

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Einzelplan 16)

14 Gemeinsame Förderung von Bund und Land: BMU prüft Verwendung der Mittel nur unzureichend (Kapitel 1601 Titel 892 01)

Zusammenfassung

Das BMU förderte gemeinsam mit Ländern Investitionen mit innovativer Umwelttechnologie. Es akzeptierte entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben getrennte Verwendungsnachweise für Bundes- und Landesmittel. Damit kann es nicht umfassend kontrollieren, ob das Vorhaben insgesamt den Förderzweck erfüllt und ob die Zuwendungsempfänger die gesamten Fördermittel ordnungsgemäß verwendet haben.

Das BMU fördert drei Vorhaben gemeinsam mit je einem Land. Die Bundesmittel betragen dabei 12 Mio. Euro. Die drei Länder sind mit insgesamt 14 Mio. Euro beteiligt. Die vom BMU beauftragte Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vereinbarte mit den Ländern, die Verwendung der jeweiligen Fördermittel getrennt zu prüfen. So soll die KfW nur prüfen, wie die Zuwendungsempfänger die Bundesmittel verwendet haben. Damit hält sich das BMU nicht an die haushaltsrechtlichen Vorgaben des Bundes für die Kontrolle der Mittelverwendung. Da jedes der Vorhaben nur mit Bundes- und Landesmitteln zusammen umgesetzt werden kann, ist die Kontrolle der gesamten verausgabten Fördermittel durch eine der beteiligten Verwaltungen vorgeschrieben.

Die KfW hat deshalb künftig bei solchen Vorhaben einen Verwendungsnachweis über sämtliche Ausgaben und Einnahmen zu verlangen. Dieser Verwendungsnachweis für das gesamte Vorhaben ist durch eine der beteiligten Verwaltungen umfassend zu prüfen. Um eine solche Prüfung zu erleichtern, sollte das BMU seine Zuwendungen in geeigneten Fällen gemeinsam mit dem jeweiligen Land bewilligen.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Gemeinsame Förderung durch Bund und Land

Das BMU fördert über Zuwendungen anteilig Investitionen mit innovativer Umwelttechnologie. Als Zuwendungsgeber entscheidet es über die Förderanträge. Mit der Verwaltung der Fördermittel hat es die KfW als Bewilligungsbehörde beauftragt.

Der Bund und ein Land können ein Vorhaben gemeinsam fördern, wenn beide daran ein besonderes Interesse haben. Das Haushaltsrecht des Bundes legt fest, dass sich der Bund und das Land über Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen abzustimmen haben. Über die Ergebnisse ihrer Abstimmung schließen sie eine Verwaltungsvereinbarung. Beträgt die Zuwendung des Bundes mehr als 100 000 Euro, ist vor ihrer Bewilligung der Bundesrechnungshof zum Verwendungsnachweis und dessen Prüfung zu hören.

Für drei zusammen mit einem Land geförderte Vorhaben sagte das BMU in den Jahren 2018 und 2019 insgesamt 11,9 Mio. Euro Fördermittel zu. Die Länder fördern die drei Vorhaben mit insgesamt 14,2 Mio. Euro. Aus den Finanzierungsplänen der drei Antragsteller ging hervor, dass sie für ihr Vorhaben Bundes- und Landesmittel benötigen. Im Einzelnen fördern das BMU und das jeweilige Land die folgenden Vorhaben:

- Vorhaben 1: Das BMU fördert bei einem Klärwerk die Umstellung der Energieversorgung auf selbst erzeugten Strom sowie eine zusätzliche Reinigungsstufe, um Mikroschadstoffe zu eliminieren. Mit der Bundesförderung von 6,6 Mio. Euro sollen erstmals beide Verfahren beim Betrieb eines Klärwerks kombiniert werden. Das Land beteiligt sich mit 6,6 Mio. Euro an den Ausgaben für die zusätzliche Reinigungsstufe.
- Vorhaben 2: Das BMU finanziert mit 3,5 Mio. Euro und ein Land mit 5 Mio. Euro eine neue Produktionsstätte für Düngemittel. Das BMU will so die Anwendung einer neuen Technologie fördern, das Land neue Arbeitsplätze schaffen.
- Vorhaben 3: Das BMU fördert mit 1,8 Mio. Euro und ein Land mit 2,6 Mio. Euro die Erneuerung einer Abwasseranlage. Die Förderung des BMU umfasst zusätzlich den Einbau eines neuartigen Filters.

Bewilligung der Zuwendungen

Haushaltsrechtlich ist vorgesehen, dass in geeigneten Fällen nur eine Behörde die Zuwendungen des Bundes und des Landes bewilligt. Bevor sie die Zuwendungen bewilligen, müssen sich die Zuwendungsgeber, also Bund und Land, über wesentliche Grundlagen der Förderung einigen. Dazu zählen z. B.:

- der Bewilligungszeitraum,
- die zuwendungsfähigen Ausgaben oder
- Auflagen gegenüber dem Zuwendungsempfänger.

Die KfW hörte den Bundesrechnungshof zu den drei Vorhaben an. Zu diesem Zeitpunkt hatte sie bereits das Einvernehmen mit dem jeweiligen Land über das gemeinsam zu fördernde Vorhaben in einer Verwaltungsvereinbarung dokumentiert. Bei zwei Vorhaben hatte das Land seine Förderung bereits bewilligt. Die KfW erließ für alle drei Vorhaben Zuwendungsbescheide, die sich inhaltlich von den Bescheiden des jeweiligen Landes unterschieden, z. B. beim Bewilligungszeitraum, bei den vorgesehenen Gesamtausgaben oder den Zweckbindungsfristen für die geförderten Investitionen.

Verwendungsnachweise und deren Prüfung

Zuwendungsempfänger haben nachzuweisen, dass sie die Fördermittel wirtschaftlich und entsprechend dem Förderzweck verwendet haben. Bevor Bund und Land ihre Zuwendungen bewilligen, müssen sie sich über den Verwendungsnachweis einigen und welche der beteiligten Verwaltungen ihn prüfen soll. Ziel ist es, über eine Gesamtschau belastbar festzustellen, ob der Förderzweck insgesamt erfüllt und ob die geförderte Anlage insgesamt funktionstüchtig ist.

Die KfW lehnte es bei den drei Vorhaben ab, den Verwendungsnachweis nur durch eine der beteiligten Verwaltungen prüfen zu lassen. Sie verwies auf die verschiedenen Förderziele der Zuwendungsgeber und den jeweils abweichenden Förderzweck. Für die Förderprogramme sei außerdem unterschiedliche Fachexpertise erforderlich. Eine gemeinsame Prüfung sei nicht zielführend. Mit den Ländern vereinbarte die KfW deshalb, dass die Zuwendungsempfänger getrennte Verwendungsnachweise zu erstellen haben und die Bewilligungsbehörden diese für die von ihnen verwalteten Fördermittel prüfen. Das BMU unterstützte das Vorgehen der KfW und schloss sich ihrer Auffassung an.

14.2 Würdigung

Das BMU hätte darauf hinwirken müssen, dass die KfW haushaltsrechtliche Vorschriften des Bundes einhält. Denn die KfW hat sich mehrfach über diese Vorschriften hinweggesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die KfW mit Hinweis auf die getrennten Bewilligungen separate Verwendungsnachweise zulässt und dass sie ihre Prüfung auf die Verwendung der Bundesmittel begrenzen will. Dies birgt das erhebliche Risiko, dass die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel nicht so kontrolliert werden kann, wie es das Haushaltsrecht verlangt. Dabei ist hier besonders zu berücksichtigen, dass das jeweilige Land mit einer Zuwendung in vergleichbarer Höhe wie der Bund zur Finanzierung des

jeweiligen Vorhabens beiträgt. Deshalb ist eine Gesamtschau auf alle Fördermittel unverzichtbar. Nur mit ihr kann festgestellt werden, ob der Förderzweck erfüllt und das Förderprojekt insgesamt erfolgreich ist. Selbst wenn Bund und Land ihre Zuwendungen nach verschiedenen Förderrichtlinien vergeben, handelt es sich jeweils um ein Vorhaben im zuwendungsrechtlichen Sinn. Dies belegen bereits die Finanzierungspläne, wonach das Vorhaben nur dann finanzierbar und der Förderzweck nur dann sicher zu erfüllen ist, wenn der Bund und das Land gemeinsam ihre Fördermittel bereitstellen. Sämtliche von Bund und Land gewährten Fördermittel beziehen sich jeweils auf die Ausgaben für ein Vorhaben und damit auf einen Förderzweck. Dieser Förderzweck ist erfüllt, wenn

- beim Vorhaben 1 in dem Klärwerk beide Verfahren kombiniert angewendet,
- beim Vorhaben 2 in der Produktionsstätte Düngemittel mit der neuen Technologie hergestellt werden sowie
- beim Vorhaben 3 die erneuerte Abwasseranlage mit dem neuartigen Filter funktioniert.

Es darf daher für jedes dieser drei Vorhaben lediglich einen Verwendungsnachweis über alle Ausgaben und Einnahmen geben, der durch eine Verwaltung umfassend zu prüfen ist.

Damit der Zuwendungsempfänger einen aussagekräftigen und umfassenden Verwendungsnachweis vorlegen kann, müssen sich die Zuwendungsgeber, bevor sie die Förderung bewilligen, über deren wesentliche Grundlagen einig sein. Andernfalls können beispielsweise unterschiedliche Bewilligungszeiträume dazu führen, dass der Zuwendungsempfänger dem Bund und dem Land den Verwendungsnachweis zu verschiedenen Zeitpunkten vorlegen muss. Gehen Bund und Land von unterschiedlichen Gesamtausgaben für das Vorhaben aus, fehlt eine einheitliche Entscheidungsgrundlage über die erforderliche Höhe der Förderung.

Außerdem sind die Anhörungen des Bundesrechnungshofes ins Leere gelaufen, weil die KfW mit den Ländern bereits haushaltsrechtlich unzulässig getrennte Verwendungsnachweise und deren getrennte Prüfung vereinbart hatte.

Das BMU hat als Zuwendungsgeber seine haushaltsrechtlich zugewiesenen Aufgaben künftig selbst wahrzunehmen. Sie auf die Bewilligungsbehörde KfW zu übertragen, ist nicht zulässig. Zu diesen Aufgaben gehört es, das Einvernehmen mit den Ländern zu Grundlagen der Förderung, zum Verwendungsnachweis und dessen Prüfung herzustellen sowie den Bundesrechnungshof anzuhören. Damit eine der beteiligten Verwaltungen den Verwendungsnachweis leichter prüfen kann, sollte nur eine Behörde die Zuwendungen des BMU und des Landes bewilligen.

14.3 Stellungnahme

Das BMU hat abgestritten, dass es für die drei Vorhaben Einvernehmen mit dem Land über den Verwendungsnachweis und dessen Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen herstellen musste.

Dies sei nur notwendig, wenn Bund und Land ein und dasselbe Vorhaben fördern wollen. Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften definiere sich ein abgegrenztes Vorhaben insbesondere durch den Förderzweck. Bei den drei Vorhaben sei der Förderzweck nicht deckungsgleich, weil Bund und Land ihre Zuwendungen jeweils mit separaten Bescheiden bewilligt haben. Da diese separaten Bewilligungen zulässig seien, seien auch separate Verwendungsnachweise für ein Vorhaben zulässig. Dementsprechend müsse auch keine einheitliche Stelle benannt werden, der die Verwendungsnachweise vorzulegen seien. Das BMU halte daher daran fest, dass die Verwendungsnachweise getrennt zu prüfen seien. Dafür habe es mit der KfW ein wirksames Verfahren etabliert. Die jeweilige Mittelverwendung werde durch diejenige Stelle geprüft, die die detaillierteren Kenntnisse des jeweiligen Förderprogramms besitze. Durch einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen der KfW und dem Land sei eine umfassende Kontrolle der Mittelverwendung gewährleistet. Das BMU werde auch künftig das Verfahren der getrennten Prüfung der Verwendungsnachweise anwenden.

Eine Abstimmung der Förderbedingungen sei bei zwei der Vorhaben nicht möglich gewesen, da das Land seine Zuwendung bereits bewilligt habe. Bei unterschiedlichen Förderzwecken und Förderzielen seien unterschiedliche Bedingungen für die Förderungen außerdem gerechtfertigt. Gegen eine Bewilligung durch nur eine Behörde sprächen förderpolitische Gründe. Beide Zuwendungsgeber hätten oft ein hohes Interesse, ihre Fördergelder öffentlichkeitswirksam zu bewilligen.

Das BMU hat außerdem die Auffassung vertreten, dass die KfW auch für die Anhörung des Bundesrechnungshofes verantwortlich sei. Die einschlägige haushaltsrechtliche Vorschrift richte sich an die Bewilligungsbehörde. Außerdem sei die KfW auch nach einer Regelung in der vorrangig zu beachtenden Förderrichtlinie für die Anhörung zuständig.

14.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des BMU haushaltsrechtlich für bedenklich und zudem für inkonsistent.

Das Haushaltsrecht sieht ausnahmslos vor, dass der Zuwendungsempfänger bei gemeinsamer Förderung durch Bund und Land einen Verwendungsnachweis für das gesamte Vorhaben zu erbringen hat. Dieser ist dann durch eine der beteiligten Verwaltungen zu prüfen. Diese Regelung stellt klar, dass auch in solchen Fällen ein umfassender Nachweis und eine umfassende Prüfung der Mittelverwendung gewährleistet sein müssen. Ein Informationsaustausch zwischen Zuwendungsgebern ersetzt eine solche Prüfung nicht. Schließlich hat der Zuwendungsempfänger nachzuweisen, dass er die Summe der bewilligten Fördermittel für

den festgelegten Zweck ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwendet hat. Durch mehrere Verwendungsnachweise, die unterschiedliche Verwaltungen prüfen, ist dies nicht möglich. Zudem steigt das Risiko erheblich, dass Zuwendungsempfänger nicht korrekt darüber berichten, wie sie die Mittel verwendet und den Förderzweck erfüllt haben. Dieses Risiko besteht bei den drei Vorhaben umso mehr, da sich Bund und Land jeweils mit Millionenbeträgen an der Förderung beteiligen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es sich bei den gemeinsam geförderten Anlagen jeweils um ein Vorhaben im zuwendungsrechtlichen Sinn handelt, selbst wenn Bund und Land ihre Zuwendungen nach verschiedenen Förderrichtlinien gewähren. Davon ist auch die KfW ursprünglich ausgegangen, denn andernfalls hätte sie den Bundesrechnungshof nicht angehört. Das BMU fördert anteilig die gesamten Vorhaben und begründet dies mit den vorgesehenen innovativen Umwelttechnologien. Die Länder beschränken ihre Förderung zum Teil nur deshalb auf bestimmte zuwendungsfähige Ausgaben, weil dies ihre Förderrichtlinien nicht anders zulassen. Der Förderzweck kann nur erfüllt werden, wenn die Anlagen komplett errichtet sind. Daher kann der Zuwendungsempfänger den umfassenden Verwendungsnachweis erst danach erstellen.

Die Darlegung des BMU, getrennte Zuwendungsbescheide von Bund und Land sprächen gegen „ein Vorhaben“ und damit dagegen, dass nur eine Verwaltung den Verwendungsnachweis prüft, überzeugt nicht. Das BMU zog aus förderpolitischen Gründen erst gar nicht in Erwägung, die Vorhaben gemeinsam bewilligen zu lassen. Außerdem ist nach dem Haushaltsrecht eine gemeinsame Bewilligung keine Voraussetzung dafür, dass nur eine Verwaltung den Verwendungsnachweis prüft.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Gesamtbewilligung bei einer gemeinsamen Förderung mit einem Land ermöglicht es, die Förderung effizient zu bearbeiten. Insbesondere betrifft dies die spätere Prüfung des Verwendungsnachweises. Nicht zuletzt verringert eine Gesamtbewilligung auch den Aufwand beim Zuwendungsempfänger. Durch entsprechende Auflagen kann dieser im Übrigen auch bei einer Gesamtbewilligung verpflichtet werden, auf die Förderung durch Bund und Land öffentlichkeitswirksam hinzuweisen.

Schließlich richtet sich die haushaltsrechtliche Vorschrift zur Anhörung des Bundesrechnungshofes an den Zuwendungsgeber und damit an das BMU, nicht an die Bewilligungsbehörde. Die Förderrichtlinie regelt lediglich, dass die KfW als beauftragte Stelle die Anträge auf Zuwendungen prüft sowie die Zuwendungen bewilligt und abwickelt.