



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

der Stilllegung und des Rückbaus kerntechnischer Versuchsanlagen

Einzelne Aspekte der Förderung der JEN mbH

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.: III 2 - 2019 - 0572 / 2

Bonn, den 24. November 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Einführung	7
2	Institutionelle Förderung und Veranschlagung im Haushalt	8
2.1	Sachverhalt	8
2.2	Würdigung	9
2.3	Empfehlung	10
2.4	Stellungnahme des BMBF	11
2.5	Abschließende Würdigung	11
3	Wirtschafts- und Stellenpläne der JEN	11
3.1	Sachverhalt	11
3.1.1	Vorgaben für die Aufstellung von Wirtschafts- und Stellenplänen	11
3.1.2	Aufstellung der Wirtschafts- und Stellenpläne	13
3.2	Würdigung	20
3.3	Empfehlung	21
3.4	Stellungnahme des BMBF	22
3.5	Abschließende Würdigung	22
4	Abweichungen vom Stellenplan bei der JEN	23
4.1	Sachverhalt	23
4.2	Würdigung	24
4.3	Empfehlung	26
4.4	Stellungnahme des BMBF	26
4.5	Abschließende Würdigung	26

5	Begründung des Personalbedarfs durch die JEN	27
5.1	Sachverhalt	27
5.2	Würdigung	32
5.3	Empfehlung	34
5.4	Stellungnahme des BMBF	34
5.5	Abschließende Würdigung	35
6	Verwendungsnachweisprüfung	35
6.1	Sachverhalt	35
6.2	Würdigung	38
6.3	Empfehlung	39
6.4	Stellungnahme des BMBF	40
6.5	Abschließende Würdigung	40

0 Zusammenfassung

- 0.1 Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanziert aus dem Einzelplan 30 die Stilllegung und den Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen (Kapitel 3004 Titel 685 80). Im Haushalt 2021 sind hierfür insgesamt 274 Mio. Euro veranschlagt. Der Bundesrechnungshof begleitet das Thema seit vielen Jahren. Er hat die Ausgaben für Stilllegung und Rückbau erneut geprüft. Die Ergebnisse stellt er in mehreren Teilen dar. Dieser Teil der Prüfung beschäftigt sich vertieft mit der Förderung der Rückbaueinrichtungen – insbesondere der Jülicher Entsorgungsgesellschaft für Nuklearanlagen mbH (JEN) – durch das BMBF. Dazu gibt er die nachfolgenden Hinweise.
- 0.2 Das BMBF fördert die Rückbaueinrichtungen JEN und Kerntechnische Entsorgung Karlsruhe GmbH (KTE) seit Jahren institutionell. Im Einzelplan 30 sind die Mittel jedoch als Projektförderung veranschlagt. Damit fehlt die Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers für die institutionelle Förderung. Zudem stellt das Haushaltsrecht besondere Anforderungen an die Veranschlagung von Haushaltsmitteln zur institutionellen Förderung. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, die Mittel entsprechend den Anforderungen des Haushaltsrechts zu veranschlagen. Das BMBF hat mitgeteilt, es befinde sich dazu im Abstimmungsprozess mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF). Das Ergebnis solle in den nächsten Regierungsentwurf zum Haushaltsgesetz 2022 einfließen. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab und bittet darum, ihn über das Ergebnis des Abstimmungsprozesses zu unterrichten (Tz. 2).
- 0.3 Das BMBF machte im Jahr 2017 statt der für die JEN geltenden Bewirtschaftungsgrundsätze die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids. Zur Weitergeltung der Bewirtschaftungsgrundsätze äußerte es sich weder im Zuwendungsbescheid noch in anderer Form. Der Bundesrechnungshof hat das im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot für problematisch gehalten, denn der Zuwendungsempfänger muss erkennen können, welche Nebenbestimmungen für ihn gelten.

Die JEN hat seit ihrer Gründung erhebliche Schwierigkeiten bei der Aufstellung ihrer Wirtschafts- und Stellenpläne. Klare Vorgaben hierzu fehlen. Um Klarheit und Transparenz zu erhöhen und lange Auseinandersetzungen um Wirtschafts- und Stellenpläne zu vermeiden, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Anforderungen an die Aufstellung von Wirtschafts- und Stellenplänen klar zu formulieren und hierzu die Bewirtschaftungsgrundsätze für die JEN neu zu fassen.

Das BMBF hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Es will die Neufassung der Bewirtschaftungsgrundsätze sowohl für die JEN als auch für die Schwestergesellschaft KTE in Angriff nehmen und die Anforderungen an die Wirtschafts- und Stellenpläne deutlicher formulieren. Zwischenzeitlich will es die Anwendbarkeit und Reichweite einzelner Bestimmungen der ANBest-I gegenüber den

über die Finanzierungszusage des Bundes weiterhin geltenden Bewirtschaftungsgrundsätzen in den Zuwendungsbescheiden klarer bestimmen. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab und bittet, ihm die neuen Bewirtschaftungsgrundsätze zu gegebener Zeit zur Kenntnis zu geben. (Tz. 3).

- 0.4 Die JEN überschritt in den Jahren 2016 bis 2018 die verbindlichen Stellenpläne erheblich. Entsprechende Anträge beim Zuwendungsgeber stellte sich nicht. Erst im Jahr 2018 reagierte das BMBF darauf und prüfte die Möglichkeit der teilweisen Rückforderung der Zuwendungen. Letztlich sah es von einer Rückforderung ab, da die Mittel dennoch zweckentsprechend verwendet worden sind. Die Dokumentation der Entscheidungsfindung fehlte. Die Ermessensentscheidung hat der Bundesrechnungshof nicht beanstandet. Er hat das BMBF jedoch aufgefordert, verstärkt auf die Einhaltung der Stellenpläne zu achten, Widerrufsmöglichkeiten stets zu prüfen und die Entscheidungen zu dokumentieren.

Das BMBF hat erwidert, hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof erwarteten Prüfung zuwendungsrechtlicher Maßnahmen, wie etwa Mittelrückforderungen, sei zu berücksichtigen, dass diese im Ergebnis nur bedingt zu Einsparungen führen. Denn durch eine Rückforderung von Mitteln könnte es in der Folge zu weiteren Verzögerungen im Rückbau und damit im Ergebnis zu höheren Ausgaben kommen. Unbeschadet dessen werde es seine entsprechenden Prüfungen und Entscheidungen wie gefordert künftig besser dokumentieren. Zur Überwachung der Stellenpläne habe es der JEN bereits seit der Zuwendung für das Jahr 2019 eine quartalsweise Berichterstattung zum Personalstand auferlegt. Soweit zweckmäßig und erforderlich werde es die mitgeteilten Werte ggf. auch im Wege von Prüfungshandlungen vor Ort ergänzend validieren.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMBF die Einhaltung der Stellenpläne künftig stärker überwachen, Rückforderungsmöglichkeiten prüfen und seine Entscheidungen dokumentieren will. Auch die Validierung der Angaben zum Personalstand durch Prüfungshandlungen vor Ort hält er angesichts der teilweise immer noch unklaren Angaben der JEN für sinnvoll.

Zur den vom BMBF dargestellten Bedenken gegen die Rückforderung von Zuwendungen merkt er an, dass dieser Aspekt bei der Ermessensentscheidung über eine Rückforderung zwar Beachtung finden kann, aber kein Freibrief für die Rückbaueinrichtungen sein dürfe, sich nicht an die Vorgaben des Zuwendungsrechts zu halten. Insbesondere bei wiederholten Verstößen wird sich das BMBF nicht dauerhaft hierauf zurückziehen können. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab (Tz. 4).

- 0.5 Die JEN macht seit einigen Jahren einen erheblichen Personalaufwuchs geltend. Die Zahl der Beschäftigten soll von rund 300 im Jahr 2016 auf etwa 500 im Jahr 2024 anwachsen. Sie ließ eine Organisationsuntersuchung durchführen und Aufgaben und Anforderungen an das erforderliche Personal beschreiben. Sie prüfte jedoch nicht, von wem diese Aufgaben am wirtschaftlichsten erbracht werden können

(Eigenpersonal, Fremdpersonal, Dienstleistung der Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ)). Eine Ableitung des Personalbedarfs unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung fehlte.

Das BMBF stimmte in den Jahren 2018 und 2019 einem Personalaufwuchs von fast 100 Stellen zu, ohne dass ausreichende Begründungen für den Personalbedarf vorlagen. Für den für das Jahr 2021 vorgesehenen weiteren Aufwuchs ließ es sich eine Vielzahl von Informationen vorlegen, um den Bedarf einschätzen zu können. Die Vorlage einer Personalbedarfsermittlung verlangte es nicht. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, die Bewilligung weiterer Stellen von der Durchführung einer angemessenen Personalbedarfsermittlung abhängig zu machen und der JEN vorzugeben, welche Voraussetzungen für die Bewilligung zusätzlicher Stellen zu erfüllen und welche Unterlagen hierfür beim BMBF vorzulegen sind.

Das BMBF hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab (Tz. 5).

- 0.6 Das BMBF stützte sich bei der Verwendungsnachweisprüfung auf Prüfungshandlungen Dritter (Abschlussprüfer, Innenrevision der EWN, Aufsichtsrat). Die sich daraus ergebenden Unterlagen wertete es aus und stellte Nachfragen, die in der Jahresabschlusskommission zur Prüfung des Jahresabschlusses besprochen wurden. Weitere systematische Prüfungshandlungen des BMBF im Rahmen der jährlichen Verwendungsnachweisprüfung, wie stichprobenhafte Beleg- oder Vor-Ort-Prüfungen in den Rückbaueinrichtungen, fanden in der Regel nicht statt. Es ist auch nicht erkennbar, dass das BMBF die in den Berichten der Innenrevision festgestellten Mängel in seiner eigenen Verwendungsnachweisprüfung aufgriff und zuwendungsrechtliche Maßnahmen prüfte. Eigene ausführliche Vermerke über die Verwendungsnachweisprüfung erstellte das BMBF nicht. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die von der Innenrevision festgestellten Mängel (insbesondere bei Vergabeverfahren) sowie die Schwierigkeiten mit Personalplanung und Personalbedarfsbegründung zu verstärkten eigenen Prüfungshandlungen hätten führen müssen. Er forderte das BMBF auf, dies künftig zu berücksichtigen und sein Vorgehen bei der Verwendungsnachweisprüfung und die Ergebnisse in einem separaten, ausführlichen Aktenvermerk festzuhalten.

Das BMBF hat zugesagt, bei der Verwendungsnachweisprüfung künftig verstärkt eigene Prüfungshandlungen vorzunehmen und die Ergebnisse zu dokumentieren. Hierzu habe das Fachreferat zwischenzeitlich eine weitere Stelle im höheren Dienst erhalten. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab (Tz. 6).

1 Einführung

Das BMBF finanziert aus dem Einzelplan 30 die Stilllegung und den Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen (Kapitel 3004 Titel 685 80). Im Haushalt 2021 sind hierfür insgesamt 274 Mio. Euro veranschlagt. Das BMBF finanziert gemeinsam mit den Sitzländern die Rückbaueinrichtungen JEN und KTE sowie Rückbau- und Entsorgungsprojekte am Helmholtz-Zentrum Hereon und künftig am Helmholtz-Zentrum Berlin über Zuwendungen im Wege der institutionellen Förderung. Somit gestaltet es den finanziellen Rahmen für die Stilllegung und den Rückbau der Versuchsanlagen. Es bedient sich der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH (GRS) als externem Dienstleister zu seiner Unterstützung. Aus dem Titel wird außerdem die Rückbau begleitende Forschung finanziert.

Den größten Teil der Haushaltsmittel erhalten die zur bundeseigenen EWN Entsorgungswerk für Nuklearanlagen GmbH (EWN)-Gruppe gehörenden Rückbaugesellschaften JEN und KTE. Für Stilllegung und Rückbau der JEN sind im Haushalt 2021 rund 95 Mio. Euro, für Stilllegung und Rückbau der KTE rund 160 Mio. Euro veranschlagt. Beide Gesellschaften sind 100-prozentige Töchter der EWN. Alleiniger Gesellschafter der EWN und institutioneller Zuwendungsgeber ist BMF. Die Beteiligung an der EWN verwaltet das BMF.

Der Bundesrechnungshof begleitet die Stilllegung und den Rückbau der kerntechnischen Versuchsanlagen seit vielen Jahren. Zuletzt hatte er sich im Jahr 2015 mit übergreifenden Aspekten der Planung, Steuerung und Kontrolle bei Stilllegung und Rückbau beschäftigt und dazu dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) berichtet.¹ Der Haushaltsausschuss bat den Bundesrechnungshof, das Thema weiter zu begleiten.

Wir haben diese Bitte aufgegriffen und die Ausgaben für Stilllegung und Rückbau erneut geprüft. Geprüfte Stelle war das BMBF. Erhebungen haben wir beim BMBF, beim BMF-Beteiligungsreferat, bei der JEN und bei der GRS durchgeführt. Die Ergebnisse werden in mehreren Teilberichten dargestellt.

Dieser Teil der Prüfung beschäftigt sich vertieft mit der Förderung der Rückbaueinrichtungen – insbesondere der JEN – durch das BMBF. Dazu geben wir die nachfolgenden Hinweise.

¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 17. April 2015, Gz. III 2 (VI 1 alt) - 2014 - 1093.

2 Institutionelle Förderung und Veranschlagung im Haushalt

2.1 Sachverhalt

(1) Für die Veranschlagung von institutionellen Förderungen im Bundeshaushalt gelten besondere Anforderungen. Gemäß § 26 Absatz 3 Nummer 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind über die Einnahmen und Ausgaben institutionell geförderter Stellen außerhalb der Bundesverwaltung dem Haushaltsplan Übersichten als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) konkretisieren das: Nach Nummer 11.2 ist bei institutioneller Förderung eine gesonderte Veranschlagung in Einzeltiteln vorzusehen, soweit die Zuwendungen des Bundes zu den Betriebsausgaben ein Volumen von 25 Mio. Euro überschreiten. Gemäß Nummer 11.4 sind zudem Übersichten über die Wirtschaftspläne am Ende des Kapitels aufzunehmen. Stellenübersichten sind am Ende des „Personalhaushalts“ aufzunehmen.

Gemäß § 8 Absatz 1 Haushaltsgesetz (HG) sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen im Sinne des § 23 BHO zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben einer Einrichtung außerhalb der Bundesverwaltung (institutionelle Förderung) gesperrt, solange der Haushalts- oder Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers nicht von der zuständigen obersten Bundesbehörde und (bis zum Jahr 2019) dem BMF gebilligt ist. Seit dem Haushaltsgesetz 2020 ist eine Billigung durch das BMF nur noch in einigen Fällen vorgesehen, beispielsweise bei Änderungen im Stellenplan.

(2) Das BMBF gewährt JEN und KTE die Zuwendungen seit ihrer Gründung als institutionelle Förderungen. Im Kapitel 3004, Titel 685 80 des Einzelplans 30 (Altlastentitel) sind die Mittel jedoch als Projektförderung veranschlagt. Folgerichtig fehlen im Einzelplan auch die bei institutionellen Zuwendungsempfängern übliche Aufteilung in Betriebs- und Investitionsmittel sowie die Wirtschafts- und Stellenpläne. Eine Ausnahmegenehmigung des BMF nach § 26 Absatz 3 Satz 2 BHO liegt nicht vor. Bereits die frühere Arbeitsgemeinschaft Versuchsreaktor GmbH (AVR) und die Wiederaufarbeitungsanlage Karlsruhe Rückbau- und EntsorgungsgmbH (WAK) als Vorgängereinrichtungen von JEN und KTE wurden seit ihrer Eingliederung in den EWN-Konzern Anfang der 2000er-Jahre institutionell gefördert, ohne dass dies aus dem Einzelplan 30 ersichtlich war.²

Das BMBF legt die Wirtschaftspläne dem BMF nicht zur Billigung vor. Im Jahr 2020 war kein Stellenaufwuchs bei der JEN vorgesehen, im Jahr 2021 enthielt der Wirtschaftsplan jedoch einen Aufwuchs von 41 Stellen.

² Ausnahmen gab es in den Jahren 2006 und 2007: Dort war die institutionelle Förderung der AVR in den Erläuterungen zum Kapitel 3005 Titel 685 13 erwähnt.

Das BMF selbst geht davon aus, dass es sich bei den im Altlastentitel veranschlagten Förderungen um Projektförderungen handelt.

Im Jahr 2016 hatte das BMBF überlegt, die Erläuterungen zum Altlastentitel so zu ändern, dass diese die institutionellen Förderungen widerspiegeln. Es führte in einem Vermerk aus, die Darstellung der Erläuterungen würde nach wie vor suggerieren, dass es sich bei den durch diesen Titel geförderten Maßnahmen um eine Projektförderung handele. Tatsächlich würden die mit den durch diesen Titel geförderten Maßnahmen überwiegend beauftragten Rückbaueinrichtungen WAK (heute KTE), JEN und Helmholtz-Zentrum Geesthacht (HZG), heute Helmholtz-Zentrum HEREON) jedoch institutionell gefördert. Die Änderungen sollten ab dem Haushaltsjahr 2018 vorgenommen werden. Seitdem hat sich am Titel und den Erläuterungen nichts Grundlegendes geändert. Die institutionellen Förderungen sind nach wie vor nicht erkennbar.

Das BMBF erklärte bei den Erhebungen, die Darstellungsform im Altlastentitel hänge mit der Verpflichtung zusammen, dem Haushaltsausschuss zu Beginn jeder Legislaturperiode und jährlich über die Kostenentwicklung bei den einzelnen Rückbau- und Stilllegungsprojekten zu berichten. Die Berichterstattung erfolge in Kongruenz mit dem Format der Darstellung im jährlichen Haushaltsplan. Mit dieser würden daher – gerade auch gegenüber dem Parlament – Transparenz und Nachvollziehbarkeit gewährleistet. Dies wäre bei einer Umstellung der bisherigen Darstellungsform im Haushaltsplan, insbesondere hinsichtlich des Gesamtkostenausweises, in dieser Form nicht (mehr) gegeben. Die Beibehaltung dieser Darstellungsform sei seitens des BMF bei der jährlichen Aufstellung des Haushaltsplans nicht beanstandet worden.

2.2 Würdigung

Das BMBF fördert JEN und KTE seit langem institutionell, ohne dass dies im Einzelplan 30 so veranschlagt ist. Daran sind mehrere Punkte problematisch.

- Aufgrund der Veranschlagung der Mittel für die Rückbaueinrichtungen als Projektförderung fehlt die Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers, die Rückbaueinrichtungen institutionell zu fördern.
- Die Veranschlagung der Förderung von JEN und KTE entspricht nicht den Anforderungen des § 26 Absatz 3 BHO und den die Veranschlagung im Bundeshaushalt konkretisierenden HRB. Ziel dieser besonderen Veranschlagung ist im Sinne des Grundsatzes der Haushaltsklarheit die Herstellung von Transparenz zum einen über die Anzahl institutionell geförderter Zuwendungsempfänger, zum anderen über die Förderung selbst. Denn neben der Angabe der Fördersumme sind Übersichten zum Wirtschafts- sowie zum Stellenplan erforderlich.
- Das BMBF hat es versäumt, die Wirtschaftspläne der institutionell geförderten Rückbaueinrichtungen JEN und KTE dem BMF zur Billigung vorzulegen. Dies war bis zum Jahr 2019

zwingend erforderlich. Aber auch im Jahr 2021, als ein erheblicher Stellenaufwuchs bei der JEN vorgesehen war, wäre die Billigung durch das BMF erforderlich gewesen. Grundsätzlich waren die Mittel für institutionelle Förderungen gesperrt, bis diese Billigung vorliegt. Damit hätte das BMBF die Zuwendungsmittel bei richtiger Veranschlagung nicht auszahlen dürfen. Eine Auszahlung kam hier nur Betracht, weil die Mittel als Projektförderung veranschlagt wurden.

Das BMBF muss im Hinblick auf die Veranschlagung als Projektförderung und die Auffassung des BMF dringend klären, in welcher Form die Zuwendungen für die Stilllegungs-, Rückbau- und Entsorgungsprojekte der JEN und der KTE gewährt werden sollen. Soweit das BMBF an der institutionellen Förderung festhalten will, muss es dafür Sorge tragen, dass

- der Haushaltsgesetzgeber von der institutionellen Förderung Kenntnis erlangt und diese bewilligt,
- die Mittel entsprechend den hierfür geltenden Bestimmungen veranschlagt werden und
- die nach § 8 Absatz 1 HG ggf. erforderliche Billigung der Wirtschaftspläne durch das BMF eingeholt wird.

Derzeit ist aus dem Altlastentitel erkennbar, welche Summen insgesamt für Stilllegung, Rückbau, Lagerung und Entsorgung – unabhängig von einzelnen Zuwendungsempfängern – veranschlagt werden. Dies ist in der Tat kongruent zur Berichterstattung gegenüber dem Haushaltsausschuss und bietet Transparenz hinsichtlich der Gesamtausgaben für den Altlastenbereich. Diese kompakte Darstellung der Altlasten ermöglicht einen schnellen Überblick über die Ausgaben in diesem Bereich. Die institutionelle Förderung zweier großer Einrichtungen mit rund 160 Mio. Euro (KTE) bzw. 95 Mio. Euro (JEN) jährlichen Fördersummen wird jedoch nicht erkennbar.

Um sowohl den Anforderungen der BHO an die Transparenz bei institutionellen Förderungen als auch der Transparenz über die Gesamtausgaben für die Altlasten zu genügen, kann das BMBF die Altlastenförderungen beispielsweise in einer Titelgruppe veranschlagen. Dabei ist die Gesamtsumme erkennbar und in den einzelnen Titeln der Gruppe können die Förderungen entsprechend ihrer Art als Projekt- oder institutionelle Förderung entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben veranschlagt werden.

2.3 Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, die Zuwendungsart für die Förderung des Rückbaus bei JEN und KTE zu klären und die Mittel entsprechend den Anforderungen des Haushaltsrechts zu veranschlagen. Der Haushaltsausschuss müsse über eine institutionelle Förderung informiert werden.

2.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat mitgeteilt, die aus den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu ziehenden konkreten Schlussfolgerungen würden derzeit noch geklärt. Es befinde sich dazu noch in einem Abstimmungsprozess mit dem BMF. Es strebe an, die Ergebnisse hieraus möglichst bereits in den nächsten Regierungsentwurf zum Haushaltsgesetz 2022 mit einfließen zu lassen.

2.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass sich das BMBF derzeit zur Frage der Zuwendungsart und der Veranschlagung im Haushalt mit dem BMF abstimmt und das Ergebnis bereits im nächsten Haushalt umsetzen will. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und bitten, uns über das Ergebnis des Abstimmungsprozesses zu unterrichten.

3 Wirtschafts- und Stellenpläne der JEN

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Vorgaben für die Aufstellung von Wirtschafts- und Stellenplänen

(1) Das BMBF hat der JEN die Zuwendung im Wege der institutionellen Förderung gewährt. Unabhängig davon, ob das BMBF hierzu ermächtigt war oder ob die Mittel richtig veranschlagt waren, gelten daher die Regelungen der institutionellen Förderung für die Zuwendungen der JEN. Im Verhältnis zum Zuwendungsempfänger JEN gilt der in den Finanzierungszusagen von Bund und Land aus dem Jahr 2015 sowie in den Zuwendungsbescheiden gesteckte Rechtsrahmen. Mögliche Verstöße des BMBF gegen haushaltsrechtliche Verwaltungsvorschriften führen auch nicht zur Nichtigkeit des Zuwendungsbescheids, da es sich um Binnenrecht des Bundes handelt.

Aus § 8 Absatz 1 HG ergibt sich, dass institutionelle Zuwendungsempfänger einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan erstellen müssen. Gemäß Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 3.4 zu § 23 BHO soll der Wirtschaftsplan in der Form dem Bundeshaushaltsplan entsprechen und nach den für diesen geltenden Grundsätzen aufgestellt sein. Nach Nummer 11.5 HRB sollen für die Aufstellung der Haushalts- und Wirtschaftspläne der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger/Einrichtungen gemäß § 26 Absatz 3 BHO (VV Nummer 3.4 zu § 23 BHO) die HRB entsprechend angewendet werden. Für Stellenpläne institutioneller Zuwendungsempfänger sehen die HRB Stellenübersichten nach folgendem Muster vor:

Tabelle 1

Muster Stellenplan

Entgeltgruppen	SOLL Planungsjahr	SOLL Laufendes Jahr	IST-Besetzung am 1. Juni des laufenden Jahres
Jeweilige Anzahl in einzelnen Gruppen			
Gesamt			

Quelle: Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes 2021, Rundschreiben des BMF vom 3. Juni 2020, Nummer 11.4 i. V. m. Beispiel 24, hier vereinfacht nur Dauerarbeitskräfte ohne Stellen aus Projektförderung oder Aufträgen Dritter dargestellt.

Der Zuwendungsgeber muss sicherstellen, dass Wirtschafts- und Stellenpläne des Zuwendungsempfängers nach diesen Vorgaben erstellt werden.

(2) Die Bewirtschaftungsgrundsätze der AVR aus dem Jahr 2004 enthielten die allgemeinen Nebenbestimmungen für die institutionelle Förderung der AVR. Sie regelten zudem die Aufstellung des Wirtschaftsplans nebst Personalplan (§§ 2 und 3 Absatz 3). Zum Personalplan hieß es: „Bestandteil des Betriebsmittelplans ist ein Personalstellenplan. Er ist nach Betriebsbereichen zu gliedern. Die Personalstellen sind nach Vergütungsgruppen zu unterteilen und zahlenmäßig aufzuführen.“ Im Anhang zu den Grundsätzen war ein Muster für den Wirtschaftsplan enthalten, nicht jedoch für den Personalplan.

Bei Gründung der JEN im Jahr 2015 aus dem Nuklearbereich der FZJ und der ehemaligen AVR GmbH legte der Zuwendungsgeber Bund in seiner Finanzierungszusage für die JEN (damals noch AVR) in Nummer 9 fest, „dass Aufstellung und Vollzug der Wirtschaftspläne nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen der AVR erfolgen. Diese werden in Abstimmung der Zuwendungsgeber mit dem BMF und dem Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) angepasst.“

Die Bewirtschaftungsgrundsätze AVR waren bis zum Jahr 2016 unverändert als Nebenbestimmungen Bestandteil des Zuwendungsbescheids der JEN. Das BMBF erwartete die Überarbeitung der Bewirtschaftungsgrundsätze von der Gesellschafterin EWN. Da dies nicht geschah, entschied es in Absprache mit dem Land NRW, ab dem Wirtschaftsjahr 2017 die Bewirtschaftungsgrundsätze AVR nicht mehr zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids zu machen. Zu der Frage, ob die Bewirtschaftungsgrundsätze weiterhin Gültigkeit haben, äußerte es sich weder im Zuwendungsbescheid noch in anderer Form. Statt der Bewirtschaftungsgrundsätze nahm es in den folgenden Zuwendungsbescheiden die ANBest-I in Bezug. Gleichzeitig verwiesen die weiteren Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid (Anlage 7) und der durch den Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärte Leitfaden des BMBF zur Validierung der Zuwendungsbedarfe (Leitfaden) aus dem Jahr 2016 auf die jeweils gültigen Bewirtschaftungsgrundsätze.

Auch der Gesellschaftsvertrag der JEN weist in § 7 Nummer 5 darauf hin, dass die Erstellung des Wirtschaftsplans nach Maßgabe der jeweils gültigen Bewirtschaftungsgrundsätze erfolgt.

Die Innenrevision und der Abschlussprüfer bezogen sich in ihren Prüfungen der Mittelverwendung weiterhin auf die Bewirtschaftungsgrundsätze AVR.

Die ANBest-I enthalten Auflagen für die Verwendung der Zuwendung und daher keine Vorgaben zur Aufstellung von Wirtschafts- und Stellenplänen. Dort heißt es in Nummer 1.2 nur, der Haushalts- oder Wirtschaftsplan einschließlich Organisations- und Stellenplan ist verbindlich. Auch die weiteren Nebenbestimmungen (Anlage 7) und der Leitfaden enthalten keine weiteren Vorgaben für den Stellenplan.

Neue Bewirtschaftungsgrundsätze für die JEN gibt bis heute nicht. Auf unsere Nachfrage betonte das BMBF, dass die Bewirtschaftungsgrundsätze aus dem Jahr 2004 für die JEN weiterhin gültig seien. Ein Bedarf zu einer Änderung oder Anpassung werde derzeit nicht gesehen.

3.1.2 Aufstellung der Wirtschafts- und Stellenpläne

Die Aufstellung der Wirtschaftspläne, insbesondere der Stellenpläne, machte der JEN seit ihrer Gründung immer wieder Schwierigkeiten.

1. Haushaltsjahr 2016

Den ersten Wirtschaftsplan erstellte die JEN für das Jahr 2016. Bei dem darin enthaltenen Personalplan handelte es sich um eine Übersicht über die Mitarbeiter nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ) zum 15. Januar 2016 (genannt Stellenplan Entgelt zum 15. Januar 2016). Es wurden die Beschäftigten je Entgeltgruppe und Betriebsbereich sowie das Gesamt-„IST“ im Jahr 2016 aufgelistet:

Tabelle 2

Stellenplan Entgelt zum 15. Januar 2016

Mitarbeiter nach Vollzeitäquivalenten.

Entgeltgruppe gem. AVR Tarifvertrag	Bereich A	Bereich B (insgesamt 8 Bereiche)	Gesamt IST-Mitarbeiter 2016
Verschiedene Gruppen aufgesplittet			
Gesamt			293,5

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes nach Wirtschaftsplan der JEN für das Jahr 2016, Stand 1. Januar 2016, S. 10.

Der Stellenplan entsprach in Ansätzen den Vorgaben der Bewirtschaftungsgrundsätze AVR. Statt von Personalstellen sprach die JEN von Vollzeitäquivalenten. Außerdem war statt einer Planzahl eine IST-Zahl angegeben, allerdings zu einem zukünftigen Zeitpunkt, so dass die Zahl als Planzahl für das Jahr 2016 anzusehen ist. Das BMBF hatte keine Einwände gegen den

Wirtschaftsplan und erließ den Zuwendungsbescheid entsprechend dem im Wirtschaftsplan dargestellten Zuwendungsbedarf.

2. Haushaltsjahr 2017

Der Wirtschaftsplan 2017 entsprach im Wesentlichen in Struktur und Umfang dem Wirtschaftsplan des Vorjahres. Der Personalplan sah jedoch völlig anders aus und entsprach nicht den Vorgaben der Bewirtschaftungsgrundsätze. Es gab keine „Stellenplan“ genannte Übersicht mit Entgeltgruppen und Personalstellen. Die neue Übersicht stellte die Mitarbeiter-Äquivalente der JEN in den Jahren 2016 bis 2021 dar. Diese waren aufgesplittet nach JEN Mitarbeiter gesamt, mit befristetem Arbeitsvertrag, in Altersteilzeit aktiv und passiv. Die Zahl für 2016 entsprach dem Stand Juni 2016 (im Vorjahr war der Stand zum 15. Januar dargestellt worden). Der Personalplan sah wie folgt aus:

Tabelle 3

Personalplan 2017

Mitarbeiter Äquivalente	2016 (Stand Juni 2016)	2017	Planzahlen jeweils für 2018 bis 2021
JEN Mitarbeiter gesamt	309,58	303,90	311,65, dann abnehmend bis auf 275,17
Davon befristet, in Altersteilzeit aktiv/passiv, Vorruhestand			
JEN Mitarbeiter aktiv			

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes nach Wirtschaftsplan der JEN für das Jahr 2017, Stand 8. November 2016, S. 26.

Das BMBF genehmigte den Wirtschaftsplan und bewilligte die Zuwendung in entsprechender Höhe. Aus den Unterlagen ergibt sich nicht, dass es den Personalplan kritisierte. Es vermerkte jedoch, dass mehrere Besprechungen auf Arbeitsebene erforderlich waren, bis der Wirtschaftsplan 2017 die jetzige Gestalt angenommen habe, die an einigen Stellen immer noch unbefriedigend sei. Der Aufsichtsrat solle die JEN auffordern, den im Februar 2017 vorzulegenden Entwurf des Wirtschaftsplans 2018 aussagekräftiger zu gestalten, damit dieser bereits in der Frühjahrssitzung genehmigt werden könne.

3. Haushaltsjahr 2018

Über den Wirtschaftsplan für das Jahr 2018 gab es einige Diskussionen der JEN mit dem BMBF, das die vorgelegten Entwürfe trotz einer deutlichen Verbesserung gegenüber den bisherigen Planungen jeweils nicht für ausreichend hielt.

Der Wirtschaftsplan sah einen starken Aufwuchs der Beschäftigtenzahl vor:

Tabelle 4

Personalplanung bis 2021

Mitarbeiter Äquivalente	2016 IST	2017 WPlan ³ 2017	2018 Plan	2019 Plan	2020 Plan	2021 Plan
JEN Mitarbeiter	312,54	323,19	351,09	358,79	356,12	378,14

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes nach Wirtschaftsplan der JEN für das Jahr 2018, Stand 11. Oktober 2017, Anlage 1.

Zur Personalplanung forderte das BMBF, dass die Zahlen in Vollzeitäquivalenten und nicht in Mitarbeiteräquivalenten (pro Kopf-Anzahl) dargestellt und zumindest eine grobe Einteilung in technisches und administratives Personal vorgenommen werden soll. Die Notwendigkeit sei zu erläutern. Da ein erheblicher Personalaufwuchs dargestellt werde, könne eine Zustimmung nur unter der Maßgabe eines demnächst vorliegenden Personalkonzepts erfolgen, aus dem sich der langfristige Personalbedarf herleiten lasse. Eine Darstellung des Personalbestands zu einem bestimmten Stichtag forderte das BMBF nach Aktenlage nicht.

Der endgültige von den Zuwendungsgebern genehmigte Wirtschaftsplan enthielt dann drei Übersichten zur Personalplanung. Analog der Darstellung im Vorjahr wurden zunächst die Mitarbeiteräquivalente (gesamt) in den Jahren 2016 bis 2021 dargestellt. Die IST-Zahl für das Jahr 2016 entsprach nicht der IST-Zahl, die im Vorjahr für 2016 im Wirtschaftsplan stand. Die Zahl für 2017 entsprach ebenfalls nicht der aus dem Wirtschaftsplan 2017. Die angegebenen Zahlen waren Jahresdurchschnittswerte, eine Darstellung zu einem bestimmten Stichtag gab es nicht. In zwei weiteren Tabellen wurden die Mitarbeiteräquivalente für die Jahre 2016 bis 2018 nach Bereichen und nach Vertragsstatus dargestellt. Die JEN sprach hierbei im Gegensatz zur ersten Übersicht von Mitarbeiteräquivalenten in Vollzeitäquivalenten. Die Zahlen waren jedoch deckungsgleich.

4. Haushaltsjahr 2019

Die Aufstellung des Wirtschaftsplans für das Jahr 2019 gestaltete sich sehr schwierig. Der Plan sah einen erheblichen Personalaufwuchs von 83 Vollzeitäquivalenten mit einer Erhöhung der Personalkosten um rund 7 Mio. Euro vor. Das BMBF genehmigte die ersten beiden Entwürfe nicht. Es forderte erneut, den Personalmehrbedarf auf der Grundlage eines Personalkonzepts zu begründen.

Die JEN übersandte dem BMBF den dritten Wirtschaftsplanentwurf am 12. Dezember 2018. Auch diesen Wirtschaftsplanentwurf genehmigte das BMBF nicht. Um den Zuwendungsbescheid für das Jahr 2019 rechtzeitig erlassen zu können, bat das BMBF um Beantwortung von

³ Wirtschaftsplan.

Nachfragen und merkte zum vorgelegten „vorläufigen Personalkonzept“ der JEN an, es fehle die Darstellung eines den Arbeitsbereichen zuzuordnenden IST-Bestandes. Zudem sollte die JEN eine erläuternde Aufstellung zum „vorläufigen Personalkonzept“ vorlegen. Einen bestimmten Stichtag für das IST benannte das BMBF in dem genannten Schreiben nicht.

Das BMBF erließ im Januar 2019 einen vorläufigen Zuwendungsbescheid und sperrte einen Teil der Aufwendungen in Zusammenhang mit dem geplanten Personalaufwuchs, bis ein Personalkonzept sowie ein transparent dargestellter „Personalbewirtschaftungsplan“ vorgelegt werde.

Die Erstellung eines Stellenplans für den Wirtschaftsplan 2019 zog sich über Monate hin und war von vielen Diskussionen mit dem BMBF begleitet. Das BMBF bemängelte, dass der im Juli 2019 vorgelegte Stellenplan gemittelte, kumulierte Vollzeitäquivalente ausweise. Die Angaben zum Personal sollten in stichtagsgenauen Vollzeitäquivalenten erfolgen.

Die JEN entgegnete, die Darstellung in kumulierten Vollzeitäquivalenten im Jahresdurchschnitt sei für das BMBF für die Wirtschaftspläne 2016 bis 2018 kein Problem gewesen. Die Darstellung sei deshalb richtig, weil sie als Berechnungsgrundlage für die Personalausgaben diene. Davon zu unterscheiden seien die stichtagsgenauen Vollzeitäquivalente in einem Stellenplan, die sich mit den angegebenen durchschnittlichen Vollzeitäquivalenten nicht vergleichen ließen. Bei der JEN habe in der Phase nach der Zusammenlegung für die Jahre 2016 bis 2018 kein Stellenplan vorgelegen, wie er beispielsweise bei der EWN oder in den Ministerien zur Anwendung komme.

Am 18. September 2019 fand aufgrund der anhaltenden Differenzen eine außerordentliche Sitzung des Aufsichtsrats statt. Danach sollte die JEN den Wirtschaftsplan 2019 einschließlich Stellenplan entsprechend den Vorgaben des Haushaltsrechts gestalten (insbesondere Nummer 3.4 ff. VV zu § 23 BHO). Begriffe wie „Vollzeitäquivalente“ oder „Personen“, die nicht dem Haushaltsrecht angehörten, sollte sie im Stellenplan vermeiden.

Ende September 2019 akzeptierten die Zuwendungsgeber den überarbeiteten Wirtschaftsplan der JEN. Die Anlagen Stellenplan nach BHO und Personalstellenplan mit stichtagsgenauen Vollzeitäquivalenten waren neu. Der Stellenplan der JEN sah wie folgt aus:

Tabelle 5

Stellenplan 2019

Entgeltgruppe	SOLL		IST	
	Aufteilung nach Geschäftsführung und Abteilungen	Gesamt 31.12.2019	Gesamt 01.01.2019	Gesamt 31.12.2018
	Stellen	Stellen	Stellenanteile	Stellenanteile
Einzelne Gruppen	Darstellung der jeweiligen Anzahl in den Gruppen			
Gesamt		(+5) 411	398,21	392,21

Quelle: Wirtschaftsplan der JEN für das Jahr 2019 vom 24. September 2019, Anlage 1a.

5. Haushaltsjahr 2020

Auch die Aufstellung des Wirtschaftsplans für das Haushaltsjahr 2020 verlief im Jahr 2019 nicht reibungslos. Dies lag wiederum hauptsächlich an der ungeklärten Personalsituation. Den ersten Entwurf legte die JEN dem BMBF am 28. Februar 2019 vor. Das BMBF monierte, dem Wirtschaftsplan hätte die aktuelle Projektkostenschätzung aus dem Jahr 2018 und nicht die aus dem Jahr 2017 zugrunde gelegt werden müssen. Zudem enthalte der Entwurf keine Begründung für den beabsichtigten Personalaufwuchs. Die Angaben zum Personal dürften ausschließlich in Vollzeitäquivalenten erfolgen. Ein Personalstellenplan sei gemäß Nummer 5 des Leitfadens zur Validierung der Zuwendungsbedarfe zwingender Bestandteil eines Wirtschaftsplans.

Nach einem längeren Schriftwechsel mit der JEN stellte das BMBF fest, dass sich die Geschäftsführung der JEN nicht in der Lage sehe, vor Ende Oktober 2019 in die Wirtschaftsplanverhandlungen für das Jahr 2020 einzutreten. Es äußerte zwar Verständnis für die besondere Situation der JEN nach der Zusammenlegung der Nuklearkompetenzen am Standort Jülich. Dennoch seien die Verfahren zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen nach dem Leitfaden einzuhalten. Das BMBF erwarte von institutionell geförderten Zuwendungsempfängern, dass sie ihre Bedarfe nicht nur umfassend, schlüssig und plausibel, sondern auch rechtzeitig begründen. Angesichts der Folgen möglicher zu geringer Personalausstattung (Verzögerung der Projekte, deutlich höhere Projektkosten wegen hoher Vorhalte- und Restbetriebskosten) appellierte es an die Organe der Gesellschaft, dafür zu sorgen, die JEN so rasch wie möglich in die Lage zu versetzen, ihre Finanzbedarfe zu ermitteln, den Zuwendungsgebern in einer transparenten Form darzustellen und fachlich zu begründen.

Einen überarbeiteten zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2020 legte die JEN am 15. Oktober 2019 vor. Der Stellenplan orientierte sich am wenige Wochen vorher vorgelegten Aufbau des endgültigen Wirtschaftsplans für das Jahr 2019, enthielt jedoch keine IST-Zahlen:

Tabelle 6

Stellenplan Entgelt zum 31.12.2019 und 31.12.2020 (SOLL)

Entgeltgruppe	SOLL		
	Aufteilung nach Geschäftsführung und Abteilungen	Gesamt 31.12.2020	Gesamt 31.12.2019
	Stellen	Stellen	Stellen
Einzelne Gruppen	Darstellung der jeweiligen Anzahl in den Gruppen		
Gesamt		411	411

Quelle: 2. Entwurf des Wirtschaftsplans der JEN für das Jahr 2020 vom 15. Oktober 2019, Anlage 1.

Das BMBF erließ am 4. Februar 2020 den vorläufigen Zuwendungsbescheid für das Jahr 2020. Er erging vorläufig, da zu einer hinreichend abschließenden Konkretisierung des Finanzbedarfs der JEN noch Klärungsbedarf bestand. Außerdem sollte die JEN innerhalb eines Monats den IST- bzw. den SOLL-Personalstand zum 31. Dezember 2019 und 31. Dezember 2020 melden.

6. Haushaltsjahr 2021

Den Entwurf des Wirtschaftsplans 2021 legte die JEN fristgerecht Ende Februar 2020 vor. Der Stellenplan (bezeichnet als „Stellenplan Entgelt“) sah wie folgt aus:

Tabelle 7

Stellenplan Entgelt 2021

Entgeltgruppe	SOLL	
	Aufteilung nach Geschäftsführung und Abteilungen	Gesamt 2021
	Stellen	Stellen
Einzelne Gruppen	Darstellung der jeweiligen Anzahl in den Gruppen	
Gesamt		(+41) 452

Quelle: Entwurf des Wirtschaftsplans der JEN für das Jahr 2021 vom 28. Februar 2020, Anlage 1b.

Außerdem sind in dem Wirtschaftsplan weitere Stellenpläne enthalten:

- Stellenpläne Entgelt nach gleichem Muster für die Jahre 2022 und 2023. Die Gesamtstellenzahl im SOLL beträgt 483 bzw. 484.
- Stellenplan Entgelt 2020 (SOLL) mit Gegenüberstellung des IST-Standes zum 1. Januar 2020 und 31. Dezember 2019 (s. Tabelle 8).

Tabelle 8

Stellenplan Entgelt 2020

Entgelt- gruppe	SOLL		IST	
	Aufteilung nach Ge- schäftsführung und Abteilungen	Gesamt 2020	Gesamt 01.01.2020	Gesamt 31.12.2019
	Stellen	Stellen	VZÄ	VZÄ
Einzelne Gruppen	Darstellung der jeweiligen Anzahl in den Gruppen			
Gesamt		411	362,42	395,64

Quelle: Entwurf des Wirtschaftsplans der JEN für das Jahr 2021 vom 28. Februar 2020, Anlage 1b.

Der Wirtschaftsplan enthielt außerdem in Anlage 1a eine „Stellenplan der JEN mbH“ genannte Übersicht:

Tabelle 9

Stellenplan der JEN

Mitarbeiteräquiva- lente zum 31.12.	2019 IST	2020 Basis WPL 2021	2021 WPL	2022 MifriFi ⁴	2023 MifriFi	2024 MifriFi
Verschiedene Bereiche der JEN						
Summe Eigenperso- nal aktiv	362,65	393,43	449,34	483,80	489,80	491,80
Summe Eigenperso- nal mit passiver Al- tersteilzeit	395,65	427,43	477,34	508,80	511,80	508,80

Quelle: Entwurf des Wirtschaftsplans der JEN für das Jahr 2021 vom 28. Februar 2020, Anlage 1a.

Zu diesen Darstellungen gab es eine Reihe von Nachfragen seitens des BMBF und der GRS. Die JEN musste weitere Unterlagen vorlegen, um den Personalbedarf für 2021 zu begründen und ihre Zahlen zu erläutern. Letztlich stimmte das BMBF dem Wirtschaftsplan Ende des Jahres 2020 zu. Es akzeptierte den Stellenplan Entgelt für 2021, versah 30 der 452 Stellen im Zuwendungsbescheid für das Jahr jedoch mit einer Sperre.

⁴ Mittelfristige Finanzplanung.

3.2 Würdigung

(1) Das BMBF hat die bisherigen in den Bewirtschaftungsgrundsätzen AVR enthaltenen Nebenbestimmungen ab dem Jahr 2017 durch die ANBest-I ersetzt. Zur Weitergeltung der Bewirtschaftungsgrundsätze AVR hat es sich gegenüber der JEN nicht geäußert. Gleichzeitig verwiesen die weiteren Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden, der Leitfaden, die Finanzierungszusage des Bundes für die AVR und der Gesellschaftsvertrag weiterhin auf die Grundsätze.

Dieses Vorgehen ist im Hinblick auf das für den Zuwendungsbescheid als Verwaltungsakt geltende Bestimmtheitsgebot nach § 37 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) problematisch. Danach müssen für den Zuwendungsempfänger die für ihn geltenden Regelungen klar erkennbar sein, damit er sein Verhalten danach ausrichten kann. Hier konnte es durch das Vorgehen des BMBF zu einer aus Sicht des Zuwendungsempfängers unklaren Situation kommen. Er konnte möglicherweise nicht eindeutig beurteilen, ob die bisher gültigen Nebenbestimmungen weiterhin für ihn gelten und falls ja, welches Verhältnis sie zu den ANBest-I und den weiteren Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids haben sollen.

Zudem haben die Bewirtschaftungsgrundsätze AVR aus dem Jahr 2004 auch Vorgaben für die Aufstellung von Wirtschafts- und Stellenplänen enthalten, also gerade zu den Bereichen, die der JEN in den vergangenen Jahren Schwierigkeiten bereiteten. Solche Vorgaben würden weitgehend fehlen, wenn die Bewirtschaftungsgrundsätze nicht mehr angewendet werden. Nach welchen Vorgaben die JEN handeln musste und an welchen Maßstäben ihr Handeln geprüft wurde, war bei dieser Sachlage nicht ohne Weiteres erkennbar.

Um sich nicht weiter der Gefahr auszusetzen, mit den Zuwendungsbescheiden an die JEN das Bestimmtheitsgebot des § 37 Absatz 1 VwVfG zu verletzen und damit unter Umständen zuwendungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten einzuschränken, sollte das BMBF klar kommunizieren, ob die Bewirtschaftungsgrundsätze weiterhin gelten und wie sie im Verhältnis zu den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids einzuordnen sind.

(2) Die Stellenpläne der JEN unterschieden sich in Aufbau und Inhalt von Jahr zu Jahr. Sie verwendete Kopffzahlen, Vollzeitäquivalente, kumuliert oder nicht kumuliert. Zum Teil waren Zahlen aus Vorjahren enthalten, zum Teil nicht. In manchen Jahren gab es eine Aufteilung in Entgeltgruppen und Betriebsbereiche, in anderen nicht. Ein System, an dem sie ihre Stellenpläne ausrichtete, ist nicht erkennbar. Erkenntnisse zur tatsächlichen Stellenbesetzung ließen sich mangels Darstellung der IST-Besetzung zu einem Stichtag schwer ermitteln. Durch die immer wieder unterschiedlichen Darstellungen war eine Einschätzung der Personalentwicklung und eine Vergleichbarkeit zwischen den Jahren nicht gegeben.

Das BMBF hätte auf die Stellenplanung der JEN frühzeitig reagieren und klare Vorgaben für die Erstellung der Stellenpläne machen müssen. Stattdessen hat es zu der unklaren Lage beigetragen, indem es die Stellenpläne der JEN trotz unterschiedlicher Darstellung in den Jahren 2016 und 2017 zunächst nicht beanstandete, dann in den Folgejahren immer weitere Anforderungen daran stellte, ohne deren grundsätzliche Anwendung vorzugeben.

Bei einem Stellenplan handelt es sich um eine Stellenübersicht der Beschäftigten nach Wertigkeit (Entgeltgruppe) und Zahl. Er weist sowohl freie als auch besetzte Stellen aus. Die Stelle ist die organisatorisch kleinste Einheit und basiert auf einer Stellenbeschreibung. Die arbeitszeitliche Auslastung der Stelle, z. B. Teilzeittätigkeit des Stelleninhabers, ist dabei nicht von Bedeutung. Der Begriff „Vollzeitäquivalent“ gehört nicht in den nach dem Haushaltsrecht erforderlichen Stellenplan. Das Vollzeitäquivalent ist eine Maßeinheit für eine fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten. Die Anzahl wird ermittelt, indem Teilzeit- in Vollzeitarbeitsverhältnisse umgerechnet werden. Er wird bei der Personalbedarfsermittlung verwendet.

Zwar ist im aktuellen Wirtschaftsplan 2021 bei Zusammenfügen der Informationen aus den einzelnen Tabellen der Anlage 1b erkennbar, welcher Stellenbedarf (SOLL) im Jahr 2021 geltend gemacht wird, welches SOLL im laufenden Jahr 2020 bewilligt wurde und wie die IST-Besetzung zum 1. Januar 2020 war. Angesichts der jährlich neuen Diskussionen ist es jedoch ratsam, den Aufbau und Inhalt des Stellenplans verbindlich vorzugeben, um künftig solche Diskussionen zu vermeiden. Das BMBF sollte der JEN hierzu klare Vorgaben machen, die den eingangs genannten haushaltsrechtlichen Regelungen für Wirtschafts- und Stellenpläne institutioneller Zuwendungsempfänger gerecht werden.

Empfehlenswert wäre aus unserer Sicht, die Bewirtschaftungsgrundsätze entsprechend zu überarbeiten. Laut der Finanzierungszusage für die JEN war die Anpassung der Bewirtschaftungsgrundsätze auch vorgesehen. Hätte das BMBF frühzeitig eine solche Überarbeitung vorangetrieben, hätte man die Diskussionen um die Aufstellung von Wirtschafts- und Stellenplänen vermutlich vermeiden können. Zudem hätte das BMBF sich bei Neufassung der Bewirtschaftungsgrundsätze damit befassen müssen, wie der Stellenplan aussehen muss, um den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu entsprechen. Denn insbesondere im Hinblick auf die Bestimmungen zu den Stellenplänen ist eine Konkretisierung erforderlich.

Auch bei anderen großen institutionellen Zuwendungsempfängern des BMBF, wie den außeruniversitären Forschungseinrichtungen Herrmann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (HGF) und Max-Planck-Gesellschaft (MPG), gibt es entsprechende Bewirtschaftungsgrundsätze. Dies hat den Vorteil, dass die Anforderungen an eine institutionelle Förderung wie die Erstellung eines den Vorgaben des Haushaltsgesetzes und der BHO entsprechenden Wirtschafts- und Stellenplans sowie die Anforderungen an Rechnungswesen, Verwendung, Verwendungsprüfung und ggf. Erstattung in einem Regelwerk zusammengefasst sind. Zudem sind dort Muster für den Stellenplan enthalten, die dem Muster aus den HRB folgen. Hieran könnte sich das BMBF bei Neufassung der Bewirtschaftungsgrundsätze der JEN orientieren.

3.3 Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, der JEN gegenüber klarzustellen, ob die Bewirtschaftungsgrundsätze weiterhin gelten und wie sie im Verhältnis zu den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids einzuordnen sind.

Um Klarheit und Transparenz zu erhöhen und lange Auseinandersetzungen um Wirtschafts- und Stellenpläne zu vermeiden, haben wir das BMBF aufgefordert, die Anforderungen an die Aufstellung von Wirtschafts- und Stellenplänen klar zu formulieren. Hierzu haben wir empfohlen, die Bewirtschaftungsgrundsätze für die JEN in Abstimmung mit dem BMF und dem Finanzministerium des Landes NRW neu zu fassen.

3.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat zugesagt, die Anforderungen an die Wirtschafts- und Stellenpläne gegenüber der JEN und ihrer Schwestergesellschaft KTE zukünftig deutlicher zu formulieren. Die gesellschaftsrechtlich relevanten Stellen sollen intensiver eingebunden werden, um die Einhaltung der Anforderungen zu gewährleisten. So solle die nachteilige Beschränkung des BMBF auf seine zuwendungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten zweckmäßig flankiert werden.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass sich die Weitergeltung der AVR-Bewirtschaftungsgrundsätze neben den ANBest-I bereits aus der gültigen Finanzierungszusage des Bundes an die JEN ergebe. Gleichwohl beabsichtige das BMBF, die Empfehlung zur Überarbeitung der Bewirtschaftungsgrundsätze aufzugreifen. Dabei strebe es für die JEN und die KTE möglichst gleichlautende allgemeine Nebenbestimmungen in der Form von sogenannten Bewirtschaftungsgrundsätzen an. Dies setze eine Abstimmung mit dem beteiligungsführenden BMF, der EWN als Gesellschafterin sowie den zuständigen Stellen der kofinanzierenden Länder NRW und Baden-Württemberg voraus. Dabei solle auch geprüft werden, ob eine inhaltliche Orientierung an den Bewirtschaftungsgrundsätzen von HGF und MPG zweckmäßig ist.

Wegen der voraussichtlichen Dauer eines solchen Abstimmungsprozesses solle zumindest die Anwendbarkeit bzw. Reichweite einzelner Bestimmungen der ANBest-I gegenüber den geltenden Bewirtschaftungsgrundsätzen in den nächsten Zuwendungsbescheiden an die JEN und die KTE bereits klarer bestimmt werden.

3.5 Abschließende Würdigung

Auch wenn die Bewirtschaftungsgrundsätze nach der Finanzierungsvereinbarung weiter gelten, so ist durch das Handeln des BMBF als Zuwendungsgeber doch eine für den Zuwendungsempfänger unklare Situation entstanden, als das BMBF aufhörte, die Bewirtschaftungsgrundsätze zur Nebenbestimmung der Zuwendungsbescheide zu machen. Daher ist es geboten, Klarheit herzustellen.

Wir begrüßen, dass das BMBF eine Überarbeitung der Bewirtschaftungsgrundsätze sowohl für die JEN als auch die KTE in Angriff nehmen will. Die zwischenzeitliche Verbesserung der Bestimmtheit der Regelungen im Zuwendungsbescheid halten wir für geeignet, um die Zeit des Abstimmungsprozesses zu überbrücken. Wir halten es für erforderlich, auch die Anforderungen an die Wirtschafts- und Stellenpläne bereits jetzt deutlicher zu formulieren.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir bitten, uns die neuen Bewirtschaftungsgrundsätze zu gegebener Zeit zur Kenntnis zu geben.

4 Abweichungen vom Stellenplan bei der JEN

4.1 Sachverhalt

(1) Nach § 14 Absatz 2 HG sind die Stellenpläne der institutionellen Zuwendungsempfänger hinsichtlich der Zahl der für die einzelnen Entgeltgruppen angegebenen Stellen verbindlich. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen nur beschäftigt werden, wenn und soweit neben den Ausgabemitteln eine entsprechende freie Stelle zur Verfügung steht. Dies gilt für die JEN über die Nummer 1.2 ANBest-I und Nummer 1 der weiteren Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid (Anlage 7) unmittelbar.

(2) Die JEN hat in den Jahren 2016 bis 2018 mehr Personal beschäftigt, als sie genehmigte Stellen zur Verfügung hatte:

Tabelle 10

Überschreitung der Stellenpläne

Jahr	2016	2017	2018
Wirtschaftsplan	293,5	303,90	351,09
IST	309,58 (Stand Juni 2016)	323,49 (unklar, ob Stichtag oder kumuliert)	392,21 (Stichtag 31.12.2018)

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes aus den Wirtschaftsplänen der JEN 2016 bis 2019.

Erschwert wird die Bewertung, ob und wie weit die IST-Zahlen über die genehmigten Stellen hinausgehen, dadurch, dass die JEN entweder kumulierte Jahreswerte oder Zahlen zu unterschiedlichen Stichtagen angab.

Das BMBF hat die Überschreitungen in den Jahren 2016 und 2017 nicht bemängelt. Bezogen auf das Jahr 2018 hingegen kam es zunächst zu einer langen Diskussion darüber, wie die IST-Zahl tatsächlich lautet. Anfang April 2019 legte die JEN einen Stellenplan zum Stichtag 31. Dezember 2018 vor. Die Gesamt-IST-Zahl gab sie mit 362,55 Vollzeitäquivalenten an. Dabei handelte es sich jedoch um einen Jahresdurchschnittswert (kumulierter Wert). Das BMBF bestand auf einer Stichtagszahl und forderte den IST-Wert zum 31. Dezember 2018. Die JEN übermittelte daraufhin mehrere Übersichten zur Stellensituation im Jahr 2018. Sie gab die nicht kumulierte IST-Zahl zum 31. Dezember 2018 mit 392,1 an. Das BMBF äußerte in der Sitzung der Jahresabschlusskommission Anfang Mai 2019, dass die IST-Zahl erheblich über der genehmigten Zahl für das Jahr 2018 gelegen habe. Selbst die Abweichung unter Zugrundelegung der kumulierten Zahl sei als erheblich einzustufen. Das BMBF wies darauf hin, dass sowohl die Darstellung in Kopffzahlen als auch die kumulierten Vollzeitäquivalente im Sinne der

Überwachung eines Stellenplans ungeeignet seien. Eine Stelle bleibe zuwendungsrechtlich eine Stelle, unabhängig von ihrer Bewirtschaftung. Auf die Verbindlichkeit des Stellenplans werde in den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid hingewiesen. Die JEN entgegnete, die Nebenbestimmungen für das Jahr 2018 enthielten keine Angaben darüber, was ein Stellenplan konkret enthalten solle. Nach ihrer Auffassung habe es bis Ende 2018 noch keinen stichtagsgenauen Stellenplan gegeben und daher auch keine festen, verbindlichen Stellenkontingente.

Nach Auffassung des BMBF hätte die JEN die Abweichungen beantragen und begründen müssen. Die Stellen hätten erst nach Bewilligung durch die Zuwendungsgeber besetzt werden dürfen. Die JEN rechtfertigte die Überschreitung damit, dass der Aufsichtsrat im November 2018 den Wirtschaftsplan für das Jahr 2019 genehmigt habe, in dem ein erheblicher Stellenaufwuchs vorgesehen gewesen sei. Aufgrund der dringenden Notwendigkeit, Personal aufzustocken, um die Rückbauprojekte planmäßig fortführen zu können, habe man direkt nach der Genehmigung des Wirtschaftsplans durch den Aufsichtsrat, d. h. noch im Jahr 2018, mit der Stellenbesetzung begonnen. Der Personalaufwuchs trage zur Wirtschaftlichkeit bei, indem er Projektverzögerungen vermeide, die am Ende aufgrund der hohen Vorhalte- und Restbetriebskosten von rund 80 % der Zuwendungsmittel noch teurer wären.

Die Zuwendungsgeber stellten in der Sitzung der Jahresabschlusskommission fest, dass das genehmigte SOLL des Stellenplans 2018 im IST erheblich überschritten wurde. Die JEN habe gegen die entsprechenden Auflagen der Zuwendungsgeber verstoßen. Hierfür rügten sie die Geschäftsführung der JEN.

Von einer teilweisen Rückforderung der Zuwendung sah das BMBF ab. Aus den Akten ist erkennbar, dass es sich vorher beim Gesellschafter EWN rückversichert hat, dass die Mittel ausschließlich für Personal eingesetzt wurden und der Bedarf für dieses Personal auch vorhanden war. Eine Dokumentation der Entscheidungsfindung zur Frage des Widerrufs der Zuwendungen fehlte.

4.2 Würdigung

In den Jahren 2016 bis 2018 hat die JEN den Stellenplan überschritten, d. h. sie hat mehr Stellen besetzt, als ihr vom Zuwendungsgeber bewilligt worden waren. Ein Überschreiten der verbindlichen Stellenpläne kann zu einem (teilweisen) Widerruf des Zuwendungsbescheids und einer entsprechenden Rückforderung der Zuwendung führen. Der Zuwendungsempfänger verstößt damit gegen die Bestimmung aus dem Zuwendungsbescheid, die die Verbindlichkeit des Stellenplans vorgibt (hier § 11 Absatz 2 Bewirtschaftungsgrundsätze AVR bzw. Nummer 1.2 ANBest-I). Verbindlichkeit des Stellenplans bedeutet, dass die Anzahl der Stellen auf die im Stellenplan für die jeweiligen Entgeltgruppen angegebenen Mengen beschränkt ist. Weitere Stellen dürfen ohne Zustimmung des Zuwendungsgebers nicht geschaffen und keine Mittel dafür eingesetzt werden.

Das BMBF schreibt zurecht, die JEN müsse einen über den Stellenplan hinausgehenden Bedarf gesondert bei den Zuwendungsgebern beantragen. Eine Freigabe von Stellen durch den Aufsichtsrat berührt diese zuwendungsrechtlichen Verfahren und Notwendigkeiten nicht. Für die JEN sind in Bezug auf die Verwendung der Zuwendungen die Bescheide der Zuwendungsgeber maßgebend. Außerdem hat der Aufsichtsrat der Stellenerhöhung ebenfalls erst für das Jahr 2019 zugestimmt. Es ging bei dem Beschluss um den Wirtschaftsplan 2019. Eine sofortige Besetzung der Stellen noch im Jahr 2018 kann davon nicht gedeckt sein.

Da der Stellenplan die Höchstzahl an zu besetzenden Stellen vorgibt, die zu keiner Zeit überschritten werden darf, hätte die JEN die Stellen erst besetzen dürfen, wenn sowohl Stellen als auch Mittel dafür vorhanden sind, d. h. erst im Jahr 2019 im Rahmen des genehmigten Wirtschafts- und Stellenplans.

Auf der anderen Seite war auch das Agieren des BMBF als Zuwendungsgeber nicht unproblematisch. Die Unklarheiten bezüglich der geltenden Nebenbestimmungen, die fehlende Neufassung der Bewirtschaftungsgrundsätze, die fehlende Beanstandung der Stellenpläne und seine fehlenden Vorgaben für den Stellenplan haben ihren Beitrag zu den Unklarheiten über Aufstellung und Bedeutung des Stellenplans geleistet, s. hierzu bereits Tz. 3. Dennoch: Selbst, wenn nicht immer eindeutig klar war, nach welchen Regelungen und welchem Muster der Stellenplan der JEN aufzustellen war, so galt trotzdem die für das jeweilige Jahr angegebene Planzahl als die Anzahl von Stellen, die zu keiner Zeit überschritten werden darf. Eine solche gab es in jedem Stellenplan und die Verbindlichkeit des Stellenplans war stets vorgegeben. Hinzuweisen ist darauf, dass es einer laufenden Überwachung des Stellenplans bedarf, um nachweisen zu können, dass der Stellenplan zu keinem Zeitpunkt überschritten wurde (vgl. hierzu VV Nummer 3 zu § 49 BHO). Die Überwachung allein anhand eines Stichtags würde hier zu kurz greifen.

In welchem Umfang (ganz oder teilweise) und mit welcher Wirkung (für die Vergangenheit oder für die Zukunft) der Widerruf ausgesprochen wird, steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Dieses hat sie gemäß § 40 VwVfG entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben. Dabei sind die gesetzlichen Grenzen des Ermessens zu beachten. Anknüpfend an diese Vorschrift bestimmt VV Nummer 8.3 Satz 1 zu § 44 BHO, dass die Bewilligungsbehörde bei ihrer Entscheidung die Besonderheiten des Einzelfalles zu beachten sowie die Interessen des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen hat.

Das BMBF hat hier von einem Widerruf und einer Rückforderung wegen der Überschreitung des Stellenplans im Jahr 2018 abgesehen. Es hat sich vergewissert, dass die Mittel zweckgerecht eingesetzt worden sind. Angesichts der möglichen Nachteile für den Fortschritt der Rückbauprojekte und der hohen Vorhalte- und Restbetriebskosten lag es sowohl im Interesse des Zuwendungsempfängers als auch im öffentlichen Interesse, den Rückbau nicht durch die teilweise Rückforderung der Zuwendung zu verzögern und damit zu verteuern. Die Entscheidung des BMBF ist daher vertretbar. Das BMBF hätte die Entscheidungsfindung aber dokumentieren müssen. Nach dem Grundsatz der Aktenmäßigkeit ist es verpflichtet, Akten zu führen und darin sein Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Das betrifft alle bedeutsamen Geschäftsvorfälle mit ihren entscheidungserheblichen

Dokumenten sowie Bearbeitungsschritten. Die Entscheidung, den Zuwendungsbescheid nicht zu widerrufen und auf eine Rückforderung von Bundesmitteln zu verzichten, fällt hierunter.

Die Überschreitungen in den Jahren 2016 und 2017 hat das BMBF nicht beanstandet. Hier hätte es ebenfalls prüfen müssen, ob ein teilweiser Widerruf der Zuwendungsbescheide und eine Rückforderung der Mittel in Betracht kommen.

4.3 Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, verstärkt auf die Einhaltung der Stellenpläne zu achten und Widerrufsmöglichkeiten stets zu prüfen. Die Entscheidungen müsse es dokumentieren.

4.4 Stellungnahme des BMBF

Zu den Stellenplanüberschreitungen der Jahre 2016 und 2017 äußerte das BMBF, diese seien kaum feststellbar und schwerlich zu bemängeln gewesen, da die JEN entweder nur kumulierte Jahreswerte oder IST-Zahlen zu unterschiedlichen Stichtagen angegeben habe.

Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof erwarteten Prüfung zuwendungsrechtlicher Maßnahmen, wie etwa Mittelrückforderungen, sei zu berücksichtigen, dass durchgreifende zuwendungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten im Ergebnis nur bedingt zu Einsparungen führen. Denn durch eine Rückforderung von Mitteln könnte es in der Folge zu weiteren Verzögerungen im Rückbau und damit im Ergebnis zu höheren Ausgaben kommen. Unbeschadet dessen werde das BMBF seine entsprechenden Prüfungen und Entscheidungen wie gefordert künftig besser dokumentieren.

Zur Überwachung der Stellenpläne habe das BMBF der JEN bereits seit der Zuwendung für das Jahr 2019 eine quartalsweise Berichterstattung zum Personalstand auferlegt. Diese Pflichten halte die JEN ein. Die geforderte Überwachung sei damit gewährleistet. Soweit zweckmäßig und erforderlich werde das BMBF die mitgeteilten Werte ggf. auch im Wege von Prüfungshandlungen vor Ort ergänzend validieren.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BMBF die Einhaltung der Stellenpläne künftig stärker überwachen, Rückforderungsmöglichkeiten prüfen und seine Entscheidungen dokumentieren will. Auch die Validierung der Angaben zum Personalstand durch Prüfungshandlungen vor Ort halten wir angesichts der teilweise immer noch unklaren Angaben der JEN für sinnvoll.

Wir weisen darauf hin, dass die Überwachung der Stellenpläne nur dann ihre Funktion erfüllen und Grundlage möglicher zuwendungsrechtlicher Maßnahmen sein kann, wenn die Anforderungen an die Stellenpläne klar definiert und vom Zuwendungsgeber erfüllt werden.

Zur vom BMBF dargestellten Problematik der Rückforderung von Zuwendungen, die möglicherweise zu Verzögerungen im Rückbau und damit im Ergebnis zu höheren Ausgaben führen könnte, merken wir an, dass dieser Aspekt bei der Ermessensentscheidung über eine Rückforderung zwar Beachtung finden kann, aber kein Freibrief für die Rückbaueinrichtungen sein darf, sich nicht an die Vorgaben des Zuwendungsrechts zu halten. Insbesondere bei wiederholten Verstößen wird sich das BMBF nicht dauerhaft hierauf zurückziehen können.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab.

5 Begründung des Personalbedarfs durch die JEN

5.1 Sachverhalt

(1) Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, sofern sie notwendig sind, um das erhebliche Interesse des Bundes an der Erfüllung des Zuwendungszwecks durch den Zuwendungsempfänger zu befriedigen. Die in § 7 BHO festgelegten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten uneingeschränkt auch für die Personalwirtschaft. Nur das für die Aufgabenwahrnehmung notwendige Personal darf vom Zuwendungsgeber finanziert werden.

Um das notwendige Personal zu ermitteln, müssen zunächst alle bestehenden Aufgaben auf ihre Notwendigkeit für das Erreichen der mit der Zuwendung verfolgten Ziele überprüft werden. Für notwendige Aufgaben ist anschließend zu klären, ob sie in reduziertem Umfang oder besser von anderen Stellen wahrgenommen werden können. Der Personalbedarf ist so dann auf Basis optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen.⁵

(2) Die JEN machte ab dem Jahr 2018 einen deutlich höheren Personalbedarf geltend. Bei den Verhandlungen über den Wirtschaftsplan für das Jahr 2018 erklärte das BMBF, dass eine Zustimmung nur unter der Maßgabe eines demnächst vorliegenden Personalkonzepts erfolgen könne, aus dem sich der langfristige Personalbedarf herleiten lasse. Im Übrigen verlangte es die Überprüfung der Personalzahlen (insbesondere das IST für 2016), die Angabe in Vollzeitäquivalenten, die grobe Einteilung des Bedarfs in technisches und administratives Personal sowie die Erläuterung des notwendigen Aufwuchses. Die JEN passte ihre

⁵ Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Februar 2018, Nummer 5.1.

Darstellung im Wirtschaftsplan an. Zur Erläuterung des Aufwuchses benannte sie in kurzen Stichworten die wesentlichen Bereiche, in denen das zusätzliche Personal eingesetzt werden sollte, z. B. Aufbau eines zentralen Projektcontrollings. Das BMBF genehmigte den Aufwuchs.

(3) Bei Vorlage des Wirtschaftsplanentwurfs für das Jahr 2019 fehlte wiederum eine ausreichende Begründung des erhöhten Personalbedarfs. Auch das Personalkonzept hatte die JEN noch nicht erstellt. Nach der Aufsichtsratssitzung am 15. November 2018, in der die geplanten Erhöhungen der Personalausgaben im Wirtschaftsplan 2019 stark diskutiert worden waren, legte die JEN am 3. Dezember 2018 zunächst ein vorläufiges Personalkonzept vor. Darin nannte die JEN für jeden Betriebsbereich die benötigte Anzahl an zusätzlichen vollen Stellen (Vollzeitäquivalente) und beschrieb, für welche Aufgaben das Personal gebraucht werde. Beispiel: Zur Erhöhung der Koordinationskapazität und somit ebenfalls zur Sicherstellung eines terminplankonformen Rückbaus wird umgehend ein Rückbaukoordinator (= Vorhabenverantwortlicher) für die Abwicklung und Koordination der Demontagetätigkeiten benötigt (1 Vollzeitäquivalent). Eine Zuordnung der beschriebenen Stellen zu Entgeltgruppen enthielt das Konzept nicht.

Das BMBF hielt dieses Konzept nicht für ausreichend, den erhöhten Personalbedarf zu begründen. Zudem fehlte eine Bezugnahme auf den IST-Personalbestand. Dementsprechend enthielt der folgende Zuwendungsbescheid für das Jahr 2019 Kürzungen und Sperren von Personalmitteln.

Die JEN legte dem BMBF den ersten Entwurf ihres Personalkonzepts am 4. Februar 2019 sowie eine in wenigen Punkten überarbeitete Fassung am 6. März 2019 vor.

Die JEN führte darin zunächst aus, dass durch die Zusammenlegung von AVR GmbH und Nuklearbereich des FZJ im Jahr 2015 sowohl die Anzahl der Beschäftigten als auch die Anzahl an unterschiedlichen Aufgaben- und Qualifikationsprofilen stark angewachsen sei. Durch die hohe Alterststruktur bestehe in den nächsten Jahren ein hoher Personalersatzbedarf. Der überwiegende Teil des zusätzlichen Personalbedarfs (Personalneubedarf) werde von der zusammenlegungsbedingten Konsolidierung und Anpassung der JEN dominiert. Wesentliche Ursachen für den Personalzusatzbedarf seien:

- Erfordernis zur Übernahme von Arbeitnehmerüberlassungskräften in Eigenpersonal
- Übernahme bisheriger Leistungen des FZJ
- Aufbau neuer Organisationseinheiten
- Ausbau bestehender Organisationseinheiten
- Mehrbedarf in einzelnen Altlastenprojekten.

Für das Jahr 2023 sei ein Bestand an Eigenpersonal von ca. 480 Vollzeitäquivalenten geplant, anschließend gehe der Personalbedarf sukzessive zurück. Temporäre Personalüberhänge seien nicht vollständig auszuschließen.

Die JEN gab an, sie habe im Jahr 2018 im Rahmen der externen Organisationsuntersuchung der JEN (Projekt „OneJEN“) ein Organisationshandbuch erstellt, in dem die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der einzelnen Organisationseinheiten festgelegt worden seien. In Ergänzung dazu sei eine Organisationsmatrix erstellt worden, in der die Mitarbeiter-Aufgaben-Zuordnung sowie die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Qualifikationsanforderungen abgebildet worden seien.

Das BMBF forderte das Organisationshandbuch am 19. Februar 2019 an, um den dargestellten Personalbedarf einordnen zu können. In dem Handbuch wird die neue Organisationsstruktur der JEN dargestellt. Zu den einzelnen Organisationseinheiten (Hauptabteilungsleitung, Abteilungsleitung, Gruppen) werden die wesentlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten benannt. Dem Handbuch zugrunde liegt eine Aufgabenanalyse, bei der auch analysiert wurde, wie diesen Aufgaben Stellen zuzuordnen sind und welche dieser Stellen ggf. neu zu besetzen sind. Laut Zusammenfassung zum Projekt „OneJEN“ ist das Abbild dieser systematischen Analyse die sogenannte Organisationsmatrix. Innerhalb der Matrix gibt es „Worksheets“, in denen die Aufgaben, Qualifikationen und Kenntnisse, die von der jeweiligen Organisationseinheit vorgehalten werden müssen, hinterlegt sind. Die Organisationsmatrix liegt dem BMBF nicht vor.

Die Zusammenfassung zum Projekt „OneJEN“ enthält Ausführungen zum Vorgehen bei der Erstellung des Personalkonzepts der JEN. Zunächst sei der IST-Personalbestand analysiert worden. Die Daten hierfür stammten aus der Organisationsmatrix. Zusätzlich seien Altersstruktur, Altersteilzeitregelungen und Langzeitarbeitskonten berücksichtigt worden. In einem zweiten Schritt habe man den Personalbedarf ermittelt. Der Bedarf für das folgende Jahr habe mit verlässlichen Daten aus der Organisationsmatrix bestimmt werden können. Die Planungen für den weiteren Zeithorizont haben auf Schätzungen beruhen müssen, denen plausible Annahmen z. B. zum Stand des Rückbaus zugrunde gelegen haben. Zuletzt seien IST-Personalstand und SOLL-Personalbedarf übereinandergelegt worden, um den Nettopersonalbedarf aufzuzeigen.

Als Ergänzung zum Personalkonzept erstellte die JEN einen stichtagsbezogenen Stellenplan zum 1. Januar 2019. Der Plan bildete die Zielorganisation der JEN zu diesem Stichtag ab. Für jeden Betriebsbereich wurde jeder einzelne Beschäftigte (Köpfe) mit Soll-Stellenqualifikation gemäß dem Personalkonzept (Mitarbeitergruppe) aufgelistet. Die Angaben waren zusätzlich auch in Vollzeitäquivalenten dargestellt. Die für 2019 und 2020 geplanten Personalstellenaufwüchse waren in extra Spalten dargestellt. Daraus wurde ersichtlich, in welchen Betriebsbereichen welche Aufwüchse (Anzahl Köpfe und Qualifikation) geplant waren. Ziel waren 432 Beschäftigte im Jahr 2019 und 474 im Jahr 2020.

Das Land NRW als Zuwendungsgeber merkte zum Personalkonzept an, dass das Verhältnis zwischen zu erledigender Arbeit und Anzahl der Beschäftigten, die diese Arbeit erledigen sollen, nicht ausreichend dargestellt werde. Allein durch ein neues Organigramm und

Organisationshandbuch werde keine neue Stelle geschaffen oder begründet. Notwendig sei die IST-Darstellung des Personalbestands, die anfallenden Aufgaben und benötigten Qualifikationen, dann die Abschätzung der Veränderung der Aufgaben und des daraus folgenden Personalbedarfs mit konkreter beruflicher Qualifikation. Auch eine sachliche Begründung für die Umwandlung der Arbeitnehmerüberlassung-Stellen in eigene Stellen fehle.

Das BMBF war ebenfalls nicht überzeugt. In einer Stellungnahme zum Personalkonzept vermerkte es, ein stichtagsbezogener Abgleich des Personals zum 31. Dezember 2018 mit dem Wirtschaftsplan 2018, dem Personalkonzept und dem Stellenplan scheitere an nicht vergleichbaren Angaben der JEN. Es gebe Angaben in Köpfen, Vollzeitäquivalenten, kumulativ sowie stichtagsbezogen. Die Beurteilung des Bedarfs werde dadurch erschwert, dass nicht ein einzelnes Personalkonzept übermittelt worden sei, sondern verschiedene Versionen und Unterlagen mit teils widersprüchlichen Angaben.

Nach langen Diskussionen über den tatsächlichen Personalbestand der JEN und der Darstellung im Stellenplan, legte die JEN mit dem überarbeiteten Wirtschaftsplan am 24. September 2019 auch einen überarbeiteten Stellenplan und eine Übersicht des Personalstands in stichtagsgenauen Vollzeitäquivalenten vor. Danach entsprachen die 398,21 Stellenanteile zum 1. Januar 2019 406 Personen. Ausgehend von diesen 406 Personen hatte die JEN fünf Stellen für den Stichtag 31. Dezember 2019 hinzugerechnet und kam daher auf 411 Stellen im Stellenplan zu diesem Stichtag. Die Zuwendungsgeber stimmten dem zu, so dass die JEN im Jahr 2019 411 Stellen besetzen konnte. Das waren 60 mehr als im Jahr 2018 nach dem Personalstellenplan möglich waren. Weitergehende Begründungen für die 60 Stellen forderte das BMBF nach Aktenlage nicht.

(4) Ursprünglich hatte die JEN auch für das Jahr 2020 einen Personalaufwuchs geltend machen wollen. Da sich die Wirtschaftsplanverhandlungen für die Wirtschaftspläne 2019 und 2020 jedoch stark in die Länge zogen und die JEN erst Ende 2019 damit anfangen konnte, die bewilligten Stellen für 2019 zu besetzen, sah sie von einer Personalaufstockung für das Jahr 2020 ab.

(5) Anfang März 2020 legte die JEN ein überarbeitetes Personalkonzept vor. Neben den Darstellungen zur Entwicklung des Personalbestands und -bedarfs bis zum Jahr 2066 enthielt das Konzept im Anhang eine Einzelbetrachtung der zusätzlichen Kapazitätsbedarfe für die Jahre 2021 bis 2023. Für jede Funktion nannte die JEN Einsatzbereich, Beschreibung der Funktion, Bedarfsbegründung, Einsatzzeitpunkt und Anzahl der dafür benötigten Vollzeitäquivalente. Danach waren für das Jahr 2021 insgesamt 49 Vollzeitäquivalente für die verschiedensten Funktionen vorgesehen.

Gleichzeitig meldete die JEN mit dem Wirtschaftsplan für das Jahr 2021 einen Personalbedarf von 41 zusätzlichen Stellen an.

Das BMBF forderte die JEN auf, den zusätzlichen Personalbedarf genauer zu begründen. Es erklärte, die Ausführungen zum Personalbedarf im Personalkonzept seien hierfür nicht ausreichend. Das Personalkonzept sei ein Planungsinstrument, welches Personalbedarfe im Bereich des Wirtschaftsplanungszeitraums und auch darüber hinaus darstelle. Aus einer

Billigung des Personalaufwuchses im Rahmen eines bestimmten Wirtschaftsplans könne keine Zustimmung zu einem laut Personalkonzept in den Folgejahren geplanten, über einen bestehenden Genehmigungsrahmen hinausgehenden zusätzlichen Personalaufwuchs abgeleitet werden.

Das BMBF bat die JEN um eine Darstellung des IST-Personalbestands zum Stichtag 31. Dezember 2019 nach Projekten und nach Qualifikation in Vollzeitäquivalenten. Dies sollte als Basis für eine bessere Bedarfsbemessung weiterer Eigenpersonaleinstellungen ab 2020 dienen.

Auf Nachfrage der JEN, was unter einer weiteren Begründung des Personalbedarfs genau zu verstehen sei, führte das BMBF aus, die JEN solle zum einen darstellen, welche Methoden zur Ermittlung des Personalbedarfs der JEN angewendet worden seien (Prozessablauf, Prozessbeteiligte und Prozessverantwortliche). Außerdem werde eine tabellarische Übersicht für die Personalstände 31. Dezember 2019, 31. Dezember 2020 und 31. Dezember 2021 benötigt, in der auf Projektebene die jeweiligen Qualifikationen dargestellt sind, mit zusätzlicher sachlicher Begründung. Als sachliche Begründung schlug das BMBF die Detaillierung der zusätzlichen Kapazitätsbedarfe in Einzelbetrachtung wie im Anhang des Personalkonzepts vom Februar 2020 vor, ergänzt um eine Spalte mit den entsprechenden Qualifikationen.

Die JEN übermittelte zur Darstellung der Methode der Personalbedarfsermittlung Ablaufdiagramme zum Prozess der Durchführung der Personalkostenplanung (Verantwortungsbereich des Projektcontrollings) und der Prozesse „Planen der Personalstellen“ sowie „Planen der Personalmaßnahmen“, beides in der Verantwortung der Personalabteilung. Die Übersichten der Qualifikationen je Projekt stellten – nach einer weiteren Aufforderung des BMBF zur Nachbesserung – wie gefordert den Personalbestand zum 31. Dezember 2019 bzw. die Planung zum jeweils 31. Dezember für 2020 und 2021 dar. Die Aufteilung erfolgte in Projekte nebst zugehörigen Qualifikationen, jeweils in Vollzeitäquivalenten.

Als zusätzliche sachliche Begründung übersandte die JEN eine Übersicht „Planwerte im Detail“. Dort waren in einer Tabelle für die 86 Stellen, die den Unterschied zwischen IST- und SOLL-Zwischensumme im Jahr 2021 ausmachen, Funktion, Qualifikation, Jahr, Vollzeitäquivalent und Projekt aufgelistet. Hier beispielhaft zwei der 86 Fälle:

Tabelle 11

Übersicht „Planwerte im Detail“

Lfd. Nr.	OE ⁶	Funktion	Qualifikation	Jahr	VZÄ	Projekt
1		IT-Sicherheitsbeauftragter	MINT ⁷	2021	1,00	Leitung/ Querschnitt
... 5 ... (usw. bis 86)		Facharbeiter	FA ⁸	2020	1,00	AVR

Quelle: Anlage zum Schreiben der JEN vom 28. Oktober 2020.

Das BMBF akzeptierte den Stellenplan Entgelt für 2021, versah 30 der 452 Stellen im Zuwendungsbescheid für das Jahr jedoch mit einer Sperre. Damit sollte gewährleistet werden, dass die Einstellungspraxis den Umständen entspricht, die zur Begründung des Stellenbedarfs vorgetragen worden sind. Zur Aufhebung der Sperren muss die JEN zu jeder zu besetzenden Stelle folgende Angaben machen:

- Korrespondierende Vollzeitäquivalente
- Vergütungsgruppe der zu besetzenden Stelle(n)
- Funktion, welche durch die einzustellende Person ausgeübt werden soll
- Qualifikation, welche die einzustellende Person aufweisen soll
- Organisationseinheit, in welcher die einzustellende Person eingesetzt werden soll.

5.2 Würdigung

(1) Um den starken Personalaufwuchs der JEN zu rechtfertigen, musste die JEN zunächst festlegen, welche Aufgaben anfallen (Notwendigkeit), welches die wirtschaftlichste Art der Aufgabenerledigung in Bezug auf das benötigte Personal (Eigenpersonal, Arbeitnehmerüberlassungskräfte, Dienstleistung des FZJ) ist und wie viel Eigenpersonal mit welcher Qualifikation für die verbliebenen Aufgaben notwendig ist (Wirtschaftlichkeit).

Aus den dem BMBF vorliegenden Ausführungen im Personalkonzept von 2019 und im Organisationshandbuch sowie der Zusammenfassung des OneJEN-Projekts ist nicht erkennbar, ob die JEN im Zuge der Umstrukturierungen die oben genannten Untersuchungen vollständig durchgeführt hat. Es lässt sich zwar herauslesen, dass zumindest die Aufgaben der JEN nach der neuen Organisationsstruktur erfasst und Personalbedarf samt Qualifikation daraus abgeleitet worden ist. Es fehlen aber Hinweise darauf, ob auch geprüft wurde, von wem diese

⁶ Organisationseinheit.

⁷ Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik.

⁸ Facharbeiter.

Aufgaben am wirtschaftlichsten erbracht werden können. Gerade die Tatsache, dass große Bereiche der bisher vom FZJ erbrachten Leistungen künftig von der JEN selbst erbracht werden sollen, hat das BMBF nicht ausreichend hinterfragt und sich nicht belegen lassen, dass diese Variante wirtschaftlich oder gar alternativlos ist. Auch wird nicht klar, ob die Ableitung des Personalbedarfs aus den von der JEN bestimmten Aufgaben unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung vorgenommen worden ist. Explizit wird davon nicht gesprochen. Entsprechende Unterlagen hat die JEN auch auf Nachfrage des BMBF nicht vorgelegt. Die bisher vorgelegten Personalkonzepte begründen den Personalbedarf mit der Zusammenlegung von AVR und Nuklearbereich des FZJ sowie allgemein mit den entstandenen neuen Aufgaben, ohne dies genauer auszuführen und den konkreten Bedarf – zumindest für den kurzfristigen Planungszeitraum – daraus herzuleiten. Sie sind daher als Grundlage für die Stellenplanung und die Bewilligung der entsprechenden Zuwendungen nur bedingt geeignet.

(2) Das BMBF hat in den vergangenen Jahren dennoch einen erheblichen Aufwuchs des Personalbestands der JEN bewilligt. Im Jahr 2018 hätte das BMBF mangels ausreichender Begründungen im Grunde keinen Stellenaufwuchs bewilligen dürfen. Es hat zwar den Aufwuchs hinterfragt, hat sich aber mit wenigen Änderungen am Wirtschaftsplan zufriedengegeben. Weder das Personalkonzept, noch die neue Organisationsstruktur und die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung lagen zur Zeit der Verhandlungen für den Wirtschaftsplan 2018 vor.

Auch bei den Wirtschaftsplanverhandlungen für das Jahr 2019 waren die Grundlagen für den geltend gemachten Personalmehrbedarf für das BMBF nicht ausreichend erkennbar. Den Bedarf hatte die JEN zunächst nicht weiter begründet. Der IST-Personalbestand war unklar. Das Personalkonzept lag noch nicht vor. Aus den auf Anforderung des BMBF vorgelegten Personalkonzepten und Stellenplänen ließ sich dann zwar erkennen, für welche Bereiche welche Personalaufwüchse vorgesehen waren. Ob dem Bedarf aber eine Personalbedarfsermittlung zugrunde lag, aus der sich ergibt, dass Aufgabenumfang und angemeldeter Personalbedarf zueinander passen, war nicht erkennbar. Dies hatte das Land NRW zu Recht angemerkt. Das BMBF fokussierte sich zunächst auf die Ermittlung des IST-Personalbestands zum 31. Dezember 2018, um eine Ausgangsbasis für den weiteren Personalaufwuchs zu haben. Daher bewilligte es einen Aufwuchs von 60 Stellen im Jahr 2019 auf Grundlage einer Übersicht, die den Personalstand in stichtagsgenauen Vollzeitäquivalenten enthielt. Eine ausreichende Begründung der Notwendigkeit der zusätzlichen Stellen stellte das nicht dar.

Das BMBF hat sich im Zuge der Wirtschaftsplanverhandlungen für das Jahr 2021 verstärkt darum bemüht, zu erkennen, welche Funktionen das zusätzlich geforderte Personal erfüllen soll und welche Qualifikationen dafür erforderlich sind. Dadurch wird transparent, wofür die JEN das Personal genau einsetzen will. Allein aus der Darstellung, wie die Vollzeitäquivalente mit welcher Qualifikation auf die Organisationseinheiten und Aufgaben verteilt sind, lässt sich jedoch noch nicht ableiten, ob dies bedarfsgerecht ist, also eine Über- oder Unterauslastung besteht.

Auch die Anforderung von Informationen zur Personalbedarfsermittlung ging in die richtige Richtung. Mit der Vorlage der Ablaufdiagramme zu den Prozessen der Personalkostenstellen

und zur Planung von Personalstellen und Personalmaßnahmen hätte sich das BMBF jedoch nicht zufriedengeben dürfen. Daraus war nicht erkennbar, ob und mit welcher Methode die JEN eine Personalbedarfsermittlung vorgenommen hat.

5.3 Empfehlung

Wir haben vom BMBF gefordert, die Bewilligung weiterer Stellen von der Durchführung einer angemessenen Personalbedarfsermittlung abhängig zu machen. Für künftige Wirtschaftsplanverhandlungen solle das BMBF der JEN konkrete Vorgaben dazu machen, welche Voraussetzungen für die Bewilligung zusätzlicher Stellen zu erfüllen und welche Unterlagen hierfür beim BMBF vorzulegen sind.

Die erheblichen Schwierigkeiten der JEN, ihren Personalbedarf zu begründen, sollten seitens des BMBF auch dazu führen, die Organisation der JEN und die Abläufe im Unternehmen genauer zu prüfen. Hierzu solle sich das BMBF stärker als bisher mit der Organisationsuntersuchung befassen und diese bewerten. Gegebenenfalls müsse es weitere Änderungen fordern. Wir haben darauf hingewiesen, dass Zuwendungen letztlich nur gewährt werden dürften, wenn eine ordnungsgemäße Geschäftsführung sichergestellt sei, vgl. auch VV Nummer 1.2 zu § 44 BHO. Nur so könne eine wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen gewährleistet werden.

5.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat zur Kenntnis genommen, dass die Bewilligung weiterer Stellen bei der JEN von der Vorlage einer angemessenen Personalbedarfsberechnung abhängig zu machen ist. Es hat zugesagt, der JEN hierzu unter Berücksichtigung der Anforderungen nach dem Organisationshandbuch des BMI konkrete Vorgaben zu machen. Außerdem hat es zugesagt, sich mit der von der JEN beauftragten Organisationsuntersuchung zu befassen. Dabei will es auch die Frage betrachten, ob sich die daraus abgeleitete und zum 1. Januar 2019 in Kraft gesetzte Organisationsstruktur als tragfähig erwiesen hat.

Hinsichtlich der von uns empfohlenen ggf. erforderlichen Organisationsänderungen hat es sich zurückhaltend geäußert. Es hat ausgeführt, dass es sich dabei um einen Bereich handle, der grundsätzlich der operativen Geschäftsführung der Einrichtung zugeordnet sei und primär von dieser gestaltet und verantwortet werden müsse. Eine verbindliche Einforderung von organisatorischen Änderungen sowie deren Durchsetzung durch die Nichtgewährung von Zuwendungen könne wegen der eventuell weitreichenden Auswirkungen nur zurückhaltend erfolgen. Das BMBF werde daher den Erfolg der neu geschaffenen Organisationsstruktur der JEN zunächst durch die Geschäftsführung der JEN bewerten lassen. Nach Bewertung durch das BMBF werde es ggf. festgestellten Änderungsbedarf mit der Geschäftsführung erörtern, um die zuwendungsrechtlich gebotenen Maßnahmen zu identifizieren.

5.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BMBF die Bewilligung weiterer Stellen von einer Personalbedarfsermittlung abhängig machen und der JEN dazu konkrete Vorgaben machen will. Positiv bewerten wir auch die Absicht des BMBF, sich mit der neuen Organisationsstruktur der JEN genauer zu befassen und diese zu bewerten.

Die verschiedenen Funktionen von operativer Geschäftsführung und Zuwendungsgeber sind uns bewusst. Uns ist im vorliegenden Fall wichtig herauszuarbeiten, warum die JEN bisher nicht in der Lage gewesen ist, ihren Personalbedarf ausreichend zu begründen. Sollte dies in der Organisationsstruktur oder in unzureichenden internen Abläufen begründet sein, wären Änderungen notwendig.

Grundsätzlich ist bei der Verwendung von Zuwendungen durch institutionell geförderte Einrichtungen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auf eine zweckmäßige Aufbau- und Ablauforganisation zu achten. Organisatorische Mängel beim Zuwendungsempfänger können zu einer Verletzung des Wirtschaftlichkeitsgebotes führen, dessen Einhaltung vom Zuwendungsgeber zu überprüfen ist.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab.

6 Verwendungsnachweisprüfung

6.1 Sachverhalt

(1) Gemäß Nummer 7 ANBest-I besteht der Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. In den Bewirtschaftungsgrundsätzen AVR heißt es in § 20: „Die Rechnungslegung einschließlich der Abrechnung der Zuwendungen erfolgt jährlich durch den Jahresabschluss und durch die Vergleichsrechnung für den Wirtschaftsplan. Diese bilden zusammen mit dem Prüfungsbericht des Abschlussprüfers, dem Sachbericht und dem Lagebericht der Geschäftsführung den Verwendungsnachweis.“

Die Verwendungsnachweisprüfung ist ein wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens, der der Zuwendungsgeber besondere Beachtung schenken muss. Die Anforderungen ergeben sich aus VV Nummer 11 zu § 44 BHO.

Danach ist der Verwendungsnachweis vom Zuwendungsgeber in einem zweistufigen Verfahren zunächst cursorisch und später stets vertieft zu prüfen. Bei der cursorischen Prüfung ist festzustellen, ob Anhaltspunkte für einen Erstattungsanspruch gegeben sind. Bei der vertieften Verwendungsnachweisprüfung ist zwischen der Prüfung der formalen Kriterien des Verwendungsnachweises und der Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung zu unterscheiden. Bei der Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung muss das BMBF

prüfen, ob der Zuwendungsempfänger die Mittel wirtschaftlich, sparsam und zweckentsprechend verwendet und alle zuwendungsrechtlichen Vorgaben eingehalten hat (verwaltungsmäßige Prüfung) sowie den Verwendungszweck erreicht hat (fachliche Prüfung). Über Umfang und Ergebnis seiner Prüfung hat der Zuwendungsgeber einen Prüfungsvermerk zu fertigen.

(2) Verantwortlich für die Verwendungsnachweisprüfung ist Referat 715 des BMBF. Es stützt sich dabei vor allem auf Prüfungshandlungen Dritter. Dabei handelt es sich um den Abschlussprüfer der JEN, die Gesellschafterin EWN in der ihr nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen zukommenden Rolle als Innenrevisorin, den Aufsichtsrat als Überwachungsorgan sowie die GRS als Verwaltungshelferin des BMBF.

Dem BMBF werden der Jahresabschlussbericht des Wirtschaftsprüfers, der Jahresabschluss und die Vergleichsrechnung vorgelegt. Das BMBF erhält zudem den Lagebericht der Geschäftsführung. Die JEN legt zweimal jährlich ausführliche Sachstandsberichte vor. Der Abschlussprüfer ist auch mit der Prüfung der Ordnungsgemäßheit der Geschäftsführung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) beauftragt und soll feststellen, ob die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet worden sind. Zu dieser Mittelverwendungskontrolle gehören u. a. die Einhaltung des Wirtschaftsplans und die Verwendung der Zuwendungen entsprechend den Bestimmungen des Zuwendungsbescheids, der Bewirtschaftungsgrundsätze und der ergänzenden Regelungen.

Das BMBF wertet mit Hilfe der GRS die vorgelegten Berichte aus. Es formuliert umfangreiche Nachfragen zur Mittelverwendung an den Abschlussprüfer sowie die Geschäftsführung. Es berücksichtigt auch Informationen aus Berichten der Geschäftsführung sowie Prüfungsfeststellungen aus der vorausgegangenen Verwendungsnachweisprüfung durch die Innenrevision der EWN. Der Prüfplan der Innenrevision der Konzernmutter EWN sieht die jährliche Prüfung und Vorlage eines Prüfprotokolls zur Verwendung der auf Grundlage des gebilligten Wirtschaftsplans ausgereichten Zuwendungen vor, sogenannte Verwendungsnachweisprüfung. Dies geschieht auf der Grundlage der Bewirtschaftungsgrundsätze. Das BMBF erläuterte, die EWN-Innenrevision erfülle damit zugleich die Funktion einer Prüfungseinrichtung nach Nummer 8.2 ANBest-I. Sie trage damit zur Entlastung der Verwendungsnachweisprüfung durch die Zuwendungsgeber bei.

Auf Grundlage der vorgenannten Unterlagen und Informationen findet jährlich die Sitzung der Kommission zur Prüfung des Jahresabschlusses (Jahresabschlusskommission) statt. Daran nehmen neben den beiden Zuwendungsgebern auch der Abschlussprüfer, die Geschäftsführer der JEN, Vertreter der Gesellschafterin EWN und Mitglieder des Aufsichtsrats teil. Das BMBF erklärte, Ziel sei eine Verzahnung der verschiedenen Prüfkreise. Es solle eine bessere Grundlage für die Befassung des Aufsichtsrats mit dem Jahresabschluss und der Frage der Entlastung der Geschäftsführung sowie für eine Finalisierung der Verwendungsnachweisprüfung durch die Zuwendungsgeber geschaffen werden. Über die Sitzung der Jahresabschlusskommission erstellt die GRS ein Protokoll.

Weitere systematische Prüfungshandlungen des BMBF im Rahmen der jährlichen Verwendungsnachweisprüfung wie stichprobenhafte Beleg- oder Vor-Ort-Prüfungen in den

Rückbaueinrichtungen finden in der Regel nicht statt. Einen eigenen ausführlichen Vermerk über die Verwendungsnachweisprüfung erstellt das BMBF nicht. Lediglich im IT-Programm „**Projektförderinformationssystem**“ (PROFI) wird ein knapper Prüfvermerk über die kursorische Verwendungsnachweisprüfung erstellt.

Im Jahr 2020 führte das BMBF erstmals eine (aufgrund der Corona-Pandemie virtuelle) Vor-Ort-Prüfung bei der JEN durch. Thema war die Arbeits- und Wirkweise der Innenrevision. Dabei stellte es fest, dass sich die JEN die Ergebnisse der Prüfungen der Innenrevision, die bei der Konzernmutter angesiedelt ist, nicht vollständig zu eigen macht. Die Innenrevision werde nicht als eigene Innenrevision angesehen, auf einen aktiven Austausch mit der Innenrevision werde verzichtet – auch bezüglich der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen. Die Innenrevision könne somit ihre Funktion im Risikomanagement der Einrichtung nur eingeschränkt wahrnehmen. Da es sich bei der Innenrevision um einen internen Prozess der JEN handelt, übermittelte das BMBF der JEN lediglich die festgestellten Schwachstellen. Der Geschäftsführung obliege es, diese Punkte durch grundsätzlich eigenverantwortlich gewählte, geeignete Maßnahmen zu adressieren. Eine konkrete Vorgabe von spezifischen Maßnahmen und organisatorischen Regelungen durch das BMBF könne nicht erfolgen.

(3) Die Interne Revision der EWN hatte bei ihrer Verwendungsprüfung für das Jahr 2018 festgestellt, dass die JEN die Planstellen überschritten hatte, ohne einen begründeten Antrag auf Überschreitung zu stellen und damit die Zustimmung der Zuwendungsgeber einzuholen. Sie führte aus, dies stelle aus Sicht der Zuwendungsgeber einen Verstoß gegen die Vorgaben im Zuwendungsbescheid dar. Die JEN habe gleichwohl betont, dass die Mehrbedarfe an Personal für die Sicherstellung des Gesellschaftszwecks der JEN notwendig waren und sind. Der Personalaufwuchs trage zur Wirtschaftlichkeit bei, indem er Projektverzögerungen vermeide. Im Ergebnis der Prüfung der Verwendung sei festzustellen, dass die Zuwendungsmittel zweckentsprechend – ordnungsgemäßer Betrieb, Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen der JEN – eingesetzt worden sind.

Bei stichprobenhaften Belegprüfungen stellte die Innenrevision immer wieder Mängel fest, beispielsweise bei der Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen, der Bewirtung von Beschäftigten und Gästen und bei der Einhaltung von Unterschriftenregelungen und Vier-Augen-Prinzip bei der Prüfung von Ausgabebelegen. Im Ergebnis bescheinigte sie die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungen.

Die Innenrevision prüft auch regelmäßig die Einhaltung von Vergabevorschriften durch die JEN. Hier stellte sie in der Vergangenheit stets teils gravierende Mängel fest. Der Aufsichtsrat hat sich bereits mit der Problematik beschäftigt, nachdem die Vergabeprüfung zum dritten Mal in Folge sehr kritisch war.

In seinen Zuwendungsbescheiden der Folgejahre griff das BMBF die kritischen Punkte zum Teil auf, indem es entsprechende Vorgaben zur zukünftigen Beachtung aufnahm. So beispielsweise im vorläufigen Zuwendungsbescheid für das Jahr 2020: Dort wurde die JEN u. a. gebeten, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um die von der Innenrevision im Vergabebereich festgestellten Defizite abzustellen, die Einhaltung der verbindlichen Obergrenze des Stellenplans zu gewährleisten, SOLL- und IST-Zahlen zum Personalstand am Jahresende

2019 und 2020 nachzuliefern und quartalsweise über Personaleinstellungsmaßnahmen zu berichten. Nicht erkennbar ist, dass das BMBF die in den Berichten der Innenrevision festgestellten Mängel in seiner eigenen Verwendungsnachweisprüfung aufgriff, eigene Prüfungen der Vergaben der JEN durchführte und zuwendungsrechtliche Maßnahmen wie Teilrückforderungen der Zuwendung prüfte. Im PROFI-Vermerk zur Verwendungsnachweisprüfung hieß es, die Zuwendungen seien zweckentsprechend verwendet worden.

(4) Der Abschlussprüfer stellte als Ergebnis seiner Mittelverwendungskontrolle für das Wirtschaftsjahr 2018 fest, dass keine Anhaltspunkte vorliegen, dass die von der JEN in Anspruch genommenen Zuwendungen nicht entsprechend den Bestimmungen der Zuwendungsbescheide, der Bewirtschaftungsgrundsätze und der ergänzenden Regelungen verwendet worden sind. Im selben Jahr hatte die JEN den verbindlichen Stellenplan deutlich überschritten, s. Tz. 4, und die Innenrevision hatte wiederholt Mängel bei Vergabeverfahren festgestellt.

6.2 Würdigung

(1) Die Verwendungsnachweisprüfung durch das BMBF wird den Anforderungen des Haushaltsrechts nicht ausreichend gerecht. Das BMBF hat die Prüfung zwar nicht vollständig Dritten überlassen, verlässt sich aber zu sehr auf Prüfungshandlungen Dritter. Die Prüfung durch eine eigene Prüfungseinrichtung des Zuwendungsempfängers nach Nummer 8.2 ANBest-I kann die verwaltungsmäßige Prüfung des Verwendungsnachweises ebenso wenig ersetzen wie eine Prüfung durch private Stellen (z. B. Wirtschaftsprüfer).⁹

Die Aussagekraft der Mittelverwendungsprüfung des Abschlussprüfers ist zudem sehr gering. Dies zeigt die Feststellung des Abschlussprüfers für das Jahr 2018, die Zuwendungen seien entsprechend den Vorgaben verwendet worden, obwohl gleichzeitig wesentliche Mängel vorlagen. Auch die Aussagekraft der Verwendungsprüfung der Innenrevision ist fraglich, wenn trotz erheblicher Mängel wie der deutlichen Überschreitung des Stellenplans oder der wiederholten Mängel im Vergabebereich bescheinigt wird, die Zuwendungen seien grundsätzlich wirtschaftlich und sparsam eingesetzt worden.

Das BMBF beschäftigt sich intensiv mit den Prüfungen des Abschlussprüfers und der Innenrevision und richtet vor der Sitzung der Jahresabschlusskommission umfangreiche Nachfragen an Abschlussprüfer und JEN. All das beruht jedoch auf dem, was von dort vorgelegt wird. Eigene Feststellungen zur zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Mittelverwendung – beispielsweise durch Vor-Ort-Erhebungen, Belegprüfungen oder Prüfungen von Vergabeverfahren – hat das BMBF bis auf die Prüfung der Innenrevision im Jahr 2020 jedoch nicht getroffen.

⁹ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage, 2016, S. 125.

Die Adressierung der verschiedenen Mängel im Zuwendungsbescheid des Folgejahres ist ein Schritt, um künftig Verbesserungen zu erreichen. In Bezug auf die Mängel aus dem jeweiligen Jahr fehlte jedoch eine Auseinandersetzung damit, ob ggf. gegen Auflagen des Zuwendungsbescheids verstoßen wurde, und ob ein Widerruf in Betracht kommt. Denn bei der vertieften Prüfung muss sich der Zuwendungsgeber auch davon überzeugen, dass die Zuwendungen zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet worden sind. In welchem Umfang hierbei Belege angefordert oder vor Ort eingesehen werden (VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO), steht grundsätzlich im Ermessen der Bewilligungsbehörde. Gerade die jahrelangen gravierenden Mängel im Vergabewesen der JEN hätten beim BMBF aber zu eigenen Prüfungshandlungen führen müssen. Verstöße gegen das Vergaberecht sind Verstöße gegen Auflagen im Zuwendungsbescheid, betreffen die Wirtschaftlichkeit der Verwendung der Zuwendung und können bzw. müssen, je nach Schwere, zur Rückforderung von Zuwendungen führen. Das BMBF hätte zumindest anhand der Informationen der Innenrevision prüfen müssen, ob zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu ziehen sind. Das dürfte indirekt auch zu einer Verbesserung der JEN-internen Abläufe im Vergabebereich führen.

Auch angesichts der oben geschilderten Probleme mit Stellenplanüberschreitungen und Begründungen des Personalbedarfs muss das BMBF einen stärkeren Fokus auf eigene Prüfungshandlungen legen.

Außerdem ist es erforderlich, die Prüfungshandlungen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung und die Ergebnisse in einem Vermerk festzuhalten. Das Protokoll der Sitzung der Jahresabschlusskommission kann einen solchen Vermerk nicht ersetzen. Der Ergebnisvermerk aus PROFI zur kursorischen Prüfung reicht hierfür ebenfalls nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hat die Problematik der Einbeziehung Dritter in die Verwendungsnachweisprüfung und der Notwendigkeit eigener Prüfungshandlungen umfassend in seiner Prüfung der Überwachung der Mittelverwendung bei institutionellen Förderungen des BMBF – Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft – und der daraus folgenden Bemerkung¹⁰ aufbereitet. Auf die dort enthaltenen Wertungen kann hier aufgrund der Vergleichbarkeit der Sachverhalte grundsätzlich verwiesen werden.

6.3 Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, bei der Verwendungsnachweisprüfung künftig verstärkt eigene Prüfungshandlungen vorzunehmen. Sein Vorgehen bei der Verwendungsnachweisprüfung und die Ergebnisse müsse das BMBF in einem separaten, ausführlichen Aktenvermerk festhalten.

¹⁰ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 23.

6.4 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat zugesagt, bei der Verwendungsnachweisprüfung künftig verstärkt eigene Prüfungshandlungen vorzunehmen und die Ergebnisse der Prüfungshandlungen zu dokumentieren. Um die Qualität bei den Förderbedingungen und bei der Verwendungsnachweisprüfung entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu verbessern, habe das Fachreferat zwischenzeitlich eine weitere Stelle im höheren Dienst erhalten.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die vierteljährlichen Controlling-Berichte der JEN als Teil des Sachberichts im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung anzusehen seien. Die Berichte würden umfangreich ausgewertet. Die Erkenntnisse daraus, aber auch sonstige Erkenntnisse, etwa aus den Berichten der Innenrevision, fließen zudem in die Vorbereitung der BMBF-Mandatsträger im Aufsichtsrat der JEN ein. Dies erlaube es, zeitnah zweckmäßige Änderungsimpulse zu setzen, was im Rahmen der nachgelagerten Verwendungsnachweisprüfung kaum möglich wäre.

6.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BMBF unseren Empfehlungen folgen will und künftig verstärkt eigene Prüfungshandlungen vornehmen und die Ergebnisse dokumentieren will.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF auch die vierteljährlichen Controllingberichte der JEN als Teil des Sachberichts des Verwendungsnachweises ansieht. Das unterjährige Controlling und die Unterrichtung der Mandatsträger bewerten wir positiv. Der Vorteil des zeitnahen Reagierens liegt auf der Hand. Wir weisen aber darauf hin, dass Controlling und Verwendungsnachweisprüfung verschiedene Ziele haben. Daher können solche begleitenden Aktivitäten die nach dem Zuwendungsrecht erforderliche Verwendungsnachweisprüfung nicht ersetzen.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab.

Ehmann

Dr. Keller