil an den Einnahmen insgesamt</i>	0,2%	0,3%	-0,1%	-0,1%	0,0%
5. Sonstige Einnahmen (einschl. Salden)	17.736,4	9.836,1	8.458,7	6.279,5	6.071,7
<i>Anteil an den Einnahmen insgesamt</i>	18,6%	10,5%	8,2%	5,9%	5,6%
Einnahmen insgesamt	95.434,4	93.468,7	103.511,9	107.090,6	108.423,0

Die Grundverträge der Gemeinschaft definieren den Begriff der Eigenmittel nicht und weisen so den Mitgliedstaaten eine Entscheidungskompetenz zu. Dabei steht auf der einen Seite eine vollständige Finanzierung des EU-Haushalts durch eigene, direkt der Gemeinschaft zustehende Mittel, auf der anderen Seite eine Finanzierung über Beiträge der Mitgliedstaaten, die diese zu Lasten ihrer Haushalte an die EU abführen.

In der gegenwärtigen Diskussion haben sich sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament dafür ausgesprochen, die Beitragsleistungen zu reduzieren und durch eigene Anteile der EU an den nationalen Steuern zu ersetzen.²¹ Insbesondere aus der Sicht des Europäischen Parlaments würde so für mehr Gerechtigkeit und Gleichheit unter den Mitgliedstaaten gesorgt und größere Transparenz auf der Einnahmenseite gewährleistet. Hingegen schlägt eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen eine Beitragsfinanzierung über die BNE-Eigenmittel als zentrale und langfristige Einnahmenquelle vor.²² Mit diesem System wäre eine enge Verknüpfung zwischen der Leistungsfähigkeit eines Mitgliedstaates und der Höhe seines Finanzierungsbeitrags gegeben. Die Einführung einer eigenen Steuer auf der Ebene der EU wird dabei von den Autoren weder als wünschenswert noch als politisch durchsetzbar angesehen.²³ Insgesamt lässt der ge-

²¹ Vgl. Bericht der Kommission vom 14. Juli 2004, Finanzierung der Europäischen Union – Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(2004) 505 endg.; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union (2006/2205(INI)).

²² Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, a. a. O., Seite 87.

²³ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, a. a. O., Seite 93.

genwärtige Diskussionstand nicht erkennen, wie ein zukünftiges Eigenmittelsystem der EU für die Zeit nach dem Auslaufen des bis zum Jahr 2013 geltenden Eigenmittelbeschlusses aussehen wird.

3 Ausgaben der Europäischen Union

Aus ihrem Haushalt leistet die EU Ausgaben für die

- Gemeinsame Agrarpolitik,
- Strukturpolitik,
- internen Politikbereiche wie Bildung und Forschung,
- sonstigen Bereiche wie die Verwaltung.

Tabelle 2

Ausgaben der EU in den Jahre 2002 bis 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
	in Millionen Euro				
1. Gemeinsame Agrarpolitik	43.520,6	44.379,2	43.579,4	48.465,8	49.798,8
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>51,1%</i>	<i>49,0%</i>	<i>43,5%</i>	<i>46,2%</i>	<i>46,7%</i>
davon:					
Direktbeihilfen	28.836,0	29.697,6	29.826,8	33.700,8	34.051,3
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>33,9%</i>	<i>32,8%</i>	<i>29,8%</i>	<i>32,1%</i>	<i>32,0%</i>
Entwicklung des ländlichen Raums	4.349,4	4.679,6	5.357,9	6.310,9	7.709,6
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>5,1%</i>	<i>5,2%</i>	<i>5,4%</i>	<i>6,0%</i>	<i>7,2%</i>
Ausfuhrerstattungen	3.444,7	3.729,6	3.384,2	3.051,9	2.493,6
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>4,0%</i>	<i>4,1%</i>	<i>3,4%</i>	<i>2,9%</i>	<i>2,3%</i>
Lagerung	1.173,2	928,1	322,4	851,5	756,9
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,0%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,8%</i>	<i>0,7%</i>
Sonstige Maßnahmen	5.717,3	5.344,3	4.688,1	4.550,6	4.787,3
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>6,7%</i>	<i>5,9%</i>	<i>4,7%</i>	<i>4,3%</i>	<i>4,5%</i>
2. Strukturpolitik	23.499,0	28.527,6	34.198,4	32.763,2	32.399,3
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>27,6%</i>	<i>31,5%</i>	<i>34,2%</i>	<i>31,3%</i>	<i>30,4%</i>
davon:					
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	11.589,5	15.836,9	18.511,0	16.904,9	15.972,9
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>13,6%</i>	<i>17,5%</i>	<i>18,5%</i>	<i>16,1%</i>	<i>15,0%</i>
Europäischer Sozialfonds	6.725,2	7.298,7	9.078,8	9.516,3	9.321,4
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>7,9%</i>	<i>8,1%</i>	<i>9,1%</i>	<i>9,1%</i>	<i>8,7%</i>
EAGFL - Abteilung Ausrichtung	1.672,1	2.612,8	3.427,3	3.588,2	3.591,4
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>2,0%</i>	<i>2,9%</i>	<i>3,4%</i>	<i>3,4%</i>	<i>3,4%</i>
Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei	325,2	495,0	498,9	517,5	495,7
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,5%</i>
Kohäsionsfonds und sonstige Maßnahmen	3.187,0	2.284,2	2.682,4	2.236,3	3.018,0
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>3,7%</i>	<i>2,5%</i>	<i>2,7%</i>	<i>2,1%</i>	<i>2,8%</i>
3. Interne Politikbereiche	6.566,7	5.671,8	7.255,2	7.972,1	9.013,7
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>7,7%</i>	<i>6,3%</i>	<i>7,2%</i>	<i>7,6%</i>	<i>8,5%</i>
davon:					
Forschung und technologische Entwicklung	3.667,2	3.279,6	4.244,5	4.508,7	5.112,2
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>4,3%</i>	<i>3,6%</i>	<i>4,2%</i>	<i>4,3%</i>	<i>4,8%</i>
Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und TEN	1.039,6	1.079,2	1.326,1	1.568,8	1.473,9
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,3%</i>	<i>1,5%</i>	<i>1,4%</i>
Bildung, Jugend, Kultur, audiovisueller Bereich, Information	930,1	943,3	1.071,4	1.238,5	1.361,7
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>1,1%</i>	<i>1,0%</i>	<i>1,1%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,3%</i>
Energie, Euratom-Sicherheitsüberwachung und Umwelt	197,5	211,7	266,6	297,5	431,8
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,4%</i>
Sonstige interne Politikbereiche	732,2	158,0	346,5	358,6	634,2
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,9%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,6%</i>
4. Sonstige Ausgaben	11.558,2	11.978,9	15.106,5	15.634,2	15.363,7
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>13,6%</i>	<i>13,2%</i>	<i>15,1%</i>	<i>14,9%</i>	<i>14,4%</i>
davon:					
Verwaltung	5.211,6	5.305,2	5.856,4	6.191,4	6.699,7
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>6,1%</i>	<i>5,9%</i>	<i>5,8%</i>	<i>5,9%</i>	<i>6,3%</i>
Externe Politikbereiche	4.423,7	4.285,8	4.605,8	5.013,1	5.186,2
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>5,2%</i>	<i>4,7%</i>	<i>4,6%</i>	<i>4,8%</i>	<i>4,9%</i>
Heranführungsstrategie	1.752,4	2.239,8	3.052,9	2.984,6	2.276,7
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>2,1%</i>	<i>2,5%</i>	<i>3,0%</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,1%</i>
Reserven	170,5	147,9	181,9	140,1	127,6
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>
Ausgleichszahlungen	-	-	1.409,5	1.305,0	1.073,5
<i>Anteil an den Ausgaben insgesamt</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,0%</i>
Ausgaben insgesamt	85.144,5	90.557,5	100.139,4	104.835,3	106.575,5

Insgesamt erhöhten sich die Ausgaben über den Zeitraum 2002 bis 2006 kontinuierlich und erreichten im Jahr 2006 ein Volumen von rd. 106,6 Mrd. Euro. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs für diesen Zeitraum lag bei 4,6 % pro Jahr.

Die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Bereichen war dabei im Zeitraum von 2002 bis 2006 uneinheitlich. So fiel der Anteil der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben der EU von über 50 % im Jahr 2002 auf weniger als 44 % im Jahr 2004, um dann wieder auf knapp 47 % anzusteigen. Gegenläufig war die Entwicklung für die Strukturpolitik. Deren Anteil erreichte mit über 34 % im Jahr 2004 ihren Höchststand in der betrachteten Periode. Gegenüber diesen beiden Positionen fallen die Ausgaben für die Forschung und technologische Entwicklung deutlich ab. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben lag in den Jahren 2002 bis 2006 zwischen 3,6 % und 4,8 %.

3.1 Gemeinsame Agrarpolitik

Bis zum Jahr 2006 finanzierte die EU ihre Gemeinsame Agrarpolitik aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).²⁴ Aus diesem wurden vorrangig Direktbeihilfen gezahlt. Hierbei handelt es sich um verschiedene Regelungen zur Einkommensstützung der Erzeuger bei der landwirtschaftlichen Produktion. Die volle Zahlung der Direktbeihilfen ist von der Einhaltung verbindlicher europäischer Vorschriften mit grundlegenden Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes abhängig.

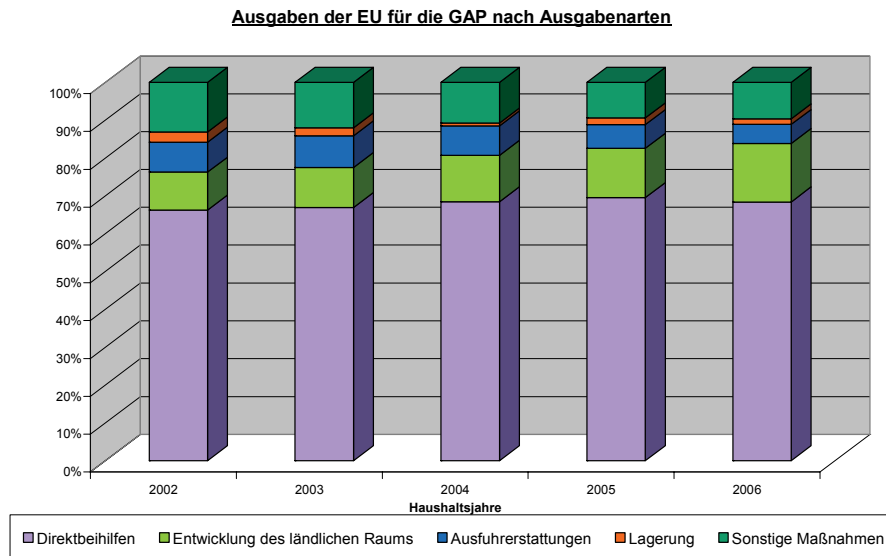
Neben den Direktbeihilfen wurden durch den Fonds auch Finanzmittel für die

- Entwicklung des ländlichen Raums (z. B. Agrarumwelt- und Infrastrukturmaßnahmen in ländlichen Gebieten),
- Ausfuhrerstattungen für landwirtschaftliche Produkte zum Ausgleich der höheren Weltmarktpreise und
- Kosten der Lagerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

zur Verfügung gestellt. Im Vergleich der Jahre 2002 und 2006 hat sich der Anteil der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raumes zu Lasten aller übrigen Ausgabenkategorien leicht erhöht. Gleichwohl wurden unverändert über zwei Drittel der landwirtschaftlichen Ausgaben in Form von Direktbeihilfen gezahlt (vgl. Abbildung 3).

²⁴ An seine Stelle trat ab dem Jahr 2007 der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) zur Finanzierung der agrarischen Marktmaßnahmen.

Abbildung 3



Bis zum Jahr 2005 wurden rd. zwei Drittel der Ausgaben für die Sektoren „Agrarkulturen“ und „Rind-, Schaf- und Ziegenfleisch sowie Milch“ verausgabt. Im Jahr 2006 führte die EU eine Betriebsprämienregelung ein, die nicht mehr an die agrarische Erzeugung bzw. die Zahl der gehaltenen Tiere, sondern an die Betriebsfläche gebunden ist. Sie hat eine Verringerung der Überproduktion zur Folge und soll sich somit senkend auf die Anteile dieser Sektoren auswirken.

3.2 Strukturpolitik

Die strukturpolitischen Maßnahmen sind der zweitgrößte Bereich im EU-Haushalt. Sie werden mit dem grundsätzlichen Ziel durchgeführt, 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. Dieser Bericht berücksichtigt dabei die finanziellen Auswirkungen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 und gibt einen Ausblick auf die aktuelle Förderperiode von 2007 bis 2013.

3.2.1 Entwicklung in der Förderperiode 2000 bis 2006

Die EU unterteilte ihre strukturpolitischen Maßnahmen in der Förderperiode 2000 bis 2006 sowohl nach Fonds (Strukturfonds, Kohäsionsfonds) als auch nach Zielsetzungen.²⁵ Dabei konnten Finanzmittel zur Verfolgung eines einzelnen Zieles durchaus aus mehreren Strukturfonds zur Verfügung stehen (vgl. Tabelle 3).²⁶

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. L 161 vom 26. Juni 1999, S. 1.

²⁶ Artikel 2 Abs. 2 und 3 VO (EG) Nr. 1260/1999.

Tabelle 3

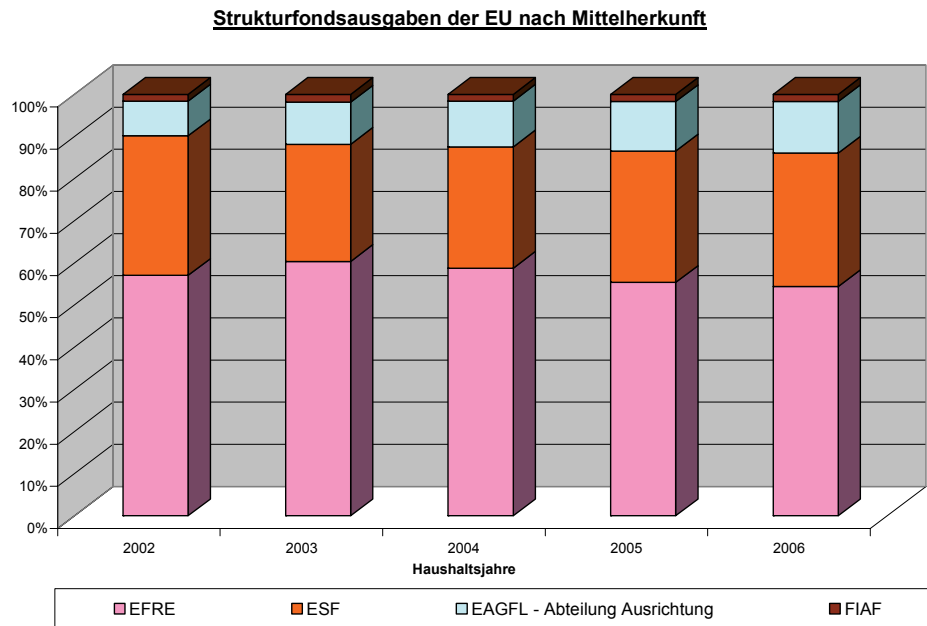
Strukturfonds und ihre Zielsetzungen in der Förderperiode 2000 bis 2006

Zielsetzungen	Strukturfonds			
	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	Europäischer Sozialfonds (ESF)	EAGFL - Abteilung Ausrichtung	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)
Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1)				
Förderung der Gebiete mit Strukturproblemen (Ziel 2)				
Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken (Ziel 3)				
<u>Sonstige Strukturmaßnahmen</u>				
Interregionale Zusammenarbeit in der gesamten EU (Gemeinschaftsinitiative Interreg III)				
Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtviertel (Gemeinschaftsinitiative URBAN II)				
Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt (Gemeinschaftsinitiative EQUAL)				
Entwicklung des ländlichen Raums (Gemeinschaftsinitiative Leader+)				

Die strukturpolitischen Maßnahmen wurden durch eine Finanzierung seitens der Mitgliedstaaten ergänzt. Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurden überwiegend Investitionen im Infrastrukturbereich und Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen kofinanziert. Der Europäische Sozialfonds (ESF) diente schwerpunktmäßig zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, z. B. durch Qualifizierung. Maßnahmen im ländlichen Raum und die Modernisierung von Agrarstrukturen wurden aus dem EAGFL – Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) gefördert. Zur Entwicklung der Fischerei stand mit dem Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF) ein eigenständiger Strukturfonds zur Verfügung. Für die Verbesserung der Umweltqualität und der Verkehrsinfrastruktur wurden den Mitgliedstaaten Finanzmittel aus dem Kohäsionsfonds gewährt, soweit ihr Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt unter 90 % des Unionsdurchschnitts lag.²⁷ Insgesamt flossen in der Förderperiode jährlich etwa 30 % der Ausgaben der EU in strukturpolitische Maßnahmen.

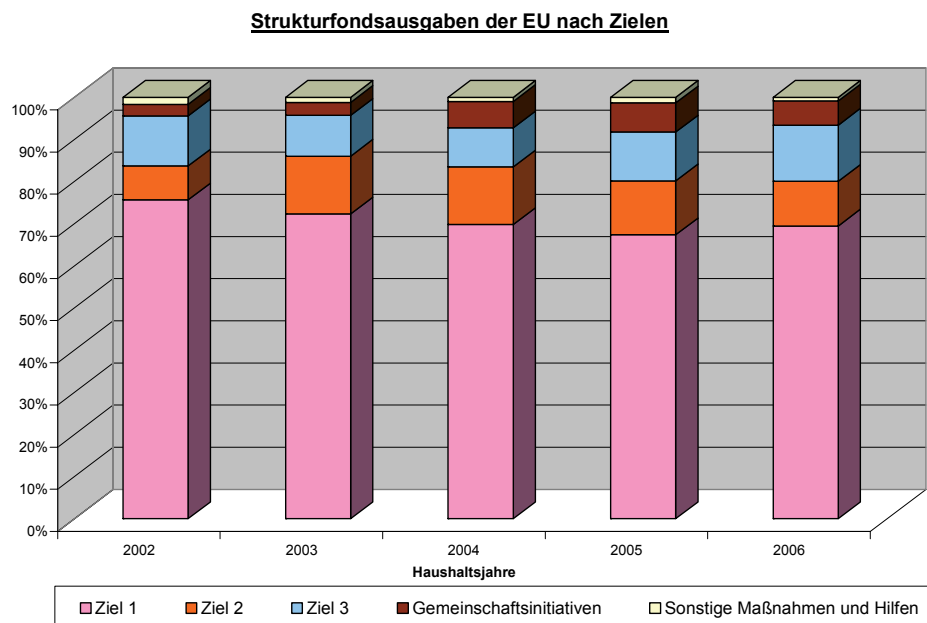
²⁷ An Deutschland flossen aus dem Kohäsionsfonds keine Finanzmittel zurück.

Abbildung 4



Knapp die Hälfte der Ausgaben wurde aus dem EFRE, ein gutes Viertel aus dem ESF finanziert. Dabei wurden drei Ziele unterschieden (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5



Rd. 70 % der strukturpolitischen Ausgaben wurden in den Jahren von 2002 bis 2006 für Ziel 1-Maßnahmen (Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand) ausgegeben.²⁸ In diesen Regionen betrug das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt weniger als 75 % des Ge-

²⁸ Artikel 1 Nr.1 VO (EG) Nr. 1260/1999.

meinschaftsdurchschnitts.²⁹ Die Anteile der Ziel 2-Finanzmittel (Umstellungen in Gebieten mit Strukturproblemen) schwankten in den Jahren 2002 bis 2006 zwischen 8 % und 13 % pro Jahr.³⁰ Für Ziel 3-Maßnahmen (Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme), die in allen Regionen der EU genutzt werden konnten, die nicht unter das Ziel 1 fallen, wurden weitere 10 % bis 14 % der Finanzmittel aufgebracht.³¹ Zusammen verwendete die EU damit deutlich über 90 % der Mittel für Strukturpolitik zur Erreichung dieser drei Ziele.

3.2.2 Ausblick auf die Förderperiode 2007 bis 2013

Mit der Förderperiode 2007 bis 2013 hat die EU die Ausrichtung ihrer Strukturpolitik neu gestaltet. Vor dem Hintergrund einer erweiterten Gemeinschaft, in der sich das wirtschaftliche und soziale Gefälle vergrößert hat³², wurden die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds neu geordnet und die Ziele neu definiert (vgl. Tabelle 4).³³

Tabelle 4

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"		

Unter dem Begriff „Strukturfonds“ werden nunmehr nur noch der EFRE und der ESF zusammengefasst. Mit ihnen will die EU zusammen mit dem Kohäsionsfonds die neuen Ziele „Konvergenz der Mitgliedstaaten und Regionen“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ verfolgen. Dabei dient der Kohäsionsfonds³⁴ unverändert zur Verringerung von wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in den am wenigsten wohlhabenden Mitgliedstaaten der EU. Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurden die Mitgliedstaaten, die die Voraussetzung für eine Förderung aus dem Kohä-

²⁹ Artikel 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1260/1999.

³⁰ Artikel 4 VO (EG) Nr. 1260/1999.

³¹ Artikel 5 VO (EG) Nr. 1260/1999.

³² 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 1999, Begründungserwägung 3.

³³ VO (EG) Nr. 1083/2006, Begründungserwägung 9.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94, ABl. L 210 vom 31.07.2006, S. 79.

sionsfonds erfüllen, neu bestimmt.³⁵

Die bisherigen strukturpolitischen Maßnahmen des EAGFL-A und des FIAF werden innerhalb der Strukturfonds nicht fortgeführt. Sie wurden durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Fischereifonds (EFF) abgelöst. Beide Fonds werden nicht mehr den Strukturfonds, sondern der GAP zugerechnet. Ihre Fördermaßnahmen sollen mit denen der Strukturfonds koordiniert werden, die neben ELER und EFF ergänzend zur wirtschaftlichen Entwicklung der ländlichen Gebiete beitragen sollen.³⁶

3.3 Interne Politikbereiche

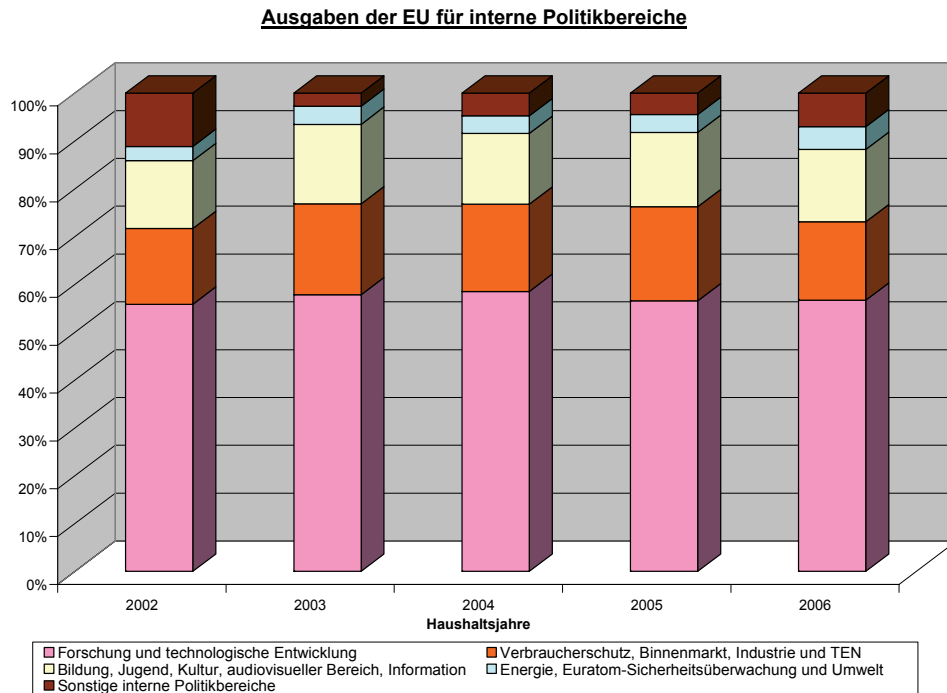
Die „internen Politikbereiche“ umfassen im Wesentlichen Mittel für Programme der EU, die üblicherweise ohne Beteiligung der Haushalte der Mitgliedstaaten direkt von der Kommission an die Begünstigten angewiesen werden. Mit den Programmen deckt die EU ein breites Förderspektrum ab, das von der Forschung über die Bildung und Umwelt bis zu den Transeuropäischen Netzen (TEN) für Verkehr, Energie und Telekommunikation reicht (vgl. Tabelle 2).

Den Schwerpunkt der Programme bildet mit über 50 % der Ausgaben der Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung (vgl. Abbildung 6). Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Partnern aus verschiedenen Ländern der EU soll etwa durch die Finanzierung grenzüberschreitender Projekte gefördert werden. Aber auch mit den Programmen im Bereich „Bildung, Jugend“ verfolgt die EU das Ziel, die internationale Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zu stärken.

³⁵ Entscheidung 2007/188/EG der Kommission vom 26. März 2007 zur Änderung der Entscheidung 2006/596/EG zur Aufstellung der Liste der Mitgliedstaaten, die im Zeitraum 2007 bis 2013 aus dem Kohäsionsfonds förderfähig sind, zwecks Einbeziehung von Bulgarien und Rumänien, ABl. L 87 vom 28. März 2007, S. 13.

Ab dem 1. Januar 2007 werden danach Bulgarien, Estland, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Zypern gefördert.

³⁶ VO (EG) Nr. 1083/2006, Begründungserwägung 6, Begründungserwägung 14.

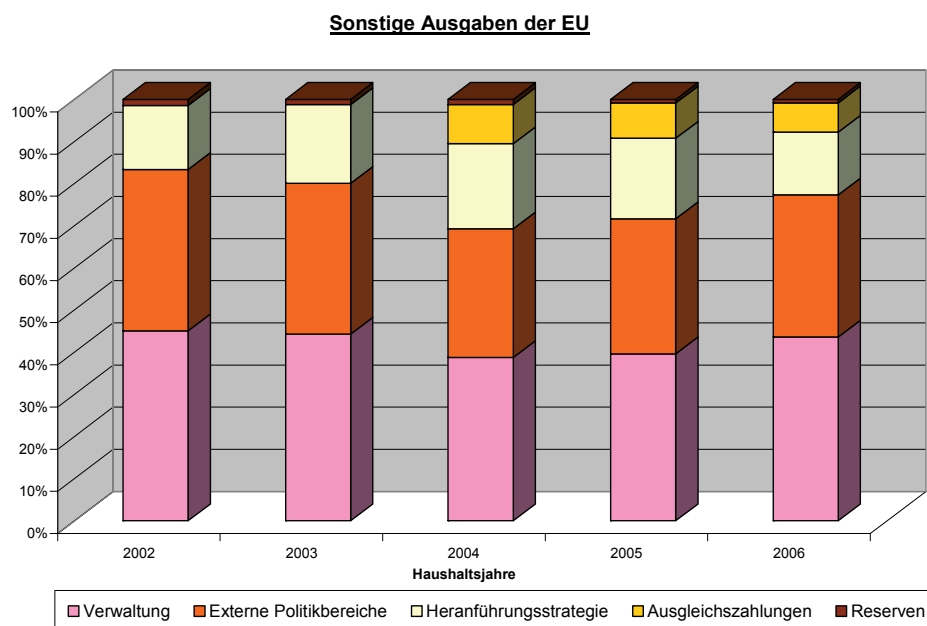


3.4 Sonstige Politikbereiche, Programme und Maßnahmen

Rd. 15 % der Ausgaben der EU fallen für sonstige Bereiche an (vgl. Tabelle 2). Hierzu zählen insbesondere die Verwaltungsausgaben der EU für ihre Organe, insbesondere Kommission, Rat und Parlament, und ihre sonstigen Einrichtungen (z. B. Agenturen und Europäische Schulen), die fast die Hälfte der sonstigen Ausgaben ausmachen (vgl. Abbildung 7). In Höhe von rd. einem Drittel der sonstigen Ausgaben stellt die EU Finanzmittel für externe Politikbereiche wie Nahrungsmittel- oder andere humanitäre Hilfen zur Verfügung. Ein weiterer Ausgabenblock betrifft verschiedene Heranführungsstrategien.³⁷ Deren Gesamtvolumen ist mit rd. 2 % der Ausgaben insgesamt relativ gering. Die EU fördert aber mit diesen Finanzmitteln Anpassungsprozesse in verschiedenen Ländern, die in den letzten Jahren der EU beigetreten sind oder sich - wie etwa Kroatien - um den Beitritt bewerben.

³⁷ Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA), Programm zur Wirtschaftshilfe für die mittel- und osteuropäischen Länder (Phare), Sonderprogramm zur Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Sapard), EU-Solidaritätsfonds, Programm über die Heranführungsinstrumente für die Türkei und Programm zur Wirtschaftshilfe für die Türkische Gemeinschaft Zyperns.

Abbildung 7



4 Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union nach EU-Mitgliedstaaten

Bis zum 30. April 2004 umfasste die Europäische Union 15 Mitgliedstaaten.³⁸

Zum 1. Mai 2004 vergrößerte sich die EU durch den Beitritt von insgesamt 10 Staaten³⁹ auf 25 Mitgliedstaaten. Seit dem 1. Januar 2007 sind es durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens 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 wurden im Jahr 2006 über 70 % der Einnahmen durch die fünf Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich aufgebracht. Auf der anderen Seite waren dieselben Länder in diesem Jahr auch die fünf größten Empfängerländer von EU-Zahlungen.

Ein Vergleich der Einnahmen und Ausgaben je Mitgliedstaat für das Jahr 2006 zeigt, dass insgesamt 11 Länder⁴⁰ mehr Finanzmittel an die EU abführen als von der EU an sie zurückfließen (Nettozahler; vgl. Abbildung 8). Bei den Berechnungen der Kommission zum operativen Haushaltssaldo je Mitgliedstaat bleiben insbesondere die Ausgaben für die Verwaltung unberücksichtigt.⁴¹ Außerdem werden die nationalen Beiträge insgesamt so angepasst, dass die Summe aller Nettosalden Null ergibt. Bei zwei Ländern hat diese Systematik Auswirkungen auf deren Position als „Nettozahler“ bzw. „Nettoempfänger“. Da mehr als zwei Drittel der Verwaltungsausgaben der EU auf Belgien und Luxemburg entfallen, wären diese unter Einbeziehung dieser Ausgaben Nettoempfänger. Ohne die Zurechnung werden beide Länder von der Kommission als Nettozahler ausgewiesen.

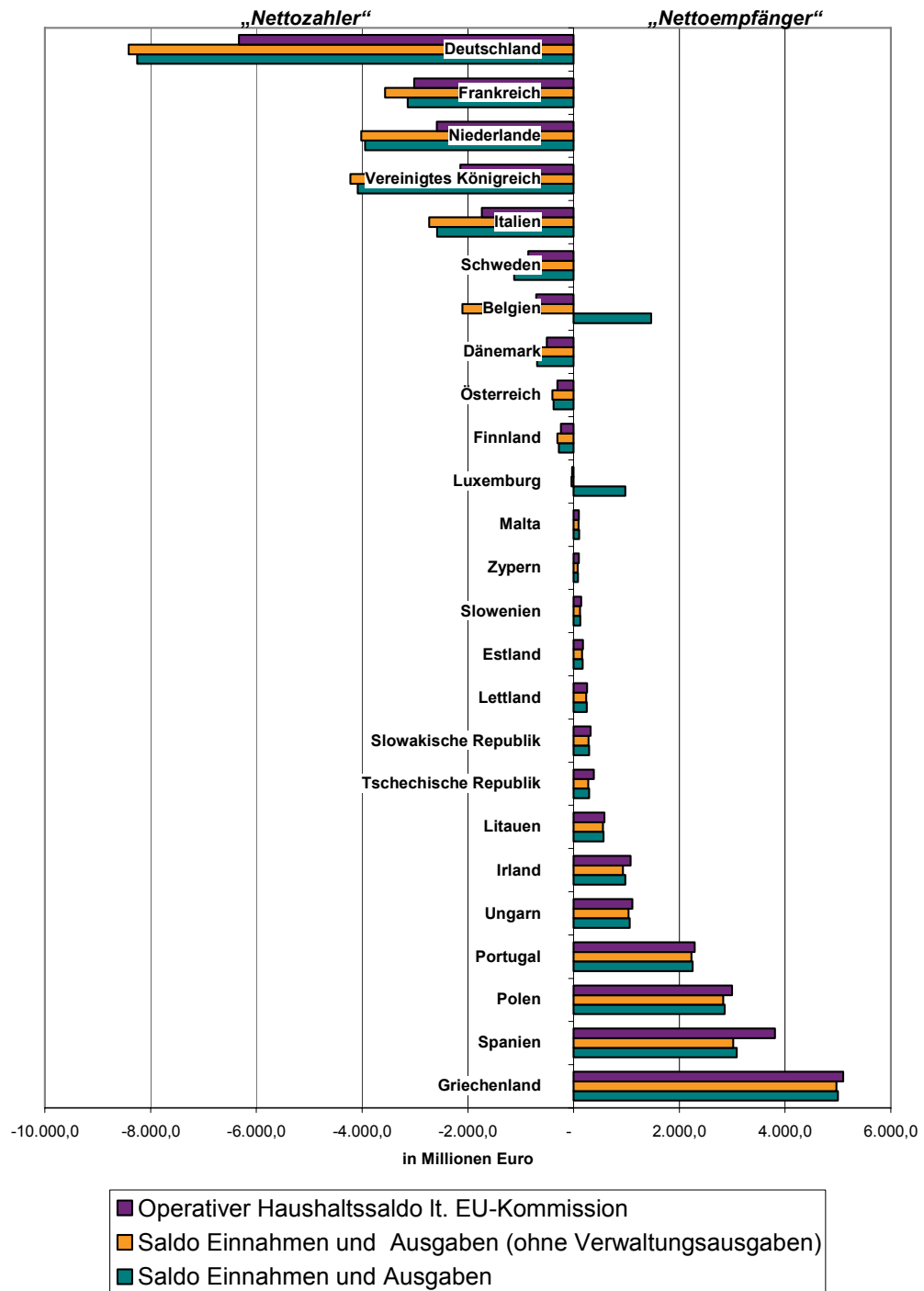
³⁸ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

³⁹ Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

⁴⁰ Deutschland, Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Italien, Schweden, Belgien, Dänemark, Österreich, Finnland und Luxemburg.

⁴¹ Kommission, Tabellarische Übersichten für die Jahre 2001 bis 2006.

Finanzierungssalden der Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2006



Über die Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2002 bis 2006 aller 25 Mitgliedstaaten informieren die Tabellen im Anhang 1.

Teil II Die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union

5 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.⁴² Die Erhebungskostenpauschale, die die Mitgliedstaaten für ihre Tätigkeit einbehalten, fließt dem Bundeshaushalt als Einnahme zu.⁴³ Die MwSt-Eigenmittel und die BNE-Eigenmittel werden ebenfalls aus dem Bundeshaushalt an die EU abgeführt. In den Jahren 2002 bis 2006 hatten die Beiträge Deutschlands (ohne Berücksichtigung der sonstigen Einnahmen) ein Volumen von rd. 20 % der laufenden Einnahmen der EU (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Leistungen Deutschlands an die EU in den Jahre 2002 bis 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
	in Millionen Euro				
1. Traditionelle Eigenmittel (ohne Erhebungskostenpauschale)	1.964,6	2.287,7	2.406,5	2.724,4	2.927,9
davon:					
Zölle	2.743,2	2.680,5	2.784,0	3.064,0	3.623,6
Agrarzölle	144,2	194,5	270,8	296,5	232,2
Zuckerabgaben	311,6	175,3	153,9	272,1	48,0
Erhebungskostenpauschale (25%)	-1.234,3	-762,6	-802,2	-908,1	-976,0
2. Mehrwertsteuer-Eigenmittel	4.760,1	4.773,9	2.633,9	2.888,3	3.296,4
3. Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel	10.504,5	11.706,1	14.837,9	14.153,6	13.896,2
4. Berichtigung zugunsten der Vereinigten Königreichs	353,0	434,9	351,3	369,9	380,5
Leistungen insgesamt *)	17.582,2	19.203,1	20.229,8	20.136,3	20.501,2
Anteil an den Einnahmen der EU aus diesem Bereich	22,6%	23,0%	21,3%	20,0%	20,0%

*) Ohne sonstige Einnahmen der EU; im Jahr 2003 zzgl. 0,5 Mio. Euro JI-Anpassung für Dänemark.

⁴² Bundeshaushalt 2007, Kapitel 60 01 – Anlage 1, Erhebung der eigenen Einnahmen der EU – Anlage E.

⁴³ Bundeshaushalt 2007, Kapitel 60 02, Allgemeine Bewilligungen, Titel 266 01.

6 Rückflüsse aus der Europäischen Union nach Deutschland (Einnahmen)

Die Rückflüsse aus der EU nach Deutschland bewegten sich im Zeitraum 2002 bis 2006 zwischen 13,7 % und 11,5 % der jährlichen EU-Ausgaben (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6

Rückflüsse aus der EU nach Deutschland in den Jahre 2002 bis 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
	in Millionen Euro				
1. Gemeinsame Agrarpolitik	6.812,7	5.876,9	6.064,7	6.522,3	6.566,9
davon:					
Direktbeihilfen	5.041,0	4.024,3	4.573,3	5.014,0	5.082,3
Entwicklung des ländlichen Raums	730,7	799,0	799,9	803,6	940,4
Ausfuhrerstattungen	480,8	499,2	470,1	433,2	233,4
Lagerung	286,7	249,1	50,4	174,2	106,3
Sonstige Maßnahmen	273,6	305,2	170,8	97,2	204,5
2. Strukturpolitik	3.413,8	3.788,1	4.636,7	4.597,2	4.388,3
davon:					
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	1.489,2	1.815,5	2.480,4	2.274,6	2.347,5
Europäischer Sozialfonds	1.458,5	1.392,4	1.448,4	1.702,1	1.496,1
EAGFL - Abteilung Ausrichtung	451,2	545,5	691,0	610,8	526,7
Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei	14,8	34,8	17,0	9,7	18,0
3. Interne Politikbereiche	1.327,2	780,1	885,6	1.016,0	1.130,6
davon:					
Forschung und technologische Entwicklung	589,1	490,0	647,4	693,7	803,7
Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und TEN	151,6	156,9	80,1	120,9	97,6
Bildung, Jugend, Kultur, audiovisueller Bereich, Information	117,9	109,5	118,9	133,9	133,1
Energie, Euratom-Sicherheitsüberwachung und Umwelt	17,7	18,6	15,8	25,3	34,9
Sonstige interne Politikbereiche	451,0	5,1	23,4	42,2	61,2
4. Sonstige Rückflüsse der EU *)	143,6	149,8	158,4	148,7	156,6
Rückflüsse insgesamt	11.697,3	10.594,9	11.745,4	12.284,2	12.242,4
Anteil an den Ausgaben der EU	13,7%	11,7%	11,7%	11,7%	11,5%

*) Diese Position erfasst lediglich die sonstigen Ausgaben der EU für ihre Verwaltungseinrichtungen in Deutschland.

6.1 Rückflüsse aus der EU nach Deutschland in geteilter Mittelverwaltung

Die Agrar- und Strukturfonds 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.

Rd. 80 % dieser Verwaltungs- und Kontrolltätigkeit wird in der **GAP** aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands auf der Ebene der Länder durchgeführt. Gleichwohl werden die Ausgaben der GAP national ausschließlich durch Kredite des Bundes finanziert und den Ländern zur Bewirtschaftung zugewiesen. Die na-

tional anfallenden Finanzierungskosten werden durch den Bund alleine getragen. Der Bund meldet die getätigten kumulierten Ausgaben der Kommission, vereinbart die Rückflüsse der EU und sorgt für eine Ablösung der nationalen Kredite.

Die Rückflüsse aus der **Strukturpolitik** an Deutschland verteilen sich - vergleichbar zur GAP - ebenfalls im Verhältnis von ca. 20 zu 80 auf Bund und Länder. Die Verwendung der EU-Mittel erfolgt nach dem Prinzip der Kofinanzierung. Dabei werden die nationalen Strukturmaßnahmen durch die EU bezuschusst. 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.

6.1.1 Finanzielle Abwicklung bei geteilter Mittelverwaltung

Die Mitgliedstaaten treten bei der geteilten Mittelverwaltung mit der Zahlung an den Begünstigten in Vorleistung, abgesehen von Vorauszahlungen der Kommission. 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 gemeinschaftsrechtskonform 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.⁴⁴ Unabhängig vom Ausgang des Wiedereinziehungsverfahrens hat der Mitgliedstaat 50 % der nicht wieder eingezogenen Beträge dem EU-Haushalt zu erstatten, wenn die Wiedereinziehung nicht innerhalb bestimmter Fristen gelingt (z. B. weil noch Gerichtsverfahren laufen).⁴⁵

Stellt der Mitgliedstaat bei den **Strukturfonds** fest, dass vom Begünstigten erklärte Ausgaben nicht förderfähig sind, erfolgt die Einziehung durch Streichung der Gemeinschaftsbeteiligung.⁴⁶ Zudem kann die Kommission den Gemeinschaftsbeitrag zu einem geförderten Programm unter bestimmten Voraussetzun-

⁴⁴ Artikel 32 Abs. 4, 33 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1290/2005.

⁴⁵ Artikel 32 Abs. 5, 33 Abs. 8 VO (EG) Nr. 1290/2005.

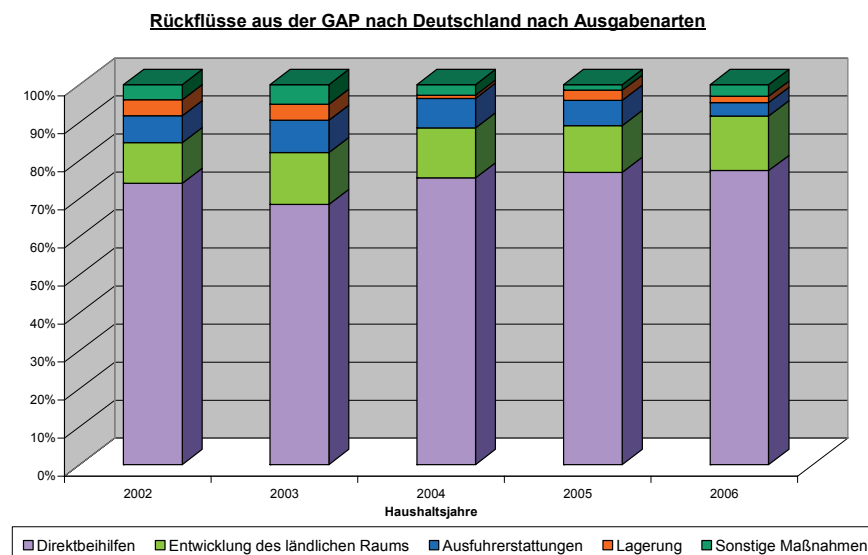
⁴⁶ Artikel 98 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds.

gen ganz oder teilweise aussetzen oder streichen, wenn das mitgliedstaatliche Verwaltungs- und Kontrollsystem schwerwiegende Mängel aufweist oder die geltend gemachten Ausgaben zu Unrecht geleistet wurden.⁴⁷

6.1.2 Gemeinsame Agrarpolitik

Im Jahr 2006 betrugen die Einnahmen Deutschlands aus der GAP rd. 6,6 Mrd. Euro. Für Deutschland haben die Zahlungen für Direktbeihilfen eine besondere Bedeutung. Mehr als 70 % der Rückflüsse aus der EU nach Deutschland betrafen Direktbeihilfen (vgl. Abbildung 9). Dieser Anteil sowie der Anteil an den Rückflüssen für die Lagerung liegen über den durchschnittlichen Werten der anderen Mitgliedstaaten.

Abbildung 9



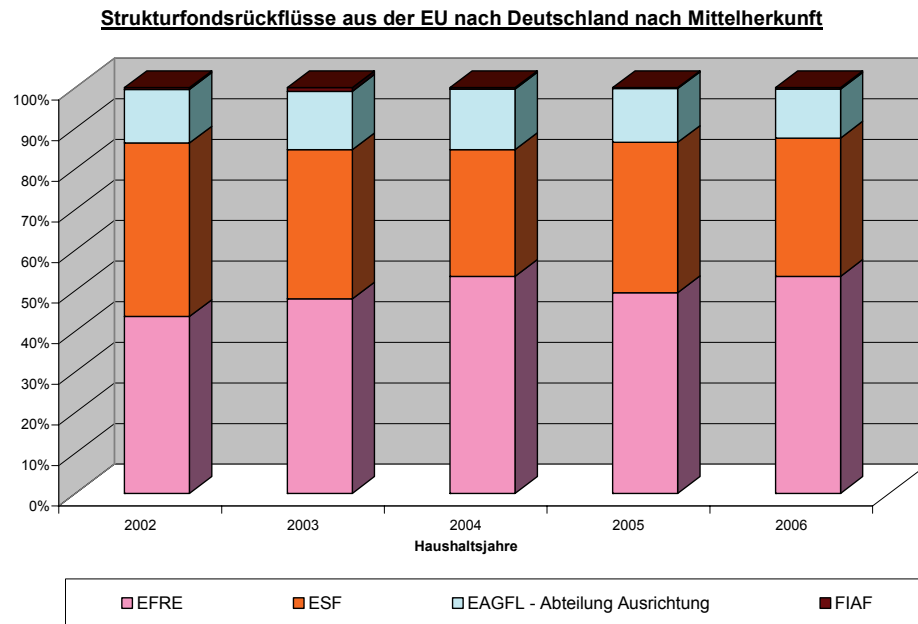
Über die Verteilung der Rückflüsse aus der GAP auf Bund und Länder informiert die Tabelle in Anhang 2.

6.1.3 Strukturpolitik

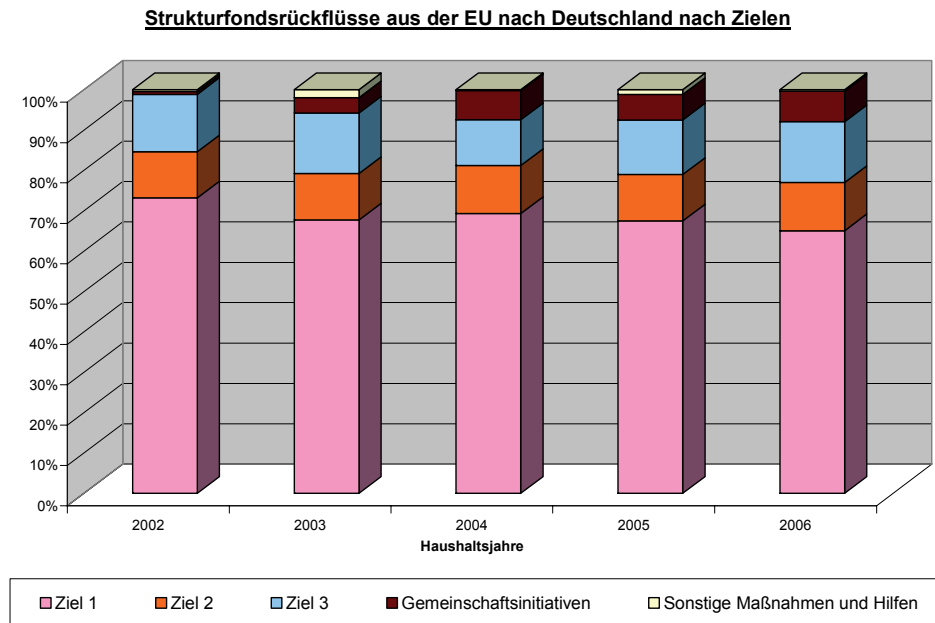
Die Rückflüsse im Bereich der Strukturpolitik erreichten im Jahr 2006 ein Volumen von rd. 4,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 6). Das Schwergewicht der Förderung der EU in Deutschland betraf den EFRE und den ESF (vgl. Abbildung 10). Fast 90 % der Rückflüsse wurden aus diesen Fonds finanziert. Während aber der Anteil der Einnahmen Deutschlands aus dem EFRE niedriger war als der entsprechende Anteil an den Ausgaben insgesamt für diesen Fonds, lagen die Rückflüsse aus dem ESF über dem EU-Durchschnitt.

⁴⁷ Artikel 92, 98, 99 VO (EG) Nr. 1083/2006.

Abbildung 10



Eine Analyse der durch die Strukturfonds verfolgten Ziele bestätigt diese Situation (vgl. Abbildung 11). In Deutschland wurden in der Förderperiode 2000 bis 2006 rd. 70 % der Strukturfondsmittel zur Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand eingesetzt (Ziel 1; Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin (Ost)-(auslaufend)), rd. 10 % für Gebiete mit Strukturproblemen (Ziel 2; Teile der übrigen Länder). Ihr Anteil lag aber unter dem Durchschnitt in der EU. Hingegen war der Anteil der Förderung von Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken (Ziel 3; alle Gebiete, die nicht Ziel 1 unterfallen) höher als der entsprechende Anteil in der EU, weil diese Förderung von der Wirtschaftskraft des Mitgliedstaats unabhängig ist.



Über die Verteilung der Rückflüsse aus den Strukturfonds auf Bund und Länder informiert die Tabelle in Anhang 2.

6.2 Rückflüsse aus der EU in zentraler Mittelverwaltung

Im Gegensatz zu den Ausgaben für Agrar- und Strukturfonds werden die überwiegenden Ausgaben für **interne Politikbereiche** - entsprechend dem betreffenden Gründungsakt oder Programm - unmittelbar von der Kommission verwaltet. Bei der zentralen Mittelverwaltung übernimmt die Kommission die wesentlichen Aufgaben, um die EU-Finanzmittel den Förderprogrammen entsprechend auszugeben und deren ordnungsgemäße Verwendung zu kontrollieren.

6.2.1 Finanzielle Abwicklung bei zentraler Mittelverwaltung

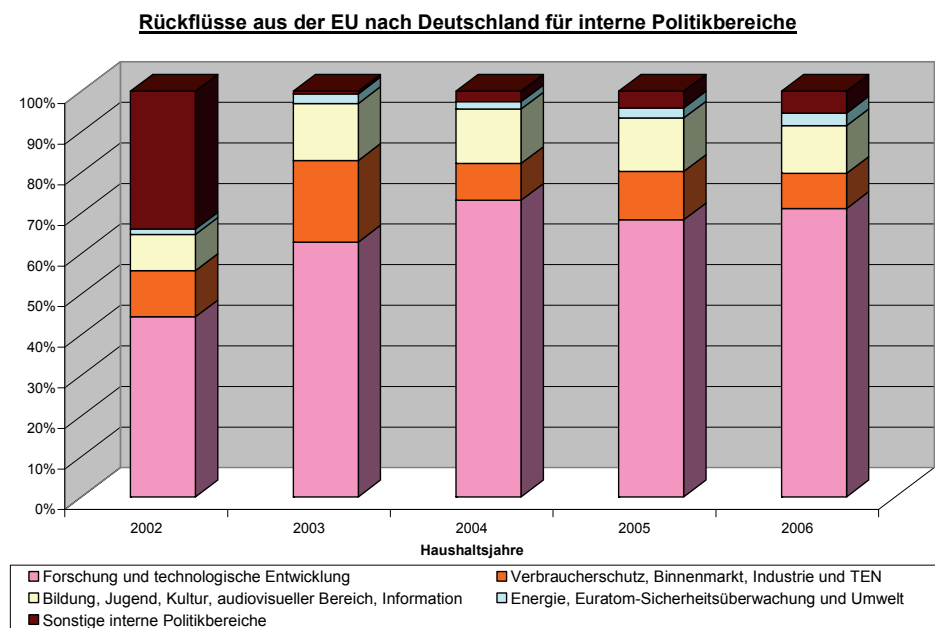
Die Förderprogramme sind grundsätzlich so gestaltet, dass sie die Erstattung der von den Begünstigten tatsächlich getätigten förderfähigen Ausgaben vorsehen. Dabei ist insbesondere für jedes Programm die große Anzahl an Begünstigten, die in allen Mitgliedstaaten ansässig sein können, zu berücksichtigen. Dies macht es schwierig, den Kontrollumfang und die Kosten dieser Kontrollen in Einklang zu bringen.

6.2.2 Interne Politikbereiche

Bei den internen Politikbereichen hat für den Mitgliedstaat Deutschland die Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung die größte finanzielle Bedeutung (vgl. Abbildung 12). Insgesamt flossen im Jahr 2006 rd. 1,1 Mrd. Euro

für die internen Politikbereiche von der EU an Deutschland zurück, wovon über 70 % die Forschungsförderung betrafen. Hier liegt der Anteil der Finanzmittel der EU, die an Deutschland gezahlt werden, deutlich höher als der EU-Durchschnitt. Hingegen sind die Rückflüsse für „Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und Transeuropäische Netze“ nach Deutschland niedriger als im Mittel aller EU-Staaten. Dabei lag der jährliche Zuwachs in den Jahren 2003 bis 2006 für Deutschland jeweils deutlich über 10 %.

Abbildung 12



7 Nettozahlerposition Deutschlands

Deutschland gehört zu den großen Nettozahlern der EU (vgl. Tabelle 7). Der Saldo zwischen den Leistungen Deutschlands an die EU und den Rückflüssen aus der EU nach Deutschland betrug im Zeitraum 2002 bis 2006 zwischen 5,9 Mrd. Euro und 8,6 Mrd. Euro.

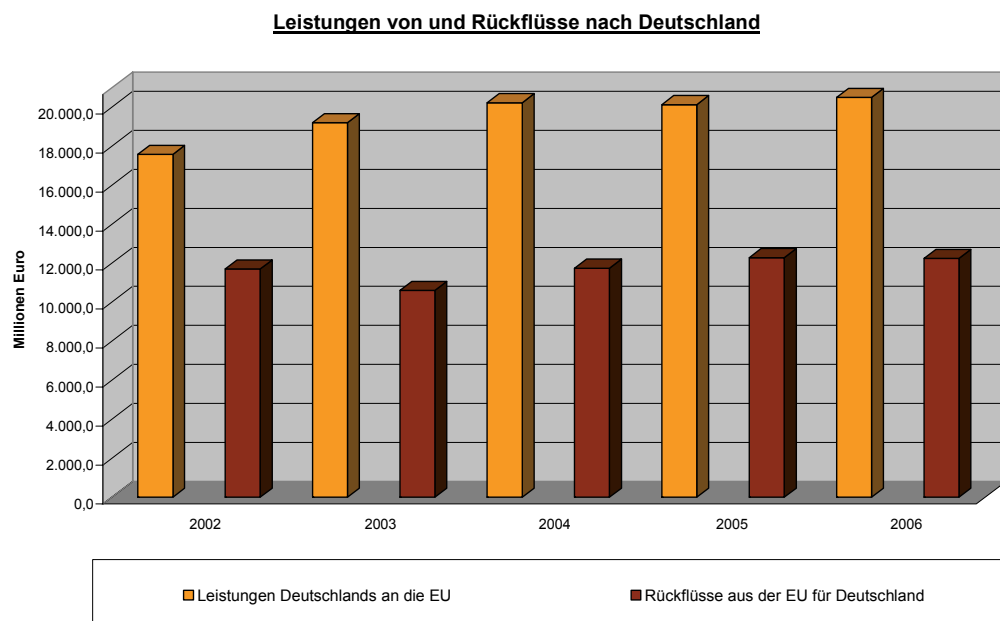
Tabelle 7

Salden Deutschlands in den Jahren 2002 bis 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
	in Millionen Euro				
1. Leistungen Deutschlands an die EU	17.582,2	19.203,1	20.229,8	20.136,3	20.501,2
2. Rückflüsse aus der EU nach Deutschland	11.697,3	10.594,9	11.745,4	12.284,2	12.242,4
3. Finanzierungssaldo	-5.884,9	-8.608,2	-8.484,4	-7.852,1	-8.258,8
nachrichtlich:					
Operativer Haushaltssaldo lt. EU-Kommission	-4.954,0	-7.605,4	-7.140,4	-6.064,3	-6.331,2
Abweichung ggü. dem Finanzierungssaldo	-930,9	-1.002,8	-1.344,0	-1.787,8	-1.927,6

Die Kommission bezieht den Teil der EU-Ausgaben, der für EU-Verwaltungszwecke an Mitgliedstaaten zurückfließt, nicht in die Berechnung des operativen Haushaltssaldos⁴⁸ ein. Die so vorab korrigierten Leistungen Deutschlands an die EU und der Saldo liegen nach dieser Berechnungsmethode um bis zu 1,9 Mrd. Euro und damit bis zu 30 % niedriger als bei einem Vergleich der tatsächlichen Leistungen und Rückflüsse (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13



⁴⁸ Zur Berechnung s. Tz. 4.

Teil III Finanzkontrolle von EU-Mitteln in Deutschland

8 Die externe Finanzkontrolle

Die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der EU-Mittel liegt gleichermaßen im Interesse der Gemeinschaft wie auch ihrer Mitgliedstaaten. Letzteres gilt insbesondere für Deutschland als einem der großen Nettozahler. Für die geteilte Mittelverwaltung, auf die rd. 80 % der EU-Haushaltsmittel entfallen, findet die Bewirtschaftung in Kooperation zwischen der für die gemeinschaftliche Haushaltsführung verantwortlichen Kommission und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten statt (vgl. Tz. 6.2). Hierzu werden auf der Grundlage gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben in den Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet. Die entsprechenden Dienststellen und Einrichtungen nehmen ihre Aufgaben als Bestandteil des verwaltungsinternen Kontrollverfahrens wahr und unterstützen so die gesamtverantwortliche Kommission.

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 Gemeinschaftsvertrages 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 Gemeinschaft. Vielmehr besteht eine klare Trennung zwischen interner und externer Kontrolle.

8.1 Organe der externen Finanzkontrolle

Die verschiedenen staatlichen Ebenen bei der Erhebung bzw. Verausgabung von EU-Haushaltsmitteln spiegeln sich auch bei der Prüfung durch die externe Finanzkontrolle wider. Auf der Ebene der EU arbeitet der Europäische Rechnungshof als eigenständiges Organ. Auf der Ebene des Mitgliedstaats Deutschland werden aufgrund der föderalen Struktur sowohl der Bundesrechnungshof als auch die Rechnungshöfe der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeiten tätig.

8.1.1 Der Europäische Rechnungshof

Der in Luxemburg ansässige Europäische Rechnungshof wurde im Jahr 1975 eingerichtet und nahm seine Arbeit im Jahr 1977 auf. Seine Organisation und Aufgaben sind durch die Artikel 246 bis 248 EG-Vertrag geregelt. Der Europäische

Rechnungshof ist - wie die Rechnungskontrollorgane Deutschlands - kollegial organisiert⁴⁹ und unabhängig von den anderen Gemeinschaftsorganen. An der Spitze steht ein Präsident, der für jeweils drei Jahre aus der Mitte der unabhängigen Mitglieder gewählt wird. Die 27 Mitglieder selbst - einer je Mitgliedstaat - werden für sechs Jahre vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments ernannt.

Der Europäische Rechnungshof prüft alle Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union (sowie aller von der Gemeinschaft geschaffenen Einrichtungen) unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und soll für ein effizientes Finanzmanagement sorgen. Er legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor.⁵⁰ Über seine Tätigkeit erstellt er einen Jahresbericht, der im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wird.

Mit seiner Prüfungstätigkeit unterstützt der Europäische Rechnungshof das Europäische Parlament 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.

8.1.2 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 Aufgaben 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 Gemeinschaftsmitteln in Deutschland. Das Gemeinschaftsrecht, 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) oder Declaration of Assurance (engl.) bzw. Déclaration d'Assurance (franz.) (DAS).

Abstellen etwaiger Mängel Finanzkorrekturen der Kommission vorbeugt.

8.1.3 Informelle Einrichtungen der Rechnungshöfe

Bereits vor der Gründung des Europäischen Rechnungshofes 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 Gemeinschaft mit gewachsenen - sog. Kontaktausschuss versammeln sich einmal jährlich die Präsidentinnen und Präsidenten aller Obersten Rechnungskontrollorgane der EU und des ERH. Als Ergebnis des dortigen Meinungs- und Erfahrungsaustausches hat der Kontaktausschuss im Jahre 2003 Leitsätze zur Zusammenarbeit beschlossen. Danach sind Grundlagen für eine Kooperation insbesondere

- gegenseitiges Vertrauen unter Wahrung der Gleichheit und Unabhängigkeit aller Beteiligten,
- eigene Entscheidung 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 Finanzkontrolle betreffende Fragen. Zu bedeutsamen Themenkreisen sind Arbeitskreise der Rechnungshöfe eingerichtet. Zur Optimierung der Zusammenarbeit der deutschen Rechnungshöfe in EU-Angelegenheiten wurde im Jahre 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.

8.2 Kooperation zwischen den Organen der externen Finanzkontrolle

Die Zusammenarbeit zwischen den Rechnungsprüfungsorganen der EU-Mitgliedstaaten und dem Europäischen Rechnungshof besteht seit dessen Errichtung und wurde zunehmend systematisiert und institutionalisiert. Artikel 248 Abs. 3 EG-Vertrag legt fest, dass die Prüfung in den Mitgliedstaaten in Verbindung mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen erfolgt. Der Rechnungshof und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane arbeiten dabei unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammen. Durch die stärkere Verflechtung der Zuständigkeiten der Verwaltungsstellen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten ist die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen über eine rein rechtliche Verpflichtung hinaus zu einer praktischen Notwendigkeit geworden.

8.2.1 Kooperation zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder

Der Europäische Rechnungshof unterrichtet die nationalen Rechnungshöfe rechtzeitig über die Planung und Durchführung seiner Prüfungen. Die nationalen Rechnungsprüfungsorgane können entscheiden, ob und in welcher Form sie sich an den Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes beteiligen wollen. In geeigneten Fällen unterstützen sie diese Prüfungen, indem sie die Prüferinnen und Prüfer des Europäischen Rechnungshofes bei ihren Erhebungen in Deutschland begleiten.

8.2.2 Kooperation zwischen den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder

Auch zwischen den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder findet ein regelmäßiger EU-bezogener Informationsaustausch statt. Die Arbeitspläne, die Prüfungen von EU-Mitteln vorsehen, werden ausgetauscht und ermöglichen es so, Prüfungstätigkeiten abzustimmen und vorhandene Prüfungserkenntnisse anderer Rechnungsprüfungsorgane bei den eigenen Prüfungen zu berücksichtigen. Um dieses Verfahren zu verbessern und zu beschleunigen, soll ein Datenbanksystem entwickelt werden.

8.3 Aktuelle Entwicklungen im Bereich der externen Finanzkontrolle von EU-Mitteln

Eine zentrale Aufgabe des Europäischen Rechnungshofes ist es, durch die Abgabe einer Erklärung gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Gemeinschaft sowie die Recht- und Ord-

nungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu bestätigen (Art. 248 Abs. 1 EG-Vertrag). Die Zuverlässigkeitserklärung als Prüfbescheinigung des Europäischen Rechnungshofs wurde auf Drängen der Regierungen Großbritanniens und der Niederlande mit dem Vertrag von Maastricht eingefügt.⁵¹ Seit der Einführung dieses Instruments (erstmalig für das Haushaltsjahr 1994) hat der Rechnungshof (aber) stets nur eingeschränkte Zuverlässigkeitserklärungen erteilt, zuletzt im September 2007 für das Haushaltsjahr 2006. Da die Kommission bei der geteilten Mittelverwaltung Haushaltsvollzugsaufgaben auf die Mitgliedstaaten übertragen hat,⁵² bezieht sich eine eingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung mittelbar auch auf die Verwaltungstätigkeit der Mitgliedstaaten.

Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2003 forderte das Europäische Parlament in Anbetracht der ständig eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärungen des Europäischen Rechnungshofes neue Instrumente für die geteilte Mittelverwaltung. Unter anderem schlug es die Einführung von nationalen Ex-post-Zuverlässigkeitserklärungen seitens der „*höchsten politischen und gleichzeitig obersten Verwaltungsbehörden (z. B. Finanzminister)*“ als Bescheinigungen für das Funktionieren der internen Kontrollsysteme der mitgliedstaatlichen Verwaltungen vor.⁵³ Dies stieß auf Widerstand bei den meisten Mitgliedstaaten, die im Ministerrat mehrheitlich die Auffassung vertraten, die bestehenden Pflichten zur Abgabe von Erklärungen auf der Verwaltungsebene seien bereits ein bedeutendes Mittel für die Feststellung der Zuverlässigkeit.⁵⁴ Die Kommission formulierte daraufhin im Januar 2006 als neues Ziel, die bestehenden und zukünftigen Kontrollinstrumente zu optimieren. Sie wolle nunmehr auf Zusammenfassungen der Zuverlässigkeitserklärungen auf Verwaltungsebene hinwirken.⁵⁵

Dieses zwischen den Organen konsensfähige Ergebnis wurde in eine im Mai 2006 abgeschlossene „Interinstitutionelle Vereinbarung“ übernommen.⁵⁶ Die EG-

⁵¹ „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

⁵² Artikel 53b EG-Haushaltsordnung.

⁵³ Bemerkungen des Europäischen Parlaments zum Entlastungsbeschluss für die Kommission, Rn. 19 - 21, ABl. L 196 vom 27.07.2005, S. 4.

⁵⁴ Ratsdokument Nr. 13630/05 vom 08.11.2005, Abs. 12.

Eine ähnliche Auffassung vertrat der Bundesrat, s. Bundesrats-Drucksache Nr. 595/05, insb. Rn. 9 und 10

⁵⁵ Maßnahme 5 des Aktionsplans der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen vom 17.01.2006 KOM (2006) 9 endg.

⁵⁶ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der

Haushaltsordnung wurde für die geteilte Mittelverwaltung um den Passus ergänzt, dass die Mitgliedstaaten jedes Jahr auf angemessener Ebene eine Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen unterbreiten.⁵⁷ Die jährliche Zusammenfassung war erstmals am 15. Februar 2008 vorzulegen. Der Inhalt der Zusammenfassung wird für die Strukturfonds und die Gemeinsame Agrarpolitik in den Durchführungsbestimmungen zur EG-Haushaltsordnung und in Leitlinien der Kommission weiter konkretisiert.⁵⁸

Für das Europäische Parlament und die Kommission ist mit der jährlichen Zusammenfassung der Entwicklungsprozess noch nicht abgeschlossen. Sie streben weiterhin die Einführung „nationaler Erklärungen“ an.⁵⁹ Einige Mitgliedstaaten⁶⁰ stehen „nationalen Erklärungen“ grundsätzlich positiv gegenüber. Die niederländische Regierung hat auf freiwilliger Basis bereits für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 eine solche Erklärung für den Agrarbereich abgegeben. Diese Erklärungen wurden vom niederländischen Rechnungshof geprüft, der über seine Feststellungen dem nationalen Parlament berichtete.⁶¹ Für das Vereinigte Königreich hat das britische Finanzministerium ebenfalls eine Erklärung erstellt, die die nationalen Prüfungsfeststellungen des britischen Rechnungshofes beinhaltet.⁶² In Dänemark hat die Regierung bisher keine „nationale Erklärung“ abgegeben. Unabhängig hiervon hat aber der dänische Rechnungshof für das Jahr 2006 die Zuverlässigkeit der Rechnungslegung und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Transaktionen für die EU-Fonds in Dänemark bestätigt.⁶³ Die überwiegende Mehrheit lehnt „nationale Erklärungen“ jedoch weiterhin ab. Die Bun-

Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, Abs. 44, ABl. C 139 vom 14.06.2006, S. 1.

⁵⁷ VO (EG, EURATOM) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13.12.2006 zur Änderung der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1605/2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 390 vom 30.12.2006, S. 1.

⁵⁸ VO (EG, Euratom) Nr. 478/2007 der Kommission vom 23.04.2007 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 111 vom 28.04.2007, S. 13.

⁵⁹ Bemerkungen des Europäischen Parlaments zur Entscheidung über die Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 2006, Abs. 4.

⁶⁰ Niederlande, Vereinigtes Königreich, Dänemark und Schweden.

⁶¹ Algemene Rekenkamer, Report on the Dutch EU Member State Declaration 2006, http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p419_eu_state_declaration.pdf;
Algemene Rekenkamer, Report on the Dutch EU Member State Declaration 2007, http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p441_report%20on%20the%20dutch%20eu%20member%20state%20declaration%202007.pdf

⁶² HM Treasury, „Consolidated Statement of the use on EU Funds in the UK for the year ended 31 March 2007, http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/9/statement_eufunds170708.pdf

⁶³ Rigsrevisionen, Audit of EU funds in Denmark, [http://www.rigsrevisionen.dk/media\(454,1033\)/Audit_of_EU_funds_2006.pdf](http://www.rigsrevisionen.dk/media(454,1033)/Audit_of_EU_funds_2006.pdf)

desregierung verwies in der Vergangenheit insbesondere darauf, dass es föderal strukturierten Staaten wie Deutschland nicht möglich sei, eine nationale Erklärung von einer zentralen Stelle abzugeben, da die Verantwortung für die der Mittelbewirtschaftung zugrunde liegenden Vorgänge überwiegend bei den Landesregierungen liege.

Unter den deutschen Rechnungshöfen wird eine Diskussion über das Instrument der Zuverlässigkeitserklärung durch die externe Finanzkontrolle und die Auslegung des Art. 248 EG-Vertrag durch den Europäischen Rechnungshof sowie dessen Anforderungen an die Zuverlässigkeitsgewähr geführt.

Eine Zuverlässigkeitserklärung⁶⁴ ist ein im angelsächsischen Rechtskreis gebräuchliches Instrument der Internen Kontrolle. Sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor handelt es sich um eine Erklärung des Managements, mit der es die kritische Prüfung seiner unternehmens-/behördeneigenen Überwachungssysteme und ihr Funktionieren versichert oder, wenn die Prüfungen Mängel ergeben haben, diese offen deklariert. Damit wird übergeordneten Gremien eine Überwachung erforderlicher Mängelbeseitigungen ermöglicht bzw. eine verstärkte Haftungsgrundlage gegenüber dem Management geschaffen. Ein „Statement of Assurance“ eines externen Prüfers beinhaltet dagegen eine Aussage über eine Sonderprüfung, die für beabsichtigte Nutzer einen erhöhten Vertrauensgrad zu den Aussagen eines Rechnungsabschlusses oder anderer relevanter Informationen, wie z.B. eine Abschätzung der Effektivität eines Internen Kontrollsystems liefern soll. Hierzu muss regelmäßig ein begründeter Anlass bestehen.⁶⁵ Ein „Statement of Assurance“ setzt eine anlassbezogene vertiefte Prüfung voraus. Auch in der regulären Abschlussprüfung finden vertiefte Prüfungen respektive Prüfungen zugrunde liegender Vorgänge nur anlassbezogen statt, etwa als Reaktion auf ein besonders hoch eingeschätztes Prüfungsrisiko.

Der Europäische Rechnungshof, der grundsätzlich nach internationalen Standards prüft, legt Maßstäbe an seine Zuverlässigkeitserklärung an,⁶⁶ die so in internationalen Standards wie den International Standard on Auditing oder den Richtlinien der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden nicht

⁶⁴ Statement of Assurance

⁶⁵ a rational purpose for the engagement vgl. International Framework for Assurance Engagements des International Auditing and Assurance Standard Boards, IAASB Handbook 2007, insbesondere Tz. 8 und 17

⁶⁶ Konfidenzniveau von 95 %, Wesentlichkeit von Fehlern bei 2 % des EG-Gesamthaushalts, ERH-Broschüre „Die DAS-Methode“, 04.2007 (bis 2006 bei 1 %).

vorgegeben sind. Es wird diskutiert, ob es objektiv möglich ist, eine positive Zuverlässigkeitserklärung mit der geforderten Fehlerfreiheit zu erreichen. Der Europäische Rechnungshof selbst hat erklärt, er befürchte, seine Entscheidung, keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung zu erteilen, könne missverstanden werden.⁶⁷ Auch der englische Auditor General äußerte, er könne ebenso wenig wie der Europäische Rechnungshof eine positive Zuverlässigkeitserklärung abgeben, wenn von ihm gefordert würde, eine einzige Zuverlässigkeitserklärung über sämtliche Rechnungen der englischen Regierung in derselben Art und Weise abzugeben, wie dies der Europäische Rechnungshof tut, eine Ansicht, die das englische House of Lords teilt.⁶⁸

Der Europäische Rechnungshof äußerte sich bislang zurückhaltend in der Frage, ob nationale Verwaltungserklärungen zu dem politischen „Ziel einer positiven Zuverlässigkeitserklärung“⁶⁹ führen können. Einerseits würden solche Erklärungen für ihn „wertvolle Informationen über die Ausführung des EU-Haushaltsplans“ enthalten, andererseits wären sie „keine Prüfungsnachweise, die kategorische Schlüsse zulassen.“⁷⁰ Der Bundesrechnungshof hat im laufenden Jahr erstmals eine Prüfung der Zusammenfassungen nach Artikel 53b EG-Haushaltsordnung durchgeführt. Über deren Ergebnis hat er dem Haushaltsausschuss und dem Ausschuss für Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages berichtet und gleichzeitig den Europäischen Rechnungshof sowie die Rechnungshöfe der Länder unterrichtet.

Die deutschen Rechnungshöfe sehen Gesprächsbedarf über Form und Inhalt sowie die Voraussetzungen der Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofs, für den nach ihrer Ansicht der Kontaktausschuss des Europäischen Rechnungshofs und der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten ein geeignetes Forum wäre. Sinnvoll erscheint ihnen auch, dass mitgliedstaatliche Parlamentarier, fachkundig beraten, in eine Diskussion mit den Parlamentariern des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments eintreten.

⁶⁷ House of Lords, European Committee, 50th Report of Session 2005-06, Tz. 146

⁶⁸ a.a.O., No. 22.

⁶⁹ s. zuletzt Entlastungsbeschluss des Europäischen Parlaments vom 22.4.2008 zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2006.

⁷⁰ Stellungnahme 6/2007, Abs. XIV, ABl. C 216 vom 14.09.2007, S. 3.

9 Ausgewählte Ergebnisse aus Prüfungen von EU-Mitteln in Deutschland

9.1 Übergreifende Prüfungen

Bundesrechnungshof: Mangelhafte Anwendung des Vergaberechts⁷¹

(0) Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2003 übergreifend die Vergabe öffentlicher Aufträge durch den Bund unter besonderer Berücksichtigung des EG-Vergaberechts geprüft. Einbezogen waren eine Vielzahl oberster und nachgeordneter Bundesbehörden, bundesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Zuwendungsempfänger des Bundes. Daneben fanden auch Prüfungen bei Landesdienststellen statt, die mit der Vergabe von Bauaufträgen des Bundes betraut sind.

Der Bundesrechnungshof hat das Vergabeverhalten der von ihm geprüften öffentlichen Auftraggeber als unzureichend bewertet. Er hat beanstandet, dass geltende Vergabevorschriften nicht beachtet wurden. Das kann zu unwirtschaftlichen Beschaffungen führen, die den Bundeshaushalt unnötig belasten. Außerdem drohen Schadensersatzansprüche unterlegener Bieter und Sanktionen durch die EG. Eine Missachtung von EG-Vergaberecht könnte darüber hinaus mit einer Aussetzung europäischer Fördermittel geahndet werden.

(1) Die Mitgliedstaaten müssen die im EG-Vertrag enthaltenen Grundfreiheiten freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital und das allgemeine Diskriminierungsverbot unmittelbar auf alle Auftragsvergaben anwenden. Nationales Vergaberecht muss diesen Grundsätzen und den Vorgaben des EG-Vergaberechts entsprechen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung eine sehr hohe Anzahl freihändiger Vergaben fest. Große Aufträge wurden oft nicht vorschriftsmäßig europaweit ausgeschrieben. Die EU wurde nach dem Zuschlag bei europaweiten Vergabeverfahren teilweise nicht oder verspätet oder mit einem unzutreffenden Inhalt unterrichtet. Verdingungsunterlagen waren häufig diskriminierend und Angebots-

⁷¹ Bemerkung Nr. 3 2004 und Ergebnisbericht 2006 S. 13
<http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte>

bewertungen nicht objektiv. Die Dokumentation der getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen einschließlich des Vergabevermerks gab bei allen geprüften Stellen Anlass zu Beanstandungen. Einige der geprüften Stellen ließen das Vergabeverfahren in seinen unterschiedlichen Phasen in einer Hand.

(2) Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen grundlegende Mängel bei Vergabeverfahren und eine unzureichende Akzeptanz des Vergaberechts feststellen können. Freihändige Vergaben in bis zu 90 % der Fälle, die regelmäßige Vergabe großer Aufträge in nationalen Verfahren, diskriminierende Ausschreibungsunterlagen und mangelhafte Angebotsbewertungen stehen im Widerspruch zu den Grundsätzen des europäischen Vergaberechts. Diese Defizite dürften zu dem Mangel an Wettbewerb und der geringen Beteiligung ausländischer Bieter erheblich beigetragen haben.

Die unzureichende Dokumentation des Vergabevermerks wirkt sich negativ auf Rechtsschutzverfahren aus. Dies wurde wiederholt von nationalen und europäischen Gerichten festgestellt.

Fehlende organisatorische und personelle Trennung in den unterschiedlichen Phasen des Vergabeverfahrens wird dem Ziel der Korruptionsprävention als wesentliches Anliegen des europäischen Vergaberechts nicht gerecht.

Die bisher vom federführenden Bundesministerium ergriffenen Maßnahmen trugen zwar zu Bürokratieabbau und Deregulierung bei, konnten jedoch wenig daran ändern, dass in vielen Behörden offensichtlich die Bereitschaft fehlt, sich wettbewerbsgerecht zu verhalten.

(3) In seiner Stellungnahme hat das Bundesministerium ausgeführt, es habe keine rechtlichen Möglichkeiten, öffentliche Auftraggeber zur Einhaltung des Vergaberechts zu verpflichten. Es gehe davon aus, dass ein vereinfachtes und verständlicheres Vergaberecht zu einer höheren Akzeptanz und besserer Handhabung bei öffentlichen Auftraggebern führen werde. Dadurch sei auch zu erreichen, dass die Anforderungen des Vergaberechts sorgfältiger beachtet würden. Für eine entsprechende Reform des Vergaberechts setze es sich ein.

(4) Die vom Bundesrechnungshof festgestellten typischen Mängel bei Auftragsvergaben des Bundes sind überwiegend keine Bearbeitungsfehler im Rahmen grundsätzlich ordnungsgemäßer Vergabeverfahren. Sie sind in erster Linie auch keine Folge zu komplizierter und detailüberfrachteter Vorschriften. Vielfach igno-

rierten die Auftraggeber vielmehr grundlegende Prinzipien des Vergaberechts. Dazu gehören der Grundsatz öffentlicher Ausschreibung, das Diskriminierungsverbot und das Prinzip der fairen und nachprüfaren Angebotsbewertung. Vereinfachte Vergabeverfahren allein schaffen kein Bewusstsein für die Einhaltung des Vergaberechts. Das Bundesministerium sollte im Rahmen der anstehenden Novellierung und durch flankierende Maßnahmen gegenüber den Ressorts die Akzeptanz für wettbewerbsgerechtes Verhalten steigern.

Fehlerhafte Vergabeverfahren bergen Risiken und können zu Schadensersatzansprüchen von Bietern führen. Deshalb sollte sich das für Vergaberecht federführende Bundesministerium nicht nur um Bürokratieabbau bemühen, sondern auch nachdrücklich auf die Einhaltung des geltenden nationalen wie auch des EG-Vergaberechts hinwirken.

(5) Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen und das Bundesministerium um einen Bericht gebeten.

Das Bundesministerium hat diesen vorgelegt und darin angekündigt, eine Vereinfachung und Modernisierung des Vergaberechts im bestehenden Rechtssystem anzustreben und hierzu einen Gesetzentwurf vorzulegen. Das Ergebnis dieser Reformbemühungen ist derzeit noch nicht absehbar. Es bleibt abzuwarten, ob hierbei wirksame Regelungen für eine effektive Durchsetzung und für eine höhere Akzeptanz des Vergaberechts getroffen werden.

Bundesrechnungshof: Umsetzung von EG-Richtlinien in Deutschland⁷²

(0) Bei der Umsetzung von EG-Richtlinien kam es in der Vergangenheit im Verantwortungsbereich der Bundesregierung zu erheblichen Verzögerungen. Die Kommission leitete zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Überschreitung der Umsetzungsfristen ein. Im Frühjahr 2004 beschloss die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket, das zu wesentlichen Verbesserungen bei der Richtlinienumsetzung führte. Eine auf Empfehlung des Bundesrechnungshofs eingeführte Datenbank trägt zur Einhaltung der Umsetzungsfristen bei.

⁷² Zur Einrichtung einer Datenbank für die Richtlinienumsetzung: Bemerkungen 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 55, Bundestags-Drucksache 16/160, <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2005.pdf>

(1) Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2003 und 2004 die Koordinierung und Abstimmung innerhalb der Bundesregierung bei der Umsetzung von EG-Richtlinien (Art. 249 EGV) geprüft und seither die weitere Entwicklung beobachtet.

Die Mitgliedstaaten müssen EG-Richtlinien innerhalb einer bestimmten Frist in nationales Recht umsetzen. Geschieht dies nicht, so drohen ihnen neben Schadenersatzansprüchen Dritter erhebliche Zwangsgeldzahlungen. Um derartige finanzielle Nachteile zu vermeiden, ist das für die Koordinierung innerhalb der Bundesregierung zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie auf eine wirksame Fristenkontrolle angewiesen. Es wirkt darauf hin, dass die federführenden Ressorts die gesetzten Fristen einhalten.

Deutschland setzte in den Jahren 1998 bis 2003 die Mehrzahl aller Richtlinien verspätet um, was die Einleitung einer Vielzahl von Vertragsverletzungsverfahren zur Folge hatte. Im Vergleich mit dem Umsetzungsstand in den anderen EU-Mitgliedstaaten belegte Deutschland bis zum Jahr 2003 überwiegend einen der hinteren Plätze.

Als Gründe für die verspätete Umsetzung führte die Bundesregierung u. a. Personalmangel, aus ihrer Sicht zu kurze Umsetzungsfristen, die beabsichtigte Verbindung der Richtlinienumsetzung mit anderen Rechtsetzungsvorhaben und Probleme bei der Auslegung der Richtlinien an. In einigen Fällen versandte das zuständige Fachressort seinen Referentenentwurf erst nach Ablauf der jeweiligen Umsetzungsfrist.

Die Bundesregierung stützte die Fristenkontrolle auf eine rund zwanzig Jahre alte Datenbank. Nur von einem einzelnen PC-Arbeitsplatz aus konnte auf die Daten zugegriffen werden. In der Datenbank fehlten wesentliche Angaben, so die Zeitpläne der federführenden Ressorts für die einzelnen Umsetzungsschritte. Die Fristenkontrolle durch das koordinierende Bundesministerium beschränkte sich auf ein Erinnerungsschreiben an das federführende Ressort kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist und ein weiteres Schreiben sechs Monate nach Fristablauf.

Seit dem Jahr 2002 versuchte das koordinierende Bundesministerium, ein Programm für ein zeitgemäßes Datenbanksystem zu entwickeln. Ein im Frühjahr 2004 beschlossenes Maßnahmenpaket der Bundesregierung hat die Richtlinienumsetzung deutlich verbessert.

(2) Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium im Mai 2004 u. a. empfohlen, umgehend ein neues Datenbanksystem zur Verbesserung der Fristenkontrolle einzuführen.

(3) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ist der Empfehlung gefolgt und hat ein Datenbanksystem mit der Bezeichnung „Eurico“ eingeführt. Die federführenden Ressorts können online auf „Eurico“ zugreifen. Aus den Daten, die das System auf diese Weise erhält, werden automatisch Umsetzungspläne erstellt.

(4) Der Bundesrechnungshof wird die Koordinierung der Richtlinienumsetzung innerhalb der Bundesregierung und deren Unterstützung durch „Eurico“ weiter beobachten.

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: EU-Fördermittel⁷³

(0) Ein zentraler Überblick über Höhe, Verwendung und Wirksamkeit der nach Hamburg fließenden EU-Mittel sowie der sie ergänzenden hamburgischen Haushaltsmittel fehlt bisher.

(1) Die Europäische Union (EU) unterstützt mit einer Vielzahl von Förderprogrammen und -mitteln die Erreichung ihres Ziels, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.⁷⁴ Auch Hamburg erhält in nennenswertem Umfang EU-Fördermittel.

Die Förderangebote lassen sich grob in zwei Kategorien unterscheiden:

- in die Strukturfonds - das sind insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) - sowie in den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und
- in die den einzelnen Politikbereichen der EU zugeordneten Aktionsprogramme.

Die Strukturfonds sollen dazu beitragen, die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den europäischen Regionen auszugleichen. Hamburg wird in der aktuellen Förderperiode 2007 – 2013 aus den Fonds EFRE und ESF insgesamt

⁷³ Jahresbericht 2008, Tzn. 48 - 55.

⁷⁴ Zielsetzung der Lissabon-Strategie, von den Staats- und Regierungschefs der EU im Jahr 2000 beschlossen und im Jahr 2005 reformiert.

rund 126 Mio. Euro erhalten.⁷⁵ Über ELER werden Hamburg rund 25 Mio. Euro zufließen.

Mittel im Rahmen von Aktionsprogrammen werden bereitgestellt, um in den unterschiedlichsten Bereichen innovative Maßnahmen und Projekte EU-weit zu finanzieren.⁷⁶ Diese Mittel müssen im Wettbewerb direkt bei der Kommission oder bei beauftragten Kontaktstellen beantragt werden, während die Mittel der Struktur-/Agrarfonds den Mitgliedstaaten in der vorgesehenen Höhe zur Verfügung gestellt und von diesen bewirtschaftet werden.

Förderungen der EU bedingen in der Regel eine Kofinanzierung durch den Begünstigten, so dass bei Verwaltung oder Inanspruchnahme durch öffentliche Stellen im Mitgliedstaat regelmäßig landeseigene Haushaltsmittel als Komplementärmittel bereit zu stellen sind.⁷⁷

Zentraler Überblick über EU-Mittel in Hamburg

(1) Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für die Durchführung der Fachaufgaben zuständigen Behörden die Fördermittel jeweils in eigener Zuständigkeit beantragen und verwalten. Daten über Höhe, Verwendung und Erfolg eingesetzter EU-Mittel werden nicht zentral erfasst.

Der Senatskanzlei obliegt die politische und fachliche Steuerung der Interessenvertretung Hamburgs gegenüber der EU. Sie betreut in diesem Zusammenhang einen behördenübergreifenden Arbeitskreis. Mit EU-Fördermitteln ist sie nur befasst, soweit sie solche Mittel selbst verwaltet oder die Beantwortung von Anfragen aus der Bürgerschaft koordiniert.

Die Finanzbehörde mit ihrer an die dezentrale Budgetverantwortung der Behörden angepassten Organisation führt den Hamburgischen Haushalt kapitelweise. Im Einzelplan 9.2 besteht ein aktuell mit bis zu 2,5 Mio. Euro ausgestatteter behördenübergreifender Verstärkungstitel. Hieraus können Finanzierungsbeiträge geleistet werden, falls es den Behörden nicht möglich ist, die für eine EU-Förderung erforderlichen Komplementärmittel allein aufzubringen.

⁷⁵ Die Mittel dienen der Umsetzung wichtiger Infrastrukturvorhaben und Maßnahmen bzw. Projekte zur Bekämpfung und Verhinderung von Arbeitslosigkeit sowie zur Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen.

⁷⁶ Hauptzielsetzung ist die Förderung transnationaler Projektzusammenarbeit zwischen Partnern innerhalb der Gemeinschaft (Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer).

⁷⁷ So standen z .B. 2005 55,3 Mio. Euro nach Hamburg geflossener EU-Mittel 29,8 Mio. Euro Komplementärmittel im Landeshaushalt gegenüber.

Für eine Koordination der Einwerbung von EU-Mitteln fehlt es bereits an einer zentralen Zusammenführung der Daten.

Der Rechnungshof hat des weiteren festgestellt, dass die hamburgischen Behörden, die Interessenten über Fördermittel beraten, nur teilweise Informationen über an Dritte gerichtete Förderangebote auf ihren behördeneigenen Internetseiten zur Verfügung stellen. Die vorhandenen Informationen sind zwar umfangreich, jedoch unübersichtlich. Dies kann Interessenten den im Rahmen von Aktionsprogrammen ohnehin anspruchsvollen Zugang zu EU-Fördermöglichkeiten zusätzlich erschweren und trägt damit Vorgaben der EU hinsichtlich der Transparenz von Angeboten⁷⁸ nicht vollständig Rechnung.

(2) Im Ergebnis gibt es in der hamburgischen Verwaltung keine Stelle, die jederzeit einen zentralen Überblick über alle nach Hamburg fließenden EU-Fördermittel, die aus dem Hamburgischen Haushalt dazu aufgewendeten Komplementärmittel sowie deren Verwendung und Wirksamkeit hat. Damit fehlt auch eine Grundlage für eine behördenübergreifende Koordination der Aufgabenwahrnehmung sowie des Informationsflusses. Diese Daten sind Voraussetzung für eine behördenübergreifende Planung, Koordination, Steuerung und Wirksamkeitskontrolle. Erst auf ihrer Grundlage könnte auch beurteilt werden, ob Hamburgs Anstrengungen und Erfolge bei der Akquirierung von EU-Fördermitteln der Gewichtung der europapolitischen Schwerpunkte des Senats entsprechen oder wie erfolgreich in Hamburg im Vergleich zu anderen EU-Mittel eingeworben werden. Darüber hinaus besteht bislang auch keine zentrale Informationsmöglichkeit für Interessenten, über die in Hamburg gegebenen Möglichkeiten, Voraussetzungen und Wege der Inanspruchnahme von EU-Fördermitteln vollständig Auskunft zu erhalten.

Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei um Prüfung gebeten, wie an zentraler Stelle die in Hamburg vorhandenen Informationen zu EU-Fördermitteln bereitgestellt werden können. Des weiteren hat der Rechnungshof die Senatskanzlei um Prüfung gebeten, wie die Informationsmöglichkeiten für Interessenten insbesondere für die Teilhabe an EU-Aktionsprogrammen zusammengeführt und verbessert werden können.

⁷⁸ Vgl. VO (EG) Nr. 1828/2006.

Berichterstattung gegenüber der Bürgerschaft

(1) Kenntnis über Größenordnung und Verwendung nach Hamburg fließender EU-Mittel erhält die Bürgerschaft vom Senat bisher allein wie folgt:

- Seit 2002 jährlich mit einer Drucksache über die Ziele und Schwerpunkte seiner Europapolitik sowie diesbezügliche Aktivitäten; dieser Bericht geht teilweise auch auf die Teilhabe Hamburgs an Förderprogrammen und -mitteln ein, schafft jedoch keinen vollständigen Überblick;
- mit dem Finanzbericht alle zwei Jahre über die strategischen Leitbilder des Senats, finanzpolitische Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Haushaltsrisiken; EU-Fördermittel werden hier zwar erwähnt, aber - da auch nicht Intention des Finanzberichts - weder zusammenhängend noch vollständig dargestellt;
- anlassbezogen im Rahmen der Beantwortung Großer und Kleiner Anfragen über Fördermittel der EU sowie aus dem Hamburgischen Haushalt eingesetzte Komplementärmittel.

(2) Die Höhe der gewährten EU-Fördermittel⁷⁹ und der aus dem Landeshaushalt aufgewendeten Komplementärmittel rechtfertigt - auch im Sinne einer wirksamen Ausübung des Budgetrechts - eine gesonderte Berichterstattung an die insoweit auf verbesserte Information angewiesene Bürgerschaft. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei und die Finanzbehörde um Prüfung gebeten, ob der Bürgerschaft künftig regelmäßig über die von Hamburg beantragten sowie gewährten Fördermittel und mit den durch diese Fördermittel finanzierten Projekte und deren Ergebnisse berichtet werden sollte, und Hinweise zu dem möglichen Inhalt gegeben.

Stellungnahme des Senats⁸⁰

Hinsichtlich einer transparenten Darstellung der nach Hamburg fließenden EU-Mittel aus Aktionsprogrammen stimmt die Senatskanzlei dem Rechnungshof zu, dass eine regelmäßige und formalisierte Abfrage der für Hamburg bewilligten Fördermittel möglich und sachgerecht wäre. Hierzu will sie den betroffenen Fachbehörden die Einrichtung einer zentralen Datenbank als Grundlage für eine Veröffentlichung in der Drucksache Europapolitische Schwerpunkte des Senats vorschlagen.

⁷⁹ Vgl. Tz. 1.

⁸⁰ Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20.05.08

Zu den Fonds hat der Senat bezüglich des Zu- und Abflusses sowie der Verwendung der EU-Fördermittel inzwischen in der aktuellen Bürgerschaftsdrucksache „Europapolitische Schwerpunkte des Senats“⁸¹ zusammenfassend berichtet. Zusätzlich sollen die Informationsmöglichkeiten verbessert und dazu die Daten an einer Stelle auf einer Internetseite zusammengefasst werden.

Um eine bessere Abstimmung der Fachbehörden zu erreichen, soll zudem eine Arbeitsgruppe eingerichtet werden, die die mit EU-Förderprogrammen befassten Behörden zusammenbringt und deren Aktivitäten koordiniert.

Die Interessenten zugänglichen Informationen über EU-Fördermöglichkeiten will die Senatskanzlei durch eine eigenständige Rubrik auf der Internet-Seite „Hamburg und Europa“ mit Hinweisen und Links zu einschlägigen Internetseiten verbessern. Ab 2008 soll auch das Beratungsangebot für Interessenten an EU-Fördermitteln durch Einrichtung eines Informationszentrums unter dem Dach der Innovationsstiftung Hamburg optimiert werden.

9.2 Prüfungen im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel

Bundesrechnungshof: Unterschiedliche Verfahrensweisen bei der innergemein- schaftlichen Umsatzsteuerkontrolle⁸²

(0) Die gemeinsame Prüfung des Bundesrechnungshofes mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik (nachfolgend NKÚ) hat u. a. gezeigt, dass die innergemeinschaftliche Umsatzsteuerkontrolle trotz gemeinschaftsrechtlicher Grundlage und der damit angestrebten Harmonisierung der Umsatzsteuersysteme durch (zulässige) unterschiedliche Verfahrensweisen in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor schwierig ist.

Dies betraf in erster Linie das Registrierungsverfahren, die grenzüberschreitenden Personenbeförderungsleistungen von Busunternehmen mit nicht im Inland zugelassenen Kraftomnibussen, das Verfahren zur Bearbeitung von Zusammenfassenden Meldungen, das Risikomanagement und den grenzüberschreitenden In-

⁸¹ 18/7547 vom 11.12.2007

⁸² „Administration of the Value Added Tax“ (the Czech Republic and Germany; audit 06/27); <http://www.nku.cz/downloads/ostatni-publikace/paralelni-kontroly-spravy-dph-cr-srn-2008.pdf>

formationsaustausch.

(1) Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2006/2007 mit dem NKÚ eine bilaterale Prüfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer durchgeführt. Die Idee zu einer solchen Prüfung ist beim VI. EUROSAT-Kongress in Bonn entstanden.⁸³

Im Zuge der Vorbereitung mussten sich die Prüfer der beteiligten Rechnungshöfe zunächst mit dem rechtlichen Rahmen und den Verfahren der Umsatzsteuerverwaltung in der Tschechischen Republik und in Deutschland vertraut machen. Auf der Grundlage dieser Informationen und nach einer Testphase wurden unter dem übergreifenden Thema „Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer gemäß Verordnung 1798/2003 des Rates und Verordnung 1925/2004 der Kommission“ folgende Prüfungsthemen vereinbart:

- Registrierung zur Mehrwertsteuer
- Umsatzbesteuerung grenzüberschreitender Personenbeförderungsleistungen von Busunternehmen mit nicht im Inland zugelassenen Kraftomnibussen
- Bearbeitung von Zusammenfassenden Meldungen (ZM-Verfahren)
- Risikomanagement
- Internationaler Auskunftsaustausch - Analyse ausgewählter Fälle.

Darüber hinaus wurde vereinbart, bestimmte statistische Daten auszutauschen.

Nach dem Abschluss einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen den beiden obersten Rechnungskontrollbehörden, die von den Präsidenten im Juni 2006 unterzeichnet worden war, konnten die parallelen Prüfungshandlungen beginnen. Die örtlichen Erhebungen wurden im März 2007 abgeschlossen.

Registrierungsverfahren

(1) Die Registrierungsverfahren in beiden Staaten unterscheiden sich. Während in Deutschland die Unternehmer unabhängig von der Höhe ihres Umsatzes registriert werden, ist in der Tschechischen Republik neben anderen das wesentliche Kriterium für die Registrierung die Überschreitung der im Umsatzsteuergesetz festgelegten Umsatzschwelle. In der Tschechischen Republik erhalten die Steuerpflichtigen nur eine einzige Steuer-Identifikationsnummer, die sie auch für innergemeinschaftliche Umsätze verwenden. In Deutschland erhält der Steuerpflichtige

⁸³ EUROSAT = European Organisation of Supreme Audit Institutions (Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)

für Zwecke der Umsatzsteuer eine nur für inländische Umsätze geltende Steuernummer. Will der deutsche Steuerpflichtige innergemeinschaftliche Umsätze tätigen, muss er die Erteilung einer besonderen Umsatzsteuer-Identifikationsnummer beantragen.

(2) Aus den unterschiedlichen Registrierungsverfahren ergeben sich Probleme im innergemeinschaftlichen Handel. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium empfohlen, auf EU-Ebene dafür einzutreten, dass sich die Registrierungsverfahren auf der Grundlage des deutschen Verfahrens annähern, zumindest aber die Registrierungsvordrucke der EU-Mitgliedstaaten ausgetauscht und in englischer Sprache aufgelegt werden.

Umsatzbesteuerung grenzüberschreitender Personenbeförderungsleistungen von Busunternehmen mit nicht im Inland zugelassenen Kraftomnibussen

(1) Im Gegensatz zur nationalen Rechtslage sind in der Tschechischen Republik Umsätze der Personenbeförderung, die sich auf mehrere Mitgliedstaaten und/oder auch das Drittlandsgebiet erstreckt, steuerfrei mit Anspruch auf Vorsteuerabzug. Somit werden dort keine personellen Ressourcen zur Feststellung von steuerpflichtigen Personenbeförderungsumsätzen gebunden.

(2) Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium empfohlen, mit Nachdruck auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass die arbeitsaufwändige und missbrauchsanfällige Regelung der Besteuerung nach zurückgelegten Streckenanteilen überdacht und EU-weit eine kontrollierbare und die personellen Ressourcen schonende Regelung eingeführt wird.

Bearbeitung von Zusammenfassenden Meldungen

(1) Zusammenfassende Meldungen werden in Deutschland beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) abgegeben.⁸⁴ Die Meldungen enthalten die Beträge der innergemeinschaftlichen Lieferungen, die ein umsatzsteuerlich registrierter Unternehmer unter seiner Umsatzsteuer-Identifikationsnummer im jeweiligen Meldezeitraum ausgeführt hat. Diese hat er auch in seiner Umsatzsteuer-Voranmeldung bzw. Umsatzsteuererklärung⁸⁵ anzugeben, die jedoch beim Finanzamt abzugeben ist. Ein Abgleich der gemeldeten Beträge findet derzeit mangels Zugriffsmöglich-

⁸⁴ Das BZSt ist in dieser Funktion zentrales Verbindungsbüro (Central Liaison Office = CLO) im Sinne der Verordnung 1798/2003.

⁸⁵ Mit der Umsatzsteuererklärung (Jahreserklärung) können sämtliche Angaben der Voranmeldungen durch den Unternehmer korrigiert werden.

keit des BZSt auf die Daten des Besteuerungsverfahrens in den Finanzämtern nicht statt.

Das hat zur Folge,

- dass die Daten, die Deutschland in das EU-weite VIES⁸⁶-System übermittelt, eine geringere Verlässlichkeit haben als Daten aus den Ländern, die diesen Abgleich durchführen und
- dass das beim BZSt angesiedelte Erzwingungsverfahren⁸⁷ mangels Kenntnis der Beträge von innergemeinschaftlichen Lieferungen aus den Umsatzsteuer-Voranmeldungen wenig effektiv ist, da ohne jegliche Risikoabwägung jedem Fall nachgegangen werden muss.

Im Gegensatz hierzu werden die Zusammenfassenden Meldungen in der Tschechischen Republik beim Finanzamt abgegeben und werden dort direkt mit den Angaben in den Umsatzsteuererklärungen⁸⁸ abgeglichen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat auf Grund seiner Feststellungen empfohlen, ein automationsgestütztes Verfahren bereit zu stellen, durch das die vom Unternehmer in seiner Umsatzsteuer-Voranmeldung gemeldeten Werte zu innergemeinschaftlichen Lieferungen je Quartal mit dem in der jeweiligen Zusammenfassenden Meldung angegebenen Wert abgeglichen werden. Damit die von Deutschland in das VIES gemeldeten Daten so früh als möglich verlässlich⁸⁹ sind, hat er darüber hinaus angeregt, die Abschaffung der Umsatzsteuererklärung (Jahreserklärung) erneut zu prüfen.

Risikomanagement

(1) Das BZSt verfügt über verschiedene Instrumente des Risikomanagements für die Daten des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs. So werden für den Bereich der Lieferungen Hinweismitteilungen erstellt, wenn ein inländischer Unternehmer innerhalb von sechs Monaten mehr als neunmal eine ausländische Umsatzsteuer-Identifikationsnummer abfragt (§ 18e UStG). Diese Mitteilungen werden an die Finanzämter versandt, verlangen jedoch keine Rückmeldungen von ih-

⁸⁶ VIES = Value added tax information exchange system (Mehrwertsteuerinformationsaustauschverfahren)

⁸⁷ Die Abgabe der Zusammenfassenden Meldung kann mit den Mitteln der Abgabenordnung (§§ 328, 329) erzwungen werden (§ 18a Abs. 8 UStG).

⁸⁸ In der Tschechischen Republik gibt es keine Umsatzsteuer-Jahreserklärung. Der Besteuerungszeitraum ist - abhängig von der Umsatzhöhe - das Quartal oder der Monat.

⁸⁹ Vgl. Artikel 22 der VO 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003

nen über das gegebenenfalls Veranlasste und daraus resultierende Erkenntnisse. Das BZSt besitzt daher keine verwertbaren Informationen über die Wirksamkeit dieses Instruments.

Für den Bereich der Erwerbe gibt es verschiedene Kontrollmitteilungen bei atypischer Entwicklung derselben. Diese fordern zwar die Finanzämter formal zur Rückmeldung auf, eine aktive Überwachung findet jedoch nicht statt. Auch fehlt es an einer systematischen Auswertung der Rückmeldungen unter dem Gesichtspunkt, ob Parameter für die Aussteuerung anzupassen wären oder gegebenenfalls Sachverhalte von länderübergreifender Bedeutung mitgeteilt werden.

(2) Spezifische Kriterien der Risikomanagementsysteme beider Staaten werden hier nicht dargestellt. Als Fazit ist festzuhalten, dass beide Staaten (wie auch die übrigen Mitgliedstaaten) jeweils ein eigenes Risikomanagement entwickeln und jedes dieser Systeme Stärken und Schwächen hat. Auf Grund des europäischen Charakters des Umsatzsteuerbetruges haben sich der NKÚ und der Bundesrechnungshof dafür ausgesprochen, dass sich die Mitgliedstaaten auf EU-Ebene über erfolgreiche Ansätze, Kriterien und Komponenten für ein Risikomanagementsystem austauschen.

Informationsaustausch

(1) Im Rahmen der Zusammenarbeit prüften die beiden Rechnungshöfe ausgewählte Fälle innergemeinschaftlicher Umsätze, die zwischen tschechischen und deutschen Steuersubjekten verwirklicht wurden. Dabei stellten die Rechnungshöfe Folgendes fest:

- In einigen Fällen nutzten die Finanzämter die im internationalen Auskunftsaustausch gewonnenen Informationen und setzten die Umsatzsteuerschuld der betreffenden Steuerpflichtigen neu fest. In diesen Fällen hatten die Steuerpflichtigen entweder unrechtmäßig die Umsatzsteuerbefreiung in Anspruch genommen oder den Erwerb von Waren in ihrer Umsatzsteuererklärung nicht ausgewiesen.
- In einigen Fällen konnten die Finanzämter die im Auskunftsaustausch gewonnenen Informationen nicht nutzen, weil sie unvollständig oder unverständlich waren. In anderen Fällen konnten die Informationen wegen unterschiedlicher gesetzlicher Vorschriften in den beiden Mitgliedstaaten nicht verwertet werden.

- In einigen Fällen verweigerte die Finanzverwaltung eines anderen Mitgliedstaates die angefragte Auskunft.
- Es wurden einige Fälle aufgedeckt, in denen Steuerpflichtige in ihren Zusammenfassenden Meldungen Umsätze unzutreffend auswiesen. Im Ergebnis waren die Daten im VIES dementsprechend fehlerhaft, so dass die Finanzämter in diesen Fällen ermitteln mussten.

(2) Ein- und ausgehende Auskunftersuchen und Spontanmitteilungen werden über das Bundeszentralamt für Steuern an die zuständigen Finanzämter weitergeleitet. Eine systematische Auswertung der Fälle findet nicht statt. Gleichartige Sachverhalte, die - unter Umständen - eine bundeseinheitliche Behandlung erfahren sollten, können daher nur zufällig erkannt werden.

(3) Das Bundesministerium hat dem Bericht im Wesentlichen zugestimmt.

(4) Die Ergebnisse der parallelen Prüfung wurden in einem gemeinsamen Bericht dokumentiert, der von beiden Präsidenten im April 2008 unterzeichnet worden ist.

9.3 Prüfungen im Bereich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Bayerischer Oberster Rechnungshof Förderung aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm in Wasserschutzgebieten sowie Förderung des Gewässer- und Hochwasserschutzes⁹⁰

(0) Einzelne Verbote in Wasserschutzgebieten standen einer finanziellen Förderung aus Mitteln des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms entgegen. Deshalb wurden von der Verwaltung aus 780 Wasserschutzgebietsverordnungen Verbote gestrichen. Dies führte zu erheblichen Mehrausgaben. Pachtverträge über landwirtschaftliche Grundstücke führen seit dem Jahr 2003 mangels Auflagen zum Gewässer- und Hochwasserschutz zu zusätzlichen Fördermöglichkeiten und damit zu Mehrausgaben.

Wasserschutzgebiete

(1) Im Rahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP) werden Landwirte, die sich verpflichten, durch Agrarumweltmaßnahmen für den Schutz

⁹⁰ ORH-Bericht 2006 Nr. 32

der natürlichen Lebensgrundlagen zu sorgen, gefördert. Von 1998 bis 2002 hat die EU 46 % der Mittel in Bayern getragen.

Im Jahr 2003 hatte das Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten den Bewilligungsbehörden mitgeteilt, dass die Zahlung einer Grünlandprämie dann nicht zulässig sei, wenn der Grünlandumbruch bereits gesetzlich verboten sei. Damit seien viele Zuwendungsempfänger aus der Förderung aus Mitteln des Kulturlandschaftsprogramms herausgefallen.

In der Folge wurde geprüft, ob die Umbruchverbote aus den Wasserschutzgebietsverordnungen gestrichen werden könnten, um die betroffenen Flächen wieder fördern zu können.

Nach Angaben des Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz wurde zwischen 2003 und 2004 das Verbot des Grünlandumbruchs aus 780 Wasserschutzgebietsverordnungen ersatzlos gestrichen. Daraufhin gewährten die Ämter für Landwirtschaft die Grünlandprämie aus KULAP-Mitteln.

Die Verwaltung hatte sich dahingehend ausgesprochen, dass politischer Grundsatz der Staatsregierung „Freiwilligkeit vor Ordnungsrecht“ sei. Dieser Grundsatz werde im Bereich der Wasserschutzgebietsverordnungen von den Ressorts Landwirtschaftsministerium und Umweltministerium umgesetzt. Demnach würden ordnungspolitische Eingriffe in Wasserschutzgebiete auf das zwingend erforderliche Maß zurückgenommen.

Der Staat gewähre jedoch auf freiwilliger Basis Fördermittel an solche Bewirtschafter, die über das ordnungspolitische Maß hinausgehende Umweltleistungen erbrächten.

Man sei auch verantwortungsvoll vorgegangen, da lediglich bei 780 der überprüften 1 430 Verordnungen das Umbruchverbot gestrichen wurde.

(2) Nach Ansicht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes (ORH) war die beschriebene Vorgehensweise mit den Grundsätzen eines sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit Haushaltsmitteln nicht zu vereinbaren.

Die Streichung gesetzlicher Verbote aus den Verordnungen mit der Folge, dass anschließend Fördergelder aus dem Kulturlandschaftsprogramm gewährt wurden, stoße auf erhebliche Bedenken, zumal das EU-Recht Handlungen eines Wirtschaftsteilnehmers verbiete, die Voraussetzungen für eine EU-Förderung erst

schaffen würden.

(3) Das Landwirtschaftsministerium hatte die Auffassung vertreten, dass dieses Verbot nicht auf einen Verordnungsgeber anzuwenden sei.

Förderung des Gewässer- und Hochwasserschutzes aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm

(1) Für einen besseren Gewässer- und vorbeugenden Hochwasserschutz kaufte der Staat landwirtschaftliche Grundstücke. Zur Pflege verpachtete er sie dann unentgeltlich oder zu einem niedrigen Pachtpreis. Üblicherweise enthielten die Verträge zugunsten des Gewässer- und Hochwasserschutzes bestimmte Auflagen. Für die Einhaltung dieser Auflagen konnte der Pächter keine weitere Förderung erhalten. Seit 2003 wird in den Pachtverträgen auf die Auflagen verzichtet, um den Pächtern eine zusätzliche Förderung aus dem Bayer. Kulturlandschaftsprogramm zu gewähren.

(2) Der ORH kritisierte die dadurch entstehenden Mehrausgaben.

Beschluss des Landtags vom 17. April 2007

(1) Zu den o. g. beiden Punkten, die eine Förderung aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm betreffen, hat der Landtag am 17. April 2007 folgenden Beschluss gefasst:

„Die Staatsregierung wird ersucht,

- in Wasserschutzgebietsverordnungen die Bewirtschaftungsauflagen an den sich aus dem Trinkwasserschutz ergebenden Notwendigkeiten auszurichten;
- das Verfahren zur Förderung von Agrarumweltmaßnahmen in Wasserschutzgebietsverordnungen so zu gestalten, dass Grünlandmaßnahmen nur gefördert werden, wenn die Schutzgebietsverordnungen keine mit diesen Maßnahmen identischen Auflagen für die Bewirtschaftung landwirtschaftlich genutzter Flächen enthalten oder identische Auflagen nicht bereits in der Prämienkalkulation der Grünlandmaßnahmen berücksichtigt sind;
- bei der Pflege der staatlichen Flächen der Wasserwirtschaftsverwaltung eine Verpachtung zur landwirtschaftlichen Nutzung nur dann vorzusehen, wenn kostengünstigere Alternativen (z. B. Pflegeverträge oder natürliche Sukzession bzw. Auwaldaufforstung) nicht umgesetzt werden können und im Falle der

Verpachtung die Pachtbedingungen an den marktüblichen Gegebenheiten auszurichten;

- den Informationsaustausch zwischen den Beteiligten (Wasserwirtschaftsverwaltung, Landwirtschaftsverwaltung, Wasserversorger) zu verbessern, um Mehrfachförderungen auszuschließen.“

Bayerischer Oberster Rechnungshof: Förderung von Aquakultur- und Binnenfischereimaßnahmen⁹¹

(0) Für die Förderung der Erwerbsfischerei wurden in den Jahren 2002 und 2003 aus dem Staatshaushalt und aus EU-Mitteln 4,5 Mio. Euro bewilligt (davon 2,3 Mio. Euro EU und 2,2 Mio. Euro Staat). Bei 75 % der Fälle handelte es sich um Förderungen von weniger als 5 000 Euro. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller blieb unberücksichtigt.

Der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) hat empfohlen, das Förderprogramm aufzugeben und künftig auf die EU-Mittel zu verzichten. Damit könnten staatliche Haushaltsmittel einschließlich der Personalkosten in einer Größenordnung von jährlich mehr als 1 Mio. Euro eingespart werden.

(1) Die Erwerbsfischerei wurde von der EU in Bayern bis 2006 aus dem Strukturfonds „Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)“ gefördert. Die Gemeinsame EU-Fischereipolitik will vor allem Maßnahmen der Strukturverbesserung (Schutz der aquatischen Ressourcen, Aquakultur, Binnenfischerei, Verkaufsförderung, innovative Maßnahmen und technische Hilfe) unterstützen.

(2) Der ORH stellte fest, dass drei Viertel der Bewilligungen (649) Förderungen unter 5 000 Euro waren.

(3) Das Landwirtschaftsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass 10 000 Familienbetriebe in strukturschwachen Regionen einen Beitrag zu ihrem Einkommen erhielten. Vor diesem Hintergrund dieser Strukturen sei eine breite Streuung der Förderung zielführend und gewollt.

Nur mit finanziellem Anreiz könne die Realisierung der Vorhaben sichergestellt werden. Die geförderten Vorhaben würden Belange des öffentlichen Gemeinwohls in besonderer Weise stärken (positiver Einfluss der Teichwirtschaft auf den Naturhaushalt und die Erhaltung des Lebensraums für gefährdete Pflanzen- und

⁹¹ ORH-Bericht 2005, Nr. 32

Tierarten, regulierender Einfluss auf den Wasserhaushalt, Erhaltung kleinteiliger Strukturen aus landeskulturellen Gründen).

(4) Der ORH argumentierte, dass die Höhe der Förderung im Einzelfall zeige, dass sie für die gewerbliche Teichwirtschaft eher von nachgeordneter Bedeutung sei.

Angesichts des hohen Anteils staatlicher Haushaltsmittel, der notwendig sei, um die EU-Mittel zu binden, angesichts der Personalkosten für die Verteilung und Kontrolle der Mittel und angesichts der geringen Bedeutung für die Teichwirtschaft empfahl der ORH, in der nächsten Förderperiode (2007 bis 2013) auf die FIAF-Förderung zu verzichten und gleichzeitig die Förderung aus dem staatlichen Haushalt einzustellen.

(5) Der Bayerische Landtag beschloss am 30. März 2006, dass das Landwirtschaftsministerium die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger hätte stärker berücksichtigen müssen. Die Staatsregierung wurde ersucht, die Förderung insbesondere auf strukturschwache Gebiete zu begrenzen, um wettbewerbsfähige Einkommensquellen und Arbeitsplätze zu erhalten sowie ein ökologisch und regional wichtiges Spezialitätenangebot zu gewährleisten.

Am 21. März 2007 hat der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen beschlossen: Der Landtag hält eine konsequente Prüfung und Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Antragsteller für erforderlich. Darüber hinaus sei die Förderung vorrangig auf strukturschwache Gebiete zu konzentrieren.

Die neuen Richtlinien des Landwirtschaftsministeriums enthalten nun eine Regelung zur Einkommensprosperität.

Bundesrechnungshof (Prüfungsamt des Bundes Köln): Mangelhafter Einzug von Kautionen für Ein- und Ausfuhr- lizenzen

(0) Die in Deutschland für die Erteilung von Ein- und Ausfuhrlicenzen nach dem EU-Marktordnungsrecht zuständige Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) hat es verabsäumt, Sicherheiten aus Kautionen, die sie im Rahmen des Verfahrens zur Lizenzerteilung vom Lizenznehmer erhalten hat, gegenüber den Bürgern rechtzeitig geltend zu machen. Dadurch hat sie gegen zwingende Vorgaben des Gemeinschaftsrechts verstoßen.

(1) In den Gemeinschaftsverordnungen sind zahlreiche Kautionen, Sicherheiten oder Garantien vorgesehen, die bei Maßnahmen zu stellen sind, die landwirtschaftliche Erzeugnisse betreffen. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 352/78 hat die EU die Zuweisung der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gestellten und verfallenen Kautionen, Sicherheiten oder Garantien an die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten geregelt.

In den meisten Fällen, in denen Kautionen verfallen, erleidet der EAGFL⁹² einen finanziellen Nachteil, weil aus dem Fonds entweder eine Maßnahme finanziert worden ist,

- ohne dass das betreffende Unternehmen seine Verpflichtung eingehalten hat, oder
- weil die Nichteinhaltung der Verpflichtungen durch ein Unternehmen für den EAGFL zu Ausgaben führt.

Gem. Art. 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 352/78 verfallen bei EAGFL-Maßnahmen die Kautionen deshalb grundsätzlich zugunsten des EAGFL (Abteilung Garantie). Kautionen hingegen, die nicht die Gefahr eines finanziellen Nachteils für den EAGFL absichern, verfallen zugunsten der EU-Mitgliedstaaten.

Hierzu zählen Kautionen, die

- bei der Ausstellung von Einfuhr- oder Ausfuhrlicenzen (mit oder ohne Vorausfestsetzung) gestellt werden sowie Kautionen,
- die im Rahmen von Ausschreibungen verlangt werden um zu gewährleisten, dass nur ernstgemeinte Angebote von Bietern unterbreitet werden.

(2) Als Genehmigungsstelle für den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr mit Erzeugnissen der Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft erteilt die BLE Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen. Um eine Lizenz zu erhalten, müssen die Antragsteller eine Sicherheit (Kaution) stellen. Diese wird überwiegend als Barsicherheit oder in Form einer Bankbürgschaft erbracht. Erhält die BLE Kenntnisse von der Nichteinhaltung einer Verpflichtung des Lizenzinhabers, die den gänzlichen oder teilweisen Verfall der Kautionen zur Folge hat, so fordert sie den Beteiligten mit einer Frist von höchstens 30 Tagen unverzüglich zur Zahlung des

⁹² Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft; seit 1.1.2007 EGFL = Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

verfallenen Betrages auf (Art. 29 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 2220/85 - Sicherheiten VO -). Zahlt der Beteiligte nicht innerhalb dieser Frist, so hat die BLE

- unverzüglich die Barsicherheit zu vereinnahmen⁹³ oder
- unverzüglich den Bürgen (i.d.R. eine Bank) mit einer weiteren Frist von höchstens 30 Tagen zur Zahlung aufzufordern⁹⁴.

Das Prüfungsamt des Bundes Köln (Prüfungsamt) hat im Jahre 2006 für die Haushaltsjahre 2003 – 2006 die Einnahmen aus dem Verfall von Kautionsbeträgen geprüft, die nach dem EU-Marktordnungsrecht erhoben werden (Kap. 1004, Tit. 119 02).

Bei der BLE sind drei Fachreferate für die Erteilung von Lizenzen zuständig. Bei den Kautionen in Form einer Bankbürgschaft nahm nach den Feststellungen des Prüfungsamtes kein Fachreferat bei Überschreiten der Zahlungsfrist (30 Tage) unverzüglich den Bürgen in Anspruch. Zwei Referate versandten in diesen Fällen zunächst ein Mahnschreiben und räumten dem Beteiligten nochmals eine Frist zur Zahlung ein. Ein Referat unternahm zunächst nichts und wartete einen Zahlungseingang ab. In mehreren Fällen wurden die Zahlungsfristen erheblich überschritten. Diese Vorgehensweise der BLE entspricht nicht den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts, wie sie in der Verordnung (EG) Nr. 2220/85 (Sicherheiten VO) zwingend vorgeschrieben sind.

(3) Das Prüfungsamt hatte empfohlen, dass die BLE

- den fristgerechten Eingang der Zahlungen überwacht und
- bei Überschreiten der Zahlungsfrist den Bürgen unverzüglich in Anspruch nimmt.

Darüber hinaus hatte das Prüfungsamt darauf hingewiesen, dass das von einigen Fachreferaten praktizierte Mahnverfahren unnötigen Verwaltungsaufwand verursacht und entfallen kann.

(4) In seiner Stellungnahme teilte das Bundesministerium mit, dass die BLE Fristüberschreitungen nach interner Abstimmung zwischen der Finanzabteilung und den Lizenzreferaten künftig vermeiden wird. Bei ausstehendem Eingang eines fälligen Zahlungsbetrages werde der Bürge danach „unverzüglich“ im Sinne des Art.

⁹³ Art. 29 Abs. 1 Buchst. a) VO (EG) Nr. 2220/85

⁹⁴ Art. 29 Abs. 1 Buchst. b) VO (EG) Nr. 2220/85

29 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 2220/85 in Anspruch genommen. Entsprechend der Empfehlung des Prüfungsamtes werde die BLE deshalb künftig grundsätzlich keine nach dem Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehenen, die Inanspruchnahme verzögernden Mahnungen mehr versenden.

Hessischer Rechnungshof: Landesförderprogramm für den Privat- und Körperschaftswald⁹⁵

(0) Die Haushaltsmittel für das Landesförderprogramm waren in den ersten drei Jahren nicht ausreichend transparent im Landeshaushalt etatisiert.

Dem Landesbetrieb Hessen-Forst wurden für das Förderprogramm zweckgebunden zugewiesene Komplementärmittel belassen. Bei Auftragsvergabe wurde der Wettbewerb nicht ausreichend genutzt. Der Rechnungshof stellte Mängel bei der Programmabwicklung fest, darüber hinaus bestanden Zweifel an der Notwendigkeit geförderter Maßnahmen.

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt und seine Empfehlungen bei der Neufassung der Förderrichtlinien ab 2007 berücksichtigt. Ein verbessertes Qualitätsmanagement soll zur weiteren Qualifizierung und Sensibilisierung der Bediensteten beitragen.

Etatisierung im Haushalt

(1) Das Land Hessen förderte auf der Grundlage gesonderter Richtlinien die nachhaltige Entwicklung des Privat- und Körperschaftswaldes in den Jahren 2000 bis 2006 mit rd. 3,5 Mio. Euro. Dazu zählten u. a. Forsteinrichtungsarbeiten⁹⁶, Waldschutzmaßnahmen und Wegebauprojekte. Die EU beteiligte sich an der Finanzierung der Maßnahmen aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) mit 50 v.H.

Die Etatisierung der Fördermittel entsprach in den ersten drei Programmjahren (2000 bis 2003) nicht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit. Der fehlende eigene Haushaltsansatz wurde ersetzt durch

⁹⁵ Bemerkungen 2006 Nr. 25, Drucksache 16/7156

⁹⁶ Mittelfristige, periodische Betriebsplanung im Sinne des § 19 Hessisches Forstgesetz

- Inanspruchnahme der gesetzlich für den Staatswald zweckgebundenen Waldrücklage ohne ausreichende Deckungsvermerke (2000) und
- Abführung der dem Landesbetrieb Hessen-Forst für die Finanzierung des Förderprogramms zugewiesenen Haushaltsmittel (2001 und 2002).

Dabei wurden im Geschäftsjahr 2002 die nicht im Landesförderprogramm verwendeten Komplementärmittel dem Landesbetrieb Hessen-Forst zur Reduzierung seines Zuschussbedarfs belassen.

(2) Der Rechnungshof hat die Verwendung von zweckbestimmten Mitteln der Waldrücklage für das Förderprogramm sowie die Belassung der nicht verausgabten Komplementärmittel bei Hessen-Forst kritisiert und das Ministerium gebeten, Förderprogrammansätze im Haushalt nach den Grundsätzen von Haushaltswahrheit und -klarheit zu etatisieren.

(3) Das Ministerium hat die Ausführungen des Rechnungshofs bestätigt und die Handlungsweise mit hohem Zeitdruck begründet. Gleichzeitig hat es der Forderung des Rechnungshofs nach Einhaltung der genannten Haushaltsgrundsätze beigepflichtet. Die Frage der Verrechnung der nicht vorgabegemäß verwendeten Komplementärmittel werde es aufgreifen.

Programmabwicklung

Die Umsetzung des Förderprogramms war sowohl bei der verwaltungs- und haushaltstechnischen Bearbeitung, als auch bei der fachlichen Durchführung und Betreuung mit Mängeln behaftet.

Bewilligung

(1) Der Bewilligung der Fördermittel lagen vielfach fehlerhafte und unvollständige Antragsunterlagen zugrunde. Sachgerechte und nachvollziehbare fachliche Stellungnahmen zur Begründung der Förderung fehlten oftmals. Die Akten der Forstverwaltung entsprachen insoweit nicht den Erfordernissen ordnungsgemäßer Verwaltungsdokumentation. Die Bewilligungsbehörden (Regierungspräsidien) zogen keine zuwendungsrechtlichen Konsequenzen.

(2) Der Rechnungshof hat empfohlen, die antragsbearbeitenden Forstämter sowie die Bewilligungsbehörden entsprechend zu schulen und die Qualitätssicherung der Forstlichen Förderung weiter zu entwickeln.

(3) Das Ministerium hat die Feststellungen bestätigt und zugesichert, den Empfeh-

lungen zu folgen.

Forsteinrichtung und Standortkartierung

(1) Forsteinrichtungs- und Standortkartierungsarbeiten wurden ohne Wettbewerb freihändig vergeben. Bei Eigenleistungen der Waldbesitzer erkannten die Bewilligungsbehörden überhöhte Kostensätze, die in der Regel den Höchstfördersatz begründeten, ohne Nachweis an.

(2) Der Rechnungshof hat empfohlen, Forsteinrichtungsarbeiten oder Standortgutachten nach den Regeln des Wettbewerbs zu vergeben. Bei Eigenleistungen sollten nur noch marktübliche Kostensätze als förderfähig anerkannt werden.

(3) Das Ministerium hat die Kritik des Rechnungshofs am Vergabeverfahren geteilt und will dafür Sorge tragen, dass künftig Dienstleistungen im Wettbewerb vergeben werden. Eigenleistungen sollen auf der Basis von „vergleichenden Grundlagen“ anerkannt werden.

Waldschutzmaßnahmen

(1) Fördermaßnahmen des Waldschutzes waren entgegen den Erfordernissen nicht nur auf Gebiete mit Borkenkäferkalamitäten bei Fichten begrenzt. Eine ausreichende räumliche, baumarten- und schädlingsbezogene Eingrenzung fehlte.

Von den bereit stehenden Fördermitteln wurden mangels Anträgen nur rd. 13 % ausbezahlt.

(2) Der Rechnungshof hat empfohlen, vor dem Erlass entsprechender Förderrichtlinien eine Bedarfsanalyse zu erstellen und die förderfähigen Waldschutzmaßnahmen genauer zu beschreiben.

(3) Das Ministerium hat zugesichert, künftig vorab die fachlichen Aspekte im engen Zusammenwirken mit der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt zu klären, sowie Standards und Kostensätze für die Fördermaßnahmen zu entwickeln.

Standardgerechter Wegebau

(1) Der Wegebauförderung zugrunde liegende Fachakten und Kartenunterlagen wiesen vielfach Ungenauigkeiten und Widersprüche auf, die auch bei Ortsterminen nicht geklärt werden konnten. Weiterhin waren Abweichungen von der Bewilligung weder angezeigt noch dokumentiert worden. Wegeinstandsetzungen wurden gefördert, obwohl die Ausführung nicht immer forstlichen Mindestan-

sprüchen oder geltenden Standards entsprach (s. Abbildung).

Standardgerecht	Nicht Standardgerecht
	
	
Ausreichendes Profil und Material	Mangelhafte Wasserführung und unzureichender Wegeaufbau (Material)

Abbildung : Wegeinstandsetzung

(2) Der Rechnungshof hat empfohlen, Wegeinstandsetzungen künftig nur zu fördern, wenn die forstfachlichen Standards eingehalten werden. Abweichungen von der bewilligten Ausführung sollten nur anerkannt werden, wenn diese vorab schriftlich beantragt und genehmigt worden sind.

(3) Das Ministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und will künftig Abhilfe gewährleisten. Forstfachliche Standards hat es in die ab 2007 geltenden Förderrichtlinien aufgenommen. Weiter hält es das Ministerium für angebracht, forstliche Wegebaumaßnahmen künftig turnusgemäß zu überprüfen.

Abschließende Würdigung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seine Empfehlungen aufgreifen will. Er wird die Umsetzung seiner Vorschläge begleiten.

Landesrechnungshof Brandenburg: Gewässersanierung und Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts⁹⁷

(0) Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte die Verwendung von Fördermitteln durch die InvestitionsBank des Landes Brandenburg und des Landesamtes für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung als Bewilligungsstellen des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV) in Höhe von 7,51 Mio. Euro bei der Durchführung ausgewählter Maßnahmen zur Gewässersanierung sowie zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts. Er bezog dabei Baumaßnahmen der Jahre 2001 bis 2004 von vierzehn Zuwendungsempfängern in seine Prüfung ein. Der LRH stellte bei seinen örtlichen Erhebungen Mängel der Vorgangsbearbeitung durch die Bewilligungsstellen fest, die zu einem unwirtschaftlichen und überhöhten Einsatz von Fördermitteln geführt haben.

(1) Bei der Beantragung von Fördermitteln verschafften sich einige Wasser- und Bodenverbände durch bis zu 30 % überhöhte Kostenansätze Finanzierungsreserven. Teilweise verzichteten sie bewusst auf Wettbewerb und führten zu Lasten des Landes überhöht kalkulierte Bauleistungen als Eigenleistungen aus.

Wasser- und Bodenverbände sowie kommunale Zuwendungsempfänger setzten Arbeitskräfte und Geräte unwirtschaftlich ein. Infolge der Abrechnung von Stundensätzen, die bis zu 75 % über den Stundensätzen gewerblicher Unternehmer lagen, entstanden nicht hinnehmbare Mehrkosten. Durch die Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen und die Abrechnung angemessener Transportaufwendungen hätten bis zu 20 % der Baukosten eingespart werden können.

Die Wasser- und Bodenverbände legten für die geprüften Fördermaßnahmen Abrechnungsunterlagen vor, die keinen Aufschluss darüber gaben, ob und in welchem Umfang die Bauleistungen im Einzelnen ausgeführt wurden. Auf Grund unvollständiger Leistungsnachweise und durch die pauschale Abrechnung über Arbeitsstunden fehlte der Nachweis, dass die Zuwendungsempfänger die ausgereichten Fördermittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt hatten.

Ein Verband führte Bauleistungen, für die Fördermittel inklusive Umsatzsteuer bewilligt waren, als Eigenleistungen aus. Die erbrachten Eigenleistungen machte

⁹⁷ Jahresbericht 2006, Beitrag 21

er im Verwendungsnachweis in Höhe der ursprünglich bewilligten Bruttokosten geltend, obwohl regelmäßig bei Eigenleistungen keine Umsatzsteuer anfällt. Die Bewilligungsbehörde erkannte die Abrechnung an, ohne entsprechende Leistungsnachweise zu fordern. Dadurch entstand bei diesem Verband eine Finanzierungsreserve von 135 600 Euro. Zwei Zuwendungsempfänger ließen auf Grund technischer Probleme des Auftragnehmers bei der Ausführung der beauftragten Sanierungsleistungen eine veränderte Technologie mit einem von der Planung abweichenden Leistungsinhalt zu.

Der LRH konnte bei einer dieser Fördermaßnahmen nicht zweifelsfrei feststellen, ob mit den eingesetzten Fördermitteln von 229 100 Euro das angestrebte Ziel der nachhaltigen Gewässersanierung erreicht wurde. Im zweiten Fall ergaben sich durch die während der Bauausführung veränderte Technologie Mehrkosten von 158 100 Euro.

(2) Die unkritische Bewilligungspraxis bei Eigenleistungen, die Anerkennung überhöhter Kostensätze sowie die pauschale, nicht prüfbare und unvollständige Abrechnung der Arbeitsstunden führten zu einem unwirtschaftlichen und überhöhten Fördermitteleinsatz. Der Mitteleinsatz war zudem mangels Nachweises im Ergebnis häufig nicht prüfbar. Zurückzuführen waren diese erheblichen Mängel vor allem auf unbefriedigende Leistungen der Bewilligungsbehörden und die mangelnde Kontrolle des MLUV.

Der LRH wies das MLUV darauf hin,

- künftig die Fördermittelanträge hinsichtlich der Angemessenheit der Kosten kritischer zu prüfen und das Prüfungsergebnis nachvollziehbar zu dokumentieren. Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise sollte es zwingend auf die Plausibilität der von den Zuwendungsempfängern eingereichten Kostenermittlungen achten.
- von den Zuwendungsempfängern transparente, vollständige und prüffähige Nachweise für die erbrachten Leistungen zu verlangen. Der LRH regte an zu prüfen, in die Zuwendungsbescheide die Forderung nach einer VOB-konformen Abrechnung und Nachweisführung aufzunehmen.
- bei Maßnahmen, bei denen die Zuwendungsempfänger bewusst überhöhte Fördermittel beantragt und abgerechnet haben, strafrechtliche Konsequenzen zu prüfen.

Der LRH rät dem MLUV, die Zuwendungsfähigkeit der unzutreffend gewährten Fördermittel von 158 100 Euro zu prüfen und ggf. Rückforderungsansprüche gegenüber dem Zuwendungsempfänger geltend zu machen.

(3) Das MLUV berichtete, dass es aus der Prüfung des LRH die notwendigen Schlussfolgerungen gezogen und nach Einzelfallprüfungen Rückforderungen geltend gemacht habe.

Es kündigte insbesondere Änderungen am Förderverfahren an, wie z. B. die Ergänzung der Nebenbestimmungen hinsichtlich der Antragsprüfung und einer VOB-konformen Abrechnung der Bauleistungen. Es sagte die Erarbeitung einer einheitlichen Kalkulationsgrundlage zur besseren Bewertung der Eigenleistungen von Wasser- und Bodenverbänden zu. Diese soll künftig Grundlage der Kostenprüfungen für Zuwendungsbaumaßnahmen sein. Das MLUV zeigte sich darüber hinaus überzeugt, dass die Zielstellungen der beiden Richtlinien erfüllt wurden und werden, und strebt eine Fortsetzung der Programme an.

(4) Der LRH begrüßt, dass das MLUV aus den Prüfungsfeststellungen die notwendigen Schlussfolgerungen gezogen hat, um im Rahmen der Fortführung der Förderung von Maßnahmen der Gewässersanierung und zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts ab dem Jahr 2007 den effizienten Einsatz der Fördermittel sowie eine ordnungsgemäße Kontrolle der Mittelverwendung und -abrechnung sicherzustellen.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Agrarinvestitionsförderungsprogramm⁹⁸

(0) Die Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofes im Jahr 2004 zur Erfolgskontrolle des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) gaben Anlass, über die Fortsetzung des Programms nachzudenken. Auf alle Fälle sollte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei die Indikatoren für die Erfolgsmessung des Programms neu bestimmen, um künftig eine konkrete Auswertung zu ermöglichen.

Inanspruchnahme des Programms

(1) Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hatte

⁹⁸ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2005, Teil III, Nr. 14, S. 142;
http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres_und_Sonderberichte/Jahresberichte/jb2005.pdf

in der Förderperiode 2000-2006 jährlich mit der Bewilligung von 100-150 Fördermaßnahmen gerechnet, die Investitionen in einem Umfang von 50 Mio. Euro pro Jahr auslösen sollten. Die Nachfrage der landwirtschaftlichen Unternehmen im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung nach den Richtlinien des AFP blieb allerdings in den Jahren 2000 bis 2003 deutlich hinter diesen Erwartungen und Zielen des Ministeriums zurück. Das führte dies auf die breit angelegte öffentliche Negativdiskussion zur Umstellung des EU-Prämiensystems zurück. Obwohl das Ministerium im Jahr 2004 mehr als doppelt so viele Fördermaßnahmen wie in den Jahren 2000 bis 2003 bewilligt hatte, wurden die im Operationellen Programm 2000-2006 gesteckten Ziele auch mit diesem Anstieg nicht mehr erreicht.

Bewertung des Programms im Wege der Halbzeitevaluation und durch das Ministerium

Das AFP wurde im Förderzeitraum 2000-2006 zu 75 % aus Strukturfondsmitteln der EU (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung) finanziert und war deshalb nach Ablauf von drei Jahren nach Beginn der Förderperiode einer Erfolgskontrolle in Form einer Halbzeitbewertung (Evaluation) durch einen unabhängigen Evaluators zu unterziehen. Die Halbzeitbewertung vom 23. Oktober 2003 kommt bei der Beurteilung der Erfolge des AFP u. a. zu dem Ergebnis, dass bisher kaum Untersuchungen zu den Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung vorlagen. Die wenigen Untersuchungen dazu verwiesen auf eine problematische Datenlage, sodass eine fundierte Bewertung des Erfolges äußerst schwierig war. Als Ergebnis der Halbzeitbewertung für den Bereich der einzelbetrieblichen Förderung wird in dem Gutachten die Schlussfolgerung gezogen, dass die Stärkung eines wettbewerbsfähigen Agrarsektors als wirtschaftlicher Stabilitätsfaktor des ländlichen Raumes schwer zu messen und die dazu erforderlichen Indikatoren sehr unterschiedlich und schwierig zu bewerten seien, das Förderinstrument AFP aber weiter vorrangig einzusetzen sei. Im Ergebnis der Evaluation in 2003 stellte das Ministerium fest, dass die Wirkung der Förderung nach dem AFP bis Ende 2002 bezogen auf die Stabilisierung und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und auf die Einkommensentwicklung im ländlichen Raum schwer zu beurteilen und nicht eindeutig messbar war.

Überprüfung der Notwendigkeit künftiger Agrarinvestitionsförderungsprogramme

(2) Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, wegen des offensichtlich nicht bestehenden Förderbedarfs die weitere Fortführung des AFP innerhalb des Operationellen Programms für die ab 2007 folgende Förderperiode zu überdenken.

Bewertung des Programms anhand signifikanter Indikatoren

Das Ministerium bewertete den Erfolg des Förderprogramms vor allem anhand des Mittelabflusses, obwohl es weitere Indikatoren (Fördermittel je Arbeitsplatz oder je Großvieheinheit; Einkommensentwicklung oder Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze/ Frauenarbeitsplätze) für die Messung des Erfolges des Förderprogramms vorgesehen hatte. Allerdings hätten Qualität und Aussagekraft dieser Indikatoren auch nicht ausgereicht. Für die Festlegung der weiteren Strategie bei der Verwirklichung der angestrebten Ziele im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung sind signifikante Indikatoren erforderlich. Dabei ist die alleinige Messung des Erfolges und der Wirksamkeit des AFP anhand des Mittelabflusses verfehlt. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium deshalb aufgefordert, die Bewertung des Erfolges des AFP mit Hilfe von signifikanten Indikatoren künftig weiter zu qualifizieren, um eindeutig verwertbare Ergebnisse messen zu können und damit eine fundierte und aussagefähige Erfolgskontrolle zu gewährleisten.

(3) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es auch für die ab 2007 beginnende Förderperiode die Auflegung eines Agrarinvestitionsförderungsprogramms beabsichtige, da von diesem Zeitpunkt an Bedarf für Ersatzinvestitionen bei der Tierhaltung bestehen werde. Es stellte heraus, dass das AFP auch in der neuen Förderperiode die entscheidende Maßnahme sei, die Investitionen im ländlichen Raum anrege, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen erhöhe, die Umsetzung neuer Parameter für Umwelt- und Tierschutz sicher stelle und die Lebensqualität im ländlichen Raum verbessere.

Das Ministerium verweist in einer ersten Stellungnahme darauf, dass die Arbeit mit Indikatoren eine Empfehlung der EU sei, die versuchsweise im Operationellen Programm 2000-2006 ihren Niederschlag gefunden habe. Es geht davon aus, dass die Anzahl der Antragsteller, der Umfang des förderfähigen Investitionsvolumens insgesamt und im Durchschnitt die Anzahl der im Unternehmen des Antragstellers gesicherten Arbeitsplätze in jedem Falle den Erfolg des Programms gewährleis-

ten. Aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes hat das Ministerium in einer weiteren Stellungnahme mitgeteilt, dass künftig folgende Indikatoren für die Erfolgskontrolle gelten könnten:

Realisierungsindikatoren

- die Anzahl geförderter Unternehmer/Unternehmen
- Art der Maßnahmen

Ergebnisindikatoren

- Gesamtinvestitionsvolumen je Unternehmer/Unternehmen
- förderfähiges Investitionsvolumen je Unternehmer/Unternehmen

Auswirkungsindikatoren

- geschaffene/gesicherte Arbeitsplätze, davon für Frauen.

Dabei sei es erforderlich, dass die Indikatoren leicht erfassbar und kontrollfähig bei geringem Verwaltungsaufwand blieben.

(4) Der Landesrechnungshof sieht die Arbeit mit Indikatoren trotz ihres etwaigen Versuchscharakters als sinnvoll an und hält es für notwendig, sie zur Erfolgskontrolle auch bei künftigen Programmen anzuwenden. Er hat das Ministerium gebeten, in der neuen Förderperiode die Aussagekraft der dann geltenden Indikatoren für die Erfolgskontrolle des Programms rechtzeitig zu bewerten, um auf diesem Wege Fehlförderungen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

(5) Der Landwirtschaftsausschuss hat in seiner Sitzung am 02. März 2006 den einvernehmlichen Beschluss gefasst, die Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis zu nehmen. Der Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 02. März 2006 einstimmig beschlossen, die Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis zu nehmen und dem Landtag zu empfehlen, die Landesregierung zu ersuchen, in der neuen Förderperiode die Aussagekraft der dann geltenden Indikatoren für die Erfolgskontrolle des Programms rechtzeitig zu bewerten, um auf diesem Wege Fehlförderungen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Der Landtag hat in seiner Sitzung am 28. Juni 2006 die Beschlussempfehlung des Finanzausschusses angenommen.

**Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt:
Gewährung der Ausgleichszulage für die Bewirtschaftung
benachteiligter Gebiete in Sachsen-Anhalt⁹⁹**

(0) Das Land hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 insgesamt 47,7 Mio. Euro Ausgleichszulagen an landwirtschaftliche Betriebe in den benachteiligten Gebieten Sachsen-Anhalts ausgezahlt und die dafür vorgesehenen öffentlichen Haushaltsmittel der EU, des Bundes und des Landes nicht immer wirtschaftlich eingesetzt.

Das Handeln des Landes hat insbesondere durch

- *eine nicht optimale Nutzung der Finanzierungsbedingungen der EU und des Bundes,*
- *nicht notwendige Förderungen aus der Produktion genommener Flächen und*
- *eine nicht ausreichende Anpassung der Förderrichtlinie an die jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel*

zu vermeidbaren Ausgaben für den Landeshaushalt geführt.

(1) Das Land hat den landwirtschaftlichen Betrieben für die Bewirtschaftung ihrer Flächen in den von der EU anerkannten benachteiligten Gebieten Sachsen-Anhalts jährlich eine Ausgleichszulage in der Form nicht rückzahlbarer Zuwendungen gewährt.

Es hat die Fördermittel auf der Grundlage der „Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe als Ausgleich ständiger natürlicher und wirtschaftlicher Nachteile in den von Natur aus benachteiligten Gebieten des Landes Sachsen-Anhalt (Ausgleichszulage)“ ausgereicht.

Das Land Sachsen-Anhalt sah das erhebliche Landesinteresse insbesondere darin,

- eine standortgerechte Landbewirtschaftung zu sichern und
- durch die Fortführung der landwirtschaftlichen Bodennutzung die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaft im ländlichen Raum zu gewährleisten.

Das Land gewährte hierzu die Ausgleichszulage je Hektar für Acker- und Futterflächen, die entsprechend dem Ertragswert des Bodens zwischen 50 bis 180 Euro je Hektar Futterfläche und 25 bis 90 Euro je Hektar Ackerfläche variiert.

⁹⁹ Jahresbericht 2007, Teil I.

Es beabsichtigte, mit diesen Zuwendungsbeträgen je Hektar die ständigen natürlichen und wirtschaftlichen Nachteile der Flächen im benachteiligten Gebiet gegenüber den übrigen auszugleichen.

Die EU kofinanziert die Ausgaben des Landes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 aus dem EAGFL-G mit 75 % auf der Grundlage des notifizierten Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) Sachsen-Anhalts. Der Bund und das Land finanzieren den verbleibenden Anteil von mindestens 25 % im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) im Verhältnis 60 % (Bund) zu 40 % (Land). Somit tragen letztlich der Bund 15 % und das Land 10 % der gesamten öffentlichen Ausgaben der Ausgleichszulage.

Das Land hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 insgesamt 47,775 Mio. Euro öffentliche Ausgaben (Mittel der EU, des Bundes und des Landes) zur Finanzierung der Ausgleichszulage geleistet (vgl. Tabelle).

Tabelle: Jährliche Inanspruchnahme der Haushaltsmittel

	Ausgaben	Davon:					
Haushaltsjahre 2000 - 2006		EU (EAGFL-G)		Bund (GAK)		Land (Epl. 09)	
	- Mio. Euro-	- Mio. Euro-	- % -	-Mio. Euro-	- % -	- Mio. Euro-	- % -
Summe Ist	47,775	28,502	60	11,546	24	7,729	16
Soll	47,775	35,831	75	7,166	15	4,778	10
Abweichung		-7,329	-15	4,380	9	2,951	6

(2) Der Landesrechnungshof stellte hierzu Folgendes fest:

Das Land hat insbesondere in den Haushaltsjahren 2000 und 2006 den Finanzierungsschlüssel 75 % (EU) zu 15 % (Bund) zu 10 v. H (Land) nicht optimal genutzt und dadurch im Ergebnis der Förderperiode in Summe mehr Mittel des Bundes- und Landes aus der GAK für die Finanzierung der Ausgleichszulage in Anspruch genommen, und zwar

2,951 Mio. Euro Landesmittel (7,729 Mio. Euro - 4,778 Mio. Euro) und

4,380 Mio. Euro Bundesmittel (11,546 Mio. Euro - 7,166 Mio. Euro).

- Das Land hat zu Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 die Förderung der benachteiligten Gebiete nicht in den EPLR aufgenommen. Es hatte demzufolge einen entsprechenden Mittelbedarf gegenüber der EU nicht angemeldet, so dass im Haushaltsjahr 2000 keine EU-Mittel zur Finanzierung der Ausgleichs-

zulage zur Verfügung standen. Es gewährte die Ausgleichszulagen des Jahres 2000 daraufhin nur aus nationalen Mitteln.

- Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat die Förderrichtlinie, insbesondere bei den Regelungen zur Überschreitung des Förderhöchstbetrages von 16 000 Euro je Betrieb, nicht immer den finanziellen Möglichkeiten des Landes angepasst. So haben größere landwirtschaftliche Betriebe aufgrund ihrer Flächen- und Arbeitskräfteausstattung bis zu 213 000 Euro Ausgleichszulage erhalten. Dies hatte zur Folge, dass die verfügbaren Haushaltsmittel zum Ende der Förderperiode in den Jahren 2005 und 2006 nach Maßgabe des optimalen Finanzierungsschlüssels nicht mehr ausreichten und das Land im Haushaltsjahr 2006 zusätzliche Bundes- und Landesmittel zur Bewilligung der Anträge eingesetzt hat. Das Land hat abweichend von den gegebenen Finanzierungskonditionen vermeidbare Mehrausgaben geleistet.
- Die EU hat in der VO (EG) Nr. 1257/1999 bestimmt, dass die Ausgleichszulagen pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche zu gewähren sind. Die Bewilligungsbehörden haben die Mittel jedoch auch für Flächen gewährt, die die landwirtschaftlichen Betriebe nicht mehr für die Produktion genutzt haben. Beispielsweise hatte ein Zuwendungsempfänger im Antragsjahr 2005 für eine Fläche von 825 Hektar eine Ausgleichszulage in Höhe von rund 33 000 Euro erhalten, obwohl er sie für das beantragte Jahr nicht mehr für die Produktion nutzte. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Land für das Antragsjahr 2005 rund 650 000 Euro Ausgleichszulagen für Flächen gezahlt, die ohne Produktion keine Benachteiligung gegenüber dem nicht benachteiligten Gebiet aufwiesen. Somit konnte das Land mit diesen Zahlungen den Zuwendungszweck, nämlich den Ausgleich der wirtschaftlichen Nachteile der Flächen, nicht erzielen.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt empfohlen,

- künftig die Finanzierungskonditionen der EU und des Bundes zu beachten und für das Land optimal zu nutzen,
- eine diesbezügliche Beteiligung des Landes nicht zu überschreiten und
- zukünftig für die landwirtschaftliche Erzeugung nicht genutzte Flächen von der Förderung auszuschließen.

(3) Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat hierzu - unter Hinweis auf die besonderen Gegebenheiten in der Förderperiode 2000 bis 2006 - Folgendes mitgeteilt:

Es hat

- auf Grund nicht geplanter EU-Mittel im Haushaltsjahr 2000 den Landwirten im benachteiligten Gebiet dennoch infolge von Trockenheit und „BSE-Krise“ nach Abschluss der Programmplanung (EPLR) eine Ausgleichszulage aus nicht gebundenen GAK-Mitteln gewährt,
- im Haushaltsjahr 2006 Zahlungen für die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen vorgezogen und auf Grund nicht mehr ausreichend vorhandener EU-Mittel hierfür auch die für die Ausgleichszulage vorgesehenen EU-Mittel genutzt, um die Inanspruchnahme von Optionsmitteln (EU-Mittel, die von anderen Bundesländern nicht benötigt werden) zu ungünstigeren Finanzierungsbedingungen der abgebenden Länder möglichst gering zu halten und
- daher die für die Gewährung der Ausgleichszulage im Haushaltsjahr 2006 fehlenden EU-Mittel durch „freigewordene GAK-Mittel“ in Höhe von 3,1 Mio. Euro ersetzt. Mit dieser Verfahrensweise habe das Ministerium auf Grund der o. a. Besonderheiten versucht, einen noch optimalen Einsatz der Haushaltsmittel zu gewährleisten und Belastungen des Landeshaushaltes durch noch nicht verfügbare EU-Mittel zum Beginn der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 so gering wie möglich zu halten.

(4) Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat dem Landesrechnungshof bereits zugesichert, dass es

- in der neuen Förderperiode die Finanzierungsbedingungen optimal nutzen will,
- die Förderung aus der Produktion genommener Flächen bereits im Haushaltsjahr 2006 eingestellt und in dem Entwurf der neuen Förderrichtlinie ausgeschlossen hat sowie
- die Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofes bei der Erstellung der aktuellen Richtlinie beachtet hat.

Das Ministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes anerkannt und ist seinen Empfehlungen gefolgt. Damit sind die Beanstandungen des Landesrechnungshofes ausgeräumt.

(5) Der Landesrechnungshof hat den festgestellten Sachverhalt in seinen Jahresbericht 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2006 aufgenommen.

Der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Landtages von Sachsen-Anhalt bleibt abzuwarten.

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Ländlicher Wegebau¹⁰⁰

(0) Das ländliche Wegenetz in Schleswig-Holstein ist mit ca. 25 000 km hinreichend dicht und gut ausgebaut. Neue Wege werden kaum noch gebaut.

Die ländlichen Wege zu erhalten ist Sache der Gemeinden. Der LRH sieht daher keine Notwendigkeit, die bisherige Form der Förderung des ländlichen Wegebaus beizubehalten. Vielmehr sollte vorrangiges Ziel die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung sein.

Mehr als bisher müssen auch im ländlichen Wegebau die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet werden.

Ländliches Wegenetz

(1) Die ländlichen Wege in Schleswig-Holstein wurden überwiegend im 18. und 19. Jahrhundert angelegt. Durch Agrarreformen entstanden örtlich begrenzte Wegenetze. Gemeindeverbindungen und Vernetzungen waren noch die Ausnahme. Erst in der letzten Hälfte des vorigen Jahrhunderts entstanden die heute vorhandenen Wegenetze, überwiegend im Zuge von umfangreichen Flurbereinigungen.

Das ländliche Wegenetz erstreckt sich auf etwa 25 000 km, von denen

- 10 000 km mit Asphaltvollbahnen in 3 m Breite befestigt,
- 1 000 km mit Betonvollbahnen in 2,5 bis 3 m Breite befestigt,
- 4 000 km mit Betonspurbahnen befestigt,
- 5 000 km kieswassergebunden befestigt,
- 5 000 km unbefestigt

sind.

Das ländliche Wegenetz als Teil der ländlichen Infrastruktur ist hinreichend dicht und gut ausgebaut, sodass nur noch selten neue Wege gebaut werden müssen.

¹⁰⁰ Bemerkungen 2006 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2004

Flurbereinigungsverfahren, in denen Wegebaumaßnahmen Voraussetzung oder Ergebnis der Flächenänderungen sind, werden kaum noch durchgeführt. Im Vordergrund steht die Aufgabe, das ländliche Wegenetz in seiner Struktur zu erhalten und ggf. zu verbessern. In Einzelfällen sind Netzzusammenschlüsse erforderlich. Einzelne Wege müssen, da sie nicht ausreichend befestigt sind, Befestigungen erhalten, die auf die örtlichen Anforderungen abgestimmt sind (z. B. Grünwege), oder sie müssen verbreitert werden.

Förderung des ländlichen Wegebaus

(1) Der ländliche Wegebau innerhalb und außerhalb von Flurbereinigungsverfahren wird mit Mitteln der EU und im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit Mitteln des Bundes und des Landes gefördert. In den Jahren 2000 bis 2004 betrug das Gesamtinvestitionsvolumen für den Wegebau innerhalb von Flurbereinigungsverfahren ca. 10,2 Mio. Euro und außerhalb der Flurbereinigungsverfahren ca. 32,2 Mio. Euro. Die Förderung wurde nach den Richtlinien für die Förderung der Flurbereinigung¹⁰¹ und für die Förderung des ländlichen Wegebaus¹⁰² abgewickelt. Künftig wird die Förderung nach den Richtlinien zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung erfolgen.

(2) Für eine Beibehaltung der Förderung des ländlichen Wegebaus in der bisherigen Form sieht der LRH keine Notwendigkeit. Er hat festgestellt, dass auch Maßnahmen gefördert wurden, die nicht den Förderungskriterien entsprachen, und dass förderungsfähige Maßnahmen nicht immer sparsam und wirtschaftlich abgewickelt wurden. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium) sollte seine Förderpraxis künftig auf die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung¹⁰³ ausrichten. Dabei sollte stets kritisch hinterfragt werden, welchen konkreten Beitrag die geförderten Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungsziele leisten.

¹⁰¹ Richtlinien für die Förderung der Flurbereinigung als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 05.08.1991, Amtsbl. Schl.-H. S. 525, zuletzt geändert durch Erlass des Innenministeriums vom 12.03.2003 (n. v.).

¹⁰² Richtlinien für die Förderung des ländlichen Wegebaus (außerhalb von Flurbereinigungsverfahren) als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 31.07.1986, Amtsbl. Schl.-H. S. 371, zuletzt geändert durch Erlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei vom 29.03.1995 (n. v.).

¹⁰³ Tz. 2.3.2 der Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2005 bis 2008, Bundestagsdrucksache 15/5820 vom 22.06.2005.

(3) Das Landwirtschaftsministerium bleibt dabei, dass die Förderfähigkeit der Maßnahmen unter sachgerechter Auslegung der Förderrichtlinien festgestellt worden sei. Bei zukünftiger Förderung des ländlichen Wegebaus werde ein noch strengerer Maßstab angelegt.

(4) Der LRH hat die Anlegung eines solchen strengen Maßstabs bisher vermisst.

Planung

(1) Die für die Planung zuständigen Ämter für ländliche Räume (ÄLR) und die Gemeinden begründeten fast alle geprüften Maßnahmen mit mangelhafter Tragfähigkeit und gestiegenen Belastungen durch landwirtschaftlichen Verkehr, wobei sie die Formulierungen der Förderrichtlinien benutzten. Allerdings machten sie in keinem Fall Angaben zur Tragfähigkeit der Wege und zu den zukünftigen Belastungen. Eine Abschätzung dieser Werte hält der LRH bei einer ordnungsgemäßen Planung bei jedem Weg für erforderlich. Bereits 1979¹⁰⁴ hatte der LRH darauf hingewiesen, dass in mehreren Fällen schon beim Ausbau der Wege Gesichtspunkte der späteren Unterhaltung (Folgekosten) zu wenig berücksichtigt worden seien, indem z. B. versäumt wurde, die Ausführung voll auf die besonderen Untergrundbedingungen abzustellen und Entwässerungseinrichtungen (Gräben, Mulden) vorzusehen. Dieser Hinweis wurde nicht hinreichend beachtet. Über die landwirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundenen Einflüsse auf die ländlichen Wege fand der LRH kaum Angaben.

(2) Der LRH hat Fehler bei den Planungen der geprüften Wegebaumaßnahmen vorgefunden, die weder vom Landwirtschaftsministerium noch von den ÄLR gerügt wurden. Einfluss auf die Planung wurde selten und dann nur über eine Reduzierung der Fördermittel genommen.

Bei der Fortschreibung regionaler Wegenetze müssen Gemeinden, Ämter und Kreise Prioritäten setzen, um die zur Verfügung stehenden Mittel so effektiv wie möglich einzusetzen. Ländliche Wege sind ein bedeutender Teil der ländlichen Infrastruktur. Ihre im Regelfall geringe Verkehrsbelastung unterscheidet sie jedoch von klassifizierten Straßen. Deshalb kann unter Beachtung der Gewährleistung der Verkehrssicherheit der Anspruch an den Ausbauzustand (z. B. Ebenheit, Griffigkeit, Spurrinnentiefe, Fahrkomfort, Linienführung) deutlich geringer sein. Unter den verstärkten Zwängen zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit müssen

¹⁰⁴ Bemerkungen 1979 des LRH, Nr. 6.

mehr als bisher bereits bei der Planung der ländlichen Wegebaumaßnahmen Ausbaunotwendigkeit und Bauweise kritisch geprüft und die Bauweise mit der zukünftigen Wegebedeutung in Einklang gebracht werden.

(3) Das Landwirtschaftsministerium kündigt an, dass eine Förderung ländlicher Wege zukünftig grundsätzlich nur noch auf der Basis integrierter Wegekonzepte erfolgen solle.

(4) Der LRH erwartet, dass die von ihm festgestellten Planungsmängel künftig vermieden werden.

Bauweisen

(1) Nach den Richtlinien für den ländlichen Wegebau¹⁰⁵ sollen ländliche Wege bedarfsgerecht ausgebaut werden. Dabei sind die Verkehrsbelastung (Schwerlast und Anzahl der Lastübergänge), der Baugrund und die Entwässerung von besonderer Bedeutung.

(2) Die in den Richtlinien empfohlenen Bauweisen wurden nur eingeschränkt angewendet. Die geprüften Maßnahmen wurden überwiegend in Asphaltbauweise ausgeführt. Das von der Landesregierung erklärte Ziel, gebundene Befestigungen weitgehend zu vermeiden, wurde verfehlt. Dabei sehen die Richtlinien ungebundene Befestigungen auch bei mittleren und höheren Belastungen vor. Das Landwirtschaftsministerium sollte zukünftig darauf achten, dass dem Ausbau der Wege eine Bedarfsermittlung vorangeht und dokumentiert wird. Soweit nicht objektiv belegte Gründe im Einzelfall entgegenstehen, sollten ungebundene Wegebefestigungen wegen ihrer geringen Baukosten und ökologischen Vorteile bevorzugt werden.

Klassifizierte Gemeindeverbindungswege mit höherer Verkehrsbelastung sollten nach den Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen¹⁰⁶ gebaut werden, damit sie langfristig ihre Funktion erfüllen können.

(3) Das Landwirtschaftsministerium teilt die Auffassung des LRH zu den gewählten Ausbauvarianten nicht. Es betont aber, durch den Einsatz eines integrierten Wegekonzepts werde künftig sichergestellt, dass in Abhängigkeit von den jeweiligen Entwicklungszielen die wirtschaftlichste Lösung gefunden wird.

¹⁰⁵ Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW), 137/1999, Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH, Bonn.

¹⁰⁶ Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaues von Verkehrsflächen (RStO), Ausgabe 2001, Hg.: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V., FGSV-Verlag, Köln.

(4) Der LRH sieht es als erforderlich an, dass hierzu seine Hinweise zu den Bauweisen beachtet werden.

Unterhaltung der Wege

(1) Der LRH hat Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Unterhaltungspflichtigen, im Regelfall die Gemeinden, ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht im erforderlichen Maße nachkommen. Viele der geprüften Maßnahmen hätten bei ordnungsgemäßer Unterhaltung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben oder die Gebrauchsdauer hätte durch rechtzeitige und geeignete Instandhaltungsmaßnahmen verlängert werden können. Zu wenig wurde die Bedeutung der Unterhaltung und Instandsetzung der Nebenanlagen, wie Seitenstreifen, Entwässerungsanlagen und Knicks, für den Substanzerhalt der Wege beachtet. In weiter Auslegung der einschlägigen Richtlinien sind in den vergangenen Jahren Asphaltdeckenerneuerungen wie ein Wegeneubau oder -ausbau gefördert worden. Der LRH empfiehlt dem Landwirtschaftsministerium, zukünftig in den Gemeinden, die ihre Unterhaltungspflicht vernachlässigen, die Höhe der Förderung infrage zu stellen.

(2) Das Landwirtschaftsministerium will der Empfehlung des LRH in der Weise folgen, dass künftig die Unterhaltungspraxis der Gemeinden als ein Förderkriterium stärker gewichtet wird.

Ausschreibung, Vergabe und Vertragsabwicklung der Baumaßnahmen

(1) Die Ausschreibungen der durch die ÄLR durchgeführten Wegebaumaßnahmen innerhalb der Flurbereinigung basierten auf den vereinfachten Planungs- und Genehmigungsunterlagen. Dort enthaltene Fehler wurden übernommen. Die Leistungsbeschreibungen wurden überwiegend nicht mit hinreichender Sorgfalt erstellt. So kamen ausgeschriebene Positionen nicht zur Ausführung, wurden Nachträge fehlerhaft vereinbart. Aufgrund von erheblichen Massenmehrungen kam es zu Kostensteigerungen, die bei sorgfältiger Planung und Ausschreibung vermeidbar gewesen wären. Lieferscheine waren nicht auf der Baustelle entgegengenommen und auch nicht unterschrieben worden. Damit waren sie als zahlungsbegründende Unterlage wertlos. Weitere Belege, wie Aufmaße oder Vermerke, fehlten häufig, selbst dann, wenn keine Lieferscheine vorhanden waren. Somit wurden in Rechnung gestellte Asphaltmengen in erheblichem Umfang ungeprüft bezahlt.

Auch außerhalb der Flurbereinigung durchgeführte Wegebaumaßnahmen wurden nicht immer korrekt abgewickelt. Allerdings waren die von Ingenieurbüros erstell-

ten Unterlagen meist besser als die der ÄLR.

Bei der Überprüfung der Lieferscheine stellte der LRH fest, dass viele Fahrzeuge überladen waren. Diese Schwerlastfahrzeuge führen gerade bei den schwach belastbaren ländlichen Wegen zur Zerstörung nicht nur der Deckschicht, sondern auch des Unterbaus. Was aufgebaut werden soll, wird an anderer Stelle zerstört.

(2) Die vom LRH gerügten Mängel und Fehler führten zu erheblichen Kostensteigerungen. Das Landwirtschaftsministerium muss dafür Sorge tragen, dass solche Fehler zukünftig vermieden werden.

(3) Das Landwirtschaftsministerium will durch geänderte Vertragsgestaltung und verstärkte Fachaufsicht künftig sicherstellen, dass Fahrzeugüberladungen geahndet und Fehler und Mängel bei Planung und Ausführung vermieden werden.

Niedersächsischer Landesrechnungshof: Erforderlichkeit von Zuwendungen nicht gegeben¹⁰⁷

(0) Das Land förderte in den Jahren 2000 bis 2004 mit rd. 2,6 Millionen Euro die extensive Nutzung von Grünland. Die Förderung war überflüssig, weil die extensive Bewirtschaftung von Grünland durch die Mehrzahl der Teilnehmer des Förderprogramms bereits stattfand.

(1) Das Land förderte im Rahmen des Programms PROLAND die extensive Grünlandnutzung¹⁰⁸ in den Jahren 2000 bis 2004 mit insgesamt rd. 13 Millionen Euro. Das Programm PROLAND wurde zur Hälfte durch den EAGFL-A kofinanziert, der Bund trug 30 % und das Land 20 %, mithin 2,6 Millionen Euro der Gesamtsumme. Gefördert wurden die Einhaltung einer geringeren Viehbesatzdichte und die extensive Bewirtschaftung der Grünlandflächen durch die landwirtschaftlichen Betriebe. Das Landwirtschaftsministerium sah das erhebliche Landesinteresse an der Förderung durch die Erhaltung des Grünlands, den geringeren Viehbesatz und die extensive Bewirtschaftung begründet.

Die Auswertung von 260 Erstanträgen auf Förderung nach diesem Programm durch den Landesrechnungshof ergab, dass in mehr als 70 % der Fälle das Ziel des Förderprogramms - eine extensive Bewirtschaftung des Grünlands durch einen geringeren Viehbestand auf der Fläche - bereits erreicht war.

¹⁰⁷ Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht 2006, S. 147 ff.,
http://www.lrh.niedersachsen.de/JB/Jahresbericht_2006.pdf

¹⁰⁸ Grundlage ist Artikel 22 der VO (EG) Nr. 1257/99, ABl. L 160 vom 26.06.1999, S. 80.

(2) Die Grundlage für die Erforderlichkeit des Programms im Sinne der §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung war nicht gegeben. Eine Auswertung der Antragsdaten und der Förderpraxis durch die Verwaltung im Sinne einer Erfolgskontrolle fanden nicht statt, sodass der Mitnahmeeffekt nicht erkannt wurde. Damit zeigt dieses Förderprogramm beispielhaft, dass eine auf die Zielerreichung bedachte Antragsprüfung und regelmäßige Erfolgskontrollen unerlässlich sind, um die Erreichung des Zweckes zu kontrollieren und Mitnahmeeffekte auszuschließen.

(3) Das Ministerium hat die Förderung inzwischen eingestellt.

Rechnungshof Baden-Württemberg: Zuwendungen nach der Richtlinie Ausgleichszulage Landwirtschaft¹⁰⁹

(0) Bei der Förderung nach der Richtlinie Ausgleichszulage Landwirtschaft können die vorhandenen Fördermittel durch Konzentration auf die stärker benachteiligten Gebiete (z.B. Berggebiete) wesentlich effektiver und effizienter eingesetzt werden. Nicht zu rechtfertigen ist eine Förderung in gering bis gar nicht benachteiligten Gebieten. Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand lässt sich erheblich reduzieren, indem das Verfahren vereinfacht und der Mindestauszahlungsbetrag auf 500 Euro angehoben wird.

(1) Das Förderprogramm nach der Richtlinie Ausgleichszulage Landwirtschaft wird von der Europäischen Union (EAGFL – Abteilung Garantie) und dem Bund mitfinanziert. Es zielt darauf ab, die landwirtschaftlichen Betriebe in solchen Gegenden zu fördern, die durch ungünstige Boden- und Klimaverhältnisse benachteiligt sind. Die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit soll gesichert und die vorhandenen natürlichen und wirtschaftlichen Nachteile sollen ausgeglichen werden. Den in solchen Gebieten aktiven Landwirten soll ein finanzieller Anreiz gegeben werden, die Flächen weiter zu bewirtschaften. Das kommt auch dem Landschaftsschutz zugute.

Die ursprünglich für ausgesprochene Berggebiete, wie Schwarzwald und Schwäbische Alb, gedachte Förderung wurde immer weiter ausgedehnt. Inzwischen sind fast zwei Drittel der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Baden-Württemberg

¹⁰⁹ Denkschrift 2008, Beitrag Nr. 16, S. 93 - 99; www.rh.baden-wuerttemberg.de/fm7/974/B016-2008.pdf

förderfähig. Durch die in der neuen Förderperiode der Europäischen Union geänderten finanziellen Rahmenbedingungen wurde das Mittelvolumen um ein Drittel auf jährlich rund 36 Millionen Euro gekürzt. Im Untersuchungszeitraum wurden rund 25.000 Antragsteller mit einem Volumen von gut 50 Millionen Euro auf einer Fläche von rund 625 000 Hektar gefördert.

Die Ausgleichszulage wurde bereits vor zehn Jahren vom Rechnungshof untersucht. Nicht alle damaligen Empfehlungen wurden umgesetzt. Zudem sind zusätzlich Steillagen der sogenannten Handarbeitsstufe in die Förderung einbezogen worden. Aktuell sollte insbesondere untersucht werden, ob die Ziele der Ausgleichszulage mit geringerem finanziellem Aufwand erreicht werden können.

(2) Die Förderung ist stark ausziseliert und knüpft an verschiedene Gesichtspunkte an. Die Kombination der unterschiedlichen Gesichtspunkte führt zu Widersprüchen. Die vorhandenen Finanzmittel werden nach dem Gießkannenprinzip verteilt und in ihrer Wirkung stark gemindert.

Die Zugehörigkeit von Flurstücken zum benachteiligten Gebiet folgt aus dem seit nahezu 20 Jahren unveränderten Gebietsverzeichnis. Die Höhe der Ausgleichszulage staffelt sich nach Gebietskategorie (Berggebiet, Berggebiet Allgäu und benachteiligte Agrarzone), Art der Flächennutzung (Grünland und Ackerland) und Bodengüte. Für die Bodengüte ihrerseits wird die durchschnittliche Landwirtschaftliche Vergleichszahl herangezogen. Bei Grünlandnutzung werden in den verschiedenen Berggebieten Festbeträge pro Hektar gewährt. Mit zunehmender Bodengüte wird der Auszahlungsbetrag abgesenkt. Für Flächen, die trotz höherer Bodengüte im benachteiligten Gebiet liegen, erfolgt keine weitere Degression. Dies führt in Einzelfällen zu Überkompensationen.

Ein äußerst geringer Anteil der Förderung (0,6 %) betrifft die Förderung von Steillagen der sogenannten Handarbeitsstufe. Diese Flächen liegen überwiegend im Berggebiet. Die Handarbeitsstufen bereiten der Verwaltung im Vergleich zum ausbezahlten Prämienvolumen unverhältnismäßig große Schwierigkeiten. Die exakte Abgrenzung der Hangneigung ist unter den meist schwierigen topografischen Verhältnissen sehr kompliziert. Die Festlegung und Korrektur der Handarbeitsflächen erfordert hohen personellen Aufwand. Die Handarbeitsstufen werden von der Verwaltung elektronisch gespeichert. Dem Antragsteller sind sie nicht bekannt. Er kann daher in seinem Antrag lediglich ankreuzen, dass er die Ausgleichszulage beantragt. Wenn sich bei Vor-Ort-Kontrollen Korrekturen ergeben,

führt dies zu Sanktionen gegenüber dem Antragsteller, der die fehlerhaften Flächenangaben gar nicht zu verantworten hat.

In die Gebietskulisse wurden Ende der Achtziger Jahre Moorwiesen, Steillagen und Überschwemmungswiesen als sogenannte Kleine Gebiete eingezogen. Stichproben haben gezeigt, dass die Ausweiskriterien für Überschwemmungsgebiete inzwischen nicht mehr vorlagen. Bei Steillagen waren zum Teil Gebiete einbezogen, die nicht die geforderte Hangneigung besaßen.

Nach Abschaffung der früheren Einkommensgrenzen fallen in den Kreis der Begünstigten verstärkt auch Nebenerwerbslandwirte. Dazu gehören solche Personen, die Landwirtschaft betreiben, um ein zusätzliches Einkommen zu erzielen, und solche, die ein Hobby verfolgen (zum Beispiel Reitsport).

Der Rechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass für landwirtschaftliche Fläche mit Pflege- und Extensivierungsverträgen nach der Landschaftspflege-richtlinie entweder keine Ausgleichszulage gewährt oder eine gewährte Ausgleichszulage auf das Pflegegeld angerechnet werden sollte.

Die Erhebungen haben ergeben, dass gut ein Drittel aller Anträge zur Ausgleichszulage (etwa 9.600) unter 500 Euro liegen. Diese Anträge betreffen rund 3 % des gesamten Auszahlungsvolumens und nur knapp 10 % der förderfähigen Fläche.

(3) Der Rechnungshof hat empfohlen, die Wirksamkeit und Effizienz in den Vordergrund zu stellen. Statt einer multifunktionalen Zieldimension sollte die Ausgleichszulage auf wenige Ziele gebündelt eingesetzt werden. Sie sollte sich auf die stärker benachteiligten Gebiete, wie zum Beispiel das Berggebiet, konzentrieren. Die Abgrenzungskriterien für Berggebiete sollten erweitert, die Förderung von Steillagen vereinfacht und so genannte Kleine Gebiete aus der Förderung genommen werden. Dadurch wird der Förderdschungel lichter und umfasst klare Fördertatbestände. Durch diese Maßnahmen würde die Zahl der Anträge voraussichtlich halbiert. Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand würde so deutlich verringert. Wenn der Mindestauszahlungsbetrag auf 500 Euro erhöht wird, könnten sich die Verwaltungskosten noch weiter verringern.

Der Rechnungshof votiert auch dafür, eine Einkommensgrenze einzuführen, die ohne großen Aufwand nachgewiesen werden kann. Die von der Europäischen Union vorgesehene degressive Staffelung der Ausgleichszulage wird diesen Effekt nur teilweise bewirken.

(4) Das Ministerium interpretiert das Ziel der Ausgleichszulage anders als der Rechnungshof. Nach seiner Auffassung sollen zunächst benachteiligte und nicht benachteiligte Gebiete nivelliert werden. Einzelförderungen sollen hinzukommen. Die Förderung nach der Landschaftspflegerichtlinie gleiche Umweltleistungen aus. Beide Programme dienten unterschiedlichen Zielsetzungen. Dies sei von der Europäischen Union so zugelassen.

Das Ministerium meint, es laufe der Zielsetzung der Ausgleichszulage zuwider, wenn der Mindestauszahlungsbetrag auf 500 Euro angehoben würde. In benachteiligten Regionen seien gerade kleine Betriebe besonders bedeutsam, um die Landschaft offen zu halten.

Es sei gerechtfertigt, für Anträge aus der Handarbeitsstufe hohen Aufwand zu betreiben. Würden nur Anträge aus den Berggebieten berücksichtigt, würden viele Flächen außerhalb der Berggebiete aus der Förderung heraus fallen. Wollte man letztere über die Landschaftspflegerichtlinie erfassen, seien der Verwaltungsaufwand und das Anlastungsrisiko lediglich verlagert.

Angesichts der von der Europäischen Union für 2010 vorgesehenen Überprüfung der Gebietskulisse sei es unzumutbar, die sogenannten Kleinen Gebiete bereits zum jetzigen Zeitpunkt auszuschließen.

(5) Der Rechnungshof hält daran fest, dass die Mittel zielführender verteilt werden sollen. Dies würde zugleich den Verwaltungs- und Kontrollaufwand reduzieren.

Die Richtlinie Ausgleichszulage Landwirtschaft ist neu zu strukturieren. Die Fördermittel sind auf die stärker benachteiligten Gebiete zu konzentrieren.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen: Förderung des Landtourismus¹¹⁰

(0) Zuwendungen zur Förderung des Landtourismus, welche aus dem Strukturfonds EAGFL-A finanziert wurden, verstießen in grobem Maß gegen das Haushaltsrecht.

(1) Aufgrund von Richtlinien des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) für die Förderung des Landtourismus wurden Zuwen-

¹¹⁰ Rechnungshof des Freistaates Sachsen, Jahresbericht 2005, Nr. 26, S. 258
<http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2005/jb2005.pdf>.

dungen mit dem Ziel, die touristische Infrastruktur qualitativ und quantitativ zu verbessern, bewilligt. Die Finanzierung der Zuschüsse erfolgte zu 75 % aus EGMitteln (EAGFL-A) und zu 25 % aus Mitteln des Freistaates Sachsen.

Verstöße gegen grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen

Nach dem Förderantrag einer Gemeinde zum Bau einer Skateranlage waren Ausgaben von 45 000 Euro, davon 5 000 Euro (11 %) für Baunebenkosten, veranschlagt. Die Bewilligungsstelle hat - ohne ersichtlichen Grund - zuwendungsfähige Ausgaben von mehr als 61 000 Euro mit einem Anteil von 13 580 Euro (22 %) für Baunebenkosten anerkannt und eine Zuwendung von rd. 49 000 Euro (80 %) gewährt. Zu dieser Förderentscheidung waren keinerlei Unterlagen zur Begründung vorhanden. Nicht nachvollziehbar war, weshalb von wesentlich höheren zuwendungsfähigen Ausgaben als beantragt ausgegangen wurde. Dies galt in besonderem Maß auch für die Anerkennung unverhältnismäßig hoher Baunebenkosten von 22 %, zumal ursprünglich hierfür nur ein Anteil von 11 % veranschlagt war. Das beauftragte Ingenieurbüro spendete der Gemeinde zweckgebunden zur Finanzierung des Eigenanteils der Gemeinde an der geförderten Maßnahme einen Betrag von rd. 8 300 Euro. Die Spende entsprach ihrer Höhe nach in etwa der Differenz zwischen den ursprünglich beantragten und den abschließend abgerechneten Baunebenkosten. Der 20 %ige Eigenanteil der Gemeinde konnte somit weit überwiegend mit der Spende des Ingenieurbüros finanziert werden.

Fehlender Bezug zum Landtourismus

Schon im Antrag auf Zustimmung zum vorzeitigen Vorhabensbeginn hatte eine Gemeinde angegeben, dass sie ausschließlich Spielmöglichkeiten für die Kinder und Jugendlichen der Gemeinde schaffen wollte und die geplante Maßnahme nicht touristischen Zwecken diene. Trotz dieses zweifelsfreien Widerspruchs zum Förderziel wurde für fünf Spielplätze im Rahmen der Tourismusförderung entgegen den Vorgaben der Förderrichtlinie eine Zuwendung von rd. 44 700 Euro gewährt. Bei den örtlichen Erhebungen erklärte die Bürgermeisterin, dass der Landtourismus in der Gemeinde keine Rolle spiele. Es läge daher auch kein Entwicklungskonzept mit touristischer Ausrichtung vor.

Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen

Die einer Gemeinde gewährte Zuwendung von 84 400 Euro für den Bau eines Abenteuerspielplatzes lag der Höhe nach beträchtlich über den sonstigen zur För-

derung des Spielplatzbaus festgesetzten Zuschüssen (meist um 10 000 Euro). Die Bewilligungsbehörde hatte die beantragten Ausgaben ohne nähere Prüfung anerkannt. Dies zeigt auch die Verwendung eines Teilbetrages der Zuwendung von 19 400 Euro allein für die Errichtung einer künstlerisch gestalteten „Märchengiebelwand“, die ausschließlich dekorativen Zwecken diene und deren Benutzung als Kletterwand untersagt war. In vergleichbar großzügiger Weise wurden für einen von einer Gemeinde errichteten Grillplatz rd. 39 000 Euro Ausgaben anerkannt, davon allein 17 400 Euro für die Dachkonstruktion. Begründet wurden diese für einen Grillplatz unverhältnismäßig hohen Ausgaben mit „der Eigenart des Grillplatzes, der mit seiner gewählten Form den direkten Bezug zum Naherholungsgebiet ... darstellen soll. Der Grillplatz, in Verbindung zum See als Muschel ausgebildet, erforderte vielfältige Detaillösungen.“ Die Bewilligungsstelle hatte diese Begründung hingenommen und für eine Anlage, die als Grillstelle und Weterschutz dienen sollte, einen Zuschuss von rd. 31 000 Euro bewilligt.

Zuwendungen an Gemeinden für Bowling- und Kegelbahnen

Zwei Gemeinden erhielten jeweils eine Zuwendung von mehr als 61 000 Euro für den Bau von Bowling- und Kegelbahnen. Die Bewilligungsbehörde ging in beiden Fällen von einem Fördersatz von 80 % aus, der nach der Förderrichtlinie nur bei Maßnahmen von Gemeinden mit anschließender öffentlicher Nutzung anzuwenden war. Es bestehen erhebliche Bedenken, Gemeinden für den Bau von Bowling- und Kegelbahnen Zuwendungen zu gewähren. Es ist, auch bei Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Tourismusförderung, nicht Aufgabe der Gemeinden, Bowling- und Kegelbahnen zu errichten, zu betreiben oder vorzuhalten. Zuwendungen dürfen an Gemeinden nur gewährt werden, wenn auch die Folgekosten getragen werden können. Eine dementsprechende Prüfung der Anträge unterblieb. Die Gemeinden hatten die geförderten Anlagen unmittelbar nach Fertigstellung an private Betreiber verpachtet. Nach Aktenlage hatten die Gemeinden in ihren Förderanträgen keine Angaben über die beabsichtigte Verpachtung der Anlagen gemacht. Der Rechnungshof des Freistaates Sachsen (SRH) hatte daher um Prüfung gebeten, ob die Rückforderung der Zuwendungen wegen unrichtiger oder unvollständiger Angaben oder wegen nicht mehr zweckentsprechender Verwendung der geförderten Anlagen durch die Gemeinden in Betracht kommt.

Nichteinhaltung der Zweckbindung

Drei Gemeinden wurden Zuwendungen von insgesamt rd. 128 000 Euro für den

Bau von Sportplätzen und die Sanierung eines Sportlerheims gewährt. Nach Fertigstellung verpachteten die Gemeinden die Anlagen an die örtlichen Sportvereine. Die Pachtverträge enthielten keine Regelungen, nach denen die Pächter verpflichtet gewesen wären, die Nutzung der geförderten Anlagen für touristische Zwecke zuzulassen. Nach übereinstimmenden Aussagen der Verantwortlichen der Sportvereine und der Bürgermeister war die Nutzung der Anlagen ausschließlich Vereinsmitgliedern und gegnerischen Mannschaften vorbehalten. Eine Nutzung für Zwecke des Landtourismus war nicht gestattet und zur Schonung der Anlagen auch nicht gewollt. Die weit überwiegend - zu 80 % - aus Mitteln der Tourismusförderung finanzierten Anlagen wurden von den Gemeinden nicht zweckentsprechend verwendet. Es war daher zu prüfen, ob die Zuwendungen zurückzufordern waren. Es handelte sich um Maßnahmen der Sportförderung, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des SMUL, sondern des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus fallen. Die dort geltenden Förderrichtlinien hätten allenfalls einen Fördersatz von 30 % zugelassen.

Fördersatz

Die Förderrichtlinien gaben bei Ausgaben für Investitionen, die unmittelbar auf eine Gewinnerzielung orientiert sind, einen Fördersatz bis zu 40 % und bei Ausgaben für Investitionen im überwiegend öffentlichen Interesse einen Fördersatz bis zu 80 % vor. Die Bewilligungsstellen gewährten ausnahmslos Zuwendungen mit dem höchstmöglichen Fördersatz. Die Antragsprüfungsvermerke enthielten keine Begründung für die regelmäßige Anwendung des Förderhöchstsatzes.

(2) Die Bewilligungsbehörden haben in grober Weise gegen grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen, die Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit von Zuwendungen unterlassen, die Einhaltung der Zweckbindung nicht überwacht und die wesentliche Aufgabe einer Bewilligungsbehörde, den Fördersatz nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen, nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen. Nach den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. §§ 6 und 7 Sächsische Haushaltsordnung (SäHO) und aufgrund des Subsidiaritätsprinzips des § 23 SäHO dürfen Zuwendungen nur insoweit bewilligt werden, als sie zur Erreichung eines bestimmten Zwecks unbedingt erforderlich sind. Glaubt ein Zuwendungsempfänger wegen der anspruchsvollen künstlerischen Gestaltung eine besonders aufwändige Ausführung wählen zu müssen, ist dies seine Angelegenheit und von ihm zu finanzieren. Bei der Fest-

setzung des Fördersatzes haben die Bewilligungsstellen das Eigeninteresse und die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers zu prüfen und den daraus resultierenden Eigenmitteleinsatz festzulegen. Erst danach kann im Hinblick auf den Subsidiaritätscharakter der Zuwendungen (§ 23 SÄHO) über deren Höhe (und damit den Fördersatz) entschieden werden. Nur auf diese Weise, nicht aber durch ausnahmslose Festlegung der Förderhöchstsätze, kann eine Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger sichergestellt werden.

(3) Das SMUL nahm im Wesentlichen wie folgt Stellung:

Das SMUL teile vollinhaltlich die Auffassung des SRH, dass bei allen Förderfällen Feststellungen zu Notwendigkeit und Angemessenheit von Bewilligungen zu treffen seien. Das SMUL stelle ausdrücklich klar, dass die fachpolitische Wertung hinsichtlich Notwendigkeit und Inhalt von Fördermaßnahmen zum Landtourismus ausschließlich seine Angelegenheit sei. Es stufe alle vom SRH geprüften Fördermaßnahmen unbeschadet der mangelhaften Sachbearbeitung als fachlich sinnvoll ein. Den Mängeln bei den einzelnen Förderverfahren werde man selbstverständlich unverzüglich nachgehen und die notwendigen Maßnahmen einleiten.

Thüringer Rechnungshof: Förderung der Dorferneuerung¹¹¹

(0) Die Förderung der Dorferneuerung hat zwar zu einer partiellen Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung im ländlichen Raum geführt. Sie hat sich jedoch entgegen ihrer Zielsetzung nicht grundlegend verbessernd auf die sozio-ökonomische Situation in den geförderten Dörfern ausgewirkt. Durch eine Änderung der Förderpraxis ließen sich jährliche Einsparungen in Millionenhöhe erzielen.

(1) Der Freistaat Thüringen förderte im Zeitraum von 1991 bis 2004 Maßnahmen der Dorferneuerung mit Zuwendungen i. H. v. etwa 552 Mio. Euro. Zweck der Dorferneuerung war es, die Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft und die Lebensverhältnisse der Bevölkerung in ländlichen Gebieten zu verbessern. Dieser Zweck sollte dadurch erreicht werden, dass der ländliche Raum als Wohnstandort gesichert, die regional typische Bausubstanz erhalten, eine dem Bedarf entsprechende Grundversorgung gesichert, Funktions-

¹¹¹ Jahresbericht 2007, www.rechnungshof.thueringen.de

schwächen in der Infrastruktur behoben und Arbeitsplätze im ländlichen Raum erhalten oder neu geschaffen werden sollten.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2005 und 2006 die Förderung der Dorferneuerung in Hinsicht auf deren Wirkungen geprüft. Anhand von Indikatoren hat er die Entwicklung von 28 Dörfern aus vier Landkreisen, die als Förderschwerpunkt der Dorferneuerung anerkannt waren, mit anderen 28 Dörfern aus denselben vier Landkreisen im Rahmen dieser Prüfung verglichen. Außerdem hat er die Vorsteher von 35 Förderschwerpunkt-Dörfern befragt, um die qualitativen Wirkungen der Förderung von Maßnahmen der Dorferneuerung zu untersuchen.

(2) Auf Grund seiner Untersuchungen kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass die Förderung der Dorferneuerung zwar zum Erhalt der regional typischen Bausubstanz beigetragen und die Ausstattung mit Gemeinbedarfseinrichtungen verbessert hat. Hinsichtlich der Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse - gemessen an der Bevölkerungsentwicklung, der Zahl der Baufertigstellungen von Wohngebäuden, dem Steueraufkommen und der Beschäftigungssituation in den geförderten Dörfern - ist die Förderung der Dorferneuerung bislang jedoch weitgehend wirkungslos geblieben.

Der Rechnungshof hat sich deshalb gegenüber dem Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) dafür ausgesprochen, die Förderung von Maßnahmen der Dorferneuerung intensiver auf die Stärkung der Wirtschaftskraft auszurichten. Dabei soll die interkommunale Zusammenarbeit als eine Fördervoraussetzung verankert werden, da diese die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume eher begünstigt als rein lokale Maßnahmen.

(3) In seinen Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung und zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TMLNU betont, dass der überwiegende Teil der eingesetzten Fördermittel für die Verbesserung der regionaltypischen Bausubstanz und der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse sowie für die Errichtung von Gemeinbedarfseinrichtungen bereit gestellt wurde. In dieser Hinsicht seien die Ziele der Dorferneuerung erreicht worden.

Das TMLNU ist der Auffassung des Rechnungshofes beigetreten, wonach die interkommunale Zusammenarbeit zu stärken sei. Mit der Neuausrichtung der Förderpolitik im ländlichen Raum werde eine Anpassung der Förderung hin zu vernetzten Maßnahmen vollzogen, die auch im regionalen Verbund durchgeführt

werden könnten. So könnten gemeindeübergreifend vernetzte Maßnahmen größere Synergieeffekte für die Entwicklung des ländlichen Raums erzielen.

(4) Der Rechnungshof sieht sich insofern durch die Aussagen des TMLNU bestätigt, als dieses eine Zielerreichung nur für ausgewählte Förderbereiche bejaht. Er führt dies auf eine jahrelang einseitige Ausrichtung der Förderung auf diese Bereiche unter Vernachlässigung ebenfalls wichtiger sozioökonomischer Zielsetzungen zurück. Bei einem Verzicht auf die Förderung von Baumaßnahmen natürlicher Personen im Jahre 2006 hätten sich beispielsweise Einsparungen für den Landeshaushalt von bis zu 3,3 Mio. Euro erzielen lassen. Der Rechnungshof erwartet eine Überprüfung der bisherigen Förderpraxis.

9.4 Prüfungen im Bereich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Strukturfonds

Bundesrechnungshof: Arbeitsweise und Wirtschaftlichkeit interner Kontrollsysteme in Deutschland bei der Bewirtschaftung von EU-Mitteln, insbesondere bei den Strukturfonds - hier: EFRE

(0) Gegenstand der Prüfung waren die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zum internen Kontrollsystem für die Förderperiode 2000 - 2006. Sie ließen eine sachgerechte und präzise Aufgabenaufteilung auf die beteiligten Stellen vermissen. Dadurch kam es zu Aufgabenüberschneidungen und mehrfach nacheinander geschalteten intransparenten Kontrollmechanismen („Kontrolle der Kontrolle der Kontrolle“). Prüfungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen wurden auf eine zwischengeschaltete Stelle übertragen und dort zum Teil von der gleichen Person durchgeführt.

(1) Maßgebliche Akteure des in der Förderperiode 2000 – 2006 gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen und auf Mitgliedstaatebene angesiedelten Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) waren die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle, die für ihre Aufgabenerledigung zwischengeschaltete Stellen einrichten konnten. Hinzu traten noch Kontrollen nach Art. 10 VO (EG) Nr. 438/01 (Art. 10-Kontrollen).

Gemeinschaftsrechtlich bedingte Aufgabenüberschneidungen

(1) Der Verwaltungsbehörde oblagen zum einen rein administrative Tätigkeiten

(z. B. Einrichtung eines Monitoringsystems, Bewilligung und Durchführung von kofinanzierten Operationen) und zum anderen die Pflicht, vom Endbegünstigten erklärte Ausgaben auf ihre Ordnungsmäßigkeit hin zu überprüfen.¹¹²

Die Zahlstelle war für den Zahlungsverkehr zwischen Mitgliedstaat und Kommission zuständig. Ihre Hauptaufgabe bestand in der Bescheinigung der Ausgabenerklärungen, mit der sie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der erklärten Ausgaben feststellte. Vor der Bescheinigung einer Ausgabenerklärung musste sich die Zahlstelle sowohl der Ordnungsmäßigkeit der erklärten Ausgaben vergewissern als auch das VKS der Verwaltungsbehörde einer umfassenden Systemprüfung unterziehen.¹¹³

Über die genannten Kontrollen hinaus waren sog. Art. 10-Kontrollen vorgeschrieben. Dabei handelte es sich zum einen um Systemkontrollen, um die Wirksamkeit des VKS nachzuprüfen, und zum anderen um die selektive Prüfung einzelner Ausgabenerklärungen.¹¹⁴

(2) Die Aufgabenkataloge der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle wiesen Überschneidungen auf, die sich aus den Wortlauten der maßgeblichen Rechtsvorschriften ergaben.

Es erschien nicht sachgerecht, dass die Verwaltungsbehörde, die bereits mit der Bewilligung und Durchführung von kofinanzierten Operationen beauftragt war, auch die Prüfung der in diesem Rahmen in Rechnung gestellten Ausgaben vorzunehmen hatte.

Der Bundesrechnungshof hat sich für eine transparentere und wirtschaftlichere Struktur des VKS mit folgender Aufgabenzuweisung ausgesprochen:

Verwaltungsbehörde:

Administrative Tätigkeiten; Prüfung der Gemeinschaftsrechtskonformität in Bereichen, die sich nicht auf einen konkreten Ausgabevorgang beziehen

Zahlstelle:

Kontrolle der vom Endbegünstigten erklärten Ausgaben

Artikel 10 Kontrollen:

Durchführung von Sicherheitskontrollen, bezogen auf die gegeneinander abge-

¹¹² Artikel 38 VO (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/01

¹¹³ Artikel 9 lit. o), Artikel 32 Abs. 1 und Artikel 38 Abs. 1 lit. d) VO (EG) Nr. 1260/1999; Artikel 9 VO (EG) Nr. 438/2001

¹¹⁴ Artikel 10, 11 VO (EG) Nr. 438/2001

grenzten Tätigkeiten von Verwaltungsbehörde und Zahlstelle (unter Einschluss der Kontrollen durch die zwischengeschalteten Stellen).

Der Bundesrechnungshof hat den zuständigen Bundesministerien empfohlen, im zuständigen Kommissionsausschuss auf eine entsprechende Änderung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften hinzuwirken.

Delegation von Aufgaben der Verwaltungsbehörde/Zahlstelle an zwischengeschaltete Stellen

(1) Sowohl Verwaltungsbehörde als auch Zahlstelle machten von der Möglichkeit Gebrauch, Aufgaben auf zwischengeschaltete Stellen zu delegieren. Dies führte dazu, dass die von ihrer Zielsetzung her unterschiedlichen Prüfungen der Verwaltungsbehörde nach Art. 4 bzw. der Zahlstelle nach Art. 9 VO (EG) Nr. 438/2001 in der Verantwortung einer zwischengeschalteten Stelle und zum Teil von der gleichen Person durchgeführt wurden.

(2) Der Bundesrechnungshof sah in dieser Prüfungspraxis der zwischengeschalteten Stellen die Fortsetzung der nicht systemgerechten Aufgabenzuweisung an Verwaltungsbehörde und Zahlstelle. Insbesondere konnten aus seiner Sicht für die Verwaltungsbehörde vorgenommene Prüfungen nicht solche Kontrollen ersetzen, die im Auftrag der Zahlstelle durchzuführen waren. Dasselbe galt auch im umgekehrten Fall. Der Bundesrechnungshof empfahl daher, die Kontrollpraxis bei den zwischengeschalteten Stellen dahingehend zu ändern, dass sowohl Kontrollen nach Art. 4 als auch nach Art. 9 VO (EG) Nr. 438/2001 durchgeführt würden, wobei auf eine eindeutige personelle Trennung zu achten sei.

(3) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich Aufgabenüberschneidungen und Aufgabendelegation auf zwischengeschaltete Stellen Stellung genommen.

In ihrer Stellungnahme kamen die Bundesministerien zu einer von der Auslegung des Bundesrechnungshofes abweichenden Interpretation der betroffenen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften. Ihrer Ansicht nach wiesen die einzelnen Prüfungen jeweils einen eigenen Charakter auf und stellten demnach keine Doppelprüfungen dar.

Mit Blick auf die Übertragung von Prüfungsaufgaben an die zwischengeschalteten Stellen sahen die Bundesministerien keine gemeinschaftsrechtliche Vorgabe, wo-

nach es voneinander isolierte Art. 4 - und Art. 9 - Kontrollen geben müsse. Demzufolge könne sich z. B. die Zahlstelle hinsichtlich der Anforderungen aus Art. 9 VO (EG) Nr. 438/2001 auch auf Prüfungen der zwischengeschalteten Stelle stützen, die im Auftrag der Verwaltungsbehörde nach Art. 4 dieser Verordnung durchgeführt worden seien.

(4) Eine abschließende Bewertung ist zurzeit noch nicht möglich, da das kontradiktorische Verfahren noch andauert.

(5) Die bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse werden Grundlage für eine demnächst stattfindende Prüfung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für das interne Kontrollsystem für die Förderperiode 2007 - 2013 am Beispiel des ESF sein.

**Bundesrechnungshof:
Systeme zur Identifizierung, Meldung und Verfolgung
von Unregelmäßigkeiten im Bereich der EU-Strukturfonds**

(0) Unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) haben die Bundesministerien zusammen mit den Bundesländern ein einheitliches System zur Meldung von Unregelmäßigkeiten i. S. der EU-Vorschriften aufgebaut. Durch Besprechungen, persönliche Kontakte und Herausgabe von Arbeitshilfen und Leitfäden zum Umgang mit Unregelmäßigkeiten schafften sie die Voraussetzungen dafür, dass die Programm umsetzenden Stellen des Bundes und der Länder das Recht weitgehend einheitlich anwendeten. Die Bundesressorts meldeten Sachverhalte erst dann als Unregelmäßigkeit an die Kommission/Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, wenn bereits ausgezahlte Fördermittel nicht mehr aufgerechnet werden konnten und deshalb zurückgefordert werden mussten. Deutschland nutzte nicht das von der Kommission für die Meldung von Unregelmäßigkeiten zur Verfügung gestellte elektronische Datenbanksystem (AFIS), sondern meldete Unregelmäßigkeiten in Form von selbst erstellten Excel-Tabellen per E-Mail. Unter Hinweis auf den Datenschutz weigerte sich das BMF, personenbezogene Daten zu den an Unregelmäßigkeiten beteiligten Personen an die Kommission zu melden.

(1) Der Bundesrechnungshof prüfte die Systeme zur Erfassung und Meldung von Unregelmäßigkeiten i. S. der Verordnungen Nr. 1260/1999, Nr. 2988/1995 und

Nr. 2035/2005¹¹⁵ für die Strukturfondsförderperiode 2000 - 2006. Die Prüfung umfasste

- das Operationelle Programm des Bundes für Ziel 1 des Europäischen Sozialfonds,
- das Einheitliche Programmplanungsdokument des Bundes und der westdeutschen Länder für Ziel 3 des Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2000 – 2006 und
- das Operationelle Programm des Bundes für Verkehrsinfrastruktur des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (Bundes-OP Verkehr).

Geprüfte Stellen waren das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

Das Gemeinschaftsrecht verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission/Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) binnen zwei Monaten nach Ablauf eines jeden Vierteljahres einen Bericht über Unregelmäßigkeiten zu übermitteln. Die Berichtspflicht setzt voraus, dass die Unregelmäßigkeiten Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gewesen sind. Als „erste amtliche oder gerichtliche Feststellung“ definiert das Gemeinschaftsrecht die erste auf konkrete Tatsachen gestützte schriftliche Bewertung einer zuständigen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde. Diese erste schriftliche Bewertung braucht nicht abschließend zu sein. Die Berichtspflicht erstreckt sich zudem auf die Angabe der Namen der Wirtschaftsbeteiligten.

Das BMF hat die bundesweite Federführung für das Verfahren zum Erfassen und Melden von Unregelmäßigkeiten im Bereich der EU-Strukturfonds (koordinierende Stelle) und ist hierfür Ansprechpartner der Kommission und der Länder. Es fasst die Meldungen der Länder und der Bundesdienststellen zusammen und leitet sie an die Kommission weiter. Das BMF führt die nationale Datenbank für Unregelmäßigkeiten und hat die Aufgabe, die Unregelmäßigkeitsmeldungen der Länder und der Bundesdienststellen zu evaluieren. Das BMAS als koordinierende Stelle für den Europäischen Sozialfonds und das BMVBS als Verwaltungsbehörde für das Bundes-OP Verkehr haben Unregelmäßigkeiten aus ihren Zuständig-

¹¹⁵ Die Verordnung ist mittlerweile nicht mehr in Kraft, die Regelungen wurden in die VO (EG) Nr.1083/2006 integriert.

keitsbereichen an das BMF zu melden.

In seiner Rolle als koordinierende Stelle hat das BMF durch gemeinsame Besprechungen, persönliche Kontaktpflege und durch Herausgabe von schriftlichen Informationen (Leitfaden) auf ein bundesweit einheitliches Meldeverfahren hingewirkt. Der Kommission/OLAF meldete es nur solche Unregelmäßigkeiten, die nach Erlass des Bewilligungsbescheides auftraten und die die nationalen Stellen nicht durch Aufrechnung mit noch nicht ausgezahlten Fördermitteln korrigiert hatten. Das BMF vertrat den Standpunkt, dass Unregelmäßigkeiten erst dann der Kommission/OLAF zu melden seien, wenn der betreffende Sachverhalt ausermittelt und bescheidungsreif sei.

Das BMF lehnte die Teilnahme an dem von der Kommission vorgegebenen Datenbanksystem „AFIS“ ab, da dieses zu kompliziert und außerdem die Nutzung rechtlich nicht verbindlich vorgeschrieben sei. Unter Verweis auf nationale datenschutzrechtliche Bestimmungen verweigerte es zudem die Weitergabe von Namen von für Unregelmäßigkeiten verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen an die Kommission.

(2) Der Bundesrechnungshof wertete den Erlass von zentralen Arbeitshilfen als gute Verwaltungspraxis. Als nicht vereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht hat er es jedoch angesehen, dass die Bundesressorts Sachverhalte erst dann als Unregelmäßigkeit an die Kommission/OLAF meldeten, wenn bereits ausgezahlte Fördermittel nicht mehr aufgerechnet werden konnten und deshalb zurückgefordert werden mussten. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das BMF nicht das von der Kommission für die Meldung von Unregelmäßigkeiten zur Verfügung gestellte elektronische Datenbanksystem nutzte, sondern Unregelmäßigkeiten in Form von selbst erstellten Excel-Tabellen per E-Mail meldete und sich zudem weigerte, personenbezogene Daten zu den an Unregelmäßigkeiten beteiligten Personen an die Kommission zu melden. Der Bundesrechnungshof hat die vom BMF angeführten Gründe als nicht überzeugend angesehen, da die Kommission im Laufe der Förderperiode durch verschiedene Durchführungsbestimmungen und Änderungen der Verordnungen den Meldezeitpunkt und die Verpflichtung zur Teilnahme an AFIS konkretisiert hat. Zur Übermittlung personenbezogener Daten an die Kommission hat der Bundesrechnungshof ausgeführt, dass das Meldeverfahren den deutschen Anforderungen an den Schutz personenbezogener Daten entspricht. Im Übrigen müssten im Kollisionsfall nationale Datenschutzbe-

stimmungen aufgrund des sog. „Anwendungsvorrangs“ hinter den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts zurücktreten. Der Bundesrechnungshof hat zudem die Ansicht vertreten, dass die Handhabung der Mitteilungspflichten in der bisherigen Form das Risiko von Anlastungen birgt.

(3) Das BMF gab mehrere Stellungnahmen jeweils für alle geprüften Stellen ab. Es wies die Beanstandungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zunächst zurück. Seine Meldepraxis hielt es für vereinbar mit dem EU-Recht. Es bestritt vor allem, dass die Mängel im Umgang mit Unregelmäßigkeiten als Mängel im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem gewertet werden und zu pauschalen Finanzkorrekturen zu Lasten des Bundeshaushalts führen könnten. In einer weiteren Stellungnahme vom 13. Februar 2008 und in einem Gespräch am 15. Februar 2008 äußerte es Bereitschaft, künftig Unregelmäßigkeiten frühzeitig an die Kommission zu melden und dabei ggf. auch die Namen der verantwortlichen Personen mitzuteilen. Das BMF will hierzu in einer E-Mail an die mit der Meldung von Unregelmäßigkeiten befassten nationalen Stellen deutlich machen, dass Unregelmäßigkeitsmeldungen auch dann zu erstellen sind, wenn kein Rückforderungsbescheid erlassen wird; also in allen Fällen, in denen von der Ausgabenerklärung an die Kommission nachträglich abgewichen wird. Durch diese Klarstellung soll den Anforderungen des EU-Rechts entsprochen werden. Zur Nichtanwendung von AFIS führte das BMF aus, es werde sich an das neue IT-gestützte Meldesystem der Kommission anschließen, sobald dieses verfügbar sei. Die aktuelle Verzögerung habe jedoch OLAF und nicht das BMF zu vertreten. Hierüber bestehe Einvernehmen mit OLAF. Die früher vertretene Position, wonach datenschutzrechtliche Bedenken der Angabe von Namen Wirtschaftsbeteiligter entgegenständen, halte es nicht mehr aufrecht. Nach Einführung des neuen Meldesystems werde das BMF auch die Namen der für Unregelmäßigkeiten verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen an die Kommission/OLAF weitergeben.

(4) Der Bundesrechnungshof hält die nunmehr vom BMF angekündigten Maßnahmen für geeignet, die festgestellten Mängel zu beseitigen. Er wird beobachten, ob das BMF diese auch umsetzt. Sollte das BMF untätig bleiben, wird er den Bundestag umgehend darüber informieren.

**Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen:
Unabhängige Stellen und Bescheinigende Stelle
im Land Bremen¹¹⁶**

(0) Die Unabhängigen Stellen und die Bescheinigende Stelle sind Teile des Verwaltungs- und Kontrollsystems der Europäischen Union (EU). Sie sollen sicherstellen, dass EU-Mittel rechtmäßig und ordnungsgemäß verwendet werden. Die Prüfqualität der Unabhängigen Stellen und der Bescheinigenden Stelle kann verbessert werden, wenn beide Stellen künftig verstärkt zusammenarbeiten.

(1) Bremen hat die mit Prüfungsaufgaben betrauten Stellen unterschiedlich organisatorisch angebunden. Die Unabhängige Stelle des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) und die Bescheinigende Stelle des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) sind dem Finanzressort zugeordnet. Fachlich zuständig ist das Wirtschaftsressort, das diese Fonds und zusätzlich den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) verwaltet. Die Unabhängige Stelle des EFRE ist der Innenrevision des Ressorts angegliedert. Intern wird sichergestellt, dass die Unabhängige Stelle des EFRE von der Ressortleitung unabhängig ist.

Die Unabhängige Stelle des Europäischen Sozialfonds (ESF) ist dem Ressort für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zugeordnet, das auch den Fonds verwaltet. Die Fachaufsicht nimmt die Ressortleitung wahr.

Diese Stellen bearbeiten die Aufgaben - bei unterschiedlichen Arbeitsweisen - nach den Vorgaben der EU. Ihre Prüfungsergebnisse für die Fonds EFRE, ESF und EAGFL haben sie nach den Feststellungen des Rechnungshofs schlüssig dokumentiert; das trifft jedoch nicht auf den FIAF zu.

Sie sollen nach einer von den Bundesländern entwickelten gemeinsamen Orientierungshilfe in einer Nachschau prüfen, ob festgestellte Fehler beseitigt worden sind. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Jahresberichts des Rechnungshofs im März 2006 wurde eine solche Prüfung von der Unabhängigen Stelle des ESF durchgeführt.

(2) Der Rechnungshof hatte seinerzeit empfohlen, zum Projektende in Stichproben zu prüfen, ob die in den Prüfprotokollen genannten Mängel beseitigt worden sind. Für den EFRE hatte die zuständige Stelle zuvor schon regelmäßig geprüft,

¹¹⁶ Jahresbericht 2006 – Land, Tz. 459-471 (Drs.-Nr. 16/958 L Bremische Bürgerschaft, Landtag, 16. Wahlperiode oder <http://www.Rechnungshof.Bremen.de>)

ob festgestellte Mängel abgestellt worden waren.

Darüber hinaus hatte der Rechnungshof angeregt, die Prüfverfahren zu vereinheitlichen und dadurch zu optimieren, abgestimmte Prüfchecklisten zu entwickeln und den beteiligten Stellen vorgeschlagen, sich fachlich auszutauschen und die Besonderheiten der jeweiligen Fonds zu berücksichtigen.

(3) Das Finanzressort hatte seinerzeit zugesagt, die vom Rechnungshof festgestellten Mängel in der Dokumentation beim FIAF umgehend abstellen zu wollen.

Die Unabhängige Stelle für den ESF hat erklärt, sie habe die Nachschau-Prüfung bereits in die Arbeitsplanung für das laufende Haushaltsjahr aufgenommen.

Insgesamt haben die mit Prüfungen betrauten Stellen erklärt, sie werden

- die Anregungen des Rechnungshofs hinsichtlich eines verstärkten fondsübergreifenden fachlichen Austausches aufgreifen und
- prüfen, ob es sinnvoll sei, abgestimmte Prüfungschecklisten zu entwickeln.

(4) Der Rechnungshof hat es begrüßt, dass das Finanzressort und die beteiligten Stellen die Anregungen und Empfehlungen aufgegriffen haben.

(5) Im parlamentarischen Beratungsverfahren über den Jahresbericht 2006 des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen haben der staatliche Prüfungsausschuss und daran anschließend die Bremische Bürgerschaft (Landesparlament) die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zur Kenntnis genommen. Beide Gremien gehen davon aus, dass die Anregungen und Empfehlungen des Rechnungshofs von den beteiligten Dienststellen realisiert werden.

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt: Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Bewirtschaftung von EU-Fördermitteln

(0) Das Land hat eine Dreiteilung der Finanzkontrolle gemäß Art. 10 der VO (EG) Nr. 438/2001 nach Fonds vorgenommen, die das EU-Recht nicht zwingend vorschreibt. Angesichts der gleichartigen Aufgabenstellungen der einzelnen Finanzkontrollstellen ist eine fondsspezifische Dreiteilung nicht notwendig. Eine Zusammenarbeit und ein Erfahrungsaustausch der Finanzkontrollstellen EFRE, ESF und EAGFL-A haben bis zum Jahr 2006 nur in sehr geringem Umfang stattgefunden.

(1) Nach Artikel 10 VO (EG) Nr. 438/2001 sorgen die Mitgliedstaaten für die Durchführung von Kontrollen der Operationen. Die für die Durchführung dieser Aufgaben eingerichteten Stellen (die Finanzkontrollstellen) haben hauptsächlich folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- Durchführung von Systemprüfungen¹¹⁷ und
- Durchführung von Stichprobenprüfungen, 5 % Vor-Ort-Kontrollen.¹¹⁸

Die Zahlstellen definieren dazu die Anforderungen an die Berichte der Finanzkontrollstellen hinsichtlich der Systemprüfungen, der Vor-Ort-Kontrollen, der Statistiken zur Bewertung der gesamten Prüftätigkeit sowie der Nachverfolgung (Follow-up).

Bei der Durchführung ihrer Prüfungshandlungen und der Formulierung der Prüfungsfeststellungen sind die Finanzkontrolleure nicht weisungsgebunden, weder in Bezug auf die Fachressorts noch in Bezug auf die EU-Verwaltungsbehörde Sachsen-Anhalt.

Als Finanzkontrollstelle für den EFRE fungiert in Sachsen-Anhalt die ECCC (EFRE-Consult, Control & Clearing) als Stabsstelle in der Investitionsbank Sachsen-Anhalt.

Als Finanzkontrollstelle für den ESF ist die „Unabhängige Prüfgruppe für den ESF“ bei der für den Arbeitsmarkt zuständigen Fachabteilung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Referat 55, angesiedelt.

Als Finanzkontrollstelle für den EAGFL-A fungiert der „Interne Revisionsdienst (IRD)“ des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt. Der IRD gehört entsprechend dem Organisationsplan des Ministeriums zum Justitiariat der für Generalangelegenheiten zuständigen Abteilung des Ministeriums.

Bei der Prüfung der Verwaltung- und Kontrollsysteme in Sachsen-Anhalt hat der Landesrechnungshof im Zusammenhang mit den Finanzkontrollstellen Folgendes festgestellt:

- Eine Zusammenarbeit und ein Erfahrungsaustausch zwischen den Finanzkontrollstellen haben bis zum Jahr 2006 nur in sehr geringem Umfang stattgefunden,

¹¹⁷ Art. 6 VO (EG) Nr. 438/2001 i. V. m. der Vereinbarung des Bundes und der Länder vom 21.10.1999

¹¹⁸ Art. 10 VO (EG) Nr. 438/2001

- die Vorgehensweise der Finanzkontrollstellen bei gleichartigen Tätigkeiten ist unterschiedlich,
- die Unabhängige Prüfgruppe für den ESF hat die geforderten Risikoanalysen erstmalig im Jahr 2004 erarbeitet und konnte deren Ergebnisse somit auch erst bei der Stichprobenauswahl für den Prüfplan des Jahres 2005 berücksichtigen.

(2) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist unter Berücksichtigung der gleichartigen Aufgabenstellungen der Finanzkontrollstellen - zumindest für den EFRE und den ESF - eine fondsspezifische Aufteilung nicht notwendig. Insoweit wäre eine Zusammenlegung der Finanzkontrollstellen zu prüfen. Durch eine Bündelung der Ressourcen könnten Synergien gehoben, Verfahren vereinheitlicht, Vertretungsregelungen vereinfacht sowie Hierarchien abgebaut werden.

(3) Mit Schreiben vom 24. Juli 2007 erwiderte die Staatskanzlei auf den Bericht des Landesrechnungshofes, dass mit Beginn der neuen Förderperiode im Jahr 2007 gemäß Artikel 59 Abs. 1 lit c) i. V. m. Art. 62 VO (EG) Nr. 1083/2006 für den EFRE und den ESF eine Prüfbehörde eingerichtet werden wird, die für die Organisation und Koordination der EU-Prüfstellen (vormals Finanzkontrollstellen) Verantwortung tragen wird. Die EU-Prüfstellen für die Bereiche EFRE und ESF werden in Zukunft insoweit unter einer einheitlichen Leitung stehen und aufeinander abgestimmt arbeiten. Es sei davon auszugehen, dass der bereits jetzt stattfindende Erfahrungsaustausch dadurch intensiviert und ein gemeinsamer Wissenspool aufgebaut wird und dass Abstimmungsprozesse in Zukunft signifikant verkürzt werden.

Eine Abgrenzung der Finanzkontrollstelle für den ELER wird wegen der Besonderheiten des Agrarbereichs weiterhin als zweckmäßig eingestuft.

(4) Die aufgeführten Gründe sprechen für eine Vereinheitlichung von Verfahrensweisen und eine intensivere Abstimmung zwischen den EU-Prüfstellen. Die Staatskanzlei hat von einer Zusammenlegung der Prüfstellen abgesehen. Der Landesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, dass eine Vereinheitlichung von Prozessen und die Realisierung von Synergieeffekten am ehesten über eine Zusammenlegung der Prüfstellen EFRE und ESF erreicht werden kann.

(5) Der Landesrechnungshof hat der Staatskanzlei seine abweichende Auffassung mit Schreiben vom 06. September 2007 nochmals mitgeteilt. Er behält sich eine Erörterung der Feststellungen und Empfehlungen im Jahresbericht des Landes-

rechnungshofes vor.

**Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt:
Unzureichende Vor-Ort-Kontrollen
nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001**

(0) In den folgenden drei Prüfungen hat der Landesrechnungshof u. a. die Einhaltung der EU-Durchführungsvorschriften für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme geprüft:

- *Prüfung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Kofinanzierung mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Zeitraum 2000 bis 2006, Zuweisungen für Infrastrukturmaßnahmen an Gemeinden und Gemeindeverbände*
- *Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Sachsen Anhalt für die Bewirtschaftung von EU-Fördermitteln*
- *Prüfung des Darlehensprogramms für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).*

Das Land hatte es über mehrere Jahre versäumt, Vor-Ort-Kontrollen nach Art. 4 VO (EG) Nr. 438/2001 durchzuführen.

(1) Die VO (EG) Nr. 438/2001 legt Durchführungsvorschriften für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei von Mitgliedsstaaten verwalteten Strukturfondsinterventionen fest. Gemäß Artikel 4 dieser Verordnung schließen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme Verfahren ein, die die Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter oder Dienstleistungen und die Richtigkeit der in Rechnung gestellten Ausgaben prüfen und die Einhaltung der Bedingungen sicherstellen. Über Prüfungen einzelner Operationen vor Ort sind Aufzeichnungen zu erstellen, die die Prüfungsvorgänge und die Ergebnisse der Prüfung sowie die bei festgestellten Abweichungen getroffenen Maßnahmen dokumentieren.

Das vom Landesrechnungshof geprüfte Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat im Rahmen der Verfahren nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 Vor-Ort-Kontrollen vorzunehmen. Die PricewaterhouseCoopers AG (PwC), die als „Unabhängige Stelle“ im Verwaltungs- und Kontrollsystem fungiert, hat in den Jahren 2003 und 2004 die unzulängliche Durchführung dieser Kontrollen festgestellt. Die Zahlstelle hat mit Erlass vom 30. Mai 2003 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass

es nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 zwingend erforderlich ist, dass durch die Bewilligungsstellen eine angemessene Anzahl von Stichprobenkontrollen bei den Maßnahmeträgern bzw. Zuwendungsempfängern sowie Letztempfängern vor Ort durchgeführt wird.

Mit Erlass vom 20. August 2004 hat die EU-Verwaltungsbehörde im Land Sachsen-Anhalt geregelt, dass die zuständigen zwischengeschalteten Stellen von der allgemeinen Vorschrift zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei sämtlichen Projekten im Anschluss an eine Risikoanalyse abweichen, d. h. auf Vor-Ort-Kontrollen verzichten können, wenn die Analyse ein signifikantes Risiko verneint. Hierfür wurde eine Standardcheckliste entwickelt.

Erst mit Schreiben vom 21. November 2005 beauftragte das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit die Investitionsbank Sachsen-Anhalt ausdrücklich, Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 bei den noch laufenden Projekten durchzuführen.

Die Verwaltung hat entgegen den Bestimmungen bis zum Zeitpunkt der ausdrücklichen Beauftragung der Investitionsbank Sachsen-Anhalt die vorgeschriebenen Vor-Ort-Kontrollen nicht durchgeführt. Die Investitionsbank hat im Zusammenhang mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ am 16. Mai 2006 - also sechs Monate nach der Beauftragung - mitgeteilt, dass bis zu diesem Tage, abweichend von den o. g. Regelungen, keine Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt worden sind.

(2) Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, weshalb das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit die Investitionsbank Sachsen-Anhalt erst mit Schreiben vom 21. November 2005 mit der Durchführung der zur frühzeitigen Feststellung von Fehlverwendungen vorgesehenen Vor-Ort-Kontrollen beauftragte. Es ist unverständlich, dass bis dahin solche Kontrollen nicht durchgeführt wurden, obwohl die Zahlstelle bereits in ihrem Schreiben vom 30. Mai 2003 auf die nach Art. 4 VO (EG) Nr. 438/2001 vorgeschriebenen Vor-Ort-Kontrollen hingewiesen hatte. Der zur Behebung des Mangels beanspruchte Zeitraum von 2 ½ Jahren ab Kenntnisnahme bzw. von 1 ¼ Jahr ab Erlass der Verwaltungsbehörde ist unangemessen lang. Insbesondere durch den mit der Begrenzung auf die noch laufenden Projekte kleiner werdenden Umfang der möglichen Prüffälle wäre eine schnellere Reaktion geboten gewesen.

(3) Mit Schreiben vom 26. Oktober 2006 erwiderte das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit auf den Bericht des Landesrechnungshofes über die Prüfung des Darlehensprogramms der KMU des EFRE, dass per Juli 2006 sämtliche Arbeitsgrundlagen geschaffen worden seien und der Investitionsbank zwischenzeitlich ein entsprechender Auftrag erteilt sei. Mit den Kontrollen sollte ab Oktober 2006 im Umfang von zunächst 10 Fällen begonnen werden.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme vom 19. Juli 2007 zur Prüfung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit, dass bei den laufenden Projekten Risikobewertungen durchgeführt würden und Arbeitsrückstände aufgeholt worden seien, und legte mit Schreiben vom 09. November 2007 eine Übersicht der bis dahin durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen vor.

(4) Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass die Fachressorts als richtlinienverantwortliche Stellen bereits eingeleitete Maßnahmen im Zusammenhang mit den unterbliebenen Artikel 4-Vor-Ort-Kontrollen umgehend und konsequent umsetzen und kontrollieren. Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat dieses auch anerkannt und seine Vorgehensweise bei der Umsetzung erläutert.

(5) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Fachressorts als richtlinienverantwortliche Stellen die Forderungen der EU-Verwaltungsbehörde, der Zahlstelle und der Unabhängigen Stelle - insbesondere aber die Vorgaben der Verordnungen der EU - künftig zeitnah umsetzen.

Im Rahmen der Prüfung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat der Landesrechnungshof das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit aufgefordert, den voraussichtlichen Anteil der Vor-Ort-Kontrollen nach Artikel 4 VO (EG) Nr. 438/2001 nach Beendigung aller Verfahren der Förderperiode 2000 - 2006 zu benennen. Dieses hat mitgeteilt, dass mit der Durchführung der Kontrollen begonnen wurde und es sich einen Zielkorridor von 10 bis 15 % der Vorhaben gesetzt habe.

Rechnungshof Baden-Württemberg: Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem¹¹⁹

(0) Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem ist ein kompliziertes und aufwendiges Verfahren der europäischen Agrarpolitik. Das System kann wesent-

¹¹⁹ Denkschrift 2008, Beitrag Nr. 15, S. 85 - 92; www.rh.baden-wuerttemberg.de/fm7/974/B015-2008.pdf

lich effizienter und effektiver gestaltet werden, indem das Verfahren vereinfacht und optimiert und die technische Ausstattung verbessert wird. Zudem sollte eine einheitliche Verwaltungspraxis sichergestellt werden.

(1) Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) wurde von der Europäischen Kommission als Förder- und Kontrollsystem eingeführt, um die Gemeinsame Agrarpolitik in den Mitgliedstaaten einheitlich umzusetzen. InVeKoS besteht derzeit aus fünf Bestandteilen:

- Datenbank zur Erfassung und Verarbeitung der Daten der Beihilfeempfänger,
- System zur Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen,
- System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren,
- System zur Bearbeitung und Auszahlung von Beihilfeanträgen sowie
- Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen (integriertes Kontrollsystem).

In Baden-Württemberg unterliegen dem InVeKoS sämtliche Fördermaßnahmen der ersten Säule (EU-Direktzahlungen) und die Flächenprämien der zweiten Säule (Förderung der ländlichen Entwicklung) der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union. Das Fördervolumen beträgt 585 Millionen Euro (2006). Der überwiegende Teil der Mittel stammt von der Europäischen Union (rund 493 Millionen Euro), die weiteren Mittel stammen vom Bund (rund 17 Millionen Euro) sowie vom Land (rund 75 Millionen Euro). Das Land ist für die Bearbeitung der Verfahren zuständig.

Das hohe Fördervolumen und bisherige Anlastungen waren Prüfungsanlass. Anlastungen und damit Rückzahlungsverpflichtungen gegenüber der Europäischen Union entstehen, wenn bei der Überprüfung der Zahlungen Fehler festgestellt werden, die über einer definierten Fehlertoleranz liegen. In den Jahren 2003 bis 2005 hatte Baden-Württemberg rd. 4,7 Millionen Euro zurückzahlen müssen.

Die Prüfung des Rechnungshofs sollte aufnehmen und analysieren, wie das umfangreiche und komplexe System umgesetzt wird. Vereinfachungsvorschläge sollen den Verwaltungsaufwand und das Anlastungsrisiko reduzieren helfen.

Gegenüber der Europäischen Kommission ist das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum als Zahlstelle für die Einrichtung und ordnungsgemäße Durchführung von InVeKoS verantwortlich. Die unteren Landwirtschaftsbehörden setzen das System vor Ort um. Sie werden darin unterstützt durch die Zahlstellenre-

ferate und das Entwicklungs- und Betreuungszentrum für Informations- und Kommunikationstechnik des Ministeriums.

Die dem InVeKos unterliegenden Fördermaßnahmen werden im Verfahren zum sogenannten Gemeinsamen Antrag abgewickelt. Er besteht aus einem allgemeinen Teil, aus mehreren maßnahmenbezogenen Teilen, dem Flurstücksverzeichnis und weiteren Unterlagen. Ein Antrag kann bis zu zwölf einzelne Förderprogramme umfassen.

(2) Die jährlichen Verwaltungskosten des Landes für InVeKoS ermittelte der Rechnungshof mit rund 55 Millionen Euro. Danach verursacht jeder Antrag durchschnittlich knapp 1000 Euro Kosten. Dies ist auf den äußerst vielschichtigen Verfahrensablauf zurückzuführen.

Die einschlägigen EG-Verordnungen haben die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Flächenreferenzsystem einzuführen. Dazu war die maximal beihilfefähige Fläche je landwirtschaftlicher Referenzparzelle festzustellen. Baden-Württemberg hat sein Referenzsystem auf den vorhandenen Katasterdaten aufgebaut. Das Land nutzt die Daten der Vermessungsverwaltung und das automatisierte Liegenschaftskataster. Damit konnten erhebliche Kosten gespart werden. Allerdings kann die landwirtschaftliche nutzbare Fläche deutlich von der Katasterfläche abweichen, welche keine Nutzungsänderungen erfasst. Um die landwirtschaftlich nutzbare Fläche korrekt zu erfassen, bedarf es manueller Nacharbeit. Hierzu ist gegebenenfalls auch eine aufwendige Feldbesichtigung erforderlich. Die Bruttoflächen sind korrekt festzustellen, um Überzahlungen und folglich Anlastungen zu vermeiden.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die unteren Landwirtschaftsbehörden die Antragsannahme, Rückforderungen und Sanktionen unterschiedlich praktizieren.

Nach der einschlägigen EG-Verordnung müssen 5 % der Anträge vor Ort kontrolliert werden. Dazu ist viel Personal nötig. Die umfangreichen Vorarbeiten, um die Fläche zu identifizieren und nachzumessen, sind sehr aufwendig. Die örtliche Prüfung ist meist schnell durchführbar. Die Gesamtkosten für die Vor-Ort-Kontrollen einschließlich solcher, die per Fernerkundung durchgeführt werden, betragen rund 8 Millionen Euro pro Jahr.

Der Aufwand für Korrekturen ist enorm. Abweichungen bei den Flächen müssen auch dann korrigiert werden, wenn die Rückforderungsbeträge unter der geltenden

Bagatellgrenze liegen

(3) Der Rechnungshof hat erhebliche Verbesserungspotentiale aufgezeigt. An erster Stelle ist die große Anzahl der Förderprogramme zu nennen. Diese sind meist kompliziert ausgestaltet und tendenziell fehleranfällig. Baden-Württemberg hat im europäischen sowie im bundesdeutschen Vergleich die größte Anzahl von Fördermaßnahmen der zweiten Säule. Insbesondere die große Anzahl von Agrarumweltmaßnahmen führt zu einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand. Jede Einzelmaßnahme muss individuell bearbeitet werden. Deshalb sollte die Programmvietfalt reduziert werden.

Angesichts der hohen Bearbeitungskosten sollten die Mindestauszahlungsbeträge für die Flächenmaßnahmen der zweiten Säule auf 500 Euro angehoben werden. Das Ministerium hatte auf Vorschläge des Rechnungshofs teilweise reagiert und die Mindestauszahlungsbeträge auf 250 Euro angehoben.

Bei nötigen Kontrollen vor Ort können gleichzeitig die Bruttoflächen mit geprüft werden. Im Übrigen empfiehlt sich ein flächenbezogenes Vorgehen. Werden zusammen liegende Betriebsflächen zusammengefasst, lassen sich die Reisezeiten erheblich reduzieren. Der Fernerkundungsanteil bei den Vor-Ort-Kontrollen sollte deutlich erhöht werden. Der Rechnungshof schlägt einen Anteil von 80 % vor.

Durch eine verbesserte DV-technische Ausrüstung kann das Verfahren immens vereinfacht werden. Die Verwaltung kann zudem spürbar entlastet werden, wenn mehr Antragsteller das elektronische Verfahren „Flächeninformation und Online-Antrag“ (FIONA) benutzen. Anträge, die in diesem Verfahren erstellt wurden, weisen 30 bis 60 % weniger Fehler auf.

Die unteren Landwirtschaftsbehörden sollten die Anträge nur auf Vollständigkeit und Plausibilität prüfen. Ausführliche Beratungen sollten im Vorfeld - beispielsweise durch die Bauernverbände - erfolgen. Schulungen können dazu dienen, die Verwaltungspraxis zu vereinheitlichen.

Weitere Optimierungen sind möglich, wenn europäische Vorschriften geändert werden. Wünschenswert ist insbesondere eine Öffnungsklausel, die es den Mitgliedstaaten gestattet, den Mindestauszahlungsbetrag auch bei Fördermaßnahmen der ersten Säule auf 500 Euro zu erhöhen. Zudem sollte das Land darauf hinwirken, dass die Mitgliedstaaten autorisiert werden, eine Bagatellgrenze von 0,3 Hektar einzuführen, wenn sie Flächenabweichungen zurückverfolgen. Außerdem soll-

te die Europäische Union für die sich auf Flächenabweichungen ergebende Änderung der Zahlungsansprüche bei den Direktzahlungen eine Bagatellgrenze von 0,1 Hektar einführen.

(4) Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum hat mittels eines abweichenden Berechnungsansatzes die Kosten von InVeKoS auf rund 47 Millionen Euro beziffert. Danach entfielen auf jeden Gemeinsamen Antrag durchschnittliche Kosten in Höhe von 800 Euro.

Im Hinblick auf die vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen könnten die Förderprogramme der zweiten Säule nur begrenzt reduziert werden. Die jeweiligen Mindestauszahlungsbeträge seien bereits im Rahmen des Vertretbaren angehoben worden.

Der korrekten Feststellung der Bruttoflächen räumt das Ministerium ebenfalls höchste Priorität ein. Dafür werde nunmehr auch Personal der unteren Vermessungsbehörden eingesetzt.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs, zu einer Änderung der EU-Vorgaben werden begrüßt.

(5) Auch die vom Ministerium berechneten Kosten sind zu hoch. Alle Möglichkeiten, das Verfahren zu vereinfachen und die Kosten zu reduzieren, müssen ausgeschöpft werden.

**Rechnungshof Rheinland-Pfalz:
Internes Kontrollsystem im Bereich des Europäischen Fonds für
regionale Entwicklung - Ziel 2-Programm Rheinland-Pfalz -¹²⁰**

(0) Um die zweckentsprechende Verwendung von Fördermitteln der Europäischen Union sicherzustellen, richtete das Land Rheinland-Pfalz ein Verwaltungs- und Kontrollsystem ein. Die an dem System beteiligten Stellen nahmen ihre Aufgaben nicht immer ordnungsgemäß wahr. Kontrollen wurden teilweise zu spät begonnen und nicht im gebotenen Umfang durchgeführt. Personalbedarfsermittlungen unterblieben. Aufgaben waren zum Teil nicht eindeutig zugewiesen und nicht ausreichend voneinander getrennt. Anleitungen zur Verwaltung der Fördermittel sowie Vorgaben zur Prüftätigkeit fehlten teilweise.

(1) Die Europäische Union (EU) stellte dem Land Rheinland-Pfalz im Rahmen

¹²⁰ Jahresbericht 2007/2008, Nr. 11, Drucksache 15/1900 S. 73

des „Ziel-2-Programms Rheinland-Pfalz“ in der Förderperiode 2000 bis 2006 Fördermittel von insgesamt 166 Mio. Euro aus dem Europäischen Fond für regionale Entwicklung (EFRE) bereit. Diese Mittel dienen zur Kofinanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in Gebieten mit Strukturproblemen. Die Mitgliedstaaten der EU haben sicherzustellen, dass die Fördermittel effizient und ordnungsgemäß verwendet werden. Hierzu richtete das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Ministerium) ein internes Kontrollsystem mit folgenden Stellen ein:

- EU-Prüfstelle/Unabhängige Stelle:
Stichprobenkontrollen und Prüfungen beim Programmabschluss (Schlussvermerk),
- Verwaltungsbehörde / zwischengeschaltete Stelle:
Laufende Verwaltungskontrollen,
- Zahlstelle:
Bescheinigung der Ausgabenerklärungen.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Rechnungshof) untersuchte bei den beteiligten Stellen, ob das Kontrollsystem den europarechtlichen Anforderungen entspricht. Er stellte fest, dass die EU-Prüfstelle/Unabhängige Stelle erst im Juni 2003 mit den Stichprobenkontrollen für die Förderperiode 2000 bis 2006 begann. Bei den bis Ende 2006 durchgeführten Systemprüfungen fehlten eine Überprüfung der Leitung der Verwaltungsbehörde sowie der Zahlstelle im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben. Der Durchführungsstand der Vor-Ort-Kontrollen der Projekte (sogenannte „5 %-Quote“) betrug zu diesem Zeitpunkt 10,5 %. Bei der Erstellung und Dokumentation von Risikoanalysen zeigten sich Schwächen.

Die für die Durchführung des Ziel 2-Programms (Teil EFRE) verantwortliche Verwaltungsbehörde besteht aus der Leitung und den Bewilligungsreferaten. Einen Teil ihrer Aufgaben, u. a. die Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren, hat die Verwaltungsbehörde auf eine zwischengeschaltete Stelle, die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH, übertragen. Konkrete Aufgabenzuweisungen für die Leitung der Verwaltungsbehörde fehlten. Detaillierte Verfahrenshandbücher und Handlungsanweisungen waren zum Teil noch nicht erstellt oder aktualisiert. Die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung durch die ISB

wurde nicht ausreichend überwacht. Eine Gesamtdatenbank für alle Bewilligungen und Auszahlungen mit Zugriffsrechten für die beteiligten Stellen war nicht eingerichtet.

Die Personalausstattung der Zahlstelle war nicht ausreichend. Eine Personalbedarfsermittlung war nicht durchgeführt worden. Eine von der Zahlstelle gemeinsam mit der Verwaltungsbehörde vorgenommene Systemkontrolle bei der ISB stand nicht im Einklang mit der Unabhängigkeit der Zahlstelle. Anleitungen, in denen im Einzelnen festgelegt ist, welche Kontrollen von der Zahlstelle vorzunehmen und welche Methoden hierbei anzuwenden sind, fehlten. Detaillierte Informationen über durchgeführte Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren lagen der Zahlstelle nicht vor.

Für die Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren wurde bei der ISB die „Technische Prüfstelle“ eingerichtet, die 2003 mit ihren Prüfungen begann. Der für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung notwendige Personalbedarf war nicht ermittelt worden. Der Anteil der geprüften Fälle an der Zahl der Bewilligungen betrug durchschnittlich 5 %. Ob diese Quote ausreichend war, ist nicht untersucht worden. Neben der „Technischen Prüfstelle“ führten weitere Stellen vor Ort Kontrollen durch.

(2) Der Rechnungshof hat die späte Aufnahme der Prüftätigkeit der EU-Prüfstelle/Unabhängigen Stelle und die fehlenden Systemprüfungen bei wichtigen Stellen beanstandet. Auch hat er schriftliche und zeitnahe Risikoanalysen gefordert.

Die Verwaltungsbehörde wurde aufgefordert, konkrete Aufgabenzuweisungen für die Leitung zu erstellen. Ebenso wurden zum Teil noch fehlende detaillierte Verfahrenshandbücher und Handlungsanweisungen oder Aktualisierungen angemahnt. Ferner hat der Rechnungshof die mangelnde Überwachung der Aufgabenwahrnehmung durch die ISB und das Fehlen einer Gesamtdatenbank kritisiert.

Der Rechnungshof hat die Zahlstelle darauf hingewiesen, dass sie Anleitungen zu Umfang und Methodik der eigenen Prüftätigkeit zu erstellen hat. Prüfungen seien unter Beachtung der Unabhängigkeit durchzuführen. Ferner hat er gefordert, dass die Zahlstelle umfassende Informationen über durchgeführte Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren erhält.

Des Weiteren hat der Rechnungshof beanstandet, dass bisher nicht untersucht

worden war, ob der durchschnittliche Anteil der Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren von lediglich 5 % der Förderfälle mit den europarechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Im Übrigen hätte der Grundsatz der Trennung von Aufgaben bei den Vor-Ort-Kontrollen beachtet werden müssen.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass der für eine ordnungsgemäße Aufgabewahrnehmung erforderliche Personalbedarf der Zahlstelle und der „Technischen Prüfstelle“ bei der ISB ermittelt wird.

(3) Das Ministerium hat zugesagt, den Feststellungen des Rechnungshofes nachzukommen und überwiegend die gebotenen Folgerungen bereits unmittelbar gezogen oder eingeleitet. Zu der Forderung, konkretere Vorgaben zum Umfang der durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren zu machen, äußerte es sich nur bezogen auf die neue Förderperiode.

(4) Der Rechnungshof geht aber davon aus, dass Vorgaben zum Umfang der Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren auch für die noch nicht abgewickelte Förderperiode 2000 bis 2006 getroffen werden. Des Weiteren forderte er eine detaillierte Zuweisung von Aufgaben innerhalb der Leitung der Verwaltungsbehörde. Er hat bezüglich der fehlenden Gesamtdatenbank sowie der geforderten Personalbedarfsermittlungen, der Überprüfung des Umfangs der durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren und der Beachtung des Grundsatzes der Aufgabentrennung um Bericht zu den eingeleiteten Maßnahmen gebeten.

(5) Nach der Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 15/2219 S. 9) wurde zwischenzeitlich eine detaillierte Aufgabenzuweisung innerhalb der Leitung der Verwaltungsbehörde vorgenommen. Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wird die Vollintegration aller Förderreferate in die zentrale Förderdatenbank der ISB bis Sommer 2008 angestrebt. Die Förderdaten für den Zeitraum 2000 bis 2006 seien zwischenzeitlich integriert. Des Weiteren hat die Landesregierung über die bisher eingeleiteten Maßnahmen für eine bedarfsgerechte Personalausstattung der Zahlstelle und der „Technischen Prüfstelle“ bei der ISB berichtet. Auch wurden die Aufgaben der „Technischen Prüfstelle“ bei der ISB abgegrenzt.

Zu den Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren hat die Landesregierung erklärt, dass ein Zielwert von rund 5 % angestrebt werde. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass er eine generelle Prüfquote von 5 % weiterhin für problematisch erachtet. Am 13. Juni 2008 hat die Rechnungsprüfungskommission be-

schlossen: Die Landesregierung wird aufgefordert, den Umfang der Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren regelmäßig auf seine Vereinbarkeit mit den europarechtlichen Vorgaben zu untersuchen.¹²¹

9.5 Prüfungen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Landesrechnungshof Brandenburg: Ausbau des touristischen Radwanderwegenetzes¹²²

(0) Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte im Jahr 2006 die Förderung touristischer Radwanderwege anhand von zehn ausgewählten Maßnahmen mit einem förderfähigen Gesamtinvestitionsvolumen von 26,2 Mio. Euro. Das zuständige Ministerium für Wirtschaft (MW) beauftragte die InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) mit der Abwicklung des Förderprogramms. Der LRH stellte Mängel im Verwaltungshandeln fest, die zu einem unwirtschaftlichen Einsatz von Fördermitteln und Mehrkosten führten.

(1) Mangelhaft begründete Förderanträge führten zu unwirtschaftlichen Routenführungen mit z. B. nicht notwendigen Brückenbauten für rd. 1,1 Mio. Euro. Die ILB förderte alle geprüften Maßnahmen ohne hinreichende Begründung mit 70 %, obwohl der regelmäßige Fördersatz 50 % betrug.

Den weit überwiegenden Teil der geprüften Radwanderwege nutzten landwirtschaftlicher, sonstiger Verkehr sowie Radfahrer gemeinsam. Diese Mischnutzung erforderte erhöhte Wegbreiten und verstärkte Fahrbahnaufbauten, die für den Radwanderverkehr nicht nötig waren und geschätzte Mehrkosten für die geprüften Maßnahmen von rd. 3,7 Mio. Euro verursachten.

Einige Zuwendungsempfänger bauten andere als die beantragten Radwanderwege, ohne dies pflichtgemäß vorher mitzuteilen. Zudem lassen die Angaben in den Verwendungsnachweisen keine zuverlässige Prüfung der Maßnahmen zu. Die ILB erkannte daher unzulässige Abweichungen von beantragten Maßnahmen oft nicht.

(2) Die aufgezeigten Mängel im Förderverfahren, insbesondere fehlende Wirtschaftlichkeit und Kontrolle, bedürfen der Verbesserung. Der LRH empfahl, zur

¹²¹ Der Beschluss des Landtags steht noch aus.

¹²² Jahresbericht 2007, Beitrag 21

Vereinfachung des Verfahrens und Vermeidung unwirtschaftlicher Maßnahmen die Festbetragsfinanzierung nach Maßgabe eines Standardradweges zu prüfen, die Förderbestimmungen mit prüf- und messbaren Vorgaben zu versehen, Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen sowie die Organisation der Förderung mit dem Ziel von Wirtschaftlichkeit und Kontrolle zu verbessern.

(3) Das MW betont, die Förderung touristischer Radwege erfolgreich und weitgehend abgeschlossen zu haben. Es erkennt die Empfehlungen des LRH zur Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit, zum Zweck und zur Mittelverwendung grundsätzlich an. Die Erfolgskontrolle will das MW mittels gründlicher Verwendungsnachweisprüfung und durch eine Zertifizierung der Radwege im 3-Jahres-Rhythmus sicherstellen. Die Anregungen des LRH zur Festbetragsfinanzierung und Präzisierung der Förderrichtlinie lässt es im Rahmen der Evaluierung der Radwegförderung untersuchen.

(4) Da das Stellungnahmeverfahren noch nicht abgeschlossen ist, vermag der LRH die Einlassungen des MW nicht abschließend zu bewerten. Er begrüßt die konstruktive Auseinandersetzung des MW mit den Prüfungsergebnissen und die Aufnahme vieler seiner Anregungen.

Landesrechnungshof Brandenburg: Rationelle Energieverwendung und Nutzung regenerativer Energiequellen¹²³

(0) Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte das Programm zur Förderung der rationellen Energieverwendung und Nutzung regenerativer Energiequellen (REN-Programm) in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 im Ministerium für Wirtschaft (MW), der InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) und bei ausgewählten Zuwendungsempfängern. Er stellte handwerkliche Mängel und hohen Verwaltungsaufwand fest.

(1) Der LRH stellte fest, dass nebeneinander ein Vertrag für die Durchführung des Programms und unabhängig davon ein Vertrag über die Beratung der Antragsteller (Einbringung „technischer Kompetenz“) geschlossen wurden. Zudem wurde das Vergabeverfahren nicht ausreichend dokumentiert.

Der LRH stellte außerdem fest, dass die so genannten Ergebnisberichte zu dem

¹²³ Jahresbericht 2007, Beitrag 20

Förderprogramm nicht den Anforderungen an eine Bewertung entsprachen.

Der LRH prüfte ferner die Höhe des Verwaltungsaufwandes für die Umsetzung des Programms. Das Entgelt für die Beratungsleistungen war als Fixum und unabhängig von der tatsächlich zu erbringenden Leistung vereinbart worden.

Im Übrigen stellte der LRH fest, dass sich der Schwerpunkt der Förderung zum Zeitpunkt der Prüfung von konkreten Anwendungsprojekten zur Erstellung von wenigen Gutachten verschob.

(2) Der LRH empfahl dem Ministerium, zur üblichen Einheit von Förderprogrammabwicklung und Beratung der potenziellen Antragsteller zurückzukehren. Er wies darauf hin, dass eine Evaluation des Programms erforderlich sei, die den Vorgaben der LHO entspricht und an Stellen vergeben wird, bei denen eine neutrale Beurteilung zu erwarten ist. Der LRH hat dem MW geraten, in Verhandlungen mit dem Auftragnehmer für die Beratung der Antragsteller eine Reduzierung des Entgelts für das Jahr 2006 zu erreichen.

Schließlich empfahl der LRH dem MW, die Notwendigkeit und die sich daraus ergebenden Schwerpunkte des Programms neu zu bestimmen.

(3) Die Hinweise des LRH haben im MW weitestgehend Anerkennung gefunden. Das Ministerium kündigte an, die Empfehlungen in Zukunft zu beachten und umzusetzen.

Allerdings bleibt das Ministerium bei seiner Einschätzung, für die Beratung der Antragsteller sei eine besondere technische Kompetenz nötig, die über die Kenntnisse zur „administrativen Durchführung“ der Richtlinie hinausgingen. Die Trennung von Bewilligungsbehörde und Beratung sei üblich. Das Ministerium vertritt die Ansicht, eine Doppelfunktion von Bewilligung und Beratung würde die Position der ILB schwächen. Das Ministerium teilte weiter mit, dass es die Empfehlung nach einer leistungsbezogenen Entgeltregelung beachten werde.

Zusammenfassend kündigte das Ministerium an, auf die Erstellung des Ergebnisberichtes für das Jahr 2006 durch den bisherigen Gutachter zu verzichten. Auf Grund eigener Analysen und den Feststellungen des LRH würde die Richtlinie mit dem Ziel größerer „Profilschärfe“ überarbeitet. Eine Entscheidung über die zukünftige Verfahrensweise sei noch nicht getroffen.

(4) Der LRH nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass die Landesregierung die bis-

herige Förderrichtlinie grundsätzlich überarbeiten wird. Hierbei ist definitiv festzulegen, für welche Förderschwerpunkte die öffentlichen Mittel bereitgestellt werden sollen. Der LRH empfiehlt eine unabhängige Bewertung der Zielerreichung des Förderprogramms, um einen belastbaren Nachweis für einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel zu erbringen.

**Landesrechnungshof Brandenburg:
Schienenpersonennahverkehr:
Ausbau von Zugangsstellen im ländlichen Bereich¹²⁴**

(0) Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) hat die Gewährung und Verwendung von Finanzhilfen des Landes von 7,3 Mio. Euro zum Ausbau von Zugangsstellen des Schienenpersonennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG und ein privates Eisenbahninfrastrukturunternehmen geprüft. Die Prüfung umfasste sieben Zugangsstellen im ländlichen Bereich. Davon finanzierte das Land vier Investitionsvorhaben mit 4,7 Mio. Euro vollständig aus Zuwendungen. Der LRH stellte Planungsmängel, Mängel bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und der Anwendung des Zuwendungsrechts fest, die zu einem unwirtschaftlichen und in Teilen rechtswidrigen Einsatz von Fördermitteln geführt haben.

(1) Die Deutsche Bahn AG legte zwei Fördermittelanträgen um etwa 40 % überhöhte Investitionskosten zu Grunde. Das für die Prüfung der Anträge zuständige Landesamt für Bauen und Verkehr nahm keine Prüfung unter technischen und wirtschaftlichen Aspekten vor. Die im Laufe des Zuwendungsverfahrens vom Zuwendungsempfänger eingereichten Änderungsanträge zur Kostenreduzierung berücksichtigte es nicht. Ein Fördermittelanteil von 164 000 Euro wurde nicht zeitnah eingesetzt.

Die Deutsche Bahn AG vergab Bauleistungen überwiegend freihändig mit Bezug auf Rahmenverträge und legte darüber hinaus bei der Zuschlagserteilung vergabefremde Aspekte zu Grunde. Die unzureichende Prüfung und Beauftragung eines offensichtlich mangelbehafteten Nebenangebots führten zu Mehrausgaben von 244 000 Euro bei der Bauausführung.

Die InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) gewährte Zuwendungen für Baunebenkosten der Deutschen Bahn AG, die explizit von der Förderung ausgeschlossen waren. Darüber hinaus machten die Zuwendungsempfänger Restwerte

¹²⁴ Jahresbericht 2006, Beitrag 24

wieder verwendbarer baulicher Anlagen gegenüber den Auftragnehmern i. H. v. 11 300 Euro nicht geltend.

(2) Der LRH wies das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR) darauf hin,

- künftig dafür Sorge zu tragen, dass die Zuwendungsempfänger bei der Beantragung von Fördermitteln für Bauvorhaben prüffähige Entwurfsunterlagen vorlegen und die baurechtliche Zulässigkeit des beantragten Vorhabens nachweisen. Aktualisierte Förderanträge sollten durch die Bewilligungsbehörde zeitnah geprüft und im Rahmen des Bewilligungsverfahrens berücksichtigt werden.
- eine Finanzierung der durch Planungsfehler aufgetretenen Mehrausgaben aus Zuwendungen nicht zuzulassen und gegebenenfalls die Zuwendungen zu reduzieren.
- sich von den Zuwendungsempfängern gültige Rahmenverträge einschließlich der Vergabeunterlagen vorlegen zu lassen. Wenn Zuwendungsempfänger künftig beabsichtigen, Bauleistungen für Fördervorhaben auf Grund von bereits bestehenden Rahmenverträgen zu vergeben, sollte dies vor der Bewilligung von Fördermitteln geprüft und mit dem Zuwendungsbescheid geregelt werden. Der LRH empfiehlt, die Vergabe von Rahmenverträgen durch die Zuwendungsempfänger einmalig für die Laufzeit der Verträge zu prüfen. Die Ergebnisse sollten dann bei allen Zuwendungsverfahren für Investitionsvorhaben, bei denen der Zuwendungsempfänger Leistungen auf der Grundlage dieser Rahmenverträge vergibt, berücksichtigt werden.
- die ILB anzuhalten, die Baunebenkosten von den Baukosten getrennt auszuweisen. Die für Baunebenkosten ausgezahlten Zuwendungen, die über die festgelegte Grenze von 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben hinausgehen, sollten zurückgefordert werden.
- die anzurechnenden Schrotterlöse der Höhe nach festzustellen und von den zuwendungsfähigen Bauausgaben abzuziehen. Hierfür bereits ausgezahlte Zuwendungen sollten zurückgefordert werden.

(3) Das MIR erkannte die Feststellungen des LRH an und teilte insbesondere Folgendes mit:

Zum Bewilligungsverfahren in Bezug auf zwei Bahnhöfe führte das MIR aus, das Landesamt für Bauen und Verkehr sei anhand der Kostenhöhe vergleichbarer Vorhaben davon ausgegangen, dass die Baunebenkosten im bewilligten Kostenumfang enthalten seien. Es habe die Planungsunterlagen nicht angefordert, weil es davon ausgegangen sei, dass das Eisenbahnbundesamt im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens eine technische und baufachliche Prüfung vorgenommen habe. Eine separate baufachliche Prüfung sei auf Grund der Zuwendungshöhe entsprechend den Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung nicht erforderlich gewesen. Mit der nunmehr gültigen Förderrichtlinie sei für die Förderantragstellung die Vorlage von Entwurfsunterlagen inklusive der erforderlichen Kostenzuordnung vorgeschrieben.

Das Ministerium teilte weiter mit, dass der Zuwendungsempfänger die Bauartänderung als nicht mitteilungspflichtig angesehen habe und die ILB von einer sparsamen und wirtschaftlichen baulichen Umsetzung ausgegangen sei. Nach eingehender Prüfung der Verwendungsnachweise habe sie die Baunebenkosten bis zu 10 % der zuwendungsfähigen Baukosten als zuwendungsfähig anerkannt und Planungsmängel überwiegend bestätigt. Die vom LRH festgestellten Nachträge wurden baufachlich nicht mehr geprüft, jedoch durch die ILB überwiegend als unvermeidbar und damit zuwendungsfähig anerkannt. Die ILB habe insgesamt durch Rückforderung, Zinserstattung und Nichtauszahlung einen Zuwendungsbetrag in Höhe von 57 300 Euro zurückgeführt.

Die ILB habe die Vergabeunterlagen erneut geprüft. Dabei seien beschränkte Vergabeverfahren aufgrund der hohen Sicherheitsanforderungen sowie die freihändigen Vergaben aufgrund von Rahmenverträgen als zulässig bewertet worden. Vergabefremde Aspekte hätten keine beeinflussende Rolle gespielt. Künftig werde die ILB bei EFRE-finanzierten Vorhaben die Vorlage etwaiger Rahmenverträge vor der ersten Mittelauszahlung in den Zuwendungsbescheiden festlegen. Das Landesamt für Bauen und Verkehr werde angewiesen, im Rahmen künftiger Antragsgespräche darauf hin zu wirken, dass die Zuwendungsempfänger Ausschreibungsunterlagen eindeutig formulieren, kein Bieter diskriminiert und kein Zuschlag unter vergabefremden Aspekten erteilt wird.

(4) Der LRH begrüßt, dass das MIR aus den getroffenen Prüfungsfeststellungen sowohl für die geprüften, als auch für künftige Fördervorhaben Schlussfolgerungen gezogen hat. Der LRH bekräftigt, dass präzise Antragsinhalte und deren zeit-

nahe Fortschreibung, eine Prüfung nach beruflichen Maßstäben sowie eine angemessene Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Einsatz der bewilligten Fördermittel sind. Der LRH rät, dass das MIR auf dieser Grundlage künftige Förderverfahren für Maßnahmen zur Verbesserung des Schienenpersonennahverkehrs ausgestaltet sowie entsprechend den Feststellungen des LRH deren Erfolg durch eine ordnungsgemäße Kontrolle der Mittelverwendung und -abrechnung sicherstellt.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Förderung von Investitionen in Abwasseranlagen¹²⁵

(0) Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben der Haushaltsjahre 2000 bis 2005 unter den Titeln 1302 883.32 „Förderung von Investitionen in Abwasseranlagen (Landesmittel)“ und 1302 883.33 „Förderung von Investitionen in Abwasseranlagen (EFRE)“ stichprobenweise anhand einer Baumaßnahme geprüft. Obwohl ein anderer als der ursprünglich geplante Anlagentyp gebaut wurde und sich die Baukosten um rd. 0,77 Mio. Euro verringerten, ermittelte das Umweltministerium weder die zuwendungsfähigen Ausgaben neu noch erließ es einen Änderungsbescheid.

(1) Ein Wasser- und Abwasserzweckverband (WAZ) hatte für den Bau einer Kläranlage Zuwendungen beantragt. Laut zugehöriger Kostenberechnung sollten die Baukosten rd. 3,52 Mio. Euro betragen. Das Umweltministerium erteilte den Zuwendungsbescheid auf der Grundlage dieses Antrages, obwohl dem zuständigen Staatlichen Amt für Umwelt und Natur (StAUN) bereits zwei Wochen zuvor der Vergabevorschlag für eine SBR¹²⁶-Anlage mit Baukosten in Höhe von rd. 2,75 Mio. Euro als Nebenangebot vorgelegen hatte. Der WAZ vergab den Auftrag auf dieses Nebenangebot.

(2) Dem Landesrechnungshof war unverständlich, aus welchen Gründen das Umweltministerium bei der Bearbeitung des Zuwendungsbescheides die gravierenden Abweichungen sowohl in der Ausführung als auch bei den Kosten unbeachtet ließ.

¹²⁵ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2006 – Teil 2, Teil III, Nr. 2.3, S. 205

http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres-_und_Sonderberichte/Jahresberichte/jb2006_Teil_2.pdf

¹²⁶ Sequenzing Batch Reactor

Das Umweltministerium versäumte es auch, nach Beauftragung eines Unternehmens mit dem Bau der Anlage den Zuwendungsbescheid den neuen Gegebenheiten (komplett andere Anlage, Baukosten um 0,77 Mio. Euro verringert) durch Erlass eines Änderungsbescheides anzupassen. Statt die zuwendungsfähigen Ausgaben neu zu ermitteln und festzustellen, erkannte es bei der Verwendungsnachweisprüfung Baukosten von rd. 3,52 Mio. Euro an. Sowohl das StAUN als auch das Umweltministerium gingen in ihrer Verwendungsnachweisprüfung von der Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben gemäß Zuwendungsbescheid aus.

Statt der Kläranlage mit veranschlagten Baukosten in Höhe von rd. 3,52 Mio. Euro wurde eine SBR-Anlage gebaut, die mit Baukosten in Höhe von 2,75 Mio. Euro beauftragt, schließlich aber mit Baukosten in Höhe von rd. 3,52 Mio. Euro abgerechnet wurde. Die Baukosten erhöhten sich auf Grund von 18 Nachträgen um genau die Differenz in Höhe von rd. 0,77 Mio. Euro, die durch Beauftragung des Nebenangebotes eingespart werden sollten. Das Umweltministerium hätte spätestens bei der Verwendungsnachweisprüfung entscheiden müssen, ob und inwieweit es sich bei den Nachträgen überhaupt um zuwendungsfähige Ausgaben handelt. Der Landesrechnungshof hat das Umweltministerium aufgefordert, das Ergebnis der erneuten Prüfung der Verwendung mitzuteilen.

(3) Das Umweltministerium stimmte den Ausführungen des Landesrechnungshofes zu. Nach Mitteilung des StAUN sei es in der Vergangenheit nicht üblich gewesen, Bescheide bereits zum Zeitpunkt der Vergabe entsprechend anzupassen. Zum Ergebnis der Prüfung der insgesamt 18 eingereichten Nachträge wurde mitgeteilt, dass ein Nachtrag für die Erreichung des Zuwendungszweckes nicht erforderlich war. Ein Widerruf sei bereits durch das Umweltministerium vorgenommen worden. Der Rückforderungsbetrag in Höhe von 48.579,94 Euro sei bereits vom Zuwendungsempfänger zurückgezahlt worden. Das Umweltministerium hat erklärt, dass künftig bei allen wesentlichen technischen Änderungen von Projekten die Kostenplanung durch die Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur nochmals überprüft und bei Abweichungen der Finanzierungsplan hinsichtlich der veränderten Kostenplanung korrigiert werde.

(4) Der Landesrechnungshof nimmt das Ergebnis der Prüfung der 18 Nachträge zur Kenntnis. Er hält jedoch seine Beanstandung aufrecht, dass nach seiner Auffassung die Nachträge in ihrer Gesamtheit zur Erreichung des Zuwendungszieles nicht notwendig waren. Durch einen rechtzeitigen Änderungsbescheid hätten

Ausgaben in Höhe von rd. 0,77 Mio. Euro vermieden werden können. Er weist nachdrücklich darauf hin, dass der WAZ den Bau der Kläranlage mit Baukosten in Höhe von rd. 2,75 Mio. Euro beauftragte. Demgegenüber wurden im Bescheid zuwendungsfähig anerkannte Ausgaben in Höhe von rd. 3,52 Mio. Euro festgesetzt. Genau diese Differenz in Höhe von 0,77 Mio. Euro wurden durch die 18 Nachträge „aufgebraucht“. Der Landesrechnungshof begrüßt die Entscheidung des Umweltministeriums, künftig Änderungsbescheide auf Grund neuer Gegebenheiten nach der Beauftragung (Änderung der Anlage und der Baukosten) zu erlassen.

(5) Dem Vorschlag des Finanzausschusses folgend hat der Landtag beschlossen, die Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis zu nehmen sowie den Beanstandungen und Empfehlungen beizutreten. Er hat beschlossen, die Landesregierung zu ersuchen darauf hinzuwirken, dass bei der Förderung von Kläranlagen künftig konsequent die Landeshaushaltsordnung eingehalten wird. Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: IT-Medienausstattung an Schulen¹²⁷

(0) Das Land förderte mit Finanzmitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in den Jahren 2001 bis 2005 die IT-Medienausstattung an allgemein bildenden Schulen. Hierzu setzte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur rd. 25,3 Mio. Euro für Zuwendungen im Verhältnis 75:25 aus EFRE- und Landesmitteln an die Träger von 686 allgemein bildenden Schulen des Landes ein. Der Landesrechnungshof hat die Programmaufstellung und -begleitung, die Abwicklung des Förderverfahrens sowie die Umsetzung der einschlägigen Förderrichtlinie durch die am Förderverfahren Beteiligten im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht und festgestellt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase nur unzureichend durchgeführt und Teilziele der Förderung nicht erreicht wurden. Zudem wurde sowohl gegen zuwendungsrechtliche als auch gegen vergaberechtliche Vorschriften verstoßen.

(1) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat keine ausreichen-

¹²⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2006 – Teil 2, Teil III, Nr. 5, S. 115
http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres_und_Sonderberichte/Jahresberichte/jb2006_Teil_2.pdf

den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchgeführt. So fielen z. B. für Verwaltungsleistungen des Landesförderinstituts statt 280 000 Euro letztlich 2,1 Mio. Euro an. Die Kosten für die Aufwendungen der Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ) waren ursprünglich überhaupt nicht berücksichtigt worden. Damit waren die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt anfangs viel zu gering ausgewiesen worden. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hatte sich einen Ausstattungsgrad von 8,2 Schülern pro PC als Ziel gesetzt. Dazu sollten im Rahmen der Förderung 20 100 PC beschafft werden. Tatsächlich waren mit Stand Oktober 2005 insgesamt lediglich 13 625 PC mit Fördermitteln finanziert und damit ein Ausstattungsgrad von 11,6 Schülern pro geförderten PC erreicht worden. Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest, dass die IT-Ausstattung der Schulen regional unterschiedlich erfolgte. Die unterschiedliche Ausstattung beruhte im Wesentlichen darauf, dass für die Höhe der Förderung die Anzahl der Klassen maßgeblich war. So wurden Schulen mit Klassen nur geringer Schülerzahlen überproportional im Rahmen der Förderung begünstigt. Schulen in privater Trägerschaft und Förderschulen wurden z. B. aufgrund häufiger Kleinklassen mit bis zu achtmal mehr Fördermitteln pro Schüler im Vergleich zum Landesdurchschnitt unterstützt. Des Weiteren waren die einzelnen Schulträger unterschiedlich aktiv bei der Einwerbung von Fördermitteln. In Bezug auf die von der EU geforderte Nachhaltigkeit der Förderung befragt, gaben insbesondere kommunale Schulträger an, sie seien finanziell nicht in der Lage, zukünftig den erreichten Stand an IT-Ausstattung für ihre Schüler aufrecht zu erhalten.

Neben der Grundförderung wurden besondere Leistungen von Schulen bei der Nutzung von Medien gefördert. Anträge mussten die interessierten Schulträger beim Medienpädagogischen Zentrum einreichen. Sie sollten dort von einer Fachjury begutachtet werden. In den Antragsformularen musste nicht angegeben werden, in welcher Höhe Fördermittel beantragt bzw. welche Geräte benötigt werden. Gleichwohl befand das Medienpädagogische Zentrum hierüber. Bewilligungsstelle für diese Förderung war eigentlich das Landesförderinstitut. Darüber setzte sich das Medienpädagogische Zentrum aber hinweg, indem es sowohl den Schulträgern als auch dem Landesförderinstitut mitteilte, in welcher Höhe das jeweilige Projekt zu fördern sei.

Ab dem Schuljahr 2008/2009 ist für die Abiturprüfungen im Fach Mathematik die

Verwendung von Computer-Algebra-Systemen (CAS) verbindlich. Auch die Beschaffung von CAS war förderfähig. Die DVZ, die für die technische Seite der Förderung zuständig war, beschaffte multifunktionale CAS-Taschenrechner zu einem Stückpreis von 180 Euro. Es gab jedoch zu diesem Zeitpunkt schon Rechner zu 60 Euro bei gleicher Leistungsfähigkeit. Beim Vertragsabschluss ging die DVZ davon aus, dass nur die Leistungskurse im Fach Mathematik mit CAS-Taschenrechner ausgerüstet werden sollten. Als das Kurssystem aufgelöst wurde, erhöhte sich der Bedarf von zuvor 800 auf insgesamt über 10.000 Geräte. Der Liefervertrag wurde jedoch nicht fristgerecht gekündigt und eine neue Ausschreibung wurde nicht durchgeführt. Die DVZ nutzte die Gelegenheit auch nicht, um beim Lieferanten höhere Mengenrabatte durchzusetzen. Die mit Fördermitteln beschafften CAS-Taschenrechner sollten außerdem ausschließlich im Unterricht eingesetzt werden; eine personengebundene Übergabe an die Schüler zur häuslichen Vor- und Nachbereitung wurde ausgeschlossen.

Der Warenkorb der DVZ, aus dem im Rahmen der Förderung die IT-Ausstattung ausgewählt werden konnte, entsprach oft nicht dem aktuellen Bedarf der Schulen. So waren z. B. Antivirensoftware erst ab März 2003, Lautsprecher für den multimedialen Einsatz erst ab Februar 2005 und Wächterkarten erst ab Februar 2005 verfügbar. Zudem führten nicht aktuelle Warenkorbpreise zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand beim Landesförderinstitut. Im Zusammenhang mit der Aufnahme von interaktiven Weißwandtafeln für Schulen in den Warenkorb hat die DVZ auf Bitten des Medienpädagogischen Zentrums eine zweite, nicht mehr produktneutrale Ausschreibung durchgeführt.

(2) Die unzureichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verstoßen gegen die Verwaltungsvorschriften zu § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO). Teilziele wurden nicht erreicht. So wurde weder der angestrebte Ausstattungsgrad von 8,2 Schülern pro PC noch die Beseitigung von regionalen Unterschieden bei der Ausstattung der Schulen mit IT erreicht. Auch die von der EU geforderte Nachhaltigkeit der Förderung sieht der Landesrechnungshof aufgrund der finanziellen Lage insbesondere der kommunalen Schulträger als nicht gesichert an.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren entsprach nicht den zuwendungsrechtlichen Vorschriften. So fehlten in den Anträgen an das Medienpädagogische Zentrum wesentliche Angaben, die für die Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlich waren. Zudem war das Medienpädagogi-

sche Zentrum nicht berechtigt, verbindliche Zusagen über die Förderung selbst und die Höhe der Zuwendung abzugeben. Dies oblag dem Landesförderinstitut als Bewilligungsstelle. Im Ergebnis hätten daher Anträge mit einem Volumen von insgesamt 2,4 Mio. Euro nicht bewilligt werden dürfen.

Die Förderung in Höhe von insgesamt 1,86 Mio. Euro für die Beschaffung von CAS-Taschenrechnern war unwirtschaftlich. Der Warenkorb der DVZ, der nicht den aktuellen Erfordernissen der Schulen entsprach, sowie die nicht aktuellen Warenkorbpreise führten zu erhöhtem Verwaltungsaufwand und damit zu unnötigen Ausgaben. Dies verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die nicht produktneutrale Ausschreibung von interaktiven Weißwandtafeln widerspricht zudem vergaberechtlichen Bestimmungen.

(3) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die Wirtschaftlichkeit der Übertragung von Aufgaben an das Landesförderinstitut und die damit verbundenen Kosten Gegenstand umfassender Betrachtungen gewesen sei. Des Weiteren sei die Beschaffung von 20.100 PC nur eine grobe Zielstellung gewesen. Hinsichtlich der Ausstattung mussten auch die 4.561 bereits an den Schulen vorhandenen PC berücksichtigt werden. Entscheidend sei die erhebliche Verbesserung der Relation Schüler pro PC. Die regionalen Unterschiede hinsichtlich der PC-Ausstattung der Schulen seien zwar noch nicht völlig ausgeglichen, haben sich jedoch verringert. Das Ministerium könne nicht erkennen, dass die Berechnungsschlüssel regionale Disparitäten befördert hätten, da die Anzahl der Klassen im gewissen Grade mit der Anzahl der Schüler korreliere. In Bezug auf die Nachhaltigkeit werde das Ministerium die zukünftige Entwicklung der IT-Ausstattung weiter verfolgen.

In seiner Stellungnahme zum Antrags- und Bewilligungsverfahren weist das Ministerium darauf hin, dass das Medienpädagogische Zentrum lediglich für die pädagogische Bewertung der Projektidee und damit für die pädagogische Entscheidung hinsichtlich der Förderung zuständig gewesen sei. Insofern waren Angaben in den Anträgen z. B. über die Höhe der benötigten Mittel nicht erforderlich. Diese Angaben seien nur in den Anträgen an die Bewilligungsstelle notwendig gewesen. Die Ausstattung der Schulen mit CAS-Taschenrechnern habe einen Ausstattungsgrad erreicht, der den verbindlichen Einsatz der CAS im Abitur 2009 materiell sicherstellt.

Zum Warenkorb der DVZ hat das Ministerium mitgeteilt, dass der Warenkorb in

regelmäßigen Abständen auf der Grundlage der Bedarfe der Schulen und der Marktentwicklung nach Abstimmung mit dem Medienpädagogischen Zentrum den technischen Standards angepasst und von der DVZ aktualisiert worden sei. Während der Förderperiode habe es insgesamt 17 Warenkörbe gegeben. Wegen der technischen Weiterentwicklung und der Preisentwicklung konnten einige Geräte nicht von vornherein in den Warenkorb aufgenommen werden. Hinsichtlich der Ausschreibung der interaktiven Weißwandtafeln könne das Ministerium einen Verstoß gegen das Vergaberecht nicht feststellen. Die vom Medienpädagogischen Zentrum formulierten pädagogisch zwingenden Eigenschaften werden vom Ministerium bestätigt; die Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen sei begründet gewesen.

(4) Der Landesrechnungshof hat an seinen Beanstandungen festgehalten. Er hat empfohlen, zukünftig geeignete Zielindikatoren zu beschreiben, die es ermöglichen, Zielvorgaben - wie z. B. regionalen Disparitäten entgegenzuwirken - auch zu erreichen. Er hat weiterhin empfohlen, bei zukünftigen Förderungen zeitnah auf die Bedürfnisse der Bedarfsträger einzugehen sowie Verwaltungsmehraufwand zu vermeiden. Darüber hinaus hat er den Landtag gebeten, die Landesregierung aufzufordern, bei laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO durchzuführen.

(5) Der Landtag ist der Empfehlung des Landesrechnungshofes, zukünftig geeignete Zielindikatoren zu beschreiben, beigetreten. Er ist zudem den Beanstandungen des Landesrechnungshofes zum Warenkorb der DVZ und in Bezug auf die Förderung der Beschaffung von CAS-Taschenrechnern beigetreten. Alle weiteren Ausführungen des Landesrechnungshofes hat er zur Kenntnis genommen.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen bei Gewerbegebieten¹²⁸

(0) *Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat das damalige Wirtschaftsministerium auch den (Aus-)Bau von Abwasserbehandlungsanlagen und Maßnahmen der verkehrsmäßigen Er-*

¹²⁸ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2007– Teil 2 Landesfinanzbericht, Teil V, Nr. 3, S. 84,
[http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres-_und_Sonderberichte/Jahresberichte/Jahresbericht_2007_Landesrechnungshof_\(Teil_2\).pdf](http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres-_und_Sonderberichte/Jahresberichte/Jahresbericht_2007_Landesrechnungshof_(Teil_2).pdf)

schließung von Gewerbegebieten gefördert. Bei vier von sieben geprüften Maßnahmen war die Förderentscheidung dem Grunde bzw. der Höhe nach nicht nachvollziehbar. Der regelhaft gewährte Maximalfördersatz von 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben ist finanzwirtschaftlich nicht vertretbar und führt dazu, dass auf Seiten der Zuwendungsempfänger keine Anreize zur sparsamen und wirtschaftlichen Planung und Bauausführung gegeben sind.

(1) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise sieben Zuwendungsbaumaßnahmen (finanzielles Zuwendungsvolumen insgesamt rd. 5,4 Mio. Euro) geprüft, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom damaligen Wirtschaftsministerium gefördert wurden. Dabei wurden jeweils auch Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung eingesetzt. Diese Prüfung befasste sich mit vier (Aus-)Baumaßnahmen von auch für gewerbliche Abwässer genutzte Abwasserbehandlungsanlagen und drei Maßnahmen der verkehrsmäßigen Erschließung von Gewerbegebieten.

Förderung des Baus bzw. der Erweiterung von Kläranlagen

Für den Bau bzw. die Erweiterung von zentralen Kläranlagen, die insbesondere auch durch die Entwicklung von Gewerbegebieten erforderlich wurden, erhielten Abwasserzweckverbände für den wirtschaftlich bedingten Anteil Zuwendungen des Wirtschaftsministeriums in Höhe von regelmäßig 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Für den kommunal bedingten Anteil (häusliche Abwässer) erhielten die Zweckverbände vom Umweltministerium ebenfalls Zuwendungen. Die zu jeder Maßnahme von den Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur erstellten Baufachlichen Stellungnahmen enthielten Feststellungen zur Kapazität der Kläranlagen und zu den wirtschaftlich bzw. kommunal bedingten Anteilen. Beide Zuwendungsgeber führten ihre Förderverfahren unabhängig voneinander durch. Das Wirtschaftsministerium ging teilweise von höheren wirtschaftlichen Anteilen aus als die Baufachlichen Stellungnahmen. In einem Fall förderte das Wirtschaftsministerium den Bau einer Kläranlage trotz des feststehenden kommunalen Anteils ausschließlich aus Mitteln für die Wirtschaftsförderung.

Förderung der straßenseitigen Erschließung von gewerblich genutzten Gebieten

(1) Den Neu-, Um- und Ausbau von Straßen für die Erschließung von gewerblich genutzten Gebieten förderte das Wirtschaftsministerium mit 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. In einem Fall betraf die Erschließung ein Mischge-

biet, bei dem eine Erweiterung der gewerblichen Nutzung in Frage stand. Entgegen der Baufachlichen Stellungnahme des Straßenbauamtes, die u. a. eine Splitting in gewerblichen und kommunalen Anteil forderte, wurde die Zuwendung für diese Straßenbaumaßnahme ausschließlich aus Mitteln der Wirtschaftsförderung finanziert. In einem zweiten Fall war nicht nachvollziehbar, dass mit der Straßenbaumaßnahme zu einem stillgelegten Industriehafen ein Gewerbegebiet erschlossen wurde, weil von dieser Straße keine für Gewerbliche Zwecke nutzbaren weiteren Grundstücke erschlossen wurden.

(2) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass die beiden Zuwendungsgeber das gemäß Nr. 1.4 der Verwaltungsvorschriften für kommunale Körperschaften zu § 44 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung herbeizuführende Einvernehmen über diese Fördermaßnahmen nicht hergestellt haben. Durch Bündelung bei nur einem der Zuwendungsgeber wäre das Zuwendungsverfahren transparenter, einfacher, praktikabler und effektiver gewesen. Sowohl beim Zuwendungsempfänger als auch bei den Zuwendungsgebern hätten dadurch erhebliche Verwaltungsaufwendungen vermieden werden können.

Bei vier von sieben geprüften Maßnahmen war die Förderentscheidung dem Grunde bzw. der Höhe nach nicht nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch die Bindungswirkung von Baufachlichen Stellungnahmen angemahnt. Beanstandet wurde der regelhaft gewährte Maximalfördersatz von 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Der Landesrechnungshof hat auf die Bewirtschaftungserlasse des Finanzministeriums verwiesen, wonach die in den Förderrichtlinien festgelegten Höchstsätze nicht als Regelfördersätze behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden dürfen. Er hält es auch finanzwirtschaftlich für nicht vertretbar, den mit 90 % bestimmten Höchstsatz zum Regelfall zu machen. Die damit verbundene Reduzierung des vom Zuwendungsempfänger aufzubringenden Eigenanteils auf 10 % schafft Fehlanreize für unwirtschaftliches Bauen und führt dazu, dass kommunale Erschließungsaufgaben fast ausschließlich von Zuwendungsgebern finanziert werden.

(3) Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus hat dem Landesrechnungshof zugestimmt, dass eine Konzentration der Förderabwicklung von Vorhaben der Abwasserentsorgung in einer Hand, den Verwaltungsaufwand verringern würde. Der vorliegende Prüfbericht wird daher Anlass für nochmalige Gespräche

mit dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz sein. Zur ausschließlichen Förderung einer Kläranlage aus Mitteln der Wirtschaftsförderung hat das Wirtschaftsministerium ausgeführt, es habe in diesem Fall ein spezielles vom fachlich zuständigen Bundesministerium empfohlenes Finanzierungsmodell angewendet, wonach eine alleinige Förderung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe stattfinden kann, wenn der Anteil der gewerblichen Nutzer mindestens 50 % betrage.

Die Entscheidung zur alleinigen Wirtschaftsförderung der straßenmäßigen Erschließung des Mischgebietes sei aufgrund der Angaben der Kommune erfolgt, die die Notwendigkeit der Maßnahme mit den Bedürfnissen der bereits ansässigen Unternehmen und der Möglichkeit der Ansiedlung weiterer Unternehmen begründete. Gleichwohl würden die Hinweise des Landesrechnungshofes bei der Prüfung des Verwendungsnachweises berücksichtigt (Ansiedlungen im Gewerbegebiet und der damit verbundenen Anzahl geschaffener Dauerarbeitsplätze). Eine Aufteilung nach gewerblich und anderweitig bedingter Nutzung, sei keine allgemeine Förderpraxis, da vielmehr die gewerblich bedingte Veranlassung der Ausbaumaßnahme entscheidend sei. Unabhängig davon sei die einfache Heranziehung des Anteils am Verkehrsaufkommen nicht angemessen, *„da Straßen, die gewerbliche Verkehre aufnehmen, anders dimensioniert werden müssen, als es bei reinen Anwohnerstraßen notwendig wäre.“*

Bei dem Sondergebiet Sportboothafen (ehemaliger stillgelegter Industriehafen) sei geplant gewesen, hafenaffines Kleingewerbe anzusiedeln. Aus den Erläuterungen zu den Planungsunterlagen ginge der Zweck der Investition (Ansiedlungen) und der Umfang (Ausbau der Planstraße A) hervor. Anderweitige Investitionen wie Flächenerschließungen, Hochbauten o. ä. seien weder vorgesehen noch realisiert worden.

Zur Förderquote hat das Wirtschaftsministerium mitgeteilt, dass es bereits mit der Änderung der Förderpraxis zum 01. Juli 2005 den Fördersatz für Infrastrukturmaßnahmen auf 75 % begrenzt und die Gewährung des Höchstfördersatzes auf Ausnahmefälle mit besonderer Bedeutung beschränkt habe. Dies sei in den Regionalen Förderprogrammen 2006 und 2007 so festgeschrieben worden. Die Begrenzung des Fördersatzes auf 75 % bedeute nicht, dass dieser in jedem Fall ausgeschöpft werde.

(4) Die Feststellungen und nachvollziehbaren Bedenken der Baufachlichen Stellen

hätte das Wirtschaftsministerium bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigen müssen. Auch für Straßenbaumaßnahmen ist eine Ermittlung des nicht gewerblich bedingten Anteils der Baukosten technisch möglich. Derartige Kostenteilungen sind bereits heute in anderen Förderbereichen der Straßenbauverwaltungen gängige Praxis. Der Landesrechnungshof begrüßt als ersten Schritt die Begrenzung des Fördersatzes auf 75 %.

(5) Der Landtag hat der Beschlußempfehlung des Finanzausschusses folgend die Feststellungen zur Kenntnis genommen. Er hat die Landesregierung ersucht, die Bündelung von Zuwendungsgebern bei Verfahren der Abwasserentsorgung mit dem Ziel zu prüfen, Zuwendungsverfahren transparenter, praktikabler und effektiver zu gestalten, und den Finanzausschuss, den Wirtschaftsausschuss und den Agrarausschuss des Landtages bis 31. Dezember 2008 über das Prüfergebnis zu unterrichten. Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation zur Stärkung der Wirtschaft¹²⁹

(0) Gegenstand, Umfang und Notwendigkeit von Förderungen sind vor Aufstellung der Programme nicht ausreichend analysiert und definiert worden.

Um den Erfolg der Programme zu messen, sind die für die einzelnen Maßnahmen erfassten Angaben gezielt und umfassend auszuwerten und zu bewerten. Dem wurde bisher nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet.

Notwendigkeit der Förderprogramme

(1) Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wirtschaftsministerium) fördert die wirtschaftsnahe Forschung und den Technologietransfer über Entwicklungsprojekte von Hochschulen, wirtschaftsnahen Forschungsinstituten und durch Unterstützung von Produktinnovationen gewerblicher Unternehmen. Eingerichtet hat es hierzu die Förderprogramme „Forschung, Entwicklung und Technologietransfer“, „Betriebliche Innovationen“ und „Darstellung Schleswig-Holsteins als Technologiestandort (Messebeteiligungen)“. Die Fördermodalitäten hat das Wirtschaftsministerium in den letzten Jahren mehrfach modifiziert und den finanziellen Möglichkeiten des Landeshaushalts angepasst.

¹²⁹ Bemerkungen 2006 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2004

Für das Förderprogramm „Forschung, Entwicklung und Technologietransfer“ sind die erforderlichen Haushaltsmittel in der Maßnahmegruppe (MG) 07 den Titeln 0602 - 685 13 und 0602 - 894 01 veranschlagt. Das Förderprogramm „Betriebliche Innovationen“ ist mit den im Titel 0602 - 683 04 MG 07 veranschlagten Haushaltsmitteln ausgestattet. Es wird durch Mittel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bzw. des Regionalprogramms 2000 ergänzt (0602 - MG 15 - und Titel 0603 - 683 01). Für die „Darstellung Schleswig-Holsteins als Technologiestandort (Messebeteiligungen)“ sind die erforderlichen Haushaltsmittel im Titel 0602 - 685 13 MG 07 mit veranschlagt.

Seit dem Jahr 2000 wurden mit diesen Programmen insgesamt 124 zwischenzeitlich weitgehend abgeschlossene Einzelprojekte, 44 Messen und Ausstellungen sowie 4 Veröffentlichungen mit insgesamt rd. 37,5 Mio. Euro gefördert.

Programm	Zahl der Projekte	Bewilligte Zuschüsse in Euro	Projekt-Volumen in Euro
Forschung, Entwicklung und Technologietransfer	45	12.781.230	19.733.079
Betriebliche und arbeitsplatz-schaffende Innovationen	79	22.236.400	69.600.167
Darstellung als Technologie-standort	48	2.500.636	
Summe	172	37.518.266	

Der LRH hat davon 58 Einzelprojekte aus den Bereichen der betrieblichen Innovationsförderung und der Forschungs- und Entwicklungsförderung vertieft geprüft.

Die Entscheidung, Förderprogramme aufzulegen, stützte das Wirtschaftsministerium wesentlich auf die auch von ihm vertretene allgemeine Ansicht, die vornehmlich von kleineren und mittleren Unternehmen geprägte Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein verfüge zum größten Teil weder über hinreichende eigene Forschungs- und Entwicklungskapazitäten noch über hierfür erforderliche Finanzierungsmittel. Insofern komme der finanziellen Unterstützung von Technologietransferstrukturen und Kooperationsprojekten zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sowie von Forschungs- und Entwicklungsprojekten der gewerblichen Wirt-

schaft besondere Bedeutung zu.

(2) Der LRH hält eine solche generelle Begründung allein nicht für ausreichend. Vielmehr wäre es erforderlich gewesen, vor der Aufstellung der Förderprogramme und der Aufnahme von Vorhaben in die Förderung den Ist-Zustand zu analysieren und daraus eine Begründung für Art und Umfang gerade dieser Förderungen abzuleiten. Dies ist unterblieben.

Weil schon in den Jahren zuvor, im Rahmen vergleichbarer Programme, ausschließlich nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt wurden, sind Alternativen hierzu (Bürgschaften, Darlehen, bedingt rückzahlbare Zuschüsse) nicht untersucht worden, obwohl dies haushaltsrechtlich verlangt wird (VV zu § 23 LHO). Das Subsidiaritätsprinzip wurde damit nicht ausreichend beachtet.

(3) Das Wirtschaftsministerium hat eingeräumt, es habe vor der Einführung von Förderprogrammen den jeweiligen Ist-Zustand im Sinne einer Evaluierung nicht in ausreichendem Maße geprüft. Belastbare Aussagen zu Ergebnissen, Effizienz und Wirkung von Förderprogrammen hätten daher nicht vorgelegen. Dies habe erfolgreiche Neuausrichtungen der Förderungen erschwert.

Alternativen zur Gewährung nicht rückzahlbarer Zuschüsse habe das Wirtschaftsministerium immer wieder erwogen. Deren Umsetzung sei jedoch an dem zu erwartenden hohen Kontrollaufwand gescheitert.

Prüfung und Bewertung der Programmerfolge

(1) Das Wirtschaftsministerium und die Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WT SH) haben in der Vergangenheit verschiedentlich versucht, die Auswirkungen der Förderung der wirtschaftsnahen Forschung und des Technologietransfers zu bewerten oder hierfür Maßstäbe zu entwickeln. Belastbare Ergebnisse wurden jedoch nicht erzielt. Dem LRH erscheint der von der WT SH erarbeitete und an die Zuwendungsempfänger gerichtete Fragenkatalog grundsätzlich geeignet, Informationen zu gewinnen, die die Basis für Projekt- und Programmerfolgskontrollen durch das Wirtschaftsministerium bilden könnten.

(2) Der Notwendigkeit, den Erfolg von Programmen kontinuierlich zu kontrollieren, hat das Wirtschaftsministerium bisher nicht genügend Rechnung getragen. In den letzten Jahren vorgenommene Programmänderungen sind daher nicht durch tatsächlich belegte Förderergebnisse begründet. Vielmehr folgte das Wirtschafts-

ministerium neuen Ideen bzw. es setzte aus allgemeinen Diskussionen abgeleitete neue Schwerpunkte. Damit ist aber die Frage offen geblieben, ob bei durchaus sinnvollen Programmen bzw. Programmzielsetzungen nur im Einzelfall Zuwendungen auch für ungeeignete Projekte bewilligt worden sind oder ob die Förderkonzeptionen schon vom Ansatz her ungeeignet waren, die selbst gesteckten Ziele zu erreichen.

(3) Das Wirtschaftsministerium bestätigt, kontinuierliche Programmkontrollen sowie Zwischenevaluierungen hätten bisher nur unzureichend stattgefunden. Insofern bestehe noch erheblicher Korrekturbedarf und die Notwendigkeit eines systematischen Programmcontrollings. Mit den Fördereinrichtungen des Landes werde es hierzu ein entsprechendes Konzept ausarbeiten. Der von der WT SH eingesetzte, an die Zuwendungsempfänger gerichtete Fragenkatalog bilde einen pragmatischen Ansatz und eine geeignete Basis für eine solche effiziente Projekt- und Programmerfolgskontrolle. Modifikationen seien gleichwohl noch erforderlich.

**Niedersächsischer Landesrechnungshof:
Unzulässige Aufteilung einer einheitlichen Fördermaßnahme
in zwei Projekte¹³⁰**

(0) Das Land förderte bei einer Landesgesellschaft zwei Projekte, die eine Einheit bildeten und nicht hätten aufgeteilt werden dürfen. Die Aufteilung diente dem unzulässigen Zweck, Mittel der Europäischen Union (EU) zur finanziellen Grundausstattung der Gesellschaft einzusetzen.

(1) Im November 2002 beschloss die Landesregierung, für die Errichtung und den Betrieb einer Landesgesellschaft der Windenergiebranche eine Anschubfinanzierung von 50 % der zuwendungsfähigen Kosten bis zur Höhe von 950 000 Euro bereitzustellen. Das Wirtschaftsministerium entschied zunächst, die Gesellschaft allein aus Landesmitteln zu finanzieren. In ihren Bewilligungsbescheid vom September 2003 nahm die damals zuständige Bezirksregierung in Abstimmung mit dem Ministerium dann jedoch den Hinweis auf, es sei beabsichtigt, die Maßnahme in das EU-Projekt „Innovationen für eine neue Wirtschaft in Niedersachsen“ aufzunehmen und Mittel der Union in die Finanzierung einfließen zu lassen. Ein

¹³⁰ Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht 2008, Seite 168 ff., http://www.lrh.niedersachsen.de/JB/Jahresbericht_2008.pdf

Jahr später änderte die Bezirksregierung ihren Bescheid dahingehend ab, dass sie die bewilligte Förderung in Zuwendungen für das Projekt „Kompetenzzentrum mit Testfeldbetrieb“ sowie ein weiteres Projekt mit dem Namen „Kompetenznetzwerk“ aufteilte. Letzteres wurde anteilig mit Fördermitteln des EFRE finanziert. Die Gesellschaft erklärte sich hiermit einverstanden, nachdem das Ministerium zugesichert hatte, dass die Höhe der Förderung nicht verändert würde. Gleichwohl behandelte die Gesellschaft die Zuwendungen weiterhin als Förderung einer einheitlichen Maßnahme. So rief sie die Fördermittel für beide Projekte nicht nach dem jeweiligen Projektfortschritt, sondern in Gesamtsummen ab. In ihrer Buchhaltung teilte sie zudem die Einnahmen und Ausgaben nicht projektbezogen auf.

(2) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes diente die Umwidmung der Förderung in zwei Projektförderungen nur dem Zweck, auch Mittel der EU zur Finanzierung der Gesellschaft einsetzen zu können, obwohl eine Anschubfinanzierung gewollt war und alle Verfahrensbeteiligten weiterhin von einer einheitlichen Fördermaßnahme ausgingen. Dies war unzulässig.

(3) Das Wirtschaftsministerium räumte die unzulässige Aufteilung der Anschubfinanzierung in zwei Projektförderungen ein und ersetzte die EU-Mittel durch Landesmittel.

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: Förderungen nach dem Landesprogramm „Bremen in t.i.m.e.“¹³¹

(0) Bremen förderte seit 2001 mit dem breit angelegten Programm „Bremen in t.i.m.e.“ (Telekommunikation, Informationstechnik, Multimedia, Entertainment) Maßnahmen mit dem Ziel, alle Bevölkerungsgruppen und Sektoren der Wirtschaft an eine intensive Mediennutzung heranzuführen. Standortstärke sowie Wachstumschancen sollten insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien gesteigert werden, um eine regionale Kernkompetenz zu schaffen.

(1) Das Programm „Bremen in t.i.m.e.“ wurde für die Zeit bis 2005 insgesamt mit rd. 51 Mio. Euro investiven Landesmitteln ausgestattet. Diese Mittel wurden

¹³¹ Jahresbericht 2006 – Land, Tz. 568-705 (Drs.-Nr. 16/958 L Bremische Bürgerschaft, Landtag, 16. Wahlperiode oder <http://www.Rechnungshof.Bremen.de>)

durch EU-Fördergelder, Mittel der Privatwirtschaft und sonstige Mittel ergänzt.

Das Programm hat das Wirtschaftsressort bewusst breit angelegt. Es umfasst neben Elementen der klassischen Unternehmensförderung auch Elemente der Strukturförderung. Der Rechnungshof hat die Wirkungen des Programms untersucht.

(2) Der Rechnungshof hat angeregt, das Programm in die Bereiche Unternehmensförderung und Strukturförderung aufzuteilen, da bei Strukturförderungsmaßnahmen die Wirkungen, wie z. B. Arbeitsplatzwirkungen, sich erst verzögert zeigen.

Das Wirtschaftsressort hat nicht untersucht, ob die gewünschten Wirkungen nachhaltig eingetreten sind; daher hat der Rechnungshof anhand der vorhandenen Daten versucht, die Wirkungen des Programms festzustellen.

Die Wirtschaftsfördergesellschaften haben von den im Wege der Zuwendung geförderten Unternehmen keine Berichte zu den Umsatz- und Arbeitsplatzwirkungen nach Projektende angefordert, obwohl die Unternehmen hierzu verpflichtet waren. Die Umsatz- und Arbeitsplatzwirkungen beschränkten sich daher regelmäßig auf Angaben aus dem Verwendungsnachweis.

Lediglich aus einer von einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft für Controllingzwecke geführten Datenbank waren Daten u. a. über Arbeitsplatzentwicklungen oder Umsatzwirkungen zum Ende der Fördermaßnahme zu entnehmen. Die dort aufgezeigten Wirkungen waren gering. Der Rechnungshof hat daraus geschlossen, dass sich bisher nur geringe Programmeffekte ergeben haben. Im Übrigen haben sich die Wirkungen überwiegend nur bei der klassischen Wirtschaftsförderung (Unternehmensförderungen) eingestellt. Sie hat jedoch am Gesamtvolumen des Programms nur einen untergeordneten Anteil. Nach einer Aufstellung des Wirtschaftsressorts beträgt der Anteil der Unternehmensförderung für die Jahre ab 2001 bis rd. 24 % des Gesamtfördervolumens.

Das Ziel, nachhaltige Arbeitsplatzwirkungen zu erreichen, ist im Zeitpunkt der Prüfung nicht eingetreten. Auch die Effekte für die Standortentwicklung wie Gründungen, Umsatzsteigerungen und neue Dienstleistungen haben den Rechnungshof nicht überzeugt. Ob die übrigen Ziele wie Qualifizierung, Synergien/Netzwerke und Wissenschaftstransfer erreicht worden sind, konnte der Rechnungshof nicht beurteilen, weil hinreichende Evaluierungsberichte noch nicht vorliegen.

(3) Das Wirtschaftsressort hat erklärt, die Wirtschaftsfördergesellschaften würden nunmehr verstärkt Daten nach Projektende erheben. Es hat darauf hingewiesen, dass die von ihm ermittelten Wirkungen über das Controlling der Gesellschaften und die Evaluierungsberichte erhoben worden seien.

(4) Die Feststellungen des Rechnungshofs beziehen sich auf die Tatsache, dass keine Istzahlen in den Zeiträumen nach Ende der Projekte erhoben wurden. Daher wurden und werden derzeit diese Daten auch nicht in Controllingberichten oder in den Evaluierungsberichten dargestellt. Controllingberichte, die Planzahlen als Istzahlen verwenden, haben keine Aussagekraft.

(5) Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen angeschlossen. Er hat beschlossen, dass für das neu gestartete Programm InnoVision 2010 (Nachfolgeprogramm), in Zusammenarbeit mit beteiligten Deputationen und Ausschüssen ein engmaschiges Kontroll- und Informationsnetz zu entwickeln ist. Über die Ergebnisse der Beratungen ist dem Haushalts- und Finanzausschuss zu berichten.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof lag ein Kontroll- und Informationsnetz nicht vor. Auch wurde bis dahin nicht über die Ergebnisse des Programms berichtet. Anfang 2008 hat das Wirtschaftsressort dem Rechnungsprüfungsausschuss ein Konzept für das Kontroll- und Informationsnetz vorgelegt.

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken¹³²

(0) Den Erfolg des Umweltförderprogramms PFAU (Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken) hat das Ressort nicht umfassend untersucht. Es kann daher nicht nachweisen, ob und ggf. welche positiven Wirkungen für die Umwelt und Arbeitsplätze die Förderungen entfaltet haben.

Evaluation

(1) Mit dem Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU) sollen kleine und mittlere Unternehmen gefördert werden, die innovative und umweltfreundliche Produkte und Verfahren sowie Dienstleistungen mit positiven Umweltauswirkungen entwickeln. Gleichzeitig sollen mit den Projekten in

¹³² Jahresbericht 2007 – Land, Tz. 611-673(Drs.-Nr. 16/1263 L Bremische Bürgerschaft, Landtag, 16. Wahlperiode oder <http://www.Rechnungshof.Bremen.de>)

den geförderten Unternehmen Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden. Das Land Bremen gab 2005 für PFAU insgesamt rd. 4,5 Mio. Euro aus. Davon kamen rd. 1,4 Mio. Euro von der EU (EFRE-Programm).

(2) Die Wirkungen des Programms hatte das Umweltressort nicht umfassend untersucht. Es hatte lediglich in die Evaluierung des EFRE-Programms wenige PFAU-Förderfälle einbezogen. Daneben hat das Ressort ein Gutachten zur „Umweltwirtschaft im Lande Bremen – Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven“ beauftragt. Auch mehrere solche Einzel- und anlassbezogene Untersuchungen können keine vollständige Programmevaluation von PFAU ersetzen. Das Ressort konnte daher die durch das Programm entstandenen Umwelt- und Arbeitsplatzwirkungen nicht nachweisen. Bei den 2 370 gesicherten und geschaffenen Arbeitsplätzen, die der Senat der Bürgerschaft benannt hatte, handelte es sich nur um Planzahlen.

Der Rechnungshof hat gefordert, das Programm so bald wie möglich zu untersuchen und zu bewerten. Er hat darauf hingewiesen, dass Controllingberichte ohne gesicherte Ist-Zahlen unbrauchbar sind.

(3) Nach Aussage der Verwaltung sei für die Stadtgemeinde Bremen bereits begonnen worden, die Wirkungen der Förderungen bis zu drei Jahre nach Projektende zu untersuchen.

(4) Der Rechnungsprüfungsausschuss hat mit dem Rechnungshof darin übereingestimmt, dass künftig generell die möglichen und erwarteten Arbeitsplatzeffekte substantiiert bewertet werden müssen.

Positive Umweltwirkungen

(1) Mit dem Programm Pfau sollten positive Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Insbesondere sollten Ressourcen, wie Materialien und Energie, eingespart und gesetzliche Bestimmungen zum Umweltschutz deutlich übertroffen werden.

(2) Diese Programmvorgaben hatten die für die Zuwendungsvergabe beliehenen Gesellschaften häufig nicht erkennbar geprüft. Ein Umweltbezug ließ sich teilweise allenfalls mittelbar ableiten. So hat Bremen beispielsweise das Projekt „Wattenmeer-Safari“ gefördert, mit dem die Teilnehmer solcher Safaris für Umweltschutzfragen sensibilisiert werden sollten. Dies war zwar wünschenswert, passte aber nicht zu den Zielen des Programms. Zudem hatten die Gesellschaften die Entwicklung von Software gefördert, die nach Angaben der Antragsteller auch in

anderen Branchen verwendet werden kann. Der Umweltbezug war lediglich dadurch gegeben, dass sie zunächst in der Umweltbranche eingesetzt werden sollte. Ein weiteres Förderbeispiel war das Klonen von Zierpflanzen. Die Umweltwirkung sollte darin bestehen, dass die Pflanzen resistenter als herkömmlich vermehrte Pflanzen seien und dadurch weniger Energie für die Aufzucht benötigten.

Mit solchen Begründungen hätte bei nahezu jeder unternehmerischen Tätigkeit ein mittelbarer Umweltbezug hergestellt werden können. Weniger als die Hälfte der Projekte hatten zum Ziel, Ressourcen einzusparen. Auch wurden selten Projekte gefördert, mit denen gesetzliche Umweltschutzbestimmungen übererfüllt werden sollten, wie es das Programm vorsah.

(3) Das Ressort vertritt weiterhin die Auffassung, ein mittelbarer Umweltbezug sei ausreichend.

Die Gesellschaften haben zugesagt, künftig den Umweltbezug stärker einzubeziehen. Sie sehen die Ursache für die Feststellungen des Rechnungshofs vor allem in einer unzureichenden Dokumentation.

(4) Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Gesellschaften bei jedem Antrag den Umweltbezug genau prüfen und dokumentieren müssen.

(5) Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass im Programm PFAU künftig die Förderung stärker auf Vorhaben mit klar erkennbarem Umweltbezug ausgerichtet wird.

Rückzahlbare Zuschüsse

(1) Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, ob die Förderung auf rückzahlbare Zuschüsse umgestellt werden kann. Dann könnten zurückfließende Gelder erneut für den Förderzweck eingesetzt werden.

(2) Das Umweltressort hat auf eine Prüfung hingewiesen, die das Wirtschaftsressort zu diesem Thema für Forschungs- und Entwicklungsförderung (FuE) Anfang 2006 durchgeführt hat. Danach sei es weder innovationspolitisch sachgerecht noch zukunftsgerichtet, die Förderung auf Darlehen oder bedingt rückzahlbare Zuschüsse umzustellen, weil dann die Förderung ein Bankeninstrument wäre, das dem Innovationscharakter der FuE-Förderung nicht gerecht würde. Außerdem entstünde ein höherer Verwaltungsaufwand. Das Ressort halte das Ergebnis und die Begründungen für übertragbar, weil PFAU ein Teil der FuE-Förderung Bre-

mens sei.

(3) Gerade bei der Haushaltsnotlage Bremens hält es der Rechnungshof für unerlässlich, dass alle Möglichkeiten, Zuwendungsmittel effizient einzusetzen, durch das Ressort geprüft und genutzt werden. Das Umweltressort sollte für PFAU eine eigene ergebnisoffene Prüfung durchführen. In diese Untersuchung sollte einbezogen werden, in welcher Höhe Verwaltungsmehraufwand tatsächlich entstehen könnte und Rückflüsse voraussichtlich realisierbar sind.

(4) Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich der Forderung des Rechnungshofs insoweit angeschlossen, als die Umstellung auf rückzahlbare Zuschüsse vom Grundsatz her zukünftig für alle bremischen Wirtschaftsförderungsprogramme gelten soll.

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Schaffung neuer Arbeitsplätze im Stadtteil St. Pauli^{133 134}

(0) Das Hauptziel, im Stadtteil St. Pauli neue Arbeitsplätze zu schaffen und bestehende zu sichern, ist bisher wegen der verhaltenen Resonanz der förderfähigen kleinen und mittleren Unternehmen auf das Förderprogramm nicht im erwarteten Umfang erreicht worden. Das eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem gewährleistet eine ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel. Eine Begrenzung der seitens der Europäischen Union vorgegebenen Kontrollpflichten bei kleinen Fördervolumina könnte das Förderverfahren in Hamburg jedoch wirtschaftlicher gestalten.

(1) Die Europäische Union (EU) gewährt aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für wirtschaftlich benachteiligte Gebiete¹³⁵ Finanzhilfen zur Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Strukturprobleme und zum Abbau der Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen und sozialen Gruppen¹³⁶. In dem mit diesem Programm in Hamburg allein geförderten Stadtteil

¹³³ Mit dieser Prüfung leistet der Rechnungshof einen Beitrag zur Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof im Sinne des Artikels 248 Absatz 3 EG-Vertrag.

¹³⁴ Jahresbericht 2007, Tzn. 508 - 515.

¹³⁵ Z. B. städtische, dicht besiedelte Gebiete mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote, hohem Armutsniveau, hoher Kriminalitätsrate und niedrigem Bildungsstand der Bevölkerung.

¹³⁶ Der EFRE umfasst im Zeitraum 2000 bis 2006 182,45 Mrd. Euro Fördermittel, aus denen Fördermaßnahmen zur Lösung von Strukturproblemen in städtischen und ländlichen Regionen (Ziel-2-Gebiete) in Höhe von 22,5 Mrd. Euro finanziert werden. Auf die Ziel-2-Gebiete in Deutschland entfallen davon 3,5 Mrd. Euro, der Anteil Hamburgs beläuft sich auf 6,448 Mio. Euro.

St. Pauli sollen dort bestehende Strukturprobleme¹³⁷ sowohl durch die Förderung unternehmerischer Aktivitäten zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen als auch durch Infrastrukturvorhaben, die die Wirtschaftstätigkeit der im Stadtteil ansässigen Unternehmen unterstützen, beseitigt werden. Insgesamt stehen Hamburg im Stadtteil St. Pauli in der Förderperiode 2000 bis 2006 12,9 Mio. Euro¹³⁸ zur Verfügung, die je zur Hälfte aus dem Fonds und dem hamburgischen Haushalt finanziert werden.

Wirkungen des Förderprogramms

(1) Existenzgründer sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) als vorrangige Zielgruppe des Förderprogramms haben trotz vielfältiger Informationsaktivitäten der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) nicht im erwarteten Umfang Fördermittel beantragt. Deshalb werden im Ergebnis deutlich weniger als die prognostizierten Arbeitsplätze neu geschaffen bzw. gesichert werden: Von den auf Basis der externen Halbzeitbewertung 2003 von der Verwaltung erwarteten 390 neu zu schaffenden und 647 in ihrem Bestand zu sichernden Arbeitsplätzen waren Ende 2005 nur insgesamt 133 nachgewiesen. Durch die Gemeinschaftsmittel wurden jedoch auch zusätzliche Projekte wie sogenannte Konzeptimmobilien¹³⁹ und Infrastrukturmaßnahmen¹⁴⁰ gefördert, die in diesem Umfang aus dem Landeshaushalt allein nicht realisierbar gewesen wären und die - ohne unmittelbare Arbeitsplatzwirkung zu entfalten - die Wettbewerbsfähigkeit der KMU im Quartier z.B. durch Verbesserung der Verkehrswege unterstützen sollen.

Allerdings waren bis Ende 2005 von den bis dahin insgesamt bewilligten 11,5 Mio. Euro¹⁴¹ erst 5,4 Mio. Euro Fördermittel ausgezahlt. Die BWA geht nach dem bisherigen Umsetzungsstand der geförderten Vorhaben davon aus, dass die noch nicht fertig gestellten Projekte rechtzeitig abgeschlossen werden und die Förder-

¹³⁷ Die Verwaltung sieht das Gebiet besonders aufgrund der Umstrukturierung der Industrie und des traditionellen Hafensektors sowie des verarbeitenden und des Unterhaltungsgewerbes als wirtschaftlich stark benachteiligt an.

¹³⁸ Davon sind knapp 1 Mio. Euro für die „Technische Hilfe“ zur Finanzierung der verwaltungsseitigen Kosten des Programms vorgesehen.

¹³⁹ Gewerbeimmobilien, die durch den Austausch von Ideen und gegenseitiger Hilfe zwischen Unternehmen einer Branche Synergieeffekte fördern, z.B. Musikgründerhaus und Entertainment Centre.

¹⁴⁰ Z. B. Umgestaltung „Spielbudenplatz“, Erneuerung der Treppe „Bei der Erholung“, Umbau der Kreuzung Hein-Hoyer-Straße.

¹⁴¹ Davon knapp 7 Mio. Euro im Wesentlichen für Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zur Förderung von Tourismus, Freizeitgestaltung, Kultur- und Unterhaltungswirtschaft, rund 4 Mio. Euro für die Aktivierung von Gewerbeflächen und Bereitstellung von Gewerberäumen und knapp 0,5 Mio. Euro zur Förderung von Existenzgründungen und Kleingewerbe sowie zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit bestehender Unternehmen.

nehmer die Mittelverwendung fristgerecht nachweisen, sodass der erst danach mögliche restliche Mittelabfluss gesichert und ein Verfall von Fördermitteln vermieden werden kann.

Die Effekte der Fördermaßnahmen im Stadtteil und ihre gesamtstädtische Wirkung sind derzeit noch nicht abschließend quantifizierbar; beide werden sich abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung der geförderten Unternehmen und dem tatsächlichen Einfluss der infrastrukturellen Verbesserungen auf die Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen im Quartier gegebenenfalls erst im Lauf der Zeit einstellen. Hinsichtlich der Arbeitsplatzeffekte werden die ursprünglichen Ziele jedoch nicht erreicht werden. Endgültiger Aufschluss über die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung ist im Übrigen erst durch die drei Jahre nach Abschluss der Förderperiode - also 2009 - vorzunehmende Evaluierung des Förderprogramms zu erwarten.

Verwaltungsverfahren

(1) Die von der Kommission dem in Schwerpunkte untergliederten hamburgischen Förderprogramm zugewiesenen Fondsmittel verteilte die BWA auf die von der EU genehmigten Maßnahmen¹⁴².

(2) Die hamburgische Entscheidung zur weiteren Differenzierung der Schwerpunkte in sechs Maßnahmekategorien, denen die einzelnen Fördervorhaben zuzuordnen waren, hat zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand geführt: Die durch die Entwicklung des Fördergeschehens bedingten Mittelverschiebungen zwischen den einzelnen Maßnahmen erforderten weitere Verfahrensschritte wie etwa die Befassung des Begleitausschusses¹⁴³ und die Information der Kommission, die nach Feststellungen des Rechnungshofs bei Beschränkung auf wenige globalere Maßnahmekategorien entbehrlich gewesen wären und zu einer Verschlinkung des

¹⁴² 1. Aktivierung von Gewerbeflächen und Bereitstellung von Gewerberäumen,
2. Förderung von Tourismus, Freizeitgestaltung, Kultur- und Unterhaltungswirtschaft,
3. Förderungen von Existenzgründungen und Kleingewerbe,
4. Förderung unternehmensbezogener Dienstleistungen,
5. Förderung innovativer Aktivitäten,
6. Förderung weiterer Aktivitäten zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit bestehender Unternehmen.

¹⁴³ Entsprechend der EU-Vorgaben ist für die Überwachung des Förderprogramms ein Begleitausschuss einzusetzen. Der hamburgische Begleitausschuss hat 25 Mitglieder (je ein Vertreter der Kommission, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums der Finanzen, der zuständigen hamburgischen Behörden, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Vereinigung der Unternehmerverbände, der Kammern, der Agentur für Arbeit, der Fraktionen der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte und Interessenvertreter aus dem Quartier).

Verfahrens geführt hätten.

(3) Die BWA hat mitgeteilt, dass die Kommission sich in der nächsten Förderperiode nur noch auf der Schwerpunktebene¹⁴⁴ berichten lassen werde und somit der Aufwand zur Ergänzung der Programmplanung künftig entfalle.

Die Projektdaten der geförderten Vorhaben werden in einer den Dokumentationsanforderungen der EU entsprechenden und eigens für diesen Zweck erworbenen Datenbank erfasst. Nach der hamburgweiten Einführung von INEZ¹⁴⁵ werden die als Zuwendungen gewährten EFRE-Förderungen zusätzlich auch in dieser Datenbank abgebildet.

(4) Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, angesichts von ihr erwarteter Förderung auch in der Periode 2007 bis 2013 die Realisierungsmöglichkeiten einer IuK-Lösung zu prüfen, die sowohl die Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission sicherstellt als auch die doppelte Erfassung von Förderdaten vermeidet. Die BWA hat dies zugesagt.

Die Prüfung einzelner Fördervorhaben durch den Rechnungshof hat zum Teil geringfügige Beanstandungen wie z.B. fehlende Vor-Ort-Kontrollen der geförderten Unternehmen oder Dokumentationsmängel ergeben.

(5) Die BWA hat diese Mängel nach ihren Angaben zwischenzeitlich behoben: Die noch ausstehenden örtlichen Kontrollen seien durchgeführt und dokumentiert worden. Darüber hinaus werde durch standardisierte Verfahren sichergestellt, dass geprüfte Detailfragen und Bewertungsergebnisse umfassend dargestellt würden und so die endgültige Entscheidung nachvollziehbar begründet und transparent sei.

Verwaltungs- und Kontrollsystem

(1) Um die Ordnungsmäßigkeit der Verwendung der Gemeinschaftsmittel zu gewährleisten, fordert die EU funktionsfähige Kontrollsysteme. Ungeachtet der Höhe der Förderung ist ein mehrstufiges Verfahren der wechselseitigen Kontrolle der handelnden Stellen¹⁴⁶ vorgesehen, das Aufgabenüberschneidungen und Doppel-

¹⁴⁴ Im geprüften Programmplanungszeitraum wäre dies ein zusammenfassender Bericht zu allen sechs Maßnahmen im alleinigen inhaltlichen Schwerpunkt „Förderung von unternehmerischen Aktivitäten und deren Grundlagen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen“ gewesen.

¹⁴⁵ „Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen“.

¹⁴⁶ Dies sind die „Verwaltungsbehörde“ (Programmplanung, -durchführung, -verwaltung), die „Zahlstelle“ (Ausgabenbescheinigungen an die Kommission und Abwicklung der Zahlungen), das Referat „Betriebswirtschaftliche Dienstleistungen und Preisprüfungen“ (Stichprobenkon-

kontrollen nicht ausschließt. So hat sich z. B. die Zahlstelle der BWA vor der Bescheinigung der Ausgabenerklärung¹⁴⁷ zu vergewissern, ob die zuvor von der Verwaltungsbehörde geprüften Anträge die Fördervoraussetzungen erfüllen.

Der Rechnungshof hat durch stichprobenhafte Prüfung von Einzelfällen festgestellt, dass das in der BWA für die Finanzkontrolle der Gemeinschaftsmittel eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem geeignet ist, systematische Verfahrensfehler und individuelle Mängel bei der Verwaltung der Fondsmittel zu erkennen und zu korrigieren und damit eine ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel zu gewährleisten. Die im Rahmen der Durchführung des Förderprogramms beteiligten Verwaltungseinheiten sind entsprechend den Vorgaben der EU organisatorisch getrennt und fachlich voneinander unabhängig.

(2) Gemessen am geringen Umfang der hamburgischen EFRE-Mittel bedingt die Umsetzung des Förderprogramms einen hohen Verwaltungsaufwand: Die verfahrensseitig vorgeschriebenen Kontrollen schließen Aufgabenüberschneidungen und Doppelarbeit bei den beteiligten Verwaltungseinheiten nicht aus; daneben führt die organisatorische Trennung der handelnden Akteure zu mitunter nur geringen, unterjährig variierenden Stellenanteilen in den Verwaltungseinheiten und einem im Verhältnis dazu hohen Aufwand für die Erlangung des nötigen Know-hows bei einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Bei kleinen Fördervolumina wären deshalb eine EU-rechtliche Straffung bzw. Begrenzung der Kontrollpflichten und differenzierte Vorgaben zur Gestaltung der Verwaltungsorganisation wünschenswert, um das Förderverfahren in Hamburg ohne Einbußen in der Kontrollqualität wirtschaftlicher gestalten zu können.

Stellungnahme des Senats¹⁴⁸

Der Senat hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt.

trollen) und die „Innenrevision“ (Vermerk zum Abschluss des Förderprogramms).

¹⁴⁷ Mit der Ausgabenerklärung bescheinigt die Zahlstelle der BWA gegenüber der EU u. a., dass die Ausgaben im festgesetzten Zeitraum tatsächlich getätigt wurden und die einschlägigen Bestimmungen des Förderprogramms erfüllt sind,

¹⁴⁸ Bürgerschaftsdrucksache 18/6204 v. 08.05.07

**Rechnungshof von Berlin:
Finanzielle Nachteile durch späte Anträge
auf Erstattungen aus EU-Mitteln¹⁴⁹**

(0) Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Europäischen Kommission abgerufen. Der späte Abruf belastet die Finanzlage Berlins, weil Berlin für die aus diesem Fonds finanzierten Maßnahmen zunächst in Vorleistung gehen muss. Weitere Zinsbelastungen lassen sich nur vermeiden, wenn die Senatsverwaltung künftig zeitnah Erstattungsanträge stellt.

(1) In der Förderperiode 2000 bis 2006 stehen zur anteiligen Finanzierung der mit der EU abgestimmten Fördermaßnahmen insgesamt 766 Mio. Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Haushalt der EU für Berlin bereit. Die Ausgaben werden von der Europäischen Kommission auf Antrag erstattet. Dabei ist nachzuweisen, dass entsprechende Ausgaben getätigt worden sind. Nach den Vorschriften der EU sollen die Erstattungsanträge möglichst zusammengefasst dreimal jährlich bei der Europäischen Kommission eingereicht werden. Um einen Antragsstau zu vermeiden, hat es die Europäische Kommission darüber hinausgehend freigestellt, Anträge laufend einzureichen. Wegen der späten Programmgenehmigung durch die EU konnten erste Erstattungsanträge erst von 2001 an gestellt werden.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat in den Jahren 2001 bis 2003 nicht einmal die nach den EU-Verordnungen möglichen jährlichen drei Anträge auf Erstattung gestellt. Von der ausdrücklich eingeräumten Option, Anträge laufend bei der Europäischen Kommission einzureichen, hat sie bis einschließlich 2004 keinen Gebrauch gemacht. Ausweislich der dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen hat die Senatsverwaltung in den Jahren 2000 bis 2004 die Erstattung der von Berlin getätigten Ausgaben teilweise erst nach Ablauf von mehr als einem Jahr beantragt. Dadurch sind Berlin Zinsbelastungen in beträchtlicher Höhe entstanden. Hochgerechnet auf die EFRE-Finanzierung von 766 Mio. Euro über die gesamte Förderperiode würde bei einer durchschnittlichen Verzögerung der Antragstellung von nur einem Monat und einem Kreditzinssatz von durchschnittlich 3,5 % eine Zinsbelastung von 2,2 Mio. Euro entstehen.

¹⁴⁹ Jahresbericht 2006, T-Nrn. 215 ff.

Es fehlt zudem ein zuverlässiger Überblick, wie hoch die von Berlin in den Jahren 2000 bis 2004 vorfinanzierten Ausgaben tatsächlich sind. Insbesondere bei Investitionsmaßnahmen sind die von Berlin vorfinanzierten EFRE-Anteile in der Haushaltsrechnung nicht getrennt von den Ausgaben für die Berliner Kofinanzierung und von weiteren Ausgaben ausgewiesen. Die Haushaltsrechnung ermöglicht es daher nicht, den von Berlin verauslagten Ausgaben die Einnahmen aus dem EFRE gegenüberzustellen, um einen aktuellen Stand der Erstattungen zur Vorfinanzierungsleistung Berlins zu ermitteln.

Bei einem Vergleich von Haushaltsansatz und Haushaltsrechnung am Beispiel des Einzelplans der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung, bei dem etwa die Hälfte aller EFRE-Mittel veranschlagt ist, wird allerdings deutlich, dass die EFRE-Erstattungen auch im Verhältnis zu den Ausgaben in erheblichem Maße hinter den Haushaltsansätzen zurückbleiben. In diesem Einzelplan waren im Zeitraum 2000 bis 2004 bei den Titeln mit EFRE-Anteilen planmäßige Ausgaben von 1 416 Mio. Euro veranschlagt. Diesen sollten nach dem Einzelplan Einnahmen aus Erstattungen aus dem EFRE von 313 Mio. Euro (22 %) gegenüberstehen. Die Ist-Einnahmen aus Erstattungen aus dem EFRE beliefen sich im Betrachtungszeitraum jedoch nur auf 140 Mio. Euro; d. h. nur 14 % der tatsächlichen Ausgaben von 1 033 Mio. Euro waren durch Erstattungen aus dem EFRE gedeckt.

(2) Der Rechnungshof hat die zögerliche Abrechnungspraxis der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen beanstandet.

(3) Die Senatsverwaltung hat bestätigt, dass die Zeit der Vorfinanzierung soweit wie möglich zu begrenzen ist. Sie hat eingeräumt, dass es zu Beginn der Förderperiode zu Verzögerungen bei der Beantragung von Erstattungen gekommen ist, weil die personellen Kapazitäten der Fondsverwaltung bis Anfang 2003 weitgehend mit der Schlussabrechnung der vorangegangenen Förderperiode gebunden gewesen wären. Außerdem habe die Umstellung der EU auf das Erstattungsprinzip umfangreiche Neustrukturierungen sowie einen umfangreichen Lernprozess aller Beteiligten erfordert, der wegen der Komplexität der Materie mehr Zeit in Anspruch genommen habe als wünschenswert gewesen wäre. Sie hat allerdings behauptet, dass die Ausgaben weitgehend durch Einnahmen gedeckt seien. Mangels verfügbarer Haushaltszahlen hat sie einen Vergleich über die Entwicklung der EFRE-Ausgaben und -Einnahmen vorgelegt, der auf den Meldungen der projektdurchführenden Stellen und den Aufzeichnungen der Zahlstelle zu den Zah-

lungseingängen basiert. Hiernach stehen bis zum 31. Dezember 2005 Ausgaben von 425,7 Mio. Euro Einnahmen von 415 Mio. Euro gegenüber.

(4) Die Ausführungen einschließlich der zahlenmäßigen Darstellung widerlegen die Beanstandung des Rechnungshofs nicht. Zum einen sind selbst Ende 2005 die EFRE-Ausgaben noch höher als die EFRE-Einnahmen. Zum anderen enthalten die dort ausgewiesenen Einnahmen neben den Erstattungen der EU für abgerechnete Ausgaben auch die gewährten Vorschüsse von 54,3 Mio. Euro, die erst am Ende der Förderperiode abzurechnen sind. Diese Vorschüsse haben den Zweck, den Nachteil durch nicht vermeidbare Vorfinanzierungen auszugleichen, die durch die verfahrensbedingten Arbeitsabläufe bei den beteiligten Institutionen entstehen. Durch die Einbeziehung der Vorschüsse wird nicht deutlich, in welcher Höhe von Berlin gemeldete Ausgaben erstattet worden sind. Nach Bereinigung dieser Darstellungen um die Vorschüsse stehen beispielsweise zum 31. Dezember 2005 den mit 425,7 Mio. Euro bezifferten Ausgaben Berlins Erstattungen aus dem EFRE von nur 360,6 Mio. Euro gegenüber, d. h. zu den gemeldeten Ausgaben standen zum 31. Dezember 2005 Erstattungen von 65,1 Mio. Euro aus. Die Darstellung lässt darüber hinaus unberücksichtigt, dass der Zeitpunkt der tatsächlichen Auszahlung aus dem Haushalt zeitlich vor den nur dreimal jährlich abzugebenden Meldungen der projektdurchführenden Stellen liegt, sodass der tatsächliche Umfang der noch nicht zur Erstattung eingereichten Ausgaben weit höher liegen dürfte.

Der Rechnungshof hält den erheblichen Verzug bei den EFRE-Erstattungen für von Berlin vorfinanzierte Maßnahmen für nicht hinnehmbar.

(5) Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen künftig

- zeitnah EFRE-Erstattungsanträge stellt, um weitere Zinsbelastungen zu vermeiden und
- ein zeitnahes und nachvollziehbares Abrechnungsverfahren sicherstellt.

Thüringer Rechnungshof:
Förderung von Gewerbegebieten aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in den Jahren 1991 bis 2006¹⁵⁰

(0) Seit dem Jahr 1991 hat Thüringen die Erschließung von Gewerbegebieten mit rd. 1,3 Mrd. Euro gefördert. Aufgrund der unzureichenden fachtechnischen Prüfung im Zuwendungsverfahren wurden Fördermittel von rd. 20 Mio. Euro für unwirtschaftliche Bauweisen ausgereicht.

(1) Auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)¹⁵¹ haben die Länder die Möglichkeit, Infrastrukturprojekte der Kommunen - vorwiegend Gewerbegebiete - zu fördern. Die Mittel hierfür werden aus dem Bundes- und Landeshaushalt zur Verfügung gestellt; in vielen Fällen erfolgt zudem eine zusätzliche Förderung aus Mitteln des EU-Haushalts.

In Thüringen wurden seit dem Jahr 1991 Gewerbegebiete mit einer Gesamtinvestitionssumme von rd. 2 Mrd. Euro erschlossen. Hiervon wurden nahezu 600 Erschließungsmaßnahmen durch das Wirtschaftsministerium bzw. das Landesverwaltungsamt (TLVwA) mit 1,3 Mrd. Euro bezuschusst.

Im Rahmen des Zuwendungsverfahrens haben die zuständigen fachtechnischen Behörden (Straßenbau- und Umweltämter) gemäß den einschlägigen Verwaltungsvorschriften der ThürLHO u. a. die Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahme des Zuwendungsempfängers sowie die Abwicklung und Abrechnung des Bauvorhabens und den Verwendungsnachweis zu prüfen.

(2) Der Rechnungshof hat die Ausreichung und Verwendung dieser Fördermittel sowohl in Einzel- als auch in Querschnittsprüfungen mehrfach untersucht. Die Prüfungen des Rechnungshofs umfassten ein Investitionsvolumen von insgesamt rd. 500 Mio. Euro. Dabei hat er wiederholt festgestellt, dass die nach den Verwaltungsvorschriften zur ThürLHO¹⁵² vorgeschriebene baufachliche Prüfung des gesamten Zuwendungsverfahrens nur unzureichend erfolgte.

Den Stellungnahmen der zuständigen Ämter zu Fördermittelanträgen war seit Jah-

¹⁵⁰ Jahresbericht 2007, www.rechnungshof.thueringen.de.

¹⁵¹ Siehe hierzu: Richtlinien des Freistaats Thüringen für die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Richtlinien).

¹⁵² Nr. 6 der VV zu § 44 ThürLHO

ren immer häufiger zu entnehmen, dass eine über die Antragsprüfung hinausgehende fachtechnische Begleitung der Maßnahme aus personellen Gründen nicht möglich sei. Im Einzelfall wurden die Stellungnahmen aus diesen Gründen auch abgelehnt.

Darüber hinaus wurden bei der Prüfung der Antragsunterlagen durch die Ämter nicht in jedem Fall Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgenommen.

Weiterhin hat der Rechnungshof in vielen Fällen aufgrund überdimensionierter Querschnitte von Verkehrs- und Versorgungsanlagen unangemessen hohe Fördermittelbeträge festgestellt und beanstandet.

Auf Basis einer von ihm aufgestellten Hochrechnung schätzt der Rechnungshof, dass sich der Anteil an Fördermitteln, der bei ordnungsgemäß vorgenommener fachtechnischer Prüfung hätte eingespart werden können, auf mindestens 20 Mio. Euro beläuft.

(3) In seinen Stellungnahmen zu den entsprechenden Prüfungsmitteilungen hat das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (TMWTA) den Sachverhalt bestätigt. Des Weiteren führt das Ministerium aus, dass es sich in Zusammenarbeit mit dem TLVwA bereits seit Anfang der 90er Jahre bemüht habe, die Straßenbau- und Umweltämter „vorschriftenkonform am Zuwendungsverfahren“ zu beteiligen. Dies sei bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht gelungen. Ursache hierfür sei die unzureichende personelle Ausstattung der Straßenbau- und Umweltämter.

Ergebnis einer Systemprüfung der EU-Kommission zum Förderverfahren von mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanzierten Maßnahmen im Bereich der „GA-Infrastrukturförderung“ sei u. a. die unzureichende fachtechnische Beteiligung gewesen. Sofern die Beteiligung nicht im geforderten Umfang sichergestellt werden könne, seien zukünftig finanzielle Konsequenzen nicht auszuschließen.

Inwieweit die Beteiligung der Fachbehörden künftig sichergestellt werde, bliebe abzuwarten.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrages bestätigt das Ministerium den dargestellten Sachverhalt. Es hat nochmals versucht, in Abstimmung mit den zuständigen Ministerien, eine Verbesserung der fachtechnischen Prüfung zu erreichen. Im Ergebnis dieser Bemühungen verweist es auf die unzu-

reichende Personalsituation in der Straßenbauverwaltung, die keine kurzfristige Änderung zuließe. Durch die Kommunalisierung der Staatlichen Umweltämter würde es „eine fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung im bisherigen Sinne der Ziffer 1.4.4 in Verbindung mit Ziffer 6 der VV zu § 44 ThürLHO nicht mehr geben.“

(4) Die Verwaltung ist nach § 7 ThürLHO zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den Haushaltsmitteln verpflichtet. Für den Bereich der Förderverfahren gehört dazu zwingend die ordnungsgemäße Durchführung der baufachlichen Prüfungen. So verweisen die „GA-Richtlinien“ des Freistaates Thüringen jeweils unter der Überschrift „Zu beachtende Vorschriften“ auf die Regelungen der VV zu § 44 ThürLHO.

Obwohl der Rechnungshof immer wieder auf die unzureichende baufachliche Prüfung hingewiesen hat, ist in den mehr als 15 Jahren, in denen diese Maßnahmen gefördert wurden, keine signifikante Besserung zu verzeichnen.

Hinsichtlich der personellen Situation gibt der Rechnungshof zu bedenken, dass es in der Verantwortung des jeweiligen Ministeriums liegt, seine nachgeordneten Behörden personell so auszustatten, dass sie ihren Aufgaben gerecht werden können. Im Bereich der Umweltverwaltung erwartet der Rechnungshof, dass die fachtechnische Prüfung von Fördervorhaben unverzüglich gewährleistet wird.

So hätte z. B. der Einsatz von 2 entsprechend qualifizierten Mitarbeitern (Personalkosten von rd. 1 Mio. Euro in einem Zeitraum von 10 Jahren) unwirtschaftliche Bauweisen und damit Mehrausgaben i. H. v. 20 Mio. Euro vermieden.

9.6 Prüfungen im Bereich des Europäischen Sozialfonds

Bayerischer Oberster Rechnungshof Qualifizierungsmaßnahmen für Landwirte und deren Familienangehörigen¹⁵³

(0) Der Freistaat Bayern förderte als Qualifizierungsmaßnahmen für Landwirte und deren Familienangehörigen Seminare mit starkem Bezug zur Freizeitgestaltung oder mit häufig allgemeinbildendem Charakter. Um dafür 633 000 Euro aus dem Europäischen Sozialfonds abzurufen, musste er rd. 1,3 Mio. Euro aus seinem

¹⁵³ ORH-Bericht 2005, Nr. 31

Haushalt aufwenden. Aus der Sicht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes (ORH) sind die geförderten Maßnahmen nur von geringem Nutzen; er hat empfohlen, aus dieser Förderung auszusteigen.

(1) Im Jahr 2003 wurden für das Förderprogramm rd. 950 000 Euro ausgereicht (rd. 2/3 davon EU-Mittel). Für die Organisation, Durchführung und Abrechnung der ESF-Qualifizierungsmaßnahmen wurden 13,4 Bedienstete eingesetzt. Damit kostete die Programmabwicklung den Staat fast 1 Mio. Euro an Personalkosten und rd. 0,3 Mio. Euro Fördermittel.

Im Jahr 2003 wurden insgesamt 1 189 Kurse abgerechnet. Schwerpunkte waren Internet-Qualifizierungsoffensive (677 Kurse), Freizeit und Erholung, Direktvermarktung, Betriebsmanagement, Unternehmensschulung.

(2) Der ORH hat in den geprüften Maßnahmen überwiegend keine zielgerichtete Qualifizierung zur Unterstützung der Landwirte und deren Familienangehörigen im Betriebsmanagement bzw. beim Erschließen neuer Einkommensquellen gesehen. Die hohe Zahl von Bediensteten des höheren und gehobenen Dienstes für reine Verwaltungs- und Organisationsaufgaben sei nicht akzeptabel.

(3) Das Landwirtschaftsministerium hatte argumentiert, dass die Förderung dazu beitrage, den Strukturwandel sozialverträglich abzufedern. Die Einstellung der Förderung würde die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und die Position Bayerns schwächen. Nach Ansicht des Staatsministeriums könne die Wirkung einer Qualifizierungsmaßnahme nicht an den Kosten gemessen werden, sondern würde erst später im Erhalt des Arbeitsplatzes oder im zusätzlichen Einkommen sichtbar.

(4) Der Bayerische Landtag beschloss am 30. März 2006, dass bei einer Weiterführung der Teilnahme am Förderprogramm „Qualifizierungsmaßnahmen für Landwirte und deren Familienangehörigen aus dem Europäischen Sozialfonds“ sicherzustellen sei, dass nur Lehrgangsinhalte bezuschusst werden, die ausschließlich für eine erfolgreiche Betriebsführung in der Landwirtschaft zwingend notwendig sind, Nichtlandwirte bei der Teilnahme von der Förderung ausgeschlossen werden und die vorhandenen Evaluierungsberichte in den Bericht miteinbezogen werden.

(5) In der neuen Förderperiode wurde die Empfehlung des ORH, aus dieser Förderung auszusteigen, umgesetzt.

**Landesrechnungshof Brandenburg:
Kompetenzentwicklung durch Qualifizierung
in kleinen und mittleren Unternehmen¹⁵⁴**

(0) Die Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH (LASA) gewährte im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie (MASGF) in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und aus Landesmitteln Zuschüsse für Qualifizierungsmaßnahmen und vergleichbare Projekte in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit einem Gesamtvolumen von rd. 11 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) hat bei seiner Prüfung Mängel und Schwachstellen grundsätzlicher Art vorgefunden. Einzelne Regelungen der jeweils maßgeblichen Förderrichtlinie waren teilweise zu weit gefasst, widersprüchlich bzw. in der Verwaltungspraxis nicht oder nur schwer umsetzbar. Der weitgehende Verzicht auf qualitative Vorgaben sowie auf handhabbare Regeln für die Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben führte teilweise zu überhöhten Zuschüssen sowie zu einem hohen Verwaltungsaufwand bei der Richtlinienumsetzung. Die LASA bewilligte Zuwendungen, obwohl nicht alle Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt waren. In weiteren Fällen gewährte sie unangemessen hohe Zuwendungsbeträge.

(1) Die LASA förderte u. a. Maßnahmen zur Qualifizierung von Beschäftigten und Geschäftsführern sowie die Beratung des Managements der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu Qualifizierungskonzepten. Darüber hinaus finanzierte die öffentliche Hand einen Teil der Personal- und Sachausgaben von Organisationsträgern (z. B. Kammern, Bildungsträger), die Qualifizierungsmaßnahmen im Auftrag der KMU durchführen sollten.

Einzelne Regelungen der jeweils maßgeblichen Förderrichtlinie waren z. T. zu weit gefasst, widersprüchlich oder in der Verwaltungspraxis nicht oder nur schwer umsetzbar. Der weitgehende Verzicht auf qualitative Vorgaben sowie auf handhabbare Regeln für die Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben führte teilweise zu überhöhten Zuschüssen sowie zu einem hohen Verwaltungsaufwand bei der Richtlinienumsetzung. So blieben die im Haushaltsjahr 2004 für die Erarbeitung von Qualifizierungskonzepten gewährten Mittel in Höhe von rd.

¹⁵⁴ Jahresbericht 2007, Beitrag 17

900 000 Euro weitestgehend wirkungslos. Die durchschnittlichen Kosten für die Abwicklung eines Förderfalls lagen teilweise höher als der jeweils bewilligte Zuwendungsbetrag.

Die LASA bewilligte Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 1,1 Mio. Euro, obwohl nicht alle Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt waren. In weiteren Fällen gewährte sie unangemessen hohe Zuwendungsbeträge in Höhe von rd. 128 000 Euro. Die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgte nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt. Die LASA duldete dabei mangelhafte Nachweise, forderte fehlende Unterlagen nicht nach und übersah, dass auch nicht zuwendungsfähige Ausgaben geltend gemacht wurden.

(2) Die Ergebnisse der Prüfung bei der LASA und bei den Organisationsträgern sowie Betrieben haben dem LRH Anlass zu Hinweisen und Empfehlungen gegeben. Der LRH hat vor allem auf das insgesamt großzügige Regelwerk der Richtlinie hingewiesen, die Forderungen nach überhöhten Zuschüssen Vorschub leistete. Er hat das MASGF gebeten, auf ein stets rechtskonformes Handeln in allen Phasen des Förderverfahrens hinzuwirken und den Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung des Förderprogramms zu verringern. Im Hinblick auf die beabsichtigte Neukonzeption der Förderrichtlinie empfahl der LRH insbesondere, für die geförderten Maßnahmen eine Erhöhung der Eigenbeteiligung vorzunehmen, um das Eigeninteresse der KMU an einer stärkeren Kontrolle von Qualität und Quantität der Bildungsmaßnahmen weiter anzuregen, Fördertatbestände mit klaren qualitativen Zielvorgaben zu versehen und künftig eine wirksame begleitende Erfolgskontrolle zu gewährleisten, als Finanzierungsart künftig die Anteilfinanzierung vorzusehen und unklare bzw. widersprüchliche Regelungen zu präzisieren.

Darüber hinaus hat der LRH dem MASGF geraten, ob künftig nur noch unmittelbar Maßnahmen zur Qualifizierung und als Begünstigte nur noch die KMU selbst, nicht mehr aber die Organisationsträger gefördert werden sollten und inwieweit über den gebotenen Wechsel von der Fehlbedarfsfinanzierung hin zur Anteilfinanzierung hinaus eine Festbetragsfinanzierung zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz des Förderverfahrens beitragen könnte.

(3) Das MASGF hat sich in seiner umfassenden Stellungnahme sachlich und kritisch mit den Feststellungen, Hinweisen und Empfehlungen des LRH auseinandergesetzt. Es hat die Prüfungsfeststellungen weitgehend anerkannt und notwendige Maßnahmen eingeleitet. Es hat angekündigt, die Hinweise und Empfehlun-

gen des LRH bei der Überarbeitung der Förderrichtlinien zu berücksichtigen und dabei die Abschaffung oder Eingrenzung der Organisationsträgervariante, aber auch die Umstellung der Finanzierungsart von der Fehlbedarfs- auf die Anteilfinanzierung, zu prüfen.

Das MASGF hat jedoch nicht uneingeschränkt die Auffassung des LRH geteilt, wonach die LASA in sechs Fällen mit Zuwendungen in Höhe von insgesamt 859 000 Euro ohne Erfüllung der richtlinienspezifischen Bewilligungsvoraussetzungen Zuwendungen gewährte.

(4) Der LRH hat die Stellungnahme des MASGF und die vom MASGF eingeleiteten und angekündigten Maßnahmen begrüßt. An seiner kritischen Einschätzung der v. g. sechs Förderfälle hat er festgehalten.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Erfolgskontrollen bei Maßnahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms¹⁵⁵

(0) Bei Maßnahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms wurden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen nicht im notwendigen Umfang und nicht in der erforderlichen Qualität durchgeführt. Zuwendungen sind oftmals zu großzügig bewilligt worden. In vielen Fällen ist der Zweck der Zuwendungen im Bescheid nicht konkret genug festgelegt worden, sodass die Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle fehlte. Insgesamt hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine Aussage, ob die vorgegebenen Zielstellungen erfüllt worden sind und ob die Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds im Rahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms insbesondere zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beigetragen hat, nicht getroffen werden kann. Es ist damit auch nicht sichergestellt, dass öffentliche Mittel effektiv und wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

(1) Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen bei Maßnahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms (ASP) geprüft. Das überwiegend mit Mitteln des Euro-

¹⁵⁵ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2005, Teil III, Nr.23, S. 203; http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres-_und_Sonderberichte/Jahresberichte/jb2005.pdf

päischen Sozialfonds (ESF) sowie mit Landesmitteln finanzierte ASP ist durch eine Vielzahl von Förderschwerpunkten gekennzeichnet, die wiederum in viele Einzelziele untergliedert sind. Der Nachweis, ob die jeweilige Zielstellung erreicht worden ist, konnte nur schwer und nur mit großem Aufwand geführt werden, da entweder geeignete Indikatoren nicht durchweg zur Verfügung stehen und die Indikatoren von einer Fülle von Faktoren beeinflusst werden, sodass ein Zusammenhang zwischen der Förderung und dem Ergebnis nicht hergestellt werden kann. So war es z. B. nur schwer möglich nachzuweisen, dass die Vermittlung von Teilnehmern einer Maßnahme in den allgemeinen Arbeitsmarkt ursächlich auf die geförderte Maßnahme zurückzuführen und dass damit ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation geleistet worden ist. Es konnte zudem keine Aussage getroffen werden, ob die ESF-Förderung im Rahmen des ASP insbesondere zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beigetragen hat. Es war damit nicht sichergestellt, dass öffentliche Mittel effektiv und wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen wurden bei den Einzelfördermaßnahmen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang und in der notwendigen Qualität durchgeführt. Dadurch wurden mindestens 3,1 Mio. Euro ohne Notwendigkeit für die Erfüllung des Zuwendungszwecks bewilligt. Im Einzelnen:

- In vielen Fällen wurde der Zuwendungszweck im Zuwendungsbescheid nicht konkret genug festgelegt, sodass die Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle fehlte.
- In der Regel fanden weder Prüfungen von Alternativlösungen noch Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche bzw. Nutzen-Kosten-Analysen statt.
- Bei einigen Projekten bestand inhaltlich ein hoher Grad an Gemeinsamkeiten. Dennoch wurden ohne ersichtlichen Grund Zuwendungen in deutlich unterschiedlicher Höhe je Teilnehmer bewilligt. Die Spannbreite betrug z. B. von 2 944,25 Euro bis zu 5 149,30 Euro bzw. von 323,55 Euro bis zu 2 345,02 Euro je Teilnehmer.
- Bei 22 von 34 IT-Schulungslehrgängen für Frauen im ländlichen Raum lag die Teilnehmerzahl unter zehn Personen. Dennoch wurden die Lehrgänge regelmäßig von jeweils zwei Dozentinnen durchgeführt. Mindestens 29 Teilnehme-

rinnen gehörten nicht zur Zielgruppe des ASP, da sie über 60 Jahre und älter bzw. bereits Rentnerinnen waren. An den IT-Schulungslehrgängen für Frauen im ländlichen Raum nahmen auch fünf Männer teil.

(2) Es reicht nicht aus, im Verwendungsnachweis und der Erfolgskontrolle festzustellen, dass ein Teilnehmer einer Maßnahme einen festen Arbeitsplatz erhalten hat. Zur Beurteilung der Wirksamkeit einer Maßnahme hätte nachgewiesen werden müssen, dass die Vermittlung der Teilnehmer in den allgemeinen Arbeitsmarkt ursächlich auf die Wirkung der Maßnahme zurückzuführen ist. Im Rahmen der Erfolgskontrolle hätte zudem geprüft werden müssen, ob es auch ohne Förderung zu Einstellungen gekommen wäre, ob das Arbeitsverhältnis dauerhaft besteht und inwieweit Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte aufgetreten sind. Nur bei einer zielgerichteten Vorbereitung von Teilnehmern auf die Besetzung konkreter unbesetzter bzw. neu geschaffener Arbeitsstellen auf dem ersten Arbeitsmarkt in den Bereichen, in denen ein Arbeitskräftemangel besteht, wären ein Nachweis und damit die Erfolgskontrolle hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation des Landes möglich. Obwohl diese Nachweise nicht erbracht worden sind bzw. wegen fehlender geeigneter Indikatoren nicht erbracht werden konnten, wurden die Maßnahmen als Erfolg gewertet.

Es sollten künftig die Ziele der Förderung in den Richtlinien und Zuwendungsbescheiden eindeutig und klar formuliert sowie Maßstäbe entwickelt werden, an denen die Ergebnisse der Förderung zu messen sind. Nur dann kann beurteilt werden, ob die Zielstellungen erreicht und die öffentlichen Mittel effektiv und wirtschaftlich eingesetzt worden sind. Für eine effektive Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen bietet sich in einigen Bereichen der Arbeitsmarktförderung die Erarbeitung und Anwendung von verbindlichen Vorgaben an. In Frage kommen z. B. die Festlegung des finanziellen Maximalaufwands je Teilnehmer, von Inhalt und Dauer der theoretischen und fachpraktischen Weiterbildung bzw. der Praktika sowie des Umfangs der Erfolgskontrollen.

(3) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung legte dar, dass der Landesrechnungshof die Erfolge der Arbeitsmarktförderung nicht berücksichtigt habe und von einem zu engen Verständnis vom Zielbegriff für die Arbeitsmarktpolitik aus gehe. Das Ministerium habe eine den Zielen der Arbeitsmarktförderung gerecht werdende Erfolgskontrolle mit einem differenzierten Set von Ver-

laufs-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren entwickelt und zum Einsatz gebracht. Der Erfolg lasse sich zudem nicht allein mit quantitativen Maßstäben messen. Es seien auch qualitative Bewertungsinstrumente - z. B. Experteneinschätzung, Literaturanalysen und Fallstudien - erforderlich. Das Ministerium verwies insbesondere auf die Erstellung einer Stärken-Schwächen-Analyse für das Land, die regelmäßige Berichterstattung über Verlauf und Ergebnis der Arbeitsmarktförderung, die Durchführung spezieller Monitoring- und Controllingverfahren für ausgewählte ASP-Richtlinien sowie die Durchführung der Halbzeitevaluierung.

(4) Der Landesrechnungshof hat nicht den Erfolg des ASP geprüft. Er hat vielmehr die Durchführbarkeit und den Umfang von Erfolgskontrollen betrachtet. Weiterhin hat er untersucht, ob und in welchem Umfang die Verwaltung bei den einzelnen Fördermaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen hinsichtlich der Erreichung des Zweckzwecks vorgenommen hat. Die vom Ministerium durchgeführten Aktivitäten erfüllen die Anforderungen an eine Erfolgskontrolle nicht. So werden zwar regelmäßig nach Beendigung der Maßnahmen verschiedene Daten, wie z. B. die Teilnehmerzahl, die Anzahl der aufgenommenen Arbeitsverhältnisse, die Zufriedenheit der Teilnehmer u. a. erfasst und daraus der Erfolg der Maßnahmen abgeleitet. Kriterien, aus denen die Geeignetheit der Maßnahmen für die Erreichung der Zielstellung der jeweiligen Richtlinie bzw. des Programms hätten abgeleitet werden können, fehlen. Insofern sind Behauptungen, die Maßnahmen seien geeignet und ursächlich zur Zielerreichung, nicht fundiert. Wirtschaftlichkeitskontrollen wurden regelmäßig nicht durchgeführt. Somit fehlen wesentliche Untersuchungen im Rahmen einer Erfolgskontrolle.

Sind Erfolge eines Programms nicht messbar, ist der Landesrechnungshof aufgrund seiner Aufgabenstellung berechtigt, die Frage nach dem Sinn seiner Fortsetzung zu stellen, ohne sie aber zu entscheiden, denn das liegt im Gestaltungsrahmen der Politik. Hier wäre es z. B. denkbar, die in der Arbeitsmarktförderung eingesetzten ESF- und Landesmittel zugunsten des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zu reduzieren. Ein anderer Weg wäre es, bei der nationalen Kofinanzierung des ESF verstärkt Mittel des Bundes und der Kommunen einzusetzen. Dies wäre möglich, indem die Arbeitsmarktförderung des Landes sich finanziell an Projekten nach dem Sozialgesetzbuch II bzw. III beteiligt. Ein Beispiel dafür sind Maßnahmen zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen auf dem

allgemeinen Arbeitsmarkt durch gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte. Hierbei wird nicht primär auf die Integration von Teilnehmerinnen und Teilnehmern in den allgemeinen Arbeitsmarkt orientiert, sondern auf Schlüsselprojekte, die positive Auswirkungen auf Struktureffekte für die regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung haben.

(5) Der Landtag hat den Jahresberichtsbeitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen.

**Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern:
Zuwendungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von
Gruppen mit besonderen Integrationsproblemen¹⁵⁶**

(0) Bei der Förderung von acht Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen mit besonderen Integrationsproblemen sind vermeidbare Ausgaben von rd. 1,1 Mio. Euro entstanden.

(1) Der Landesrechnungshof hat Zuwendungen für acht Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Langzeitarbeitslosen bzw. Sozialhilfeempfängern geprüft. Ziel der geprüften Maßnahmen war es, die Vermittlungsaussichten auf dem Arbeitsmarkt von Arbeitslosen mit besonderen Integrationsproblemen zu verbessern bzw. diese in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Für diese Maßnahmen hat das Land überwiegend mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie mit Landesmitteln finanzierte Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 1,3 Mio. Euro bewilligt. Ein Weiterbildungsunternehmen hat für fünf Maßnahmen in einer Stadt Zuwendungen in Höhe von rd. 1,1 Mio. Euro erhalten. Die Zuwendungen wurden in erheblichem Umfang nicht wirtschaftlich und sparsam oder zweckwidrig verwendet. So wurden u. a. folgende Mängel festgestellt:

- Bei einer Maßnahme wurden weit vor ihrer Beendigung durch den Zuwendungsempfänger 41 von 128 Lehrgangsteilnehmern in andere Maßnahmen umgesetzt. Unter Berücksichtigung von Teilnahmeabbrüchen und des verspäteten Beginns einiger Teilnehmer hat nur eine Person die Weiterbildung entsprechend des Curriculums absolviert. Die Maßnahme wurde mit 230 000 Euro gefördert.

¹⁵⁶ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2005, Teil III, Nr.24, S. 209; http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres-_und_Sonderberichte/Jahresberichte/jb2005.pdf

- Für die pädagogische Projektleitung und die sozialpädagogische Betreuung der Lehrgangsteilnehmer wurde bei den geprüften Maßnahmen ein unterschiedlich hoher Zeitaufwand je Lehrgangsteilnehmer abgerechnet, ohne dass Gründe dafür nachvollziehbar dargelegt worden sind. Dadurch entstanden vermeidbare Ausgaben in Höhe von rd. 113 000 Euro.
- Bei allen fünf geprüften Weiterbildungsmaßnahmen wurden mit den Lehrgangsteilnehmern (Sozialhilfeempfänger) Arbeitsverträge abgeschlossen, obwohl dies nicht notwendig war. Die in den Arbeitsverträgen vereinbarte Vergütung der Lehrgangsteilnehmer wurde aus Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 373 000 Euro finanziert. Durch diese Verfahrensweise wurde die Stadt in einer nicht unbeachtlichen Größenordnung finanziell entlastet und das Land während der Weiterbildungsmaßnahmen finanziell belastet sowie die Teilnehmer finanziell besser gestellt.
- In allen geprüften Projekten ist zum Teil unzureichend qualifiziertes Personal für die Ausbildung und die sozialpädagogische Betreuung eingesetzt worden.

Zwei weitere Weiterbildungseinrichtungen haben in zwei Maßnahmen Langzeitarbeitslose im Bereich Modellbau bzw. der Denkmalpflege geschult, mit dem Ziel, die Vermittlungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt erheblich zu verbessern bzw. nach Möglichkeit eine Integration in den Arbeitsmarkt im Anschluss an die Maßnahmen zu erreichen. Aufgrund der Arbeitsmarktsituation auf diesen Ausbildungsgebieten, des Alters eines Teils der Teilnehmer sowie auch der zu kurzen Ausbildung musste bereits vor Beginn der Maßnahmen davon ausgegangen werden, dass die gesteckten Ziele nicht erreichbar sein würden. Insbesondere aus diesem Grunde wurden die Zuwendungen in Höhe von rd. 173 000 Euro nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet.

(2) Der Landesrechnungshof hat damit eine Vielzahl von Verstößen gegen das Zuwendungsrecht, insbesondere hinsichtlich der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie den Zweck der Zuwendungen festgestellt. Die Qualität der Antragsbearbeitung ist zudem zu verbessern. Der Landesrechnungshof empfiehlt zudem, Maßnahmen auf der Basis einer einheitlichen Zuwendungsrichtlinie mit denselben Zielstellungen nach einheitlichen, strengen Bewertungskriterien hinsichtlich der Angemessenheit und Notwendigkeit der Zuwendungen zu gestalten, um den für die Erfüllung des Zweckes erforderlichen finanziellen Aufwand so gering wie möglich zu halten.

(3) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung folgte den Beanstandungen und Hinweisen des Landesrechnungshofes überwiegend nicht. So vertrat es u. a. die Auffassung, dass sowohl Aus- als auch Einstiege in die Weiterbildungen während der Maßnahmenzeiträume ermöglicht werden sollten, um einen möglichst individuellen Maßnahmezuschnitt zu erreichen. Der unterschiedlich hohe Aufwand für die Projektleitung als auch die sozialpädagogische Betreuung erkläre sich aus den unterschiedlich schwierigen Zielgruppen, etwa jugendlichen Sozialhilfeempfängern, dieser Maßnahmen.

(4) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und verweist insbesondere auf das Ziel der geprüften Maßnahmen, Sozialhilfeempfänger auf den Übergang in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis vorzubereiten. Im Mittelpunkt von Bildungsmaßnahmen muss daher die Vermittlung von fachpraktischen und fachtheoretischen Kenntnissen und - damit verbunden - die Ausbildung bestimmter Fähigkeiten und Fertigkeiten stehen, die eine Erhöhung der Vermittlungschancen der Teilnehmer in den allgemeinen Arbeitsmarkt zur Folge haben. Dies kann letztlich nur erreicht werden, wenn eine Maßnahme mit einem anerkannten Abschluss beendet wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass vorgesehene Mittel für Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung zugunsten sozialer Maßnahmen - die für sich genommen durchaus sinnvoll sein können - verausgabt werden. Die Qualität der Antragsprüfung ist zu verbessern. Bereits vor der Bewilligung von Bildungsmaßnahmen ist festzulegen, welche qualitativen und quantitativen Anforderungen an den Bildungsinhalt, das einzusetzende Personal, die Teilnehmer und die Bildungsabschlüsse zu stellen sind und welcher finanzielle Aufwand dafür als notwendig und angemessen angesehen werden kann. Dies darf nicht dem Antragsteller überlassen werden.

(5) Der Landtag ist den Beanstandungen des Landesrechnungshofes beigetreten.

Niedersächsischer Landesrechnungshof: Überschneidungen der Aufgabenerledigung¹⁵⁷

(0) *Das Land Niedersachsen förderte seit 2004 unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds¹⁵⁸ den Betrieb kommunaler Pro-Aktiv-Centren mit dem Ziel, in-*

¹⁵⁷ Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht 2007, S. 90 ff.,
http://www.lrh.niedersachsen.de/JP/Jahresbericht_2007.pdf

¹⁵⁸ (Förderperiode 2000 – 2006): Politikbereich A – Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik
(Förderperiode 2007 – 2013): Prioritätsachse C – Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung

dividuell beeinträchtigten und sozial benachteiligten jungen Menschen die notwendigen Hilfen zur dauerhaften Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen.

Anfang 2005 wurde dem Träger der Grundsicherung die Pflicht auferlegt, erwerbsfähige Hilfsbedürftige zwischen 18 und 25 Jahren eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln. Hierdurch kam es zu Überschneidungen der Aufgabenerledigung und an mehreren Orten zu einer unzulässigen Überschneidung von Organisationseinheiten.

(1) Im Jahr 2003 beschloss die Landesregierung Handlungsvorschläge zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation in Niedersachsen. Zur Umsetzung dieses Beschlusses erließ u. a. das Sozialministerium im Sommer 2004 die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Pro-Aktiv-Centren. Das Land unterstützte die Arbeit der kommunalen Pro-Aktiv-Centren, um individuell beeinträchtigten und sozial benachteiligten jungen Menschen Integrationshilfen für Ausbildung und Beruf sowie zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu geben.

Das Land förderte die Pro-Aktiv-Centren im Jahr 2004 mit Eigenmitteln in Höhe von 9,2 Millionen Euro und im Jahr 2005 mit 8,6 Millionen Euro. Zusätzlich standen Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds in Höhe von jährlich 5 Millionen Euro zur Verfügung.

Die Hauptaufgaben der Pro-Aktiv-Centren bestanden in einer Clearing-Beratung,¹⁵⁹ der Durchführung eines sozialpädagogischen Fallmanagements und der Bewilligung von Integrationspauschalen.

Der Bundesgesetzgeber hat zum 01. Januar 2005 das Arbeitsförderungsrecht grundlegend novelliert. Nach § 3 Abs. 2 Sozialgesetzbuch II - Grundsicherung für Arbeitssuchende - (SGB II) besteht nunmehr für erwerbsfähige Hilfebedürftige zwischen 18 und 25 Jahren eine besondere Förderpflicht des Trägers der Grundsicherung. Diese Personengruppe ist unverzüglich in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln. Deshalb richteten die Träger der Grundsicherung so genannte U-25-Teams ein, die sich ausschließlich mit der Eingliederung junger Arbeitsloser unter 25 Jahren beschäftigen. Die Prüfung des

¹⁵⁹ sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen
Feststellung von Fähigkeiten und beruflichen Wünschen.

Landesrechnungshofs ergab, dass ein Anteil zwischen 65 % und 90 % der in einem Pro-Aktiv-Centrum beratenen jungen Menschen über einen Anspruch auf Grundsicherung nach dem SGB II verfügt. Hauptinstrumente der Beratung in den U-25-Teams sind, wie auch in den Pro-Aktiv-Centren, Clearing und Fallmanagement. Daneben bewilligen sie weitere Hilfen, zu denen u. a. auch Integrationspauschalen gehören. Übereinstimmende Aufgaben und die Einführung einer hälftigen Kostenbeteiligung der Träger der Grundsicherung an den Pro-Aktiv-Centren führten dazu, dass vielerorts beide Einrichtungen organisatorisch und personell zusammengelegt wurden. Da Berater in diesen Fällen sowohl für die Fördermaßnahmen nach Maßgabe des SGB II als auch für Förderungen entsprechend der Förderrichtlinie Pro-Aktiv-Centren zuständig sind, ist nicht auszuschließen, dass Mittel des Landes und Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Finanzierung von Ansprüchen auf Grundsicherung für Arbeitsuchende verwendet werden. Sie erzielen damit keinen eigenständigen Nutzen mehr und entlasten im Ergebnis nur den Träger der Grundsicherung.

(2) Nach § 23 Landeshaushaltsordnung dürfen Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Soweit das Land mit seinem Programm Maßnahmen finanziert, die im SGB II als Förderpflicht des Trägers der Grundsicherung vorgesehen sind, bestehen Zweifel, ob die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Förderung noch vorliegen.

Darüber hinaus ist der Einsatz von Mittel des ESF an Stelle nationaler Arbeitsfördermittel nicht zulässig.¹⁶⁰ Weiterhin ist bei strukturfondsgeförderten Maßnahmen das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen. Fördermaßnahmen sind nur zulässig, wenn der mittelfristige wirtschaftliche und soziale Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln steht („value for money“). Die Wirksamkeit der Maßnahme ist nachzuweisen. Sie muss abgegrenzt von den Wirkungen der nationalen Arbeitsfördermittel, zu denen auch das SGB II gehört, darstellbar sein.

¹⁶⁰ Artikel 11 - Zusätzlichkeit - der Verordnung (EG) Nr. 1260/99 vom 21.06.1999, ABl. L 161 vom 26.06.1999, S. 1.

(3) Die Förderrichtlinie des Landes wurde zwischenzeitlich überarbeitet und trat am 01. Januar 2008 in Kraft.

In der neuen Richtlinie sind die Pro-Aktiv-Centren als Angebote der Jugendhilfe definiert. Zielgruppe sind junge Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen und besonderem sozialpädagogischen Unterstützungsbedarf, bei denen ein direkter Übergang in den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt nicht zu erwarten ist. Die Pro-Aktiv-Centren arbeiten zukünftig als eigenständige, personell und organisatorisch abgrenzbare Organisationseinheiten. Neuer Schwerpunkt ist die aufsuchende Jugendsozialarbeit, in deren Rahmen junge Menschen gefördert werden, die von herkömmlichen Einrichtungen nicht oder nicht mehr erreicht werden oder die von allein die vorhandenen Angebote nicht aufgreifen.

**Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg:
Förderung der Arbeitsmarktpolitik
aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds¹⁶¹**

(0) Das in der Behörde für Wirtschaft als fondsverwaltender Behörde bestehende Verwaltungs- und Kontrollsystem entspricht aufbauorganisatorisch den europarechtlichen Anforderungen. Das Verfahren der Zuwendungsgewährung und der internen Finanzkontrolle weist allerdings Mängel auf.

(1) Der Europäische Sozialfonds (ESF) gehört zu den Strukturfonds, mit denen die EU die im EG-Vertrag festgelegte Politik verfolgt, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken.¹⁶² Sie hat sich u.a. zum Ziel gesetzt, die Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -ziele anzupassen und zu modernisieren („Ziel 3“).¹⁶³ Diesem Zweck dient der 1957 zur Förderung von Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Entwicklung der Humanressourcen und der sozialen Integration in den Arbeitsmarkt eingerichtete ESF.¹⁶⁴

Der Anteil Hamburgs an den ESF-Mitteln für die Förderperiode 2000 – 2006 beträgt 148,9 Mio. Euro. Zuständige Behörde war zunächst die damalige Behörde

¹⁶¹ Jahresbericht 2008, Tzn. 69 - 91.

¹⁶² Artikel 158 und 160 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957 - Konsolidierte Fassung -, ABl. C 321 E vom 29.12.2006, S. 37.

¹⁶³ vgl. Artikel 1 der VO (EG) Nr. 1260/1999 vom 21.06.1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. L 161, S. 1.

¹⁶⁴ vgl. Artikel 1 der VO (EG) Nr. 1784/1999 vom 12.07.1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds, ABl. L 213, S. 5.

für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS); am 01. Januar 2002 ist die Zuständigkeit auf die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) übergegangen.

In dem von Bund und Ländern erarbeiteten „Einheitlichen Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen“ (EPPD) vom 30. August 2000 ist die Förderstrategie für den Einsatz des ESF in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit sechs Politikbereichen (A bis F) festgelegt worden. Der Politikbereich „A“ (Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik) bildet hierbei mit 40 % der Mittel den Schwerpunkt. Neben den programmatischen Grundlagen enthält das EPPD auch Festlegungen zum Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bund und den einzelnen Ländern. Durch die Genehmigung der Kommission ist das EPPD verbindliche Grundlage für die Planung und Umsetzung der Fördermaßnahmen geworden.

Neben zuwendungsrechtlichen Bestimmungen Hamburgs sind europarechtliche Vorgaben sowohl in Bezug auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Behörde als auch auf das Verwaltungsverfahren zu beachten. Für den Fall der Nichteinhaltung europarechtlicher Vorschriften oder des EPPD kann es - sofern Verstöße nicht behoben werden - zu Finanzkorrekturen und demzufolge zur Rückzahlung bereits ausgezahlter Mittel an die Kommission kommen.¹⁶⁵

Aufbauorganisation

(1) Der Mitgliedstaat hat dafür Sorge zu tragen, dass die für die Verwaltung der ESF-Mittel erforderliche Verwaltungsstruktur vorhanden ist:

- Die der Kommission zu benennende Verwaltungsbehörde trägt die Verantwortung für die Wirksamkeit und die Ordnungsmäßigkeit von Verwaltung und Durchführung der Maßnahmen und hat zugleich die Mittelverwendung im konkreten Fall zu prüfen.
- Aufgabe der Zahlstelle ist im Wesentlichen die Abwicklung der Auszahlungsanträge.¹⁶⁶
- Für stichprobenartige Kontrollen ist eine besondere Prüfeinrichtung erforderlich, bei der eine angemessene Funktionstrennung zu den Durchführungs- und Auszahlungsaufgaben zu gewährleisten ist.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Artikel 39 der VO (EG) Nr. 1260/1999 vom 21.06.1999.

¹⁶⁶ Artikel 9 Buchstabe o der VO (EG) Nr. 1260/1999 vom 21.06.1999.

¹⁶⁷ Artikel 10 und 11 der VO (EG) Nr. 438/2001, ABl. L 63 vom 03.03.2001, S. 21.

- Die in ihrer Funktion von der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle ebenfalls zu trennende sog. „Unabhängige Stelle“ hat die Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung der Fördermaßnahmen insgesamt zu prüfen und der Europäischen Kommission hierüber einen Bericht vorzulegen.¹⁶⁸ Die mit Durchführungsaufgaben betraute Stelle darf gegenüber der „Unabhängigen Stelle“ keine Weisungsbefugnis besitzen und die „Unabhängige Stelle“ darf kein unmittelbares eigenes Interesse an der Programmdurchführung haben.¹⁶⁹

Die Aufgaben der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle werden seit dem 1. Januar 2002 in der BWA wahrgenommen. Programmumsetzende Stelle ist dort das Referat Europäischer Sozialfonds in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik des Amtes Strukturpolitik, Arbeitsmarkt, Agrarwirtschaft (Amt A) der BWA. Die Funktion der Zahlstelle wurde bis Mai 2007 von der Büroleitung des Amtes und seitdem von der Zentralverwaltung, die Funktion der Prüfeinrichtung zunächst von der Abteilung Prüfung und Beratung des Amtes A und seit Mai 2007 von der Innenrevision wahrgenommen. Die Innenrevision, die fachlich dem Staatsrat der Behörde zugeordnet ist und keinen Weisungen der anderen Stellen unterliegt, fungiert auch als „Unabhängige Stelle“.

Die erforderliche Funktionstrennung zwischen der Verwaltungsbehörde und der für Stichprobenkontrollen zuständigen Stelle bzw. der „Unabhängigen Stelle“ ist danach gewahrt. In der BWA als fondsverwaltender Behörde ist ein Verwaltungs- und Kontrollsystem installiert, das aufbauorganisatorisch den europarechtlichen Anforderungen entspricht.

Auswahl und Zuordnung der Projekte

(1) Die Durchführung des EPPD ist nach Artikel 35 der VO (EG) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds durch einen Begleitausschuss zu überwachen. Aufgabe dieses auf Bundesebene eingerichteten Ausschusses ist es u. a., Kriterien für die Auswahl der zu fördernden Projekte festzulegen. Dies ist jedoch nicht erfolgt. Ein auf der Ebene Hamburgs eingerichteter sog. „Beratender Ausschuss“ hat zwar zu Beginn des Jahres 2001 Kriterien beschlossen. Diese sahen aber keine Mindestanforderungen vor, so dass letztlich jedes angetragene Projekt förderfähig war.

¹⁶⁸ Artikel 38 Abs. 1 Buchstabe f der VO (EG) Nr. 1260/1999 vom 21.06.1999 i. V. m. Artikel 15 und 16 der VO (EG) Nr. 438/2001 vom 02.03.2001.

¹⁶⁹ vgl. Nr. 7.2 des EPPD, S. 258 f.

(2) Der Rechnungshof hat das Fehlen erforderlicher Auswahlkriterien beanstandet. Er hat empfohlen, über das Auswahlverfahren eine Verständigung mit der Kommission herbeizuführen.

Die im EPPD festgelegte strategische Planung mit der Zuordnung der finanziellen Mittel zu den Politikbereichen ist Grundlage für Entscheidungen über die Förderung einzelner Projekte. Die Vorgaben sind sowohl von Bedeutung für den Anteil der ESF-Mittel an der Gesamtförderung als auch für spätere Auswertungen zur Zielerreichung der im EPPD festgelegten Planungen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörde einzelne Projekte nicht den zutreffenden Politikbereichen zugeordnet hat und dies beanstandet.

Interne Finanzkontrolle

Prüfung der Mittelverwendung

(1) Nach Artikel 2 der VO (EG) Nr. 438/2001 vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen hat jeder Mitgliedstaat eine einwandfreie Verwaltung der Strukturfonds zu gewährleisten und insbesondere die Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zuschussfähigkeit von Anträgen sicherzustellen.

Artikel 4 der VO (EG) Nr. 438/2001 vom 2. März 2001 sieht im Rahmen des Verwaltungs- und Kontrollsystems eine Prüfung von Mittelverwendung und Zielerreichung vor, die u.a. auf die Richtigkeit der in Rechnung gestellten Abrechnungen und die Einhaltung der nationalen und europarechtlichen Bestimmungen abzielt. Nähere europarechtliche Vorgaben zum Prüfungsverfahren sind - mit Ausnahme bestimmter Aufzeichnungspflichten - nicht vorgesehen. Die Ausformung der Prüfungserfordernisse ist damit den Mitgliedstaaten überlassen. Da die Förderungen regelhaft im Zuwendungsverfahren gewährt werden, ist für die Prüfungen neben den EU-Vorgaben das hamburgische Zuwendungsrecht maßgebend.

Die nach hamburgischem Zuwendungsrecht durchzuführenden Prüfungen der Verwendungsnachweise¹⁷⁰ sind auf eine zweckentsprechende Mittelverwendung einschließlich einer ordnungsgemäßen Abrechnung und das Erreichen des Zuwendungszwecks gerichtet. Sie entsprechen damit nach ihrer Zielsetzung den in Art. 4 der VO (EG) Nr. 438/2001 vom 2. März 2001 genannten Prüfungen. Das hamburgische Zuwendungsrecht hätte daher als Maßstab für Art und Umfang die-

¹⁷⁰ siehe § 44 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften

ser Prüfungen herangezogen werden können.

Hamburg hat jedoch das folgende, sehr detaillierte Verfahren zur Aufnahme in das EPPD benannt:

- Begleitung/ Durchführungskontrolle
 - Fertigung einer Abrechnung durch den Träger am Ende eines jeden Haushaltsjahres und Vorlage eines Verwendungsnachweises zu Beginn des Folgejahres,
 - Verwendungsnachweisprüfung durch die Behörde,
 - jährliche Kontrolle jeder einzelnen Kostenposition vor Ort per Belegprüfung,
 - Erstellung eines Prüfberichts sowie ggf. eines Änderungsbescheids nach Beendigung des Prüfverfahrens.
- Verwendungsnachweisprüfung/ Abschlussvermerk
 - Prüfungen in der Regel vor Ort,
 - Vornahme von Plausibilitätsprüfungen.

Das EPPD ist bindende Grundlage für die im Rahmen des ESF geförderten Projekte und damit auch für das Verfahren der Finanzkontrolle verbindlich.

Das für Hamburg geltende Verfahren der internen Finanzkontrolle bildet nicht die Prüfungserfordernisse für Zwischen- und Verwendungsnachweise nach hamburgischem Zuwendungsrecht ab, sondern geht weit darüber hinaus.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die vorgenommenen Prüfungen bei weitem hinter dem im EPPD zugesagten Umfang zurückgeblieben sind und auch den nach hamburgischem Zuwendungsrecht erforderlichen Prüfungsumfang nicht abdecken:

- In lediglich acht von 28 Projekten des untersuchten Politikbereichs A sind überhaupt Prüfungen dokumentiert worden.
- Von den elf vorgefundenen Prüfungsvermerken entfielen sieben auf die an anderen Anforderungen zu messenden Stichprobenprüfungen nach den Artikeln 10 ff. und vier auf die lediglich rechnerische Prüfung von Zwischennachweisen (Plausibilitätsprüfungen).

- Prüfungsvermerke über Prüfungen im Sinne von Artikel 4 der VO (EG) Nr. 438/2001 vom 2. März 2001 und über nach hamburgischem Zuwendungsrecht erforderliche weitergehende Prüfungen¹⁷¹ fehlten gänzlich.
- Plausibilitätsprüfungen waren unzureichend.

(2) Der Rechnungshof hat beanstandet, dass

- durch die seinerzeit zuständige BAGS gegenüber der Kommission weitreichende, über das erforderliche Maß hinausgehende Zusagen zur Gewährleistung der Prüfungen nach Artikel 4 der VO (EG) 438/2001 vom 2. März 2001 abgegeben wurden und
- die bisherige Prüfungspraxis nicht den übernommenen Verpflichtungen entsprach.

Der Rechnungshof hat gegenüber der Behörde angeregt, sich künftig gegenüber der Kommission auf den nach hamburgischem Zuwendungsrecht erforderlichen Prüfungsumfang zu beschränken, der bei sachgerechter Anwendung den Anforderungen des Artikel 4 der VO (EG) Nr. 438/2001 vom 2. März 2001 entspricht.

Stichprobenkontrollen

(1) Nach Artikel 10 ff. der VO (EG) Nr. 438/2001 vom 2. März 2001 besteht die Verpflichtung, anhand einer Stichprobe von mindestens 5 % der gesamten zuschussfähigen Ausgaben die Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einschließlich der Gewährleistung eines ausreichenden Prüfpfades nachzuprüfen. Dabei ist zu ermitteln, ob festgestellte Probleme systematisch auftreten, den Ursachen ist ggf. nachzugehen und es sind die erforderlichen Untersuchungen vorzunehmen sowie Abhilfe- und Präventivmaßnahmen zu ermitteln.

Diese Prüfaufgabe, bei der auch das Verwaltungs- und Kontrollsystem insgesamt in die Betrachtung einzubeziehen ist, geht über die auf ein einzelnes Projekt bezogene Verwendungsnachweisprüfung deutlich hinaus.

Nach den Feststellungen der Innenrevision der BWA als „Unabhängige Stelle“ wurden im Zeitraum 2000 bis 2004 13,5 % aller zuschussfähigen Ausgaben in die Stichprobe einbezogen.

(2) Der Rechnungshof hat die Prüfberichte - soweit sie vorlagen - analysiert und dabei festgestellt, dass sich die Prüfungen durchweg allein auf den einzelnen Zu-

¹⁷¹ vgl. VV Nr. 11.3 zu § 44 LHO

wendungsfall und die bei den jeweiligen Trägern vorgefundenen Verhältnisse erstreckten. Die mit den Stichprobenkontrollen beabsichtigte, über den Einzelfall hinausgehende Einbeziehung des Verwaltungs- und Kontrollsystems insgesamt war jedoch nicht Gegenstand der Prüfungen. Damit erfüllten diese in relevanten Punkten ihren eigentlichen Zweck nicht.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Prüfungsaufträge den Vorgaben entsprechend umzusetzen.

Verwaltungsverfahren

Antragsverfahren

(1) Bei der Gewährung von Zuwendungen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sowie der Notwendigkeit der Ausgaben (§ 6 LHO) zu beachten. Im Vermerk über das Ergebnis der Antragsprüfung soll u.a. insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung eingegangen werden.¹⁷²

Das Antragsverfahren weist weitere Mängel auf:

- Zuwendungen wurden in Einzelfällen nachträglich bewilligt,
- zwingend vorgeschriebene Vermerke über das Ergebnis der Antragsprüfung wurden nicht erstellt,
- nach Erörterung des Antrages im Beratenden Ausschuss, jedoch vor Bescheiderteilung wurde Antragstellern die Bereitstellung der Zuwendungsmittel ohne Bedingungen bzw. Vorbehalte bestätigt.

(2) Der Rechnungshof hat festgestellt, dass den Gesichtspunkten der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung zu wenig Rechnung getragen wurde.

Insbesondere wurde der Personaleinsatz der Projektträger, der bei den im Rahmen des ESF geförderten Projekten den Schwerpunkt bildet, bisher weder unter qualitativen noch unter quantitativen Gesichtspunkten ausreichend geprüft. In vielen Fällen wurde der Personaleinsatz der Träger ohne Prüfung akzeptiert; Stellenbeschreibungen wurden nur in Einzelfällen überprüft.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, künftig grundsätzlich keine Bewilligungen ohne Vorlage der Stellenbeschreibungen und Überprüfung der

¹⁷² vgl. VV Nr. 3.3.1 zu § 44 LHO

Stellenbewertungen mehr auszusprechen.

Der Rechnungshof hat weiterhin die nicht den Anforderungen der LHO entsprechende Praxis des Antragsverfahrens beanstandet und die Behörde zu einem ordnungsgemäßen Verfahren aufgefordert. Insbesondere hat er die den Antragstellern vor Bescheiderteilung gegebenen Bestätigungen beanstandet. Informationen der Antragsteller über den Stand der Bearbeitung müssen so abgefasst werden, dass daraus keine Ansprüche abgeleitet werden können und die Behörde ihre spätere Entscheidung nicht präjudiziert.

Wahrung der Mitzeichnungs- und Beteiligungspflichten

(1) Unabhängig von Hamburger Regelungen, die bei Zuwendungen in Abhängigkeit von der Betragshöhe unterschiedliche Mitzeichnungs- und Beteiligungspflichten vorsehen, hat Hamburg im EPPD eine Mitzeichnung sämtlicher Bewilligungsbescheide durch den Amtsleiter sowie den Beauftragten für den Haushalt zugesichert. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden Zuwendungsbescheide durchweg nur durch den zuständigen Abteilungsleiter mitgezeichnet.

(2) Der Rechnungshof hat diese Praxis beanstandet und die Behörde aufgefordert, eine Klärung mit der Kommission herbeizuführen.

Koordinierung mit anderen Zuwendungsgebern

(1) Vorhaben, die aus Mitteln des ESF gefördert werden, erfordern in der Regel eine Kofinanzierung aus dem Haushalt Hamburgs oder aus anderen öffentlichen Kassen. Für diese Fälle sehen die zu § 44 LHO erlassenen Verwaltungsvorschriften in geeigneten Fällen eine Bewilligung durch nur eine Stelle, mindestens aber die Herstellung des Einvernehmens über die Eckpunkte des Bescheides, seine Grundlagen sowie über den Verwendungsnachweis und dessen Prüfung vor.¹⁷³

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es durchweg am nötigen Einvernehmen zwischen den Behörden fehlte. In keinem der geprüften Fälle hatten die beteiligten Behörden untereinander Kontakt über die zuwendungsfähigen Ausgaben aufgenommen. Nicht einmal die Bescheide über die durch andere Behörden bewilligten Mittel sind durchgängig in den jeweiligen Akten vorgefunden worden.

(2) Der Rechnungshof hat die fehlende Koordination bei der Prüfung und Bewilligung der Zuwendungen beanstandet. Es sollte - über die Herstellung des Ein-

¹⁷³ vgl. VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO

vernehmens hinaus - angestrebt werden, künftig eine Bewilligung durch nur eine behördliche Stelle vorzusehen.

Stellungnahme des Senats¹⁷⁴

Der Senat hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Hinsichtlich der bisherigen Projektauswahl hat die zuständige Behörde mitgeteilt, alle Anträge seien auf ihre Förderfähigkeit geprüft und ggf. angepasst worden. Künftig werde die Auswahl der zu fördernden Projekte anhand von Leistungsbeschreibungen in einem Wettbewerbsverfahren vorgenommen. Der Senat hat zugesagt, künftig würden vollständige Antragsprüfungen vorgenommen und auch im Übrigen ein ordnungsgemäßes Verfahren und die Einhaltung der gegenüber der Kommission übernommenen Verpflichtungen sichergestellt.

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Förderung der beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund¹⁷⁵

(0) Die europarechtlich für eine wirksame Kontrolle der Fördermittelvergabe vorgesehenen Funktionen sind in Hamburg vorhanden. Vorgaben der Europäischen Union zur Auswahl und zum Prüfungsverfahren bei Projekten, die mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert werden, wurden jedoch nicht immer eingehalten. Vorschriften zur Landeshaushaltsordnung wurden vielfach nicht beachtet. Die konkrete Wirksamkeit des Projektes konnte nicht nachgewiesen werden. Es liegt ein Verstoß gegen das Verbot der Besserstellung von Mitarbeitern der Zuwendungsempfängerin gegenüber jenen der Freien und Hansestadt Hamburg vor.

Finanzierung eines Netzwerkprojektes

(1) Zweck des geprüften Zuwendungsprojekts ist der Aufbau und die Pflege eines Netzwerkes im Bereich der Berufsqualifizierung. Dieses soll die Chancen einer beruflichen Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessern. Das Projekt ist dem Politikbereich C („Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen“) des Europäischen Sozialfonds (ESF) zugeordnet. Neben der Finanzierung aus dem ESF - zuständig hierfür ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) - wird das Projekt von der Behörde für Bildung und Sport (BBS)

¹⁷⁴ (Bürgerschaftsdrucksache 19/378 v. 20.05.08)

¹⁷⁵ Jahresbericht 2008, Tzn. 104 - 119.

mit Hamburger Mitteln kofinanziert. Seit Projektbeginn (01. September 2002) wurden bis zum 30. Juni 2007 insgesamt rd. 1,5 Mio. Euro bewilligt, der ESF-Anteil daran beläuft sich auf rd. 700 000 Euro. Der Rechnungshof hat das Projekt im Hinblick auf die Beachtung europarechtlicher sowie Hamburger Vorgaben geprüft.

Europarechtliche Vorgaben

(1) Nach der für die Strukturfondsperiode 2000 - 2006 geltenden VO (EG) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 haben die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Verwaltung und Durchführung der Fondsinterventionen¹⁷⁶ Verwaltungsbehörden und Zahlstellen zu benennen. Ein für die Programmüberwachung zuständiger Begleitausschuss und eine „Unabhängige Stelle“, die der Kommission über die Ergebnisse durchgeführter Kontrollen zu berichten hat, sind einzurichten.

Der Begleitausschuss besteht auf Bundesebene, die übrigen Funktionen sind vorhanden und werden für Hamburg von der BWA wahrgenommen.

Die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 und des EPPD für die Bewertung von Fördermaßnahmen aus Mitteln des ESF beziehen sich überwiegend auf die Ebene der Intervention, d.h. des Gesamtprogramms. Sie sind insoweit auf einzelne Operationen wie das hier geprüfte Projekt nicht anwendbar. Dies gilt für die interventionsbezogenen Vorgaben zur prozentualen Beteiligung des ESF an den zuschussfähigen Gesamtkosten ebenso wie für die Vorschriften zur wirtschaftlichen Mittelverwaltung.

Nach der VO (EG) Nr. 438/2001 vom 02. März 2001 sind operationsbezogen zwar Stichprobenkontrollen vorgesehen. Das geprüfte Projekt war jedoch nicht Teil einer solchen Stichprobe.

(2) Der Rechnungshof hat aber festgestellt, dass das seitens Hamburgs der Kommission im EPPD für die Prüfung einzelner Projekte zugesagte Verfahren nicht eingehalten wurde, und dies beanstandet. Die vorgesehenen Prüfschritte sind sehr detailliert und gehen über das nach Landesrecht Vorgegebene hinaus. Der Rechnungshof hält die in den Vorschriften zur Landeshaushaltsordnung (LHO) vorgesehenen, weniger aufwändigen Prüfungen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

¹⁷⁶ Diese fassen das gemeinschaftliche Förderkonzept mit seinen Schwerpunkten, u. a. im sog. Einheitlichen Programmplanungsdokument (EPPD), zusammen bzw. regeln dessen Durchführung im Mitgliedsstaat.

der Mittelverwendung für ausreichend und hat angeregt, sich mit der Kommission auf dieser Basis auf ein neues Verfahren zu verständigen.

Die Zuordnung des Projektes zum Politikbereich C der ESF-Förderung ist inhaltlich nachvollziehbar und damit nicht zu beanstanden. Die BWA hat aber ihre Förderentscheidung ohne die nach der VO (EG) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 erforderlichen Auswahlkriterien getroffen. Das in Hamburg praktizierte Verfahren einer Punktevergabe ohne Festlegung einer Mindestpunktzahl hat es erlaubt, jedes beliebige Projekt als förderungswürdig einzustufen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und zudem gefordert, zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit verstärkt Wettbewerbsverfahren durchzuführen.¹⁷⁷

Hamburgisches Zuwendungsrecht

Antragsprüfung, Zusammenarbeit der Behörden

(1) Gewähren mehrere Behörden Zuwendungen für den gleichen Zweck, so soll die Bewilligung durch nur eine Stelle erfolgen. Zumindest müssen sie über die zuwendungsfähigen Ausgaben Einvernehmen herstellen und eine Stelle bestimmen, die den Verwendungsnachweis prüfen wird.¹⁷⁸

Im Unterschied zur BBS hat die BWA den Zuwendungsantrag nicht hinreichend geprüft und ist so zu einer anderen, nicht zutreffenden Bewertung der Projektstellen und der Verwaltungsgemeinkosten gelangt.

Auch im weiteren Verfahren haben sich die Behörden nicht hinreichend abgestimmt: Weder erfolgte die Auszahlung der Mittel in einzelnen Raten entsprechend den in den Zuwendungsbescheiden festgelegten prozentualen Anteilen bei der Behörden an der Gesamtfinanzierung noch wurden die in der Förderrichtlinie der BWA festgelegten Grenzen der Beteiligung des ESF immer eingehalten. Eine Festlegung, wer den Verwendungsnachweis prüfen sollte, ist unterblieben.

(2) Der Rechnungshof hat eine bessere Behördenkoordination gefordert. Er hat darauf hingewiesen, dass eine Bearbeitung durch nur eine Behörde sowohl dazu beitragen könnte, das Zuwendungsverfahren zu vereinfachen und zu verbessern als auch den Verwaltungsaufwand für die Zuwendungsempfänger zu verringern.

¹⁷⁷ Siehe bereits Jahresbericht 2000, Tzn. 403 - 431 und Jahresbericht 2002, Tzn. 22 - 44.

¹⁷⁸ VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO.

Bedarfsanalyse und Wirksamkeit des Projektes

(1) Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn ein erhebliches Interesse Hamburgs an den mit ihnen verfolgten Zwecken besteht.¹⁷⁹ Die Zuwendungsempfänger haben die Verwendung der gewährten Mittel nachzuweisen und die Behörden müssen diese Nachweise u. a. daraufhin überprüfen, ob der Zweck erreicht wurde.¹⁸⁰

Eine nachvollziehbare und aussagekräftige Bedarfsanalyse, die das Interesse der Stadt an der Maßnahme konkretisiert hätte, wurde von beiden Behörden nicht vorgenommen.

Die Zuwendungsbescheide beschreiben den Zweck nur verbal. Danach wird u. a. angestrebt, „die Bedeutung der Berufsausbildung für die Zielgruppe selbst und in der öffentlichen Wahrnehmung zu stärken“ und „die Kooperation der für die Berufsausbildung junger Migranten und Migrantinnen relevanten Akteure zu verbessern“. Soweit eine Messung leicht möglich wäre (z. B. bei dem Ziel, „die Abbruchquote in der betrieblichen Ausbildung von jungen Migrantinnen und Migranten zu reduzieren“), wurde weder die Ausgangssituation erfasst (bisherige Abbruchquote) noch ein Zielwert genannt (Umfang der Reduktion bis zum Abschluss der Maßnahme).

Da keine operablen Kennzahlen definiert wurden, war eine Erfolgskontrolle nicht möglich; die Wirksamkeit des Projektes konnte nicht nachgewiesen werden. Es bleibt offen, ob sich die maßgeblichen Lebensverhältnisse der Zielgruppe in der gewünschten Weise verbessert haben. Angesichts der Konkurrenz einer Vielzahl möglicher Projekte bei begrenzten finanziellen Ressourcen ist es jedoch notwendig, den konkreten Nutzen der bewilligten Projekte festzustellen, um daraus für folgende Bewilligungsperioden Konsequenzen ziehen und die Förderung auf die wirksamsten Projekte ausrichten zu können. Die Verwendungsnachweise wurden zudem von beiden Behörden lediglich einer „Eingangsprüfung“ auf Plausibilität unterzogen. Eine ordnungsgemäße Prüfung erfolgte bisher nicht.

(2) Der Rechnungshof hat das Fehlen einer Bedarfsermittlung sowie einer Wirksamkeitskontrolle beanstandet.

¹⁷⁹ § 44 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 23 LHO

¹⁸⁰ VV Nr. 11 zu § 44 LHO

Stellenbewertung / Besserstellungsverbot

(1) Soweit Zuwendungsempfänger sich - wie im hier behandelten Fall - überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanzieren, sollen ihre Beschäftigten grundsätzlich nicht besser gestellt werden als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg.¹⁸¹ Gleichwohl sind die Intendanzstellen der Zuwendungsempfängerin bisher keiner Stellenbewertung unterzogen worden. Ein Angestellter ist - unabhängig von der Frage seiner möglicherweise zu hohen Eingruppierung - bereits durch Nebenabreden zu seinem Arbeitsvertrag besser gestellt als vergleichbare Arbeitnehmer der FHH. Ihm werden u. a. Sozialversicherungsbeiträge erstattet und er verfügt über einen auch privat zu nutzenden Dienstwagen.

Die Darstellung der BBS, im öffentlichen Dienst unübliche Vergünstigungen seien jedenfalls nicht von ihr finanziert worden und sie sei auch nicht in der Lage, den Arbeitsvertrag des Angestellten mit der Zuwendungsempfängerin zu ändern, vermag ihr Vorgehen nicht zu rechtfertigen. Angesichts des hohen Anteils der öffentlichen Finanzierung der Zuwendungsempfängerin hat eine Besserstellung zu unterbleiben, auch wenn für deren Finanzierung formal private Mittel eingesetzt wurden. Die bewilligende Behörde hat die Möglichkeit, die Zuwendung zu versagen oder in begründeten Fällen im Rahmen der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen nach einheitlichen Kriterien und Bedingungen Ausnahmen zuzulassen.

(2) Der Rechnungshof hatte die BBS bereits im Jahresbericht 2002 (Tzn. 68 - 92) zur Beachtung des Besserstellungsverbots aufgefordert. Der Senat hatte dies zugesagt.¹⁸² Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BBS dieser Zusage nicht gefolgt ist.

Aktenführung in der BBS

(1) Behördenakten müssen den wesentlichen Verfahrensablauf vollständig wiedergeben und die maßgeblichen Gründe für Entscheidungen enthalten.

In der BBS wurde ein Beamter unter Anerkennung öffentlicher Interessen wiederholt langfristig ohne Bezüge beurlaubt, um eine Tätigkeit bei der Zuwendungsempfängerin ausüben zu können. Hierdurch entstehen Pensionslasten für Ham-

¹⁸¹ Sog. Besserstellungsverbot, vgl. Artikel 21 des Haushaltsbeschlusses. Eine entsprechende Auflage war auch im Zuwendungsbescheid enthalten.

¹⁸² Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht des Rechnungshofs, Bürgerschaftsdrucksache 17/1115.

burg. Eine Begründung für ihre Entscheidung hat die BBS nicht zu den Akten genommen. Dem Rechnungshof war so eine Überprüfung des Verwaltungshandelns nicht möglich.

(2) Der Rechnungshof hat die mangelhafte Dokumentation beanstandet.

Stellungnahme des Senats¹⁸³

Der Senat hat den Darstellungen des Rechnungshofes grundsätzlich zugestimmt. Die notwendigen Prüfungen der Verwendungsnachweise im Rahmen der internen Finanzkontrolle würden sichergestellt. Für die neue Förderperiode werde das Verfahren der Antragsbewilligung dahingehend geändert, dass auf der Grundlage von Leistungsbeschreibungen ein Wettbewerbsverfahren mit einem Bewertungsschema und Punkteuntergrenzen stattfinde. Das Bewilligungs- und Prüfungsverfahren liege seit Beginn des Jahres 2008 einheitlich bei der BWA, die sich mit den kofinanzierenden Behörden über die Details der Zuwendungsgewährung abstimme. Zukünftig sollen Bedarfe ermittelt, Ziele vereinbart und eine Wirksamkeitskontrolle etabliert werden. Stellenbeschreibungen sollen abgefordert und geprüft werden ebenso wie auf eine ordnungsgemäße Aktenführung geachtet werde. Die zuständige Behörde will sich bemühen, den Forderungen des Rechnungshofes zur Beendigung der Besserstellung des Angestellten im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten nachzukommen.

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Technische Hilfe zur Umsetzung des Europäischen Sozialfonds¹⁸⁴

(0) Die Behörde hat einem Träger Mittel für Leistungen der technischen Hilfe ohne die erforderliche Prüfung und Festlegung zu Art und Umfang des Personaleinsatzes zuerkannt. Das Verwaltungsverfahren einschließlich der Wahrnehmung der internen Finanzkontrolle weist Mängel auf. Die bisherigen Strukturen der Aufgabenwahrnehmung führen zu vermeidbaren Mehrausgaben.

(1) Für bestimmte Aufwendungen, die bei der Verwaltung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle der durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierten Projekte entstehen (sog. technischen Hilfe), können Mittel des ESF in Anspruch genommen werden.¹⁸⁵ Die damals zuständige Behörde für Arbeit, Gesundheit und

¹⁸³ Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20.05.08

¹⁸⁴ Jahresbericht 2008, Tzn. 92 - 103.

¹⁸⁵ vgl. Regeln 11.2 und 11.3 des Anhangs zur VO (EG) Nr. 1685/2000 vom 26.07.2000.

Soziales (BAGS) beauftragte im Jahre 2001 einen nicht öffentlichen Träger (nachstehend: Träger) mit der Durchführung eines Großteils der technischen Hilfe in der Förderperiode 2000 bis 2006. Zu einem geringen Teil nimmt die Behörde¹⁸⁶ die Aufgaben selbst wahr.

Beauftragung

(1) Die BAGS hat den Träger mit der Wahrnehmung der Aufgabe der technischen Hilfe betraut, ohne zuvor ein öffentliches Bekanntgabeverfahren durchgeführt zu haben, obwohl dies in der einschlägigen Dienstvorschrift¹⁸⁷ als Regelfall vorgesehen war. Sie stützte sich dabei auf die Auffassung eines Mitarbeiters der Kommission, dass in bestimmten Fällen öffentlicher Auftragsvergaben auf Ausschreibungen verzichtet werden könne. Weitere Gründe für ihr Vorgehen dokumentierte sie nicht.

(2) Der Rechnungshof hat die mangelnde Begründung und Dokumentation der behördlichen Entscheidung beanstandet. Er hat die nunmehr zuständige Behörde aufgefordert, zukünftig in der Regel öffentliche Bekanntgaben als geeignetes Mittel zur Erzielung wirtschaftlicher Ergebnisse im Wettbewerb einzusetzen.

Vergütung

(1) In dem mit dem Träger abgeschlossenen Vertrag ist vorgesehen, dass dieser für seine Leistungen ein Entgelt auf der Basis von Zuwendungsbescheiden „in Höhe der im Antrag benannten Mittel“ erhalten solle.¹⁸⁸ Maßstäbe für die Angemessenheit der Vergütung sind nicht entwickelt worden. Obwohl rd. 85 % der Gesamtkosten der technischen Hilfe auf den Bereich der Personalkosten entfallen, fehlen Festlegungen darüber, welches Personal mit welcher Qualifikation und Vergütung eingesetzt werden soll. Stellenbeschreibungen und -bewertungen liegen bis auf eine Ausnahme nicht vor. Eine Prüfung der beantragten Personalmittel hat damit nicht stattgefunden.

(2) Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, in künftigen Fällen Art und Umfang des einzusetzenden Personals nach vorangehender Prüfung vertraglich zu vereinbaren.

¹⁸⁶ Seit dem 01.01.2002 ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) zuständige Behörde.

¹⁸⁷ Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) „Grundsätze für die Bewilligung von Zuwendungen, den Abschluss von Vereinbarungen nach § 93 Bundessozialhilfegesetz und andere Maßnahmen bei der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsleistungen“ vom 24.03.1999.

¹⁸⁸ Diese summierten sich bis zum 1. Quartal 2007 auf rd. 5,3 Mio. Euro.

Zuwendungsverfahren

Antragsprüfung und Bewilligung

(1) Die Voraussetzungen für die Bewilligung von Zuwendungen sowie das Antrags- und Bewilligungsverfahren ergeben sich aus den zu § 44 LHO erlassenen Verwaltungsvorschriften. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang Mängel festgestellt:

- Über mehrere Jahre hinweg wurden die vom Träger beantragten Mittel jeweils in voller Höhe bewilligt, ohne dass eine Antragsprüfung durchgeführt bzw. in der Akte dokumentiert worden war.
- Die zuwendungsrechtlich gebotene Koordination der Behörde mit der den Zuwendungszweck ebenfalls fördernden Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz ist nicht erfolgt.
- Der Antrag auf eine Zuwendung für die Tätigkeit des Trägers anlässlich der „Europawoche“ im April 2002¹⁸⁹ wurde erst im Februar 2003 gestellt und noch am selben Tag bewilligt. Die Bewilligung war unzulässig, da Zuwendungen zur Projektförderung nur für Vorhaben bewilligt werden dürfen, mit denen noch nicht begonnen worden ist. Ausnahmegründe lagen nicht vor.

(2) Der Rechnungshof hat die vorstehenden Mängel beanstandet und die Behörde aufgefordert, künftig ein rechtlich einwandfreies und transparentes Verfahren sicherzustellen.

Prüfung der Mittelverwendung

(1) Für die durch den ESF bezuschussten Projekte sieht Artikel 4 der VO (EG) Nr. 438/2001 vom 02. März 2001 eine Prüfung der Mittelverwendung im Rahmen des Verwaltungs- und Kontrollsystems vor. Für Hamburg ist im Einheitlichen Programmplanungsdokument (EPPD) das nähere Verfahren bestimmt.¹⁹⁰

Danach hätten die jährlichen Zwischennachweise ausnahmslos und hinsichtlich jeder einzelnen Kostenposition vor Ort per Belegprüfung kontrolliert werden müssen. Dieser Verpflichtung ist die Behörde nicht nachgekommen. Selbst Plausibilitätsprüfungen wurden nicht oder jedenfalls nicht hinreichend vorgenommen.

¹⁸⁹ Diese Maßnahme der technischen Hilfe sowie die Durchführung von „Europawochen“ in späteren Jahren wurden aus Hamburger Haushaltsmitteln finanziert.

¹⁹⁰ vgl. „Förderung der Arbeitsmarktpolitik aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds“, Tz. 9 ff.

Der Rechnungshof hat bezüglich der gesondert bewilligten Zuwendungen für die Durchführung der Europawochen festgestellt, dass

- Verwendungsnachweise in keinem Jahr fristgerecht eingereicht und von der Behörde auch nicht angemahnt wurden,
- die mit den Zuwendungsbescheiden geforderten Sachberichte in keinem Fall vorgelegt wurden,
- Prüfungen der Verwendungsnachweise nicht dokumentiert sind.

(2) Der Rechnungshof hat die Mängel im Verwendungsnachweisverfahren beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, ordnungsgemäße Prüfungsverfahren sicherzustellen.

Technische Hilfe durch die Behörde

(1) Ein Großteil der von der Behörde selbst zu erbringenden technischen Hilfe liegt in der Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben im Rahmen der internen Finanzkontrolle. Dies ist bisher nicht im erforderlichen Umfang erfolgt¹⁹¹, so dass sich die Behörde veranlasst sah, die unterbliebenen Prüfungen extern zu vergeben. Da Hamburg die für die Technische Hilfe zur Verfügung stehenden EU-Mittel bereits ausgeschöpft hat, müssen die Aufwendungen hierfür aus dem Hamburger Haushalt geleistet werden.

(2) Nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) muss angestrebt werden, Aufbauorganisation und Verwaltungsverfahren so zu gestalten, dass die für die Technische Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel auskömmlich sind. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, eine Überprüfung vorzunehmen und für die künftige Förderperiode eine Struktur hinsichtlich Konzeption, Bewilligung, Begleitung, Abwicklung und Prüfung von Projekten zu entwickeln, die eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln der Technischen Hilfe ermöglicht.

Stellungnahme des Senats¹⁹²

(3) Der Senat hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Für die künftige Förderperiode werde die Beauftragung nach Durchführung eines Wettbewerbsverfahrens erfolgen. Maßstäbe für die Angemessenheit der Vergütung sollen

¹⁹¹ vgl. „Förderung der Arbeitsmarktpolitik aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds“, Tz. 13 f.

¹⁹² Bürgerschaftsdrucksache 19/378 v. 20.05.08

entwickelt und einer Prüfung im Hinblick auf die Auskömmlichkeit der Mittel zugrunde gelegt werden. Die zuständige Behörde habe inzwischen ein Kontrollverfahren eingeführt, um die eingegangenen Verwendungsnachweise zeitnah und im erforderlichen Umfang zu prüfen. Im Übrigen hat der Senat für die Zukunft ein rechtlich einwandfreies und transparentes Verfahren zugesagt. Der Einsatz Hamburger Haushaltsmittel sei angesichts der fehlenden Auskömmlichkeit der für die technische Hilfe auf 4 % der ESF-Gesamtsumme begrenzten Mittel auch weiterhin nicht vermeidbar.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen: ESF-Mikrodarlehen¹⁹³

(0) Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit sollte unverzüglich die aus Sicht des Rechnungshofes des Freistaates Sachsen bestehenden offenen Fragen aus der Verwaltung des Kreditfonds „ESF-Mikrodarlehen“ mit der Europäischen Kommission klären und sich die EG-Konformität des Fonds bestätigen lassen, um Rückzahlungen und ggf. Zinszahlungen in Millionenhöhe zu vermeiden.

(1) Der Freistaat richtete im Dezember 2005 unter Verwendung von 18,75 Mio. Euro ESF- und 6,25 Mio. Euro Landesmitteln einen so genannten Kreditfonds „ESF-Mikrodarlehen“ (im Weiteren: Fonds) in Höhe von 25 Mio. Euro ein. Hieraus sollten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei der Gründung, in der Frühphase sowie bei der Erweiterung und nur in Geschäftstätigkeiten, die als potenziell rentabel gewertet wurden, zu günstigen Bedingungen und ohne Sicherheitenstellung Darlehen bis zu 20 000 Euro gewährt werden (Förderrichtlinie ESF-Mikrodarlehen vom 14. Dezember 2005). Mit der Verwaltung des Fonds und der Durchführung der Förderung beauftragte das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) die Sächsische Aufbaubank (SAB). Der Rechnungshof des Freistaates Sachsen (SRH) prüfte schwerpunktmäßig die Vereinbarkeit der Fondsbestimmungen sowie der in diesem Zusammenhang geschlossenen Sondervereinbarung zwischen dem SMWA und der SAB mit den einschlägigen EG-Strukturfondsverordnungen.

¹⁹³ Rechnungshof des Freistaates Sachsen, Jahresbericht 2006, Nr. 16, S. 211
<http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2006/jb2006.pdf>.

Wesentliche Fondsbestimmungen und SAB-Vergütung

Es handelt sich um einen vom Freistaat bei der SAB eingerichteten Fonds. Diese führt den Fonds treuhänderisch als Nebenrechnung. Die SAB ist verpflichtet, zum 31. Dezember 2008 (geplantes Ende der Darlehensauszahlungen) eine Schlussabrechnung und zum 31. Dezember 2013 eine Endabrechnung des Fonds vorzunehmen. Wesentliche Zielgrößen des Fonds waren:

Erwartete Anträge p. a. 1.300

	2006	2007	2008	Summe
Bewilligte Darlehensanträge (Anzahl)	800	762	762	2.324

Durchschnittliche Darlehenshöhe	10 000 Euro
Darlehenslaufzeit	bis 5 Jahre
Summe der Darlehensauszahlung 2006 bis 2008	23 245 000 Euro
Summe der Darlehensrückflüsse 2006 bis 2012	13 947 000 Euro
Ablehnungsquote	bis 40 %
Ausfallquote	bis 40 %

Obwohl der Fonds grundsätzlich als revolving angelegt ist, sehen die geplanten Zahlungsströme/die finanzielle Vorausschau der Entwicklung des Fonds keine Darlehensgewährungen aus Darlehensrückflüssen und Zinszahlungen vor. Eine überschlägige Rechnung zeigt zudem, dass die eingestellten Fondsmittel auch keinen längerfristigen „revolvingen Fonds“ ermöglichen. Die SAB erhält für 2006 bis 2013 eine Vergütung von insgesamt 13 938 000 Euro, davon 7 860 000 Euro für 2006 bis 2008. Dies entspricht rd. 56 bzw. rd. 31 % des Fondsvolumens (25 Mio. Euro) und rd. 60 bzw. 34 % der geplanten Darlehensauszahlungen. Die in den einzelnen Jahren zu zahlenden Beträge sind vereinbart. Die Vergütung ist aus den Fondsmitteln zu entnehmen.

Die Vergütungsregelung trennt nicht zwischen Fondsverwaltung und Förderverfahren. Sie ist sowohl hinsichtlich des Gesamtbetrages als auch der Jahresscheiben unabhängig von der Anzahl und Höhe der beantragten und vergebenen Darlehen. Nach Angabe des SMWA hat die SAB eine leistungsbezogene Vergütung abgelehnt. Verändert sich der Arbeitsaufwand der SAB oder entsteht Mehraufwand, der nicht durch Fondsmittel gedeckt werden kann, ist die SAB zur Bearbeitung neuer Darlehensanträge nicht verpflichtet, falls mit dem SMWA kein Einvernehmen über die weitere Verfahrensweise hergestellt wird.

Haushaltsrechtliche Bewertung

Bei der Vergütung der SAB handelt es sich um Verwaltungsausgaben, die aus Haushaltsgruppe 5 zu finanzieren sind. Die Finanzierung der SAB-Vergütung aus Fondsmitteln - sei es aus der Zuführung, den Zinseinnahmen oder den Darlehensrückzahlungen - ist wegen fehlender gesetzlicher Grundlage rechtswidrig. Bei den ESF-Mikrodarlehen handelt es sich gemäß Richtlinie um verzinsliche und rückzahlbare Zuwendungen gem. §§ 23, 44 Sächsische Haushaltsordnung. Mangels anderer gesetzlicher Regelungen dürfen die Fondsmittel deshalb nur für die Vergabe von Mikrodarlehen verwendet werden. Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen, Verzinsung der Darlehen und der Geldanlage sind in voller Höhe und im Jahr der Rück-/Zinszahlung an den Staatshaushalt abzuführen.

Vereinbarkeit mit EG-Strukturfondsvorschriften

Nach den Durchführungsbestimmungen der Kommission [VO (EG) Nr. 448/2004] zur Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen [VO (EG) Nr. 1260/1999] können Einzahlungen aus ESF-Mitteln in einen Kreditfonds tatsächlich getätigte und damit abrechenbare Ausgaben darstellen. Erforderlich ist allerdings, dass der Kreditfonds die in Regel 8 der VO (EG) Nr. 448/2004 vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt. Hierzu gehören u. a.:

- Der private Sektor soll einen erheblichen finanziellen Beitrag leisten, der über 30 % betragen soll. Alle Fondsteilnehmer müssen ihren Beitrag bar in den Fonds einzahlen. Eine Beteiligung Privater am Fonds und Bareinzahlungen durch diese waren nicht vorgesehen.
- Das SMWA betrachtete diese Bestimmung durch den Eigenanteil der Darlehensnehmer an den geförderten Maßnahmen als erfüllt, obwohl sich die Darlehensnehmer damit weder am Fonds beteiligten (keine Anteilseigner) noch Bareinzahlungen leisteten.

Die Europäische Kommission hatte mit Schreiben vom 14. Juni 2006 klargestellt, dass sich diese Regel nicht auf private Eigenbeiträge zu einzelnen Darlehen bezieht. Die Regel empfehle einen Beitrag des privaten Sektors von mindestens 30 % zur Finanzierung des Kreditfonds. Obwohl dies nicht erzwungen werden soll, wies die Kommission aber deutlich darauf hin, dass das Instrument der Beteiligung der Strukturfonds an Kreditfonds eingeführt wurde, um

die Beteiligung Privater an der Vergabe von Krediten zu erleichtern. Nur mit Hilfe des privaten Kapitals könne die Finanzierungslücke für KMU dauerhaft und marktkonform geschlossen werden. Die Kommission forderte den Freistaat auf, auf eine derartige Beteiligung Privater hinzuwirken.

- Die Verwaltungskosten dürfen während der Dauer der Intervention jahresdurchschnittlich 5 % des für Darlehenszwecke ausgezahlten Kapitals nicht übersteigen, es sei denn, nach einer Ausschreibung erweist sich ein höherer Prozentsatz als notwendig.
- Darlehensauszahlungen [= Intervention im Sinne der VO (EG) Nr. 448/2004] waren für den Zeitraum 2006 bis 2008, also drei Jahre, vorgesehen. Da eine Ausschreibung nicht erfolgte, dürfen die Verwaltungskosten insgesamt höchstens 1 162 000 Euro (5 % von 23 245 000 Euro) betragen, um noch EG-konform zu sein. Das mit der SAB für diesen Zeitraum vereinbarte Entgelt (7 860 000 Euro) lag knapp siebenmal so hoch.
- Mit Schreiben vom 05. Mai 2006 hatte die Kommission auch bestätigt, dass die Darlehensrückzahlungen und die Erträge aus ESF-Mitteln wieder derselben Zweckbestimmung, also der Förderung von KMU, zugeführt werden müssen und Kosten, die im Zusammenhang mit der Verwaltung des Fonds entstehen, hieraus nicht gedeckt werden dürfen.

Die Fondsbestimmungen/Sondervereinbarung mit der SAB sehen etwas anderes vor. Die erwarteten Zinseinnahmen aus Landesmitteln und 5 % der geplanten Darlehensauszahlungen reichen nicht aus, die mit der SAB vereinbarte Vergütung zu decken. Fraglich war, wie der Differenzbetrag gedeckt werden sollte. Nach der VO (EG) 438/2001 sind der Kommission Angaben über die Organisation der Verwaltungsbehörde, der Zahlstelle sowie der zwischengeschalteten Stellen, über die in den betreffenden Behörden und Einrichtungen bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie „über etwaige Verbesserungen, die ... geplant sind“, zu übermitteln. In einem jährlichen Durchführungsbericht sollen der Kommission darüber hinaus alle erforderlichen Ergänzungen oder Aktualisierungen der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems mitgeteilt werden.

In seinem Bericht für 2005 vom 01. Juni 2006 machte das SMWA weder Angaben zur Höhe der SAB-Vergütung noch zur fehlenden Beteiligung Privater am Fonds. Die Meldung des SMWA zum Fonds an die Kommission ermöglichte es

dieser nicht, die Übereinstimmung mit den Strukturfondsverordnungen zu prüfen. Sollte die Kommission deshalb dem Fonds mangels detaillierter Informationen nicht widersprechen, so ist damit in keiner Weise gewährleistet, dass sie den Fonds im Rahmen späterer, detaillierter Prüfungen nicht beanstanden und die eingezahlten Mittel zzgl. Zinsen nicht zurückfordern könnte.

(2) Der SRH hielt die Vergütungsregelung für die Verwaltung des Kreditfonds durch die SAB für nicht vertretbar. Außerdem bezweifelte er, dass Fondskonstruktion und -bestimmungen mit den EG-Strukturfondsvorschriften vereinbar sind. Der SRH hielt es daher für notwendig, dass das SMWA unverzüglich die angesprochenen Fragen mit der Europäischen Kommission klärt und sich die EG-Konformität des Fonds bestätigen lässt, um spätere Rück- und Zinszahlungen in Millionenhöhe zu vermeiden. Sofern die Zielgrößen des Fonds deutlich unterschritten werden - worauf die bisherige Entwicklung hindeutet -, sollte das SMWA unverzüglich mit der SAB eine neue Vergütungsregelung mit entsprechend geringerer Vergütung nachverhandeln.

(3) Das SMWA teilte die Bedenken des SRH nicht. Im Februar 2006 und im April 2006 habe das SMWA Anfragen an die Kommission zur Erstattung von Verwaltungskosten und zur Anerkennung unbarer Leistungen als Eigenmittel des Darlehensnehmers gestellt. Hinsichtlich der Frage der Beteiligung Privater auf Fondsebene hätten erste Sondierungsgespräche stattgefunden.

(4) Die Stellungnahme des SMWA bestätigt, dass das SMWA es versäumt hatte, mit der Kommission alle notwendigen Fragen zur Konformität des Fonds mit den EG-Strukturfondsvorschriften vor Einrichtung des Fonds zu klären. Das SMWA hatte damit eine evtl. Unvereinbarkeit mit EG-Strukturfondsvorschriften billigend in Kauf genommen. Umso dringlicher war es, nun die noch bestehenden Zweifelsfragen unverzüglich mit der Kommission abschließend zu klären, um Rückzahlungen zu vermeiden, mindestens aber zu begrenzen. In Anbetracht der Höhe der Verwaltungskosten des Fonds, des hohen Ausfallrisikos sowie nicht vorgesehener Gewinnchancen hielt der SRH eine Beteiligung Privater am Fonds für äußerst unwahrscheinlich.

Soweit der Haushaltsgesetzgeber beabsichtigt haben sollte, die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit Darlehensrückflüsse und Zinseinnahmen nicht jährlich dem Staatshaushalt zufließen müssen, sondern zunächst beim Fonds verbleiben können, sollte er auch regeln, wie die Kosten für die Verwaltung des

Fonds finanziert werden sollen (aus dem Staatshaushalt, aus Fondsmitteln u. a.). Der Haushaltsgesetzgeber konnte in diesem Zusammenhang auch darüber entscheiden, ob er für die Höhe der Verwaltungskosten eine Obergrenze vorgeben wollte. Aus Sicht des SRH macht es keinen Sinn, Fonds als Sondervermögen des Staates zu errichten, wenn deren Eigenmittel schon nach kurzer Zeit durch hohe Verwaltungskosten bzw. -ausgaben „aufgefressen“ werden, sodass für den eigentlichen Fondszweck keine oder keine ausreichenden/nennenswerten Mittel mehr zur Verfügung stehen.

(5) In seiner abschließenden Beratung im Juli 2007 hatte das Parlament von den Ausführungen des SRH Kenntnis genommen, nachdem u. a. mitgeteilt wurde, dass die SAB eine Absenkung ihrer Vergütung angeboten hatte. Mit Schreiben vom 04. Juli 2007 hatte die Kommission nochmals eindeutig mitgeteilt, dass nur maximal 5 % der innerhalb der Förderperiode zweckentsprechend ausgereichten Darlehenssumme aus dem Fonds für Verwaltungskosten verwendet werden dürfen. Die restlichen Mittel zur Vergütung der SAB müssen demzufolge aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Das SMWA hat bisher nicht über eingeleitete Maßnahmen berichtet.

9.7 Prüfungen im Bereich anderer Strukturfonds und der Gemeinschaftsinitiativen

Rechnungshof des Freistaates Sachsen: Gemeinschaftsinitiative Interreg III A¹⁹⁴

(0) *In der Gemeinschaftsinitiative Interreg III A im Programm „Freistaat Sachsen - Tschechische Republik“ für 2000 bis 2006 war keine Schwerpunktsetzung erkennbar. Die Wirksamkeit war nicht ausreichend feststellbar.*

(1) Der Rechnungshof des Freistaates Sachsen (SRH) prüfte die Aktionsbereiche und Fördergegenstände der Gemeinschaftsinitiative Interreg III A im Programm „Freistaat Sachsen - Tschechische Republik“. Dabei wurde auch bewertet, ob die Kennziffern und Indikatoren des Programms das Ziel der Gemeinschaftsinitiative, das sächsisch-tschechische Grenzgebiet zu einem gemeinsamen, zukunftsfähigen Wirtschafts- und Lebensraum weiterzuentwickeln und die Lebensbedingungen der

¹⁹⁴ Rechnungshof des Freistaates Sachsen, Jahresbericht 2007, Nr. 20, S. 219
<http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2007/jb2007.pdf>.

Menschen nachhaltig zu verbessern, abbilden und eine Erfolgskontrolle ermöglichen.

Für den deutsch-tschechischen Grenzraum lagen zwar Analysen über Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken diverser Aktionsbereiche des Grenzraumes vor, jedoch bestand weder eine Festlegung hinsichtlich des Kriteriums „Benachteiligung“ noch führten die Erkenntnisse aus den Analysen zu eindeutigen Schwerpunktsetzungen für den Abbau der Benachteiligungen. Die durch die Europäische Kommission angegebenen Aktionsfelder der Gemeinschaftsinitiative wurden mit den Programmpapieren des Freistaates voll inhaltlich übernommen. Eine Begrenzung auf ausgewählte Aktionsfelder erfolgte nicht. Für die Umsetzung dieser Aktionsfelder, wie z. B. wirtschaftliche Entwicklung, ländliche Entwicklung, soziokulturelle Entwicklung, Sicherheit, Bildung und Qualifizierung sowie Umwelt standen in Sachsen über 50 Förderrichtlinien mit rd. 230 Fördergegenständen zur Verfügung. Um die Zielerreichung und Wirksamkeit der Gemeinschaftsinitiative überprüfen zu können, wäre neben qualitativen Aussagen auch ein System von Kennziffern, Indikatoren und technischen Standards notwendig gewesen. Aus dem bisherigen Kennziffernsystem waren überzeugende Aussagen über die Wirksamkeit der Gemeinschaftsinitiative nicht ableitbar.

(2) Durch die Verzahnung mit den Festlegungen der EG-Strukturfondsverordnungen, den verschiedenen sektoralen Fachpolitiken und dem horizontalen Ziel der Interreg-Förderung sowie der Beteiligung mehrerer Stellen und Ebenen der Verwaltung entstand hieraus ein sehr komplexer, kaum beherrschbarer Anspruch. Mit dem uneingeschränkt breiten Spektrum der Maßnahmen verlor die Förderstrategie an Zielgenauigkeit und Wirksamkeit. Vielfach waren die Indikatoren nur für statistische Zwecke von Bedeutung, sie gaben keinen Aufschluss über den Erfolg der Maßnahme.

(3) Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) begründete das breite Spektrum an Fördermöglichkeiten, verbunden mit dem hohen Mittelvolumen, mit dem Übergang von einem Außen- zu einem Binnenprogramm und den daraus erwachsenden vielfältigen Bedarfswünschen. Aus der Sicht „ex-post“ akzeptierte das SMWA die Ausführungen des SRH zur Prämissensetzung.

(4) Mit der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde die Gemeinschaftsinitiative Interreg III A durch das Nachfolgeprogramm „Ziel 3 - Europäische territoriale Zusammenarbeit“ abgelöst. Neben einer sachlichen Schwerpunktbildung sollte die

neue Interreg-Förderung auf eigenen Programmförderrichtlinien sowie einer Halbierung der Anzahl der Fördergegenstände beruhen. Durch die genauere Zielformulierung und die Konzentration der Fördermittel auf ausgewählte Fördergegenstände konnten das Verfahren optimiert und die Rechtsanwendung gestärkt werden.

Das System der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren war so ausgestaltet worden, dass sich die Auswirkungen des Programms in der Mehrzahl der Maßnahmebereiche messen lassen. Das SMWA berief sich auf ausführliche Angaben zum Indikatorensystem der Gemeinschaftsinitiative, hob aber auch hervor, dass das wichtigste Anliegen der Programmplanung der Förderperiode 2007 bis 2013 der Aufbau eines geeigneten Indikatorensystems sei. Der Anregung des SRH zur Schaffung spezifischer Programmförderrichtlinien wurde durch die Erarbeitung des programmbezogenen Umsetzungsdokuments entsprochen.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen: Gemeinschaftsinitiative LEADER+¹⁹⁵

(0) Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ wurden Machbarkeitsstudien gefördert, denen der Pilotcharakter fehlte und die nicht notwendig waren.

(1) Der Rechnungshof des Freistaates Sachsen (SRH) prüfte Zuwendungen im Bereich der Gemeinschaftsinitiative LEADER+. Nach der Förderrichtlinie konnten u. a. „Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter zur Erschließung des endogenen Potenzials ländlicher Gebiete“ gefördert werden. Die Prüfung des SRH beschränkte sich auf Zuwendungen für Machbarkeitsstudien. Der SRH hinterfragte deren Pilotcharakter sowie die Notwendigkeit der Förderung dieser Studien.

Zum Thema Direktvermarktung regionaler Produkte wurden die Erstellung eines „Konzeptes für einen Bauernmarkt“ mit 3 035 Euro und eine „Machbarkeitsstudie zur Herstellung und Direktvermarktung von Fleisch- und Wurstspezialitäten von Schwein und Rind“ mit 20 125 Euro bezuschusst. Nach einer Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) vom April 2006 vermarkteten damals etwa 500 Landwirte ihre Produkte im hofeigenen Laden oder auf Märkten. 210 von ihnen waren im Sächsischen Verein der Direktvermarkter organisiert. Bei dieser Sachlage fehlten der Pilotcharakter und die

¹⁹⁵ Rechnungshof des Freistaates Sachsen, Jahresbericht 2006, Nr. 21, S. 231
<http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2006/jb2006.pdf>.

Notwendigkeit der geförderten Projekte.

Für eine „Machbarkeitsstudie zum Potential der Entwicklung nachhaltiger Wirtschaftskreisläufe“ wurde ein Zuschuss von 25 612 Euro gezahlt, für eine „Machbarkeitsstudie zur Verwertung nachwachsender Rohstoffe im Prozess einer umwelt- und qualitätsgerechten Herstellung ökologischer Brennstoffe“ 39 580 Euro und für eine „Studie zum Biogaseinsatz“ 21 253 Euro. Die genannten Studien befassten sich mit alternativen Energiequellen. Angesichts zahlloser bereits existierender ähnlicher Studien waren Pilotcharakter und Notwendigkeit dieser Projekte nicht zu erkennen.

Mit einem Zuschuss von 37 676 Euro wurde eine „Machbarkeitsstudie zum Anbau nachwachsender Rohstoffe als eine Alternative zur bisherigen landwirtschaftlichen Produktion“ gefördert und mit einem Zuschuss von 31 792 Euro die Maßnahme „Studie und regionaler Anbauversuch zur Großen Brennnessel“. Pilotcharakter und Notwendigkeit derartiger Projekte waren aufgrund ähnlicher zahlreich vorhandener Studien im Bereich Pflanzenanbau nicht gegeben.

(2) Nach dem von der EU genehmigten Operationellen Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ reichte zwar als Fördervoraussetzung der innovative Charakter innerhalb einer der sechs LEADER+-Regionen aus. Dies entband die Bewilligungsbehörden jedoch nicht von ihrer Pflicht, eine beantragte Fördermaßnahme auf ihre Notwendigkeit (§ 6 Sächsische Haushaltsordnung) zu prüfen. Es war nicht gerechtfertigt, Machbarkeitsstudien zu fördern, zu deren Themen auf bereits vorhandene Untersuchungen und Erkenntnisse zurückgegriffen werden konnte. Die Zuwendungen sind zu Unrecht gewährt worden. Der SRH hielt es für dringend erforderlich, dass das SMUL wirksame aufsichtliche Maßnahmen ergriff, um eine den zuwendungsrechtlichen Erfordernissen entsprechende Förderpraxis bei den ihm nachgeordneten Bewilligungsbehörden sicherzustellen.

(3) Das SMUL nahm im Wesentlichen wie folgt Stellung:

Bereits vorliegende allgemeine Untersuchungen zu einem bestimmten Thema würden nicht zwangsläufig ausreichende Informationen für die speziellen lokalen wirtschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Gegebenheiten bieten. Im Einzelfall könnten durchaus neue oder spezielle Fragestellungen auftreten, die eine neue darauf abzielende Untersuchung erfordern. Eine pauschale Ablehnung weite-

rer Machbarkeitsstudien und Untersuchungen sei hinsichtlich der Intentionen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ nicht zielführend. Die Entscheidung über die Förderung und deren Notwendigkeit werde jeweils in Abstimmung mit dem zuständigen Koordinierungskreis getroffen. Auch die Fachabteilungen des Landesamtes für Finanzen würden einbezogen. So sei die Prüfung der Förderwürdigkeit und Notwendigkeit sichergestellt.

Das SMUL habe Maßnahmen für eine noch wirksamere Fachaufsicht getroffen. Für eine künftig detailliertere Fachaufsicht seien neue Festlegungen getroffen und die Bewilligungsbehörden entsprechend angewiesen worden. Eigene Prüfungen der Fachaufsicht seien intensiviert worden.

(4) Der SRH erkannte die Bemühungen des SMUL an, im Wege der Fachaufsicht die Qualität der Förderentscheidungen zu verbessern.

**Rechnungshof von Berlin:
Unwirtschaftlicher Einsatz von Mitteln des Landes Berlin,
des Bundes und der Europäischen Union¹⁹⁶**

(0) Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat ein Kunstprojekt im Programmgebiet der Gemeinschaftsinitiative URBAN II mit insgesamt 429 000 Euro finanziert. Die Zweck-Mittel-Relation der eingesetzten öffentlichen Mittel war unangemessen. Die Durchführung des Projekts war so mangelhaft, dass die damit verfolgten Ziele insgesamt nicht erreicht wurden.

(1) Die Europäische Gemeinschaftsinitiative URBAN stellt aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Fördermittel für krisenbetroffene Stadtteile bereit. In Berlin ist es Ziel eines Projekts der Gemeinschaftsinitiative URBAN II, das Programmgebiet rund um den S-Bahnhof Ostkreuz wirtschaftlich und sozial zu beleben und nachhaltig zu entwickeln. Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in den Jahren 2004 und 2005 u. a. im sog. Kaskelkiez, der zum Programmgebiet gehört, ein Kunstprojekt mit dem Titel „Ein Viertel auf fünf Wegen“ mit insgesamt 429 000 Euro aus den Programmen URBAN II (Anteil der EU an den Gesamtkosten: 49 %), „Stadtumbau Ost“ (Anteil des Bundes an den Gesamtkosten: 7 %) und aus Landesmitteln (Anteil Berlins an den Gesamtkosten: 44 %) finanziert.

¹⁹⁶ Jahresbericht 2007, T-Nrn. 239 ff.

Für das Kunstprojekt ist ein Wettbewerb unter Beteiligung der Anwohner durchgeführt worden. Allein für die Planung und Organisation des Projekts einschließlich der Durchführung des Wettbewerbs entstanden Ausgaben von knapp 100 000 Euro. Davon entfielen 45 000 Euro auf die Bürgerbeteiligung. Nach den Unterlagen der Senatsverwaltung haben von den im unmittelbar betroffenen Gebiet wohnenden etwa 8 000 Menschen nur wenige an den öffentlichen Informationsveranstaltungen teilgenommen: Den ersten Anwohnerabend haben 90 Personen - d. h. etwas mehr als 1 % der Anwohner - besucht, von denen sich 26 an einer Fragebogenaktion beteiligten. Neun bzw. 17 interessierte Bürger nahmen an zwei „Spaziergängen“ durch das Gebiet teil. 50 bis 60 Personen haben die unentgeltlich angebotenen Kremserfahrten genutzt.

Im Rahmen des Kunstprojekts „Ein Viertel auf fünf Wegen“ wurden nur an vier von fünf Bahnunterführungen zum Kiez unterschiedliche Lichtinstallationen angebracht. Die Lichtinstallationen sollten „zu einer positiven Selbstdarstellung und zur Imageverbesserung des Quartiers, zur Aufwertung des öffentlichen Raums und Stärkung der Identifikation der Bewohner sowie zur Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung“ beitragen. Die Senatsverwaltung hat die Lichtinstallationen im Februar 2005 der Öffentlichkeit übergeben und im März 2006 die Wirkung der Maßnahme in einem internen Vermerk als positiv bewertet. Sie hat hierbei insbesondere auf die Darstellung des Kaskelkiezes in der Presse (Imageverbesserung), eine Verbesserung der Beleuchtungssituation und des Sicherheitsgefühls (insbesondere für Frauen) sowie eine verbesserte Gestaltungsqualität der Unterführungen (Aufwertung des öffentlichen Raumes) verwiesen. Die Stärkung der Identifikation der Bevölkerung sei ebenfalls erreicht worden, weil die Kunstwerke „nicht durch Graffiti o. Ä. beschädigt worden seien“. Das Projekt habe dazu beigetragen, die Bevölkerungsentwicklung in diesem Kiez zu stabilisieren. Die Senatsverwaltung hat ihre Bewertungen im Einzelnen nicht belegt.

Der Rechnungshof hat Mitte 2006 die Realisierung der künstlerischen Entwürfe der vier Lichtinstallationen und deren Auswirkungen auf die Zielerreichung des Kunstprojekts „Ein Viertel auf fünf Wegen“ geprüft und dabei erhebliche Mängel festgestellt:

- Bei zwei Lichtinstallationen wichen die Ausführungen erheblich vom künstlerischen Entwurf ab.

- Alle Lichtinstallationen waren im Zeitpunkt der Erhebungen nicht mehr oder nur noch teilweise in Betrieb.
- Die bei einer Lichtinstallation von der Jury besonders geforderte Vandalismus-sicherheit wurde nicht umgesetzt, obwohl eine nur unwesentlich teurere vandali-smusresistente Leuchtenabdeckung technisch möglich gewesen wäre.
- Die Sicherheitsbestimmungen für die Stromzuführungen elektrischer Beleuch-tungsanlagen im öffentlichen Außenbereich wurden bei drei Lichtinstallationen missachtet.

(2) Der Rechnungshof hat als Ergebnis seiner Prüfung gegenüber der Senatsver-waltung für Stadtentwicklung die geringe Bürgerbeteiligung problematisiert. Er hat darauf hingewiesen, dass er die positive Bewertung der Wirkung der Maß-nahme durch die Senatsverwaltung nicht teilt. Darüber hinaus hat er beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Lichtinstallationen trotz offenkundiger, zum Teil gefährlicher technischer Mängel der Öffentlichkeit übergeben hat.

(3) Die Senatsverwaltung hat ausgeführt, dass die Bürgerbeteiligung ein zwingen-der Bestandteil der URBAN-II-Förderung sei und die Aktionen der Kunstvermitt-lung auf unkonventionelle Art dafür sorgen sollten, dass zu Beginn des URBAN-II-Programms weite Bevölkerungskreise angesprochen werden, um das durch Ei-senbahntrassen isolierte Gebiet an die angrenzenden Gebiete besser anzubinden und um die lokale Ökonomie zu unterstützen. Die Aktionen hätten allerdings nicht die erwartete Resonanz gebracht.

Zur Ausführung der künstlerischen Entwürfe der vier Lichtinstallationen hat die Senatsverwaltung angegeben, dass die technische Machbarkeit der Lichtinstallati-on „Lichtlinien“ umgehend nach „Übergabe der Wettbewerbsergebnisse“ geprüft worden sei. Dabei sei festgestellt worden, dass die Lichtinstallation zwar nicht in der vorgesehenen Form realisiert werden konnte, die künstlerische Idee in der re-duzierten Form der Lichtinstallation aber ebenfalls angemessen umgesetzt worden sei. Die Diskrepanz zwischen dem Entwurf und der Realisierung im Falle einer Lichtinstallation hat die Senatsverwaltung damit begründet, dass es dank der mo-dernen Darstellungstechnik schon in einer frühen Phase möglich sei, Bilder herzu-stellen, welche „die Wirklichkeit schönen“. Es gebe bei sämtlichen Wettbewerben zwischen der ersten Idee und dem fertig gestellten Objekt Entwicklungsprozesse. Das ausgeführte Objekt sei Ergebnis eines solchen „künstlerischen Prozesses“.

Der Auftrag der Wettbewerbsjury, die Lichtinstallationen vandalismussicher auszuführen, sei bei einem der Objekte nicht umsetzbar gewesen, weil die angestrebte Leuchtwirkung dem widersprochen hätte.

Anhand der zum damaligen Zeitpunkt feststellbaren Sachverhalte habe die Senatsverwaltung den Zweck der Maßnahme als erreicht angesehen. Das Erreichen der übrigen Ziele „ließe sich angesichts der Abhängigkeiten zu vielfältigen Prozessen nicht ausschließlich auf dieses Projekt zurückführen“. Ferner komme es bei der Beurteilung der räumlichen Qualität der Unterführungen nicht nur auf objektive Faktoren (wie Helligkeit), sondern auch auf die subjektive Wahrnehmung an. Diese sei jedoch nur durch eine umfangreiche empirische Studie zu beurteilen, für die keine Mittel verfügbar waren. Die Einschätzung der Senatsverwaltung zum Erreichen der Projektziele werde vom Bezirksamt und der Betroffenenvertretung für den Kaskelkiez geteilt. Die Mittel seien insgesamt zweckentsprechend verwendet worden. Eine optimale Kosten-Nutzen-Relation sei aber nicht erreicht worden.

Zum Problem der Bauüberwachung und der Abnahme der Elektroinstallation hat die Senatsverwaltung erklärt, dass sie von der ansonsten üblichen Beauftragung eines Ingenieurbüros abgesehen habe, weil sie hierfür zunächst eigenes Personal einsetzen wollte. Zum Baubeginn hätte dieser Mitarbeiter aber nicht mehr zur Verfügung gestanden.

(4) Der Rechnungshof hält die im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln geringe Resonanz der Bürgerbeteiligung für problematisch. Die fertig gestellten Lichtinstallationen weichen zum Teil stark von der Planung ab und hätten ohne wesentliche Mehrkosten vandalismussicher ausgeführt werden können. Die Abweichungen von den prämierten Entwürfen sind bei zwei Lichtinstallationen so gravierend, dass sie nicht mehr den Wettbewerbsergebnissen entsprechen. Dies kann auch nicht mit einem künstlerischen Prozess begründet werden. Die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Bauüberwachung zeigen, dass eine förmliche Abnahme bei diesen öffentlichen Baumaßnahmen vorschriftswidrig nicht stattgefunden hat.

Der Rechnungshof bezweifelt, dass das Projekt „Ein Viertel auf fünf Wegen“ dazu beigetragen hat, das Image des Programmgebiets rund um den S-Bahnhof Ostkreuz zu verbessern, die Bevölkerungsentwicklung zu stabilisieren sowie stadträumliche, kulturelle und kommunikative Barrieren nachhaltig zu überwinden

(wesentliche Programmziele der Gemeinschaftsinitiative URBAN II). Auch das Ziel „Aufwertung des öffentlichen Raumes“ mit den Unterzielen „Verbesserung der Beleuchtungssituation, des Sicherheitsgefühls (insbesondere für Frauen) und der Gestaltungsqualität“ sieht der Rechnungshof aufgrund der teilweise mangelhaften Umsetzung der Entwürfe als insgesamt nicht erreicht an. In Anbetracht dessen und der Höhe der eingesetzten öffentlichen Mittel (Zweck-Mittel-Relation gemäß § 7 LHO) war die Finanzierung der Maßnahme mit dem Grundsatz wirtschaftlicher und sparsamer Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln nicht vereinbar.

(5) Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung die schwerwiegendsten technischen Mängel noch im Sommer 2006 beseitigen lassen. Ende 2006 (19 Monate nach der Inbetriebnahme) war allerdings keine der vier Lichtinstallationen mehr voll funktionsfähig. Zeitnahe Funktionskontrollen haben nicht stattgefunden. Angesichts der Vandalismusanfälligkeit, der zu erwartenden erheblichen Reparaturkosten und der knappen Haushaltsmittel dürfte sich der technische Zustand der Lichtinstallationen in Zukunft aber eher noch verschlechtern. Mit hohen Folgekosten ist zu rechnen, weil ggf. zu ersetzende Teile der Lichtinstallationen wegen ihrer ganz überwiegend individuellen Form einzeln hergestellt werden müssen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei programmbezogenen Maßnahmen sorgfältig prüft, ob die Einzelprojekte nachweislich zum Erreichen der vorgegebenen Programmziele beitragen können, und bei der Planung und Realisierung auf eine angemessene Zweck-Mittel-Relation achtet.

9.8 Prüfungen interner Politikbereiche

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Forschungsförderung aus Mitteln der Europäischen Union¹⁹⁷

(0) Die Hamburger Hochschulen haben die in den Jahren 2002 bis 2006 im Jahresdurchschnitt eingeworbenen EU-Mittel von rund 10 Mio. Euro im Wesentlichen entsprechend den Vorgaben der EU und den gesetzlichen Bestimmungen bewirtschaftet. In Einzelfällen sind Vorschriften jedoch missachtet worden.

¹⁹⁷ Jahresbericht 2008, Tzn. 56 - 68.

(1) Das Europäische Parlament und der Rat haben im Juni 2002 für den Zeitraum 2002 bis 2006 das „Sechste Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, Technologischen Entwicklung und Demonstration“ (6. FRP) beschlossen. Ziel des insgesamt 16,27 Mrd. Euro umfassenden 6. FRP war die Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie und die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch entsprechende Forschungsmaßnahmen.

Der Rechnungshof hat in Anknüpfung an eine frühere Prüfung in der Universität Hamburg (UHH) geprüft, in welchem Umfang die Hamburger Hochschulen Mittel aus dem 6. FRP sowie aus weiteren auch Forschung betreffenden Programmen der EU¹⁹⁸ eingeworben haben. In Stichproben hat der Rechnungshof den Abruf, die Bewirtschaftung und die Abrechnung bewilligter Mittel in der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) und in den Verwaltungen von UHH - ohne Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf - und Hochschule für angewandte Wissenschaften (HAW) untersucht¹⁹⁹.

Bewilligungen und Ausgaben

(1) Nach den Angaben der Hochschulen und der BWF - einschließlich der dort angegliederten Kooperationsstelle Hochschulen (KH) - sind ihnen in den Jahren 2002 bis 2006 von der EU Mittel in folgender Höhe zur Durchführung von Vorhaben mit meist zwei- oder dreijähriger Laufzeit bewilligt worden (Beträge in Mio. Euro; ohne Mobilitätsprogramme wie ERASMUS und SOKRATES):

Vertrags-jahr	UHH (davon Medizin)	TUHH / TuTech	HAW	Sonstige Hochschulen	KH
2002	6,1 (2,4)	3,5	1,8	0,1	0,2
2003	3,5 (2,0)	1,5	0,3	0,1	0,2
2004	5,4 (1,3)	5,2	0,4	0,0	0,0
2005	6,8 (3,0)	1,8	0,3	0,0	0,0
2006	7,4 (2,8)	2,4	0,3	0,0	0,2

Die durchschnittliche jährliche Bewilligungssumme zu Gunsten der o. g. Einrichtungen beläuft sich danach auf rund 10 Mio. Euro.

¹⁹⁸ Z.B. Europäischer Sozialfonds (ESF), INTERREG.

¹⁹⁹ Die Erhebungen in der TUHH/TuTech Innovation GmbH (TuTech) standen zum Zeitpunkt der Erstellung des Jahresberichts noch aus.

Die zur Durchführung der EU-Forschungsvorhaben tatsächlich geleisteten jährlichen Ist-Ausgaben der UHH (ohne Medizinische Fakultät) sowie der anderen Einrichtungen mit relevanten Förderungsvolumina betrugen in den Jahren 2003 – 2006:

Haushalts-jahr	UHH (ohne Medizin)	TUHH / TuTech	HAW	KH
2003	3,1	2,8	0,5	0,3
2004	3,3	2,1	0,2	0,4
2005	2,7	2,8	0,3	0,0
2006	2,8	2,5	0,2	0,1

Verglichen mit den jährlichen Ausgaben der UHH in den Jahren 1993 und 1994 von umgerechnet rund 2,8 Mio. Euro bzw. rund 3,4 Mio. Euro (ebenfalls ohne Medizin und Mobilitätsprogramme) verdeutlicht die vorstehende Übersicht eine Stagnation des Ausgabevolumens in den jeweiligen Betrachtungszeiträumen. In Relation zu den Drittmittelausgaben der UHH insgesamt war in den Jahren 2003 bis 2005 der EU-Anteil im Vergleich zu 1994 sogar von 8,3 % auf durchschnittlich 7,1 % rückläufig.

Mitteleinwerbung und -bewirtschaftung

Abschlags- und Schlusszahlungen der EU

(1) Die von der EU vorgegebene Regelung über Abschlags- und Schlusszahlungen belastet den Hamburger Haushalt insgesamt nicht mit Vorfinanzierungszinsen. Der unvermeidbaren Vorfinanzierung von i. d. R. 20 % der Bewilligungssumme, die erst nach Abnahme des Schlussberichts und der Endabrechnung angewiesen werden, stehen größere Liquiditätsvorteile der Stadt während der Projektlaufzeit gegenüber, da die EU z. B. bei einem auf drei Jahre angelegten Vorhaben innerhalb von 45 Tagen nach Inkrafttreten des Vertrages eine Vorauszahlung in Höhe von 85 % des für die ersten 18 Monate kalkulierten Mittelbedarfs und nach Abnahme des meist nach dem ersten Laufzeitjahr zu erbringenden ersten Zwischenberichts eine weitere Abschlagszahlung ggf. bis zur maximalen Vorauszahlungsgrenze von 80 % leistet. Insgesamt weisen die Drittmittelhaushalte der UHH und HAW nach deren Abschlüssen zum Jahresende regelmäßig positive Salden aus, im Falle der UHH z.B. allein rund 1,3 Mio. Euro per 31. Dezember 2006 bei den nur etwa 7 % des gesamten Drittmittelhaushalts umfassenden EU-

Mitteln.

Unabhängig von dieser grundsätzlich positiven Gesamtsituation hat die UHH allerdings die Zusage (Jahresbericht 1996, Tzn. 207 – 209) nicht eingehalten, zum Jahresende für jedes Drittmittelprojekt den Saldo aus bisherigen Einnahmen und Ausgaben festzuhalten, um so die Grundlage zur Erkennung unnötiger projektspezifischer Vorfinanzierungen und zur Überprüfung der Höhe des Gesamtrestes im Drittmittelhaushalt zu schaffen. Sie hat dies u. a. mit den in den Jahresberichten 2004 bis 2007²⁰⁰ des Rechnungshofs wiederholt behandelten Problemen bei der Erstellung der Jahresabschlüsse nach dem dualen Buchführungssystem SAP Hoch7 und insbesondere der erst seit Mitte 2005 grundsätzlich möglichen, jedoch längere Zeit weiter erheblich fehleranfälligen, automatischen Einspeisung der Personalausgaben in das Buchungssystem und damit zu Lasten der konkreten Projekte begründet. Eine auf Anforderung des Rechnungshofs nachträglich erstellte Übersicht über die Saldenstände der EU-Vorhaben per 31. Dezember 2006 hat trotz des positiven Gesamtsaldos von rund 1,3 Mio. Euro gezeigt, dass siebzehn der rund siebenzig aktuellen Vorhaben einen negativen Saldo von jeweils mehr als 20 000 Euro aufwiesen (Gesamtbetrag dieser negativen Salden rund 700 000 Euro).

(2) Auch wenn zu berücksichtigen ist, dass der Zeitpunkt des tatsächlichen Geld-
einkangs zu Gunsten laufender EU-Projekte von den Hochschulen nur sehr be-
dingt beeinflussbar ist²⁰¹, hat der Rechnungshof in seiner Stichprobe auch monate-
lange Vorfinanzierungen bei zwei aus speziellen EU-Programmen geförderten
Vorhaben in Höhe von rund 116 000 Euro bzw. rund 70 000 Euro an den jeweili-
gen Stichtagen im Juli bzw. September 2007 festgestellt, bei denen die Universität
der alleinige Vertragspartner der EU war und daher die rechtzeitige Abforderung
weiterer Abschlagszahlungen durch die versäumte Vorlage von Zwischenabrech-
nungen allein zu vertreten hatte.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die UHH aufgefordert, insbesondere
diesen beiden Vorfinanzierungsfällen nachzugehen und im Übrigen künftig re-

²⁰⁰ Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 10; 2005, Tz. 11; 2006, Tz. 9 und 2007, Tz. 10

²⁰¹ Abhängig z.B. vom pünktlichen und vollständigen Eingang aller Zwischenabrechnungen der z.T. mehr als dreißig Vertragspartner beim Koordinator, der zügigen Aufbereitung der alle Teilnehmer umfassen den Zwischenabrechnungen durch den Koordinator gegenüber der EU und der dortigen zeitgerechten Prüfung und tatsächlichen Anerkennung der Abrechnungen sowie der umgehenden Anweisung der sich ergebenden weiteren Abschlagszahlungen an den Koordinator und dessen zügige Weiterleitung an die Vertragspartner.

gelmäßig zum Jahresende, beginnend mit dem 31. Dezember 2007, derartige Saldenabstimmungen vorzunehmen sowie Auffälligkeiten gezielt und zeitnah zu überprüfen.

Versorgungszuschläge

(1) Die internen Buchführungsprobleme der UHH haben auch dazu geführt, dass sie mit der Abführung der Versorgungszuschläge für Drittmittelbeschäftigte an den Haushalt im Prüfungszeitraum erheblich im Rückstand war. Bei Personalausgaben für diesen Personenkreis von jeweils rund 1,5 Mio. Euro 2005 und 2006 allein im Rahmen von EU-Forschungsprojekten entsprach die für diese Jahre abgeführte Summe von insgesamt rund 13 000 Euro nur etwa einem Achtel des für ein Haushaltsjahr zu erwartenden Betrages. Auch wenn dies keine negativen Auswirkungen auf die Liquidität der Stadt hat, verfälscht die schleppende Erfüllung der Abführungsverpflichtung den Jahresabschluss der UHH sowohl für die EU-Mittel als auch den Drittmittelhaushalt insgesamt.

(2) Der Rechnungshof hat die UHH aufgefordert, die Rückstände umgehend für alle in Frage kommenden Drittmittelkategorien zügig aufzuarbeiten.

Abrechnungen und Testate

(1) Die von den Vertragspartnern der EU jährlich vorzulegenden Zwischenabrechnungen sowie die Schlussabrechnung der im 6. FRP geförderten Vorhaben bedürfen i. d. R. eines zusätzlichen Testats durch einen Wirtschaftsprüfer oder - bei öffentlichen Einrichtungen - durch eine interne Prüfungsstelle, deren Unabhängigkeit innerhalb der Einrichtung gewährleistet sein muss (z. B. die Innenrevision). Im Falle der Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers sind die entsprechenden Kosten im Rahmen der Managementkosten für das Gesamtprojekt erstattungsfähig.

Die in der UHH erstellten und in die Stichprobe des Rechnungshofs einbezogenen Abrechnungen sind - sofern erforderlich - durchgehend durch einen Wirtschaftsprüfer ohne Einschränkung testiert worden. Begleitschreiben konnte entnommen werden, dass diesem sämtliche zur Prüfung erforderlichen Unterlagen wie z. B. die Verträge mit der EU, die näheren Finanzierungsbedingungen, die Arbeitsverträge und Gehaltsabrechnungen der Drittmittelbeschäftigten einschließlich sog. „Time sheets“ (monatliche Aufzeichnungen der im Rahmen des Projekts geleisteten Arbeitsstunden) sowie die Rechnungen über Sachausgaben und Reisekosten

vorlagen.

Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die nach den „Financial Guidelines“ der EU nebst ergänzendem Rundschreiben i. d. R. mindestens monatlich zu führenden und vom Projektleiter gegenzuzeichnenden „Time sheets“ wiederholt erst nachträglich für bis zu einem Jahr zurückliegende Zeiträume - und zum Teil erst aufgrund des Abrechnungsdrucks - erstellt worden sind. Bei den wenigen Projekten der HAW, die nur in Ausnahmefällen eines Testats bedurften, lagen „Time sheets“ nicht vor.

(2) Der Rechnungshof hat gefordert, die seiner Kenntnis nach auch im 7. FRP weiterhin erforderlichen Aufzeichnungen zur Vermeidung von Abrechnungsproblemen mit der EU künftig zeitgerecht zu führen. Der HAW hat er darüber hinaus empfohlen, die Abrechnungen nicht wie bisher durch zwei Personen unterzeichnen zu lassen, die beide derselben Fakultät angehören (i. d. R. der Projektleiter und eine Verwaltungskraft der Fakultät), sondern die zweite Unterschrift zur klaren Trennung der Verantwortlichkeiten und entsprechend den Vorgaben der EU im zentralen Finanzressort leisten zu lassen.

Verträge

(1) Vertragspartner der EU ist nicht der projektleitende und forschungsberechtigte Wissenschaftler persönlich, sondern die Hochschule. Diese geht sowohl beim direkten Vertragsabschluss mit der EU als auch beim Konsortialvertrag der Partner untereinander finanzielle Verpflichtungen ein, die weit über 10 000 Euro liegen. Auch für diese Verträge und die Beitrittserklärung zu einem Vertrag gilt die „Anordnung zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg“ vom 19. April 2001, wonach Rechtsgeschäfte, deren Wert 10 000 Euro übersteigt, durch zwei hierzu befugte Hochschulvertreter zu unterzeichnen sind.

(2) Beim Abschluss von Werkverträgen ist ebenfalls mehrfach gegen diese Anordnung verstoßen worden. Zudem wurden insbesondere in der HAW wiederholt Werk- statt der rechtlich gebotenen Arbeitsverträge abgeschlossen. Der Rechnungshof hat daher auf die steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Folgen dieser falschen Handhabung hingewiesen. Darüber hinaus hat er bei der KH beanstandet, dass über Honorarzahlungen aus Werkverträgen in Höhe von insgesamt mehr als 70 000 Euro keine Kontrollmitteilungen an die Steuerverwaltung gefertigt wurden.

Schulungsbedarf

(1) Die Einwerbung und ordnungsgemäße Bewirtschaftung von EU-Forschungsmitteln ist außerordentlich arbeitsaufwendig und stellt die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in Anbetracht der teilweise mehr als 200 Seiten umfassenden und durchgehend in englischer Sprache abgefassten Vertragstexte, Bewirtschaftungsvorschriften und Korrespondenz der Vertragspartner untereinander vor hohe Anforderungen.

(2) Vielfach wurden Abrechnungen nicht innerhalb der von der EU vorgegebenen Frist erstellt und bedurften bis zur Testatsvorlage wiederholter Korrekturen auf den verschiedenen Arbeitsebenen. Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich, den Schulungsbedarf der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im zentralen Finanzressort sowie in den Fakultätsverwaltungen der UHH zu überprüfen.

Dies erscheint auch im Hinblick auf die mit dem 7. FRP für die Hochschulen eingehenden grundlegenden Veränderungen (u. a. Übergang auf eine Vollkostenkalkulation mit festgelegten Erstattungsquoten und der Möglichkeit der Abrechnung von Kosten für festangestelltes Personal) dringend erforderlich. Da außerdem zur Verbesserung der Chancen im Exzellenzwettbewerb eine Erhöhung des Drittmittelaufkommens bei der EU-Forschung im Interesse der UHH liegen muss, die im Erfolgsfall weiteren administrativen Aufwand nach sich zöge, hat er der UHH darüber hinaus empfohlen, eine Personalverstärkung in den betroffenen Bereichen durch Umschichtungen im Rahmen des Globalhaushalts in Erwägung zu ziehen.

Stellungnahme des Senats

Der Senat stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs zu.²⁰²

Die Hochschulverwaltungen werden die Anregungen des Rechnungshofs künftig beachten.

²⁰² Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20.05.08

Übersichten zu den Einnahmen und Ausgaben der EU
nach Mitgliedstaaten

Einnahmen der EU nach Mitgliedstaaten

	2002		2003		2004		2005		2006	
					in Millionen Euro					
Belgien	3.017,9	(3,2%)	3.486,0	(3,7%)	3.848,9	(3,7%)	4.023,7	(3,8%)	4.156,1	(3,8%)
Dänemark	1.656,1	(1,7%)	1.777,7	(1,9%)	1.940,9	(1,9%)	1.989,7	(1,9%)	2.193,0	(2,0%)
Deutschland	17.582,2	(18,4%)	19.202,6	(20,5%)	20.229,6	(19,5%)	20.136,2	(18,8%)	20.501,2	(18,9%)
Estland	-	-	-	-	55,4	(0,1%)	99,7	(0,1%)	130,3	(0,1%)
Finnland	1.184,5	(1,2%)	1.337,9	(1,4%)	1.443,3	(1,4%)	1.464,9	(1,4%)	1.559,9	(1,4%)
Frankreich	14.152,3	(14,8%)	15.153,7	(16,2%)	16.013,4	(15,5%)	16.854,0	(15,7%)	16.635,9	(15,3%)
Griechenland	1.337,5	(1,4%)	1.533,7	(1,6%)	1.742,3	(1,7%)	1.801,5	(1,7%)	1.834,1	(1,7%)
Irland	1.018,8	(1,1%)	1.127,5	(1,2%)	1.250,5	(1,2%)	1.442,5	(1,3%)	1.482,0	(1,4%)
Italien	11.279,5	(11,8%)	11.758,5	(12,6%)	13.785,9	(13,3%)	13.546,6	(12,6%)	13.506,8	(12,5%)
Lettland	-	-	-	-	67,5	(0,1%)	129,7	(0,1%)	155,1	(0,1%)
Litauen	-	-	-	-	119,3	(0,1%)	207,0	(0,2%)	233,8	(0,2%)
Luxemburg	183,8	(0,2%)	204,5	(0,2%)	231,3	(0,2%)	227,0	(0,2%)	217,2	(0,2%)
Malta	-	-	-	-	33,0	(0,0%)	50,1	(0,0%)	50,2	(0,0%)
Niederlande	4.467,4	(4,7%)	4.919,5	(5,3%)	5.268,8	(5,1%)	5.947,0	(5,6%)	6.131,5	(5,7%)
Österreich	1.840,5	(1,9%)	1.935,9	(2,1%)	2.046,5	(2,0%)	2.144,0	(2,0%)	2.209,2	(2,0%)
Polen	-	-	-	-	1.310,7	(1,3%)	2.327,2	(2,2%)	2.446,6	(2,3%)
Portugal	1.187,3	(1,2%)	1.292,9	(1,4%)	1.332,2	(1,3%)	1.527,0	(1,4%)	1.378,4	(1,3%)
Schweden	2.086,2	(2,2%)	2.501,3	(2,7%)	2.680,6	(2,6%)	2.654,3	(2,6%)	2.697,7	(2,5%)
Slowakische Republik	-	-	-	-	219,6	(0,2%)	359,0	(0,3%)	401,6	(0,4%)
Slowenien	-	-	-	-	170,4	(0,2%)	274,7	(0,3%)	279,1	(0,3%)
Spanien	6.551,2	(6,9%)	7.429,4	(7,9%)	8.383,6	(8,1%)	9.474,9	(8,8%)	9.799,7	(9,0%)
Tschechische Republik	-	-	-	-	565,2	(0,5%)	990,2	(0,9%)	1.035,3	(1,0%)
Ungarn	-	-	-	-	537,1	(0,5%)	833,2	(0,8%)	782,5	(0,7%)
Vereinigtes Königreich	10.152,8	(10,6%)	9.971,2	(10,7%)	11.682,4	(11,3%)	12.156,9	(11,4%)	12.380,6	(11,4%)
Zypern	-	-	-	-	95,0	(0,1%)	150,0	(0,1%)	153,3	(0,1%)
Einnahmen aus den Mitgliedstaaten	77.698,0	(81,4%)	83.632,5	(89,5%)	95.053,3	(91,8%)	100.811,1	(94,1%)	102.351,2	(94,4%)
Übrige Einnahmen ¹⁾	17.736,4	(18,6%)	9.836,1	(10,5%)	8.458,7	(8,2%)	6.279,6	(5,9%)	6.071,8	(5,6%)
Einnahmen der EU insgesamt	95.434,4	(100,0%)	93.468,6	(100,0%)	103.511,9	(100,0%)	107.090,6	(100,0%)	108.423,0	(100,0%)

¹⁾ Haushalts- und sonstige Überschüsse, Sonstige Einnahmen der EU

Ausgaben der EU nach Mitgliedstaaten

	2002		2003		2004		2005		2006	
					in Millionen Euro					
Belgien	4.338,8	(5,1%)	4.477,1	(4,9%)	5.163,6	(5,2%)	5.575,9	(5,3%)	5.625,1	(5,3%)
Dänemark	1.469,0	(1,7%)	1.489,8	(1,6%)	1.591,0	(1,6%)	1.552,4	(1,5%)	1.501,9	(1,4%)
Deutschland	11.697,3	(13,7%)	10.594,9	(11,7%)	11.745,5	(11,7%)	12.284,1	(11,7%)	12.242,4	(11,5%)
Estland	-	-	-	-	202,0	(0,2%)	248,7	(0,2%)	300,0	(0,3%)
Finnland	1.208,1	(1,4%)	1.348,0	(1,5%)	1.374,8	(1,4%)	1.350,7	(1,3%)	1.280,4	(1,2%)
Frankreich	12.155,7	(14,3%)	13.359,1	(14,8%)	12.944,9	(12,9%)	13.620,5	(13,0%)	13.496,2	(12,7%)
Griechenland	4.683,3	(5,5%)	4.850,0	(5,4%)	5.808,1	(5,8%)	5.596,3	(5,3%)	6.833,7	(6,4%)
Irland	2.597,5	(3,1%)	2.690,2	(3,0%)	2.814,8	(2,8%)	2.493,6	(2,4%)	2.461,8	(2,3%)
Italien	8.200,0	(9,6%)	10.625,9	(11,7%)	10.367,0	(10,4%)	10.696,3	(10,2%)	10.922,3	(10,2%)
Lettland	-	-	-	-	267,0	(0,3%)	385,0	(0,4%)	402,6	(0,4%)
Litauen	-	-	-	-	487,6	(0,5%)	665,6	(0,6%)	799,8	(0,8%)
Luxemburg	954,1	(1,1%)	1.095,8	(1,2%)	1.132,0	(1,1%)	1.105,8	(1,1%)	1.194,8	(1,1%)
Malta	-	-	-	-	78,7	(0,1%)	134,7	(0,1%)	157,0	(0,1%)
Niederlande	1.585,5	(1,9%)	1.991,6	(2,2%)	2.115,8	(2,1%)	2.093,5	(2,0%)	2.190,4	(2,1%)
Österreich	1.560,2	(1,8%)	1.577,3	(1,7%)	1.620,5	(1,6%)	1.786,2	(1,7%)	1.830,1	(1,7%)
Polen	-	-	-	-	2.720,3	(2,7%)	4.029,2	(3,8%)	5.305,6	(5,0%)
Portugal	3.866,5	(4,5%)	4.769,8	(5,3%)	4.414,4	(4,4%)	3.880,6	(3,7%)	3.634,8	(3,4%)
Schweden	1.236,5	(1,5%)	1.451,2	(1,6%)	1.450,8	(1,4%)	1.562,6	(1,5%)	1.573,4	(1,5%)
Slowakische Republik	-	-	-	-	388,1	(0,4%)	609,5	(0,6%)	696,2	(0,7%)
Slowenien	-	-	-	-	282,0	(0,3%)	366,1	(0,3%)	406,0	(0,4%)
Spanien	15.210,9	(17,9%)	15.875,1	(17,5%)	16.356,7	(16,3%)	14.823,6	(14,1%)	12.883,0	(12,1%)
Tschechische Republik	-	-	-	-	815,7	(0,8%)	1.074,9	(1,0%)	1.330,0	(1,2%)
Ungarn	-	-	-	-	713,4	(0,7%)	1.357,0	(1,3%)	1.842,2	(1,7%)
Vereinigtes Königreich	6.161,0	(7,2%)	6.174,5	(6,8%)	7.130,2	(7,1%)	8.670,4	(8,3%)	8.294,2	(7,8%)
Zypern	-	-	-	-	147,5	(0,1%)	215,3	(0,2%)	239,6	(0,2%)
Ausgaben an die Mitgliedstaaten	76.924,4	(90,3%)	82.370,2	(91,0%)	92.132,3	(92,0%)	96.178,1	(91,7%)	97.443,4	(91,4%)
Übrige Ausgaben	8.220,1	(9,7%)	8.187,3	(9,0%)	8.007,1	(8,0%)	8.657,1	(8,3%)	9.132,1	(8,6%)
Ausgaben der EU insgesamt	85.144,5	(100,0%)	90.557,5	(100,0%)	100.139,4	(100,0%)	104.835,2	(100,0%)	106.575,5	(100,0%)

Verteilung der EU-Rückflüsse im Jahr 2007 auf Bund und Länder
(nur geteilte Mittelverwaltung)*

Empfänger	EGFL**	EAGFL-A	ELER	EFRE	ESF****	INTERREG	LEADER	URBAN II	Summe
	Beträge in Tausend Euro								
BW	421.768,86 7,21%	3.075,37 0,89%	92.924,45 6,57%	8.292,85 0,42%			1.997,02 3,44%	420,84 1,91%	528.479,39 4,64%
BY	1.098.152,10 18,78%	7.982,64 2,32%	194.603,55 13,76%	71.891,79 3,67%	22.029,69 1,42%	14.430,24 8,22%	14.186,96 24,41%		1.423.276,97 12,50%
BE			s. BB+BE***	97.815,33 5,00%	36.285,73 2,34%			3.048,95 13,82%	137.150,01 1,20%
BB	389.930,96 6,67%	73.283,41 21,33%	s. BB+BE***	272.786,27 13,93%	75.966,90 4,90%	28.108,80 16,01%	7.598,95 13,07%	4.882,75 22,13%	852.558,04 7,49%
BB+BE***			74.375,24 5,26%						74.375,24 0,65%
HB+NI***			82.122,16 5,81%						82.122,16 0,72%
HB	2.227,05 0,04%	0,51 0,00%	s. HB+NI***	17.416,30 0,89%				568,78 2,58%	20.212,64 0,18%
HH	226,52 0,00%		3.305,37 0,23%	2.787,18 0,14%					6.319,07 0,06%
HE	225.013,31 3,85%	709,37 0,21%	33.305,61 2,36%	28.883,66 1,48%			1.576,95 2,71%	51,74 0,23%	289.540,64 2,54%
MV	426.088,54 7,29%	27.497,13 8,00%	56.689,30 4,01%	121.923,82 6,23%	41.266,60 2,66%	19.213,88 10,95%	3.327,63 5,73%	1.186,80 5,38%	697.193,70 6,12%
NI	896.698,46 15,34%	0,04 0,00%	s. HB+NI***	102.673,46 5,24%	7.475,82 0,48%	4.330,83 2,47%	6.791,79 11,69%		1.017.970,40 8,94%
NW*****	524.849,84 8,98%		42.793,99 3,03%	115.986,63 5,93%	42.766,99 2,76%	18.585,93 10,59%	1.062,21 1,83%	335,68 1,52%	746.381,27 6,56%
RP	187.257,21 3,20%	4.627,75 1,35%	17.167,66 1,21%	20.719,25 1,06%	1.730,32 0,11%	2.103,70 1,20%	2.454,79 4,22%		236.060,68 2,07%
SL	19.687,50 0,34%		2.597,88 0,18%	11.547,61 0,59%	6.302,46 0,41%	45.753,12 26,07%	255,71 0,44%	2.096,67 9,50%	88.240,95 0,77%
SN	310.306,85 5,31%	94.715,36 27,56%	77.423,23 5,48%	668.453,53 34,15%	117.337,46 7,57%		7.070,05 12,16%	2.558,06 11,59%	1.277.864,54 11,22%
ST	411.236,39 7,03%	76.108,90 22,15%	31.003,31 2,19%	267.700,88 13,68%	126.560,18 8,16%	42.999,16 24,50%	4.870,04 8,38%	2.183,45 9,90%	962.662,31 8,45%
SH	359.026,93 6,14%		23.938,81 1,69%	34.793,29 1,78%	8.969,18 0,58%		2.546,18 4,38%	1.970,74 8,93%	431.245,13 3,79%
TH	262.517,95 4,49%	55.621,48 16,19%	80.696,87 5,71%	113.902,67 5,82%	44.059,96 2,84%		4.206,77 7,24%	2.759,34 12,51%	563.765,04 4,95%
Bund****	311.895,41 5,33%		600.958,39 42,50%		1.020.029,81 65,78%		178,81 0,31%		1.933.062,42
Summe	5.846.883,88 100,00%	343.621,96 100,00%	1.413.905,82 100,00%	1.957.574,52 100,00%	1.550.781,10 100,00%	175.525,66 100,00%	58.123,86 100,00%	22.063,80 100,00%	
Bund****	Beträge in Tausend Euro								
FIAF	17.723,08								
Solidaritätsfonds	166,91								
Sonstiges	4,05								
Bund, insgesamt****									1.950.956,46 17,13%
Bund und Länder, insgesamt									11.386.374,64

* Quelle: Daten der Europäischen Kommission, Generaldirektion Haushalt über Zahlungen nach Deutschland (außer EGFL)

** Quelle: Erhebungen des BRH beim BMELV (abweichender Bezugszeitraum: 16.10.2006 bis 15.10.2007)

*** Gemeinsame ELER-Programme Niedersachsen/Bremen und Berlin/Brandenburg seit dem Jahr 2007

**** Enthält Fördermittel, die an Stellen der Länder weitergeleitet wurden.

***** Außerdem: 4,45 Mio. Euro ESF-Mittel, unmittelbar von der Kommission an Empfänger in Deutschland gezahlt (technische Unterstützung und innovative Maßnahmen, Titel 04 02 10)

***** Einschließlich 286 286 Euro für die Abwicklung eines Programms aus dem Jahr 1992 (Spalte EFRE)

Abkürzungen der Länder:

BW = Baden-Württemberg; BY = Bayern; BE = Berlin; BB = Brandenburg; HB = Bremen; HH = Hamburg; HE = Hessen; MV = Mecklenburg-Vorpommern; NI = Niedersachsen; NW = Nordrhein-Westfalen; RP = Rheinland-Pfalz; SL = Saarland; SN = Sachsen; ST = Sachsen-Anhalt; SH = Schleswig-Holstein; TH = Thüringen

Stand: 24.07.2008

