

**Integriertes Handlungskonzept Herten-Süd
- Prüfung EU-Fördermittel**



Beratungsfolge	Sitzung am
Haupt- und Finanzausschuss	19.09.2012

Vorlagen-Nr.	12/208	Zustelldatum		Federführung	Fachbereich 2.2
--------------	--------	--------------	--	--------------	-----------------

Beschlussvorlage

öffentlich

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt den nachfolgenden Bericht zur Kenntnis und stimmt dem von der Verwaltung vorgeschlagenen weiteren Vorgehen im Zusammenhang mit der Prüfung der Fördermittelverwendung und den sich daraus ergebenden Rückforderungen innerhalb des Integrierten Handlungskonzepts Herten-Süd zu.

Herten,

Bürgermeister / Beigeordneter / FBL

Begründung:

Kurzfassung

Als Ergebnis einer EU-Prüfung ist die Stadt aufgefordert, Fördermittel aus dem Integrierten Handlungskonzept Herten-Süd zurückzuzahlen. Hierbei sind keine sachlichen, sondern rein formale Beanstandungen vorgetragen worden. Diese Rückforderungen beeinträchtigen nicht den weiteren Verlauf und den erfolgreichen Abschluss des Gesamtprojekts. Auf die Ergebnisse der Haushalte ab dem Jahr 2012 sowie den Haushaltssicherungsplan ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen. Die Stadt wird nicht gegen den vorliegenden Rückforderungsbescheid klagen.

1. Der Stadtumbau in Herten und das Integrierte Handlungskonzept (IHK) Herten-Süd

Der Stadtumbau in Herten nutzt verschiedene Förderprogramme, die aus Mitteln der EU, des Bundes und des Landes NRW gespeist sind. Dabei kommt dem Europäischen Programm zur Förderung der regionalen Entwicklung (EFRE) besondere Bedeutung zu. Die überwiegend investiv ausgerichtete Strukturförderung wird an folgenden Zahlen deutlich:

Im Zeitraum von 1991 bis 2005 wurden Projekte mit einem Gesamtvolumen von ca. 78 Mio. EUR und einer beantragten und bewilligten Förderung von ca. 62 Mio. EUR abgewickelt.

Im Zeitraum von 2005 bis 2015 wird die Stadt Herten aller Voraussicht nach geförderte Investitionen in einer Größenordnung von ca. 59 Mio. EUR mit einer Förderung von mehr als 42 Mio. EUR tätigen. Davon entfallen auf die Nachfolgenutzung der drei Zechenbrachen 39 Mio. EUR mit 26 Mio. EUR Förderung und auf die drei Integrierten Handlungskonzepte 15 Mio. EUR mit 12 Mio. EUR Förderung.

Die Effizienz dieser Förderung lässt sich am Beispiel Ewald verdeutlichen:

Dort wurden mit 11,2 Mio. EUR öffentlicher Förderung Infrastrukturmaßnahmen im Wert von mehr als 19 Mio. EUR realisiert. Dies hat bei der Ansiedlung von Betrieben mehr als 100 Mio. EUR privater Investitionen ausgelöst und bisher zu ca. 1.200 Arbeitsplätzen am Standort geführt. Am Standort Schlägel & Eisen werden bis zu 70 Mio. EUR an privaten Investitionen erwartet.

Mit dem ‚Integrierten Handlungskonzept Herten-Süd‘ war die Stadt Herten im Jahr 2005 in ein für alle Beteiligten neuartiges und umfassendes Projekt zur Erneuerung eines ganzen Stadtteils gestartet. Mit der Unterstützung vieler Partner und aktiver Bürgerinnen und Bürger wurde den Auswirkungen des regionalen Strukturwandels und der demografischen Entwicklung in Herten-Süd entgegengewirkt.

Meilensteine der positiven Entwicklung sind die Neugestaltung von Ewaldstraße und Herner Straße, denn sie prägen das äußere Erscheinungsbild des Stadtteils. Zusätzlich tragen die von den Eigentümern neu gestalteten Fassaden deutlich zur Verbesserung des Straßenbildes im Hertener Süden bei. Unterstützt wird die Wiederbelebung des Stadtteils durch die erfolgreiche Umsetzung von neuen Konzepten zur Ansiedlung von Gewerbe.

Das Quartierbüro an der Elisabethstraße ist zum Anlaufpunkt im Viertel geworden und steht für eine neue soziale Lebensqualität. In Verbindung mit vielen Akteuren im Stadtteil werden dort insbesondere Bildung und interkulturelle Kommunikation gefördert. Auch für Jugendliche konnten in Süd neue Angebote platziert werden. Mit dem "Freiraum" an der Ewaldstraße wurde ein nachhaltiges Angebot für sie etabliert. Für jüngere Kinder wurden zwei Spielplätze im Stadtteil neu gestaltet.

Mit dem Projektbaustein „1 km² Bildung“ wurde eine Verzahnung von Bildungsangeboten vom Vorschulalter über die gesamte Schulzeit hinweg bis zur außerschulischen Bildung angestoßen, die der Bildungsbenachteiligung im Hertener Süden aktiv entgegenwirken wird.

Besonders hervorzuheben ist die soziale Entwicklung, die der Stadtteil durch das Stadtumbauprojekt erfahren hat. Vereine, Kirchengemeinden und Initiativen haben sich vernetzt und Strukturen der Zusammenarbeit entwickelt, die über den Projektzeitraum hinaus positive Wirkung auf das Zusammenleben der Menschen in Herten-Süd haben werden.

Die Erreichung der Projektziele und damit des Förderzwecks wird von der Bezirksregierung Münster ausdrücklich bestätigt.

2. EU-Prüfung des IHK Herten-Süd

Bundesweit finden seit einigen Jahren und auch aktuell Prüfungen im Zusammenhang mit der Vergabe von Fördermitteln statt. In zahlreichen Städten hat dies – aus den verschiedensten Gründen – zum Teil zu massiven Rückforderungen bzw. Kürzungen geführt (z.B.: Herne: 5,5 Mio. EUR, Darmstadt: 1,5 Mio. EUR). Die Prüfung der rechtskonformen Verwendung der EU-Fördermittel für das Projekt Ewald führte gemäß Bescheid aus dem Jahr 2010 zu keinen Beanstandungen.

Im Jahr 2011 fand eine Vor-Ort-Kontrolle für das „Ziel 2-Programm NRW (2007-2013) – EFRE“ durch das Referat I C 5 des Finanzministeriums NRW statt. Gegenstand dieser stichprobenhaften Prüfung war der Mittelabruf 2009 zum Zuwendungsbescheid Nr. 06/30/08 vom 09.12.2008 zum Integrierten Handlungskonzept Stadtumbau West – Herten-Süd. Der inhaltliche Fokus der Prüfung lag auf den Vergabeverfahren. Über den Sachverhalt wurde der Ältestenrat im September 2011 informiert. Bereits zuvor ist in der örtlichen Presse über den Beginn und die Durchführung der EU-Prüfung berichtet worden.

Die Verwaltung erhielt, unterstützt durch einen Fachanwalt, Gelegenheit, zu den Prüfbemerkungen ausführlich Stellung zu nehmen. Dabei konnte eine Vielzahl von Prüfhinweisen ausgeräumt werden.

Im Ergebnis dieser Diskussion wurde der Gesamtvorgang durch die Bezirksregierung bewertet und in Abstimmung mit dem EU-Prüfbüro und den beteiligten Ministerien in einen entsprechenden Rückforderungsbescheid zur Bewilligung vom 09.12.2008 sowie ein Anhörungsverfahren zu den vorangegangenen Bewilligungen verarbeitet.

Das nun vorliegende Ergebnis ist nach drei unterschiedlichen Vorgängen zu differenzieren:

1. Für das Prüfbjahr 2008 (Änderungs-/Rückforderungsbescheid)

Inhalt des o.g. Bescheides ist eine Rückforderung in Höhe von insg. 305.611,29 EUR zzgl. Zinsen. Diese wird begründet durch partielles Nichteinhalten von Vergabevorschriften bzw. Auflagen des Zuwendungsbescheides.

2. Für die Jahre 2005-2007 (Formelle Anhörung)

Die Maßnahmen, in denen Vergabefehler auftraten, waren bereits vor dem geprüften Mittelabruf Bestandteil des IHK Herten-Süd. Somit wurden die in der Prüfung festgestellten Verstöße als Systemfehler bewertet und auf die o.g. Zuwendungsbescheide ausgedehnt. In einem jetzt eingeleiteten Anhörungsverfahren ist in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung zu klären, welche der in der Anfangsphase des Integrierten Handlungskonzepts getätigten Vergaben betroffen sind. Die Verwaltung hat eine mögliche Rückforderung von ca. 275.000 EUR ermittelt und wird dies in der angeforderten Stellungnahme belegen.

3. Für die Jahre 2009 bis heute (Aufforderung zur Abänderung der vorgelegten Mittelabrufe)

Die Beanstandungen betreffen nicht nur die Zeit vor dem geprüften Mittelabruf, sondern auch die Zeit danach. Da die Mittelabrufe, die in der Zeit 2009 bis aktuell bei der Bezirksregierung abgegeben wurden, nicht bedient worden sind, ist für die fraglichen Tatbestände kein Prüfverfahren notwendig. Die Bezirksregierung schlägt vor, dass die nicht förderfähigen Vorgänge aus den Mittelabrufen entfernt und die Summen entsprechend angepasst werden. Dieser Prozess wird in enger Abstimmung mit der Bezirksregierung stattfinden. Die Größenordnung der Korrekturen kann in ähnlicher Höhe wie die unter 2. genannten Beanstandungen liegen. Über das Ergebnis wird die Verwaltung berichten.

Insgesamt ergeben sich nach derzeitigem Sachstand bzw. Verhandlungsstand mit der Bezirksregierung konkrete Rückzahlungsforderungen i.H. von ca. 305.000 EUR zzgl. Zinsen, eine zu erwartende Rückforderung für die Vorjahre i.H. von ca. 275.000 EUR sowie eine zu erwartende Reduzierung der bisher nicht bedienten Mittelabrufe in etwa ähnlicher Größenordnung. Diese Summe kann durch die noch nicht ausbezahlten Fördermittel, da die Stadt in die Vorfinanzierung gegangen ist, aufgebracht werden: damit würden aus den bisher nicht bedienten Mittelabrufen (i.H. von insgesamt ca. 1.845.000 EUR) noch Fördermittel i.H. von ca. 1.500.000 EUR zur Auszahlung kommen.

3. Rechtliche und tatsächliche Bewertung

Bei den Prüffeststellungen handelt es sich um rein formale Beanstandungen. Es wurden keine sachlichen, inhaltlichen oder wirtschaftlichen Mängel festgestellt. Die Bezirksregierung bestätigt, dass die Fördermittel sachgerecht und wirtschaftlich korrekt verausgabt wurden.

Die Beanstandungen, die letztendlich zu den o.g. Rückforderungen bzw. zur Nichtanerkennung der Zuwendungsfähigkeit geführt haben, lassen sich in zwei Kategorien unterteilen:

3.1 Verträge mit sozialen Einrichtungen

Bei den Verträgen, die mit sozialen Einrichtungen aus dem Stadtgebiet geschlossen wurden, handelt es sich ausschließlich um Projekte der jeweiligen Einrichtungen, die durch die Stadt Herten in das IHK Herten-Süd eingebunden wurden und denen somit ein Förderzugang ermöglicht wurde. Dass in solchen Fällen ein Wettbewerb hätte stattfinden sollen, erschien den Beteiligten auf beiden Seiten als abwegig, zumal die Inhalte der Projektbausteine größtenteils in enger Zusammenarbeit mit den Trägern entwickelt wurden und in engem Verbund der sonstigen Aktivitäten der Träger zu sehen sind. Allerdings muss die Förderung dann als Mittelweiterleitung erfolgen, was von der Verwaltung anders eingeschätzt wurde. In diesem Fall hätte die Stadt die Fördermittel an den Projektpartner ungefiltert weiterleiten müssen. Damit wäre der Projektpartner selbst zur Einhaltung der Auflagen des Zuwendungsbescheides und dessen Nebenbestimmungen verpflichtet worden. Insgesamt entfällt ca. ein Drittel der Summe der Beanstandungen auf die hiervon betroffenen Projektbausteine.

3.2 Aufträge an Planungsbüros und andere freiberufliche Auftragnehmer

Einer rechtlichen Bewertung aus dem Jahr 2003 folgend (Drucksachen-Nr. 03/114), die besagt, dass Ingenieur- und Architektenleistungen grundsätzlich keines Wettbewerbes bedürfen, wurden in den Jahren 2005 ff. Aufträge an Planungsbüros oder andere freiberufliche Auftragnehmer freihändig im Verhandlungsverfahren vergeben. Der Fördergeber sieht entgegen der Rechtsauffassung der Stadt in diesen Aufträgen jedoch reine Dienstleistungsaufträge, die nach den Bestimmungen der VOL/A in einem, dem Auftragswert entsprechenden, wettbewerblichen Verfahren hätten vergeben werden müssen. Insgesamt entfallen ca. zwei Drittel der Summe der Beanstandungen auf diesen Mangel.

4. Einordnung

Im Rahmen des gesamten IHK Herten-Süd wurden seit 2005 Zuwendungsbescheide mit einem Gesamtvolumen i.H. von ca. 6.352.000 EUR ausgestellt. Bislang wurden der Bezirksregierung Mittelabrufe i.H. von 4.637.909 EUR vorgelegt, von denen bisher 2.792.736 EUR zur Auszahlung gekommen sind. Finanzielle Auswirkungen auf die Abwicklung der noch nicht abgeschlossenen Bausteine ergeben sich durch die Rückforderungen nicht. Die Umsetzung der durch die Bezirksregierung bis zum 30.09.2013 verlängerten Bausteine ist ebenfalls nicht betroffen. Praktische Auswirkungen ergeben sich nicht. Das Projekt kann wie geplant fortgeführt und im nächsten Jahr erfolgreich abgeschlossen werden.

5. Finanzielle Auswirkungen und Abwicklung im Haushalt

Die Stadt muss für Verpflichtungen, die dem Grunde oder der Höhe nach noch nicht genau bekannt sind, Rückstellungen bilden. Dies geschieht in dem Jahr, dem die beschriebene Rückzahlungsverpflichtung wirtschaftlich zuzurechnen ist (Zeitpunkt der Auszahlung der Zuweisung), soweit das betroffene Haushaltsjahr noch nicht durch Aufstellung des Jahresabschlusses abgeschlossen ist. Somit ist im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten in den jeweiligen Jahren der Auszahlung der Zuweisung eine Rückstellung in Höhe des voraussichtlichen Rückzahlungsbetrages zu bilden. Mit der Rückzahlung der Zuwendung wird die Rückstellung dann aufgelöst. Auf die Ergebnisse der Haushalte ab dem Jahr 2012 sowie auf den Haushaltssicherungsplan hat dieser Vorgang dann keine direkten Auswirkungen. Entsprechend wird die Verwaltung durch den HUF A ermächtigt, Rückstellungen für die HH-Jahre 2009 und 2010 zu bilden.

6. Bewertung aus Sicht der Organisation und Konsequenzen

Die beiden genannten Mängel hat die Verwaltung zu verantworten, da im Verfahren eine vom EU-Prüfbüro abweichende rechtliche wie tatsächliche Einschätzung vorgenommen wurde. Bereits vor der EU-Prüfung hat die Verwaltung durch Optimierung ihrer Strukturen und Änderung der Verfahrensabläufe auf die immer komplexer werdenden rechtlichen und formalen Anforderungen an die Fördermittelverwendung reagiert. Insbesondere wurden organisatorische und personelle Veränderungen im Bereich Vergabewesen sowie im Fördermittelcontrolling bei der Stadt Herten vollzogen.

Beispielhaft seien in diesem Zusammenhang genannt:

a) Einrichtung der Zentralen Vergabestelle (ZVSt)

2009 begannen die Überlegungen zur Einrichtung einer ZVSt, die zum 01.04.2010 dann per Orga-Verfügung ihren Betrieb aufnahm. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden Vergabeverfahren dezentral innerhalb der einzelnen Bereiche durchgeführt.

Mit der Einrichtung der Zentralen Vergabestelle waren und sind folgende Ziele verbunden:

- Bündelung der Qualifikationen und Kompetenzen des immer komplexer werdenden Vergaberechts in einer Organisationseinheit
- Qualifizierte und rechtlich einwandfreie Durchführung der Vergaben
- Vereinfachung und Standardisierung wesentlicher Vergaben im Haus, auch mit dem zusätzlichen Ziel der Ressourcenoptimierung
- Stärkung der Korruptionsprävention
- Qualifizierung der mit Vergabeverfahren betrauten Mitarbeiter

b) Schaffung und Besetzung der Stelle ‚Zentrales Fördermittelmanagement‘ im FB 2

Diese Personalstelle wurde zum 01.01.2011 erstmalig besetzt und hat als Hauptaufgabenbereich die zentrale Steuerung aller Förderaktivitäten. Die Stelle ist den Bereichen gegenüber weisungsbefugt. Unter diesem Aufgabenbereich sind die Qualitätssicherung und das Controlling als Kernaufgaben subsumiert. Das Aufgabenspektrum stellt keine reine Sachbearbeitung dar, sondern erfüllt eine übergeordnete Funktion, nicht zuletzt durch die Schnittstellenfunktion zum FB Finanzen. Der Stelleninhaber ist verantwortlich für das Berichtswesen und erstellt gemeinsam mit den Bereichen standardisierte Dokumentationsunterlagen für die unterschiedlichen Mittelabrufe in seinem Wirkungsbereich (Workflows/Vergabelisten usw.).

c) Ausarbeitung und Implementierung standardisierter Verfahren zur Durchführung der Vergabeverfahren

Die Standardisierungen der Vergaben durch die Zentrale Vergabestelle finden ihre Fortsetzung auf der Ebene der Fachbereiche. Auf diese Weise entsteht ein ‚Roter Faden‘ der Standardisierung, so wie er aus dem Qualitätsmanagement bekannt ist. Dieser sehr umfangreiche Arbeits- und Entwicklungsprozess ist eingeleitet und die ersten Produkte sind in die Arbeit implementiert, z. B. eine standardisierte Vergabedokumentation, die in Zusammenarbeit zwischen der Zentraler Vergabestelle, dem Fördermittelmanagement und der Projektleitung entstanden ist. Diese standardisierte Dokumentation wurde mit der Bezirksregierung abgestimmt.

Weitere standardisierte Produkte sind:

- Workflows zu den einzelnen Vergabearten
- Zeitliche Ablaufschemata für Vergabeverfahren
- Dokumentations- und Kommunikationsschemata
- Standards zur Einarbeitung neuer Mitarbeiter
- Ablaufübersichten zur Bearbeitung von Mittelabrufen, bzw. Rechnungen

7. Weiteres Vorgehen

Auf eine Klage gegen den vorliegenden Rückforderungsbescheid wird verzichtet. Nach der EU-Prüfung wurden mit der Bezirksregierung unter Einbeziehung eines Fachanwaltes intensive Gespräche geführt, in denen eine gemeinsame Bewertung der Schwere der vom EU-Prüfbüro angemahnten Vergabeverstöße erfolgte. Die Bezirksregierung hat der Argumentation der Stadt in mehreren Vergabeverfahren folgen können, so dass diese Verfahren nicht in den Umfang der Rückforderungen aufgenommen wurden. Weiterhin bleibt als gemeinsames Ergebnis dieser Beratungen festzustellen, dass die vorliegenden Rückforderungen als formal gerechtfertigt zu werten sind. Nach Einschätzung der Verwaltung und des Fachanwaltes würde innerhalb eines Klageverfahrens das Risiko bestehen, dass das Gericht zu einer für die Stadt ungünstigeren Bewertung sämtlicher Vorgänge kommt. Das Ergebnis eines Klageverfahrens könnte im ungünstigsten Fall auch der vollständige Ausschluss aus dem Förderprogramm sein. Daher wird auf eine Klage gegen den Rückforderungsbescheid über 305.611,29 EUR verzichtet. In Höhe des Rückforderungsbetrages wird eine Rückstellung gebildet.

Die Gespräche mit der Bezirksregierung zur Übertragung der festgestellten Beanstandungen auf die vorherigen Zuwendungsbescheide (2005-2007) laufen zur Zeit. Die Stadt ist aufgefordert, hierzu bis zum Ende September eine offizielle Stellungnahme abzugeben. Hieraus ergibt sich nach bisheriger Überprüfung ein Rückforderungsvolumen i.H. von ca. 275.000 EUR. In Höhe des Rückforderungsbetrages wird eine Rückstellung gebildet.

Für die Zeit ab 2009 wird die Verwaltung ermächtigt, aufgrund der Fehlerübertragung die bisher nicht bedienten Mittelabrufe entsprechend zu korrigieren.