

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
(Einzelplan 30)

63 Konsequente Überwachung der Mittelverwendung bei Bildungs- und Forschungsprojekten
Kat. B **noch nicht sichergestellt**

63.0

Der Bundesrechnungshof hatte das BMBF wiederholt aufgefordert, seine Zuwendungen für Bildungs- und Forschungsprojekte besser zu überwachen. Es hat daraufhin in den letzten Jahren deutliche Anstrengungen unternommen, um interne Abläufe zu verbessern und Bearbeitungsrückstände abzubauen. Aktuelle Prüfungserkenntnisse zeigen jedoch weiterhin bestehende Defizite bei der Qualität und der Wirksamkeit der Überwachung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF seiner Verantwortung für die sachgerechte Verwendung von Fördermitteln gerecht wird und die aufgezeigten Defizite abstellt.

63.1

6 Mrd. Euro für Bildungs- und Forschungsprojekte

Das BMBF gewährt jährlich 6 Mrd. Euro Zuwendungen für Bildungs- und Forschungsprojekte. Empfänger von Zuwendungen müssen spätestens sechs Monate nach dem Ende des Bewilligungszeitraums den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel in Verwendungsnachweisen belegen. Nach Eingang der Nachweise müssen das BMBF oder die von ihm beauftragten Projektträger innerhalb von drei Monaten prüfen, ob es Anhaltspunkte für Rückforderungsansprüche gibt. Für einen als Stichprobe ausgewählten Teil der Zuwendungen sind anschließend vertiefte Prüfungen durchzuführen. Diese sind grundsätzlich innerhalb von neun Monaten nach dem Eingang der Nachweise abzuschließen. Werden Rechtsverstöße festgestellt, ist unverzüglich zu prüfen, ob die Bewilligung der Fördermittel aufzuheben ist und zu Unrecht gewährte Zuwendungen zurückzufordern sind.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2003 in einer querschnittlichen Untersuchung Mängel bei der Überwachung von Projektfördermitteln in den Bundesministerien aufgezeigt. Die Fördermittelüberwachung des BMBF griff der Bundesrechnungshof zuletzt in seinen Bemerkungen 2009 (Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 34) auf. Er kritisierte dabei Lücken und Fehler in der für die Steuerung und Überwachung des Projektfördermittelmanagements eingerichteten Datenbank „profi“ sowie erhebliche Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise. Im Dezember 2010 sicherte das BMBF dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu, die Fördermittelüberwachung zu verbessern. In der Folge berichtet es dem Bundesrechnungshof jährlich über die Entwicklung seiner Bearbeitungsrückstände.

Um sich ein umfassendes Bild von der Fördermittelüberwachung zu machen, wertete der Bundesrechnungshof aus dem System „profi“ eine Stichprobe von 12 000 Datensätzen aus. Sie umfasste die Fälle, in denen das BMBF oder die Projektträger bis Ende 2011 den Verwendungsnachweis geprüft hatten. So konnten auch die daran anschließenden Verfahrensschritte beurteilt werden.

Bei seiner Prüfung stellte der Bundesrechnungshof Folgendes fest:

Datenbank lückenhaft und unzureichend genutzt

Die Datenbank „profi“ soll den Bearbeitungsstand von Projektförderungen aktuell und vollständig darstellen, um das Fördermittelmanagement steuern sowie Fristen und Termine überwachen zu können. Zudem werden darin -Risiken in der finanziellen Zuverlässigkeit von Zuwendungsempfängern vermerkt (Insolvenzkenntung). Dadurch sollen ungerichtfertigte Zahlungen an risikobehaftete Empfänger ausgeschlossen und Ansprüche des Bundes gesichert werden.

Die vom Bundesrechnungshof analysierten Datenfelder waren lückenhaft und wiesen logische Widersprüche auf. So waren eingegebene Informationen teilweise nicht eindeutig und Datumsangaben oft nicht plausibel. Die Funktion des Systems, auf kritische Fristen hinzuweisen, wurde häufig nicht ausreichend dazu genutzt, rechtzeitig die notwendigen Folgeschritte einzuleiten. So stellte der Bundesrechnungshof fest, dass in 25 % der Fälle keine Mahnung ausgesprochen wurde, obwohl die Verwendungsnachweise seit mindestens drei Monaten fällig waren. Nach den eigenen Vorgaben des BMBF sollen die Zuwendungsempfänger bereits nach einer Fristüberschreitung von einem Monat gemahnt werden.

Der Bundesrechnungshof fand Fälle, in denen Ansprüche des Bundes verjährt waren, weil Verwendungsnachweise erst um Jahre verspätet vorgelegt wurden.

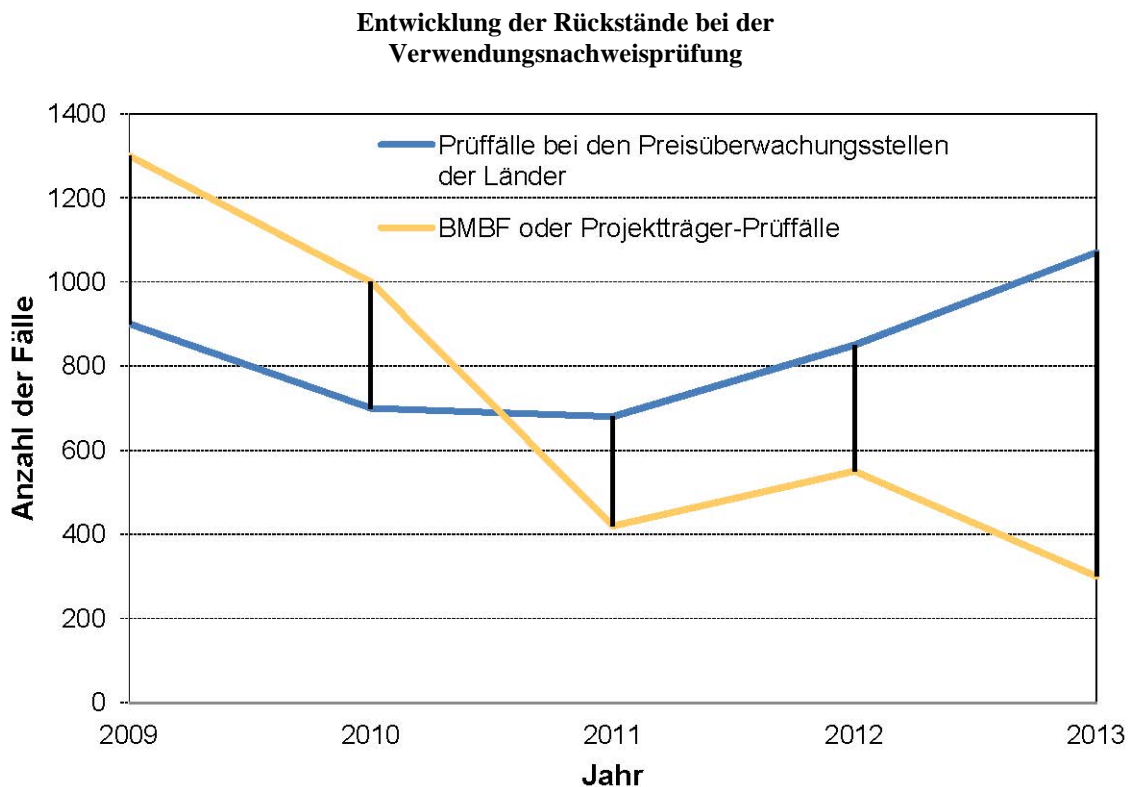
171 Projekte mit 83 Mio. Euro bewilligten Zuwendungsmitteln wiesen eine Insolvenzkenkung aus. Nicht in allen Fällen zog das BMBF rechtzeitig die Konsequenzen. In einem Insolvenzfall meldete es mögliche Ansprüche des Bundes von 2,1 Mio. Euro deutlich nach der vom Insolvenzverwalter gesetzten Frist an.

Rückstände bei Kostenprüfungen

Erhalten gewerbliche Unternehmen Zuwendungen zur Deckung ihrer projektbezogenen Kosten (Kostenförderung), leiten das BMBF oder der Projektträger die durch ein Stichprobenverfahren ausgewählten Verwendungsnachweise an die jeweilige Preisüberwachungsstelle des Landes zur Kostenprüfung weiter. Sie prüft, ob die geltend gemachten Kosten sachgerecht ermittelt und ordnungsgemäß belegt sind. Das Ergebnis legt sie in einem Prüfungsgutachten dar. Dieses ist Grundlage für die abschließende Prüfung der Verwendungsnachweise durch das BMBF oder die Projektträger.

Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes benötigten die Preisüberwachungsstellen im Durchschnitt mehr als drei Jahre, um ihre Prüfung abzuschließen. In der Spitze vergingen von der Einleitung bis zum Ende der Kostenprüfung neun Jahre. Im Jahr 2013 waren 1 370 Verwendungsnachweise ungeprüft. Von diesen Bearbeitungsrückständen entfielen 1 070 Fälle, dies entsprach 78 %, auf ausstehende Gutachten von Preisüberwachungsstellen. Die folgende Übersicht weist die Entwicklung der Bearbeitungsrückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung aus (s. Abbildung 63.1).

Abbildung 63.1



Quelle: BMBF.

Veraltetes Handbuch der Projektförderung

Das BMBF hatte zuletzt im Jahr 2006 die für die Fördermittelüberwachung maßgeblichen Regelungen in einem Handbuch der Projektförderung zusammengefasst. Danach eingetretene Änderungen arbeitete es nicht ein. Stattdessen

informierte es die internen und externen Adressaten in zahlreichen Schreiben über Aktualisierungen. Eine Gesamtübersicht, aus der die Nutzer die geltenden Vorgaben rasch und zuverlässig erkennen können, existierte nicht.

Eine wesentliche Grundlage für die Fördermittelüberwachung stellen auch die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid dar. Neben den standardisierten Nebenbestimmungen sind zumeist zahlreiche einzelfallbezogene Nebenbestimmungen zu berücksichtigen. Die standardisierten Nebenbestimmungen befinden sich seit Jahren in der Überarbeitung. Zu ihnen standen die individuellen Nebenbestimmungen in einigen der vom Bundesrechnungshof eingesehenen Fällen im Widerspruch. Diese waren zudem teilweise überholt und nicht systematisch zusammengestellt.

Problemfälle ohne kritische Bewertung und konsequente Rückforderungen

Der Zuwendungsgeber muss als Ergebnis seiner Verwendungsnachweisprüfung feststellen, ob der Zuwendungsempfänger alle Auflagen eingehalten, die Mittel zweckentsprechend verwendet und das Projektziel erreicht hat. Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Prüfungsvermerk niederzulegen.

Der Bundesrechnungshof fand Prüfungsvermerke, bei denen erforderliche Angaben fehlten oder pauschale Standardformulierungen verwendet wurden. Probleme im Projektverlauf, wie Insolvenzverfahren, erfolglose Rückforderungen oder Terminüberschreitungen, blieben häufig unberücksichtigt. So war nicht erkennbar, dass sich der Zuwendungsgeber mit den Nachweisen kritisch auseinandergesetzt hatte.

In einem Fall erhielt ein Tochterunternehmen eines Konzerns Projektförderung sowohl vom BMBF als auch vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi jetzt Bundesministerium für Wirtschaft und Energie). Über das von der Muttergesellschaft für das Projekt bereitgestellte Personal gab es keine Vereinbarung, keine Rechnung und keine Zahlungsvorgänge. Damit waren Personalkosten für Teilphasen des Projekts bei der Abrechnung nicht belegt und folglich nicht anzuerkennen. Das BMWi forderte daraufhin ordnungsgemäß die Fördermittel für die nicht nachgewiesenen Personalkosten zurück; das betroffene Unternehmen erstattete den Betrag vorbehaltlos. Das BMBF machte keine Rückforderung der Personalkosten von mehr als 200 000 Euro geltend.

Bei der vertieften Prüfung eines anderen Förderprojekts vermutete das BMBF nach externen Hinweisen einen Rückforderungsanspruch, unternahm jedoch zunächst keine weiteren Schritte. Erst nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes machte es im April 2014 einen Anspruch von mehr als 37 000 Euro geltend. Seit der Vorlage des Verwendungsnachweises waren fast drei Jahre vergangen.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMBF die Fördermittel trotz erkennbarer Bemühungen und Fortschritte beim Abbau von Bearbeitungsrückständen nach wie vor mit zu wenig Konsequenz überwacht. Er hat dem BMBF Folgendes empfohlen:

- In der Datenbank „profi“ sollten die aufgezeigten -Lücken und Widersprüche beseitigt werden. Zudem sollte das System stärker dafür genutzt werden, Vorlage- und Prüfungspflichten einzuhalten und wichtige Informationen, z. B. über Insolvenzen, zu berücksichtigen. Hierzu tragen Verfahrensschritte bei, die Zahlungen an Zuwendungsempfänger davon abhängig machen, dass sie die gesetzten Fristen einhalten.
- Das Prüfungsverfahren bei Kostenförderungen sollte verbessert werden. Insbesondere sind die Bearbeitungsrückstände zu reduzieren, die aus der Einschaltung der Preisüberwachungsstellen der Länder resultieren. Dies entspräche auch den dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages gegebenen Zusagen.
- Das Handbuch der Projektförderung und die Nebenbestimmungen sollten überarbeitet werden. Ziel muss sein, den Bestand an Vorgaben aktuell und handhabbar darzustellen. Auf dieser Grundlage sollten mit IT--Unterstützung standardisierte und individuelle Nebenbestimmungen übersichtlich erfasst und nach den Anforderungen des Einzelfalls sachgerecht zusammengestellt werden.
- Das BMBF muss seine Handlungsmöglichkeiten bei der Fördermittelüberwachung ausschöpfen. Hinweisen auf Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben muss es nachgehen und Rückforderungsansprüche konsequent geltend machen. Bei dem beschriebenen Einzelfall hätte es wegen nicht belegter Personalkosten 200 000 Euro zurückfordern müssen. Ein anderes Ressort hatte im gleichgelagerten Fall bei demselben Unternehmen eine Rückforderung erfolgreich durchgesetzt. Eine wirksame Fördermittelüberwachung setzt dabei durchgängig eine ausreichend kritische Befassung mit Projektabläufen und -ergebnissen voraus. Es darf nicht sein, dass diese Aufgaben – wie es in einer eingesehenen Prüfungsakte heißt – als „lästiges und überflüssiges Verwaltungshandeln“ wahrgenommen wird.

63.3

Das BMBF hat erwidert, es habe aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes aus den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen eingeleitet. So sei in der Datenbank „profi“ bereits eine Vielzahl von Abhängigkeiten und Plausibilitätsprüfungen enthalten, die weiter ausgebaut und intensiviert würden. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, Hinweise zur Insolvenz von Zuwendungsempfängern besser zu berücksichtigen, werde es aufgreifen. Es habe die Zahl fehlender Verwendungsnachweise bereits deutlich reduzieren können, indem es den Zuwendungsempfängern bei ausstehenden Nachweisen eine Zahlungs- und Neubewilligungssperre ankündigte. Es erwäge, generell eine Abschlusszahlung vom Eingang und der Prüfung des Verwendungsnachweises abhängig zu machen.

Das BMBF hat die wieder zunehmenden Rückstände bei der Prüfung von Kostenförderungen eingeräumt. Es hat auf einen nach Abschluss der Erhebungen des Bundesrechnungshofes begonnenen Modellversuch verwiesen. Es erprobe in Absprache mit den Ländern, als Alternative zur Einschaltung der Preisüberwachungsstellen einen Teil der Fälle mit Kostenförderung von Projektträgern prüfen zu lassen.

Das BMBF hat die Notwendigkeit anerkannt, die Bescheidqualität zu verbessern. Es habe mit der Überarbeitung der standardisierten Nebenbestimmungen begonnen. Überdies hat es auf bereits vorhandene elektronische Unterstützungsoptionen für Antragsteller und Zuwendungsgeber verwiesen.

Im Falle des Konzerns habe das BMBF trotz des fehlenden Nachweises für die Personalkosten keine Zweifel gehabt, dass Ausgaben in der abgerechneten Höhe angefallen seien und das Projekt insgesamt erfolgreich gewesen sei. Deshalb habe es von einer Rückforderung abgesehen.

63.4

Trotz der Zusagen und Fortschritte sieht der Bundesrechnungshof eine konsequente Überwachung der Projektfördermittel des BMBF noch nicht gewährleistet. Die weiterhin notwendigen qualitativen Verbesserungen wird es nur erreichen können, wenn alle Beteiligten diese Aufgabe als einen Schwerpunkt der Tätigkeit des BMBF wahrnehmen. Dabei geht es nicht nur um die Erfüllung rechtlicher Vorgaben. Gerade angesichts der hohen und zunehmenden Mittelausstattung muss vermieden werden, dass der Zwang zu einem sparsamen und an strenge Auflagen gebundenen Umgang mit öffentlichen Mitteln in den Hintergrund tritt. Dies setzt voraus, dass die Fördermittelüberwachung systematisch durchgeführt wird und die Zuwendungsempfänger mit unmittelbaren Konsequenzen aus einem Fehlverhalten rechnen müssen. Aus diesem Grund müssen Fälle vermieden werden, in denen das BMBF Rückforderungsansprüche nicht geltend macht. Die Gründe, die es in dem dargelegten Fall eines Konzerns gegen eine Rückforderung nicht nachgewiesener Personalkosten anführt, hält der Bundesrechnungshof für nicht stichhaltig. Das BMBF muss aus einem Verstoß gegen Nachweis- und Dokumentationspflichten auch dann die haushaltsrechtlich vorgesehenen Konsequenzen ziehen, wenn der Projekterfolg insgesamt nicht infrage steht. Unterlässt es dies, entsteht ein Schaden für den Bund, der hier 200 000 Euro beträgt. In solchen Fällen ist stets zu prüfen, ob dem Bund ein Anspruch auf Regress gegenüber Beschäftigten zusteht. Dies hat das BMBF bisher unterlassen.

Der Bundesrechnungshof sieht das BMBF in der Pflicht, nunmehr für eine durchgreifende und nachhaltige Verbesserung der Fördermittelüberwachung zu sorgen. Dabei darf es nicht bei punktuellen Maßnahmen bleiben. Er fordert das BMBF auf, die hierfür erforderlichen weiteren Schritte in einem Gesamtkonzept verbindlich festzulegen. Dabei sollten folgende Ziele im Vordergrund stehen:

- Weiterentwicklung des Datenbanksystems „profi“, insbesondere in Richtung automatischer Verfahrensschritte, z. B. zur Information bei Insolvenzfällen vor jeder Zahlung.
- Rascher Abbau von Bearbeitungsrückständen, insbesondere mit Blick auf den Modellversuch bei Fällen der Kostenförderung.
- Überarbeitung des Handbuchs der Projektförderung mit dem Ziel eines aktuellen, umfassenden und für Anwender handhabbaren Regelwerks.
- Fortentwicklung einer systematischen und aktuellen IT-gestützten Übersicht relevanter Nebenbestimmungen als Grundlage für eine kontinuierliche Verbesserung der Bescheidqualität.
- Verstärkte Information und Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Förderreferate im BMBF und der Projektträger sowie wirksame interne Kontrollen, um eine konsequente Überwachung von Zuwendungen und Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen sicherzustellen.