



Abschließende Mitteilung

an das Auswärtige Amt,
das Bundesministerium für Digitales und Verkehr,
das Bundesministerium der Finanzen,
das Bundesministerium des Innern und für Heimat,
das Bundesministerium der Justiz und
das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

über die Prüfung

Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes bei dezentralen EU-Agenturen

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

Gz.: I 3 - 2020 - 0793

6. Dezember 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	7
2	Anlass und Ziel der Prüfung	8
3	Verbesserungspotenziale bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes	9
3.1	Ressorts müssen die Auswirkungen auf den Bund stärker in den Blick nehmen	9
3.2	Angemessenheit der Gebühren regelmäßig überprüfen	14
3.3	Immobilienprojekt bei Frontex kritisch hinterfragen	22
3.4	BMF beim Erlass von Finanzregelungen angemessen beteiligen	28
4	Gesamtfazit mit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	29

Abkürzungsverzeichnis

A

AEUV *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*
Arbeitshilfe Mitgliedsrechte *Hinweise für die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes bei internationalen Organisationen in Finanz-, Haushalts- und Personalfragen*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*
BMJ *Bundesministerium der Justiz*
BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

E

EASA *Europäische Agentur für Flugsicherheit*
ECHA *Europäische Chemikalienagentur*
EIB *Europäische Investitionsbank*
EU-Agenturen *dezentrale Agenturen in der Europäischen Union*
EU-Haushaltsordnung *Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union*
EUIPO *Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum*
EUSPA *Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm*
EUZBBG *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*

F

Frontex *Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*
GSA *Agentur für das Europäische Globale Satellitennavigationssystem*

R

Rahmenfinanzregelung *Delegierte Verordnung (Europäische Union) 2019/715 der Kommission vom 18. Dezember 2018 über die Rahmenfinanzregelung für gemäß dem AEUV und dem Euratom-Vertrag geschaffene Einrichtungen nach Artikel 70 der Verordnung (Europäische Union, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Europäische Union vom 10. Mai 2019, L 122/1*
Rat *Rat der Europäischen Union*

W

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung *Ex-ante-Evaluierung*

0 Zusammenfassung

In der Europäischen Union gibt es derzeit 35 dezentrale Agenturen (EU-Agenturen), die über die Mitgliedstaaten verteilt sind und überwiegend aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Die EU-Agenturen sind von den drei Institutionen – Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union (Rat) und EU-Kommission – getrennte Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Zu ihren Aufgaben gehört es, die Europäische Union und die Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Politikbereichen zu unterstützen. Deutschland ist in den Aufsichtsgremien der EU-Agenturen in der Regel durch Beschäftigte der federführenden Ressorts vertreten.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft ob und inwieweit die Bundesregierung ihre Aufgaben in den Aufsichtsgremien der EU-Agenturen sachgerecht wahrnimmt und das Verwaltungshandeln der EU-Agenturen konsequent überwacht. Gegenstand der Prüfung war die Aufgabenwahrnehmung bei EU-Agenturen, für die das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), das Bundesministerium der Justiz (BMJ) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) zuständig sind.

Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung unter Berücksichtigung der abgestimmten Stellungnahme der oben genannten Bundesministerien sowie der Stellungnahmen des Amtes der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) und der Europäischen Investitionsbank (EIB) ab. Er hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die Änderung der Gründungsverordnung einer EU-Agentur kann erhebliche haushalterische Auswirkungen haben, z. B. wenn die Aufgaben der EU-Agentur erweitert werden sollen. In diesen Fällen muss die EU-Kommission die damit verbundenen Folgen umfassend abschätzen. Neben den Auswirkungen auf den EU-Haushalt soll sie dabei auch die Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten aufzeigen. Tut sie dies nicht, müssen die federführend zuständigen Bundesministerien dies entweder bei der EU-Kommission einfordern, oder aber die Auswirkungen auf Deutschland – insbesondere auch auf den Bundeshaushalt – selbst untersuchen.

In den vergangenen Jahren reformierte der EU-Gesetzgeber die Gründungsverordnungen bei vier der fünf betrachteten EU-Agenturen. In all diesen Fällen haben es die zuständigen Ressorts versäumt, eine Abschätzung der Auswirkungen für Deutschland bei der EU-Kommission einzufordern oder aber selbst zu ermitteln. Etwaige Unterrichtungen des Deutschen Bundestages zu den möglichen Auswirkungen für den Bundeshaushalt waren insoweit unvollständig.

In dem beispielhaft dargestellten Fall hat das betroffene Ressort zugesagt, die finanziellen Auswirkungen solcher Entscheidungen künftig umfassend zu ermitteln und zu berücksichtigen. (Tz. 3.1)

- 0.2 Soweit sich EU-Agenturen aus Gebühren finanzieren, sollen diese angemessen und nach Möglichkeit kostendeckend sein. Erhebliche Überschüsse und Reserven sind zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Gebühreneinnahmen bei einer Agentur nicht auskömmlich und zudem deutlich rückläufig waren, wohingegen bei einer anderen Agentur über Jahre hinweg erhebliche Überschüsse anfielen und hohe Reserven gebildet wurden. Die zuständigen Ressorts haben sich hier nicht hinreichend dafür eingesetzt, dass die Gebühren angehoben bzw. die Überschüsse reduziert und die Reserven einer zweckmäßigen Nutzung zugeführt werden.

Die betroffenen Ressorts und eine der EU-Agenturen haben die Gründe für die Gebührenhöhe sowie für die Entwicklung der Überschüsse und Reserven erläutert. Sie haben auf noch ausstehende Änderungen der Finanzierungsgrundlagen sowie sich abzeichnende Einnahmerückgänge bzw. Ausgabensteigerungen hingewiesen, die im Ergebnis zu einer Reduzierung der Überschüsse und Reserven führen dürften.

Die Bundesregierung sollte sich weiterhin für eine nachhaltige Gebührenfinanzierung der EU-Agenturen einsetzen. (Tz. 3.2)

- 0.3 Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) plant seit dem Jahr 2017 den Neubau ihres Hauptquartiers in Warschau (Polen). Die Kosten sollen sich auf mindestens 140 Mio. Euro belaufen. Frontex möchte den Neubau über ein Darlehen der EIB finanzieren. Dies ist nach dem EU-Haushaltsrecht unzulässig. Lediglich in Ausnahmefällen darf der Ankauf einer Immobilie im Wege eines Darlehens finanziert werden, nicht jedoch der Neubau. Das BMI hat es versäumt, in den Aufsichtsgremien von Frontex auf eine haushaltsrechtskonforme Finanzierung des Neubaus hinzuwirken.

Das BMI hat erklärt, dass es sich für eine haushaltsrechtlich zulässige Finanzierung des Neubaus für Frontex einsetzen wolle. Dabei hat es eine Darlehensfinanzierung des Neubaus jedoch nicht infrage gestellt. Die EIB hat mitgeteilt, dass sie das Vorhaben grundsätzlich für förderfähig halte. Das Kreditprüfungsverfahren sei derzeit jedoch ausgesetzt, bis Frontex genügend Fortschritte bei der Vorbereitung der Maßnahme erreicht habe.

Der Bundesrechnungshof sieht seine Bedenken durch die Einlassungen des BMI und der EIB nicht ausgeräumt. Denn beide Stellen haben die Darlehensfinanzierung des Neubaus nicht explizit ausgeschlossen. Dieser Sachverhalt ist über den Einzelfall hinaus von grundsätzlicher Bedeutung. Daher verfolgt der Bundesrechnungshof ihn in seinen Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes weiter. (Tz. 3.3)

- 0.4 Grundsätzlich erlässt jede EU-Agentur ihre eigenen Finanzregeln. Diese berücksichtigen die übergeordneten EU-Haushaltvorschriften und bestimmen die Verantwortlichkeiten sowie die Verfahren für den Umgang mit den Haushaltsmitteln der Agentur. Die federführend für die jeweilige Agentur zuständigen Ressorts müssen das BMF zu

Entwürfen für Finanzregelungen anhören. Das BMI hat es versäumt, das BMF bei der Änderung der Finanzregelung von Frontex zu beteiligen.

Das BMI hat zugesichert, das BMF künftig zu beteiligen. Auswärtiges Amt und BMF haben zudem erklärt, dass sie einen Hinweis auf die notwendige Anhörung des BMF in eine entsprechende Arbeitshilfe aufnehmen möchten.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Zusagen der Ressorts an. (Tz. 3.4)

0.5

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit EU-Agenturen in den jeweiligen Gremien verbesserungsbedürftig ist. Er hält es insgesamt für erforderlich, dass die Ressorts sich stärker in den jeweiligen Gremien der EU-Agenturen einbringen. Die festgestellten Defizite führt er auch darauf zurück, dass es an klaren Regeln für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes bei EU-Agenturen fehlt.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung daher empfohlen, den Ressorts im Wege einer Arbeitshilfe Handlungsanleitungen zur Verfügung zu stellen. Eine solche Arbeitshilfe sollte es den Ressorts ermöglichen, die Beteiligungsrechte des Bundes wirksam auszuüben und ein einheitliches Auftreten gegenüber den EU-Institutionen und anderen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Auswärtiges Amt und BMF haben den Bedarf an klaren und präzisen Regeln für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes bei dezentralen EU-Agenturen bestätigt. Sie haben angekündigt, zu prüfen, ob sie die empfohlenen Handlungsanleitungen entweder über eine bereits vorliegende, übergreifende Arbeitshilfe oder aber über eine neue, eigenständige Arbeitshilfe bereitstellen.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Zusage an und erwartet, dass das Auswärtige Amt und das BMF sie alsbald umsetzen. (Tz. 4)

1 Ausgangslage

In der Europäischen Union gibt es derzeit 35 EU-Agenturen¹, die räumlich über die Mitgliedstaaten verteilt sind. Die EU-Agenturen unterliegen dem europäischen öffentlichen Recht. Sie sind von den EU-Organen getrennte Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit und werden durch einen Sekundärrechtsakt auf unbestimmte Zeit errichtet.

Über die Einrichtung einer EU-Agentur sowie ihre Aufgaben und Befugnisse entscheiden der Rat und das Europäische Parlament auf Vorschlag der EU-Kommission durch Erlass einer Gründungsverordnung.² Jede Gründungsverordnung ist für die Mitgliedstaaten verbindlich und bedarf keines nationalen Umsetzungsaktes.³ Deutschland ist Sitz von zwei EU-Agenturen.⁴

Die EU-Agenturen werden von einem Verwaltungsrat überwacht, dem u. a. Vertreter der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission angehören. Zweck der EU-Agenturen ist, die Umsetzung der Politiken der Europäischen Union zu unterstützen.⁵ Sie sollen Fachkenntnisse bündeln und so die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten fördern.⁶ Es gibt EU-Agenturen, die für die EU-Organe und die Mitgliedstaaten Regulierungs-, Überwachungs- und Koordinierungsaufgaben übernehmen oder Informationen zusammentragen und analysieren.

Die ersten EU-Agenturen nahmen ihre Tätigkeit in den 1970er-Jahren auf. Seit dem Jahr 2000 hat sich ihre Zahl mehr als verdreifacht. Die Errichtung weiterer EU-Agenturen ist bereits beschlossen oder wird auf EU-Ebene erörtert, beispielsweise die EU-Drogenagentur oder eine Agentur zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Mehrzahl der EU-Agenturen wird aus dem EU-Haushalt finanziert. Die anderen EU-Agenturen finanzieren sich aus Gebühren und Entgelten für Dienstleistungen, die sie für Unternehmen und private Einrichtungen erbringen sowie aus sonstigen Einnahmen.

¹ Neben den 35 EU-Agenturen gibt es 6 von der EU-Kommission eingerichtete sog. Exekutivagenturen für die Umsetzung von EU-Forschungs- und Bildungsprogrammen, 3 Agenturen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2 Euratom-Agenturen sowie 1 andere Agentur. Diese insgesamt 12 Agenturen wurden in dieser Prüfung ausgeklammert. Vgl. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_de, abgerufen am 13. Juli 2023.

² Die EU-Agenturen wurden auf Grundlage von Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) oder auf der Grundlage des jeweiligen Vertragsartikels zum betreffenden Politikbereich eingerichtet.

³ Vgl. Artikel 288 Absatz 2 AEUV.

⁴ Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) in Köln sowie Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung in Frankfurt am Main.

⁵ Europäisches Parlament, Bericht über die Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen und der Gemeinsamen Erklärung zur Gewährleistung der parlamentarischen Kontrolle über die dezentralen Agenturen, Dok. A8-0055/2019 vom 30. Januar 2019, Teil: Wichtigste Erkenntnisse, S. 17.

⁶ Vgl. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_de, abgerufen am 13. Juli 2023.

2 Anlass und Ziel der Prüfung

Mit Blick auf das Ressortprinzip vertritt das jeweils fachlich zuständige Ressort die Bundesregierung in den Gremien, in denen über die Gründungsverordnung einer EU-Agentur beraten wird. Beschäftigte dieses Ressorts sind zudem im Verwaltungsrat der jeweiligen EU-Agentur vertreten. Der Verwaltungsrat ist das „wichtigste interne Beschlussorgan“ der EU-Agentur für die Bereiche Finanzen und Haushalt und soll sicherstellen, dass die EU-Agentur ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt.⁷

Das fachlich zuständige Ressort kann damit nicht nur die Einrichtung sowie die Aufgaben und Befugnisse einer EU-Agentur maßgeblich mitgestalten. Durch seine Mitgliedschaft im Verwaltungsrat kann es zudem die strategische Ausrichtung und die Finanzausstattung der Agentur mitbestimmen.

Als wirtschaftlich leistungsfähige Volkswirtschaft erbringt Deutschland den betragsmäßig größten Beitrag zum EU-Haushalt, aus dem die EU-Agenturen im Wesentlichen finanziert werden. Nach Angaben des BMF ist Deutschland über seine Beiträge zum EU-Haushalt mit rund einem Viertel an den Ausgaben für die EU-Agenturen beteiligt. Der Bund muss demnach ein besonderes Interesse an einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung der EU-Agenturen haben.

Vor diesem Hintergrund haben wir anhand ausgewählter EU-Agenturen querschnittlich geprüft, wie die Bundesregierung ihre mit den Agenturen in Verbindung stehenden Aufgaben wahrnimmt. Bei der Auswahl der zu betrachtenden EU-Agenturen haben wir das Volumen der Finanzierung aus dem EU-Haushalt und die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle berücksichtigt. Konkret haben wir die folgenden fünf EU-Agenturen in die Prüfung einbezogen:

1. Frontex,
2. Agentur für das Europäische Globale Satellitennavigationssystem (GSA),⁸
3. Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA),
4. Europäische Chemikalienagentur (ECHA) und das
5. EUIPO.

Frontex und die GSA sind vollständig aus dem EU-Haushalt finanzierte EU-Agenturen. Die ECHA und die EASA sind anteilig aus dem EU-Haushalt und gebührenfinanziert. Das EUIPO finanziert sich vollständig aus Gebühren.

⁷ Vgl. Artikel 2 i. V. m. Artikel 5 der Delegierten Verordnung (Europäische Union) 2019/715 der Kommission vom 18. Dezember 2018 über die Rahmenfinanzregelung für gemäß dem AEUV und dem Euratom-Vertrag geschaffene Einrichtungen nach Artikel 70 der Verordnung (Europäische Union, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Europäische Union vom 10. Mai 2019, L 122/1 (Rahmenfinanzregelung).

⁸ Im Mai 2021 aufgegangen in der neu eingerichteten Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm (EUSPA).

Den Entwurf der Prüfungsmitteilung haben wir den Bundesministerien mit Schreiben vom 16. Mai 2023 übersandt. Die Bundesministerien haben dazu am 22. Juni 2023 eine im Ressortkreis abgestimmte Stellungnahme übermittelt. Darüber hinaus haben sich die EIB und die ECHA als Drittbetroffene zu unseren Prüfungsfeststellungen geäußert.

Die Stellungnahmen haben wir in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

3 Verbesserungspotenziale bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes

3.1 Ressorts müssen die Auswirkungen auf den Bund stärker in den Blick nehmen

Ausgangslage

Nach der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union (EU-Haushaltsordnung) soll die EU-Kommission ihren Rechtsetzungsvorschlägen mit haushalterischen Auswirkungen eine (Ex-ante-) Folgenabschätzung beifügen.⁹ Von dieser Vorgabe sind auch Entscheidungen über die Errichtung und die Mandatserweiterung von EU-Agenturen erfasst. In der Folgenabschätzung muss die EU-Kommission untersuchen, weshalb eine Maßnahme der Europäischen Union notwendig ist und welche Auswirkungen sie auf den EU-Haushalt hat. Falls möglich soll die EU-Kommission auch die zu erwartenden Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten aufzeigen.

Die federführend zuständigen Bundesministerien sollen Vorschläge der EU-Kommission für Rechtsetzungsakte der Europäischen Union umfassend bewerten.¹⁰ Dabei sollen sie „im Rahmen einer umfassenden Abschätzung der Folgen“ für Deutschland Aussagen insbesondere in rechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller, sozialer und ökologischer Hinsicht zu

⁹ Vgl. Artikel 35 Absatz 1 i. V. m. Artikel 34 der Verordnung (Europäische Union/Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (Europäische Union) Nummer 1296/2013, (Europäische Union) Nummer 1301/2013, (Europäische Union) Nummer 1303/2013, (Europäische Union) Nummer 1304/2013, (Europäische Union) Nummer 1309/2013, (Europäische Union) Nummer 1316/2013, (Europäische Union) Nummer 223/2014, (Europäische Union) Nummer 283/2014 und des Beschlusses Nummer 541/2014/Europäische Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (Europäische Union, Euratom) Nummer 966/2012, ABl. Europäische Union vom 30. Juli 2018, L 193/1. Ferner Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtssetzung vom 13. April 2016, ABl. Europäische Union vom 12. Mai 2016, L 123/1 (Fassung vom 16. Dezember 2020) – EU-Haushaltsordnung.

¹⁰ Vgl. § 6 Absatz 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).

Regelungsinhalt, Alternativen, Kosten, Verwaltungsaufwand und Umsetzungsbedarf treffen. Auf dieser Grundlage stimmt sich das federführend zuständige Bundesministerium mit anderen Ressorts ab und unterrichtet den Deutschen Bundestag.

Auch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sieht vor, dass das federführende Bundesministerium nach Vorlage eines Vorschlags der EU-Kommission eine Darstellung der voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte einschließlich der sozialen Sicherungssysteme vornimmt und dabei die vollzugsbedingten Auswirkungen in Deutschland berücksichtigt.¹¹

Für die darüber hinaus erforderliche Prüfung der Bürokratiekosten findet der Beschluss des Staatssekretärsausschusses für Europafragen vom 11. Januar 2016 Anwendung. Er regelt das sogenannte EU-ex-ante-Verfahren und sieht eine Prüfung der Kosten des Vorhabens der EU-Kommission durch das federführende Ressort anhand einer Checkliste vor.¹² Für diese Prüfung soll sich das federführende Ressort auf die Angaben zu Erfüllungsaufwand bzw. Bürokratiekosten der EU-Kommission stützen. Enthält die Folgenabschätzung der EU-Kommission dazu keine oder nur unzureichende Angaben, soll das Ressort prüfen, ob eine Kostenschätzung erforderlich ist.

Erachtet das Ressort eine Kostenschätzung für nicht erforderlich, ist dies hinreichend zu begründen. Hält das Ressort eine Kostenschätzung hingegen für erforderlich, ist die Durchführung einer solchen Kostenschätzung durch die EU-Kommission einzufordern. Kommt die EU-Kommission dieser Aufforderung nicht nach, hat das federführende Bundesministerium eine eigene Abschätzung des für Deutschland zu erwartenden Erfüllungsaufwands durchzuführen.

Soweit der jährliche EU-weite Erfüllungsaufwand für ein Vorhaben gemäß Folgenabschätzung der EU-Kommission insgesamt den Betrag von 35 Mio. Euro übersteigt, hat das Ressort in einem ersten Schritt eine Beurteilung dieser Schätzung mit Blick auf ihre Plausibilität und Berücksichtigung der wesentlichen Kostentreiber vorzunehmen. Auf dieser Grundlage nimmt das Ressort in einem zweiten Schritt eine eigene quantitative Abschätzung des für Deutschland zu erwartenden Erfüllungsaufwands vor. Das Ergebnis bringt das Ressort in die weiteren Beratungen des Legislativvorschlags ein.

Sachverhalt

Auf Vorschlag der EU-Kommission reformierte der EU-Gesetzgeber in den vergangenen Jahren die Gründungsverordnungen bei vier von fünf der hier geprüften EU-Agenturen.¹³ Dabei

¹¹ Vgl. § 74 Absatz 3 GGO.

¹² Vgl. Nummer 3 des Beschlusses des Staatssekretärsausschusses für Europafragen vom 11. Januar 2016.

¹³ Die EU-Agentur für Chemikalien ECHA haben wir ausgeklammert. Die Gründungsverordnung der ECHA stammt aus dem Jahr 2006. Zu diesem Zeitpunkt waren die Ressorts noch nicht zur Folgenabschätzung von Rechtsetzungsakten der Europäischen Union verpflichtet.

passte er deren Aufgaben und Befugnisse an, zum Teil erweiterte er sie. Die EU-Kommission prüfte zwar die finanziellen Auswirkungen einer Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse der EU-Agenturen auf den EU-Haushalt, jedoch nicht etwaige Folgekosten für die Mitgliedstaaten.

Die federführend zuständigen Ressorts in der Bundesregierung vergewisserten sich in diesen Fällen nicht, ob die Folgenabschätzungen der EU-Kommission vollständig waren. Sie verlangten von der EU-Kommission auch keine Nachbesserungen. Eigene Abschätzungen zu den Auswirkungen für Deutschland nahmen sie nicht vor. Zur Begründung verwiesen die Ressorts darauf, dass eine Folgenabschätzung entbehrlich sei, die Folgekosten nicht bezifferbar seien oder für den Bund nur geringfügige Mehrausgaben entstünden, z. B. für die Einrichtung nationaler Kontaktstellen zur jeweiligen EU-Agentur. Wir verweisen exemplarisch auf nachfolgenden Fall.

Beispiel 1: Frontex

Frontex unterstützt EU-Länder und assoziierte Schengen-Staaten beim Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union. Diese EU-Agentur verfügt seit dem Jahr 2016 über einen Pool von 1 500 Einsatzkräften sowie Personal, das die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis zu Frontex entsenden. Das federführend zuständige Ressort für die Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes ist das BMI.

Im Jahr 2018 schlug die EU-Kommission vor, die Aufgaben und Befugnisse von Frontex zum Schutz der Außengrenzen zu erweitern.¹⁴ Nach dem Entwurf der EU-Kommission verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, insgesamt bis zu 10 000 Einsatzkräfte an Frontex für kurz- und langfristige Einsätze zu entsenden. Als Gegenleistung sollten die Mitgliedstaaten aus dem EU-Haushalt Tagegelder in Form von Pauschalen sowie Erstattungen für die Gesundheitsfürsorge und weitere Leistungen für die Einsatzkräfte erhalten.¹⁵ Die übrigen Ausgaben sollten die Mitgliedstaaten selbst tragen. Deren zu erwartende Höhe ermittelte die EU-Kommission nicht.

Der EU-Kommission zufolge summieren sich die Ausgaben für Frontex im EU-Haushalt in den Jahren 2021 bis 2027 auf insgesamt 6,4 Mrd. Euro.¹⁶ Die EU-Kommission erstellte hierfür keine Folgenabschätzung. Diese Abschätzung sei – so die EU-Kommission – aus Zeitgründen entbehrlich gewesen, die Verabschiedung der Gründungsverordnung für Frontex dringlich. Das BMI schloss sich dieser Bewertung an und forderte die Folgenabschätzung nicht ein.

¹⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 98/700/JHA des Rates, der Verordnung (Europäische Union) Nummer 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Europäische Union) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates, Dok. COM(2018) 631 final vom 12. September 2018.

¹⁵ Die Pauschale sollte auf der Grundlage der Ausgaben für Vertragsbedienstete von EU-Organen ermittelt werden. Pro Tag waren das 200 Euro je Einsatzkraft.

¹⁶ Statement of estimates of the European Commission, financial year 2022, SEC(2021) 250 – June 2021. Angaben zu Frontex in Tabelle unter Nummer 3.10 in jeweiligen Preisen.

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission sollte Deutschland pro Jahr bis zu 1 000 Grenzschutzbeamte für kurz- und langfristige Einsätze an die EU-Agentur entsenden. Das BMI untersuchte nicht, welche Ausgaben auf den Bund für die von der EU-Kommission vorgeschlagene Entsendung von Personal zukommen könnten, und inwiefern die Erstattungen aus dem EU-Haushalt (Tagegelder, Gesundheitsfürsorge etc.) kostendeckend wären. Im Bericht über den Regelungsinhalt des Vorschlags der EU-Kommission an den Deutschen Bundestag ließ das BMI offen, ob und inwieweit der Vorschlag finanzielle Auswirkungen für Deutschland haben könnte.¹⁷

Dem BMI zufolge könne sich der Umfang der von den Mitgliedstaaten zu entsendenden Beschäftigten zu Frontex im Laufe der Verhandlungen ändern. Daher sei zum Zeitpunkt des Rechtsetzungsvorschlags durch die EU-Kommission eine belastbare Untersuchung nationaler Folgekosten nicht zweckmäßig. Es holte eine solche Untersuchung auch nicht nach.

Die überarbeitete Gründungsverordnung trat Ende 2019 in Kraft.¹⁸ Danach bildet Frontex bis zum Jahr 2027 eine ständige Reserve von 10 000 Einsatzkräften. Deutschland hat sich verpflichtet, ab dem Jahr 2021 Einsatzkräfte zur Verfügung zu stellen, bis zum Jahr 2027 soll deren Stärke auf knapp 1 300 Personen anwachsen.¹⁹ Das BMI hat nicht untersucht, welche Ausgaben und Einnahmen durch Erstattungen aus dem EU-Haushalt damit verbunden sind. Etwaige Mehrbelastungen aus dieser Verpflichtung sind entsprechend nicht bekannt. Der Bund wird zudem in den kommenden Jahren zusätzliche Mittel bereitstellen müssen, damit die Bundespolizei das für den Einsatz bei Frontex erforderliche Personal rekrutieren und ausbilden kann.

Würdigung und Empfehlung

Die für die jeweiligen EU-Agenturen federführend zuständigen Ressorts haben es versäumt, die Vorschläge der EU-Kommission zur Änderung von Gründungsverordnungen auf mögliche Auswirkungen für den Bund zu prüfen. In der Folge haben sie dem Deutschen Bundestag nicht alle nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) erforderlichen Informationen bereitgestellt. Die Übermittlung der Folgenabschätzungen der EU-Kommission reichte hierfür nicht aus. Denn diese beschränkten sich regelmäßig nur auf die finanziellen Folgen für den EU-Haushalt, und zwar selbst in den Fällen, in denen erhebliche finanzielle und personelle Auswirkungen für die Mitgliedstaaten offensichtlich waren.

In dem dargestellten Beispiel hätte das federführend zuständige BMI schon wegen der erkennbaren Auswirkungen auf den Stellenplan der Bundespolizei eine Folgenabschätzung von

¹⁷ Umfassende Bewertung des BMI vom 25. Oktober 2018 gemäß § 6 Absatz 3 EUZBBG.

¹⁸ Verordnung (Europäische Union) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (Europäische Union) Nummer 1052/2013 und (Europäische Union) 2016/1624, ABl. Europäische Union vom 14. November 2019, L 295/1.

¹⁹ Artikel 56 bis 58 i. V. m. Anhängen 2 bis 4 der Verordnung 2019/1896, a. a. O.

der EU-Kommission einfordern oder selbst eine Abschätzung der Auswirkungen bezogen auf den Bund erstellen müssen. Der pauschale Hinweis von EU-Kommission und BMI auf die eilbedürftige Verabschiedung der Gründungsverordnung überzeugt nicht, zumal sich die Verhandlungen im Rat über die Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse von Frontex über mehr als ein Jahr hingen. Somit hätte das BMI ausreichend Zeit für eine gründliche und sachgerechte Abschätzung der Auswirkungen für Deutschland gehabt.

Der Einwand des BMI, eine nationale Abschätzung der Auswirkungen sei entbehrlich gewesen, weil sich der Umfang der Personalentsendung in den Verhandlungen auf EU-Ebene hätte ändern können, überzeugt ebenfalls nicht. Wir hätten erwartet, dass das BMI zumindest modellhaft – bezogen auf unterschiedliche, infrage kommende Kontingentgrößen – die möglichen nationalen Folgekosten prüft und dokumentiert.²⁰ Nur so kann es eine nachvollziehbare und transparente Strategie des Bundes für die Verhandlungen auf EU-Ebene über die geplante Ausweitung des Mandats von Frontex entwickeln. Stattdessen verhandelte die Bundesregierung über den Vorschlag der EU-Kommission offensichtlich ohne belastbare Datengrundlage zu den finanziellen Folgen.

Der Einwand des BMI widerspricht schließlich auch der gesetzlichen Verpflichtung der Bundesregierung, den Deutschen Bundestag umfassend über die finanziellen Auswirkungen von Rechtsetzungsvorschlägen der EU-Kommission für Deutschland zu unterrichten.

Künftig sollten die jeweils federführend zuständigen Bundesministerien bei Entscheidungen zu EU-Agenturen – insbesondere bei Änderungen in den Gründungsverordnungen – die finanziellen Auswirkungen für den Bund stärker in den Blick nehmen und den Deutschen Bundestag sachgerecht unterrichten.

Stellungnahme der Bundesministerien

Für die ausgebliebene Folgenabschätzung im Zuge der Aufgabenerweiterung von Frontex im Jahr 2018 verweist das BMI auf die politische Dringlichkeit aufgrund der Flüchtlingskrise in Deutschland und Europa. In dieser Situation sei insbesondere die Aufforderung des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 zur Unterstützung der Rolle von Frontex zu berücksichtigen gewesen.

Mit Blick auf die Prüfungsfeststellungen beabsichtigt das BMI, die finanziellen Auswirkungen bei einer künftigen Novellierung des Mandats von Frontex zu berücksichtigen.

²⁰ Kosten für die von Deutschland zu entsendenden Einsatzkräfte (auf Grundlage der Personalkostensätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMF) abzüglich möglicher Erstattungen aus dem EU-Haushalt (auf Grundlage der durchschnittlichen Entsendungen für kurz- und langfristige Einsätze bei Frontex).

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir erkennen an, dass die Aufgabenerweiterung von Frontex in der Flüchtlingskrise eine besondere Herausforderung darstellte. Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass die jeweils federführend zuständigen Bundesministerien es bei allen von uns in dieser Prüfung betrachteten EU-Agenturen versäumt haben, die Folgen einer Reform der Gründungsverordnungen sachgerecht abzuschätzen. Frontex ist insoweit nur ein Beispiel, bei dem die finanziellen Auswirkungen auf den Bund offensichtlich sind. Hier ist der Verzicht auf eine eigene Folgenabschätzung nur schwerlich zu rechtfertigen. Da sich die Verhandlungen über die Gründungsverordnung zudem über mehr als ein Jahr hinzogen, vermag auch das Argument der zeitlichen Dringlichkeit nicht zu überzeugen.

Die federführend zuständigen Bundesministerien sollten Vorschläge der EU-Kommission für Rechtssetzungsakte der Europäischen Union künftig umfassend bewerten und dabei insbesondere auch eine Abschätzung der rechtlichen, wirtschaftlichen, finanziellen, sozialen und ökologischen Folgen für Deutschland vornehmen.

Mit Blick auf die Zusage des BMI betrachten wir den Punkt in diesem Prüfungsverfahren als erledigt.

3.2 Angemessenheit der Gebühren regelmäßig überprüfen

Ausgangslage

Die EU-Agenturen erstellen ihren Haushaltsplan auf der Grundlage eines sogenannten einzigen Programmplanungsdokuments, das u. a. den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben enthält.²¹ Der vom Verwaltungsrat gebilligte Entwurf dieses Dokuments wird jedes Jahr bis zum 31. Januar der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt.²² Nach Annahme des Haushaltsentwurfs durch die EU-Kommission verabschiedet der Verwaltungsrat das einzige Programmplanungsdokument.²³ Es wird endgültig, sobald der Haushaltsplan der Europäischen Union erlassen ist.²⁴

Nach der Beschlussfassung durch den Haushaltsgesetzgeber führen die EU-Agenturen ihre Haushalte unter der Leitung der Verwaltung nach Maßgabe der Finanzregelung der jeweiligen EU-Agentur eigenverantwortlich aus.²⁵ Die EU-Agenturen müssen die ihnen zur

²¹ Vgl. Artikel 32 Rahmenfinanzregelung.

²² Vgl. Artikel 32 Absatz 1 Rahmenfinanzregelung i. V. m. Artikel 40 EU-Haushaltsordnung.

²³ Vgl. Artikel 32 Absatz 7 und 8 sowie Artikel 33 Absatz 4 Rahmenfinanzregelung.

²⁴ Vgl. Artikel 33 Absatz 4 Rahmenfinanzregelung.

²⁵ Vgl. Artikel 39 Absatz 1 i. V. m. Artikel 41 Rahmenfinanzregelung. Die EU-Agenturen haben die Vorgaben dieser Rahmenfinanzregelung in ihre jeweilige Finanzregelung übernommen.

Verfügung stehenden Mittel nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit verwenden.²⁶

Das Europäische Parlament, der Rat und die EU-Kommission verständigten sich im Jahr 2012 auf Maßnahmen, um die Finanzierung von EU-Agenturen, die sich vollständig oder teilweise aus Gebühren finanzieren (siehe Nummer 2), auf eine solide Grundlage zu stellen.²⁷ Danach sind für diese EU-Agenturen angemessene Entgelte für die von ihnen erbrachten Dienstleistungen festzusetzen.²⁸ Ein Ziel ist dabei auch, die Kosten der Dienstleistung zwar zu decken, „erhebliche“ Überschüsse bei der jeweiligen EU-Agentur jedoch zu vermeiden.²⁹

Erzielen die EU-Agenturen wiederholt Überschüsse oder Mindereinnahmen, ist die Höhe der Gebühren zu überprüfen.³⁰ Die Feststellung, ob und inwieweit die Gebühren als Teil der Einnahmen zur Finanzierung der Agentur angemessen sind, ist Gegenstand des Haushaltsverfahrens und der Beratung und Beschlussfassung zum jeweiligen einzigen Programmplanungsdokument.³¹ Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Schaffung eines sogenannten „Reservefonds“ für die EU-Agentur zulässig, der sich aus Überschüssen der EU-Agentur in wirtschaftlich besseren Zeiten speist. Diese Fondsmittel sollen einen etwaigen Finanzierungsbedarf aus dem EU-Haushalt in wirtschaftlich schlechteren Zeiten reduzieren.³²

Sachverhalt

In der vorliegenden Prüfung haben wir bei ausgewählten EU-Agenturen untersucht, ob und inwieweit die federführend zuständigen Ressorts auf eine auskömmliche und angemessene Finanzierungsgrundlage der EU-Agenturen achten und ggf. in den jeweiligen Gremien auf eine Anpassung der Gebühren hinwirken. Wir verweisen dazu auf die nachfolgenden zwei Beispiele:

Beispiel 2: ECHA

Die EU-Agentur ECHA mit Sitz in Helsinki (Finnland) setzt sich seit dem Jahr 2007 für die sichere Verwendung von Chemikalien ein. Dazu sammelt und veröffentlicht sie u. a. wissenschaftliche Informationen über die Wirkung von Chemikalien auf Gesundheit und Umwelt.

²⁶ Vgl. Artikel 28 Absatz 1 Rahmenfinanzregelung.

²⁷ Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlament, des Rates der Europäischen Union und der EU-Kommission zu dezentralen EU-Agenturen. In der rechtlich nicht bindenden Erklärung verständigten sich die EU-Organen auf die Anforderungen, die sie bei dezentralen EU-Agenturen im Rahmen der Gesetzgebung sowie der jährlichen Haushaltsverfahren berücksichtigen möchten.

²⁸ Vgl. Nummer 36 ff. des Gemeinsamen Konzepts, Anhang zur vorgenannten Gemeinsamen Erklärung.

²⁹ Vgl. Erwägungsgrund 8 Rahmenfinanzregelung.

³⁰ Vgl. Artikel 16 Absatz 3 Rahmenfinanzregelung.

³¹ Vgl. Artikel 32 Absatz 1 und Absatz 4 Buchstabe a) i. V. m. Artikel 71 Rahmenfinanzregelung (zum Inhalt des einzigen Programmplanungsdokuments, insbesondere Angaben zu den Gebühren) und Artikel 33 Rahmenfinanzregelung (zur Aufstellung des Haushaltsplans).

³² Vgl. Nummer 39 des Gemeinsamen Konzepts.

Sie berät zudem Unternehmen darüber, welche Anforderungen des Unionsrechts für das Herstellen und Inverkehrbringen chemischer Stoffe zu erfüllen sind.

Bis zum Jahr 2018 konnte die ECHA ihre Ausgaben zum großen Teil durch Gebühren für die Registrierung chemischer Stoffe finanzieren. Die Gebühreneinnahmen deckten mehr als drei Viertel der Ausgaben.³³ Seitdem sinken die Gebühreneinnahmen deutlich, weil immer weniger chemische Stoffe registriert werden. Im Jahr 2020 deckten die Gebühreneinnahmen noch knapp 30 % der Ausgaben, im Jahr 2021 waren es nur noch gut 23 %.³⁴ Fehlbeträge muss die ECHA ganz oder teilweise durch Einsparungen oder durch Beiträge aus dem EU-Haushalt ausgleichen. Im Jahr 2020 erhielt die ECHA insgesamt knapp 74 Mio. Euro aus dem EU-Haushalt, im Jahr 2021 waren es bereits 80 Mio. Euro.

Der Verwaltungsrat hat sich seit Ende 2019 mit der Finanzierung der ECHA und mit der Entwicklung der Gebühren befasst. Der Bund ist im Verwaltungsrat durch BMUV vertreten. Nach dem Ergebnis der Beratungen im Verwaltungsrat müssten bei einer Reform der Gebührenfestsetzung die Interessen der ECHA für eine nachhaltige Finanzierung ihrer Aufgaben und der Unternehmen der chemischen Industrie für faire Entgelte gegeneinander abgewogen und in einen Ausgleich gebracht werden.

Dem BMUV zufolge setzt sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür ein, die Gebühren für die Registrierung chemischer Stoffe im Zuge der angestrebten Reform der Gründungsverordnung der ECHA anzupassen. Bis März 2023 lag kein Vorschlag der EU-Kommission vor, um die Gebühren für die Dienstleistungen der ECHA zu reformieren.

Beispiel 3: EUIPO

Seit dem Jahr 1993 gibt es die EU-Agentur EUIPO mit Sitz in Alicante (Spanien). Sie finanziert sich vollständig aus Gebühren, die Unternehmen für die Eintragung von Marken und Geschmacksmustern leisten. Die Eintragungen gelten für die gesamte Europäische Union. Der Bund ist im Verwaltungsrat durch das BMJ vertreten.

Das Europäische Parlament und der Rat passten die Gebühren für die Dienstleistungen des EUIPO zuletzt im Jahr 2017 an.³⁵ Dem BMJ zufolge sah der ursprüngliche Vorschlag der EU-Kommission seinerzeit vor, die Gebühren für die Eintragung von Marken durch das EUIPO deutlich abzusenken. Dies hätte – so das BMJ – „negative Auswirkungen auf die nationalen Markensysteme und die Einnahme des Deutschen Patent- und Markenamts“ haben können. Durch einen von Deutschland und alle anderen Mitgliedstaaten mitgetragenen Kompromiss

³³ Vgl. General Report der ECHA für das Jahr 2018, S. 37. Einnahmen 88 Mio. Euro, Ausgaben 117 Mio. Euro.

³⁴ Vgl. Annual Report der ECHA für das Jahr 2020, Anhang Finanzen. Einnahmen 32,3 Mio. Euro, Ausgaben 110 Mio. Euro. Annual Report der ECHA für das Jahr 2021, Anhang II – Finanzen, Einnahmen aus Gebühren 27 Mio. Euro, Ausgaben 115 Mio. Euro.

³⁵ Verordnung 2017/1001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über die Unionsmarke, ABl. Europäische Union vom 16. Juni 2017, L 154/1.

seien die Gebühren schließlich nur moderat reduziert worden, um „die ausgewogene Balance zwischen nationalen Markensystemen und Gemeinschaftsmarke zu erhalten.“

Die Eintragung einer Marke kostet beim EUIPO z. B. 1 000 Euro, beim Deutschen Patent- und Markenamt 300 Euro.³⁶

Aufgrund dieser Gebührenfestsetzung erzielte das EUIPO in den vergangenen Jahren Überschüsse. Nicht benötigte Überschüsse kann das EUIPO in einen Reservefonds übertragen, der bis zu einem Jahresbudget der EU-Agentur betragen darf.³⁷ Im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung soll das EUIPO darüber hinaus keine Haushaltsüberschüsse ansammeln.³⁸ Der Reservefonds dient dazu, die Ausgaben der EU-Agentur für Personal und Sachgüter zu sichern, sodass etwaige Fehlbeträge nicht aus dem EU-Haushalt ausgeglichen werden müssen.

Das EUIPO weist für den Reservefonds in ihrem Haushalt 2023 einen Betrag von 293 Mio. Euro aus.³⁹ Das ist etwas mehr als das EUIPO im selben Jahr für Personal und Sachgüter veranschlagt (233 Mio. Euro). Darüber hinaus übertrug das EUIPO einen Haushaltsüberschuss von 151 Mio. Euro in das Jahr 2023.⁴⁰ In Summe sind damit Überschüsse von 444 Mio. Euro bei der EUIPO „aufgelaufen“. Einen Großteil dieser Reserven hält das EUIPO als Sichteinlagen bei Bankinstituten, für die in der Vergangenheit Negativzinsen angefallen sind.⁴¹

Bislang hat das EUIPO dem EU-Haushalt keine Überschüsse zugeführt. Dies dürfte sie nach der Gründungsverordnung, wenn in fünf aufeinanderfolgenden Jahren ein „substanzieller Überschuss“ erzielt wurde und der mitgliedstaatlich besetzte Haushaltsausschuss des EUIPO⁴² dem zustimmt.

Der Europäische Rechnungshof stellte Mitte 2019 fest, dass die Haushaltsüberschüsse weder auf Ebene des EUIPO noch der Europäischen Union produktiv genutzt würden. Er empfahl der EU-Agentur, gemeinsam mit der EU-Kommission die Möglichkeit zu prüfen, die Haushaltsüberschüsse einzusetzen, um Forschungs- und Innovationsaktivitäten bei europäischen Unternehmen sowie das Wachstum zu fördern.⁴³ Die Beratungen von EUIPO und EU-

³⁶ Preise beziehen sich auf papiergebundene Anträge, abgerufen am 2. März 2022.

³⁷ Vgl. Artikel 172 Absatz 10 der Verordnung 2017/1001, a. a. O.

³⁸ Vgl. Erwägungsgrund 38 der Verordnung 2017/1001, a. a. O.

³⁹ Haushalt der EUIPO für das Jahr 2023, Finanzbögen für jede Haushaltslinie, Einnahmen, S. 32.

⁴⁰ Haushalt der EUIPO für das Jahr 2023, Finanzbögen für jede Haushaltslinie, Einnahmen, S. 32.

⁴¹ Ausweislich eines Berichts des Europäischen Rechnungshofes lagen die Verluste aufgrund von Negativzinsen auf alle Sichteinlagen bei Bankinstituten (Reservefonds und akkumulierte Überschüsse) im Jahr 2018 bei 1,4 Mio. Euro. Vgl. Opinion No 1/2019 concerning the proposal for regulation BC-01-2019 of the Budget Committee of the European Intellectual Property Office laying down the financial provisions applicable to the Office vom 15. Mai 2019, https://www.eca.europa.eu/DE/news/NEWS1905_15, abgerufen am 15. Mai 2023.

⁴² Beim EUIPO stellt ein mitgliedstaatlich besetzter Haushaltsausschuss die jährlichen Haushalte eigenverantwortlich fest, und nicht der EU-Haushaltsgesetzgeber.

⁴³ Vgl. Opinion No 1/2019, a. a. O.

Kommission zur Umsetzung der Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes waren Ende 2022 abgeschlossen.⁴⁴ Die Finanzplanung des EUIPO sieht mittlerweile eine rückläufige Tendenz des positiven Jahressaldos vor. Wobei dieser auch in den Jahren 2023 und 2024 jeweils über 100 Mio. Euro betragen soll.⁴⁵

Wir haben bei unseren Erhebungen keine Unterlagen vorgefunden, wonach das BMJ Vorschläge im Verwaltungsrat eingefordert oder eigene Ideen formuliert hätte, wie das EUIPO mit den Überschüssen verfahren sollte.

Würdigung und Empfehlung

Da die Mitgliedstaaten seit Jahren immer höhere Fehlbeträge bei der ECHA über ihre Beiträge zum EU-Haushalt ausgleichen müssen, hätten wir erwartet, dass das BMUV bei der EU-Kommission mit deutlich mehr Nachdruck auf eine Anpassung der Gebühren für Dienstleistungen dieser EU-Agentur hinwirkt. Denn als Hauptbeitragszahler zum EU-Haushalt ist Deutschland von den finanziellen Auswirkungen eines sinkenden Gebührenaufkommens besonders betroffen.

Zudem hätten wir erwartet, dass sich das BMJ in den Verhandlungen über den Haushalt des EUIPO stärker dafür einsetzt, die Überschüsse der Agentur wirksam zurückzuführen. Stattdessen hat es die Bildung erheblicher Reserven⁴⁶ in Kauf genommen. In der Folge wurden Reserven von zuletzt nahezu einer halben Milliarde Euro und damit erhebliche finanzielle Ressourcen dem EU-Haushalt vorenthalten. Dies ist bedenklich, weil die laufenden Einnahmen aus Gebühren beim EUIPO seit Jahren mehr als auskömmlich sind, und nicht erkennbar ist, wofür das EUIPO die ihr zur Verfügung stehenden Reserven benötigt. Das BMJ sollte anregen, die finanziellen Reserven entweder – wie in der Gründungsverordnung vorgesehen – an den EU-Haushalt abzuführen oder aber zum Nutzen aller Mitgliedstaaten zu investieren, z. B. in Forschungsprojekte.

Mit Blick auf das nicht unerhebliche Finanzvolumen der EU-Agenturen müssen die federführend zuständigen Ressorts bei den jährlichen Haushaltsverhandlungen die Angemessenheit der Gebühren regelmäßig überprüfen. Dabei müssen sie insbesondere nachhalten, in welchem Umfang die EU-Agenturen ihre Aufgaben aus Gebühreneinnahmen finanzieren, wie hoch etwaige Fehlbeträge sind und über welche Reserven sie verfügen.

Auf dieser Grundlage sollten die jeweils federführend zuständigen Bundesministerien auf eine angemessene und nachhaltige Finanzierung der EU-Agenturen hinwirken, indem die Gebühren und etwaige Reserven – soweit erforderlich – rechtzeitig angepasst werden.

⁴⁴ Vgl. Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes über die Agenturen der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2021.

⁴⁵ Vgl. Haushalt des EUIPO für das Jahr 2023, Übersichtstabellen Daten der Jahre 2024 bis 2027, S. 7.

⁴⁶ Reservefonds oberhalb der veranschlagten Personal- und Sachausgaben sowie Überschüsse.

Stellungnahme der Bundesministerien

Zur ECHA:

Das BMUV hat die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Entwicklung der Gebühreneinnahmen bestätigt und ergänzt, dass die Gebühreneinnahmen bei der ECHA sehr volatil seien. Dies erschwere die Aufstellung und Ausführung des Haushalts für die ECHA. Um eine langfristig nachhaltige Finanzierung der ECHA zu erreichen, seien aus Sicht von EU-Kommission und ECHA grundlegende Änderungen am Finanzierungsmodell erforderlich, die über eine bloße Neufestlegung der Gebührenhöhe hinausgingen. Dazu bedürfe es einer Änderung der sogenannten REACH-Verordnung.⁴⁷ Die EU-Kommission wolle dies über eine sogenannte ECHA-Basis-Verordnung umsetzen, in der die Finanzierung der bereits übertragenen und etwaiger neuer Aufgaben der ECHA geregelt werden sollen.

Das BMUV teile die Einschätzung von EU-Kommission und ECHA. Es sehe in den Verhandlungen über die Ausgestaltung der ECHA-Basis-Verordnung den richtigen Weg, um auf eine nachhaltige Finanzierung der ECHA hinzuwirken. Nach Vorlage des Verordnungsvorschlags werde sich die Bundesregierung auf EU-Ebene intensiv in die Diskussionen einbringen. Dies stehe noch aus, da die ECHA-Basis-Verordnung die Entwicklungen einer Reihe anderer EU-Verordnungen grundsätzlich mit abbilden solle. Diese EU-Verordnungen habe die EU-Kommission bislang nicht vorgelegt. Vor diesem Hintergrund habe es das BMUV für inhaltlich nicht zielführend erachtet, bei der EU-Kommission auf eine Vorlage der ECHA-Basis-Verordnung zu drängen. Es sei im Gegenteil vorzugswürdig, zunächst die notwendigen Analysen abzuschließen, um den Rechtsakt auf einer soliden Bewertungsgrundlage zielführend auszugestalten.

Das BMUV hat zudem darauf hingewiesen, dass das Umweltbundesamt im Jahr 2019 – noch im Auftrag des BMU⁴⁸ – in einer Studie Konzepte zur kurz-, mittel- und langfristigen Finanzierung der ECHA erstellt habe. Dabei habe das Umweltbundesamt auch künftige Gebühreneinnahmen und -modelle der ECHA berücksichtigt. Die Studie sei im Zuge der Diskussionen auf EU-Ebene von ECHA und EU-Kommission aufgegriffen worden.

Vor diesem Hintergrund teile das BMUV die Einschätzung des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Ausgestaltung der Gebühren und der Finanzierungsgrundlage der ECHA nicht.

⁴⁷ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. Europäische Union vom 29. Mai 2007, L 136/3.

⁴⁸ Im Jahr 2019 war das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für das ECHA zuständig. Mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5176) hat es die neue Bezeichnung Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) erhalten.

Zum EUIPO:

Das BMJ hat erklärt, dass im Jahr 2017 nicht nur über die Gebührenfrage beim EUIPO, sondern über ein Gesamtpaket aus fachlichen Anforderungen und Fragen der Finanzierung verhandelt worden sei. Für das BMJ sei von besonderer Bedeutung, dass das Markensystem in der Europäischen Union aus einem ausgewogenen Zusammenspiel aus nationalen Ämtern und dem EUIPO bestehe. Die nationalen Ämter spielten eine wesentliche Rolle für einen wirksamen Markenschutz. Dies dürfe nicht durch eine „rein betriebswirtschaftliche Berechnung der Gebühren des EUIPO gefährdet“ werden.

Das BMJ hat dazu auch auf die Erwägungsgründe zur Unionsmarkenverordnung verwiesen, die für die Festlegung der Gebühren insgesamt drei Kriterien nennen: Die Gebühren sollen erstens grundsätzlich einen ausgeglichenen Haushalt des EUIPO gewährleisten, zweitens eine harmonische Koexistenz und Komplementarität zwischen dem Markensystem der Europäischen Union und den nationalen Markensystemen sicherstellen und drittens die Rechte der Inhaber von Unionsmarken in den Mitgliedstaaten schützen.⁴⁹

Das BMJ hat ferner ausgeführt, dass das EUIPO seit dem Jahr 2020 die EU-Politik im Bereich des geistigen Eigentums aus seinen Überschüssen fördere und damit einer Empfehlung des Europäischen Rechnungshofes folge. Eine darüberhinausgehende Regelung zur Verwendung von Überschüssen und zur Berechnung von Gebühren könne vom Haushaltsausschuss des EUIPO nicht beschlossen werden. Dies obliege vielmehr dem EU-Gesetzgeber.

Der Reservefonds des EUIPO müsse zudem getrennt von den Überschüssen betrachtet werden, da er den Betrieb der EU-Agentur in Krisenzeiten sicherstellen solle und nicht für andere Zwecke zur Verfügung stehe.

In der Sitzung des Haushaltsausschusses des EUIPO im Juni 2023 habe die EU-Agentur über mögliche Risiken und Herausforderungen für die eigene mittelfristige finanzielle Tragfähigkeit informiert. So seien die Einnahmen des EUIPO spürbar gesunken und die Ausgaben stark gestiegen. Grund hierfür seien die deutlich zurückgegangenen Anmeldungen von Unionsmarken und Gemeinschaftsgeschmacksmustern und die seit Mitte 2021 stark gestiegene Inflation. Dieses unvorhergesehene Szenario habe bereits einen Berichtigungshaushaltsplan für das EUIPO erforderlich gemacht, der eine Reduzierung der Einnahmen und eine Erhöhung der Ausgaben berücksichtige. Das BMJ gehe aufgrund der Prognosen der EUIPO davon aus, dass der Überschuss in den kommenden Jahren spürbar abgebaut werde.

⁴⁹ Das BMJ zitiert hier Erwägungsgrund 39 der Unionsmarkenverordnung: „Angesichts der grundlegenden Bedeutung der Höhe der an das Amt zu entrichtenden Gebühren für das Funktionieren des Markensystems der Union und für dessen ergänzende Rolle zu den nationalen Markensystemen ist es notwendig, diese Gebühren in dieser Verordnung in Form eines Anhangs direkt festzulegen. Die Höhe der Gebühren sollte so bemessen werden, dass erstens die Einnahmen hieraus grundsätzlich einen ausgeglichenen Haushalt des Amtes gewährleisten, zweitens eine harmonische Koexistenz und Komplementarität zwischen dem Markensystem der Europäischen Union und den nationalen Markensystemen gewährleistet ist, wobei auch der Umfang des von der Unionsmarke abgedeckten Marktes und die Bedürfnisse von kleinen und mittleren Unternehmen berücksichtigt werden, und drittens gewährleistet wird, dass die Rechte der Inhaber von Unionsmarken in den Mitgliedstaaten effizient durchgesetzt werden.“

Stellungnahme des EUIPO

Das EUIPO haben wir als Drittbetroffenen angehört.

Das EUIPO hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Höhe der Gebühren nicht vom EUIPO selbst, sondern durch einen europäischen Rechtsakt⁵⁰ bestimmt werde. Diese Rechtsgrundlage sehe auch vor, dass die EU-Agentur – neben ihren Kernaufgaben – einige nicht gebührenfinanzierte Aufgaben wahrzunehmen habe. Diese seien bei der Bemessung der Gebühren zu berücksichtigen.

Das EUIPO hat zudem betont, dass die Gebührenhöhe bereits in den Jahren 2005, 2009 und 2016 verringert worden sei. Eine weitere Reduzierung der Gebühren könnte indes das Erreichen der vom EU-Gesetzgeber verfolgten Ziele gefährden. Zudem bestehe keine unmittelbare Verbindung zwischen den aufgelaufenen Überschüssen und der Gebührenfestsetzung. So führe das EUIPO die Überschüsse u. a. auf eigene Maßnahmen zur Kostensenkung zurück.

Darüber hinaus hat das EUIPO erklärt, dass ein positives Jahresergebnis regelmäßig als zusätzliche Einnahme in den Haushalt des Folgejahres übertragen werde. Damit werde es jedoch nicht Teil des Reservefonds, welcher auf einer eigenen Rechtsgrundlage beruhe. Der Reservefonds solle nicht die (laufenden) Ausgaben decken, sondern vielmehr dazu dienen, die Funktion der EU-Agentur zu sichern. Die Höhe des Reservefonds bestimme sich aus den Personal- und Sachkosten und den Mitteln für die spezifischen Aufgaben des EUIPO. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren weise der Haushalt 2023 des EUIPO eine Reserve von 293 Mio. Euro aus.

Zu den Belastungen durch Negativzinsen hat das EUIPO zudem angemerkt, dass diese Ausgaben bei einer längerfristigen Betrachtung durch die Zinseinkünfte mehr als kompensiert würden. Im Übrigen belaufe sich – so das EUIPO – die Höhe der aufgelaufenen Überschüsse zum Zeitpunkt der Stellungnahme nicht mehr auf 444 Mio. Euro. Der Reservefonds habe im Juni 2023 einen Bestand von 289,3 Mio. Euro. Der Nettoüberschuss des EUIPO belaufe sich auf 52,5 Mio. Euro.

Das EUIPO hat die Auffassung vertreten, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Übertragung von Überschüssen an den EU-Haushalt bislang nicht gegeben waren.⁵¹ Zudem habe es bereits erhebliche Beiträge zur Unterstützung von Maßnahmen der Europäischen Union zum Schutz geistigen Eigentums geleistet und plane dies weiterhin. Der Europäische Rechnungshof habe in seinen Feststellungen 2021 anerkannt, dass das EUIPO eine produktive Nutzung seiner Überschüsse verfolge. Ferner seien in der Finanzplanung der EU-Agentur einige Faktoren für die Zeit ab dem Jahr 2024 noch nicht berücksichtigt, z. B. zusätzliche Investitionen. Dies könne zu einer weiteren Reduzierung der Überschüsse führen.

⁵⁰ Verordnung (EU) 2017/1001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über die Unionsmarke, ABl. Europäische Union vom 16. Juni 2017, L 154/1.

⁵¹ Voraussetzung sind „substanzielle Überschüsse“ in fünf aufeinanderfolgenden Jahren.

Schließlich hat das EUIPO darauf hingewiesen, dass es – wie in seiner Planung ausgewiesen – von einem weiteren Rückgang seiner Überschüsse ausgehe. Aktuell bestehende Unsicherheiten, z. B. der Krieg in der Ukraine oder die anhaltende Inflation, machten es zudem erforderlich, ausreichende Reserven vorzuhalten.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir weisen noch einmal auf die besondere Bedeutung einer sachgerechten und angemessenen Bemessung der Gebühren sowie einer adäquaten Finanzausstattung bei den EU-Agenturen und die Verantwortung der jeweils zuständigen Ressorts in diesem Bereich hin. Die diesbezüglichen Bemühungen von BMUV und BMJ erkennen wir an. Wir halten sie für richtig und notwendig, aber auch für noch nicht hinreichend.

Die Ressorts sollten die Entwicklung der Gebühreneinnahmen, die Finanzausstattung sowie die finanzielle Tragfähigkeit der EU-Agenturen in ihrem Zuständigkeitsbereich fortlaufend überwachen, um bei Bedarf frühzeitig steuernd eingreifen zu können.

Den Punkt betrachten wir in diesem Prüfungsverfahren aber als erledigt.

3.3 Immobilienprojekt bei Frontex kritisch hinterfragen

Ausgangslage

Bei Immobilienprojekten, die erhebliche Haushaltsauswirkungen haben, muss die jeweilige EU-Agentur dem Europäischen Parlament und dem Rat insbesondere einen detaillierten Kostenvoranschlag und einen Finanzierungsplan vorlegen und vor dem Abschluss von Verträgen um deren Zustimmung ersuchen.⁵² Im Rahmen einer sogenannten Ex-ante-Evaluierung (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) muss sie zudem die erwarteten Auswirkungen unterschiedlicher Optionen (Alternativen) untersuchen.⁵³

Konkret bedeutet dies, dass die EU-Agentur z. B. bei einem Bedarf an Büroflächen alternative Varianten der Bedarfsdeckung, wie Miete, Kauf oder Neubau sowie etwaige Mischformen, wirtschaftlich vergleichend prüfen muss.

Ausgaben für den Kauf oder den Neubau von Immobilien veranschlagen die EU-Agenturen üblicherweise in den Haushalten. EU-Agenturen dürfen grundsätzlich keine Darlehen

⁵² Vgl. Artikel 110 Rahmenfinanzregelung i. V. m. Artikel 266 Absatz 3 EU-Haushaltsordnung. Das Immobilienprojekt gilt nach Ablauf einer Frist von vier Wochen als gebilligt, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat fasst innerhalb dieser Frist einen dem Vorschlag zuwiderlaufenden Beschluss.

⁵³ Vgl. Artikel 28 sowie 29 Absatz 1 und 2 Rahmenfinanzregelung.

im Rahmen ihres Haushaltsplans aufnehmen.⁵⁴ In Ausnahmen dürfen sie jedoch den Kauf einer Immobilie über ein Darlehen finanzieren, sofern das Europäische Parlament und der Rat einer solchen Finanzierung im Vorfeld „ausdrücklich“ zustimmen. Die Finanzierung des Neubaus einer Immobilie für eine EU-Agentur im Wege eines Darlehens sieht das Unionsrecht indes nicht vor.⁵⁵

Nach der GGO arbeiten die Ressorts in Angelegenheiten ihres eigenen Geschäftsbereichs mit den Organen und Dienststellen der Europäischen Union grundsätzlich unmittelbar zusammen. Bei allen finanzwirksamen Angelegenheiten ist das BMF zu beteiligen, bei Angelegenheiten von ressortübergreifender Bedeutung das jeweils zuständige Bundesministerium.⁵⁶ In Finanz- und Liegenschaftsangelegenheiten einer EU-Agentur hat das federführend zuständige Ressort folglich das BMF und das Bauressort zu beteiligen.

Die Einbindung von BMF und Bauressort ist auch nach der Arbeitshilfe „Hinweise für die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes bei internationalen Organisationen in Finanz-, Haushalts- und Personalfragen“ (Arbeitshilfe Mitgliedsrechte) des BMF vorgesehen.⁵⁷ Diese Arbeitshilfe hat zwar nur „empfehlenden Charakter“ und umfasst nach ihrem Wortlaut nicht die Wahrnehmung der deutschen Interessen bei der Europäischen Union. Nach Auskunft des BMF und des Auswärtigen Amtes enthält sie jedoch grundlegende Verfahrensweisen, die in ständiger und bewährter Übung auch im Rahmen der Meinungsbildung der Bundesregierung zu EU-Agenturen angewendet werden.

Nach der Arbeitshilfe Mitgliedsrechte hat das federführend zuständige Ressort die Notwendigkeit von Baumaßnahmen über- oder zwischenstaatlicher Organisationen sowie Alternativen der Bedarfsdeckung in einem angemessenen Umfang zu prüfen. Weiter heißt es dort, dass eine umfassende Ressortabstimmung – unter Beteiligung des Bauressorts – „dringend erforderlich“ sei. Denn in vielen Fällen hätten durch die frühzeitige Einbringung von Sachverstand unnötige Haushaltsbelastungen vermieden werden können.

Gerade in der Konzeptfindungsphase würden manche Organisationen Entscheidungen oftmals schnell vorantreiben. Dies müsse verhindert werden, da es im Ergebnis zu hohen Kosten für die Mitgliedsstaaten führen könnte. Hinzu komme, dass die Nutzer in der Regel wenig Erfahrung in Bauangelegenheiten und bei der Entwicklung von Unterbringungskonzepten hätten. Das Bauressort könne daher bereits bei der Variantenabwägung seinen Sachverstand zugunsten kostengünstiger Unterbringungsvarianten einbringen. Die Einbindung des BMF und des Bauressorts diene außerdem dazu, eine einheitliche Position der Bundesregierung zu Finanz- und Liegenschaftsangelegenheiten bei über- oder zwischenstaatlichen Organisationen sicherzustellen.

⁵⁴ Vgl. Artikel 16 Absatz 4 Rahmenfinanzregelung.

⁵⁵ Vgl. Artikel 110 Rahmenfinanzregelung i. V. m. Artikel 266 Absatz 6 EU-Haushaltsordnung.

⁵⁶ Ressortabstimmung nach § 37 Absatz 1 und 3 i. V. m. § 19 GGO.

⁵⁷ Vgl. https://www.intranet.bund.de/DE/Laender-EU_International/Finanzfragen_Handlungsanleitung/handlungsanleitung_node.html, abgerufen am 23. März 2023.

Sachverhalt

Die in die Erhebungen einbezogenen EU-Agenturen sind in eigenen oder angemieteten Bürogebäuden untergebracht. Im Zuge unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass die EU-Agentur Frontex einen Neubau plant.⁵⁸ Mit Blick auf die finanzielle und haushaltsrechtliche Bedeutung dieses Sachverhalts gehen wir nachfolgend darauf ein.

Beispiel 4: Frontex

Die Beschäftigten von Frontex sind an dem Sitz in Warschau (Polen) in angemieteten Gebäuden untergebracht. Mit Blick auf die im Jahr 2019 beschlossene Erweiterung ihrer Aufgaben wird die EU-Agentur dort in den kommenden Jahren mehr Personal beschäftigen.⁵⁹ Seit dem Jahr 2017 plant sie einen Neubau. Der Verwaltungsrat von Frontex setzte eine mitgliedstaatlich besetzte Arbeitsgruppe ein, um sich bei der Vorbereitung und Steuerung des Neubaus beraten zu lassen. Das BMI entsandte einen Beschäftigten seiner Bauabteilung⁶⁰ in dieses Gremium.

Nachdem die polnische Regierung Mitte 2019 ein Baugrundstück zur Verfügung gestellt hatte, beauftragte Frontex eine Unternehmensberatung mit einer Machbarkeitsstudie für den Neubau. Unter der Vorgabe von Frontex, den Neubau auf eigene Kosten finanzieren zu wollen, verglich die Unternehmensberatung in ihrer Studie vom September 2020 verschiedene Kombinationen von Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb sowie Finanzierung eines Neubaus miteinander.

Im Ergebnis empfahl die Unternehmensberatung, den Neubau nicht durch den Auftragnehmer vorfinanzieren zu lassen, also z. B. nicht durch das Bauunternehmen. Stattdessen riet sie zu einer unmittelbaren Finanzierung durch Frontex, ggf. mithilfe eines Darlehens. Zudem wies sie ausdrücklich darauf hin, dass für eine „externe Finanzierung“ die formalrechtlichen Voraussetzungen gemäß der EU-Haushaltsordnung vorliegen müssten. Sie unterstrich, dass je nach Finanzierungsmodell diese Voraussetzungen womöglich nicht erfüllt sein könnten, insbesondere bei der von Frontex favorisierten Darlehenslösung.

⁵⁸ Ein weiteres Immobilienprojekt bei einer EU-Agentur hat der Europäische Rechnungshof beanstandet. Dort ging es um den Erwerb eines Grundstücks für einen Neubau des EUIPO im Jahr 2018, für den nach Ansicht des Europäischen Rechnungshofes kein Bedarf nachgewiesen ist; siehe Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes vom 29. Oktober 2021 über die Agenturen der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2020.

⁵⁹ Das Personal bei Frontex soll bis zum Jahr 2027 aufwachsen. Siehe Anhang 1 der Verordnung (Europäische Union) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (Europäische Union) Nummer 1052/2013 und (Europäische Union) 2016/1624, ABl. Europäische Union vom 14. November 2019, L/295/1. Die Machbarkeitsstudie legt diesen geplanten Personalaufwuchs zugrunde.

⁶⁰ Im Jahr 2021 wechselte die Abteilung in das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen.

Ausweislich der Studie belaufen sich allein die Baukosten auf mindestens 140 Mio. Euro.⁶¹ Grundlage ist ein von Frontex ermittelter Raumbedarf für 2 000 Beschäftigte und eine Nutzfläche von 70 000 m².

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Neubau von Frontex steht aus. Aus der Projektbeschreibung für die Machbarkeitsstudie geht hervor, dass Frontex durch die während der Covid-19-Pandemie etablierten flexibleren Arbeitsformen rund 200 Büroarbeitsplätze weniger benötigt als zunächst vorgesehen, da viele Tätigkeiten in mobilen Arbeitsformen wahrgenommen werden könnten. Aus den Erhebungsunterlagen war nicht ersichtlich, inwiefern sich diese Feststellungen auf die Ermittlung des Flächen- und Raumbedarfs für den Neubau auswirken.

Frontex möchte den Neubau über ein Darlehen der EIB finanzieren. Die EU-Kommission und der Rat sind darüber unterrichtet. Die EIB prüft derzeit, ob diese Finanzierung im Einklang mit den EU-Taxonomieregeln⁶² steht.

Die EIB ist eine Sondereinrichtung der EU-Mitgliedstaaten, die von den Organen der Europäischen Union unabhängig ist.⁶³ Gemäß ihrer Satzung darf sie nur Darlehen gewähren, wenn die damit finanzierten Investitionen zu einer Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität im Allgemeinen beitragen und die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes fördern.⁶⁴ Dazu finanziert sie z. B. Vorhaben zur Erschließung weniger entwickelter Gebiete, zur Modernisierung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten. Darlehensnehmer sind die Mitgliedstaaten sowie private oder öffentliche Unternehmen.⁶⁵

Wir haben bei unserer Prüfung keine Unterlagen vorgefunden, wonach das BMI die Bedarfsermittlung und die Varianten der Bedarfsdeckung sowie die Zulässigkeit einer Darlehensfinanzierung hinterfragt hat. Auch hatte das BMI das BMF nicht beteiligt, um die Zulässigkeit und Wirtschaftlichkeit einer Darlehensfinanzierung zu prüfen.

Würdigung und Empfehlung

Wir sehen mehrere Aspekte beim geplanten Neubau für Frontex kritisch. Zum einen halten wir den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit des Projekts für nicht belastbar nachgewiesen. Mangels einer eigenen Analyse kann das BMI zudem nicht bewerten, ob und inwieweit der geplante Neubau in dem in der Studie genannten Umfang tatsächlich (noch) notwendig und wirtschaftlich ist. So ist beispielsweise unklar, ob und inwieweit der durch mobile

⁶¹ Angabe der Bruttokosten. Die Nettokosten betragen dem BMI zufolge 112 Mio. Euro.

⁶² Verordnung (Europäische Union) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (Europäische Union) 2019/2088, ABl. Europäische Union vom 22. Juni 2020, L 198/13.

⁶³ Vgl. <https://www.eib.org/de/index>, abgerufen am 14. März 2023.

⁶⁴ Vgl. Artikel 309 Absatz 1 AEUV.

⁶⁵ Vgl. Artikel 16 Absatz 1 der Satzung der EIB (Stand: März 2020).

Arbeitsformen gesunkene Bedarf an Büroarbeitsplätzen berücksichtigt wurde. Folglich könnte der Flächen- und Raumbedarf zu großzügig bemessen sein.⁶⁶

Zum anderen halten wir die Finanzierung des Neubaus im Wege eines Darlehens für rechtlich fragwürdig. So dürfen EU-Agenturen zwar in Ausnahmefällen – und mit ausdrücklicher Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates – den Kauf einer Immobilie über ein Darlehen finanzieren, nicht jedoch einen Neubau.⁶⁷ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in der EU-Haushaltsordnung vorgesehene Möglichkeit für den kreditfinanzierten Kauf einer Immobilie als Ausnahme vom Grundsatz des Haushaltsausgleichs eng auszulegen ist. Ein Grund hierfür dürfte auch sein, dass Neubauvorhaben ein größeres Risiko für Kostensteigerungen bergen als der Kauf einer Bestandsimmobilie.

Hinzu kommt, dass auch die Rolle der EIB in diesem Zusammenhang zu hinterfragen ist. Einen Bezug zu den originären Aufgaben der EIB – insbesondere zur Entwicklung des EU-Binnenmarktes – können wir bei der Finanzierung des Neubaus eines Bürogebäudes für eine EU-Einrichtung nicht erkennen.

Das BMI sollte deshalb darauf hinwirken, dass die Wirtschaftlichkeit des Neubaus sachgerecht untersucht wird. Dazu wäre zunächst sicherzustellen, dass Frontex den Bedarf für die Unterbringung seiner Beschäftigten nachvollziehbar und transparent begründet. Dabei sollte es auch etwaige Auswirkungen mobiler Arbeitsformen auf den Flächenbedarf berücksichtigen. Anschließend wären alle infrage kommenden Alternativen der Bedarfsdeckung auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen. Dies verlangt im Übrigen auch die EU-Haushaltsordnung.

Außerdem sollte das BMI im Verwaltungsrat auf eine haushaltsrechtlich zulässige Finanzierung hinwirken. Mit Blick auf

1. das Investitionsvolumen,
2. die mit einer Darlehensfinanzierung verbundenen Risiken für den EU-Haushalt sowie
3. die Präcedenzwirkung dieses Finanzierungsmodells für Bauvorhaben der Europäischen Union,

sollte es zudem das BMF an den Entscheidungen zu diesem Immobilienprojekt zwingend beteiligen.

⁶⁶ Für die nationale Bundesverwaltung liegen dazu bereits Erkenntnisse vor. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Bund es bisher versäumt hat, seine Büroflächen an flexible Arbeitsformen und den dadurch gesunkenen Bedarf anzupassen. Vgl. Bemerkungen 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Ergänzungsband – Nummer 22 „Einsparungen in Millionenhöhe und Beitrag zum Klimaschutz: Bund muss Büroflächen reduzieren“.

⁶⁷ Vgl. Artikel 110 Rahmenfinanzregelung i. V. m. Artikel 266 Absatz 6 EU-Haushaltsordnung.

Stellungnahme der Bundesministerien

Das BMI hat erklärt, dass die Auswirkungen flexibler Arbeitszeitmodelle auf den Raumbedarf von Frontex im Verwaltungsrat noch diskutiert würden. Das BMI befinde sich dazu in Abstimmung mit dem Exekutivdirektor von Frontex. Als Reaktion auf unsere Prüfungsfeststellungen beabsichtige das BMI, im Verwaltungsrat von Frontex auf eine haushaltsrechtlich zulässige Finanzierung des Neubaus hinzuwirken.

Das BMI werde zudem das BMF an allen weiteren Entscheidungen zu Finanzangelegenheiten bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes bei Frontex beteiligen. Die Beteiligung des Bauressorts sah das BMI als gewährleistet.⁶⁸

Stellungnahmen der EIB und von Frontex

Wir haben die EIB und Frontex als Drittbetroffene zu unseren Feststellungen angehört. Frontex hat sich nicht geäußert.

Die EIB hat mitgeteilt, dass Frontex im Frühjahr 2020 die Möglichkeit einer Darlehensfinanzierung des Neubaus in Warschau angefragt habe. Die Vorprüfung habe ergeben, dass der Neubau als Teil des Stadtentwicklungsplans der Stadt Warschau grundsätzlich förderfähig sei. Aus Sicht der EIB könne jede öffentlich- oder privatrechtliche Körperschaft bei ihr einen Finanzierungsantrag einreichen. Somit komme prinzipiell auch eine EU-Agentur wie Frontex als potenzielle Darlehensnehmerin bzw. Projektträgerin in Betracht.⁶⁹

Im Mai 2021 habe das Direktorium der EIB formell die Aufnahme eines Kreditprüfungsverfahrens genehmigt. Das Verfahren sei gegenwärtig ausgesetzt. Die EIB werde es wieder aufnehmen, sobald Frontex genügend Fortschritte bei der Vorbereitung der Maßnahme erreicht habe. Im Fall der Wiederaufnahme des Kreditprüfungsverfahrens rechne die EIB damit, dass das Verfahren mehrere Monate in Anspruch nehmen werde. Die endgültige Entscheidung sei frühestens im Jahr 2024 zu erwarten.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir sehen unsere Bedenken durch die Stellungnahmen des BMI und der EIB nicht ausgeräumt. Im Einzelnen:

Das BMI hat weder im Prüfungsverfahren noch in seiner Stellungnahme ausdrücklich erklärt, dass es die Finanzierung des Neubaus für Frontex im Wege eines Darlehens für unzulässig

⁶⁸ Bis zum Regierungswechsel war das BMI auch für Bau zuständig. Mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5176) wurden die Aufgaben an das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen übertragen.

⁶⁹ Die EIB stützt sich für diese Einschätzung auf Artikel 19 Absatz 1 ihrer Satzung.

hält. Es hat vielmehr darauf verwiesen, dass diese Frage einer eingehenden rechtlichen Prüfung bedürfe. Die Planungen für den Neubau laufen bereits seit dem Jahr 2017. Daher erschließt sich uns nicht, warum diese rechtliche Prüfung noch nicht vorgenommen und bislang auch nicht beauftragt wurde, zumal auch die Machbarkeitsstudie diese rechtliche Prüfung explizit angemahnt hat. Offen ist auch, warum trotz des langen zeitlichen Vorlaufs nicht sichergestellt wurde, dass der Neubau in den bewährten, regulären Verfahren – also aus dem EU-Haushalt – finanziert wird. Insgesamt halten wir die Zusage des BMI, im Verwaltungsrat von Frontex auf eine haushaltsrechtlich zulässige Finanzierung des Neubaus hinzuwirken, daher für nicht ausreichend.

Hinzu kommt, dass die EIB an die Vorgaben ihrer Satzung gebunden ist. Auch wenn die EIB die Gewährung eines Darlehens an Frontex für zulässig hält, so erscheint doch zumindest fraglich, ob ein Verwaltungsneubau für Frontex – den die EU-Mitgliedstaaten auch ohne eine Finanzierung durch die EIB realisieren würden – zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität und zur Verwirklichung des EU-Binnenmarktes beiträgt.

Frontex plant weiterhin, den Neubau über ein Darlehen der EIB zu finanzieren. Diesen Sachverhalt verfolgen wir wegen der grundsätzlichen Bedeutung über den Einzelfall hinaus daher in den Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes weiter. Der Punkt ist damit in diesem Prüfungsverfahren erledigt.

3.4 BMF beim Erlass von Finanzregelungen angemessen beteiligen

Ausgangslage

In der Regel erlässt der jeweilige Verwaltungsrat die sogenannte Finanzregelung für „seine“ EU-Agentur. Darin legt er die für die Agentur geltenden Verfahren für die Haushaltsaufstellung und -durchführung fest. Außerdem dokumentiert er darin die Verfahren für die Rechnungslegung sowie haushaltstechnische Anforderungen für die operativen Bereiche der EU-Agentur.

Der Arbeitshilfe Mitgliedsrechte (siehe Nummer 3.3) zufolge haben die federführend zuständigen Ressorts das BMF zu Entwürfen für Finanzregelungen anzuhören.

Sachverhalt

Wir haben ausgewertet, ob und inwieweit die federführend zuständigen Ressorts das BMF beim Erlass und bei der Änderung der Finanzregelungen von EU-Agenturen angemessen beteiligt haben. Die Verwaltungsräte änderten seit dem Jahr 2019 die Finanzregelungen der in

die Erhebungen einbezogenen EU-Agenturen.⁷⁰ Vor der Beschlussfassung im Verwaltungsrat hörten die federführend zuständigen Bundesministerien das BMF zu den Finanzregelungen von vier Agenturen an. Hingegen stimmte das BMI den Finanzregelungen der EU-Agentur Frontex im Verwaltungsrat zu, ohne das BMF einzubeziehen.

Würdigung und Empfehlung

Wir beanstanden, dass vorliegend das BMI das BMF nicht bei der Änderung der Finanzregelungen für die EU-Agentur Frontex beteiligt hat. Über die Finanzregelungen können die Verwaltungsräte die Organisation und die operativen Bereiche der jeweiligen EU-Agentur beeinflussen. Damit gehört es zu den Aufgaben der in den Verwaltungsräten vertretenen Ressorts, Entwürfe für Finanzregelungen kritisch zu prüfen und das BMF anzuhören.

Stellungnahme der Bundesministerien

Das BMI hat zugesichert, das BMF künftig zu beteiligen. Zudem haben das Auswärtige Amt und das BMF in ihrer gemeinsamen Stellungnahme über ihre Absicht informiert, einen Hinweis auf die notwendige Anhörung des BMF bei allen Maßnahmen im Zusammenhang mit Finanzregelungen der EU-Agenturen in eine Arbeitshilfe aufzunehmen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Zusagen der Bundesministerien nehmen wir zur Kenntnis. Dieser Punkt ist damit erledigt.

4 Gesamtfazit mit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Wir haben in dieser Prüfung festgestellt, dass die Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit EU-Agenturen in den jeweiligen Gremien verbesserungsbedürftig ist.

- Die federführend zuständigen Ressorts haben es wiederholt versäumt, bei der Einrichtung von EU-Agenturen oder der Anpassung ihrer Aufgaben und Befugnisse die Auswirkungen für den Bund im Vorfeld der Verhandlungen bzw. der Entscheidungen auf EU-Ebene hinreichend zu klären. Damit haben sie nicht nur ein unwirtschaftliches Handeln, sondern auch eine Erkenntnislücke hinsichtlich der Höhe etwaiger Belastungen für den

⁷⁰ Hintergrund war eine Änderung der Rahmenfinanzregelung, die eine Anpassung der Finanzvorschriften der einzelnen EU-Agenturen erforderlich machte.

Bundeshaushalt in Kauf genommen. Zudem haben sie dem Deutschen Bundestag im Ergebnis nicht alle erforderlichen Informationen für eine sachgerechte Bewertung von EU-Vorhaben bereitgestellt.

- Die federführend zuständigen Ressorts haben nicht durchgängig für eine solide Finanzierungsgrundlage bei den gebührenfinanzierten EU-Agenturen gesorgt. Sie nahmen in Kauf, dass Gebühren über mehrere Jahre hinweg nicht kostendeckend waren. Außerdem handelte die Bundesregierung hier nicht konsistent. Während ein Ressort über Jahre hinweg nahm, dass Fehlbeträge bei einer EU-Agentur mit Mitteln des EU-Haushalts ausgeglichen werden mussten, ließ ein anderes Ressort bei einer EU-Agentur zu, dass diese EU-Agentur seit Jahren beträchtliche Überschüsse erzielte und erhebliche Reserven ansammelte.
- Schließlich hat das federführend zuständige BMI bei einem Immobilienprojekt für die EU-Agentur Frontex versäumt, das BMF und das Bauressort frühzeitig einzubinden. Daneben hätte es die Finanzierung des Neubaus durch ein Darlehen der EIB kritisch hinterfragen müssen. Stattdessen nahm es in Kauf, dass durch dieses risikobehaftete Vorhaben zusätzliche Belastungen auf den EU-Haushalt und in letzter Konsequenz auch auf die Mitgliedstaaten zukommen können.
- Die Bundesregierung muss im Übrigen dafür Sorge tragen, dass die federführend zuständigen Ressorts das BMF zu Finanzregelungen der EU-Agenturen regelmäßig anhören.

Wir führen die festgestellten Defizite auch darauf zurück, dass es an klaren Regeln für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes bei EU-Agenturen fehlt. Aus unserer Sicht reicht es nicht aus, die Ressorts auf die entsprechende Anwendung einer Arbeitshilfe zu verweisen, die für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes bei über- oder zwischenstaatlichen Organisationen entwickelt worden ist. Denn im Zweifel könnten sich die Ressorts dann im Nachhinein immer darauf zurückziehen, dass eine Regelung in der Arbeitshilfe Mitgliedsrechte nicht auf den vorliegenden Fall bei der EU-Agentur anwendbar sei.

Die Bundesregierung sollte die Verwaltungspraxis und die Arbeitsabläufe bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes bei den EU-Agenturen überprüfen und ggf. neu regeln. Ziel sollte sein, die Beteiligungsrechte des Bundes wirksam auszuüben und ein einheitliches Auftreten gegenüber den EU-Institutionen und anderen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Denkbar ist, dass die Bundesregierung die Arbeitshilfe Mitgliedsrechte überarbeitet und die Verfahrensweisen für EU-Agenturen darin aufnimmt. Alternativ könnte die Bundesregierung eine eigenständige Arbeitshilfe für die Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes bei EU-Agenturen (und bei vergleichbaren Organisationen) entwickeln.

Stellungnahme der Bundesministerien

Das Auswärtige Amt und das BMF haben erklärt, dass auch sie klare und präzise Regeln für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes bei den EU-Agenturen aufgrund der Zuständigkeitsverteilung nach dem Ressortprinzip für notwendig erachten. Die Empfehlung, eine Arbeitshilfe mit spezifischen und klaren Regeln für die Aufgabenwahrnehmung des Bundes bei den EU-Agenturen zu erarbeiten, werde daher begrüßt, insbesondere auch mit Blick auf eine

interessengerechte und wirksame Ausübung der Beteiligungsrechte des Bundes und ein einheitliches Auftreten gegenüber den EU-Institutionen und anderen Mitgliedstaaten.

Das Auswärtige Amt und das BMF haben zugesagt, dass sie in eine solche Arbeitshilfe auch den Hinweis aufnehmen würden, dass das BMF regelmäßig zur Neufassung oder Überarbeitung von Finanzregelungen der EU-Agenturen anzuhören und zu beteiligen sei. Dadurch solle sichergestellt werden, dass der Verwaltungsrat – als wichtigstes internes Beschlussorgan der EU-Agentur für die Bereiche Finanzen und Haushalt – ordnungsgemäß arbeite und zudem eine angemessene Abwägung zwischen fachlichen Gesichtspunkten und haushaltspolitischen Interessen statfinde. In welcher Form diese Arbeitshilfe realisiert werde, ob als Teil einer bereits bestehenden übergreifenden Handreichung oder als eigenständiges Dokument, sei indes noch zu prüfen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die gemeinsame Stellungnahme der beiden querschnittlich berührten Ressorts Auswärtiges Amt und BMF bestätigt den von uns gesehenen Bedarf an klaren und präzisen Regeln für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes bei den EU-Agenturen.

Eine solche Arbeitshilfe ist geeignet, eine interessengerechte und wirksame Ausübung der Beteiligungsrechte des Bundes zu gewährleisten, die Abstimmung hierzu innerhalb der Bundesregierung zu regeln und so eine einheitliche Positionierung der Bundesregierung auf EU-Ebene sicherzustellen. Daher erwarten wir, dass das Auswärtige Amt und das BMF diese Arbeitshilfe nunmehr umgehend in Angriff nehmen. Der Punkt ist damit in diesem Prüfungsverfahren erledigt.

Wir schließen die Prüfung ab. Ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung behalten wir uns vor.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Bugiel, Tarifbeschäftigter

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.