

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Die Senatorin für Finanzen

Beschlussfassung

23.11.15

Maike Frese, Tel. 8038

Joachim Zimmermann, Tel. 15505

Vorlage für die Sitzung des Senats am 1.12.2015

Zusammenführung der EU-Prüfbehörden des Landes Bremen

A. Problem

Das Land Bremen erhält finanzielle Mittel aus folgenden Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds): dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und dem Förderprogramm für Europäische Territoriale Zusammenarbeit (INTERREG). Für die Förderperiode 2014 bis 2020 hat die Europäische Kommission (KOM) erstmalig einen fondsübergreifenden rechtlichen und strategischen Rahmen vorgelegt (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 17.12.2013; sog. Allgemeine Verordnung (AVO)). Hiermit werden nicht nur gemeinsame thematische Ziele verfolgt, die in den jeweiligen Verordnungen der einzelnen Fonds spezifiziert werden, sondern es wird auch der gleiche rechtliche Rahmen für die so genannten Verwaltungs- und Kontrollsysteme aller Fonds vorgegeben.

Für die Umsetzung des Strukturfonds sind gemäß Allgemeiner Strukturfondsverordnung die Verwaltungs- und Kontrollbehörden durch den Mitgliedstaat bzw. die Region zu benennen. Dieses sind insbesondere die Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden.

Im Bereich des ELER gibt es ein gemeinsames regionales Förderprogramm Bremen-Niedersachsen. Hierzu besteht zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen ein Staatsvertrag. Die zur Umsetzung des Programms rechtlich vorgeschriebene Behördenstruktur wird vom Land Niedersachsen vorgehalten.

Für die bremischen Strukturfonds EFRE, ESF und den EMFF, die durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH) umgesetzt werden, sind die jeweiligen Verwaltungsbehörden verantwortlich für die Programmentwicklung, Steuerung, Evaluierung und Umsetzung des Gesamtprogramms. Sie müssen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufstellen und die Behördenstruktur festlegen. Die Bescheinigungsbehörden erstellen die Rechnungslegung und Zahlungsanträge gegenüber der Kommission und nehmen ggf. Finanzkorrekturen im Programm vor.

Die zu ernennenden Prüfbehörden müssen von der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsbehörde funktionell unabhängig angesiedelt sein. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass diese nicht weisungsgebunden sind. Aufgabe der Prüfbehörden ist die Überprüfung der Funktionsfähigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einschließlich der Einhaltung nationaler und europäischer Rechtsvorschriften bei der Umsetzung von Fördervorhaben. Sie berichten direkt an die jeweiligen Auditabteilungen der KOM.

Für die Fonds EFRE und ESF ist die gemeinsame Prüfbehörde beim SWAH angesiedelt. Für den EMFF ist die Prüfbehörde bei der Senatorin für Finanzen angesiedelt. Diese übernimmt auch Prüftätigkeiten für Projekte mit bremischer Beteiligung aus dem Europäischen INTERREG-Programm.

Die Allgemeine Strukturfondsverordnung sieht erstmalig auch vor, dass die Bescheinigungs- und Verwaltungsbehörden der Fonds nur auf der Grundlage eines ex ante-Gutachtens einer unabhängigen Prüfstelle benannt werden können. In dem Gutachten werden u.a. Kriterien für das interne Kontrollwesen, das Risikomanagement und die Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten bewertet. Die unabhängige Prüfstelle kann die Prüfbehörde selber oder eine andere Einrichtung des öffentlichen oder privaten Rechts mit Prüfkapazität sein.

Insgesamt sind die Prüfungsanforderungen an die Programme gestiegen: die Programme sind komplexer geworden, es sind neue Prüfungsanforderungen hinzugekommen, aber auch die Praxis der KOM, ihre Leitlinien, denen zwar keine unmittelbar rechtliche, aber erhebliche faktische Bindungswirkung zukommt, erst während der Förderperiode zur Verfügung zu stellen, ebenso wie Regelungen zu unbestimmte Rechtsbegriffe erst während der Förderperiode auszulegen und teilweise sogar rückwirkend zu ändern, tragen insgesamt zu einer erhöhten Komplexität der Prüfungsmaterie bei.

Von der KOM ist darüber hinaus mehrfach gegenüber dem Land Bremen die Bedeutung einer unabhängigen Prüfbehörde herausgestellt worden. Außerdem hatte die KOM bereits im Jahr 2013 in einem Schreiben an die Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer ihr Anliegen einer starken strukturellen Verschlinkung der Prüfungsstrukturen durch sogar bundesländerübergreifende Zusammenlegungen der Prüfbehörden herangetragen. Der Wunsch der KOM nach Straffung der Verwaltungsstrukturen soll aufgegriffen werden.

Auch der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen hat sich bereits in seinem Jahresbericht 2006 dafür ausgesprochen, die Prüfverfahren zu vereinheitlichen und dadurch zu optimieren. Außerdem hat er eine verstärkte Zusammenarbeit der Prüfbehörden gefordert, um die Prüfqualität weiter zu verbessern.

Die EFRE/ESF-Prüfbehörde hat derzeit nur eine kommissarische Leitung. Hierin sieht die KOM die Gefahr, dass die Unabhängigkeit der Prüfbehörde nicht gewährleistet ist.

B. Lösung

Die Gesamtverantwortung besonders gegenüber der KOM und dem Senat für die jeweiligen Strukturfondsprogramme verbleibt ungeachtet der Strukturen insbesondere der Organisation der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und der Ansiedlung der Prüfbehörden weiterhin beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, ebenso wie die finanzielle Verantwortung weiterhin bei den programmumsetzenden Ressorts

verbleibt. Dies sind neben dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen noch der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr sowie die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz.

Die Verwaltungsbehörden sind im Ressort für Wirtschaft, Arbeit und Häfen angesiedelt. Weiteren Optimierungsbedarf sieht SWAH in der Neugestaltung des EFRE-Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Förderperiode 2014 – 2020. Hier soll es zu einer erheblichen Reduzierung der Zwischengeschalteten Stellen kommen. Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen wird über diese Entwicklung fortlaufend und umfassend unterrichtet.

Das Ressort Wirtschaft, Arbeit und Häfen wird den Senat über die künftige Struktur und Ausgestaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme gesondert informieren.

Die Neuordnung der Prüfbehörden soll wie folgt geregelt werden:

Mit Wirkung zum 1.1.2016 wird die Verlagerung der Prüfbehörden EFRE und ESF zur Senatorin für Finanzen (SF) umgesetzt und damit zu einer einheitlichen Prüfbehörde zusammengeführt. Die Senatorin für Finanzen wird mit eigenem Prüfungspersonal die Prüfungsaufgaben wahrnehmen. Dem Referat EU-Prüfbehörden und Innenrevision der SF wird mit Wirkung zum 1.1.2016 die Leitung aller Prüfbehörden übertragen. Die Überleitung der Aufgaben, die Übergabe der Prüfungsakten und Übernahme der laufenden Prüfverfahren erfolgt jeweils mit entsprechender Protokollierung bis zum 31.12.2015.

Die bisher eingesetzten Poolkräfte werden von SF sofort übernommen.

Die Stellen der bisherigen Prüfbehörden werden übertragen. Soweit die Stellen besetzt sind erfolgt eine Abordnung mit dem Ziel der Versetzung. Die weiteren Stellen werden in der Zuständigkeit der SF ausgeschrieben.

Die weitere organisatorische und personelle Umsetzung erfolgt zwischen den Ressorts SF und SWAH unter Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen Personalrat, Frauenbeauftragte und Vertretung der Schwerbehinderten. Hierzu wird von den vorliegenden Ressorts ein Umstellungsplan erarbeitet.

Außerdem sollen Regelungen hinsichtlich eines Moderationsverfahrens getroffen werden.

Nachdem bereits die EFRE und die ESF-Prüfbehörde des Landes Bremens 2013 zusammengelegt worden sind, sollen nunmehr im Zuge der für die Förderperiode 2014 – 2020 erforderlichen Neuaufstellung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme alle EU Prüfbehörden zusammengelegt und bei der Senatorin für Finanzen angesiedelt werden. Die dort zusammengeführte Prüfbehörde soll sowohl die Prüfungstätigkeiten der Förderperiode 2007 – 2013 fortführen, die neuen Aufgaben einer unabhängigen Prüfstelle im Rahmen der Benennungsverfahren für die Fonds EFRE, ESF und EMFF sowie die Prüfungen für die Förderperiode 2014 – 2020 wahrnehmen. Die Erarbeitung des neuen Aufgabenfeldes im Rahmen des Benennungsverfahrens würde an zentraler Stelle erfolgen. Von der Zusammenführung der beiden Prüfbehörden des Landes ist ein einheitliches Vorgehen sowohl bei den Tätigkeiten als unabhängige Prüfstelle im Rahmen des Benennungsverfahrens als auch bei den unterschiedlichen Prüfungsvorgängen der Prüfbehörde zu erwarten. Darüber hinaus lassen sich fondsbezogene oder krankheitsbedingte Engpässe bei den Prüferkapazitäten flexibler

ausgleichen. Doppelstrukturen, wie die Teilnahme an Arbeitskreisen auf Bund-Länder-Ebene oder mit der KOM können abgebaut werden.

Mit der Zusammenlegung der Prüfbehörden kommt das Land Bremen darüber hinaus dem Wunsch der KOM entgegen, Strukturen fondsübergreifend zusammen zu fassen.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Zusammenlegung der beiden Prüfbehörden löst keine finanziellen Auswirkungen aus. Die in der Prüfbehörde tätigen Personen werden wie bisher aus den beteiligten Strukturfonds refinanziert. Die für die organisatorischen und personellen Veränderungen erforderlichen Mitbestimmungsverfahren werden eingeleitet. Durch die Zusammenlegung sind Synergie- und potenzielle Einspareffekte zu erwarten.

Die für die neue Förderperiode zusätzlich vorgeschriebenen Aufgaben machen jedoch Personalmehrbedarfe erforderlich, wodurch Einsparpotenziale überkompensiert werden.

Die Maßnahme hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Menschen mit Migrationshintergrund sowie auf schwerbehinderte Menschen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei, dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr sowie der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

geeignet

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat beschließt die Verlagerung der Prüfbehörden EFRE/ESF von SWAH zur SF und die Verschmelzung mit den Prüfbehörden EMFF und First-Level-Control (INTERREG) bei der SF.
Die Überleitung der Aufgaben und die Übergabe der laufenden Prüfungen erfolgt bis zum 31.12.2015 und sind in einem Protokoll zu dokumentieren.
Die Überleitung der Stellen und deren Besetzung erfolgt in einem mit den

Interessenvertretungen der Beschäftigten abgestimmten Umsetzungsverfahren. Die in den Prüfbehörden eingesetzten Prüfer/innen werden von SWAH mit dem Ziel der späteren Versetzung an SF abgeordnet.

2. Dem Referat EU-Prüfbehörden und Innenrevision der SF wird mit Wirkung zum 1.1.2016 die Leitung aller Prüfbehörden übertragen.
3. Der Senat bittet die vorlegenden Ressorts, die hierfür erforderlichen Verfahren einzuleiten.
4. Der Senat bittet SWAH, den Senat über die künftige Ausgestaltung der EFRE-/ESF-Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu informieren.