



Beratung

des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung nach
§ 88 Abs. 2 ThürLHO

ABBAU VON VOLLZUGS- UND VERFAHRENSDEFIZITEN BEI DER VERWENDUNGSNACHWEISPRÜFUNG

Rudolstadt, 24.06.2022
Aktenzeichen: 1011-5.1-0783/212

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1 07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
0	Empfehlungen	7
1	Vorbemerkungen	9
2	Novellierung des zuwendungsrechtlichen Regelwerks	11
3	Gegenstand und Zweck der Beratung	12
4	Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs	14
4.1	Überblick über Förderrichtlinien	14
4.2	Überwachung der Verwendung	15
4.3	Vorlage der Nachweise	15
4.4	Inhalt der Nachweise	18
4.4.1	Sachbericht	18
4.4.2	Zahlenmäßiger Nachweis	18
4.5	Prüfung der Nachweise	19
4.5.1	Grundlagen	19
4.5.2	Anwendung des zweistufigen Prüfungsverfahrens	20
4.5.3	Zeitliche Abwicklung der Prüfung	21
4.5.4	Regelungen zum Stichprobenverfahren	22
4.5.5	Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung	24
4.6	Arten des Verwendungsnachweises	25
4.6.1	Einfacher Verwendungsnachweis	26
4.6.2	Vollständiger Verwendungsnachweis	27
4.6.3	Zwischennachweis	28
4.7	Antragsverfahren	28
4.8	Bagatellförderungen	29
4.9	Fälle von geringer finanzieller Bedeutung	31
4.10	Bewilligungsbehörden	31
5	Fazit	32

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
ANBest-Gk	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
Art.	Artikel
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CIO	Chief Information Officer
d. h.	das heißt
Drs.	Drucksache
ebd.	ebenda
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f., ff.	folgende (Seite/n)
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG)
HHJ	Haushaltsjahr/e
i. S.	im Sinne
IT	Informationstechnologie
i. V. m.	in Verbindung mit
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
Nr./Nrn.	Nummer/-n
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. a.	oben angeführt

OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG)
Rn.	Randnummer
S.	Seite bzw. Satz
sog.	sogenannt
TAB	Thüringer Aufbaubank
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürEGovG	Thüringer Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Thüringer E-Government-Gesetz - ThürEGovG -)
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
TMWWDG	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft
Tn.	Textnummer
TSK	Thüringer Staatskanzlei
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
Verf TH	Verfassung des Freistaats Thüringen
Vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschrift/-en
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 – 72 und 75 – 80 ThürLHO
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel

0 **EMPFEHLUNGEN**

- 0.1** Der Rechnungshof empfiehlt die Einführung einer Förderdatenbank, die sämtliche Förderrichtlinien des Freistaats Thüringen aufführt und Einblicke in die Vielzahl der unterschiedlichen Fördergegenstände und Maßnahmen, ihre Zielsetzungen und Konditionen gibt. (Tn. 4.1)
- 0.2** Der Rechnungshof fordert die Richtliniengeber auf, künftig die Bewirtschaftungsübersichten ordnungsgemäß zu führen und auszuwerten (VV Nr. 9.2 zu § 44 ThürLHO). Der Rechnungshof empfiehlt, die Übersichten auf der Grundlage behördeninterner einheitlicher Vorgaben und eines einheitlichen IT-Verfahrens aufzustellen. (Tn. 4.2)
- 0.3** Der Rechnungshof fordert die Richtliniengeber auf, in Wahrnehmung ihrer Fachaufsicht die Bewilligungsbehörden nachhaltig auf die Notwendigkeit der Durchsetzung der Vorlagefristen zur Abgabe der Verwendungsnachweise und der Nutzung der vorhandenen Sanktionsmaßnahmen hinzuweisen. Er empfiehlt, die formale Ordnungsmäßigkeit der Verwendungsnachweise im Rahmen der Vorlageüberwachung (VV Nr. 9.1 zu § 44 ThürLHO) zu prüfen und zu dokumentieren. Da bislang eine entsprechende Bestimmung in der VV zu § 44 ThürLHO fehlt, sollte das TFM die Regelungen zu VV Nr. 9 zu § 44 ThürLHO ergänzen. (Tn. 4.3)
- 0.4** Der Rechnungshof mahnt die Beachtung beider Bestandteile von Verwendungsnachweisen an. Dieser ist stets in die Teile „Sachbericht“ und „zahlenmäßiger Nachweis“ gegliedert, VV Nr. 10.2 S. 1 zu § 44 ThürLHO. Aufgrund der offenkundigen Unkenntnis der Bewilligungsbehörden über die Bedeutung des Sachberichts und dessen inhaltlicher Ausgestaltung empfiehlt der Rechnungshof, die Vorgaben zu den Mindeststandards für die Sachberichte in der VV zu § 44 ThürLHO zu ergänzen. (Tn. 4.4)
- 0.5** Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises gehört zum Pflichtprogramm der kursorischen Prüfung (VV Nr. 11.1 S. 1 zu § 44 ThürLHO). Ein ordnungsgemäßer Verwendungsnachweis ist nur zu erreichen, wenn alle prüfungsrelevanten Informationen vorliegen. Bislang ist die Ordnungsmäßigkeitsprüfung als Teil der vertieften Prüfung (VV Nr. 11.1.1 zu § 44 ThürLHO) normiert. Der Rechnungshof regt daher eine entsprechende Änderung der VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO an. (Tn. 4.5.1)
- 0.6** Die Richtliniengeber sind angehalten, die Bewilligungsbehörden eindringlich auf eine gründliche Beschäftigung mit dem zugrundeliegenden Regelwerk hinzuweisen und dieses anzuwenden. Zudem ist für deren Ausstattung mit hinreichend qualifiziertem Personal Sorge zu tragen. (Tn. 4.5.2)
- 0.7** Die Erhebungsergebnisse des Rechnungshofs belegen, dass die derzeitige Bestimmung der VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO zur „unverzöglichen“ Prüfung nicht zu einer zeitnahen Kontrolle der Verwendungsnachweise führt. Daher empfiehlt der Rechnungshof, nunmehr konkrete Bearbeitungsfristen in die VV entsprechend der Bundesregelung aufzunehmen. Ferner sind die festgestellten Bearbeitungsrückstände in der Verwendungsnachweisprüfung umgehend abzubauen. (Tn. 4.5.3)
- 0.8** Die Kriterien für die Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens sollten in einem allgemeinen Stichprobenvermerk dokumentiert werden. Er kann bei Bedarf fortgeschrieben werden. Der Rechnungshof regt an, diese Vorgaben in der VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO zu verankern. (Tn. 4.5.4)

- 0.9** Die Richtliniengeber sind aufgefordert, in Wahrnehmung ihrer Fachaufsicht die Bewilligungsbehörden nachhaltig auf die Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben zur Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung (VV Nr. 11.2 zu § 44 ThürLHO) hinzuweisen (Tn. 4.5.5)
- 0.10** Der Rechnungshof regt die Abschaffung des einfachen Verwendungsnachweises in der Fallkonstellation nach VV Nr. 5.2.5 S. 3 zu § 44 ThürLHO an, da weder für den Zuwendungsempfänger bei der Erstellung eines solchen Nachweises noch für den Zuwendungsgeber Einspar- und/oder Vereinfachungspotentiale bei der Nachweisprüfung entstehen. Im Gegenteil führen die Vorgaben der VV Nr. 5.2.5 S. 3 zu § 44 ThürLHO regelmäßig zu Missverständnissen bei den Richtlinienverantwortlichen. (Tn. 4.6.1)
- 0.11** Da die Verpflichtung zur Vorlage eines vollständigen Verwendungsnachweises sowohl für den Zuwendungsempfänger bei dessen Erstellung als auch für den Zuwendungsgeber bei der Nachweisprüfung einen unnötigen Mehraufwand verursacht, empfiehlt der Rechnungshof, die Regelung der VV Nr. 5.2.7 zu § 44 ThürLHO ersatzlos aufzuheben. (Tn. 4.6.2)
- 0.12** Der Rechnungshof fordert die Richtliniengeber auf, die Bewilligungsbehörden nachhaltig auf die Bedeutung der Zwischennachweise sowie die Wahrnehmung ihrer Prüfpflichten gem. § 44 Abs. 1 ThürLHO hinzuweisen. (Tn. 4.6.3)
- 0.13** Der Rechnungshof weist die Richtliniengeber bzw. deren Bewilligungsbehörden auf die erhebliche Bedeutung des Antragsprüfvermerks als eine wesentliche Informationsquelle des internen Zuwendungsverfahrens im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung hin. (Tn. 4.7)
- 0.14** In der Regelung der VV Nr. 13.3 zu § 44 ThürLHO, welche eine Bagatellgrenze für Bewilligungen im kommunalen Bereich festlegt, sollte künftig auf die Zuwendung als solche abgestellt werden. Zugleich sollte eine Bagatellgrenze für die privaten Zuwendungsempfänger, die in den Geltungsbereich der ANBest-P fallen, festgelegt werden. Abweichungen von den Bagatellgrenzen sollten nur in Ausnahmefällen zugelassen werden. (Tn. 4.8)
- 0.15** Nach der aktuellen Regelung sind bei sog. Fällen von geringer finanzieller Bedeutung (VV Nr. 14 zu § 44 ThürLHO) auch Abweichungen von den Anforderungen zum Verwendungsnachweis und seiner Prüfung (VV Nrn. 10 und 11 zu § 44 ThürLHO) zugelassen. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Verwendungsnachweises sind Erleichterungen nicht geboten. Der Rechnungshof empfiehlt, die Regelung anzupassen. Im Übrigen weist er die Richtliniengeber darauf hin, die Anwendung der VV Nr. 14 zu § 44 ThürLHO bei der Erarbeitung oder Änderung von Förderrichtlinien kenntlich zu machen. (Tn. 4.9)
- 0.16** Der Rechnungshof empfiehlt der Landesregierung, künftig eine Bündelung von Förderschwerpunkten auf eine deutlich reduzierte Anzahl von Bewilligungsstellen vorzunehmen. Hieraus dürften sich Effizienz- und Spezialisierungsgewinne ergeben. Gegenüber dem TFM regt er an, gemäß § 5 ThürLHO im jährlichen Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung festzulegen, dass die Zuständigkeit für den Ablauf des gesamten Bewilligungsverfahrens grundsätzlich auf die nachgeordneten Behörden zu übertragen ist. (Tn. 4.10)

1 VORBEMERKUNGEN

Zuwendungen sind keine Geschenke. Sie sind keine Leistungen, die zur freien Verfügung des Zuwendungsempfängers gewährt werden. Im Staats- und Verwaltungsrecht gilt der sich aus dem Willkürverbot ergebende Grundsatz, dass der Staat (die staatliche Verwaltung) kein Recht zu „Geschenken“ hat (Schenkungsverbot).¹ Zuwendungen dienen ausschließlich dazu, Zwecke zu erreichen, die im erheblichen staatlichen Interesse liegen.² Sie sind seit jeher ein bedeutendes haushaltsrechtliches Instrument bei der Wahrnehmung von Landesaufgaben.

„Neben zentralen Staatsaufgaben, wie z. B. der Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit sowie der Bereitstellung einer leistungsfähigen öffentlichen Infrastruktur, gibt es eine Fülle öffentlicher Aufgabenbereiche, die der Staat angesichts begrenzter Ressourcen nicht mit seinem eigenen Verwaltungsapparat abdecken kann. Es ist daher sinnvoll und im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung, wenn die Verwaltung sich in geeigneten Fällen darauf beschränkt, finanzielle Anreize dafür zu schaffen, dass Dritte Aufgaben wahrnehmen, die auch im erheblichen staatlichen Interesse liegen. Die Einbindung nichtstaatlicher Stellen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Ziele entspricht nicht nur dem Gebot eines wirtschaftlichen und sparsamen Handelns (§ 7 BHO). Sie ist auch ordnungspolitisch begründet, da hierdurch vermieden wird, dass die Verwaltung unmittelbar als Träger von Einrichtungen und Vorhaben auftritt.“³

Dementsprechend sind in fast allen Einzelplänen des Landeshaushalts Zuwendungsmittel ausgewiesen, welche ihren Einsatz über die gesamte gesellschaftliche Bandbreite von den Bereichen Bildung und Forschung, Kultur und Sport über Wirtschaftsförderung, Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarkt bis zu Umwelt- und Naturschutz sowie Verkehr und Infrastruktur finden. Dafür verausgabte der Freistaat Thüringen in den vergangenen Jahren finanzielle Zuwendungen zur Projektförderung⁴ – mit steigender Tendenz – von durchschnittlich 600 Mio. EUR⁵ an eine Vielzahl von Zuwendungsempfängern (vgl. Diagramm „Fördervolumen für Zuwendungen zur Projektförderung“). Die Mittel werden regelmäßig auf der Grundlage von Förderrichtlinien i. S. der VV Nr. 15.2 zu § 44 ThürLHO gewährt. Diese „enthalten die aufgeschriebene Förderpolitik für einzelne Förderbereiche“⁶. Im Freistaat Thüringen existieren mehr als 100 veröffentlichte Förderrichtlinien für Zuwendungen zur Projektförderung.⁷ Die Richtlinien werden durch die Richtliniengeber (Ressorts⁸ und TSK) selbst, durch nachgeordnete Bereiche⁹ oder beauftragte Stellen¹⁰ umgesetzt. Insgesamt bedient sich der Freistaat damit 20 verschiedener Bewilligungsbehörden.

¹ BGH, Entscheidung vom 30. Januar 1967 - III ZR 35/65 -, BGHZ 47, 30.

² Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 72.

³ Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 23 BHO Rn. 1.

⁴ VV Nr. 2.1 zu § 23 ThürLHO.

⁵ Ist-Durchschnittswerte der Haushaltsrechnungen für die HHJ 2018 bis 2021. Für das HHJ 2022 steht ein Fördervolumen für Zuwendungen zur Projektförderung von rund 750 Mio. EUR zur Verfügung.

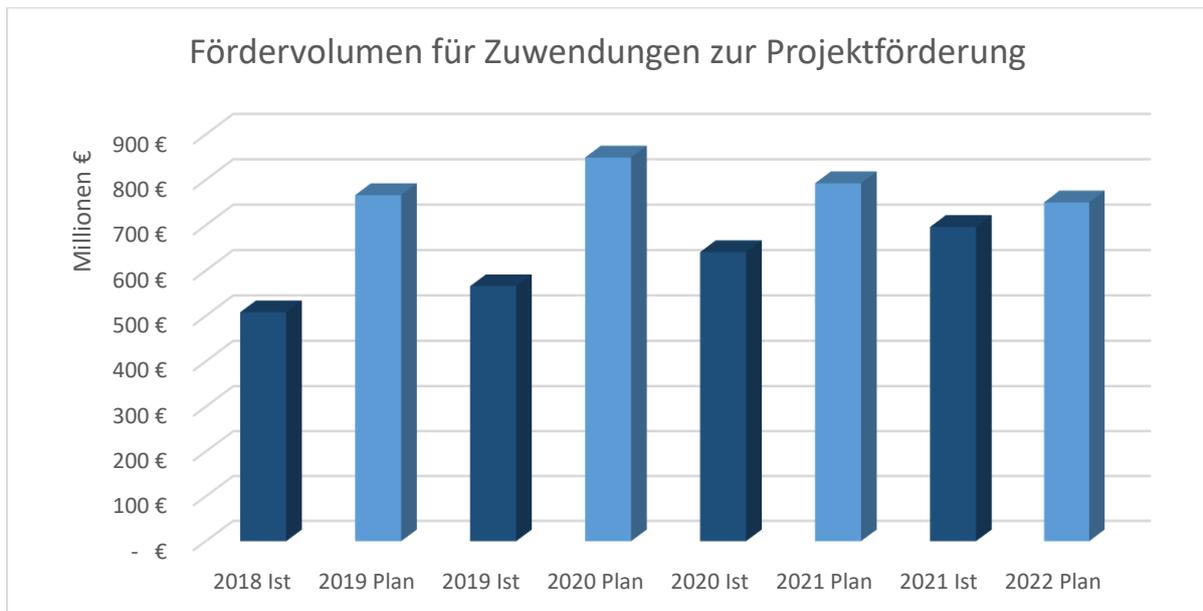
⁶ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 6.2.

⁷ Einen Überblick über die geltenden Förderrichtlinien des Freistaats Thüringen bieten u. a. die Förderdatenbank des Bundes beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, das Thüringer Gültigkeitsverzeichnis für Verwaltungsvorschriften (ThürGV-VV) des TMIK sowie die Internetseiten des Freistaats Thüringen. Keine dieser Quellen bildet das Gesamt-Fördergeschäft vollumfänglich ab. Da es an einer flächendeckenden Erfassung der Förderrichtlinien im Freistaat fehlt, liegt dem Thüringer Rechnungshof keine belastbare Gesamtzahl vor.

⁸ Ausnahmen bildeten das TFM und das TMIK, welche nicht selbst als Bewilligungsbehörden fungierten.

⁹ Thüringer Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz, Thüringer Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation, Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr, Thüringer Landesamt für Landwirtschaft und Ländlichen Raum, Thüringer Oberlandesgericht, Untere Denkmalschutzbehörden, Staatliche Schulämter, Forstamt Frauenwald, TLVWA.

¹⁰ Thüringer Stiftung zur Förderung der ambulanten ärztlichen Versorgung im Freistaat Thüringen, Thüringer Stiftung HandinHand, TAB, GFAW.



Das Zuwendungsrecht ist Teil des öffentlichen Haushaltsrechts. Ankernormen bilden die §§ 23, 44 ThürLHO. Förderverfahren bestehen u. a. aus dem Antragsverfahren, dem Verwendungsnachweisverfahren und der Erfolgskontrolle zur Zielerreichung. Das Verwendungsnachweisverfahren ist Voraussetzung für die Erfolgskontrolle. §§ 23, 44 ThürLHO enthalten neben der Begriffsdefinition und den Bewilligungsvoraussetzungen auch Vorgaben zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung. Das Führen des Verwendungsnachweises nach § 44 Abs. 1 S. 2 ThürLHO ist als einziger Verfahrensschritt gesetzlich vorgeschrieben. Diese gesetzliche Verpflichtung ist durch generelle Regelungen in der VV zu § 44 ThürLHO und den ANBest konkretisiert worden. Der Verwendungsnachweis ist daher wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens „und für dessen ordnungsgemäße Durchführung sowie für eine wirksame Kontrolle des zweckentsprechenden Einsatzes der Steuermittel unverzichtbar“¹¹.

Verwendungsnachweisprüfungen sind nach VV Nr. 11 zu § 44 ThürLHO nicht in das Ermessen der Bewilligungsbehörden gestellt, sondern zwingende Dienstpflicht.¹² Andernfalls liefe der Gesetzesbefehl ins Leere.

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit die Notwendigkeit und Bedeutung des Verwendungsnachweises im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit immer wieder betont. Er stellte wiederholt fest, dass die Verwendungsnachweisprüfungen entweder überhaupt nicht, nicht zeitnah, nicht gründlich oder nicht einheitlich vorgenommen wurden. Er hat mehrfach in seinen Jahresberichten¹³ darauf hingewiesen, dass verspätete oder unterbliebene Prüfungen zu erheblichen finanziellen Nachteilen für das Land Thüringen geführt haben oder künftig führen werden. Somit war die Prüfung des Verwendungsnachweises offenkundig eine „Schwachstelle der Zuwendungspraxis“¹⁴.

¹¹ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E I Rn. 7.

¹² Vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 223.

¹³ Zuletzt Jahresbericht 2020.

¹⁴ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 53.

2 NOVELLIERUNG DES ZUWENDUNGSRECHTLICHEN REGELWERKS

Mit Wirkung vom 1. Januar 2014 hat das TFM die VV zu den §§ 23, 44 ThürLHO einschließlich Nebenbestimmungen geändert und gleichzeitig die bisherigen Regelungen außer Kraft gesetzt.¹⁵ Die meisten Änderungen sollten der Verwaltungsvereinfachung sowohl bei den Bewilligungsbehörden als auch bei den Zuwendungsempfängern dienen.¹⁶

Nunmehr wird beim Verwendungsnachweis in Fällen der Projektförderung auf die Vorlage von Belegen verzichtet und neben dem Sachbericht und dem zahlenmäßigen Nachweis nur noch eine Belegliste verlangt.¹⁷ Genügt dieser sog. „Regelverwendungsnachweis“ nicht den besonderen Umständen des Einzelfalls, ist ein vollständiger Verwendungsnachweis (Vorlage sämtlicher mit der Fördermaßnahme in Zusammenhang stehender Einnahme- und Ausgabebelege) zu verlangen.¹⁸ Sofern die Vorlage eines einfachen Verwendungsnachweises zugelassen ist, besteht dieser aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis (ohne Belegliste), in dem Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans summarisch zusammenzustellen sind.¹⁹ Bei überjährigen Projekten ist vom Zuwendungsempfänger ein sog. Zwischennachweis zu erbringen, der wie der einfache Verwendungsnachweis zu führen ist.²⁰

Für die Prüfung des Verwendungsnachweises hat das TFM entsprechend der Bundesregelung²¹ ein zweistufiges Verfahren eingeführt. Diese Modifikation sollte – neben der Gewährleistung einer Mindestprüfung aller Verwendungsnachweise – der Verwaltungsvereinfachung durch die Stichprobenauswahl bei der vertieften Prüfung dienen.²²

Zweistufiges Verfahren zur Prüfung von Verwendungsnachweisen gem. VV Nr. 11 zu § 44 ThürLHO

1. Stufe

Kursorische Prüfung gem. VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO

- unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises,
- feststellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind

2. Stufe

Vertiefte Prüfung gem. VV Nrn. 11.1.1 – 11.1.4 zu § 44 ThürLHO

- Ergibt sich aus den eigenen Angaben des Zuwendungsempfängers schlüssig die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung?
- Wird das angestrebte Förderziel tatsächlich erreicht?
- Sind Ergänzungen oder Erläuterungen vom Zuwendungsempfänger zu verlangen?
- Sind Vorortkontrollen durchzuführen?

Belegprüfungen sind im Regelfall bei ausgewählten Verwendungsnachweisen und im Stichprobenverfahren durchzuführen.

¹⁵ ThürStAnz Nr. 1/2014, S. 7 ff., VV Nr. 5 zu § 23 ThürLHO und VV Nr. 21 zu § 44 ThürLHO.

¹⁶ Dommach: Das neue Zuwendungsrecht des Freistaates Thüringen, in: ThürVBl. 2014, S. 113 ff.

¹⁷ VV Nr. 10.2 zu § 44 ThürLHO, Nr. 6.4 ANBest-P.

¹⁸ Vgl. VV Nrn. 10.2 i. V. m. 5.2.7 zu § 44 ThürLHO.

¹⁹ Vgl. VV Nrn. 10.2 i. V. m. 5.2.5 zu § 44 ThürLHO, Nr. 6.5 ANBest-P.

²⁰ Vgl. VV Nr. 10.2 zu § 44 ThürLHO, Nrn. 6.1 S. 2, 6.6 ANBest-P.

²¹ VV Nr. 11.1 zu § 44 BHO.

²² Vgl. „Synopse Überarbeitung VV zu § 44 ThürLHO“ (Fassung, die bis zum 1. Januar 2014 gültig war) des TFM.

Nach VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO hat die Bewilligungsbehörde oder sonst beauftragte Stelle unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises in einem ersten Schritt (1. Stufe) festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung). Belegprüfungen entfallen auf dieser Stufe.

Bei der vertieften Prüfung²³ (2. Stufe) hat die Bewilligungsbehörde nach VV Nrn. 11.1.1 - 11.1.4 zu § 44 ThürLHO zu prüfen, ob der Verwendungsnachweis den förmlichen Anforderungen entspricht, sich aus den eigenen Angaben des Zuwendungsempfängers schlüssig die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung ergibt, das angestrebte Förderziel tatsächlich erreicht worden ist, Ergänzungen oder Erläuterungen vom Zuwendungsempfänger zu verlangen und Vorortkontrollen durchzuführen sind. Belegprüfungen sind im Regelfall bei ausgewählten Verwendungsnachweisen und im Stichprobenverfahren durchzuführen.²⁴

Bei Zuwendungen zur Projektförderung²⁵ soll die Bewilligungsbehörde regelmäßig ein Stichprobenverfahren nach den Vorgaben in VV Nr. 11.1.5 zu § 44 ThürLHO durchführen. Dabei sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Mindestanteil an Förderfällen und am Fördervolumen,
- besondere Berücksichtigung von Erstbewilligungen an einen Zuwendungsempfänger,
- Mindestprüfungsturnus bei Folgebewilligungen an einen Zuwendungsempfänger und
- Berücksichtigung von Erkenntnissen aus vorangegangenen Nachweisprüfungen.

Bei den stichprobenweise ausgewählten Nachweisen sind die entsprechenden Belege zur Prüfung anzufordern oder vor Ort zu prüfen.

Weitere Regelungen zur Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens enthält die VV zu § 44 ThürLHO nicht.

3 GEGENSTAND UND ZWECK DER BERATUNG

Der Rechnungshof hat die geänderten Regelungen zum Anlass genommen zu untersuchen, ob und wie die Bewilligungsbehörden bei Prüfung der Verwendungsnachweise die Sollvorgaben zum Stichprobenverfahren nach VV Nr. 11 zu § 44 ThürLHO umgesetzt haben.

- Dazu hat er zwischen August 2019²⁶ und Mai 2022²⁷ bei acht Bewilligungsbehörden²⁸ in zehn Prüfungsverfahren Daten zu 17 Förderrichtlinien²⁹ mit 5.231 einzelnen Projektförderungen für den Bewilligungszeitraum 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2019 erhoben und ausgewertet.

²³ Eine vertiefte Prüfung ist nicht zwangsläufig mit einer 100 %-Prüfung aller vorgelegten Unterlagen und Belege gleichzusetzen (vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 286).

²⁴ VV Nrn. 10.2, 11.1.5 und 5.2.7 zu § 44 ThürLHO.

²⁵ Verwendungsnachweise bei der institutionellen Förderung (VV Nr. 2.2 zu § 23 ThürLHO) sind im Regelfall stets kursorisch und vertieft zu prüfen. Allerdings kann die Prüfung der Angaben in den Nachweisen nach VV Nr. 11.1.5 S. 1 zu § 44 ThürLHO auf Stichproben beschränkt werden.

²⁶ Versand der Prüfungsankündigungen vom 8. August 2019 an sieben Bewilligungsbehörden. Mit diesen forderte der Rechnungshof die Übersendung der Bewirtschaftungsübersichten nach VV Nr. 9.2 zu § 44 ThürLHO für den Bewilligungszeitraum 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2018 ab.

²⁷ Die Prüfung 2019 wurde mit Prüfungsankündigungen vom 11. September 2020 um drei Förderrichtlinien erweitert. Mit den Prüfungsankündigungen forderte der Rechnungshof die Übersendung der Bewirtschaftungsübersichten nach VV Nr. 9.2 zu § 44 ThürLHO für die Bewilligungszeiträume 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2018, 1. Januar 2014 bis 30. April 2019 sowie 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2019 (aufgrund unterschiedlicher Laufzeiten der Richtlinien) ab.

²⁸ Bei Richtliniengebern als selbst umsetzende Bewilligungsbehörde, im nachgeordneten Bereich und bei beauftragten Stellen.

²⁹ Zwei der Richtlinien wurden aus Mitteln des Landes und der EU finanziert. Für solche waren die europarechtlichen Grundlagen zur Förderfähigkeit von Ausgaben für den Förderzeitraum 2014 – 2020 zu beachten. Nach

- Davon hat er 742 Förderfälle vertieft geprüft.³⁰
- Die Ergebnisse wurden den geprüften Stellen jeweils schriftlich mitgeteilt.
- Nur in einer der zehn Prüfungen konnte der Rechnungshof das Verfahren ohne wesentliche Beanstandungen und Empfehlungen abschließen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat sich die Praxis der Verwendungsnachweisprüfung durch die Einführung des zweistufigen Verfahrens nicht signifikant verbessert. Auch trug das Stichprobenverfahren mangels praktischer Anwendung weder zu Einspareffekten bzw. Erleichterungen noch zu einer Reduzierung von Verwaltungsaufwand bei. Vielmehr dauerten die Nachweisprüfungen – falls überhaupt durchgeführt – in vielen Fällen zu lange, obwohl sie sich überwiegend auf eine oberflächliche Prüfung nach offensichtlichen Mängeln beschränkten. Ferner nahmen die Bewilligungsbehörden ihre Steuerungs- und Kontrollaufgaben nicht ordnungsgemäß wahr. Fast alle Bewilligungsbehörden setzten den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Bewilligung und Auszahlung der Zuwendungsmittel. Die Verwendungsnachweisprüfung ist und bleibt daher die Achillesferse der Zuwendungspraxis.

Eine wesentliche Ursache für die festgestellten Missstände liegt darin, dass die für die Umsetzung der Richtlinien zuständigen Stellen die Vorschriften nur unzureichend oder in Unkenntnis anwendeten. Durch Nachfragen hat sich bei den geprüften Stellen während der örtlichen Erhebungen gezeigt, dass neben erheblichen Auslegungsschwierigkeiten bei der Anwendung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben deutliche Wissenslücken bei den Bediensteten bestehen. Hinzu treten Unklarheiten im Regelwerk, der mit einer ordnungsgemäßen Bearbeitung verbundene erhebliche Aufwand sowie die Organisation des Verfahrens. Nicht zuletzt gaben die Bewilligungsbehörden als systematische Ursachen für die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung eine Personalknappheit an.

Den Bewilligungsbehörden ist zuzugestehen, dass die Systematik der VV Nr. 11 zu § 44 ThürLHO „kompliziert und daher schwer vermittelbar“³¹ ist. Der Rechnungshof sieht notwendigen Anpassungsbedarf, um Unzulänglichkeiten des geltenden Regelwerks zu beseitigen, das Verfahren zu straffen und die Organisation zu ändern. Mit dieser Beratung sollen dem Thüringer Landtag und der Thüringer Landesregierung entsprechende Vorschläge und Empfehlungen unterbreitet werden.

Die Beratung basiert auf den Feststellungen des Rechnungshofs sowie den Stellungnahmen der geprüften Stellen. Die Ergebnisse der Prüfung werden anonymisiert dargestellt. Es wird weitgehend auf Detailfeststellungen verzichtet, nicht jedoch auf Fallbeispiele. Unwesentliche Beanstandungen, die während der Prüfung bereinigt werden konnten, sind nicht Gegenstand dieser Beratung. Zudem beziehen sich die Hinweise und Empfehlungen des Rechnungshofs allein auf die Anwendung der nationalen zuwendungsrechtlichen Vorgaben³² und lassen spezifische Regelungen von kofinanzierten Förderrichtlinien (z. B. mit dem Bund oder der EU) außer Betracht.

Art. 65 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1303/2013 wurde die Förderfähigkeit der Ausgaben auf Grundlage von nationalen Regelungen festgelegt, soweit keine fondsspezifischen Regelungen der EU entgegenstanden. Fondsspezifische Regelungen zum Nachweis der Verwendung enthielten die Verordnungen nicht. Die Pflichten zum Nachweis der Verwendung für Zuwendungsgeber (bewilligende Stelle) und Zuwendungsempfänger folgten daher grundsätzlich aus dem nationalen Recht. Die Förderung basierte somit in erster Linie auf den §§ 23, 44 ThürLHO, d. h. das Verhältnis zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger richtete sich nach dem nationalen Haushaltsrecht (ThürLHO) sowie dem Verwaltungsverfahrenrecht.

³⁰ Die fachliche und inhaltliche Bewertung der Förderrichtlinien war nicht Gegenstand dieser Prüfungen.

³¹ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 54.10.

³² Ohne Berücksichtigung von Projektförderungen auf Kostenbasis.

4 PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DES RECHNUNGSHOFS

4.1 ÜBERBLICK ÜBER FÖRDERRICHTLINIEN

Im Freistaat Thüringen fehlt ein elektronisches Medium,³³ das sämtliche Förderrichtlinien des Landes vollständig aufführt. Vielmehr sehen sich an Fördermitteln Interessierte einer Vielzahl verschiedener Quellen ausgesetzt,³⁴ die einem „Flickenteppich“ gleichen. Es mangelt an Transparenz³⁵ und Übersichtlichkeit über bestehende Fördermöglichkeiten.

Nach § 1 Abs. 1 OZG sind die Länder verpflichtet, bis spätestens 31. Dezember 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Eine Verwaltungsleistung ist nach § 2 Abs. 3 OZG auch die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers. Die Bedeutung der Digitalisierung wird von § 1 Abs. 2 ThürEGovG untermauert, wonach die Grundlagen für eine einfache elektronische Kommunikation mit und innerhalb der öffentlichen Verwaltung sowie für elektronische und medienbruchfreie Kommunikations- und Bearbeitungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung geschaffen werden sollen. Der Prozess der Umsetzung in der Thüringer Landesverwaltung wird vom „Beauftragten des Freistaats Thüringen für E-Government und IT/CIO“³⁶ gesteuert und u. a. von der „Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen“³⁷ flankiert. Nach dieser versteht die Landesregierung „unter E-Government die durchgängig elektronische Abbildung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten auf allen Ebenen, d. h. sowohl der Prozesse zwischen Bürgern bzw. Unternehmen und der Verwaltung als auch der Prozesse innerhalb der verschiedenen Verwaltungsebenen“³⁸. Es soll der jeweils aktuellen digitalen Entwicklung in der Gesellschaft Rechnung getragen werden, indem nutzerorientierte und sichere Verwaltungsdienste und Informationen für Bürger, Unternehmen und Institutionen bereitgestellt werden.³⁹

Der Rechnungshof hält aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Digitalisierung die Schaffung einer zentralen, allen Interessierten zugänglichen und nutzerfreundlichen Suchmöglichkeit nach Förderangeboten des Freistaats im Internet für geboten. Dies würde auch den Richtliniengebern sowie dem Haushaltsgesetzgeber Hilfe und Orientierung geben, Doppelförderungen vermeiden und zu einer wirtschaftlichen Mittelverwendung beitragen.

Der Rechnungshof empfiehlt daher die Einführung einer Förderdatenbank, die sämtliche Förderrichtlinien des Freistaats Thüringen aufführt und Einblicke in die Vielzahl der unterschiedlichen Fördergegenstände und Maßnahmen, ihre Zielsetzungen und Konditionen gibt.

Dafür bedarf es einer zentralen Steuerung und Koordinierung, also einer ordnenden Instanz, „die eine homogene Struktur und einen einheitlichen Zugang zu den Informationsangeboten gewährleistet“⁴⁰. Hierfür sollte das TMWWDG wegen dessen Ressortzuschnitts und besonderer Bedeutung als Richtliniengeber⁴¹ in Betracht gezogen werden.

³³ Wie auch in einigen anderen Bundesländern.

³⁴ Vgl. Tn. 1, Fn. 7 sowie Antwort des TFM zu Frage 3 zur Kleinen Anfrage „Fördermittel-Dschungel“ auch in Thüringen? - Teil II, Drs. 7/4742 vom 20. Januar 2022.

³⁵ Vereinzelt sind Quellen, die veröffentlichte Förderrichtlinien beinhalten, kostenpflichtig (z. B. ThürStAnz).

³⁶ Staatssekretär des TFM.

³⁷ Abrufbar unter <https://finanzen.thueringen.de/themen/egovernment/leitsaetze-und-strategie>.

³⁸ „Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen“, S. 8 (Leitsätze).

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 152.

⁴¹ Ca. ein Fünftel der veröffentlichten Förderrichtlinien liegen im Verantwortungsbereich des TMWWDG.

4.2 ÜBERWACHUNG DER VERWENDUNG

Die Zuwendungsgeber haben nach VV Nr. 9.1 zu § 44 ThürLHO die Verwendung der Zuwendung durch eine begleitende Kontrolle zu überwachen, die mit der Bestandskraft des Zuwendungsbescheids beginnt. Damit soll die zweckentsprechende Verwendung zeitnah sichergestellt werden.⁴² Hierfür dient als Instrument die Bewirtschaftungsübersicht i. S. der VV Nr. 9.2 zu § 44 ThürLHO. In dieser sind verpflichtend Angaben über Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung, Zahlungen, die Fälligkeit des Verwendungsnachweises, dessen Eingang sowie dessen Prüfungszeitpunkt zu führen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs führte die Hälfte der geprüften Stellen keine, fehlerhafte, unvollständige oder nicht aktualisierte Übersichten⁴³. Dies betraf sieben Förderrichtlinien. In einem Fall wurde die Bewirtschaftungsübersicht teilweise per Hand geführt. Behördeninterne zentrale Vorgaben zu den Übersichten fehlten.

Die unzureichend geführten Übersichten bedingten die mangelhafte Wahrnehmung der Steuerungs- und Kontrollaufgaben der Bewilligungsbehörden, insbesondere die zeitnahe Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung. Nur eine ordnungsgemäße Führung der Übersichten und deren Auswertung ermöglicht es, den termingerechten Eingang der Verwendungsnachweise, den Stand der Bewirtschaftung sowie den Mittelabfluss hinreichend zu kontrollieren. Zudem vermittelt dies eine umfassende Kenntnis über den Kreis der Zuwendungsempfänger, die Anzahl und Art der Förderfälle, den Zweck der Förderung und das Gesamtfördervolumen. Daher sind die Übersichten mit der gebotenen Sorgfalt zu führen und auszuwerten. Überdies sollten die Bewirtschaftungsübersichten ressortintern zentral analysiert werden, um Zuwendungen besser abzustimmen und Doppelförderungen zu vermeiden.

Der Rechnungshof fordert daher die Ressorts und die TSK in ihrer Funktion als Richtliniengeber auf, künftig für einen ordnungsgemäßen Umgang bei der Führung und Auswertung der Bewirtschaftungsübersichten Sorge zu tragen.⁴⁴ Zudem empfiehlt sich, die Übersichten auf der Grundlage behördeninterner einheitlicher Vorgaben und eines einheitlichen IT-Verfahrens zu führen.

4.3 VORLAGE DER NACHWEISE

Der fristgerechte Nachweis der Verwendung ist von wesentlicher Bedeutung, um den zweckgerichteten Einsatz der Zuwendung prüfen zu können. Daher sind die Zuwendungsempfänger verpflichtet, die Verwendung der Zuwendung anhand eines Verwendungsnachweises zu belegen. Bei Projektförderungen beträgt die Vorlagefrist grundsätzlich⁴⁵ nach Nr. 6.1 S. 1 ANBest-P bzw. ANBest-Gk sechs Monate bzw. ein Jahr.⁴⁶ Bei überjährigen Projekten ist zusätzlich innerhalb von vier Monaten nach Ablauf eines HHJ ein Zwischennachweis zu erbringen.⁴⁷ Die Bewilligungsbehörden haben das Einhalten dieser Fristen zu überwachen (vgl. Tn. 4.2).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass fast alle geprüfte Stellen bei der verspäteten Vorlage der Verwendungsnachweise untätig blieben oder auf die Vervollständigung der Nachweise

⁴² Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D XV Rn. 2.

⁴³ Die Bewirtschaftungsübersichten forderte der Rechnungshof mit den Prüfungsankündigungen ab (vgl. Tn. 3, Fn. 26 und 27).

⁴⁴ Diese Verpflichtung bleibt auch dann bestehen, wenn die Umsetzung von Förderrichtlinien und sogar die unmittelbare Bewirtschaftung der Fördertitel einem Beliehenen nach § 44 Abs. 3 ThürLHO übertragen werden (vgl. Dittrich, BHO, § 44 Rn. 79.12).

⁴⁵ Abweichende Vorlagefristen können sich aus den Förderrichtlinien ergeben bzw. darf die Bewilligungsbehörde nach VV Nr. 5.2.6 zu § 44 ThürLHO solche bestimmen.

⁴⁶ In den ANBest sind die grundsätzlich allen Zuwendungsempfängern aufzuerlegenden Regelungen zusammengefasst. Diese sind gem. VV Nr. 5.1 S. 2 zu § 44 ThürLHO unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids zu erklären.

⁴⁷ Im kommunalen Bereich ist die Vorlage eines Zwischennachweises gem. Nr. 6.1 S. 2 ANBest-Gk nicht zwingend („auf Verlangen der Bewilligungsbehörde“).

verzichteten. In einem Prüfungsverfahren reichten in jedem zweiten der vom Rechnungshof vertieft geprüften Fälle die Zuwendungsempfänger die Verwendungsnachweise nicht fristgerecht ein. Die Fristüberschreitungen umfassten Zeitspannen von drei bis 21 Monaten. Bei derselben Bewilligungsbehörde stellte der Rechnungshof bei der Umsetzung einer anderen Richtlinie fest, dass ein Zuwendungsempfänger im Prüfungszeitraum keinen einzigen dem Zuwendungsbescheid entsprechenden Verwendungsnachweis erbrachte. Einer dieser Nachweise war noch zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (bis dahin 29 Monate) ausstehend. Dennoch wurden diesem Zuwendungsempfänger weitere Haushaltsmittel bewilligt. In einem anderen Prüfungsverfahren forderte die Bewilligungsbehörde einen über vier Jahre ausstehenden Verwendungsnachweis nicht an. Auch diesem Zuwendungsempfänger wurden weitere Mittel bewilligt. Teilweise unvollständige Verwendungsnachweise nahm diese geprüfte Stelle zu den Akten, ohne dass weitere Nachforderungen bei den Zuwendungsempfängern erfolgten.

Anträge der Zuwendungsempfänger auf Fristverlängerung zur Abgabe der Verwendungsnachweise, die überwiegend gegen Ende des Vorlagetermins gestellt wurden und vielfach keine sachgerechten Begründungen enthielten, gewährten die Bewilligungsbehörden in jedem Fall. In einem Prüfungsverfahren stellten die Zuwendungsempfänger in den meisten Fällen Anträge auf Fristverlängerungen erst nach einer Mahnung der Bewilligungsbehörde zur Vorlage des Nachweises. Auch diesen wurde zugestimmt.

In keinem der geprüften Verspätungsfälle ergriffen die Bewilligungsbehörden die vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen (z. B. Widerruf der Zuwendung)⁴⁸. Sofern sie tätig wurden, baten sie die Zuwendungsempfänger telefonisch oder schriftlich um die ordnungsgemäße Vorlage des Nachweises. In einem Fall erinnerte eine geprüfte Stelle den Zuwendungsempfänger zwei Jahre nach dem Vorlagetermin an die Abgabe des Verwendungsnachweises. Trotz dieser „Erinnerungen“ kamen die Zuwendungsempfänger ihrer Nachweispflicht in einigen Fällen nicht während der neu eingeräumten Vorlagefrist nach. Eine Stelle vermerkte in den Förderakten, dass die verspätete Vorlage des Nachweises als für „die Förderung unschädlich erachtet“ wurde. Nur vereinzelt mahnten⁴⁹ die Bewilligungsbehörden mit dem Hinweis auf die Möglichkeit des Widerrufs des Zuwendungsbescheids nach § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVwVfG⁵⁰ die Vorlage des Verwendungsnachweises an. Teilweise vergingen über zwei Jahre nach dem tatsächlichen Vorlagetermin bis zum Erlass der Mahnschreiben.

Die Häufigkeit nicht fristgerecht vorgelegter Verwendungsnachweise ist nicht hinnehmbar. Aufgrund der in vielen Fällen festgestellten Untätigkeit scheinen die Bewilligungsbehörden die erhebliche Bedeutung des Verwendungsnachweises als Bestandteil der Rechnungslegung zu verkennen. Nach Auffassung des Rechnungshofs dürfen Nachlässigkeiten bei der fristgerechten Vorlage und/oder der Ordnungsmäßigkeit des Nachweises nicht toleriert werden. Andernfalls wird bei den Zuwendungsempfängern der Eindruck erweckt, dass den Verwendungsnachweisen keine wesentliche Bedeutung beigemessen wird.⁵¹ Das Fehlverhalten der Zuwendungsempfänger wurde folglich durch die Versäumnisse der Bewilligungsbehörden begünstigt.

Die Bewilligungsbehörden haben für die Einhaltung der Vorlagefristen zu sorgen. Es gehört daher zu den unerlässlichen Pflichten der Bewilligungsbehörden, säumige Zuwendungsempfänger unverzüglich, spätestens aber einen Monat nach dem Vorlagetermin zu mahnen.⁵²

⁴⁸ Hierauf wird der Zuwendungsempfänger bereits in Nr. 8.3.2 ANBest-P/-GK mit der Bewilligung ausdrücklich hingewiesen. Somit kann kein Mittelempfänger anführen, von dieser Sanktionsmöglichkeit nichts gewusst zu haben.

⁴⁹ Eine geprüfte Stelle hatte mit der Verwaltungsreform 2018 mit Wirkung zum 1. Januar 2019 (nach dem Prüfungszeitraum des Rechnungshofs) ein behördeninternes zentralisiertes Mahnwesen eingeführt. Danach werden die Zuwendungsempfänger in jedem Fall innerhalb eines Monats nach dem Vorlagetermin bei nicht fristgemäßem Eingang der Nachweise gemahnt.

⁵⁰ Widerruf mit Wirkung für die Zukunft.

⁵¹ Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E II Rn. 21.

⁵² So auch Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E II Rn. 20.

Sollte ein Zuwendungsempfänger nicht fristgerecht einen vollständigen Verwendungsnachweis vorlegen, hat die Bewilligungsbehörde von ihren Sanktionsmöglichkeiten nach § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürVwVfG⁵³ Gebrauch zu machen.

Die Forderung des Rechnungshofs, künftig in der gebotenen Weise das Einhalten der Vorlagefristen zu gewährleisten, erkannten die geprüften Stellen auch an. Vielfach verstanden sich die Bewilligungsbehörden jedoch eher als „Dienstleister“, denen es sich „verbiete“, Sanktionen bei Pflichtverletzungen anzudrohen und in letzter Konsequenz auch umzusetzen. Dabei verkannten diese Stellen, dass die Bewilligungsbehörden letztlich stellvertretend für die Steuerzahler handeln, die die als Zuwendungen ausgereichten Haushaltsmittel aufgebracht haben.⁵⁴

Ferner haben die Erhebungsergebnisse erkennen lassen, dass Mahnungen allein oft nicht ausreichen, um die Zuwendungsempfänger zur Vorlage der Nachweise zu bewegen.⁵⁵ Daher müssen die zur Verfügung stehenden Sanktionsmöglichkeiten auch eingesetzt werden, um eine nachhaltige Besserung zu erreichen. Neben dem Widerruf und ggf. der Rückforderung der Zuwendung oder der Einbehaltung eines Restbetrags⁵⁶ nach einmaliger Mahnung sollten grundsätzlich keine weiteren Mittel ausgezahlt oder die Bewilligung einer Zuwendung für ein neues Vorhaben so lange zurückgestellt werden, bis ein ordnungsgemäßer Verwendungsnachweis vorliegt.⁵⁷ Nach VV Nr. 1.2 S. 1 zu § 44 ThürLHO dürfen Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.

Außerdem sind die Richtliniengeber an Recht und Gesetz gebunden.

Der Rechnungshof fordert die Richtliniengeber daher auf, in Wahrnehmung ihrer Fachaufsicht⁵⁸ die Bewilligungsbehörden nachhaltig auf die Notwendigkeit der Durchsetzung der Vorlagefristen und der Nutzung der vorhandenen Instrumentarien hinzuweisen.

Im Übrigen zieht nach Auffassung des Rechnungshofs die Zuständigkeit der Bewilligungsbehörde zur Überwachung der Vorlagefrist zweckdienlicher Weise auch die Verpflichtung nach sich, zu überprüfen, ob ein eingehender Verwendungsnachweis den formalen Anforderungen des jeweiligen Zuwendungsbescheids entspricht. Nur wenn der Zuwendungsempfänger einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis vorlegt, hat er auch seine Vorlagepflicht entsprechend dem Bewilligungsbescheid erfüllt und somit die Vorlagefrist eingehalten. Daher ist die zuständige Stelle erst ab diesem Zeitpunkt von ihrer Überwachungspflicht befreit.⁵⁹ Eine gründliche Eingangskontrolle des Verwendungsnachweises im Rahmen der Vorlageüberwachung kann damit unnütze Liegezeiten vermeiden, die die Prüfverfahren sonst in die Länge ziehen. Diese formale Vollständigkeitsprüfung sollte i. S. eines effizienten und zügigen Verwaltungsverfahrens⁶⁰ unverzüglich durchgeführt werden. Schließlich ist der Aufwand einer Verwendungsnachweisprüfung nur auf der Grundlage ordnungsgemäßer und vollständiger Nachweisunterlagen vertretbar.⁶¹

⁵³ Widerruf auch mit Wirkung für die Vergangenheit.

⁵⁴ Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 127.

⁵⁵ In einem Prüfungsverfahren legten die Zuwendungsempfänger trotz Mahnungen keinen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis vor. Die Bewilligungsbehörde machte dennoch keinen Gebrauch von der Widerrufsmöglichkeit des Zuwendungsbescheids.

⁵⁶ VV Nr. 5.5.7 zu § 44 ThürLHO.

⁵⁷ Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E II Rn. 20.

⁵⁸ Im Falle der Beleihung einer juristischen Person des privaten Rechts findet § 44 Abs. 3 S. 3 ThürLHO Anwendung (vgl. zur Wirkung der Beleihung Dittrich, BHO, Kommentar, § 44 Rn. 79.12).

⁵⁹ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 239.

⁶⁰ Siehe § 10 S. 2 ThürVwVfG.

⁶¹ So auch Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 241.

Der Rechnungshof empfiehlt, die formale Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises im Rahmen der Vorlageüberwachung (vgl. Tn. 4.2) zu prüfen und zu dokumentieren. Da bislang eine entsprechende Bestimmung in der VV zu § 44 ThürLHO fehlt, sollte das TFM die Regelungen zu VV Nr. 9 zu § 44 ThürLHO ergänzen.

4.4 INHALT DER NACHWEISE

Der Verwendungsnachweis ist stets in die beiden Teile „Sachbericht“ und „zahlenmäßiger Nachweis“ gegliedert, VV Nr. 10.2 S. 1 zu § 44 ThürLHO. Dies ist nicht als bloßer Formalismus aufzufassen; vielmehr ist der Verwendungsnachweis spiegelbildlich zum Zuwendungsantrag zu sehen: Der Sachbericht folgt dem fachlichen Teil des Zuwendungsantrags (Projektbeschreibung) und der zahlenmäßige Nachweis dessen finanziellen Teil (Finanzierungsplan).⁶²

4.4.1 SACHBERICHT

Fünf Bewilligungsbehörden beanstandeten fehlende oder inhaltlich unzureichende⁶³ Sachberichte nicht. Die zuständigen Stellen nahmen diese Sachverhalte hin, ohne die gebotenen Sanktionen zu ergreifen (vgl. Tn. 4.3). In einem Prüfungsverfahren schloss die Bewilligungsbehörde die Verwendungsnachweisprüfungen ab, obwohl der Sachbericht in ca. 70 % der vom Rechnungshof vertieft geprüften Fälle fehlte. Der Auffassung des Rechnungshofs, dass die Bewilligungsbehörden für die Vorlage aussagekräftiger Sachberichte sorgen müssen, da andernfalls eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung ausgeschlossen ist, folgte eine geprüfte Stelle nur bedingt. Nach deren Ansicht hätten die Sachberichte „keinen weiteren Erkenntnisgewinn gebracht“. Diese Stelle verkannte die Bedeutung des Sachberichts als ein Kernstück des Verwendungsnachweises. Er bildet die Grundlage zur Beantwortung der Kernprüfungsfragen nach der Zweckerfüllung.⁶⁴

Im Übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, dass sich die Prüfung des Verwendungsnachweises nicht allein auf ein Nachrechnen des Zahlenwerks anhand des zahlenmäßigen Nachweises und beigefügter Belege erstreckt. Die darüber hinausgehende Prüfung hat nur noch einen geringen Bezug zu einer rechnerischen Prüfung im Rahmen der Feststellung der rechnerischen Richtigkeit.⁶⁵ Grundlage für die fachliche Prüfung, ob der Verwendungszweck erreicht worden ist, bildet der Sachbericht. Enthält dieser keine aussagefähigen Angaben, muss die Bewilligungsbehörde daher vom Zuwendungsempfänger Ergänzungen und/oder Erläuterungen anfordern.⁶⁶

Aufgrund der offenkundigen Unkenntnis der Bewilligungsbehörden über die Bedeutung des Sachberichts und dessen inhaltlicher Ausgestaltung empfiehlt der Rechnungshof, die Vorgaben zu den Mindeststandards für die Sachberichte in der VV zu § 44 ThürLHO zu ergänzen.

4.4.2 ZAHLENMÄßIGER NACHWEIS

Die geprüften Stellen beauftragten in den Zuwendungsbescheiden regelmäßig, dass die Verwendungsnachweise mittels der von den Bewilligungsbehörden vorgegebenen standardisierten Vordrucke zu erbringen sind. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass drei der geprüften Stellen Formulare zur Verfügung stellten, die nicht die Voraussetzungen eines Regelverwendungsnachweises nach VV Nr. 10.2 zu § 44 ThürLHO i. V. m. Nr. 6.4 ANBest-P erfüllten. Bei diesen fehlte es an einem zahlenmäßigen Nachweis. In einem Fall entsprach der Vordruck nicht einmal den Anforderungen des einfachen Verwendungsnachweises (vgl. Tn. 2). In den anderen Fällen enthielt der Vordruck zum zahlenmäßigen

⁶² Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E I Rn. 29.

⁶³ Bspw. fehlten Aussagen zur Erreichung des Verwendungszwecks oder die Darstellung der fachlichen Projektdurchführung.

⁶⁴ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 300.

⁶⁵ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 182.

⁶⁶ Vgl. ausführlich hierzu: Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 200 ff.

Nachweis eher Elemente einer Belegliste als solche eines zahlenmäßigen Nachweises. Damit konnten auch die Zuwendungsempfänger ihrer Verpflichtung, ordnungsgemäße Verwendungsnachweise vorzulegen, nicht nachkommen.

Mit dem zahlenmäßigen Nachweis hat der Zuwendungsempfänger Rechenschaft über das Einhalten des Finanzierungsplans zu geben.⁶⁷ Dieser ist eine wesentliche Grundlage zur Beurteilung der Frage, ob der Zuwendungsempfänger z. B. noch Ansprüche aufgrund des Zuwendungsbescheids oder ob die Bewilligungsbehörde z. B. Erstattungsansprüche gegen den Zuwendungsempfänger hat.⁶⁸ Im Geltungsbereich der ANBest-P muss nach deren Nr. 6.4 S. 1 und 2 der zahlenmäßige Nachweis der Gliederung des Finanzierungsplans entsprechen. Der Nachweis muss alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben enthalten; er muss vollständig sein.

Die Umsetzung der Forderung des Rechnungshofs, die Vordrucke zum Verwendungsnachweis den geltenden Erfordernissen anzupassen, sicherten die geprüften Stellen zu. In einem Fall erfüllte das Formular jedoch auch nach der Überarbeitung nicht die Anforderungen an einen zahlenmäßigen Nachweis nach Nr. 6.4 ANBest-P.

Der Rechnungshof mahnt daher die Beschäftigung mit den genannten Regelungen an. Die Richtliniengeber sind anzuhalten, in Wahrnehmung ihrer Fachaufsicht die Bewilligungsbehörden nachhaltig auf das Einhalten des zuwendungsrechtlichen Regelwerks hinzuweisen.

4.5 PRÜFUNG DER NACHWEISE

4.5.1 GRUNDLAGEN

Die Verwendungsnachweise sind grundsätzlich in einem zweistufigen Verfahren zu prüfen (vgl. Tn. 2).

Bei der kursorischen Prüfung ist unverzüglich festzustellen, ob Anhaltspunkte für einen Erstattungsanspruch gegeben sind. Voraussetzung für diese Prüfung ist ein ordnungsgemäß vorgelegter Verwendungsnachweis. Weist der Verwendungsnachweis Mängel auf, muss zunächst Nachbesserung verlangt werden. Erst dann ist eine ausreichende Beurteilungsgrundlage vorhanden, um Anhaltspunkte für einen Erstattungsanspruch feststellen zu können (vgl. Tn. 4.3). Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung ist folglich Teil des „Pflichtprogramms“ der Verwendungsnachweisprüfung. Diese ist bislang in VV Nr. 11.1.1 zu § 44 ThürLHO als Teil der vertieften Prüfung normiert. Allerdings dürfte das Ziel einer kursorischen Prüfung ohne einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis nicht zu erreichen sein, weil prüfungsrelevante Informationen fehlen.⁶⁹ Folglich ist VV Nr. 11.1.1 zu § 44 ThürLHO regelungssystematisch als Teil der kursorischen Prüfung zu verorten. *Der Rechnungshof regt eine entsprechende Änderung an.* Zudem umfasst die Mindestprüfung nach VV Nr. 11.1 S. 1 zu § 44 ThürLHO die Schlüssigkeitsprüfung des Sachberichts und des zahlenmäßigen Nachweises. Im Kern ist diese Prüfung ein einfacher Soll-Ist-Vergleich⁷⁰ mit geringer Prüfungstiefe. Bei der Schlüssigkeitsprüfung werden die Angaben im Verwendungsnachweis als richtig unterstellt. Ergibt die kursorische Prüfung keine Erkenntnisse, die auf einen Erstattungsanspruch des Zuwendungsgebers gegenüber dem Zuwendungsempfänger hindeuten, ist die Prüfung abgeschlossen. Eine vertiefte Prüfung wäre anschließend nur dann durchzuführen, wenn der Verwendungsnachweis im Stich-

⁶⁷ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 49.7.

⁶⁸ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E I Rn. 44.

⁶⁹ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, Teil II 21.9 (S. 241).

⁷⁰ Hier ist wiederum auf die Spiegelbildlichkeit von Antrag und Verwendungsnachweis abzustellen (vgl. Tn. 4.4): Dem Soll-Ist-Vergleich kommt es entgegen, wenn die fachlichen und monetären Prüfungsunterlagen (Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis) jeweils den Antragsunterlagen (Projektbeschreibung und Finanzierungsplan) entsprechen.

probenverfahren auf Vorhabensebene ausgewählt worden ist. Ergibt sich bei dieser kursorischen Prüfung aufgrund der Angaben des Zuwendungsempfängers eindeutig ein Rückforderungsanspruch, ist dieser unverzüglich geltend zu machen. Bestehen lediglich Anhaltspunkte für einen Erstattungsanspruch, muss vertieft geprüft werden.⁷¹

Nach VV Nr. 11.1 S. 2 zu § 44 ThürLHO sind die Verwendungsnachweise in einem zweiten Schritt vertieft zu prüfen. Diese vertiefte Prüfung richtet sich nach den in VV Nrn. 11.1.1 - 11.1.3 zu § 44 ThürLHO geregelten Prüfungsschritten. Ggf. sind dazu nach VV Nr. 11.1.4 zu § 44 ThürLHO örtliche Erhebungen durchzuführen.

Beide Prüfarten müssen stets die verwaltungsmäßige und die fachliche Seite der geförderten Maßnahme umfassen.⁷²

Umfang und Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk niederzulegen.

4.5.2 ANWENDUNG DES ZWEISTUFIGEN PRÜFUNGSVERFAHRENS

Das zweistufige Prüfungsverfahren wendete eine von acht geprüften Bewilligungsbehörden ordnungsgemäß an.⁷³ Eine Stelle verzichtete auf das Einhalten der Prüfung in zwei Schritten und prüfte alle Verwendungsnachweise vollständig sowie vertieft und zwar innerhalb der für die Mindestprüfung geltenden Frist.⁷⁴ Zwei Bewilligungsbehörden war das zweistufige Prüfungsverfahren vollkommen unbekannt. Den übrigen Stellen war der Unterschied zwischen der kursorischen und der vertieften Nachweisprüfung zwar geläufig, jedoch kreierten diese Stellen Prüfungsverfahren eigener Art. In einem Fall verzichtete die Bewilligungsbehörde gänzlich auf eine umfassende Prüfung der Nachweise. Die von der geprüften Stelle praktizierte beleglose Prüfung konnte allenfalls als Mindestprüfung nach VV Nr. 11.1 S. 1 zu § 44 ThürLHO eingestuft werden. Eine andere Stelle entschied sich, komplett von der Prüfung abzusehen und die Verwendungsnachweise ungeprüft zu den Akten zu nehmen. Eine Stelle konnte selbst nicht genau beantworten, welche Art der Prüfung sie vorgenommen hatte.⁷⁵ Andere Stellen führten bei keinem der vertieft geprüften Verwendungsnachweise die vorgeschaltete kursorische Prüfung durch. In diesen Fällen wurden die Nachweise entweder kursorisch oder vertieft geprüft. Wiederum andere Stellen äußerten, sie hätten immer nur eine vertiefte Prüfung, teilweise mit vollständiger Belegprüfung, durchgeführt. Nach Auffassung des Rechnungshofs waren diese Verfahren anhand der dokumentierten Prüfungsergebnisse jedoch weitgehend auf eine oberflächliche Prüfung nach offensichtlichen Mängeln und damit letztlich auf eine Schlüssigkeitsprüfung i. S. der ohnehin vorgeschriebenen kursorischen Prüfung verkürzt.

Entgegen den von einigen Stellen praktizierten Verwendungsnachweisprüfungen erkennt der Rechnungshof nur in einem Fall eine Rechtfertigung, auf das Einhalten der Vorgaben der VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO zu verzichten. Wird das zweistufige Prüfungsverfahren nicht angewandt, kann nur auf die kursorische Prüfung (1. Stufe) verzichtet werden, wenn eine vertiefte Prüfung aller Verwendungsnachweise vorgenommen und diese Prüfung innerhalb der für die Mindestprüfung geltenden Frist („unverzüglich“) abgeschlossen wird.⁷⁶ Diese Vorgaben waren nur in einem Prüfungsverfahren erfüllt. Eine darüber hinausgehende Möglichkeit der Abweichung von den in VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO geregelten

⁷¹ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 33 f.

⁷² Dittrich, BHO, § 44 Rn. 54.1.

⁷³ Bei zwei Förderrichtlinien war die Anwendung des zweistufigen Verfahrens aufgrund vorrangig zu beachtender EU-Vorgaben nicht möglich. In diesen Verfahren waren sämtliche Verwendungsnachweise vertieft zu prüfen.

⁷⁴ Diese Stelle prüfte jeden Verwendungsnachweis ordnungsgemäß sowie nachvollziehbar dokumentiert innerhalb von zwei bis drei Monaten nach dessen Eingang.

⁷⁵ Diese Stelle äußerte während der örtlichen Erhebungen, dass die „Einhaltung der VV zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen würde“.

⁷⁶ Vgl. Dittrich, BHO, § 44 Rn. 53.4 und 54.

Verfahrensschritten sieht der Rechnungshof nicht. Es besteht somit kein Wahlrecht der Bewilligungsbehörde, die Nachweise entweder kursorisch oder vertieft zu prüfen.

Die Erhebungsergebnisse des Rechnungshofs offenbarten bei den zuständigen Stellen deutliche Wissenslücken über die zuwendungsrechtlichen Vorgaben.

Die Richtliniengeber sind daher angehalten, die Bewilligungsbehörden eindringlich auf eine gründliche Beschäftigung mit dem zuwendungsrechtlichen Regelwerk hinzuweisen und dieses anzuwenden. Zudem ist für deren Ausstattung mit hinreichend qualifiziertem Personal Sorge zu tragen.

4.5.3 ZEITLICHE ABWICKLUNG DER PRÜFUNG

Die VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO geben den Bewilligungsbehörden keine konkreten Bearbeitungsfristen vor. Dennoch können die prüfenden Stellen nicht zeitlich völlig ungebunden agieren. Sie sind angewiesen, „unverzüglich nach Eingang“ des Verwendungsnachweises mit seiner Prüfung zu beginnen. Unverzüglich heißt, ohne schuldhaftes Zögern zu handeln (§ 121 Abs. 1 S. 1 BGB). Wie lange eine Prüfung im Einzelnen andauern darf, richtet sich nach den individuellen Gegebenheiten der Fördermaßnahme. Die Verwendungsnachweisprüfungen dürfen jedoch nicht unverhältnismäßig in die Länge gezogen werden. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 ThürLHO fordert eine zeitnahe Erfolgskontrolle der staatlichen Ausgaben.⁷⁷ Zudem sind Verwaltungsverfahren gem. § 10 S. 2 ThürVwVfG zügig durchzuführen. Diese Vorgabe ist kein unverbindlicher Programmsatz, sondern unmittelbar geltende Verpflichtung der Behörde.⁷⁸

Der Rechnungshof hat in fünf Prüfungsverfahren die zeitliche Abwicklung der Verwendungsnachweisprüfung beanstandet. Er hat festgestellt, dass die Bewilligungsbehörden vom Eingang des Verwendungsnachweises bis zur Erstellung des Vermerks über das Prüfungsergebnis Zeiträume von einem Tag bis 45 Monaten benötigten.⁷⁹ In keinem Fall ließen sich Gründe für Bearbeitungszeiten von über einem Jahr aus den geprüften Förderakten entnehmen. Ferner hat der Rechnungshof bei drei geprüften Stellen die hohe Anzahl ausstehender Verwendungsnachweisprüfungen kritisiert.⁸⁰ Insgesamt hatten diese Stellen Haushaltsmittel von rund 121 Mio. EUR ungeprüft verausgabt. Die Bearbeitungsrückstände begründeten die Bewilligungsbehörden regelmäßig mit dem Vorrang anderweitig zu erledigender Aufgaben, wie bspw. der Bewilligung neuer Projekte, sowie ihrer personellen Ausstattung.

Die von den geprüften Stellen geäußerten Rechtfertigungen vermögen die Dienstpflichten nach § 44 Abs. 1 i. V. m. § 7 ThürLHO und § 10 S. 2 ThürVwVfG nicht aufzuheben. Vielmehr haben die zuständigen Stellen durch organisatorische Maßnahmen für eine ausreichende personelle Ausstattung zu sorgen. Die Prüfung der Verwendungsnachweise gehört zu den zentralen Aufgaben der Projektförderung.⁸¹ Die sachgerechte Prüfung des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes sowie die erfolgreiche Durchsetzung sich daraus evtl. ergebender Erstattungsansprüche setzen die Kontrolle der Nachweise in einem an-

⁷⁷ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 276.

⁷⁸ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 10 Rn. 15.

⁷⁹ In einem Prüfungsverfahren hat der Rechnungshof eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 26 Monaten ermittelt.

⁸⁰ Bei einer Bewilligungsbehörde lagen Verwendungsnachweise über fünf Jahre ungesichtet in den Förderakten. Rund 40 % der Verwendungsnachweisprüfungen waren bei dieser Stelle im Prüfungszeitraum ausstehend. Eine andere Stelle verzichtete im gesamten Prüfungszeitraum auf die Nachweisprüfungen (vgl. Tn. 4.5.2).

⁸¹ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbe- reich, 2. Aufl. 2016, Abschnitt C 7.2 (S. 127).

gemessenen Zeitrahmen voraus. Die verspätete und unterlassene Prüftätigkeit stellt einen gravierenden Verstoß gegen die gesetzliche Verpflichtung zur Verwendungsnachweisprüfung dar.

Der Rechnungshof hat daher das Einhalten der sich aus § 44 Abs. 1 ThürLHO ergebenden Dienstpflichten bei allen Stellen angemahnt und gefordert, die Bearbeitungsrückstände umgehend abzubauen.

Diese Forderung gilt fort.

Die Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs nahmen die geprüften Stellen zur Kenntnis. Nur vereinzelt teilten sie Lösungsansätze zum Abbau der Bearbeitungsrückstände mit. Der Rechnungshof erwartet, dass sich die Richtliniengeber künftig in Wahrnehmung ihrer Fachaufsicht regelmäßig bei den Bewilligungsbehörden über den Sach- und Bearbeitungsstand der Verwendungsnachweisprüfungen informieren. Sie ist endlich als wichtiges Steuerungsinstrument anzuerkennen und nicht als bloße Formalie abzutun. Der Rechnungshof hält es nicht für hinnehmbar, dass bei der Umsetzung von Förderrichtlinien die Prioritäten ausschließlich in der Bewilligung neuer Vorhaben und der Ausreichung von Haushaltsmitteln gesetzt werden.

Ferner belegen die Erhebungsergebnisse, dass die derzeitige Bestimmung der VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO zur „unverzöglichen“ Prüfung nicht zu einer zeitnahen Kontrolle der Verwendungsnachweise führt.

Daher empfiehlt der Rechnungshof, nunmehr in die VV konkrete Bearbeitungsfristen entsprechend der Bundesregelung aufzunehmen.⁸²

4.5.4 REGELUNGEN ZUM STICHPROBENVERFAHREN

Die Nutzung des Stichprobenverfahrens nach VV Nr. 11.1.5 S. 3 zu § 44 ThürLHO ist als Sollvorschrift („soll für die vertiefte Prüfung“) ausgestaltet. Die zuständige Behörde ist daher grundsätzlich zu einer Stichprobenregelung verpflichtet. Abweichungen bedürfen einer Begründung. Solange eine Stichprobenregelung nicht getroffen worden ist, muss die Bewilligungsbehörde alle Verwendungsnachweise vertieft prüfen.⁸³ Mit einer Stichprobe soll mit geringem Aufwand eine relativ zuverlässige Aussage über die Grundgesamtheit gewonnen werden, aus der die Stichprobe stammt.⁸⁴

Eine Stichprobe ist in der Statistik eine Auswahl an Objekten (Teilmenge), die stellvertretend für eine Grundgesamtheit Auskunft gibt. Von der Stichprobe wird auf die Grundgesamtheit geschlossen. Voraussetzung für ein statistisch aussagekräftiges Ergebnis ist, dass die Teilmenge der Stichprobe die Grundgesamtheit repräsentativ widerspiegelt. Es muss also zunächst Klarheit über die Grundgesamtheit bestehen, die dann zu definieren ist. Bezogen auf die Verwendungsnachweisprüfung ist die Bildung verschiedener Grundgesamtheiten denkbar. Solche können sich etwa aus sachlichen Gesichtspunkten (z. B. Kreis der Zuwendungsempfänger), aus zeitlichen Merkmalen (Jahr der Bewilligung oder

⁸² Nach der Bundesregelung (VV Nr. 11.1 zu § 44 BHO) muss die cursorische Prüfung regelmäßig innerhalb von drei Monaten abgeschlossen sein. Aus der Vorgabe „regelmäßig“ folgt, dass Ausnahmen nur bei Vorliegen besonderer Gründe zulässig sind (vgl. Dittrich, BHO, § 44 Rn. 53.4). Die vertiefte Prüfung muss nach VV Nr. 11.4 zu § 44 BHO innerhalb von neun Monaten nach Eingang des Nachweises abgeschlossen sein. Die Vorgaben des Bundes haben u. a. die Länder, Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein sowie Sachsen-Anhalt (mit abweichenden Fristen) übernommen.

⁸³ Vgl. Dittrich, BHO, § 44 Rn. 54.4.

⁸⁴ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 110.

Vorlagetermin des Verwendungsnachweises) oder aus der Kombination der verschiedenen Kriterien ergeben.⁸⁵ Anschließend ist die Stichprobe auszuwählen, wobei die Auswahl als Beurteilungsstichprobe (nicht zufällige, bewusste oder gezielte Auswahl) oder als Zufallsstichprobe (Zufallsauswahl) erfolgen kann.⁸⁶ Die VV Nr. 11.1.5 zu § 44 ThürLHO enthält keine Vorgaben zur Auswahlmethode. Damit liegt es vorrangig in der Verantwortung der prüfenden Stelle, mit einer durchdacht konzipierten Stichprobenauswahl ein wirtschaftliches Verhältnis zwischen dem Prüfungsaufwand und den damit gewonnenen, verwertbaren Erkenntnissen zu schaffen.⁸⁷

In drei der zehn Prüfungsverfahren setzten die Bewilligungsbehörden das Stichprobenverfahren zur Auswahl der vertieft zu prüfenden Nachweise ein. Diese hatten die Regelungen zum Stichprobenverfahren in gesonderten Dokumenten verfasst. Allerdings konnte der Rechnungshof nur in einem Fall⁸⁸ die in einem Vermerk dokumentierten Bestimmungen anhand des praktischen Prüfungsablaufs nachvollziehen und bewerten. Er hat in diesem Verfahren angeregt, das Stichprobenverfahren regelmäßig auf seine Belastbarkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Bei einer anderen Prüfung enthielten die Förderrichtlinien Bestimmungen zu einem Stichprobenverfahren. Der Rechnungshof konnte die getroffenen Regelungen jedoch aufgrund der ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen weder hinsichtlich ihrer Effektivität noch ihrer Praxistauglichkeit beurteilen. Er hat dieser Stelle empfohlen – was für alle Richtliniengeber Geltung findet – auf Regelungen zum Stichprobenverfahren in der Förderrichtlinie selbst zu verzichten. Nach VV Nr. 11.1.5 S. 3 ThürLHO i. V. m Anlage 6 zu § 44 ThürLHO (Grundsätze für Förderrichtlinien) ist eine solche Regelung in der Richtlinie nicht erforderlich. Auch erweisen sich vielfach Schwachstellen des Regelwerks erst im „Praxistest“ beim tatsächlichen Vollzug.⁸⁹ Eine Anpassung dieser Regelung bedingt somit eine Änderung der Förderrichtlinie. Für diese gelten die gleichen verfahrensmäßigen Regeln und Maßgaben wie für ihren erstmaligen Erlass (VV Nrn. 15.2 und 15.4 zu § 44 ThürLHO).⁹⁰

In den übrigen Fällen⁹¹ verzichteten die geprüften Stellen auf die Nutzung des Stichprobenverfahrens. Dies begründeten sie etwa mit einer „bewährten Praxis“, der Ausgestaltung des Förderverfahrens, einer „fraglichen Aussagekraft“ sowie des „Risikos einer Ungleichbehandlung“. Nach den Erhebungsergebnissen des Rechnungshofs dürften tatsächlich eher Unsicherheiten oder Wissenslücken in der Anwendung der Vorgaben der VV Nr. 11.1.5 zu § 44 ThürLHO ursächlich für den Verzicht gewesen sein. Die meisten Stellen sicherten zur Minimierung der Bearbeitungsdauer in der Verwendungsnachweisprüfung zu, künftig von der Möglichkeit des Stichprobenverfahrens Gebrauch zu machen oder zumindest dessen Einsatz zu prüfen.

Eine konsequente Anwendung des Stichprobenverfahrens bietet die Möglichkeit, die gegenwärtig unzureichende Verwendungsnachweisprüfung zu verbessern. Weitergehende Vorgaben zur Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens in der VV Nr. 11.1.5 zu

⁸⁵ Augstein: Verwendungsnachweisprüfung durch Stichprobenauswahl: Vorschriften bei Bund und Ländern sowie Anwendungsprobleme, in: NVwZ 2001, S. 655 ff.

⁸⁶ Ausführlich Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 108 ff.

⁸⁷ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 291.

⁸⁸ Im zweiten Verfahren konnte der Rechnungshof nicht beurteilen, inwieweit die Stichprobenauswahl effektiv ist, also für den Einzelfall belastbare und für den Förderbereich ggf. sogar repräsentative Ergebnisse liefert, da die geprüfte Stelle ihre hauseigenen Vorgaben nicht beachtete. Im dritten Verfahren mangelte es bereits an der Nachvollziehbarkeit der Grundgesamtheit, da offenblieb, nach welchen Kriterien diese gebildet wurde.

⁸⁹ Vgl. Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 44.

⁹⁰ Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 48.

⁹¹ Bei zwei Förderrichtlinien war die Nutzung des Stichprobenverfahrens aufgrund vorrangig zu beachtender EU-Vorgaben nicht möglich.

§ 44 ThürLHO hält der Rechnungshof aufgrund der vielfältigen ressortspezifischen Besonderheiten⁹² für nicht geboten. Vielmehr obliegt es den Richtliniengebern, im Rahmen ihrer Ressorthoheit⁹³ wegen der notwendigen Berücksichtigung spezifischer Erfordernisse der jeweiligen Förderbereiche geeignete, an Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitskriterien orientierte Auswahlverfahren zu treffen. Die Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens sollte in einem allgemeinen Stichprobenvermerk konkretisiert werden. Er kann bei Bedarf fortgeschrieben werden. Zugleich dient der allgemeine Stichprobenvermerk der Dokumentation für interne und externe Prüfinstanzen.

Der Rechnungshof regt an, diese Vorgaben in der VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO zu verankern.

Im Übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Stichprobenauswahl auf Vorhabensebene von der Stichprobenauswahl bei der Belegprüfung zu unterscheiden ist. Die Stichprobenauswahl auf Belegebene bei den vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweisen stellt eine sog. „Stichprobe in der Stichprobe“⁹⁴ dar. Nach VV Nr. 11.1.5 S. 1 zu § 44 ThürLHO kann sich die Prüfung der Angaben im Verwendungsnachweis sowie der Belege auf Stichproben beschränken. Es soll bei der vertieften Prüfung im Ermessen der zuständigen Behörde stehen, wie intensiv sie im Einzelfall prüfen will.⁹⁵ Daher ist eine gründliche Prüfung nicht zwangsläufig mit einer vollständigen Nachweisprüfung gleichzusetzen. Die Ausweitung einer vertieften Prüfung zu einer vollständigen Nachweisprüfung mit Vollbelegprüfung (= Maximum der Prüfungsintensität)⁹⁶ sollte nur bei deutlichen Mängeln in der Nachweisführung erfolgen und ist dann auch entsprechend zu dokumentieren. Es ist somit zulässig, die einzelnen Angaben und die beigefügten Unterlagen mit unterschiedlicher Intensität zu prüfen. Die Bewilligungsbehörden sollen die Möglichkeit haben und auch nutzen, im Sinne der Verwaltungsökonomie flexibel vorzugehen.⁹⁷

4.5.5 DOKUMENTATION DER VERWENDUNGSNACHWEISPRÜFUNG

Nach VV Nr. 11.2 zu § 44 ThürLHO sind der Umfang und das Ergebnis der Prüfung des Verwendungsnachweises in einem Vermerk niederzulegen. Er testiert den Grad der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der geprüften Angaben des Verwendungsnachweises als Teil der staatlichen Rechnungslegung.⁹⁸ In diesem sind alle wesentlichen Prüfungsergebnisse aktenkundig und nachvollziehbar zu machen (Prüfungsdokumentation). Das gilt sowohl für die fachliche als auch für die verwaltungsmäßige Prüfung. Da das TFM in der VV zu § 44 ThürLHO keine Musterprüfungsvermerke vorgegeben hat, kann die prüfende Stelle über die Gestaltung des Vermerks selbst entscheiden. Der Umfang des Vermerks hängt davon ab, ob es sich um eine cursorische oder um eine vertiefte Prüfung handelt.⁹⁹ Im Rahmen der Ordnungsmäßigkeit ist beispielsweise darauf einzugehen, ob der Verwendungsnachweis fristgerecht vorgelegt wurde und der Verwendungsnachweis vollständig war.¹⁰⁰ Der Sachbericht bildet die Grundlage für die fachliche Prüfung und erfordert eine konkrete Stellungnahme.¹⁰¹ Damit ist im Prüfungsvermerk stets auf die Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises, die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung sowie das Ergebnis der Förderung einzugehen.¹⁰² Zudem ist es in der Regel unerlässlich, im Prüfungsvermerk darzulegen, in welcher Höhe dem Zuwendungs-

⁹² Z. B. Massengeschäfte, Kleinteiligkeit des Förderwesens, Dauerförderungen, Fördervolumen oder Kreis und Anzahl der Zuwendungsempfänger.

⁹³ Vgl. Art. 76 Abs. 1 S. 2 Verf Th.

⁹⁴ Vgl. Dittrich, BHO, § 44 Rn. 54.9 (Stichprobenverfahren in doppeltem Sinne).

⁹⁵ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 54.9.

⁹⁶ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 292.

⁹⁷ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 37.

⁹⁸ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 307.

⁹⁹ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 56.2.

¹⁰⁰ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 167 ff.

¹⁰¹ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 55.4.

¹⁰² Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 208.

empfänger unter Berücksichtigung der Bedingungen und Auflagen im Zuwendungsbescheid die Zuwendung tatsächlich zusteht.¹⁰³ Der Prüfungsvermerk schließt die Prüfung formell ab.¹⁰⁴

Der Rechnungshof hat in sieben von zehn Prüfungsverfahren die Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung kritisiert. Die Bewilligungsbehörden verwendeten regelmäßig eigene Vordrucke¹⁰⁵ zur Dokumentation der Prüfungsergebnisse. Diese waren jedoch in vielen Fällen unvollständig ausgefüllt und/oder enthielten widersprüchliche¹⁰⁶ Angaben bis zu falschen¹⁰⁷ Prüfungsergebnissen. Ferner war der Umfang der Prüfung in fast allen Prüfungsverfahren mangels Dokumentation nicht erkennbar, insbesondere konnten weder Rückschlüsse auf die konkreten Prüfungsinhalte noch auf die Prüfungshandlungen sowie die Auswahl der geprüften Belege gezogen werden. Regelmäßig fehlten Aussagen zur Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises. Die notwendige inhaltliche Prüfung der Sachberichte trat aufgrund der fehlenden konkreten Stellungnahmen bei allen Stellen offenkundig in den Hintergrund. Dadurch entstand für den Rechnungshof der Eindruck, dass die Prüfungen oberflächlich und nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt wurden.

Mit Ausnahme einer geprüften Stelle räumten die übrigen Stellen die Feststellungen des Rechnungshofs ein und versicherten, künftig eine nachvollziehbare und ordnungsgemäße Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfungen sicherzustellen. Hierfür ist – entgegen der Forderung einer Bewilligungsbehörde nach der Zurverfügungstellung aussagekräftiger Musterprüfungsvermerke vom TFM oder dem Rechnungshof – entscheidend, dass die mit der Verwendungsnachweisprüfung befassten Bediensteten über die notwendigen fachlichen Kompetenzen verfügen.

Die Richtliniengeber sind aufgefordert, in Wahrnehmung ihrer Fachaufsicht die Bewilligungsbehörden nachhaltig auf die Umsetzung und Einhaltung der o. a. Vorgaben hinzuweisen.

4.6 ARTEN DES VERWENDUNGSNACHWEISES

Im Freistaat wird die Systematik der VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO zusätzlich durch die Regelung der VV Nr. 10.2 zu § 44 ThürLHO erschwert. Grundsätzlich haben die Zuwendungsempfänger im Bereich der ANBest-P einen Regelverwendungsnachweis zu erbringen. Ferner ist bei überjährigen Projekten ein Zwischennachweis vorzulegen. Mit VV Nr. 10.2 S. 3 zu § 44 ThürLHO werden den Richtliniengebern sowie den Bewilligungsbehörden weitere Nachweisarten zur Auswahl gestellt. Die Regelung der VV Nr. 10.2 S. 3 zu § 44 ThürLHO verweist auf die Ausnahmemöglichkeiten nach VV Nrn. 5.2.5 (einfacher Verwendungsnachweis) und 5.2.7 (vollständiger Verwendungsnachweis) zu § 44 ThürLHO.¹⁰⁸ Die Erhebungsergebnisse des Rechnungshofs haben verdeutlicht, dass diese Ausnahmen weder zu einer Verwaltungsvereinfachung noch zu einer effizienten Verwendungsnachweisprüfung beitragen.

¹⁰³ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 209.

¹⁰⁴ Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung – Landeshaushaltsordnungen – Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, § 44 Rn. 83.

¹⁰⁵ Die Nutzung eigens erstellter Vordrucke ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Damit kann ein Beitrag zur ordnungsgemäßen Erstellung des Prüfungsvermerks und zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands geleistet werden.

¹⁰⁶ In einem Prüfungsverfahren standen die dokumentierten Prüfungsergebnisse in einem deutlichen Widerspruch zum praktischen Prüfungsablauf. Die Bewilligungsbehörde vermerkte bei sämtlichen Förderfällen, dass dem Verwendungsnachweis keine Rechnungen beigelegt waren, welche nicht dem Fördervorhaben zuzuordnen sind. Tatsächlich verzichtete die geprüfte Stelle in allen Fällen auf eine Belegprüfung.

¹⁰⁷ Bspw. vermerkte eine Bewilligungsbehörde, dass der Sachbericht „umfassend beurteilt“ worden sei, obwohl ein solcher gar nicht vorlag. In einem anderen Prüfungsverfahren stimmten die Feststellungen der Bewilligungsbehörde hinsichtlich des Erreichens des Zuwendungszwecks mit den Ausführungen in den Sachberichten nicht überein.

¹⁰⁸ Siehe Tn. 2.

4.6.1 EINFACHER VERWENDUNGSNACHWEIS

Nach VV Nr. 5.2.5 S. 1 zu § 44 ThürLHO ist die Zulassung eines einfachen Verwendungsnachweises bei der Projektförderung für juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, bei denen das Land Rechte nach § 53 HGrG oder § 67 ThürLHO hat, möglich. Daneben kann ein einfacher Verwendungsnachweis „auch in anderen Fällen zugelassen werden, wenn die Bewilligungsbehörde aufgrund besonderer Umstände davon ausgehen kann, dass die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung auch ohne Belege anhand einer summarischen Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nachprüfbar ist“ (VV Nr. 5.2.5 S. 3 zu § 44 ThürLHO). Als „besondere Umstände“ wurden von den Richtliniengebern und Bewilligungsbehörden regelmäßig solche zur Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung angeführt.

Tatsächlich eröffnet der einfache Verwendungsnachweis in der Fallkonstellation nach VV Nr. 5.2.5 S. 3 zu § 44 ThürLHO keine Vorteile. Der Zuwendungsempfänger hat für die Erstellung des zahlenmäßigen Nachweises Ausgaben und Einnahmen anhand seiner Bücher und Belege zu ermitteln und diese aufzubewahren. Auch die lediglich „summarische Darstellung“ entbindet ihn davon nicht. Die Bewilligungsbehörde wiederum hat nur eine erheblich eingeschränkte Kontrollmöglichkeit. Ohne Angabe zu den Belegen ist für diese nicht nachvollziehbar, ob die dargestellten Ausgaben tatsächlich geleistet wurden. Eine summarische Darstellung lässt nicht erkennen, ob die einzelne Zahlung zweckentsprechend war und wann der Zuwendungsempfänger die Zahlung tatsächlich geleistet hat.¹⁰⁹ Es wird folglich nicht ersichtlich, ob die Zahlungen innerhalb des Bewilligungszeitraums getätigt wurden. Da eine Belegliste fehlt, bei der die Bewilligungsbehörde regelmäßig Belege für eine vertiefte Prüfung auswählen kann, hat sie im Zweifel beim einfachen Verwendungsnachweis sämtliche Belege für das Projekt abzufordern und zu prüfen.

Eine geprüfte Stelle verzichtete bei allen Förderfällen, die mit einem einfachen Verwendungsnachweis zu belegen waren, u. a. aufgrund des Wortlauts „auch ohne Belege [...] nachprüfbar ist“ generell auf die Vorlage von Belegen und führte die Nachweisprüfung komplett beleglos durch (vgl. Tn. 4.5.2). Dieser Stelle räumte der Rechnungshof ein, dass der Wortlaut missverständlich formuliert ist und zu widersprüchlichen Auslegungen führen kann. „Nachprüfbar“ könnte dahin ausgelegt werden, dass eine vertiefte Prüfung nach VV Nr. 11.1 S. 2 zu § 44 ThürLHO entbehrlich ist. Dies würde jedoch der Systematik der VV und den ANBest widersprechen. Es ist strikt zwischen dem „Nachweis der Verwendung“ (VV Nr. 10 zu § 44 ThürLHO und Nr. 6 ANBest-P/-Gk) – also der Art des Verwendungsnachweises – und der „Prüfung der Verwendung“ (VV Nr. 11 zu § 44 ThürLHO und Nr. 7 ANBest-P/-Gk) – also dem Umfang der Prüfung – zu unterscheiden. VV Nr. 11.1 S. 1 zu § 44 ThürLHO benennt als Prüfungsgrundlage für das zweistufige Verfahren den „Zwischen- oder Verwendungsnachweis“. Da der Zwischennachweis nach Nr. 6.6 ANBest-P wie der einfache Verwendungsnachweis nach Nr. 6.5 ANBest-P zu führen ist und diesem zum Vorlagetermin bei der Bewilligungsbehörde weder eine Belegliste noch Belege beizufügen sind, sind die erforderlichen Belege für die vertiefte Prüfung nach VV Nr. 11.1.5 S. 5 zu § 44 ThürLHO vom Zuwendungsempfänger anzufordern oder bei ihm einzusehen. Der gänzliche Verzicht auf eine belegbezogene Prüfung würde zudem den Regelungen der Nr. 7.1 ANBest-P/-Gk widersprechen, die der Bewilligungsbehörde umfangreiche Prüfberechtigungen einräumen. Für Nachweisprüfungen im kommunalen Bereich i. S. der Nrn. 6 und 7 ANBest-Gk wäre die Regelung quasi überflüssig, da der „einfache Verwendungsnachweis“¹¹⁰ hier den Regelfall darstellt. Daher kann systematisch bedingt nicht von der beleglosen Vorlage des Verwendungsnachweises – VV Nr. 10 zu § 44 ThürLHO – auf eine belegfreie Prüfung des Verwendungsnachweises – VV Nr. 11 zu § 44 ThürLHO – geschlossen werden. Dann wären einfache Verwendungsnachweise immer nur cursorisch zu prüfen. Dies kann das TFM mit der Einführung des zweistufigen Prüfungsverfahrens

¹⁰⁹ Vgl. Dittrich, BHO, § 44 Rn. 49.10.

¹¹⁰ Nr. 6 ANBest-Gk verwendet diese Begrifflichkeit nicht. Nach der Benennung seiner Bestandteile in Nrn. 6.2 bis 6.4 ANBest-Gk handelt es sich jedoch im Ergebnis um einen einfachen Verwendungsnachweis.

nicht gewollt haben und würde dem Wortlaut der VV Nr. 11.1 S. 2 zu § 44 ThürLHO widersprechen.

Da weder für den Zuwendungsempfänger bei der Erstellung des einfachen Verwendungsnachweises noch für den Zuwendungsgeber bei der Nachweisprüfung Einspar- und/oder Vereinfachungspotentiale erkennbar sind und die Vorgaben der VV Nr. 5.2.5 S. 3 zu § 44 ThürLHO regelmäßig zu Missverständnissen bei den Richtlinienverantwortlichen führt, regt der Rechnungshof die Abschaffung des einfachen Verwendungsnachweises in der benannten Fallkonstellation an.

Mit dem Regelverwendungsnachweis wird einer Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung hinreichend Rechnung getragen und den Bewilligungsbehörden verbleiben dennoch genügend Kontrollmöglichkeiten.

4.6.2 VOLLSTÄNDIGER VERWENDUNGSNACHWEIS

Der vollständige Verwendungsnachweis galt vor der Änderung der VV zu §§ 23, 44 ThürLHO mit Wirkung vom 1. Januar 2014 als Regelfall der Nachweisführung. Nach VV Nrn. 10.2 i. V. m. 5.2.7 zu § 44 ThürLHO stellt er nunmehr eine Ausnahme dar, „wenn erkennbar ist, dass der Regelverwendungsnachweis (Beleglisten) nicht den besonderen Umständen des Einzelfalls gerecht wird“ (vgl. Tn. 2).

Nach den Erhebungsergebnissen konnte der Rechnungshof in keinem Fall¹¹¹ erkennen, inwiefern ein solches lückenloses Nachweiswerk für eine effiziente Verwendungsnachweisprüfung nachweislich notwendig war. In einem Prüfungsverfahren wurden etwa ausschließlich Personalausgaben gefördert. Besondere Umstände, welche die Vorlage sämtlicher Belege mit dem Verwendungsnachweis hätten rechtfertigen können, waren nicht ersichtlich. Zudem handelte es sich bei den Mitteln stets um gleichartige Zahlungen, nämlich ausschließlich um die prozentuale Förderung der Personalkosten. Vielmehr erweckte die Abforderung zusätzlicher Unterlagen den Anschein einer ausgeprägten „Sammelleienschaft“ der geprüften Stelle, da bei der Verwendungsnachweisprüfung¹¹² wiederum vereinzelt auf die Prüfung der Belege verzichtet wurde. Gerade vor dem Hintergrund der von fast allen Bewilligungsbehörden geäußerten Personalknappheit und einem stetigen Aufgabenzuwachs ist es nicht nachvollziehbar, weshalb ohne Notwendigkeit ein „Mehr“ verlangt wird. Zudem weist der Rechnungshof darauf hin, dass der mit der Erstellung dieser zusätzlichen Unterlagen verbundene Aufwand auch für den Zuwendungsempfänger verhältnismäßig¹¹³ sein muss. Ferner verbleibt der Bewilligungsbehörde auch bei der Beauftragung des Regelverwendungsnachweises die Befugnis, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern oder die Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen zu prüfen.¹¹⁴

Im Übrigen kann das zweistufige Prüfungsverfahren nach VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO bei einem vollständigen Verwendungsnachweis keine Anwendung finden. Dem vollständigen Verwendungsnachweis sind Belege und ggf. weitere Unterlagen beizufügen, welche zum Bestandteil des Verwendungsnachweises werden. Die cursorische Prüfung findet jedoch ohne Belege statt (siehe Tn. 2), weil VV Nr. 10.2 zu § 44 ThürLHO davon ausgeht, dass dem Verwendungsnachweis im Regelfall eine Belegliste (ohne Vorlage von Belegen) beizufügen ist. Daher hat die Bewilligungsbehörde bei dieser Art der Nachweisführung immer eine vertiefte Prüfung durchzuführen.

¹¹¹ Vier der geprüften Förderrichtlinien legten zur Nachweisführung einen vollständigen Verwendungsnachweis zugrunde.

¹¹² In den Prüfungsvermerken zum Verwendungsnachweis gab die Bewilligungsbehörde beim Prüfungsumfang vereinzelt an, dass „Belege nicht geprüft“ wurden.

¹¹³ Stichwort: Übermaßverbot (vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 261 f.).

¹¹⁴ Siehe Nr. 7.1 ANBest-P/-Gk.

Da die Verpflichtung zur Vorlage eines vollständigen Verwendungsnachweises sowohl für den Zuwendungsempfänger bei dessen Erstellung als auch für den Zuwendungsgeber bei der Nachweisprüfung einen unnötigen Mehraufwand verursacht, empfiehlt der Rechnungshof, die Regelung der VV Nr. 5.2.7 zu § 44 ThürLHO ersatzlos aufzuheben.

4.6.3 ZWISCHENNACHWEIS

Nach Nr. 6.1 S. 2 ANBest-P ist bei überjährigen Projekten vom Zuwendungsempfänger ein Zwischennachweis zu führen (vgl. Tn. 2 und 4.3). Vier der geprüften Bewilligungsbehörden förderten mehrjährige Projekte und beauftragten in den Zuwendungsbescheiden die Vorlage eines Zwischennachweises. In drei Prüfungsverfahren legten die Zuwendungsempfänger einen solchen regelmäßig nicht vor. Die geprüften Stellen mahnten die Vorlage der Zwischennachweise nicht an.

Die Bewilligungsbehörde hat die von ihr selbst gesetzten Auflagen auf ihre Einhaltung zu überwachen und zu prüfen. Sie hat den Zuwendungsempfänger rechtzeitig auf drohende Fehlentwicklungen und deren förderrechtliche Konsequenzen¹¹⁵ aufmerksam zu machen sowie unverzüglich Korrekturmaßnahmen anzuregen.¹¹⁶ Der Rechnungshof hat die geprüften Stellen darauf hingewiesen, dass die Prüfpflicht der Bewilligungsbehörde auch für Zwischennachweise gilt. Zwei Bewilligungsbehörden räumten die Feststellungen des Rechnungshofs ein und versicherten, ihre Dienstpflichten gem. § 44 Abs. 1 ThürLHO i. V. m. VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO künftig ordnungsgemäß auszuüben. Eine geprüfte Stelle hält – trotz selbst beauftragter Vorlage dieser Nachweise – weder eine Mahnung bei Nichtvorlage noch eine Prüfung der Zwischennachweise für erforderlich. Damit verkannte diese Stelle, dass der Zwischennachweis eine wesentliche Grundlage für die begleitende Erfolgskontrolle bildet. Mit ihm kann die bisherige Verwendung der Zuwendung kontrolliert werden. Er ermöglicht eine Prognose, ob Zweck und Ziel der Förderung voraussichtlich erreicht werden.¹¹⁷

Der Rechnungshof fordert die Richtliniengeber auf, die Bewilligungsbehörden nachhaltig auf die Bedeutung der Zwischennachweise sowie die Wahrnehmung ihrer Prüfpflichten hinzuweisen.

4.7 ANTRAGSVERFAHREN

Der Antragsprüfvermerk ist eine wesentliche Informationsquelle im internen Zuwendungsverfahren und hat erhebliche Bedeutung¹¹⁸ für die Verwendungsnachweisprüfung.¹¹⁹ Der Antragsprüfvermerk, welcher Auskunft zu allen entscheidungserheblichen Gesichtspunkten der Förderung geben soll, dient der Bewilligungsbehörde als „institutionelles Gedächtnis“¹²⁰, auf das bei der Prüfung des Verwendungsnachweises zurückgegriffen werden kann und somit eine Grundvoraussetzung für das Prüfungsverfahren darstellt.

Eine sorgfältige Prüfung der Antragsunterlagen ist Voraussetzung für einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Der Förderantrag ist daher sowohl auf die Erfüllung der Förderziele und nach sonstigen fachlichen, im Landesinteresse liegenden Gesichtspunkten als auch auf seine Vereinbarkeit mit dem Zuwendungsrecht,

¹¹⁵ Vgl. VV Nr. 8 zu § 44 ThürLHO.

¹¹⁶ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 219.

¹¹⁷ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsreich, 2. Aufl. 2016, Abschnitt C 6.3 (S. 123).

¹¹⁸ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsreich, 2. Aufl. 2016, Abschnitt C 3.4.3 (S. 83).

¹¹⁹ Insbesondere bei der kursorischen Prüfung, die einen Soll-Ist-Vergleich beinhaltet (vgl. Tn. 4.5.1, Fn. 71).

¹²⁰ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, Teil II 15.2 (S. 182).

dem übrigen Haushaltsrecht und dem Verwaltungsrecht zu prüfen. Insbesondere ist zu beachten, ob die beantragte Zuwendung notwendig und angemessen ist.¹²¹ Das Ergebnis der Antragsprüfung ist nach VV Nr. 3.3 zu § 44 ThürLHO von der Bewilligungsbehörde in einem Vermerk festzuhalten. Darin sollen alle bisherigen Prüfungsergebnisse, Abwägungen und Entscheidungsgründe zusammengefasst werden. Diese sind in aller Regel im Zuwendungsbescheid selbst nicht enthalten. Die Entscheidungsgrundlagen müssen in den Akten der Bewilligungsbehörde nachvollzogen werden können, so dass für einen Außenstehenden die wesentlichen Gesichtspunkte der Ermessensentscheidung erkennbar werden.¹²² Ziel ist mithin die Transparenz der Förderentscheidung.¹²³ Der Antragsprüfvermerk zählt zu den sog. (zahlungs-)begründenden Unterlagen.¹²⁴ Zwar bleibt es der Bewilligungsbehörde weitgehend selbst überlassen zu bestimmen, auf welche Punkte sie im Antragsprüfvermerk eingehen will. Jedoch hat sie dessen inhaltliche (Mindest-)Anforderungen aus VV Nr. 3.3 zu § 44 ThürLHO zu beachten.¹²⁵ Zudem ist das Vorliegen der gesetzlichen Bewilligungsvoraussetzung¹²⁶ eines erheblichen Landesinteresses am Zuwendungszweck und an dessen Erfüllung durch den Zuwendungsempfänger zu dokumentieren.¹²⁷ Die Begründung des erheblichen Landesinteresses gehört damit zum Pflichtprogramm der Antragsprüfung.¹²⁸

Der Rechnungshof beanstandete in sieben von zehn Prüfungsverfahren die unzureichende Prüfung der Förderanträge und deren Dokumentation, da die inhaltlichen (Mindest-)Anforderungen der VV Nr. 3.3 zu § 44 ThürLHO, insbesondere Aussagen zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, unzureichend oder überhaupt nicht vermerkt waren oder die Antragsprüfvermerke vollständig fehlten. Mit Ausnahme einer geprüften Stelle räumten die übrigen Stellen die Feststellungen des Rechnungshofs ein und versicherten, künftig eine ordnungsgemäße Antragsprüfung durchzuführen und die o. a. Vorgaben zu beachten.

Der Rechnungshof weist die Richtliniengeber bzw. deren Bewilligungsbehörden auf die erhebliche Bedeutung des Antragsprüfvermerks als eine wesentliche Informationsquelle des internen Zuwendungsverfahrens im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung hin.

4.8 BAGATELLFÖRDERUNGEN

In vier Prüfungsverfahren hat der Rechnungshof die Bewilligung von Bagatellförderungen beanstandet.¹²⁹ Er hat den geprüften Stellen zur Minimierung des Verwaltungsaufwands empfohlen, künftig auf solche zu verzichten. Diese nahmen die Empfehlungen regelmäßig zur Kenntnis, schlossen jedoch eine zukünftige Förderung nicht aus.¹³⁰

Staatliche Zuwendungen dürfen gem. § 23 ThürLHO nur gewährt werden, wenn das Land ein erhebliches Interesse daran hat, dass die vorbestimmten Zwecke durch eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung erfüllt werden. Mit dem Bezug „erheblich“ wird klargestellt, dass nicht

¹²¹ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D VII Rn. 2 ff.

¹²² Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D VII Rn. 40.

¹²³ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 11.14.

¹²⁴ Vgl. § 70 ThürLHO und VV-ZBR.

¹²⁵ VV Nr. 3.3 S. 3 zu § 44 ThürLHO ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet, so dass nur ausnahmsweise von ihren Vorgaben abgewichen werden darf (vgl. Rossi, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung – Landeshaushaltsordnungen – Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, § 44 Rn. 67).

¹²⁶ § 44 Abs. 1 S. 1 ThürLHO verweist für die Bewilligung einer Zuwendung auf die Voraussetzungen des § 23 ThürLHO.

¹²⁷ Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 349.

¹²⁸ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 11.9.

¹²⁹ Bspw. hat der Rechnungshof bei der Umsetzung einer Förderrichtlinie festgestellt, dass in fast jedem zweiten Förderfall von insgesamt 2.430 Vorhaben Zuwendungen im Bagatellbereich gewährt wurden. Davon finanzierte die geprüfte Stelle 75 Projekte mit einer Förderung bis zu 1.000 EUR. In einem anderen Prüfungsverfahren veranlasste die Bewilligungsbehörde in 180 Fällen Auszahlungen unter 500 EUR, davon in 105 Fällen unter 300 EUR. Eine Auszahlung belief sich sogar nur auf 32,39 EUR.

¹³⁰ In einem Fall hob der Richtliniengeber 2021 bei Änderung der Förderrichtlinie die Bagatellgrenze von 50 EUR auf 1.000 EUR an.

jedes Landesinteresse ausreicht. Der Umstand, dass eine Förderung durch das Land wünschenswert oder sinnvoll ist, rechtfertigt also noch keine Förderung. Vielmehr müssen besondere Gesichtspunkte hinzutreten.¹³¹ Bei Bagatellförderungen fehlt es häufig an einem erheblichen Landesinteresse.¹³² Hier sind oft Mitnahmeeffekte zu erwarten.¹³³ Aufgrund der in diesen Fällen geringen Deckungslücke wird der Anreizeffekt der Zuwendung regelmäßig als zu gering anzusehen sein, um die Notwendigkeit einer freiwilligen, staatlichen Geldleistung zu rechtfertigen. Darüber hinaus steht der insgesamt erforderliche Verwaltungsaufwand eines solchen Förderfalls regelmäßig in einem unwirtschaftlichen Verhältnis zum durchsetzbaren Erfolg.¹³⁴

Für den kommunalen Bereich legt VV Nr. 13.3 zu § 44 ThürLHO eine Bagatellgrenze fest. Danach sollen Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften nur bewilligt werden, „wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben des Vorhabens mehr als 7.500 EUR betragen“. Der Begriff der zuwendungsfähigen Ausgaben wird in der VV nicht definiert.¹³⁵ Nach der allgemeinen Definition sind alle Ausgaben zuwendungsfähig, die zur Durchführung der geförderten Maßnahme innerhalb des Bewilligungszeitraums notwendig sind.¹³⁶ Die Höhe der Zuwendung muss mit der Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht identisch sein. Folglich wird nach dem derzeitigen Wortlaut der VV Nr. 13.3 zu § 44 ThürLHO die Bagatellgrenze auch dann eingehalten, wenn für ein Projekt im kommunalen Bereich die zuwendungsfähigen Ausgaben über 7.500 EUR liegen und eine Zuwendung unter dem Betrag von 7.500 EUR¹³⁷ ausgereicht wird. *Daher sollte künftig in der Regelung der VV Nr. 13.3 zu § 44 ThürLHO auf die Zuwendung als solche abgestellt werden.*

Da Bagatellgrenzen für die privilegierten Zuwendungsempfänger¹³⁸ im kommunalen Bereich Anwendung finden, sollten solche erst recht für die dem Geltungsbereich der ANBest-P unterfallenden privaten Zuwendungsempfänger festgelegt werden.

Unter Berücksichtigung der – auch vom Rechnungshof anerkannten – bestehenden (teilweise) kleinteiligen Förderstruktur des Freistaats erscheint eine Bagatellgrenze von 2.500 EUR angemessen.¹³⁹

Abweichungen von den Bagatellgrenzen sollten nur in Ausnahmefällen zugelassen werden.

Diese sind im Rahmen der Erarbeitung bzw. der Änderung von Förderrichtlinien im Verfahren nach §§ 9, 40, 44 Abs. 1, 103 ThürLHO sowie VV Nrn. 15.2, 15.4 zu § 44 ThürLHO detailliert zu begründen. Dabei gilt es, den Blick auf die Kosten-Nutzen-Betrachtung der vorgesehenen Maßnahmen zu richten.

Im Übrigen weist der Rechnungshof auf Folgendes hin:

Die Bewilligungsbehörden haben dafür Sorge zu tragen, dass die haushalts- und verwaltungsrechtlichen Maßgaben bei allen Förderfällen gleichermaßen Anwendung finden. Auch bei Bagatellförderungen gilt das zuwendungsrechtliche Regelwerk nach Maßgabe der einschlägigen Förderrichtlinie und der VV zu § 44 ThürLHO, soweit in der Richtlinie keine Abweichungen zugelassen sind.¹⁴⁰ Ungeachtet der Förderhöhe sind damit sämtliche Verfahrensabschnitte

¹³¹ Dittrich, BHO, § 23 Rn. 5.3.

¹³² Vgl. Nr. 5.4.2 der Anlage 6 zu § 44 ThürLHO.

¹³³ Dittrich, BHO, § 23 Rn. 5.6.

¹³⁴ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, A. Rn. 227.

¹³⁵ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 27.1.

¹³⁶ Dittrich, BHO, § 44 Rn. 27.4.

¹³⁷ Bisher sind Zuwendungen von 1 EUR bis 7.500 EUR regelkonform.

¹³⁸ Für diese gelten u. a. Erleichterungen bei der Verwendungsnachweisführung beim zahlenmäßigen Nachweis und der Vorlagefrist (vgl. Dittrich, BHO, § 44 Rn. 76).

¹³⁹ In anderen, dem Freistaat vergleichbaren Ländern liegen die Bagatellgrenzen bei 500 bis 2.500 EUR.

¹⁴⁰ Siehe Nr. 7.5 der Anlage 6 zu § 44 ThürLHO (sog. „Standardklausel“, die in jede Förderrichtlinie aufzunehmen ist).

des Zuwendungsverfahrens einzuhalten.¹⁴¹ Auch bei diesen Förderungen gilt es, u. a. ein Antrags- und anschließendes Bewilligungsverfahren durchzuführen, die Verwendung der Zuwendung zu überwachen und für das Einhalten der Vorlagefristen des Verwendungsnachweises zu sorgen. Zudem ist die Antragsprüfung unter dem Gesichtspunkt einer nennenswerten Wirkung des ggf. zu bewilligenden Förderbetrags durchzuführen und schließlich zu begründen, ob der mit einer Förderung verbundene Verwaltungsaufwand trotzdem gerechtfertigt und ein Mitnahmeeffekt auszuschließen ist. Es besteht somit zumindest im Antragsprüfverfahren ein besonderer Begründungs- und damit verbunden ein erhöhter Verwaltungsaufwand. Gerade im Hinblick auf die knappen finanziellen und personellen Ressourcen sollte die Anwendung und Einhaltung von Bagatellgrenzen daher im Interesse der Richtliniengeber liegen.

4.9 FÄLLE VON GERINGER FINANZIELLER BEDEUTUNG

In zwei Prüfungsverfahren waren fast sämtliche bewilligte Projekte sog. Fälle von geringer finanzieller Bedeutung nach VV Nr. 14 S. 1 zu § 44 ThürLHO¹⁴². In beiden Verfahren hatten die Richtliniengeber von der Möglichkeit, Erleichterungen bei Anwendung der VV Nrn. 2 bis 12 und 13a zu § 44 ThürLHO zuzulassen, nachweislich keinen Gebrauch gemacht. Daher galten für die Bewilligungsbehörden als Rechtsgrundlagen für die Zuwendungsverfahren die jeweilige Förderrichtlinie sowie die VV zu §§ 23 und 44 ThürLHO. Eine geprüfte Stelle verzichtete dennoch eigenmächtig aufgrund einer „Abwägung von Aufwand und Nutzen“ auf eine vertiefte Prüfung der Nachweise. Mit der geltenden VV zu § 44 ThürLHO war eine sich in der kursorischen Prüfung erschöpfende Verwendungsnachweisprüfung nicht vereinbar (vgl. Tn. 4.5.2). In dem anderen Prüfungsverfahren verpflichtete die Bewilligungsbehörde die Zuwendungsempfänger in den Zuwendungsbescheiden, das von ihr vorgegebene Formular als Regelverwendungsnachweis zu nutzen. Dieser Vordruck erfüllte jedoch nicht die Anforderungen nach VV Nr. 10.2 zu § 44 ThürLHO i. V. m. Nr. 6.4 ANBest-P, da sowohl ein zahlenmäßiger Nachweis als auch eine Belegliste fehlten (vgl. Tn. 4.4.2).

Die Möglichkeit, für Fälle von geringer finanzieller Bedeutung nach VV Nr. 14 zu § 44 ThürLHO Erleichterungen zuzulassen, soll der Verwaltungsvereinfachung dienen und dazu beitragen, dass bei der Bewilligung von Zuwendungen Aufwand und Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis stehen. Der Umfang der Erleichterungen steht im Ermessen des zuständigen Ministeriums.¹⁴³ Nach der aktuellen Regelung sind auch Abweichungen von den Anforderungen zum Verwendungsnachweis und seiner Prüfung (VV Nrn. 10 und 11 zu § 44 ThürLHO) zugelassen. Der Rechnungshof hält aufgrund der besonderen Bedeutung des Verwendungsnachweises (vgl. Tn. 4.3) diese Erleichterungen nicht für geboten.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Regelung anzupassen. Im Übrigen weist er die Richtliniengeber darauf hin, die Anwendung der VV Nr. 14 zu § 44 ThürLHO bei der Erarbeitung oder Änderung von Förderrichtlinien kenntlich zu machen.

4.10 BEWILLIGUNGSBEHÖRDEN

Die Zuständigkeiten zur Umsetzung der Förderrichtlinien sind im Freistaat auf 20 Bewilligungsbehörden verteilt (vgl. Tn. 1). In einzelnen Bereichen ist eine Konzentration von Förderschwerpunkten erkennbar.¹⁴⁴ Vielfach ist jedoch keine Systematik feststellbar, insbesondere wenn

¹⁴¹ Das Zuwendungsverfahren besteht regelmäßig aus mindestens sieben Phasen (vgl. Rossi, in Gröpl: Bundeshaushaltsordnung – Landshaushaltsordnungen – Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, § 44 Rn. 62).

¹⁴² Beträgt die Zuwendung (institutionelle Förderung wie Projektförderung) weniger als 25.000 EUR, kann das zuständige Ministerium Erleichterungen von den sonst üblichen Anforderungen der VV Nrn. 2 bis 12 und 13a zu § 44 ThürLHO zulassen. Die Regelung der VV Nr. 14 zu § 44 ThürLHO blieb von der Änderung der VV zu §§ 23, 44 ThürLHO mit Wirkung zum 1. Januar 2014 unberührt.

¹⁴³ Vgl. Dittrich, BHO, § 44 Rn. 77.

¹⁴⁴ Bspw. bei der TAB (u. a. Wirtschafts- und Innovationsförderung sowie Agrar-, Infrastruktur- und Umweltförderung), der GFAW (u. a. Arbeitsmarkt- und Berufsbildungsförderung) und dem TLVWA (u. a. Infrastrukturförderung).

die Richtliniengeber selbst als Bewilligungsbehörden fungieren. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass sich ständig verändernde und komplexer werdende Aufgaben, knappe finanzielle und personelle Ressourcen, der demographische Wandel und nicht zuletzt ein zunehmender Fachkräftemangel effiziente Organisationsstrukturen als Grundlage einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung erfordern.¹⁴⁵

Der Rechnungshof empfiehlt daher der Landesregierung, künftig eine Bündelung von Förderungsschwerpunkten auf eine deutlich reduzierte Anzahl von Bewilligungsstellen vorzunehmen. Hieraus dürften sich Effizienz- und Spezialisierungsgewinne ergeben.¹⁴⁶

Im Übrigen vertritt der Rechnungshof die Auffassung, dass die Umsetzung von Förderrichtlinien auf den Ministerien nachgeordnete Behörden oder sonst beauftragte Stellen zu übertragen ist.¹⁴⁷ Die Richtliniengeber sollten von nichtministeriellen Tätigkeiten entlastet werden und sich auf ihre eigentlichen Aufgaben der Lenkung und Aufsicht konzentrieren.¹⁴⁸ Nur in Ausnahmefällen sollten die Richtliniengeber selbst operativ tätig werden. Solche können vorliegen, wenn sich während der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung¹⁴⁹ bei der Erarbeitung bzw. Änderung von Förderrichtlinien ergibt, dass eine fachaufsichtliche Koordinierungstätigkeit in keinem Verhältnis zum Arbeitsaufwand bei einer Umsetzung durch den Richtliniengeber selbst stünde.

Der Rechnungshof regt daher gegenüber dem TFM an, gemäß § 5 ThürLHO im jährlichen Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung¹⁵⁰ festzulegen, dass die Zuständigkeit für den Ablauf des gesamten Bewilligungsverfahrens grundsätzlich den nachgeordneten Behörden zu übertragen ist.¹⁵¹

5 FAZIT

Der Rechnungshof hält aufgrund seiner Erhebungsergebnisse die Ausgestaltung und Umsetzung des Verwendungsnachweisverfahrens bei Zuwendungen zur Projektförderung haushaltsrechtlich für bedenklich und inkonsistent. Es bedarf deutlicher Anstrengung der Richtlinienverantwortlichen, um künftig zuwendungsrechtskonforme Verfahren umzusetzen.

Das Haushalts- und Zuwendungsrecht setzt die notwendigen Standards, um eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der finanziellen Mittel durch Zuwendungsempfänger und Verwaltung sicherzustellen. Das TFM kann die vorhandenen Regelungen optimieren, um Missverständnisse in der Auslegung und Anwendung der Vorgaben auszuräumen. Unbenommen einer solchen Überarbeitung gilt jedoch, dass sich die Richtliniengeber und deren Bewilligungsbehörden mit dem zuwendungsrechtlichen Regelwerk auch befassen und dieses umsetzen.

Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse empfiehlt der Rechnungshof daher:

- Wegen der zunehmenden Bedeutung der Digitalisierung ist die Schaffung einer zentralen, allen Interessierten zugänglichen und nutzerfreundlichen Suchmöglichkeit nach Förderangeboten des Freistaats mittels einer Förderdatenbank geboten. Dies würde

¹⁴⁵ So schon Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, 2016, S. 1 (abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/weitere/organisationsgrundsaeetze-bund-laender.pdf>).

¹⁴⁶ Vgl. Bericht der „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“, Mai 2019, Abschnitt 4.7.1 Rn. 521 ff. (abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320>).

¹⁴⁷ Diese Auffassung wird auch von den Autoren der Standardwerke der zuwendungsrechtlichen Kommentarliteratur präferiert (Dittrich, BHO, § 44 Rn. 53.2 sowie Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 7 ff.).

¹⁴⁸ Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, 2016, Anhang 2.

¹⁴⁹ Nach § 7 Abs. 3 S. 1 ThürLHO ist jede finanzwirksame Maßnahme auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen.

¹⁵⁰ Z. B. bei „Bewilligung und Auszahlung von Zuwendungen“.

¹⁵¹ Dem Beispiel Niedersachsens folgend (vgl. Abschnitt 20 der Richtlinie zur Haushaltsführung, Nds. MBI, Nr. 2/2015, S. 41 ff.).

auch den Richtliniengebern sowie dem Haushaltsgesetzgeber Hilfe und Orientierung geben, Doppelförderungen vermeiden und zu einer wirtschaftlichen Mittelverwendung beitragen. (Tn. 4.1)

- Die Richtliniengeber haben künftig für einen ordnungsgemäßen Umgang beim Führen und Auswerten der Bewirtschaftungsübersichten Sorge zu tragen. (Tn. 4.2)
- Die Bewilligungsbehörden sind nachhaltig auf die Notwendigkeit zur Durchsetzung der Vorlagefristen und Nutzung der vorhandenen Instrumentarien hinzuweisen. (Tn. 4.3)
- Die VV zu § 44 ThürLHO sollte überarbeitet werden, insbesondere hinsichtlich der Vorgabe von weiteren Standards für die Sachberichte, der Aufnahme von konkreten Bearbeitungsfristen für die Kontrolle der Verwendungsnachweise sowie von ergänzenden Regelungen beim Stichprobenverfahren. Zudem sollte es künftig nur noch eine Art von Verwendungsnachweis geben. Die Regelung zu den Bagatellgrenzen im kommunalen Bereich sollte angepasst und eine Vorgabe für die den Geltungsbereich der ANBest-P unterfallenden privaten Zuwendungsempfänger getroffen werden. (Tn. 4.4.1, 4.5.3, 4.5.4, 4.6, 4.8)

Das zuwendungsrechtliche Regelwerk eröffnet der Verwaltung hinreichende Gestaltungsspielräume für eine effiziente und effektive Förderpraxis. Sie ist gehalten, diese zu nutzen.

Keinesfalls hinnehmbar ist allerdings, dass bei der Umsetzung von Förderrichtlinien die Prioritäten ausschließlich in der Bewilligung neuer Vorhaben und der Ausreichung von Haushaltsmitteln gesetzt werden.

Bei der Bearbeitung zuwendungsrechtlicher Sachverhalte kommt es auf die Qualifikation und Entschlusskraft der mit dem Förderverfahren betrauten Bediensteten an. Sie müssen entscheidungserhebliche Tatsachen erkennen und erforschen, zuwendungsrechtliche Bewertungen entwickeln und schließlich sachgerechte Entscheidungen treffen.¹⁵² Dies bedingt, dass die Bearbeiter das entsprechende Regelwerk beherrschen. Die Bewilligungsbehörden sind mittels Personalbedarfsanalysen, Prüfung der Verteilung der personellen Ressourcen, Qualifizierung der Mitarbeiter usw. in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben und Dienstpflichten gerecht werden zu können. Entsprechendes gilt für die Richtliniengeber. Auch diese müssen für die Erstellung bzw. Änderung von Förderrichtlinien sowie in Wahrnehmung ihrer Fachaufsicht über hinreichende Kenntnisse des zuwendungsrechtlichen Regelwerks verfügen. Werden diese Maßgaben erfüllt, sind die zuwendungsrechtlichen Handlungsspielräume „nicht als Last, sondern als Chance zum Gestalten“¹⁵³ zu begreifen.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs


Kirsten Butzke


Mike Huster


Klaus Behrens


Dr. Annette Schuwirth

¹⁵² Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 82.

¹⁵³ Ebd.