



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit

über die Prüfung

des ESF-Bundesprogramms "Berufliche Bildung für
nachhaltige Entwicklung befördern (BBNE)"

Kapitel 1602 Titel 686 06

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 1 - 2018 - 0107

Potsdam, den 4. November 2019

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	5
1 Vorbemerkungen	7
2 Zielstruktur des Bundesprogramms	9
2.1 Überblick über die Zielstruktur	9
2.2 Ziele des ESF	10
2.3 Ziele nach dem Operationellen Programm Bund	11
2.4 Ziele nach den Förderrichtlinien	12
2.5 Ziele der Handlungsfelder des Bundesprogramms	13
2.6 Würdigungen und Empfehlungen	14
2.7 Stellungnahme des BMU	16
2.8 Abschließende Bewertung	17
3 Ziele der Handlungsfelder und Projektinhalte	18
3.1 Prüfungsfeststellungen	18
3.2 Würdigungen und Empfehlungen	19
3.3 Stellungnahme des BMU	20
3.4 Abschließende Bewertung	21
4 Zuwendungsrechtliche Beanstandungen	22
4.1 Ausgaben für Wirtschaftsgüter	22
4.1.1 Prüfungsfeststellungen	22
4.1.2 Würdigungen und Empfehlungen	23
4.1.3 Stellungnahme des BMU	25
4.1.4 Abschließende Bewertung	26
4.2 Eigenanteil an der Finanzierung	27
4.2.1 Prüfungsfeststellungen	27
4.2.2 Würdigungen und Feststellungen	28

4.2.3	Stellungnahmen des BMU und des BVA	28
4.2.4	Abschließende Bewertung	28
4.3	Vergaben	29
4.3.1	Prüfungsfeststellungen	29
4.3.2	Würdigungen und Empfehlungen	30
4.3.3	Stellungnahmen des BMU und des BVA	30
4.3.4	Abschließende Bewertung	30

Abkürzungsverzeichnis

ANBest/P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BBNE	Berufliche Bildung für nachhaltige Entwicklung befördern
BNE	Bildung für nachhaltige Entwicklung
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BVA	Bundesverwaltungsamt
ESF	Europäischer Sozialfonds
OP Bund	Operationelles Programm Bund
ZUWES	Zuwendungsmanagement des Europäischen Sozialfonds

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)¹ finanziert seit dem Jahr 2015 mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Bundes das Programm "Berufliche Bildung für nachhaltige Entwicklung befördern (BBNE)". Aus diesem Programm werden ausbildungsbezogene Aktivitäten zum Thema Nachhaltigkeit gefördert. Mit der Umsetzung des Programms hat das BMU das Bundesverwaltungsamt (BVA) beauftragt.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung des Programms geprüft und wie es in der ersten Förderrunde von 2015 bis 2018 umgesetzt wurde. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMU und des BVA zu seinen Prüfungsfeststellungen mit folgenden wesentlichen Ergebnissen ab:

- 0.1 Die Ziele des Programms BBNE sind nicht hinreichend bestimmt. Außerdem fügte das BMU der ohnehin komplexen Zielstruktur des ESF und des Operationellen Programms des Bundes für den ESF weitere Ziele auf Programmebene hinzu, die nicht konsistent zu den übergeordneten Zielen sind. Es machte die Zielstruktur des Programms noch unklarer, indem es innerhalb des Programms zwei Handlungsfelder mit unterschiedlichen Aktivitäten und verschiedenen Zielsetzungen festlegte. Das BMU hat die von uns aufgezeigten Probleme bei der Zielstruktur des Programms teilweise anerkannt. Es hat erklärt, es habe Anregungen des Bundesrechnungshofes bereits bei der Förderrichtlinie für die zweite Förderperiode berücksichtigt. Abweichend von der Auffassung des BMU hält der Bundesrechnungshof daran fest, dass das Ressort die Zielerreichung des Programms auch auf der Grundlage qualitativer Indikatoren messen sollte (Tz. 2 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung).
- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass Schulungsinhalte und Zielgruppen der geförderten Projekte nicht immer einen ausreichenden Bezug zu den Handlungsfeldern des Programms aufwiesen. Das BMU hat dies zwar bei den beanstandeten Einzelfällen bestritten, will aber

¹ Im Zeitraum 2014 bis 2017 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Im Folgenden verwenden wir zur Vereinfachung die Abkürzung „BMU“.

künftig die Erfüllung der Kernvorgaben der Förderrichtlinie bei den einzelnen Projekten verstärkt und formalisiert hervorheben (Tz. 3).

- 0.3 Schafften die Zuwendungsempfänger für ihre Projekte höherwertige Wirtschaftsgüter an, so waren nach den Fördergrundsätzen des BVA nur die Abschreibungen im Förderzeitraum zuwendungsfähig. Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BVA in einigen Fällen dennoch die vollen Anschaffungskosten als zuwendungsfähig anerkannte. Diese lagen bis zu 80 000 Euro höher. Das BMU teilt grundsätzlich die Kritik des Bundesrechnungshofes. Sofern es sich um teure Wirtschaftsgüter handle, die speziell für die Projekte angeschafft worden seien und einer hohen Nutzungsbeanspruchung unterlägen, habe es jedoch mit dem BVA und den Zuwendungsempfängern ein besonderes Verfahren vereinbart. Dieses regle die in diesen Fällen anzusetzenden Abschreibungen sowie die eventuelle Weiternutzung nach Projektende bzw. den Verkauf des Wirtschaftsgutes und die Erstattung des Erlöses an den Bund. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass ihm das BMU Beispiele für entsprechende Regelungen vorlegt (Tz. 4.1).
- 0.4 In einem Fall erkannte das BVA entgegen seinen Fördergrundsätzen indirekte Sachausgaben, für die die Zuwendungsempfänger eine Pauschale erhalten, gleichzeitig auch als Eigenanteil an. Das BMU hat zugesagt, zukünftig die zuwendungsrechtlichen Regelungen in derartigen Fällen einzuhalten, um Doppelförderungen zu vermeiden (Tz. 4.2).
- 0.5 Das BMU hat eine freihändige Vergabe durch einen Zuwendungsempfänger genehmigt, obwohl der Auftragswert über dem Schwellenwert lag. Das BMU muss gegenüber dem BVA stärker darauf achten, dass die vergaberechtlichen Vorschriften eingehalten werden, um die Transparenz der Vergabeverfahren und die Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergaben sicherzustellen (Tz. 4.3).

1 Vorbemerkungen

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das zentrale Instrument der Europäischen Union zur Förderung von Beschäftigung und sozialer Integration in Europa. Für die aktuelle Förderperiode erstellte die Bundesregierung das "Operationelle Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014 – 2020" (OP Bund), das im Oktober 2014 von der EU-Kommission genehmigt wurde. Es bildet u. a. die Gesamtstrategie des Bundes ab, beschreibt die geplanten Maßnahmen, Zielsetzungen, Output- und Ergebnisindikatoren und enthält Finanzpläne. Die Bundesländer erstellen eigene Operationelle Programme.

Das OP Bund umfasst 26 ESF-Bundesprogramme. Dazu zählt auch das Bundesprogramm "Berufliche Bildung für nachhaltige Entwicklung befördern" (Bundesprogramm BBNE) in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). In einer ersten Förderrunde 2015 bis 2018 bezuschusste das BMU 14 Projekte in zwei Handlungsfeldern:

1. Gewerkeübergreifende Qualifizierung für energetische Bau- und Sanierungsmaßnahmen (Handlungsfeld 1)

Dieses Handlungsfeld zielt auf die berufliche Ausbildung im Handwerk. Zum einen sollen Auszubildende zur gewerkeübergreifenden Zusammenarbeit bei der energetischen Gebäudesanierung und beim energieeffizienten Neubau qualifiziert werden. Dazu fördert das BMU die Entwicklung und Erprobung von praxisorientierten Ausbildungsmodulen. Zum anderen soll das Ausbildungspersonal weitergebildet werden. Dabei geht es um Methoden, wie die gewerkeübergreifende Schnittstellenproblematik praxisnah vermittelt werden kann.

2. Jeder Job ist grün – Zugänge und Handlungsmöglichkeiten (Handlungsfeld 2)

Dieses Handlungsfeld richtet sich an junge Menschen, die vor der ersten Berufswahl stehen bzw. eine getroffene Berufswahl neu ausrichten möchten. Sie sollen für eine grüne Berufs- oder Studienwahl begeistert werden. Zu diesem Zweck fördert das BMU Workcamps und mobile Informationsausstellungen.

Die folgende Abbildung zeigt die beiden Handlungsfelder, ihre Zielgruppen und die geförderten Maßnahmen im Überblick (Abbildung 1).

Abbildung 1:

Handlungsfelder im Bundesprogramm BBNE

	Handlungsfeld 1		Handlungsfeld 2	
Zielfeld	Handwerk		Grüne Berufe insgesamt	
Zielgruppe	Auszubildende	Ausbilder	Junge Menschen vor oder in der Berufswahl	
Maßnahmen	Ausbildungs- module für Auszubildende im Handwerk	Weiterbildungs- module für Ausbilder im Handwerk	Workcamps	Mobile Informations- ausstellungen

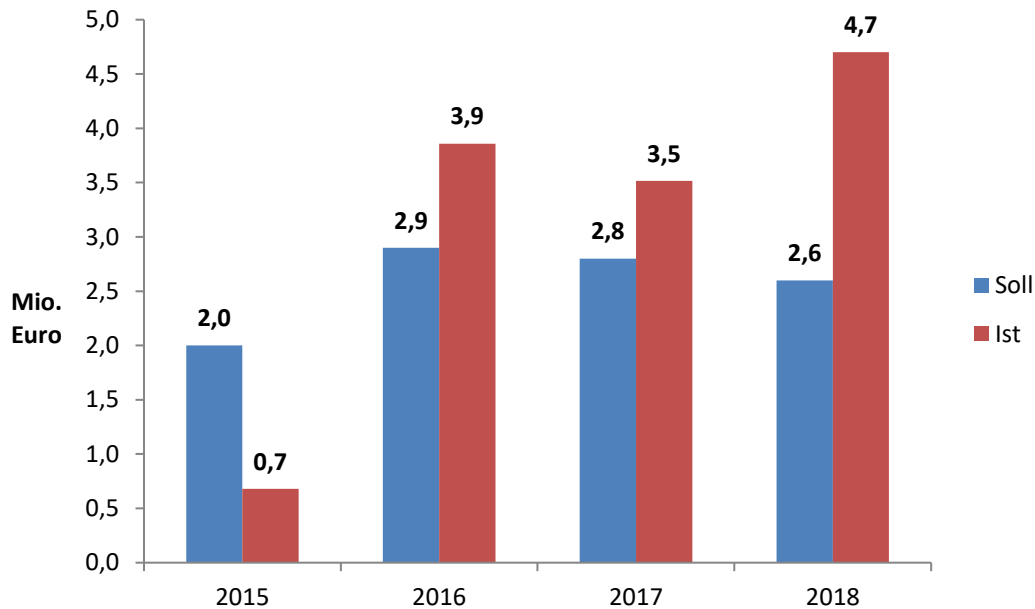
Quelle: Eigene Darstellung.

Im Dezember 2017 veröffentlichte das BMU eine neue Richtlinie für die zweite Förderrunde für die Jahre 2019 bis 2021. Diese Richtlinie sieht weiterhin vor, Projekte in den bisherigen Handlungsfeldern zu fördern. Im Handlungsfeld 2 sind allerdings nur noch Workcamps förderfähig.

Für beide Förderrunden stehen insgesamt bis zu 20,6 Mio. Euro aus dem ESF zur Verfügung. Hinzu kommen nationale Kofinanzierungsmittel von bis zu 19,1 Mio. Euro. Die nationalen Mittel sind im Einzelplan 16 (BMU) veranschlagt (Kapitel 1602 Titel 686 06). Dort waren für die 1. Förderrunde 10,3 Mio. Euro vorgesehen (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2:

**Soll- und Ist-Ausgaben für das Bundesprogramm BBNE
(2015 – 2018, Kapitel 1602 Titel 686 06)**



Quelle: Bundeshaushaltspläne 2015 – 2018 und Haushaltsrechnungen des Bundes 2015 – 2018.

Mit der administrativen und inhaltlichen Umsetzung des Bundesprogramms hat das BMU das Bundesverwaltungsamt (BVA) beauftragt. Das BVA setzt dabei – wie auch für andere ESF-Förderprogramme – das elektronische System ZUWES (**Zu**wendungsmanagement des **E**uropäischen **S**ozialfonds) ein.

Die Stellungnahme des BMU zur Prüfungsmittelung des Bundesrechnungshofes ist in dieser Abschließenden Prüfungsmittelung berücksichtigt. Ergänzend haben wir auch die Stellungnahmen des BVA und der Zuwendungsempfänger herangezogen, deren Projekte wir bei unserer Prüfung näher untersucht haben.

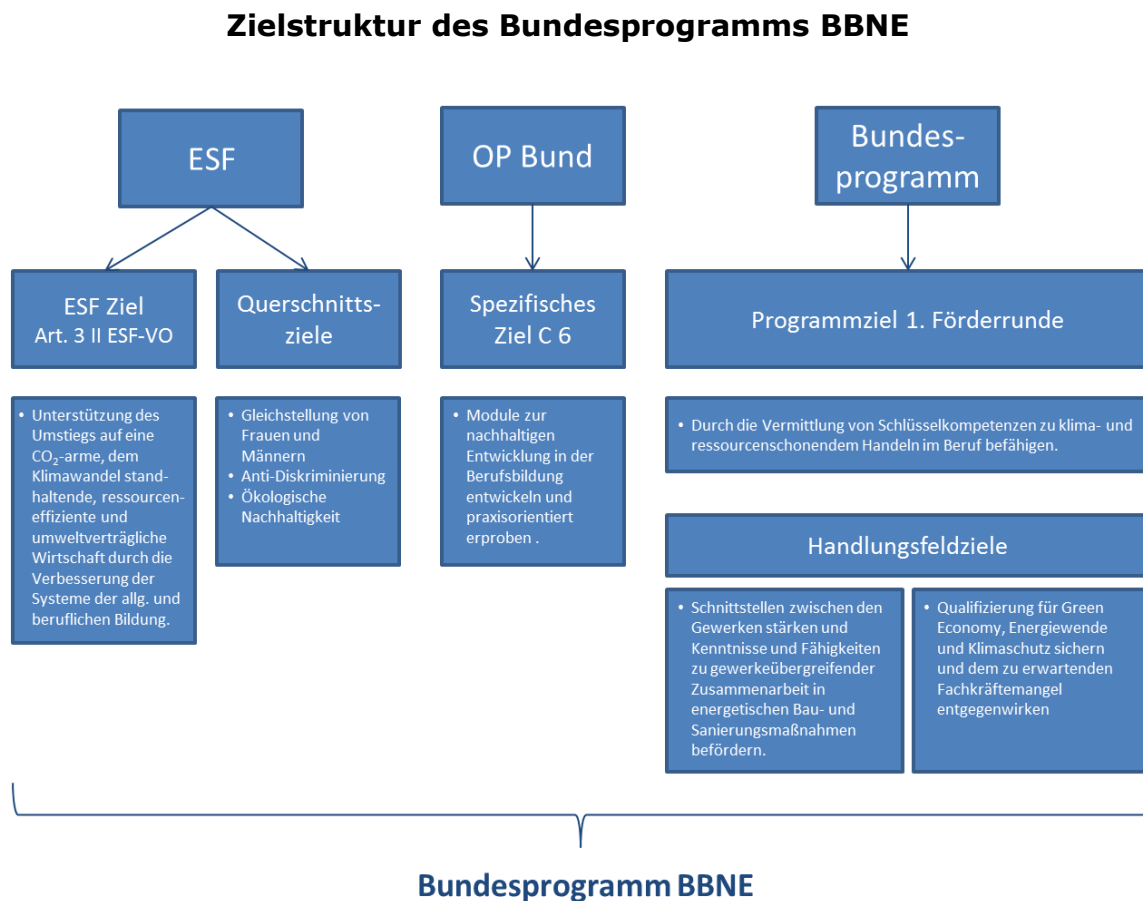
2 Zielstruktur des Bundesprogramms

2.1 Überblick über die Zielstruktur

Für das Bundesprogramm gelten die übergeordneten Ziele des ESF sowie die spezifischen Ziele des OP Bund, die Deutschland mit der Europäischen Union vereinbart hat. Darüber hinaus legte das BMU in seinen Förderrichtlinien

weitere Ziele fest, die es mit dem Bundesprogramm BBNE und den beiden Handlungsfeldern erreichen will. Abbildung 3 zeigt das Zielsystem im Überblick.

Abbildung 3:



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Ziele des ESF

Die Verordnung (EU) Nummer 1304/2013 vom 17. Dezember 2013 legt drei thematische Ziele für den ESF fest:

- A. Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte.
- B. Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung.

C. Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

In der Förderperiode 2014 – 2020 kann aus ESF-Mitteln unter Beachtung der v. g. Investitionsprioritäten erstmals auch die *„Unterstützung des Umstiegs auf eine CO₂-arme, dem Klimawandel standhaltende, ressourceneffiziente und umweltverträgliche Wirtschaft durch die Verbesserung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, die für die Anpassung von Kompetenzen und Qualifikationen, die Höherqualifizierung der Arbeitskräfte und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Bereichen Umwelt und Energie notwendig ist,“* gefördert werden.²

„Gleichzeitig ist unbedingt sicherzustellen, [...] dass die Menschen sich durch geeignete Qualifizierung und durch lebenslanges Lernen an neue Herausforderungen, wie [...] den Umstieg auf eine CO₂-arme und energieeffizientere Wirtschaft, anpassen können. [...] Der ESF sollte in diesem Kontext die Umstellung der Arbeitskräfte von der Bildung bis zur Beschäftigung unterstützen, in Richtung grünere Kompetenzen und Arbeitsplätze, und sich dem Fachkräftemangel unter anderem in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien und nachhaltiger Verkehr zuwenden.“³

Daneben sind für die Förderperiode 2014 – 2020 drei Querschnittsziele verankert, die für alle Maßnahmen gelten:

- Gleichstellung von Frauen und Männern,
- Antidiskriminierung und
- Ökologische Nachhaltigkeit.

2.3 Ziele nach dem Operationellen Programm Bund

Das OP Bund konkretisiert die Zielsetzungen des ESF. Es legt für die drei thematischen Ziele der Verordnung (EU) Nummer 1304/2013 (siehe Tz. 2.2) drei Prioritätsachsen fest, für die die zur Verfügung stehenden ESF-Mittel eingesetzt werden sollen. Jeder Prioritätsachse werden Investitionsprioritäten

² Verordnung (EU) Nummer 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nummer 1081/2006 des Rates, Artikel 3 (2) a).

³ Ebenda, (10).

zugeordnet, zu denen wiederum spezifische Ziele benannt werden. Für das Bundesprogramm BBNE ergibt sich folgende Zuordnung.

Prioritätsachse C

Investitionen in Bildung, Ausbildung, und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen.



Investitionspriorität 10iv

Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Erleichterung des Übergangs von der Bildung zur Beschäftigung und Stärkung der Systeme der beruflichen Bildung und Weiterbildung und deren Qualität, unter anderem durch Mechanismen für die Antizipierung des Qualifikationsbedarfs, die Erstellung von Lehrplänen sowie die Einrichtung und Entwicklung beruflicher Bildungssysteme, darunter duale Bildungssysteme und Ausbildungswege.



Spezifisches Ziel C 6

Entwicklung und praxisorientierte Erprobung von Modulen zur nachhaltigen Entwicklung in der Berufsbildung.

2.4 Ziele nach den Förderrichtlinien

Das BMU entwickelte die Ziele des Bundesprogrammes schrittweise. In der Planungsphase in den Jahren 2012 und 2013 verwies es darauf, das neue Programm könne einen Beitrag dazu leisten, *„den steigenden Fachkräftebedarf in grünen Wirtschaftsbranchen auch in Zukunft zu decken.“*

In der Förderrichtlinie für die 1. Förderperiode aus dem Jahr 2015 definierte das BMU das Ziel des Bundesprogramms wie folgt:

„Für die dauerhaft erfolgreiche Umsetzung einer CO₂-armen, dem Klimawandel standhaltenden, ressourceneffizienten und umweltverträglichen Wirtschaftsweise werden zukünftig viele gut ausgebildete Personen mit zusätzlichen Qualifikationen benötigt. Die geplanten ESF-Maßnahmen im Bereich Umweltbildung

und berufliche Qualifizierung sollen durch die Vermittlung von Schlüsselkompetenzen zu klima- und ressourcenschonendem Handeln im Beruf befähigen."

In der Förderrichtlinie für die 2. Förderrunde aus dem Jahr 2017 modifizierte das BMU diese Zielsetzung:

„Die geplanten ESF-Maßnahmen sollen den Blick für die Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung schärfen und so zu konkretem klima- und ressourcenschonendem Handeln im beruflichen Alltag befähigen. Sie sollen zudem Gestaltungskompetenzen im Sinne des Kompetenzkanons Bildung für Nachhaltige Entwicklung über geeignete Inhalte, Konzeption und Methodenauswahl vermitteln."

In den Förderrichtlinien beschreibt das BMU auch, welche übergreifenden Ergebnisse es von aus dem Bundesprogramm BBNE geförderten ESF-Interventionen erwartet:

- *Beitrag zu Klima- und Ressourcenschutz* (Förderrichtlinien für die 1. und 2. Förderrunde).
- *Beitrag zur Verankerung der drei ESF-Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern, Nichtdiskriminierung und Ökologische Nachhaltigkeit* (Förderrichtlinien für die 1. und 2. Förderrunde).
- *Beitrag zur Umsetzung der SDGs⁴ mit Schwerpunkt Ziel 4 Bildung* (Förderrichtlinie für die 2. Förderrunde).
- *Entwicklung und Erprobung von geeigneten Formaten, Methoden und Vorgehensweisen, um außerschulische erlebnisorientierte BNE⁵-Angebote auch im Kontext der beruflichen Bildung einzusetzen. Diese Angebote beziehen Ansatz, Zielsetzung und Kompetenzkanon der BNE verbindlich mit ein* (Förderrichtlinie für die 2. Förderrunde).

2.5 Ziele der Handlungsfelder des Bundesprogramms

Die Förderrichtlinien sehen vor, dass Antragstellende ihr Vorhaben zwingend einem Handlungsfeld zuordnen. Sie legen für jedes Handlungsfeld spezifische Ziele fest.

⁴ Sustainable Development Goals (SDG): Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen.

⁵ BNE = Bildung für Nachhaltige Entwicklung.

Für das *Handlungsfeld 1 „Gewerkeübergreifende Qualifizierung für energetische Bau- und Sanierungsmaßnahmen“* erwartet das BMU folgende Ergebnisse:

- Praxisorientierte Vermittlung einer gewerkeübergreifenden Perspektive und von Orientierungswissen zur energetischen Gebäudesanierung für Auszubildende über ihren Ausbildungsberuf hinaus.
- Entwicklung und Erprobung von Fortbildungsangeboten für Ausbildungspersonal zu Methoden, wie die Schnittstellenproblematik zwischen den Gewerken praxisnah und zugeschnitten für die Zielgruppe der Auszubildenden vermittelt wird.

Das **Handlungsfeld 2 „Jeder Job ist grün – Zugänge und Handlungsmöglichkeiten“** zielt auf *„Maßnahmen, die praxisbezogen Einblicke in Berufsbilder und Arbeitsprozesse im Bereich einer ressourcenschonenden und klimafreundlichen Wirtschaftsweise geben und darüber die Attraktivität dieser Berufsbilder für junge Menschen steigern.“* Die geförderten Projekte sollen dazu beitragen, *„die Qualifizierung für Green Economy, Energiewende und Klimaschutz zu sichern und dem zu erwartenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.“*

Als Indikatoren für die Zielerreichung sehen die Förderrichtlinien neben den Teilnehmerzahlen die Anzahl der Module vor, die für Auszubildende und Ausbilder entwickelt werden sollen.

2.6 Würdigungen und Empfehlungen

Nach den „Grundsätzen für Förderrichtlinien“ müssen in einer Förderrichtlinie das Förderziel und der Zuwendungszweck beschrieben sein. Insbesondere bei Förderprogrammen mit übergeordneten Zielen, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind (VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO). Dies soll eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen. Die Ziele sind durch Indikatoren messbar zu machen, um bei der Erfolgskontrolle den Grad der Zielerreichung feststellen zu können.

Wir sind der Auffassung, dass es dem Bundesprogramm BBNE an einer hinreichenden **Bestimmtheit der Ziele** mangelt. In den Förderrichtlinien sind Hintergründe, Ziele und Maßnahmen des Bundesprogramms zwar ausführlich

umschrieben. Wir können aber nicht erkennen, welchen konkreten Beitrag das Förderprogramm insgesamt, die beiden Handlungsfelder und die geförderten Projekte zur Erreichung der Programmziele leisten sollen. Dies ist aber für die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle des Förderprogramms notwendig. Es reicht jedenfalls nicht aus, lediglich Output-Indikatoren wie die Anzahl der Teilnehmer oder der entwickelten Ausbildungsmodule festzulegen. Ob und wie das Programm, die Handlungsfelder und die Projekte zu den Oberzielen Klimaschutz und Bildung, zu den ESF-Querschnittszielen und zu den nachgeordneten Zielen wie etwa Bekämpfung des Fachkräftemangels, gewerkeübergreifende Qualifizierung oder Steigerung der Attraktivität grüner Berufsbilder für junge Menschen im Einzelnen beitragen sollen, bleibt offen. Für jedes dieser Ober- und Unterziele wären Indikatoren und Zielwerte festzulegen. Dafür bedarf es einer Analyse, über welche Wirkungsschritte die in den beiden (sehr unterschiedlichen) Handlungsfeldern geförderten Projekte dazu beitragen können und sollen, die übergeordneten Ziele Klimaschutz und Bildung zu erreichen.

Auch die **Konsistenz der Zielstruktur** ist nicht gewährleistet. Das BMU hat in den Förderrichtlinien Ziele festgelegt, die den Zielen des ESF und des OP Bund nicht vollständig entsprechen. So richten sich die Aktivitäten des Handlungsfeldes 2 an junge Menschen vor der Berufswahl (siehe Tz. 1). Dies fällt nicht in den Bereich der Berufsbildung, die im OP Bund als spezifisches Ziel genannt wird. Insgesamt ist fraglich, inwieweit der Bund überhaupt die Möglichkeit hat, aktiv in die berufliche Bildung einzugreifen, die in der Zuständigkeit der Länder liegt.

Weiterhin erhöhte das BMU die ohnehin schon sehr hohe **Komplexität der Zielstruktur** des Bundesprogramms zusätzlich, indem es für seine Förderung zwei Handlungsfelder mit unterschiedlichen Aktivitäten und unterschiedlichen Zielen festlegte. Damit hat es den übergeordneten Zielen des Klimaschutzes und der Bildung sowie den Querschnittszielen des ESF weitere Unterziele hinzugefügt, die von der Unterstützung des Handwerks bis hin zur Berufsorientierung junger Menschen reichen. Insgesamt fehlt dem Bundesprogramm BBNE nach unserer Auffassung eine klare Ausrichtung.

Das BMU sollte den Einstieg in die 2. Förderrunde zum Anlass nehmen, eine Zwischenbilanz des Bundesprogramms BBNE zu ziehen und die erwarteten

Beiträge des Programms, der Handlungsfelder und der Projekte zu seinen Zielen zu konkretisieren. Dazu sollte es für die beiden Handlungsfelder des Programms die jeweiligen Wirkungsschritte der geförderten Maßnahmen beschreiben. Jeder Wirkungsebene sollten Ziele, Indikatoren und Zielwerte zugeordnet werden. Nur so kann das BMU beurteilen, ob das Programm strukturelle und nachhaltige Wirkungen hat. Anhand der wenig aussagekräftigen Outputindikatoren Teilnehmerzahl und Anzahl der erstellten Module ist dies nicht möglich.

2.7 Stellungnahme des BMU

Das BMU erläutert in seiner Stellungnahme, es habe das Programm unter **einem** Dach einer einzigen Richtlinie durchführen und damit eine "möglichst große kommunikative Hebelwirkung" erzielen wollen. Die Aufteilung in Handlungsfelder sei jedoch notwendig gewesen, um die beiden thematischen Förderstränge deutlich zu differenzieren und die Unterschiede bei den Zielgruppen und Handlungslogiken abzubilden.

Da sich die Zuwendungsempfänger bei Antragstellung für ein spezifisches Handlungsfeld bzw. ein Projektformat entscheiden mussten, sei die inhärente Systematik des Programms aufrechterhalten worden.

Das BMU macht in seiner Stellungnahme geltend, grundsätzlich liege dem Programm BBNE ein sprachlich weit gefasstes Verständnis der Begriffe "Berufsbildung" und berufliche Bildung im Sinne von "Berufsorientierung" zugrunde. Nach Einschätzung des BMU werde in den Erläuterungen im OP Bund und in den beiden Richtlinien eine hinreichend klärende Einordnung der verwendeten Begriffe vorgenommen.

Das BMU hat zugesagt, künftig auf eine konsistentere Zielstruktur zu achten und eine präzisere Abgrenzung zwischen den Begriffen "Berufsbildung" und "beruflicher (Neu-)Orientierung" vorzunehmen.

Das BMU legt in seiner Stellungnahme ausführlich die Wirkungsschritte der geförderten Maßnahmen in den beiden Handlungsfeldern dar (z. B. als Beiträge zu Klimaschutz und Bildung im Handlungsfeld 1). Im Wesentlichen beschreibt es dabei die Projektinhalte sowie die angewandten Methoden. Es macht dabei für das Handlungsfeld 2 geltend, dass das BBNE-Programm auf eine Vielfalt von methodischen und inhaltlichen Ansätzen setze, um eine möglichst große Zahl an Berufen abzudecken. Dafür sei es in der Umsetzung auf

Ideen, Erfahrungswerte, Kompetenzen und Netzwerke der Zuwendungsempfänger angewiesen. Insofern erscheine es zielführend, lediglich die "Formate" und "Zielwerte" des Programms vorzugeben. Wegen der Unterschiedlichkeit der Ansätze könne das BMU nur quantitative Indikatoren festlegen.

Die Wirkungsmessung bei Bildungsprojekten insbesondere im außerschulischen Bereich stelle eine große Herausforderung dar. Die individuelle Wirksamkeit wäre allein qualitativ zu erfassen, die Verlässlichkeit der Aussagen wäre allerdings "durch den hohen Einfluss sozialer Erwünschtheit" eher gering. Insofern bleibe das BMU dabei, dass die Teilnehmendenzahlen (wie auch die Verbleibedauer im Projekt) ausreichend geeignete Indikatoren zur Messung des Projekterfolges seien.

Das BMU erklärt, dass viele Anregungen des Bundesrechnungshofes in die Formulierung der Förderrichtlinie für die zweite Förderrunde eingeflossen seien. Aus seiner Sicht sei damit die Nachvollziehbarkeit einer strukturellen und nachhaltigen Wirkung des Programmes gegeben.

2.8 Abschließende Bewertung

Das BMU hat einige der von uns aufgezeigten Probleme bei der Zielstruktur des Programms anerkannt. Wir nehmen seine Darlegungen, die Zielstruktur des Programms für die zweite Förderrunde verbessert zu haben, zur Kenntnis.

Hinsichtlich der Anwendung von Indikatoren hält es quantitative Indikatoren wie beispielsweise die Anzahl der Teilnehmenden für grundsätzlich geeignet, um die Zielerreichung zu messen. Wir bleiben dagegen bei unserer Auffassung, dass neben quantitativen auch qualitative Indikatoren zur Anwendung kommen müssen, um die Wirkungen der aus dem BBNE geförderten Projekte zu ermitteln. Das BMU hat es versäumt, die beabsichtigten Wirkungen in der Förderrichtlinie mit solchen Indikatoren zu hinterlegen.

Die Ausführungen des BMU zu den "Wirkungsschritten" sind keine systematische Darstellung von angestrebten Wirkungsketten einschließlich Wirkungsebenen, Zielstrukturen oder Zielwerten, wie sie für eine Erfolgskontrolle oder Evaluation erforderlich wären. Vielmehr handelt es sich weitestgehend lediglich um eine ausführlichere Beschreibung der Projekthalte sowie der angewandten Methoden. Wir erwarten, dass das BMU in Zukunft in seiner Programmsteuerung auf eine konsistente Zielstruktur achtet und eine angemessene

Wirkungsmessung anhand von geeigneten Indikatoren sicherstellt. Von einer weiteren Erörterung in diesem Prüfungsverfahren sehen wir ab.

3 Ziele der Handlungsfelder und Projektinhalte

3.1 Prüfungsfeststellungen

Ziel des **Handlungsfeldes 1** ist die gewerkeübergreifende Qualifizierung für energetische Bau- und Sanierungsmaßnahmen (siehe Tz. 2.5). Wir haben festgestellt, dass in diesem Handlungsfeld teilweise Ausbildungsmodule finanziert wurden, die

- keinen Bezug zu energetischem Bauen und Sanieren aufwiesen. Sie befassten sich z. B. mit Themen wie Arbeitsschutz, Brandschutz oder Gefährdungsbeurteilung beim Einsatz von Baumaschinen und Geräten.⁶
- nicht gewerkeübergreifend angelegt waren, etwa Energieeffizienz von Baumaschinen oder Digitale Welt der Baumaschinen.⁷

Ziel des **Handlungsfeldes 2** ist es, *„die Vielfalt an Akteuren und Berufsbildern zu zeigen und damit viele junge Menschen für eine grüne Berufs- oder Studienwahl zu begeistern“* (siehe Tz. 2.5). Zielgruppe dieses Handlungsfelds sind junge Menschen, die vor der Berufswahl stehen bzw. die Berufswahl überdenken. Gefördert werden hier insbesondere Workcamps. Wir haben dazu Folgendes festgestellt:

- Bei den geförderten Workcamps handelte es sich in der Regel um Ferienfreizeiten, die für die Teilnehmerinnen und Teilnehmern kostenlos waren und bei denen ihnen grüne Berufe nahegebracht werden sollten. Dazu wurden beispielweise gemeinsam ein Solarfloß, Lehmöfen oder Solarduschen gebaut.⁸ In anderen Projekten ging es um das Thema Nachhaltige Ernährung oder die Selbstversorgung aus der Streuobstwiese. Die geprüften Workcamps enthielten neben freizeitorientierten Aktivitäten auch Einheiten zur Berufsorientierung.
- In einem Fall finanzierte ein Zuwendungsempfänger die Durchführung einer „Demokratiewerkstatt“. Diese „Demokratiewerkstatt“ war weder im

⁶ Projekt SN-001.

⁷ Projekt SN-001.

⁸ Projekt BB-002.

Zuwendungsantrag noch im Zuwendungsbescheid enthalten. Dabei handelt es sich um ein regelmäßig stattfindendes Treffen im Zusammenhang mit einem Jugendbeteiligungsprojekt zu kommunalpolitischen Fragen. Das dreitägige Treffen befasste sich überwiegend mit kommunalpolitischen Themen. Zum Thema Berufsorientierung fand eine 90-minütige Informationsveranstaltung statt.⁹

- In einem anderen Fall finanzierte ein Zuwendungsempfänger in diesem Handlungsfeld ein Ausbildungsmodul zum Thema „Bildung für nachhaltige Entwicklung“, das sich an Erzieherinnen/Erzieher und Sozialassistentinnen/Sozialassistenten in Ausbildung wendete. Dabei wurden beispielsweise die Dimensionen der Nachhaltigkeit und globale Zusammenhänge anhand des Produktionsprozesses eines Kleidungsstückes erläutert.¹⁰ Die Zielgruppe des Ausbildungsmoduls ging aus dem Zuwendungsantrag nicht hervor.

3.2 Würdigungen und Empfehlungen

Das BMU stellte nicht sicher, dass aus dem Bundesprogramm BBNE ausschließlich Aktivitäten finanziert werden, die unmittelbar zur Erreichung der Ziele der Handlungsfelder beitragen.

Die Förderung von Lehrmodulen zu allgemeinen Themen wie Brand- oder Arbeitsschutz weist – wenn überhaupt – nur einen äußerst vagen Bezug zum Ziel des Handlungsfeldes 1 einer gewerkeübergreifenden Qualifizierung für energetische Bau- und Sanierungsmaßnahmen auf. Die Finanzierung kommunalpolitisch ausgerichteter Jugendprojekte („Demokratiewerkstatt“) ist von dem Ziel des Handlungsfeldes 2, welches auf die Berufsorientierung abstellt, nicht gedeckt. Gleiches gilt für das Ausbildungsmodul für pädagogische Berufe. Projekte zugunsten von Auszubildenden sind ausschließlich im Handlungsfeld 1 förderfähig, aber nur, sofern es sich um Bauberufe handelt (siehe Tz. 1). Die o. g. Workcamps vermittelten nach unseren Erkenntnissen überwiegend allgemeine Informationen und Kenntnisse zum Thema Nachhaltigkeit. Das Thema „Berufsorientierung“ spielte im Vergleich dazu eine eher untergeordnete Rolle. Insgesamt werden nach unserer Auffassung durch eine solch weite Auslegung

⁹ Projekt BB-002.

¹⁰ Projekt BB-002.

der förderfähigen Aktivitäten die ohnehin sehr breit angelegten Ziele der Handlungsfelder und des Programms weiter verwässert.

Das BMU sollte sicherstellen, dass die Zuwendungsempfänger mit den Projektmitteln ausschließlich Aktivitäten finanzieren, die unmittelbar zu den in der Förderrichtlinie vorgegebenen Zielen des jeweiligen Handlungsfeldes beitragen. Hinsichtlich der Finanzierung der „Demokratiewerkstatt“ und des Ausbildungsmoduls für pädagogische Berufe sollte das BMU prüfen, ob die Mittel in diesen Fällen zweckfremd verwendet wurden. Ggf. wäre die Zuwendung (anteilig) zurückzufordern.

3.3 Stellungnahme des BMU

Das BMU schlägt in seiner Stellungnahme vor, den unmittelbaren Bezug der Projekthalte auf die Kernvorgaben der Richtlinie zukünftig verstärkt und in formalisierter Weise hervorzuheben. Es möchte die Zuwendungsempfänger bei den programminternen Veranstaltungen auf diese Maßgabe hinweisen und dazu verpflichten, diesen Bezug in ihren Sachberichten zu verdeutlichen. Bei der Ausgestaltung zukünftiger ESF-Programme will es das diesbezügliche Vorgehen weiter optimieren.

Zu den beiden beanstandeten Projekten legt das BMU den aus seiner Sicht bestehenden Bezug zu den Handlungsfeldern des Programms dar. Für die Fälle, für die der Bundesrechnungshof keinen inhaltlichen Bezug erkennen konnte, reicht das BVA nun ergänzende Informationen zu inhaltlichen Schwerpunkten, Teilnehmendengruppen und ein Handlungskonzept sowie im Falle des Projekts aus dem Handlungsfeld 2 eine Stellungnahme des Zuwendungsempfängers nach.

Zum Projekt SN-001 merkt das BMU an, dass ein Modul auf den Umgang mit gefährlichen Gasen beim Einsatz von Baumaschinen und Geräten abstelle, das andere Modul thematisiere u. a. die gesundheitlichen Gefahren durch Lärm, Staub, Vibrationen, veraltete Technik usw. Beide Module würden auf den Menschen als zentralen Faktor gelingender Baumaßnahmen fokussieren. Die Bezüge zu gewerkeübergreifender Zusammenarbeit seien damit nachvollziehbar.

Zum Projekt BB-002 verweist das BMU darauf, Erzieherinnen/Erzieher würden einen hohen Bezug zu BNE aufweisen. Der Teilnehmendenkreis sei aus dem Antrag ableitbar gewesen (Auszubildende aus verschiedenen Berufsfeldern);

ferner sei das Förderkriterium „Teilnehmende unter 25 Jahren“ größtenteils erfüllt gewesen. Der Zuwendungsempfänger habe den Inhalt der „Demokratiewerkstatt“ im beschriebenen Fall im Sinne des BBNE-Programms angepasst. Er habe ein Konzept vorgelegt, das einen weit höheren Anteil an Aktivitäten mit Bezug zu Themen des BBNE-Programms aufweise. Insofern sehe das BMU in diesem Fall keine Zweckentfremdung von Zuwendungsmitteln gegeben. Ein Rechtsgrund für die Rückforderung sei deshalb nicht gegeben.

3.4 Abschließende Bewertung

Die Ausführungen des BMU zu den von uns beanstandeten Projekten überzeugen nicht. Wir halten an unserer Auffassung fest, dass durch die Förderung von Aktivitäten wie Schulungen zur Gefährdungsbeurteilung von Baumaschinen oder zum Gesundheits- und Arbeitsschutz, die nur bei einer extrem weiten Auslegung den Förderkriterien entsprechen, die ohnehin sehr breit angelegten Ziele des Programms verwässert werden. Die Förderung von Personen in Ausbildung fällt eindeutig nicht in die Zielgruppe des Handlungsfeldes 2. Das Handlungsfeld 2 richtet sich an junge Menschen vor oder in der Berufswahl (siehe Tz. 1).

Der zur Maßnahme „Demokratiewerkstatt“ nachträglich vorgelegte Programmablauf weicht zudem von den Unterlagen ab, die uns während der Erhebungen vorgelegt wurden. Diese Unterlagen bestätigen, dass es sich um eine allgemein angelegte Informationsveranstaltung zur Berufswahl gehandelt hat. Der Zuwendungsempfänger selbst hat darin angegeben, dass eine Ausrichtung auf *„besonders nachhaltige oder ökologische Berufe“* nicht erfolgt sei. Wir halten an unserer Auffassung fest, dass ausschließlich Aktivitäten finanziert werden dürfen, die in unmittelbarem Bezug zu den in der Förderrichtlinie vorgegebenen Zielen des jeweiligen Handlungsfeldes stehen.

Da das BMU zugesagt hat, den unmittelbaren Bezug der Projekthalte auf die Kernvorgaben der Richtlinie künftig verstärkt hervorzuheben, kann die Beanstandung als erledigt betrachtet werden. Wir erwarten, dass es diesen Bezug im Zusammenhang mit der laufenden zweiten Förderrunde der aktuellen Förderperiode, aber auch künftigen Förderperioden sicherstellt.

4 Zuwendungsrechtliche Beanstandungen

Das BVA hat Fördergrundsätze für Zuwendungen aus dem ESF im Rahmen des OP Bund in der Förderperiode 2014 – 2020 erstellt. Sie sollen eine einheitliche Umsetzung und Transparenz für alle vom BVA durchgeführten Förderprogramme gewährleisten.¹¹

4.1 Ausgaben für Wirtschaftsgüter

4.1.1 Prüfungsfeststellungen

Grundsätzlich können die Ausgaben für die Anschaffung von Wirtschaftsgütern aller Art, die für die Projektdurchführung benötigt werden (z. B. PCs, Büromaterial), als zuwendungsfähig anerkannt werden. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um „direkte“ Sachausgaben handelt, d. h. dass sie einen unmittelbaren Projektbezug aufweisen und nicht von der Pauschale für indirekte Ausgaben gedeckt sind.¹²

Beschafft ein Zuwendungsempfänger geringwertige Gegenstände, kann er nach den Fördergrundsätzen des BVA die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten direkt in voller Höhe abschreiben. In diesem Fall sind die kompletten Kosten als zuwendungsfähige Ausgaben anerkennungsfähig. Beschafft der Zuwendungsempfänger hingegen höherwertige Gegenstände (über 410 bzw. 1 000 Euro¹³), sind die Kosten über ihre – gemäß AfA-Tabelle¹⁴ festgelegte – Nutzungsdauer abzuschreiben. In diesen Fällen können die Zuwendungsempfänger nicht die vollen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten als zuwendungsfähige Ausgabe geltend machen, sondern nur die in die Projektlaufzeit fallenden Abschreibungen.

Wir haben dazu Folgendes festgestellt:

- Ein Zuwendungsempfänger¹⁵ beschaffte für über 34 000 Euro ein Solarfloß, das bei einem Workcamp genutzt wurde. Die Gesamtsumme setzte sich aus Zahlungen für ein Grundgerüst (20 349 Euro), einen Motor

¹¹ Fördergrundsätze für Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds im Bundesverwaltungsamt – Förderperiode 2014 – 2020 (Version 2.0, Stand: Oktober 2016).

¹² Ebenda, Nummer 3.6, S. 31.

¹³ Die 1 000-Euro-Grenze gilt für die sogenannte Blockabschreibung, bei der bei Anschaffungskosten zwischen 150 und 1 000 Euro immer über fünf Jahre abgeschrieben wird.

¹⁴ AfA (Absetzung für Abnutzung) -Tabellen sind ein Hilfsmittel, um die Nutzungsdauer von Anlagegütern zu schätzen. Die in ihnen enthaltenen Werte beruhen auf Erfahrungen.

¹⁵ Projekt BB-002.

(3 290 Euro), eine Batterieanlage (5 654 Euro) und Solarmodule (4 862 Euro) zusammen. Die Projektlaufzeit betrug drei Jahre. Das BVA teilte dem Zuwendungsempfänger mit, dass das Solarfloß „*als ein für das Projekt erstelltes Musterstück*“ betrachtet werden könne. Die Bauteile des Floßes würden dann „*als Verbrauchsmittel und nicht als angeschafftes Anlagegut behandelt*“. Die Abschreibungsregeln für höherwertige Wirtschaftsgüter seien daher nicht anzuwenden, die Anschaffungskosten könnten vielmehr direkt in voller Höhe als zuwendungsfähige Ausgaben geltend gemacht werden.

- Ein Zuwendungsempfänger¹⁶ beauftragte für 123 831 Euro die Herstellung und Lieferung eines Anhängersystems (Präsentationsanhänger). Dabei handelte es sich um einen auf einem Anhänger montierten aufklappbaren Ausstellungsstand. Die Projektlaufzeit betrug vier Jahre.
- Ein Zuwendungsempfänger zahlte 41 418 Euro für die Herstellung und Lieferung von Wandelementen, Schautafeln und Transportkisten für einen Messestand.¹⁷ Die Projektlaufzeit betrug vier Jahre.

In den beiden letztgenannten Fällen teilte das BVA den Zuwendungsempfängern mit, dass es „*die für den Bau der Ausstellung angeschafften Wirtschaftsgüter gewissermaßen als Aufwendungen zur Schaffung eines immateriellen Wirtschaftsgutes*“ bewerte. Damit würden „*alle entsprechenden Sachkosten als sofort anzusetzende Betriebsausgaben und nicht als abschreibungspflichtige Investitionen*“ gelten.

Das BVA erkannte in allen genannten Fällen die Anschaffungskosten der Wirtschaftsgüter in voller Höhe als zuwendungsfähige Ausgaben an.

4.1.2 Würdigungen und Empfehlungen

Das BVA erkannte in den genannten Fällen die vollen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten der höherwertigen Wirtschaftsgüter als zuwendungsfähige Ausgaben an, obwohl nach den Vorgaben seiner Fördergrundsätze nur die Abschreibungen im Förderzeitraum zuwendungsfähig gewesen wären. Geht man etwa bei dem Präsentationsanhänger von einer Nutzungsdauer von 11 Jahren aus, so hätte das BVA im Hinblick auf die Projektlaufzeit von

¹⁶ Projekt RP-002.

¹⁷ Projekt NW-006, Lose 1 – 4 Messestand.

vier Jahren lediglich 45 029 Euro statt des Gesamtbetrages von 123 831 Euro als zuwendungsfähige Ausgabe anerkennen dürfen.¹⁸

Die Begründung des BVA zur Anerkennung der vollen Anschaffungskosten des Solarfloßes als zuwendungsfähige Ausgaben überzeugt nicht. Es handelt sich hier nicht – wie behauptet – um ein Verbrauchsgut. Verbrauchsgüter sind Gegenstände, die durch die Nutzung untergehen, d. h. verbraucht werden. Typische Beispiele sind Betriebsmittel oder sonstige Büro- und Arbeitsmaterialien. Anlagegüter werden hingegen – wie das in Rede stehende Solarfloß – längerfristig eingesetzt, z. B. Maschinen, Fahrzeuge, Möbel, PCs, Gebäude. Es handelt sich bei dem Floß auch nicht um ein „Musterstück“, das nur einmalig für Ausstellungszwecke verwendbar, anschließend wertlos und dann zu entsorgen ist. Das Solarfloß kann vielmehr auch nach Abschluss der dreijährigen Projektlaufzeit weiter genutzt oder auch veräußert werden.

Auch die Argumentation des BVA, bei der Anschaffung eines Präsentationsanhängers bzw. eines Messestandes handele es sich um die „*Schaffung eines immateriellen Wirtschaftsgutes*“ und die Aufwendungen dafür seien als „*Betriebsausgaben*“ sofort anzusetzen, ist unzutreffend. Dieser Betrachtung liegt offenbar die Annahme zugrunde, Präsentationsanhänger und Messestand würden mit der vom Zuwendungsempfänger geschaffenen Ausstellung verschmelzen und sich in unselbständige Teile des Wirtschaftsgutes „Ausstellung“ verwandeln. Eine solche Verschmelzung liegt jedoch nicht vor, wenn die eingefügten oder zusammengestellten Gegenstände weiterhin ihre selbstständige Bewertbarkeit behalten.¹⁹ Entscheidend für die Anwendbarkeit dieses Kriteriums sind neben dem gemeinsamen Zweck insbesondere der Grad der Festigkeit einer vorgenommenen Verbindung, der Zeitraum, auf den eine Verbindung oder die gemeinsame Nutzung mehrerer beweglicher Sachen angelegt ist, sowie das äußere Erscheinungsbild.²⁰ Sowohl ein Präsentationsanhänger als auch ein Messestand können ohne weiteres selbstständig bewertet werden. Sie können von der derzeitigen Ausstellung abgetrennt und nach Ablauf der

¹⁸ Die AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter des BMF vom 15. Dezember 2000 (Az. IV D 2-S 1551-188/00) sieht für Anhänger, Auflieger und Wechselaufbauten eine Nutzungsdauer von 11 Jahren vor. Bei einer jährlichen Abschreibung von 11 257 Euro und einer Projektlaufzeit von 4 Jahren ergibt sich ein Betrag von 45 029 Euro.

¹⁹ Bundesfinanzhof: Urteil vom 9. August 2001 – III R 30/00.

²⁰ Ebenda.

Projektlaufzeit gesondert für andere Zwecke genutzt oder auch veräußert werden. Von einer Verschmelzung dieser Wirtschaftsgüter mit der Ausstellung kann daher keine Rede sein.

Wir bitten sicherzustellen, dass das BVA künftig bei der Anschaffung höherwertiger Wirtschaftsgüter lediglich die in die Projektlaufzeit fallenden Abschreibungsbeträge als zuwendungsfähige Ausgaben anerkennt. Außerdem sollte es bei einschlägigen „Altfällen“ prüfen,

- ob es zulässig war, die sofortige Abschreibung der vollen Anschaffungs- und Herstellungskosten von höherwertigen Gegenständen als zuwendungsfähige Ausgabe anzuerkennen, und
- ob ggf. der bewilligte Zuwendungsbetrag noch zu korrigieren ist.

4.1.3 Stellungnahme des BMU

Das BVA wende seit September 2018 überarbeitete Fördergrundsätze an, die keine Regelungen zur Förderfähigkeit von Investitionen und Formen der anteiligen Abschreibungen mehr enthalten. Auch um europarechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen, werde das BMU in Ergänzung zu den Fördergrundsätzen ein Verfahren mit dem BVA abstimmen, wonach künftig nur die anteilig in der Projektlaufzeit anfallenden Abschreibungsbeträge als zuwendungsfähig anerkannt werden.

Zu den beiden Projekten im Zusammenhang mit Ausstellungen (Präsentationen/Messen) folgt das BMU der Würdigung des Bundesrechnungshofes, dass bei Ausgaben für die Anschaffung von höherwertigen Wirtschaftsgütern grundsätzlich nur die in den Projektzeitraum fallenden Abschreibungen als zuwendungsfähig anerkannt werden können. Das BMU hält es dennoch für zulässig, in den benannten Fällen ausnahmsweise die sofortige Abschreibung der vollen Anschaffungs- und Herstellungskosten als zuwendungsfähig anzuerkennen. Es begründet dies mit den für dieses Förderprogramm eher untypisch hohen Anschaffungs- und Herstellungskosten maßgeschneiderter Gegenstände mit gleichzeitig hoher Nutzungsbeanspruchung, die sich im Wesentlichen auf die Projektlaufzeit beschränke.

Das BMU sichert nun zu, dass man für diese Fälle zusammen mit dem BVA und den Zuwendungsempfängern ein neues Verfahren vereinbart habe. Danach müssen die Zuwendungsempfänger zukünftig Listen der Investitionen erstellen

und mit dem BVA die Verwertung klären. Die Höhe der Abschreibungen für die einzelnen Investitionen sollen anhand der AfA-Tabellen oder in analoger Anwendung ermittelt werden. Eventuell würden mögliche Verkürzungen der anzusetzenden Nutzungszeiten aufgrund erhöhter Inanspruchnahme in Betracht gezogen werden. Außerdem werde über die Weiternutzung nach Projektende entschieden. Sofern keine Nutzung im Sinne des Bundes bis zum Ablauf des Abschreibungszeitraums möglich sei, seien die Wirtschaftsgüter nach Projektende zu veräußern und der Erlös dem Bund zurück zu erstatten.

Bei den Workcamp-Projektformaten habe das BMU dagegen nicht mit solch großen Investitionen gerechnet. Es sei daher keine Ausnahme vom Fördergrundsatz der anteiligen Abschreibungskosten in der Projektlaufzeit vorgesehen worden. Das BVA gehe allerdings davon aus, dass der Zuwendungsempfänger in dem von uns beanstandeten Fall Vertrauensschutz genieße und die bewilligten Zuwendungen nicht zurückgefordert werden können. Es habe sich mit dem Zuwendungsempfänger darauf verständigt, dass zu prüfen sei, ob das Wirtschaftsgut auch nach Projektende im Sinne des Bundes bzw. des Förderprogramms eingesetzt werden könne. Sofern dies nicht der Fall sein sollte, sei der Restwert in Form des Verkaufserlöses an den Bund zu erstatten.

4.1.4 Abschließende Bewertung

Das BMU hat sicherzustellen, dass das BVA künftig nicht mehr ohne seine Beteiligung neue allgemeinverbindlich Regelungen in Kraft setzt oder von Grundsatzregelungen abweichende Einzelfallentscheidungen trifft, die erhebliche finanzielle Auswirkungen haben können. Insofern halten wir auch unsere Auffassung aufrecht, wonach das BVA den Zuwendungsempfängern entgegen den damals geltenden ESF-Fördergrundsätzen die Anerkennung der Wirtschaftsgüter als Verbrauchsmittel zugesagt hat.

Im Hinblick auf die Darlegungen des BMU zu den von uns beanstandeten Projekten fordern wir das BMU auf, uns anhand zweier Beispiele das erwähnte neue Verfahren mit dem BVA bzw. den Zuwendungsempfängern zu erläutern (insbesondere Regelungen zur Anschlussnutzung von Wirtschaftsgütern bzw. zur Restwerterstattung an den Bund).

4.2 Eigenanteil an der Finanzierung

4.2.1 Prüfungsfeststellungen

Die Förderrichtlinie sieht vor, dass die Zuwendungsempfänger einen Eigenanteil erbringen müssen. Dieser variiert je nach Region, in der das Projekt angesiedelt ist, zwischen 2 und 5 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.²¹ Der Eigenanteil kann in Form von Geldleistungen oder durch den Einsatz eigener Sachmittel bzw. geldwerter Leistungen (z. B. Personalfreistellung) erbracht werden.

Bei dem Einsatz von Sachmitteln ist zu berücksichtigen, dass nur Sachausgaben abgerechnet werden können, die einen unmittelbaren Projektbezug aufweisen (direkte Sachausgaben). Indirekte Ausgaben wie z. B. Personalausgaben für Reinigung, Buchhaltung, Porto, Telefon, Versicherungen oder Mieten/Mietnebenkosten werden hingegen über eine Restkostenpauschale abgegolten.²² Mietausgaben zählen nach Festlegung des BVA explizit zu den indirekten Kosten und dürfen nicht unter der Ausgabeposition Sachausgaben abgerechnet werden.²³

Wir haben festgestellt, dass ein Zuwendungsempfänger²⁴ Sachausgaben wie beispielweise Telefonkosten, monatliche Mietkosten von 554,20 Euro und Portokosten als Eigenmittel abrechnete und damit seinen Eigenanteil erbrachte. Das BVA erkannte dieses Vorgehen nicht nur an, sondern hatte dem Zuwendungsempfänger dazu schriftlich geraten:

„... der Eigenanteil kann dadurch erhöht werden, dass förderfähige Ausgaben, die aus der Restkostenpauschale bestritten werden, als Einnahmebelege in ZUWES eingegeben werden. Verwaltungs- und Reinigungskosten, die ausschließlich dem Projekt zuzuordnen sind, können ebenfalls als Eigenanteile geltend gemacht werden.“

²¹ Die Förderrichtlinie differenziert hier zwischen stärker entwickelten Regionen und Übergangsregionen („Zielregionen“).

²² Förderrichtlinie Nummer 5 und Fördergrundsätze für Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds im Bundesverwaltungsamt – Förderperiode 2014 – 2020 (Version 2.0, Stand: Oktober 2016), Nummer 3.2.

²³ Ebenda, Nummer 3.6.3.

²⁴ Projekt BB-002.

4.2.2 Würdigungen und Feststellungen

Die Anrechnung von indirekten Sachausgaben als Eigenanteil widerspricht den Fördergrundsätzen des BVA. Im Ergebnis erkannte das BVA diese Ausgaben des Zuwendungsempfängers doppelt an: Zum einen erstattete es die Ausgaben über die Restkostenpauschale, zum anderen erkannte es diese bereits erstatteten Ausgaben auch als Eigenanteil an. Wir halten es für sehr bedenklich, dass das BVA dem Zuwendungsempfänger ein Vorgehen empfiehlt, das offenkundig gegen seine eigenen Fördergrundsätze verstößt.

Das BMU hat zu veranlassen, dass das BVA die unrechtmäßige Anerkennung von indirekten Ausgaben als Eigenanteil künftig unterlässt. Zudem sollte das BMU das BVA auffordern ihm mitzuteilen, ob in dem von uns geprüften Fall eine anteilige Rückforderung der Zuwendung noch möglich ist. Schließlich sollte das BVA dem BMU berichten, ob es auch bei anderen Projekten vergleichbar vorgegangen ist. In diesen Fällen wäre ebenfalls zu prüfen, inwieweit der bewilligte Zuwendungsbetrag noch zu korrigieren ist.

4.2.3 Stellungnahmen des BMU und des BVA

Das BMU und BVA erklären, dass das BVA zukünftig die unrechtmäßige Anerkennung von indirekten Ausgaben als Eigenanteil unterlassen wird.

Eine Rückforderung ist aus Sicht des BVA in dem geprüften Fall nicht möglich. Der Zuwendungsempfänger könne sich auf Vertrauensschutz berufen, da das BVA dieses Vorgehen ausdrücklich genehmigt hat. Es habe sich allerdings um einen Einzelfall gehandelt, weitere Fälle seien nicht vorgekommen.

4.2.4 Abschließende Bewertung

Wir weisen nochmals darauf hin, dass das BVA zukünftig die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften sicherstellen muss. Es darf auf keinen Fall zuwendungswidriges Vorgehen genehmigen und Ausgaben doppelt fördern.

Das BMU muss dafür Sorge tragen, dass das BVA nicht mittels "Einzelfallsteuerung" die geltenden zuwendungsrechtlichen Vorgaben aushebelt und die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen in solchen Fällen verhindert.

Da es sich offensichtlich um einen einmaligen Vorgang gehandelt hat, ist die Beanstandung erledigt.

4.3 Vergaben

4.3.1 Prüfungsfeststellungen

In allen geprüften Fällen waren die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest/P) Bestandteil der Zuwendungsbescheide. Nach Nummer 3.1 ANBest/P a. F. waren bei Vergaben von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen die VOL/A maßgeblich, sofern die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 25 000 Euro betrug. Die Fördergrundsätze des BVA legten 25 000 Euro als Auftragshöchstwert für die Zulässigkeit einer freihändigen Vergabe fest.

Die Europäische Kommission hat Leitlinien für Finanzkorrekturen beschlossen, die sie bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge für Aufträge anwendet.²⁵ In diesen Leitlinien werden Korrektursätze in Höhe von 5 %, 10 %, 25 % und 100 % vorgeschlagen, die auf die Ausgaben im Rahmen eines Auftrags angewendet werden.²⁶ Sie tragen der Schwere der Unregelmäßigkeit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung.

Wir haben festgestellt, dass das BVA teilweise Vergabeverstöße erkannte, von (anteiligen) Rückforderungen der Zuwendungen aber absah:

- Ein Zuwendungsempfänger²⁷ beauftragte bspw. eine Dienstleistung im Wert von über 46 000 Euro im Wege der freihändigen Vergabe. Das BVA stellte zwar einen Vergabeverstoß fest, erkannte die Vergabe aber „*ausnahmsweise*“ an. Es berücksichtigte die Ausgaben für die Dienstleistung in voller Höhe als zuwendungsfähig.
- In einem anderen Fall schloss ein Zuwendungsempfänger einen Honorarvertrag mit einem Auftragswert bis zu 44 640 Euro, ohne zuvor ein Vergabeverfahren durchzuführen.

Das BVA sagte im Zuge unserer Prüfung zu, diese und einige weitere Fälle zu überprüfen und ggf. eine Korrektur vorzunehmen.

²⁵ Beschluss der Kommission vom 19. Dezember 2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet, C(2013) 9527 final.

²⁶ Die Korrektursätze kommen zum Einsatz, wenn die finanziellen Auswirkungen des Verstößes auf den fraglichen Auftrag nicht genau beziffert werden können.

²⁷ Projekt SN-001.

4.3.2 Würdigungen und Empfehlungen

Das BMU hat sicherzustellen, dass das BVA die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften durch die Zuwendungsempfänger des Bundesprogramms BBNE gewährleistet und bei Verstößen die ausgezahlten Zuwendungen (anteilig) zurückfordert. Das BMU wurde aufgefordert mitzuteilen, zu welchen Ergebnissen die Prüfung durch das BVA geführt hat.

4.3.3 Stellungnahmen des BMU und des BVA

Das BVA hat die beiden beanstandeten Fälle nochmals geprüft. Im ersten Fall lehnt es eine Rückforderung trotz der von uns nachgewiesenen Vergabefehler ab. Der Zuwendungsempfänger habe den voraussichtlichen Auftragswert ursprünglich auf unter 25 000 Euro geschätzt und deshalb die Vergabe freihändig durchgeführt. Die abgefragten Angebote hätten jedoch alle über dem Schwellenwert gelegen. Das BVA habe die Vergabeentscheidung des Zuwendungsempfängers ausdrücklich anerkannt und dies ihm auch schriftlich mitgeteilt. Es verweist darauf, dass sich der Zuwendungsempfänger gegenüber dem BVA deshalb auf Vertrauensschutz berufen könne und keine Rückforderung möglich sei.

Im zweiten Fall kommt das BVA zum Ergebnis, dass es sich um eine zulässige freihändige Vergabe nach (der damals geltenden) VOL/A gehandelt habe. Den ursprünglichen Honorarvertrag über den Bau eines Messestandes habe der Auftragnehmer rund zwei Monate vor dem Messetermin gekündigt. Daraufhin habe der Zuwendungsempfänger ein anderes Unternehmen kurzfristig mit der Fertigstellung beauftragt. Dieses sei bereits in die ursprüngliche Planung eingebunden und damit mit dem Projekt vertraut gewesen. Aufgrund der Dringlichkeit sei deshalb kein anderer Auftragnehmer in Betracht gekommen.

Es liege somit ein Fall des § 3 Absatz 5 g VOL/A vor. Danach ist eine freihändige Vergabe zulässig, wenn die Leistung aufgrund von Umständen, die die Auftraggeber nicht voraussehen konnten, besonders dringlich ist und die Gründe für die besondere Dringlichkeit nicht dem Verhalten der Auftraggeber zuzuschreiben sind.

4.3.4 Abschließende Bewertung

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass im ersten Fall der Zuwendungsempfänger verpflichtet gewesen wäre, das freihändige Vergabeverfahren

aufzuheben und eine öffentliche Ausschreibung vorzunehmen. Ansonsten entsteht der Eindruck, dass der Auftragswert bewusst niedrig geschätzt wurde, um eine solche Ausschreibung zu vermeiden. Das BVA hat dieses vergaberechtswidrige Vorgehen mit der Anerkennung der Vergabeentscheidung gegenüber dem Zuwendungsempfänger aktiv unterstützt.

Wir weisen hiermit das BMU darauf hin, dass es dafür Sorge tragen muss, dass das BVA vergaberechtskonforme Entscheidungen trifft.

Für den zweiten Fall können wir der Argumentation des BVA und des Zuwendungsempfängers folgen. Es handelte sich hierbei offensichtlich um einen Einzelfall, in dem keine anderen, wirtschaftlichen Handlungsalternativen zur Verfügung standen. Die genannte Ausnahmeregelung der VOL/A für Dringlichkeitsfälle erscheint hierfür einschlägig.

Die Beanstandung ist im Übrigen erledigt.

Reinert

Schmidt-Wegner