



... prüfen ... beraten ... optimieren
Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Regionale Finanzkontrolle europäischer Mittel bei EU-mitfinanzierten Maßnahmen in Deutschland

Volker Hartloff

Regionale Finanzkontrolle europäischer Mittel bei EU-mitfinanzierten Maßnahmen in Deutschland¹⁾

- Volker Hartloff -

1. Regionale Finanzkontrolle im föderalen Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland

Das System der Finanzkontrolle des Bundes und der Länder ist nur vor dem Hintergrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland zu verstehen. Diese Struktur kann Einfluss auf die Definition von nationalen Programmen, die mit europäischer Hilfe finanziert werden, die Verwaltung der Mittel, das Zuteilungsverfahren, die Zuständigkeit zur Ko-Finanzierung und letztlich die Überwachung der sachgerechten Verwendung haben.

Die Parlamente der Länder beschließen die Landeshaushalte, die von den Landesverwaltungen ausgeführt werden. Dabei unterliegen sie weder einer Weisung noch der Fachaufsicht durch die Einrichtungen des Bundes.

Anders verhält es sich in den Bereichen, in denen die Aufgaben des Bundes durch die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung wahrgenommen werden, denn der Bund führt nur einen Teil seiner Aufgaben durch eigene Verwaltungen oder besondere Einrichtungen aus (z.B. im Bereich der Sozialversicherungen, bei bestimmten Aufgaben der landwirtschaftlichen Förderung oder der Militärverwaltung). Dies hat zur Folge, dass Mittel der europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland sowohl vom Bund wie von den Ländern – bei unmittelbarer Förderung –, darüber hinaus auch von den geförderten Einrichtungen, selbst verwaltet werden.

Für die regionale, interne und externe Finanzkontrolle bedeutet dies, dass sie nur in den Bereichen tätig werden kann, in denen die europäischen Mittel aufgrund eigener Zuständigkeit oder im Auftrag des Bundes von den Ländern oder ihnen nachgeordneten Behörden bewirtschaftet oder verwaltet werden.

1) Dieser Beitrag wurde ursprünglich als Vortrag anlässlich des III. EURORAI-Kongresses in Straßburg im Jahr 1998 gehalten.

Volker Hartloff ist Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz.

Zugleich wird deutlich, dass dort, wo die Länder im Auftrag des Bundes tätig werden, eine doppelte Kontrollkompetenz, nämlich die auf der Ebene des Bundes und die auf der Ebene des Landes, besteht.

Neben dem Bundesrechnungshof nehmen die 16 selbständigen Rechnungshöfe der Länder ihre Aufgaben nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsrechts und aufgrund der verschiedenen Rechnungshofgesetze der Länder in richterlicher Unabhängigkeit weisungsfrei wahr. Sie unterliegen dabei keiner Kontrolle oder Aufsicht durch den Bundesrechnungshof. Allerdings muss das Haushaltsrecht der Länder zur Wahrung einer gewissen Einheitlichkeit die Vorgaben einer Rahmengesetzgebung des Bundes beachten. Zur Vermeidung von Doppelarbeit bei sich überschneidenden Prüfungskompetenzen stimmen die Rechnungshöfe ihre Arbeitsweise ab. So können die Aufgaben der Finanzkontrolle sinnvoll und zugleich wirtschaftlich durchgeführt werden. Gemeinsame Prüfungen sind möglich. Absprachen zwischen dem Bundesrechnungshof und Rechnungshöfen der Länder für einzelne Bereiche und Aufgabenstellungen gibt es, jedoch nicht für alle nur denkbaren Prüfungskonstellationen. Die aus der Zusammenarbeit selbständiger Einrichtungen der Finanzkontrolle gewonnenen Erfahrungen könnten als Modell auch für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof bei Erfüllung der Forderung aus Art. 248 Abs. 3 EGV nach einer vertrauensvollen Zusammenarbeit dienen. Für ihre Zuständigkeitsbereiche stehen die Rechnungshöfe der Länder kraft innerstaatlichen Rechts der Bundesrepublik Deutschland dem Europäischen Rechnungshof - ebenso wie dem Bundesrechnungshof - gleichberechtigt gegenüber.

Die unterschiedliche Zuständigkeit für die Verwaltung der Mittel ist zunächst für die interne Finanzkontrolle von Bedeutung. Im Rahmen der für sie geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen kann jede bewilligende Stelle die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Verwendung der von ihr bewilligten Mittel prüfen und bei der Feststellung von Unregelmäßigkeiten die notwendigen Maßnahmen zur Rückführung der Mittel veranlassen. Das gilt auch dann, wenn die Auszahlung selbst durch Hilfe dritter Einrichtungen, wie privater oder halb-öffentlich/halb-privater Banken, erfolgt. Wird das gesamte Bewilligungsverfahren einschließlich der Befugnis zur Rückabwicklung auf Dritte übertragen, so ist eine förmliche Beleihung der Einrichtung mit der öffentlichen Aufgabe erforderlich.

Die Rechnungshöfe als Einrichtungen der externen Finanzkontrolle sind im Rahmen ihrer sachlichen und örtlichen Zuständigkeit uneingeschränkt befugt,

die Verwaltung und die Verwendung der öffentlichen Mittel durch die geförderten Stellen zu überprüfen.

2. Gegenstand der regionalen Finanzkontrolle

Aus der Begrenzung der Zuständigkeit folgt zugleich, dass man die regionale Finanzkontrolle nur dort einsetzen kann, wo Mittel der europäischen Union durch die Länder oder in ihrem Zuständigkeitsbereich unter Mitwirkung der örtlichen Verwaltungseinrichtungen, eingesetzt werden. Dies bedeutet, dass z.B. keine Zuständigkeit der regionalen Kontrolleinrichtungen im Bereich der Bundesprogramme zu dem europäischen Sozialfonds (ESF) und der Marktordnungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung bestehen.

Soweit Landesdienststellen Maßnahmen durchführen, die aus Mitteln der EU finanziert werden, die nur im Bundeshaushalt nicht aber in den Länderhaushalten veranschlagt werden (z.B. Mittel aus dem EAGFL-Garantie), kann der Bundesrechnungshof zwar Erhebungen bei den Landesdienststellen und beim Endbegünstigten anstellen, daneben können die Landesrechnungshöfe aber sowohl die Personal- und Verwaltungsausgaben der Dienststellen der Länder selbst als auch die Zweckmäßigkeit der Ausgaben prüfen, da die Bewirtschaftung der Bundesmittel und die Entscheidung über ihre Verwendung im Einzelfall den Ländern übertragen ist.

Soweit Landesdienststellen Mittel bewirtschaften, die in die Landeshaushalte eingestellt sind und nur Länderprogramme betreffen, ohne dass Bundesmittel oder EU-Mittel hinzutreten (z.B. ESF-Länderprogramm), prüfen allein die Landesrechnungshöfe.

Soweit Landesdienststellen Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG durchführen (z.B. große Infrastrukturmaßnahmen von nationaler Bedeutung, Universitätsbau etc.), haben sich der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder darauf geeinigt, dass die einzelnen Projekte entsprechend der "Reichenhaller Erklärung" vom Oktober 1976 nur von den Landesrechnungshöfen geprüft werden, die den Bundesrechnungshof aber über ihre Prüfungserkenntnisse informieren müssen. Der Bundesrechnungshof beschränkt sich auf die Prüfung der Abrechnungsunterlagen bei den Ministerien der Länder.

Soweit europäische Förderprogramme unmittelbar nachgeordneten Einrichtungen gewährt werden (z.B. Hochschulen oder Forschungseinrichtungen), können sie auch dann, wenn keine Kofinanzierung durch das Land stattfindet, mittelbar in die Prüfung durch die Rechnungshöfe einbezogen werden, wenn zur Verwirklichung der Programme Verwaltungsmittel (Personal- und Sachmittel des Landes) eingesetzt werden oder wenn durch die Programme selbst Folgekosten im Verwaltungsbereich ausgelöst werden. In diesen Fällen stellt sich auch die Frage, ob die Übernahme der Aufgabe unter dem Gesichtspunkt des Landesrechts zulässig und wirtschaftlich ist.

Eine Einschränkung ergibt sich bei unmittelbaren Leistungen der EU an Kommunen in den Ländern, in denen die Rechnungshöfe nicht für die Kommunalprüfung zuständig sind.

3. Nachweis der europäischen Mittel in den Dokumenten

Die Frage, wie im Einzelfall zu erkennen ist, ob Mittel der europäischen Gemeinschaft eingesetzt wurden, ist nicht einfach zu beantworten. Bisweilen bereitet es erhebliche Schwierigkeiten zu ermitteln, ob eine Maßnahme mit Mitteln der EU finanziert oder gefördert wurde.

Sehr unterschiedlich ist die Praxis der Behörden bei der Bewilligung von Zuwendungen. Häufig lässt sich aus den Bewilligungsbescheiden die Herkunft der bewilligten Mittel nicht ersehen. In diesen Fällen muss jeweils die Qualität des Förderprogramms und seine Finanzierungsart bei der bewilligenden Stelle festgestellt werden. Dies ist unproblematisch, sofern die ordnungsgemäße Abwicklung und Wirtschaftlichkeit eines Gesamtprogramms zum Gegenstand einer Prüfung gemacht wird, denn dann kann man die Prüfung zunächst bei der bewilligenden Stelle ansetzen und von dort die Geschichte des Programms und seine Abwicklung verfolgen. Anders verhält es sich, wenn Einzelmaßnahmen oder die wirtschaftliche Organisation einer Verwaltungseinheit geprüft werden sollen. In diesen Fällen ist häufig nicht klar zu erkennen, ob die als Landesmittel bezeichneten Zuwendungen nicht letztlich auch eine Anteilsfinanzierung durch die EU enthalten. Die Prüfung setzt deshalb in diesem Bereich häufig eine recht genaue Kenntnis der verschiedenen Förderprogramme und ihrer Finanzierung voraus. Eine Zuordnung der eingesetzten Mittel nach ihrer Herkunft ist gleichwohl schwierig.

Auch in den Haushaltsplänen der Länder sind die Mittel in sehr unterschiedlicher Art - und innerhalb eines Landes oftmals von Ressort zu Ressort nach verschiedenen Methoden – veranschlagt. Dabei lässt sich auch nicht immer ohne weiteres erkennen, in welchem Umfang Komplementärmittel des Landes zum Einsatz gelangen. So waren in mehreren Fällen in Rheinland-Pfalz Mittel aus den Strukturfonds der EU – EAGFL – (Ausrichtung, EFRE und ESF) in Haushaltsplänen wie folgt dargestellt: Bei den Einnahme- und den korrespondierenden Ausgabetiteln waren DM-Merkbeträge veranschlagt. Durch Haushaltsvermerk war festgelegt, dass Mehreinnahmen die Ausgabenermächtigung verstärken. Landesmittel, die zur komplementären Finanzierung von Projekten dienen, an denen sich die EU beteiligt, sind – zumindest teilweise – in diese Kopplungsvermerke einbezogen.

Zur Herstellung größerer Transparenz hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Leitlinien für eine einheitliche Veranschlagung von EU-Mitteln vorgeschlagen. Danach sollen die EU-Mittel (Einnahmen und Ausgaben) vollständig in den jeweiligen Haushalten oder zumindest in Anlagen hierzu ausgewiesen werden:

- EU-Zuweisungen sollten geschätzt und der Höhe nach veranschlagt werden.
- Einnahmen und Ausgaben sollten brutto – ohne Saldierungen – ausgewiesen werden.
- Für die EU-Mittel sind bei der Anwendung "flexibler Haushaltsinstrumente", wie der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Titeln und der Übertragbarkeit von Mitteln, die Vorgaben der EU zu beachten.
- Die Ausgaben sollten getrennt nach EU-Mitteln, Bundesmitteln und Landesmitteln ausgewiesen werden, soweit haushaltsrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.

Wird dieser Forderung entsprochen, so kann durch einen Blick in den Haushaltsplan die wirtschaftliche Bedeutung bestimmter Förderungsprogramme im Lande ermittelt und entschieden werden, ob es sinnvoll ist, diesen Bereich einer eingehenderen Prüfung zu unterziehen.

4. Arbeitsplanung und Prüfungsmethoden

Bei der Gesamtsproblematik der Kontrolle der Verwendung europäischer Mittel darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Rechnungshöfe der Länder in erster Linie deren Parlamenten und Regierungen verantwortlich sind. Die Planung der Prüfungen ist deshalb immer primär am Landesinteresse ausgerichtet. Gerade dieses Interesse gebietet es aber in zunehmendem Maße, den ordnungsgemäßen Umgang mit Mitteln der Europäischen Union in die Prüfung einzubeziehen, da den Programmen insgesamt erhebliche Bedeutung zukommt. So stehen für das Land Rheinland-Pfalz für den Zeitraum 2000 bis 2006 aus den Strukturfonds bzw. den Gemeinschaftsinitiativen insgesamt rund 584 Mio. Euro zur Verfügung. Schon die Tatsache, dass ein erheblicher Teil kofinanziert werden muss, und dass Verwaltungs- und Folgekosten anfallen, zeigt die finanzielle Bedeutung für das Land. Hinzu kommt, dass eine fehlerhafte Verwendung der europäischen Mittel Anlastungen für die Bundesrepublik Deutschland zur Folge haben kann, die letztlich an das Land weitergegeben werden.

Während die bewilligenden Stellen nach dem Haushaltsrecht der Länder grundsätzlich verpflichtet sind, die ordnungsgemäße Verwendung der bewilligten Mittel unabhängig von ihrer Herkunft zu prüfen, d.h. zu prüfen, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten wurden, die bei der Bewilligung beigefügten Auflagen erfüllt sind, die Mittel fristgerecht abgerufen und verwendet worden sind und ihre Verwendung ordnungsgemäß nachgewiesen ist, kann eine solche Prüfung durch die Einrichtungen der externen Finanzkontrolle nur in eingeschränktem Umfang erfolgen. Schon mit Rücksicht auf ihre begrenzte personelle Ausstattung und die Vielfalt der Aufgaben müssen die Rechnungshöfe im Rahmen ihrer alljährlichen Arbeitsplanung Schwerpunkte setzen.

Bei der Wahl der Prüfungsgegenstände hat seit langem eine Abkehr von den Methoden der reinen Belegprüfung der Ordnungsmäßigkeit zu Gunsten von umfassenderen Prüfungen größerer Themenkomplexe, Verwaltungsstrukturen sowie dem Personal- und Sachmittelbedarf bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben stattgefunden. Den Ergebnissen derartiger Prüfungen wird langfristig eine größere Bedeutung zugemessen, denn sie haben in aller Regel nicht nur die Korrektur von Einzelfehlern zur Folge. Die gewonnenen Erkenntnisse können in größerem Umfang zu Veränderungen in der Verwaltungsorganisation und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Interesse eines sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln herangezogen werden.

Das schließt allerdings nicht aus, dass bei einzelnen Großprojekten oder Programmen neben einer Erfolgskontrolle auch der ordnungsgemäße Umgang mit den Zuwendungen überprüft wird. Dabei ist letztlich ohne Bedeutung, ob die Projekte und Programme außer durch Mittel des Landes auch durch Mittel aus anderer Herkunft gefördert worden sind. Da die Bewilligung der Zuwendungen unabhängig von der Herkunft der Mittel in einem einheitlichen Bescheid erfolgt ist, wird - sofern Unregelmäßigkeiten festgestellt werden - die Gesamtförderung beanstandet. Es ist dann Sache der bewilligenden Stelle, die notwendigen Konsequenzen aus der Beanstandung zu ziehen und bei einer Rückforderung die Mittel in den Bereich zurückzuführen, aus dem sie bereitgestellt worden sind.

Eine gezielte Prüfung mit europäischen Mitteln kofinanzierter Programme findet aus einem weiteren Grund nicht sehr häufig statt. Förderrichtlinien des Landes, die insbesondere auch der Umsetzung von europäischen Programmen dienen, müssen - bevor sie in Kraft treten - nicht nur den europäischen Behörden, sondern auch dem Rechnungshof zur Stellungnahme vorgelegt werden. Deshalb kann frühzeitig auf rechtliche oder wirtschaftliche Bedenken hinsichtlich der beabsichtigten Förderung hingewiesen und zu dem geplanten Förderverfahren Stellung genommen werden.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass in den Bereichen, in denen Mängel des Förderverfahrens zu Anlastungen durch die EU führen können, die Bewilligungs- und internen Kontrollverfahren besonders sorgfältig ausgestaltet sind, um eben solche Anlastungen zu vermeiden.

Allerdings schließt dies nicht aus, dass auch einzelne Förderprogramme, die vom Land kofinanziert werden, Gegenstand einer System- und Effizienzprüfung der Rechnungshöfe sein können. So hat sich der Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Rahmen der Prüfung eines reinen Förderprogramms des Landes auch die Effizienz eines kofinanzierten FUL-Programms im Bereich Umwelt – Ackerlandstreifen - untersucht. Dabei wurde die Empfehlung gegeben, möglichst viele Maßnahmen in das europäisch geförderte Programm zu überführen, weil dies für den Landeshaushalt insgesamt günstiger ist und angeregt, das FUL-Programm inhaltlich zu ändern, um dessen Effizienz zu verbessern. Für Beanstandungen unter dem Gesichtspunkt der Verwendung europäischer Mittel fanden sich indessen keine Anhaltspunkte.

Stehen bei den Prüfungen neuerer Art zwar Wirtschaftlichkeits- und Systemanalyse im Vordergrund, so werden doch zugleich die Rechtmäßigkeit der Einzelförderung und die ordnungsgemäße Abwicklung mit geprüft. Werden dabei fehlerhafte Bewilligungen oder der missbräuchliche Umgang mit Fördergeldern festgestellt, werden diese in die Prüfungsmitteilungen aufgenommen und ihre Bereinigung wird gefordert.

Eine weitere neue Aufgabe stellt die Prüfung grenzüberschreitender – z.B. im Bereich der INTERREG-Programme geförderter – Maßnahmen dar, die – zumindest teilweise – mit Landesmitteln oder kommunalen Mitteln kofinanziert werden oder deren Durchsetzung für die Beteiligten einen gewissen Verwaltungsaufwand erfordert. Die damit zusammenhängenden Probleme und Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation mit den Einrichtungen der regionalen oder nationalen externen Finanzkontrolle der benachbarten Staaten bedürfen der weiteren Klärung. Ihre Erörterung würde den Rahmen der vorliegenden Diskussion sprengen.

5. Umsetzung der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse der Rechnungshöfe

Die bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse der Rechnungshöfe werden in einer Prüfungsmitteilung (Bericht des Rechnungshofs) zusammengefasst, nachdem sich die geprüfte Stelle nochmals zu den festgestellten Tatsachen äußern konnte. Der Inhalt des Berichts, der nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist, wird mit der geprüften Stelle und je nach dem Gehalt der Feststellungen in einem Beantwortungsverfahren mit der Aufsichtsbehörde diskutiert, sofern die geprüfte Stelle nicht von sich aus die vom Rechnungshof geforderten Konsequenzen aus den einzelnen Beanstandungen zieht oder ziehen kann.

Eigene Möglichkeiten, ihre Forderungen durchzusetzen, haben die Rechnungshöfe nicht. Das heißt jedoch nicht, dass die Beanstandungen unbeachtet bleiben, denn die Rechnungshöfe legen im Rahmen des Verfahrens zur Entlastung der Landesregierung jährlich Berichte (Jahresbericht oder Bemerkungen) vor, in denen auch die wesentlichen, insbesondere die noch offenen Beanstandungen aus Einzelprüfungen dargestellt werden. Diese Berichte sind Gegenstand des parlamentarischen Entlastungsverfahrens für die Landesregierung und münden sehr häufig in konkreten Forderungen des Parlaments an die Regierung. Darüber hinaus werden die Berichte in einer Pressekonferenz der Präsidenten der jeweiligen Rechnungshöfe der Öffentlichkeit vorgestellt und

veröffentlicht. Die breite öffentliche Diskussion über die Feststellungen der Rechnungshöfe erzeugt für die Verwaltungen einen nicht zu vernachlässigenden Handlungsdruck.

Soweit der Rechnungshof Rheinland-Pfalz oder andere Rechnungshöfe der Länder Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung prüfen, werden die Ergebnisse der Prüfung den Behörden mitgeteilt, die die Kommunalaufsicht ausüben, die ihrerseits im Wege der Rechtsaufsicht tätig werden können. Wird ein missbräuchlicher Umgang mit Fördergeldern festgestellt, so wird darüber hinaus die bewilligende Stelle informiert, die die Förderung nach den Vorschriften des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts widerrufen und gezahlte Beiträge zurückfordern kann. Ob dies geschieht, wird von dem beteiligten Rechnungshof sehr genau beobachtet. Schließlich kann der Rechnungshof bei dem Verdacht eines strafbaren Verhaltens im Umgang mit Fördermitteln - gleich welcher Herkunft - die Staatsanwaltschaft informieren.

6. Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

In der Vergangenheit war die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof nur wenig ausgeprägt. Man beschränkte sich im Wesentlichen auf die Begleitung einzelner Prüfungen, insbesondere im Bereich der Zuverlässigkeitsprüfung. Diese Form der Zusammenarbeit wurde jedoch als wenig ertragreich empfunden, weil die gewonnenen Erkenntnisse nur ansatzweise in einem angemessenen Verhältnis zu dem für die Begleitung der Prüfung erforderlichen Aufwand standen. Verbesserungen sind im beiderseitigen Interesse geboten. Dies zu erreichen, muss Ziel der europarechtlich geforderten vertrauensvollen Zusammenarbeit sein, die nicht von heute auf morgen geschaffen werden kann. Denkbar sind Vereinbarungen zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den selbständigen Rechnungshöfen des Bundes und der Länder nach dem Modell der Vereinbarungen zwischen dem Bundesrechnungshof und den Rechnungshöfen der Länder.

Wie solche Vereinbarungen ausgestaltet werden könnten, ist noch offen. Es muss berücksichtigt werden, dass die nach europäischem Recht zur vertrauensvollen Zusammenarbeit aufgerufenen unabhängigen Prüfungseinrichtungen ihrem jeweiligen gesetzlichen Auftrag entsprechend ihrem Parlament und ihrer Regierung gegenüber zur Kontrolle der Haushaltsführung und Wirtschaftlichkeit verantwortlich sind, und dass es auch zu Konflikten kommen

kann, wenn der unsachgemäße Umgang mit Mitteln der Europäischen Union zugleich nachteilige Auswirkungen für den Haushalt des Landes hat.

Als Ergebnis eines Gedankenaustausches zwischen den deutschen Rechnungshöfen hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Vorschläge zur Intensivierung und Abstimmung der Zusammenarbeit unterbreitet, die insbesondere eine bessere gegenseitige Information über die Arbeitsplanung und die Arbeitsergebnisse vorsehen.

Eine organisatorische Einbindung in ein einheitliches Prüfungsverfahren und zentrale Vorgaben lehnen die deutschen Rechnungshöfe ab, weil diese mit deren verfassungsmäßig gewährleisteter Unabhängigkeit unvereinbar wäre.

7. Zusammenfassung

- Die Rechnungshöfe der Länder der Bundesrepublik Deutschland sind als selbständige, auch vom Bundesrechnungshof unabhängige Einrichtungen der externen Finanzkontrolle ausschließlich zuständig für die Prüfung der rechtmäßigen, ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltung der vom Land eingesetzten Mittel zur Kofinanzierung und Verwaltung europäischer Programme. Diese Zuständigkeit erstreckt sich dort, wo die Rechnungshöfe Gemeinden und Gemeindeverbände prüfen können, auch auf deren Verwaltungstätigkeit. Soweit zugleich Bundesmittel von den Ländern verwaltet oder eingesetzt werden oder im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben gemeinsame Programme verwirklicht werden, bestehen parallele Prüfungskompetenzen mit dem Bundesrechnungshof und dem Europäischen Rechnungshof.
- Eine Koordinierung und Abstimmung der Prüfungen ist zur Vermeidung von Doppelprüfungen erforderlich. Der Bundesrechnungshof und Rechnungshöfe der Länder haben für verschiedene Bereiche Zuständigkeitsvereinbarungen getroffen, die auch als Modell für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof dienen könnten. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder der Bundesrepublik Deutschland hat zu diesem Themenbereich Anregungen gegeben, die noch der Diskussion mit dem Europäischen Rechnungshof bedürfen.

- Der Schwerpunkt der Prüfungen der Rechnungshöfe der Länder verlagert sich zunehmend von einer Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung von Zuwendungen zur Untersuchung komplexer Themen, Strukturanalysen, Personalbedarfsberechnungen etc., weil die dabei gewonnenen Erkenntnisse im besonderen Maße zur wirtschaftlichen Gestaltung des staatlichen Handelns beitragen können. Hinzu kommt, dass Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen vor ihrer Anwendung dem Rechnungshof und – soweit europäische Mittel betroffen sind – der Kommission zur Zustimmung vorgelegt werden müssen. Darüber hinaus hat die Furcht vor Anlastungen bei der Feststellung von Fehlern im Umfang mit den europäischen Mitteln – insbesondere in den Bereichen, in denen EU-Mittel eingesetzt werden – die Einrichtungen der internen Finanzkontrolle, d.h., die bewilligenden Stellen zur Schaffung differenzierter und effektiver Kontrollmechanismen veranlasst. Dies hat zur Folge, dass die Wahrscheinlichkeit, Mängel im Rahmen der externen Finanzkontrolle aufzudecken, zurückgegangen ist. Die Intensivierung der internen Kontrollen bei der Verwendung europäischer Mittel verringert damit zugleich das Risiko des Missbrauchs von Mitteln des Landes zur Kofinanzierung. Von Interesse bleibt insbesondere eine Prüfung der Funktionsfähigkeit der Einrichtungen der internen Kontrolle.
- Die Verlagerung des Schwerpunktes der Prüfungen schließt nicht aus, dass einzelne kofinanzierte Projekte oder Programme auf ihre Effizienz untersucht werden, und dass im Rahmen komplexer Prüfungen auch die rechtmäßige, ordnungsgemäße, wirtschaftliche und effiziente Verwendung von Zuwendungen geprüft wird. Dabei wird nicht nach der Herkunft der Mittel aus europäischen, nationalen oder regionalen Quellen unterschieden. Im Rahmen einer Prüfung wird auch untersucht, ob es unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes und der Folgekosten wirtschaftlich sinnvoll ist, dass ein Förderprogramm überhaupt in Anspruch genommen wird.
- Häufig kann nur mit erheblichem Aufwand festgestellt werden, aus welchen Quellen die Mittel stammen, mit denen eine Maßnahme gefördert wird. Die Bewilligungsbescheide selbst geben hierüber oft keine Auskunft. Eine Rückverfolgung über die der Bewilligung zugrunde liegenden Titel des Landeshaushalts bereitet ebenfalls Schwierigkeiten, weil auch dort keine klare Kennzeichnung erfolgt. Die Darstellung in den Haushaltsplänen unterscheidet sich von Programm zu Programm und kann auch von

Ressort zu Ressort unterschiedlich sein. Häufig finden sich nur Merktitel mit Aufstockungsvermerken. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat deshalb eine einheitliche Veranschlagung angeregt und Mindestanforderungen genannt.

- Die Rechnungshöfe, die die Ergebnisse ihrer Prüfung nach Erörterung der festgestellten Tatsachen mit der geprüften Stelle in einem nicht zur Veröffentlichung bestimmten Bericht darstellen, haben keine Möglichkeit, selbst ihre Forderungen durchzusetzen. Kommen die geprüften Stellen den Forderungen nicht nach, so wird die Aufsichtsbehörde informiert und zur Berichterstattung über die von ihr veranlassten Maßnahmen aufgefordert.
- Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen eines Jahres werden im Rahmen des Entlastungsverfahrens für die Landesregierung alljährlich der Regierung und dem Parlament des Landes mitgeteilt. Eine Diskussion im Parlament und seinen Ausschüssen, an der der Rechnungshof beteiligt ist, mündet sehr häufig in konkrete Handlungsvorgaben des Parlaments an Regierung und Verwaltung.

Der alljährliche Bericht wird zudem veröffentlicht. An seine Vorstellung durch den Präsidenten des Rechnungshofs in einer Pressekonferenz schließt sich eine breite öffentliche Diskussion an, die ihrerseits einen nicht unbeachtlichen Handlungsdruck bei den geprüften Einrichtungen erzeugt. Bei besonderer Bedeutung oder Aktualität kann der Rechnungshof auch Sonderberichte zu einzelnen Fragen oder Problembereichen vorlegen.

Schließlich haben die Rechnungshöfe die Möglichkeit, beim Verdacht auf strafbare Handlungen im Umfang mit Fördermitteln, gleich welcher Herkunft, die Strafverfolgungsbehörden zu informieren, die dann die Ermittlungen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Aufklärungsmöglichkeiten weiterführen können.