

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

21 Rechtskonforme Finanzierung des Frontex-Neubaus sicherstellen

Zusammenfassung

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) muss mit Unterstützung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) darauf hinwirken, dass die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) ihren Neubau rechtskonform finanziert. Sonst droht ein schädlicher Präzedenzfall mit finanziellen Risiken für den Bundeshaushalt.

Das BMI vertritt Deutschland im Verwaltungsrat von Frontex. Aufgabe des Verwaltungsrates ist es, das Haushaltsgebaren von Frontex zu überprüfen. Frontex plant seit dem Jahr 2017 einen Neubau für das Hauptquartier in Warschau (Polen). Die voraussichtlichen Kosten von mindestens 140 Mio. Euro will Frontex über ein Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) finanzieren. Dies aber wäre ein Verstoß gegen die haushaltsrechtlichen Regelungen der Europäischen Union. Denn danach ist die Darlehensfinanzierung eines Neubaus unzulässig.

Der Bundesrechnungshof sieht hier zudem die Finanzierung durch die EIB kritisch. Denn die EIB darf nur dann ein Darlehen gewähren, wenn die damit finanzierten Investitionen die volkswirtschaftliche Produktivität der Europäischen Union steigern und den EU-Binnenmarkt fördern. Ob diese Voraussetzungen beim Frontex-Neubau erfüllt sind, erscheint fraglich.

Die haushaltsrechtlichen Regelungen dienen dazu, ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln sicherzustellen. Sie schützen auch die finanziellen Interessen der EU-Mitgliedstaaten. Sollte Frontex den Neubau mit einem Darlehen finanzieren, würde ein schädlicher Präzedenzfall geschaffen. Andere EU-Agenturen oder EU-Institutionen könnten vergleichbare Ausnahmen anstreben. Das EU-Haushaltsrecht würde ausgehöhlt. In der Folge entstünden finanzielle Risiken für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten.

Das BMF vertritt die deutschen Interessen in Haushaltsfragen im Rat der Europäischen Union (Rat). Die federführenden Bundesministerien müssen es bei allen finanzwirksamen Angelegenheiten der Europäischen Union beteiligen. Dies hat das BMI versäumt. Zudem hätte das BMI im Verwaltungsrat darauf hinwirken müssen, dass Frontex den Neubau rechtskonform finanziert. Es sollte dies nun mit Unterstützung des BMF umgehend nachholen. Den Neubau für Frontex stellt der Bundesrechnungshof hingegen nicht in Frage.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Die Europäische Union verfügt derzeit über 35 dezentrale Agenturen (EU-Agenturen). Die EU-Agenturen unterliegen dem europäischen öffentlichen Recht und nehmen verschiedene Aufgaben wahr. Die EU-Agentur Frontex hat die Aufgabe, EU-Mitgliedstaaten beim Schutz der gemeinsamen europäischen Außengrenzen zu unterstützen. Deutschland ist über seinen Beitrag zum EU-Haushalt zu knapp einem Viertel an der Finanzierung von Frontex beteiligt.

Frontex plant seit dem Jahr 2017 einen Neubau für das Hauptquartier in Warschau (Polen). Das Bauprojekt soll über ein Darlehen der EIB finanziert werden. Einer Machbarkeitsstudie aus September 2020 zufolge, sollen die Kosten des Neubaus bei mindestens 140 Mio. Euro liegen. Die Verfasser empfehlen in ihrer Studie, zu prüfen, ob die Finanzierung des Frontex-Neubaus im Wege eines Darlehens haushaltsrechtlich zulässig ist.

Denn EU-Agenturen dürfen grundsätzlich keine Darlehen aufnehmen. Das EU-Haushaltsrecht lässt für Immobilienprojekte nur eine Ausnahme zu: den Ankauf einer Immobilie. Dieser darf über ein Darlehen finanziert werden, wenn das Europäische Parlament und der Rat dem ausdrücklich zustimmen. Das gilt jedoch nicht für den Neubau einer Immobilie. Hier sieht das EU-Haushaltsrecht keine Darlehensfinanzierung vor.

Die EIB ist eine unabhängige Sondereinrichtung der EU-Mitgliedstaaten. Sie darf Darlehen nur gemäß ihrer Satzung gewähren. Die darlehensfinanzierten Investitionen müssen dabei insbesondere dazu beitragen, die volkswirtschaftliche Produktivität der Europäischen Union im Allgemeinen zu steigern und die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes zu fördern.

Das BMI ist im Verwaltungsrat von Frontex – dem wichtigsten Entscheidungsgremium der EU-Agentur – vertreten. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ist das BMF bei allen finanzwirksamen Angelegenheiten mit Organen oder Dienststellen der Europäischen Union zu beteiligen. Das BMF vertritt im Rat zudem die deutschen Interessen in Haushaltsfragen.

Das BMI hat bislang weder hinterfragt, ob es haushaltsrechtlich zulässig ist, für den Neubau ein Darlehen aufzunehmen, noch, ob die EIB dieses gewähren sollte. Zudem hat es das BMF nicht frühzeitig in den Entscheidungsprozess eingebunden.

21.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt den Neubau für Frontex nicht in Frage. Das BMI hat aber versäumt, im Verwaltungsrat darauf hinzuwirken, dass Frontex den Neubau rechtskonform finanziert. Zudem hätte es sich frühzeitig mit dem BMF abstimmen müssen, weil die Maßnahme eine große finanzielle Bedeutung hat und sich über den Einzelfall hinaus finanziell auf Deutschland auswirken könnte.

Die Finanzierung des Neubaus für Frontex im Wege eines Darlehens ist mit dem EU-Haushaltsrecht nicht vereinbar. Denn EU-Agenturen dürfen den Neubau einer Immobilie nicht über ein Darlehen finanzieren. Nur beim Ankauf geht dies in Ausnahmefällen und mit ausdrücklicher Zustimmung von Europäischem Parlament und Rat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in der EU-Haushaltsordnung vorgesehene Möglichkeit der Darlehensfinanzierung als Ausnahme eng auszulegen ist. Der Gesetzgeber unterscheidet in diesem Zusammenhang trennscharf zwischen dem „Ankauf“ und dem „Neubau“ einer Immobilie. Ein Grund hierfür dürfte das größere Risiko für unvorhersehbare Kostensteigerungen sein, das Neubauprojekten naturgemäß innewohnt.

Hinzu kommt, dass ein unmittelbarer Bezug zwischen dem Darlehen für den Frontex-Neubau und den satzungsgemäßen Zielen einer Finanzierung durch die EIB nicht erkennbar ist. Denn Frontex hat die Aufgabe, die Außengrenzen der Europäischen Union zu sichern. Und Frontex würde den Verwaltungsneubau auch ohne ein Darlehen der EIB realisieren.

Vor diesem Hintergrund hätte das BMI im Verwaltungsrat auf eine haushaltsrechtskonforme Finanzierung des Frontex-Neubaus hinwirken müssen. Es ist nicht ersichtlich, warum der Neubau nicht in den bewährten, regulären Verfahren finanziert wird, zumal dafür seit dem Jahr 2017 genügend Zeit gewesen wäre.

Das EU-Haushaltsrecht dient dazu, ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln staatlicher Stellen sicherzustellen. Es soll die finanziellen Interessen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten schützen. Das BMI sollte daher nunmehr mit Nachdruck und mit Unterstützung des BMF darauf hinwirken, dass Frontex den Neubau rechtskonform finanziert.

Sollte Frontex dennoch gestattet werden, den Neubau mit einem Darlehen zu finanzieren, würde damit ein schädlicher Präzedenzfall geschaffen. Andere EU-Agenturen könnten dann unter Verweis auf diesen Fall vergleichbare Ausnahmen anstreben. Auch andere EU-Institutionen könnten diesem Beispiel folgen. Dies hätte zur Folge, dass das EU-Haushaltsrecht ausgehöhlt würde. Zudem würde die EIB ihr Aufgabenfeld ausweiten. All dies würde die finanziellen Risiken für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten erhöhen.

21.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, dass es die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht gänzlich nachvollziehen könne. Denn das Verfahren laufe noch. Es sei noch nicht einmal abschließend entschieden, ob überhaupt ein neues Hauptquartier für Frontex errichtet werde. Dementsprechend sei auch die Art der Finanzierung noch offen. Nach Kenntnis des BMI strebe Frontex eine abschließende Entscheidung zum neuen Hauptquartier aktuell nicht vor Ende 2024 an. Frontex habe angekündigt, vor diesem Termin das Projekt, den Kostenrahmen und die Finanzierung zu erläutern. Zudem werde Frontex das Europäische Parlament und den Rat um Zustimmung bitten, bevor Verträge zu diesem Projekt geschlossen würden.

Zur Frage der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit einer Darlehensfinanzierung hat das BMI erklärt, dass aus dem Wortlaut der entsprechenden Vorschriften nicht eindeutig hervorgehe, ob eine Darlehensfinanzierung nur beim „Kauf eines errichteten Gebäudes“ oder auch beim „Erwerb eines Gebäudes im zukünftigen Fertigstellungszustand“ möglich sei. Es sei zudem denkbar, dass andere Sprachfassungen, wie die Englische, in diesem Punkt abwichen. Daher halte das BMI eine weitere rechtliche Prüfung für erforderlich.

Dessen ungeachtet befinde sich der gesamte Vorgang noch in der Prüfung durch Frontex und durch die Europäische Kommission. Ein Beschluss sei bislang nicht gefasst worden. Das Europäische Parlament und der Rat seien bereits im Oktober 2021 über die Planung unterrichtet worden. Nach Kenntnis des BMI seien dort grundlegende Bedenken nicht geäußert worden. Das BMI hat zudem betont, dass auch der finale Projektentwurf einschließlich der Finanzierung noch einmal dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Zustimmung vorgelegt würden.

Das BMI hat angekündigt, das Vorhaben durch seine Mitwirkung im Verwaltungsrat von Frontex in enger Abstimmung mit dem BMF weiter zu begleiten. Zudem will es auf eine sorgfältige Prüfung aller Rechtsfragen sowie die Einhaltung aller Rechtsvorschriften hinwirken.

Der Bundesrechnungshof hat sowohl Frontex als auch die EIB als Drittbetroffene angehört. Die EIB hat erklärt, dass Frontex sie im Frühjahr 2020 gebeten habe, die Möglichkeiten einer Darlehensfinanzierung für den besagten Neubau zu prüfen. Das Vorhaben selbst sei aus Sicht der EIB als Teil des Stadtentwicklungsplans der Stadt Warschau grundsätzlich förderfähig. Das Prüfungsverfahren sei derzeit zwar ausgesetzt, könne jedoch bei einem ausreichend fortgeschrittenen Vergabeverfahren wieder aufgenommen werden. Mit einer abschließenden Entscheidung rechne die EIB frühestens im Jahr 2024.

21.4 Abschließende Würdigung

Die Einlassungen des BMI überzeugen nicht. Unbestritten ist zwar, dass sich der Neubau des Hauptquartiers für Frontex formal noch in der Vorbereitung befindet. Die Vorbereitungen dazu laufen aber bereits seit mehr als fünf Jahren und sind zudem weit fortgeschritten. Und auch die offenen Rechtsfragen liegen seit Jahren auf dem Tisch. Deswegen hätte der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI diese Fragen klärt und im Verwaltungsrat konsequent auf eine rechtskonforme Finanzierung des Neubaus hinwirkt. Beides hat der Bundesrechnungshof bis heute nicht feststellen können.

Der „Erwerb eines Gebäudes im zukünftigen Fertigstellungszustand“ (Bauträgervertrag nach deutschem Recht) kann nicht als Ankauf im Sinne des EU-Haushaltsrechts gewertet werden. Letztlich handelt es sich beim Bauträgervertrag um einen Werkvertrag, der lediglich kaufvertragliche Elemente aufweist. Die Darlehensfinanzierung eines solchen Modells würde ebenfalls den Regelungen des EU-Haushaltsrechts widersprechen. Der Bundesrechnungshof weist zudem darauf hin, dass auch andere Sprachfassungen des einschlägigen EU-Haushaltsrechts zwischen Ankauf und Neubau deutlich unterscheiden. So wird in der englischen

Sprachfassung zwischen „acquisition of buildings“ für den Kauf einer Immobilie und „construction of buildings“ als Bezeichnung für eine Baumaßnahme differenziert. Für die italienische und die französische Fassung gilt entsprechendes. Die Rechtslage ist insoweit hinreichend klar. Im Ergebnis ist die Finanzierung der Baumaßnahme mittels Darlehen an Frontex nach dem EU-Haushaltsrecht unzulässig.

Dass die EIB das Neubauprojekt als grundsätzlich förderfähig betrachtet, räumt die Bedenken des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Darlehensfinanzierung durch die EIB nicht aus. Die bloße Zugehörigkeit des Projekts zum Stadtentwicklungsplan der Stadt Warschau begründet noch keine satzungsgemäße Darlehensgewährung. Das BMI sollte darauf hinwirken, dass auch dies noch einmal eingehend hinterfragt wird.

Selbst wenn das Europäische Parlament und der Rat der Darlehensfinanzierung des Frontex-Neubaus zustimmen sollten, bleibt sie nach dem EU-Haushaltsrecht unzulässig. Zudem bleibt fraglich, ob sie mit der Satzung der EIB vereinbar ist. Vor diesem Hintergrund hätte das BMI hier nicht untätig bleiben dürfen. Die Stellungnahme des BMI lässt zudem nicht erkennen, dass es die hier angestrebte Darlehensfinanzierung als rechtlich problematisch einstuft. Deshalb vermag auch die Zusage des BMI, nunmehr auf eine Klärung aller Rechtsfragen sowie die Einhaltung aller Rechtsvorschriften hinwirken zu wollen, die Bedenken nicht abzumildern.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass sich das BMI nun umgehend und aktiv in den weiteren Entscheidungsprozess einbringt. Es sollte darauf hinwirken, mögliche Fehlentwicklungen zu vermeiden, bevor Fakten geschaffen werden. Es reicht nicht aus, zu warten, bis über die Baumaßnahme abschließend entschieden ist. Denn die Entscheidung läuft erkennbar auf eine haushaltsrechtlich unzulässige Darlehensfinanzierung hinaus. Das BMI muss sich mit Unterstützung des BMF dafür einsetzen, dass Frontex den Neubau rechtskonform im regulären Haushaltsverfahren finanziert. Auch zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch möglich. Denn das BMI verweist selbst darauf, dass die Entscheidung noch aussteht.

Auf die negative Signalwirkung einer Darlehensfinanzierung von Baumaßnahmen entgegen geltendem EU-Recht weist der Bundesrechnungshof noch einmal ausdrücklich hin.