

ÜBERPRÜFUNG DER EU-HAUSHALTSORDNUNG

BEITRAG DER HELMHOLTZ-GEMEINSCHAFT DEUTSCHER FORSCHUNGSZENTREN ZUR ÖFFENTLICHEN KONSULTATION

Kurzportrait Helmholtz-Gemeinschaft

Die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren leistet Beiträge zur Lösung großer und drängender Fragen von Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft durch wissenschaftliche Spitzenleistungen in sechs Forschungsbereichen (Energie, Erde und Umwelt, Gesundheit, Schlüsseltechnologien, Struktur der Materie sowie Luftfahrt, Raumfahrt und Verkehr). Sie ist mit 28.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in 16 Forschungszentren und einem Jahresbudget von rund 2,8 Milliarden Euro die größte Wissenschaftsorganisation Deutschlands und eine der größten Zuwendungsempfänger des Forschungsrahmenprogramms.

Bezugspunkt unseres Beitrages

Die Helmholtz-Gemeinschaft begrüßt die Gelegenheit, die Kommission bei ihrer zweiten Überprüfung der Haushaltsordnung und ihrer Durchführungsbestimmungen zu unterstützen. Unsere Anmerkungen im Rahmen der Konsultation zur Überprüfung der Haushaltsordnung beziehen sich auf die **Förderung von Forschung und Entwicklung** durch die Kommission, insbesondere im **Forschungsrahmenprogramm**.

Kernbotschaften

- Die Attraktivität und der Erfolg der europäischen Forschungsförderung hängen ganz wesentlich von **effizienten und angemessenen administrativen Rahmenbedingungen** für die Zuwendungsempfänger ab. Wir begrüßen nachdrücklich eine kritische Überprüfung der Haushaltsordnung, damit sie die besonderen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse der Forschung angemessen berücksichtigt.
- Wir brauchen ein **angemessenes Verhältnis von Risiko und Kontrollaufwand**. Der derzeitige Grad an finanzieller Detailsteuerung und -prüfung ist nicht effizient. Zurzeit entsteht manchmal der Eindruck, dass die Vermeidung von Unregelmäßigkeiten in der Administration in der Bedeutung an erster Stelle steht, noch vor der möglichst optimalen Förderung der Erreichung der vereinbarten Ziele. Um jedes Missverständnis zu vermeiden: **Die zweckgerichtete Verwendung öffentlicher Mittel ist sicherzustellen und angemessen zu kontrollieren. Die Kosten der Risikovermeidung dürfen dabei aber nicht außer Verhältnis zu deren Nutzen stehen.** Dabei sind nicht nur die Kosten für Rechnungsprüfungen zu berücksichtigen – die aus den Forschungshaushalten getragen werden müssen - sondern auch der immense zusätzliche administrative Aufwand und dessen Folgen für die Forschung und die Attraktivität des Rahmenprogramms. Dies ist nicht im Interesse der Steuerzahler.

- Grundsätzlich sollte es für die Zuwendungsempfänger möglich sein, die **üblichen Rechnungslegungs- und Managementgrundsätze und –methoden** der jeweiligen Einrichtung bei der Kostenerstattung zu verwenden (wie dies auch in § 172a Abs. 1 d der Durchführungsbestimmungen der Haushaltsordnung vorgesehen ist). Aus welchen Gründen auch immer werden diese Grundsätze in der Praxis häufig nicht anerkannt. Die für nationale Förderprojekte anerkannten und kontrollierten Grundsätze und Methoden müssen in diesen Fällen speziell für EU-Projekte angepasst werden, was einen erheblichen administrativen Mehraufwand verursacht. Soweit die Gründe hierfür in der Haushaltsordnung liegen, sollten sie entsprechend korrigiert werden.
- Die geltenden Rechtsvorschriften stellen häufig nur ein Teil des Problems dar. Für eine nachhaltige Reduzierung des administrativen Aufwandes ist es darüber hinaus wichtig, auch die **Auslegung und Umsetzung der Normen** in der Praxis durch die Kommission kritisch zu überprüfen. Die Revision der Haushaltsordnung bietet hierfür den geeigneten Rahmen. Rechtsvorschriften sind in der Regel allgemein formuliert und enthalten ein gewisses Maß an Ermessen und Beurteilungsspielräumen, um adäquate Lösungen der unterschiedlichen, in der Praxis auftauchenden Sachverhalte und Konstellationen zu ermöglichen. Die Kommission muss die ihr hierdurch eingeräumten Befugnisse und Möglichkeiten konsequent im Interesse der Forschung nutzen und administrativen Mehraufwand auch auf dieser Ebene möglichst begrenzen.
- **Wir wünschen uns von allen Beteiligten (Parlament, Rat, Kommission, Rechnungshof und nicht zuletzt den Zuwendungsempfängern), dass sie die aktuelle Debatte um die Revision der Haushaltsordnung dazu nutzen, um sowohl die geltenden Rechtsvorschriften als auch deren Anwendung in der Praxis kritisch zu überprüfen, um Forschung, Entwicklung und Innovation optimal zu fördern.**

1. Einleitende Bemerkungen

Die europäische Forschungsförderung, insbesondere das Forschungsrahmenprogramm mit der Verbundforschung als Herzstück, leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit Europas. Darüber hinaus leistet die europäisch geförderte Forschung wichtige Beiträge zur langfristigen Sicherung der Lebensgrundlagen des Menschen und zur Lösung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit wie Klimawandel, Energie, Ernährung oder Gesundheit.

Die Attraktivität und damit der Erfolg der Europäischen Forschungsförderung in der Erreichung der gesetzten Ziele hängen ganz wesentlich von effizienten und angemessenen administrativen Rahmenbedingungen ab. Dies ist allgemeiner Konsens zwischen allen Beteiligten. Allen Anstrengungen der Vergangenheit zum Trotz ist der administrative Verwaltungsaufwand jedoch nach wie vor unverhältnismäßig groß. Viele exzellente Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler werden durch den erheblichen, zusätzlichen administrativen Aufwand europäischer Forschungsprojekte, der ihre Ressourcen für die Forschung mindert, abgeschreckt. Die für die administrative Verwaltung der wissenschaftlichen Projekte eingesetzten Mittel stehen nicht für die Forschung und Technologieentwicklung zur Verfügung. Die häufig lange nach dem Ende der Forschungsaktivitäten auftretenden Rückfragen und eventuellen Rückforderungen führen zu einem Gefühl von Unsicherheit.

Vor dem Hintergrund der überragenden Bedeutung von Forschung, Entwicklung und Innovation für Europa sollten alle Beteiligten (Parlament, Rat, Kommission, Rechnungshof und nicht zuletzt die Zuwendungsempfänger) die anstehende Revision der Haushaltsordnung dazu nutzen, die administrativen Rahmenbedingungen für Forschung, Entwicklung und Innovation nachhaltig zu verbessern.

2. Überprüfung der Normen der Haushaltsordnung

Die Frage, in welchem Umfang die Haushaltsordnung und deren Durchführungsbestimmungen für den hohen administrativen Aufwand verantwortlich sind und welche konkreten Regelungen geändert werden müssten, ist für uns als Forschungsorganisation nur schwer abschließend zu beurteilen.

Die Durchführungsbestimmungen des Forschungsrahmenprogramms, insbesondere die Beteiligungsregeln und die Musterzuwendungsvereinbarung, basieren auf der Haushaltsordnung der EU. Bei der Überprüfung der geltenden Bestimmungen der Haushaltsordnung und der Durchführungsbestimmungen ist sicherzustellen, dass die Bedeutung von Forschung und Innovation für Europa angemessen berücksichtigt wird. Die Haushaltsordnung, die Durchführungsbestimmungen und die aus ihnen abgeleiteten Normen müssen es der Kommission als Zuwendungsgeber und den beteiligten Projektpartnern als Zuwendungsempfänger ermöglichen, effiziente und für die Forschung angemessene Verfahren zu finden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für das Erreichen der in der Lissabon-Agenda gesetzten Ziele in Europa.

Es sollte zwischen allen Beteiligten Konsens sein, dass ein gewisses Maß an Risiko für eine effiziente Verwaltung der Forschungsmittel unumgänglich und akzeptabel ist. Selbstverständlich ist die zweckentsprechende Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen und angemessen zu

kontrollieren. Die Kosten der Risikovermeidung dürfen dabei aber nicht außer Verhältnis zu deren Nutzen stehen. Das mögliche Fehlverhalten einzelner Zuwendungsempfänger darf nicht zu einer Lähmung des gesamten Systems führen!

Ein Grund für die aktuellen administrativen Belastungen der Zuwendungsempfänger ist unter anderem der Umstand, dass deren **übliche Rechnungslegungs- und Managementgrundsätze und –methoden** bei der Kostenerstattung von der Kommission häufig nicht anerkannt werden. Soweit die Gründe hierfür in der Haushaltsordnung und deren Durchführungsbestimmungen liegen, sollten sie entsprechend korrigiert werden.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Antworten auf die konkret in der Konsultation aufgeworfenen Fragen und unsere sonstigen Anmerkungen zur Haushaltsordnung unter Punkt 5 und 6.

3. Überprüfung der Anwendung der Normen

Der zweite Teil der Konsultation ist überschrieben mit dem Titel „Die Abwicklung von Finanzierungsvorgängen durch die Kommission“. Die konkreten Fragen der Konsultation beziehen sich dabei auf die diesbezüglichen Normen der Haushaltsordnung und der Durchführungsbestimmungen. Wir möchten in diesem Zusammenhang auf einen aus unserer Sicht wichtigen Aspekt hinweisen, der in der aktuellen Debatte um die Optimierung der administrativen Rahmenbedingungen für die Forschung nicht ausreichend berücksichtigt wird: In der laufenden Diskussion wird zur Erklärung des hohen administrativen Aufwandes häufig reflexhaft auf die geltenden Rechtsnormen verwiesen. Dabei bleibt ein in diesem Zusammenhang wichtiger Punkt unerwähnt: die Anwendung und Umsetzung der Normen in der Praxis.

Ein vermeidbarer, unnötig hoher administrativer Verwaltungsaufwand entsteht häufig auch auf der Ebene der Anwendung der Normen durch eine unangemessen enge Auslegung.

Eindeutige, klare und konsistente Regeln sind essentiell, um Rechtsunsicherheit für die Zuwendungsempfänger zu vermeiden. Die Regeln müssen gleichzeitig aber auch allgemein genug formuliert sein, um adäquate und effiziente Lösungen im Einzelfall zu ermöglichen. Dies gilt für die Haushaltsordnung und die Durchführungsbestimmungen wie auch für die auf diesen basierenden Rechtsnormen. Eine Detailsteuerung auf der Ebene der Normen ist zu vermeiden, da die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Zuwendungsempfänger und deren nationale Regeln nicht vorab für alle angemessen berücksichtigt werden können. Dies bedeutet in der Konsequenz aber auch, dass klare **Grundsätze für die Anwendung** formuliert werden müssen.

Die Kommission sollte grundsätzlich bemüht sein, die **üblichen Rechnungslegungs- und Managementgrundsätze und –methoden** der Zuwendungsempfänger (§ 172a Abs. 1 d der Durchführungsbestimmungen der Haushaltsordnung) zu respektieren und diese nicht durch eine Detailsteuerung auszuschließen. Es ist dabei ausdrücklich zu betonen, dass die üblichen Rechnungslegungs- und Managementgrundsätze den jeweiligen nationalen Standards und Kontrollen(!) entsprechen. Ansonsten wird für die Zuwendungsempfänger ein erheblicher Mehraufwand verursacht, der in keinem Verhältnis zu dem potenziellen Nutzen steht.

Ein Beispiel hierfür ist die **Abrechnung von Personaldurchschnittssätzen**. Die mögliche Abrechnung von Durchschnittssätzen ist ausdrücklich in den Beteiligungsregeln als Option vorgesehen, wenn dies der üblichen Praxis der Zuwendungsempfänger entspricht. Aufgrund der detaillierten Vorgaben für die Berechnung der Durchschnittskosten, die so der Realität der meisten Zuwendungsempfänger und ihren üblichen Rechnungslegungsgrundsätzen nicht entsprechen, ist es jedoch für viele in der Praxis nicht möglich, ein entsprechendes Methodenzertifikat zu erlangen. Dies führt zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand, da die für nationale Forschungsprojekte anerkannten Abrechnungsverfahren speziell für EU-Projekte geändert werden müssen. Aus den gleichen Gründen sollte auch die **Gemeinkostenrechnung** der Zuwendungsempfänger, welche den nationalen Anforderungen entspricht, von der Kommission anerkannt werden.

Grundprinzipien der Anwendung der Normen

Die folgenden Grundprinzipien sollten die Auslegung und Umsetzung der Normen leiten:

- **Partnerschaft:** Kommission und Zuwendungsempfänger haben als oberstes Ziel eine erfolgreiche und effektive Umsetzung der vereinbarten Ziele.
- **Kommunikation und Dialog:** Die Partnerschaft ist gekennzeichnet durch eine vertrauensvolle Kommunikation und einen fortlaufenden Dialog.
- **Verlässlichkeit und Nachvollziehbarkeit:** Die Projektpartner können Entscheidungen der Kommission im Einzelfall nachvollziehen und sich auf gemeinsame Verabredungen verlassen.
- **Vermeidung uneffizienter Administration:** Oberstes Ziel aller Beteiligten ist die effiziente Förderung von Forschung und Entwicklung. Hierzu gehört die Vermeidung von administrativen Belastungen der Wissenschaft, soweit dies im Rahmen der geltenden Vorschriften möglich ist.
- **Anwendbarkeit der üblichen Rechnungslegungs- und Managementgrundsätze und –methoden:** Die Zuwendungsempfänger verwenden ihre üblichen, national anerkannten Rechnungslegungs- und Managementgrundsätze und –methoden.
- **Angemessene Berücksichtigung des Einzelfalls:** Teil einer effizienten Forschungsförderung ist es, für die jeweiligen Bedürfnisse der unterschiedlichen Beteiligten im Einzelfall effiziente und praktikable Lösungen zu finden. Die bestehenden Ermessens- und Beurteilungsspielräume, die die rechtlichen Vorgaben ausdrücklich vorsehen, werden im Interesse der Forschung konsequent genutzt.
- **Klare, verlässliche Leitfäden:** Erläuterungen, wie bestimmte Normen ausgelegt und angewendet werden, können sehr hilfreich sein, um eventuell bestehende Rechtsunsicherheiten auf Seiten der Zuwendungsempfänger und der Kommissionsmitarbeiter zu beseitigen. Dabei ist folgendes zu beachten: Zum einen müssen die Leitfäden ausreichend Raum lassen, um unterschiedliche Rahmenbedingungen der Zuwendungsempfänger angemessen zu berücksichtigen. Zum anderen müssen die Zuwendungsempfänger sich auf die Aussagen verlassen können

und nicht im Verlauf eines Rahmenprogramms mit verschärften, engeren Auslegungen rechnen müssen.

Mit der konsequenten Beachtung dieser grundlegenden Prinzipien bei der Anwendung der geltenden rechtlichen Vorgaben könnte ein beträchtlicher Teil des administrativen Aufwandes verringert werden.

Beispiele einer kritischen Anwendungspraxis

Ein Beispiel, in dem man über eine angemessene Anwendung der genannten Grundprinzipien diskutieren könnte, betrifft die **Frage, ob die für ex-post audits aufgewendeten Kosten** (z.B. Nachkalkulation im Falle einer Extrapolation) von der Kommission **erstattet werden**. Gem. § 172a der Durchführungsbestimmungen sind nur solche Kosten förderfähig, die während der Dauer der Maßnahme oder des Arbeitsprogramms anfallen, mit der Ausnahme der Kosten für Abschlussberichte und Prüfbescheinigungen. Vom Wortlaut her ist die Norm nicht eindeutig, da dort lediglich allgemein von Prüfbescheinigungen die Rede ist. Sinn und Zweck der Norm ist ersichtlich: die Erstattung von Kosten für Prüfbescheinigungen, die nach Projektende anfallen und von den Beteiligungsregeln ausdrücklich vorgesehen sind. Hierzu gehören die ex-post audits, auch wenn sie nicht in jedem Projekt durchgeführt werden. Hier spricht einiges dafür, dass der Gesetzgeber bei der Formulierung der Norm an diese speziellen Prüfungen nicht gedacht oder diese vom Wortlaut als erfasst angesehen hat. Wenn der Gesetzgeber eine Förderfähigkeit der Kosten für ex-post audits hätte ausschließen wollen, hätte er diese ausdrücklich erwähnt.

Für den Fall, dass die Extrapolation nicht auf einem vorsätzlichen Betrug des Zuwendungsempfängers, sondern allenfalls auf einer fehlerhaften Interpretation der häufig äußerst komplizierten, verschiedene Auslegungen zulassenden Normen beruht, wäre daher eine Erstattung der Kosten geboten. Dies entspricht zurzeit nicht der Praxis der Kommission.

Eine weitere interessante Frage in diesem Zusammenhang ist auch, ob die Kommission Beträge erstatten muss, wenn ein ex-post audit Fehler zugunsten der Kommission feststellt (wenn z. B. die Nachkalkulation der Personaldurchschnittssätze ergibt, dass der Zuwendungsempfänger zu wenig Personalkosten abrechnet hat). Aus unserer Sicht ist dies durchaus wünschenswert und vertretbar. Es entspricht unserem Verständnis einer gemeinsamen, partnerschaftlichen Vertragsbeziehung, wenn bei einer Überprüfung festgestellte Fehler nicht nur zugunsten einer Vertragspartei korrigiert würden. Sinn und Zweck der ex-post audits ist die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Mittel. Nicht vom Sinn und Zweck der Norm gedeckt ist eine einseitige Bevorteilung der Kommission. Verweise auf ein fehlendes Budget können dabei nicht überzeugen; zumindest solange die von der Kommission zurückgeforderten Beträge die Rückforderungen der Zuwendungsempfänger überwiegen.

4. Vorschläge zur Optimierung der Anwendung der Normen

4.1 An die Kommission gerichtet

Wir wünschen uns von der Kommission, dass sie die ihr von den geltenden Rechtsvorschriften eingeräumten Ermessens- und Beurteilungsspielräume konsequent im Interesse von Forschung und Entwicklung nutzt. Die Kommission sollte ein Klima schaffen, in dem die Kommissionsbeamten auf allen Ebenen die dargestellten Grundprinzipien der Anwendung beachten. Die regelmäßige Jobrotation und die persönliche finanzielle Haftung der einzelnen Kommissionsbeamten sind in diesem Zusammenhang kontraproduktiv. Unsicherheiten in der Beurteilung der Sachlage und die Furcht vor einer persönlichen Haftung können dazu führen, dass zwecks eigener Absicherung die engstmögliche Auslegung und Anwendung der bestehenden Regeln gewählt wird; auch wenn dies den Interessen und Bedürfnissen der einzelnen wissenschaftlichen Projekte widerspricht und auch andere, effizientere Lösungsmöglichkeiten grundsätzlich möglich und vertretbar wären.

4.2 An Rat, Parlament und Rechnungshof gerichtet

Für die geltende Praxis ist nicht allein die Kommission verantwortlich. Von Parlament, Rat und Rechnungshof wünschen wir uns, dass sie die Kommission dabei unterstützen, eine angemessenen Balance zwischen Risiko und Kontrolle zu finden. Rat, Parlament und Rechnungshof sollten die Kommission ausdrücklich auffordern, die bestehenden Ermessens- und Beurteilungsspielräume konsequent im Sinne der Forschung zu nutzen. Es sollte dabei zwischen allen Beteiligten Konsens sein, dass ein gewisses Maß an Risiko für eine effiziente Verwaltung der Mittel unumgänglich ist. Das mögliche Fehlverhalten einzelner Zuwendungsempfänger darf nicht zu einer Lähmung des gesamten Systems führen.

5. Antworten auf den Fragebogen

Frage 3: *Sollte die Nutzung von Pauschalbeträgen und einer Finanzierung auf Grundlage von Pauschaltarifen eher die Norm als die Ausnahme sein? Sollten die Bestimmungen es zulassen, Kosten in Abhängigkeit davon zu übernehmen, ob die vereinbarten Ergebnisse erzielt wurden? Wenn ja, können Sie konkrete Beispiele nennen?*

Pauschaltarife

Der vermehrte Einsatz von Pauschaltarifen ist einer äußerst kritischen Prüfung zu unterziehen. Die in der Vergangenheit angedachten EU-weit gleichen Pauschalsätze wurden zu Recht wieder fallen gelassen. Entscheidend ist, dass sich die Pauschalfinanzierung an den Gesamtkosten der Forschung (direkte und indirekte Kosten) der Zuwendungsempfänger orientieren muss. Standardpauschalen, die nicht die in verschiedenen Projekten unterschiedlichen Kosten angemessen berücksichtigen, sind daher in der Regel abzulehnen.

Bei der Bewertung des Nutzens von Pauschaltarifen darf auch der administrative Aufwand zur Errechnung der Pauschalen nicht vergessen werden!

Das **Verbot, mit einer Finanzhilfe Gewinn zu erzielen** (Art. 109 Abs. 2 der Haushaltsordnung), führt dazu, dass die Pauschaltarife zu knapp kalkuliert sind, um für jeden

Zuwendungsempfänger einer bestimmten Kategorie einen Gewinn absolut auszuschließen. Das heißt, die Kalkulation der Pauschaltarife muss zwangsläufig die tatsächlichen Kosten unterschätzen. Dies führt dazu, dass viele Zuwendungsempfänger dann mit den Pauschaltarifen ihre tatsächlichen Kosten in einem noch geringeren Maße, als dies bereits jetzt der Fall ist, refinanzieren können. Hierdurch würde die Attraktivität des Rahmenprogramms für viele weiter sinken. Pauschaltarife sind **nur dann eine Option, wenn sie es den unterschiedlichen Zuwendungsempfängern ermöglichen, ihre tatsächlichen Kosten in angemessener Weise erstattet zu bekommen**. Hierzu wäre gegebenenfalls Art. 109 Abs.2 der Haushaltsordnung entsprechend für die Forschung zu modifizieren.

Kostenerstattung auf der Basis der geleisteten wissenschaftlichen Arbeit – nicht der „Ergebnisse“

Grundsätzlich erscheint ein Fördermodell, das sich an der Überprüfung der wissenschaftlichen Arbeit orientiert und auf detaillierte Nachweise der Mittelverwendung verzichtet, unter der Voraussetzung denkbar, dass kein Erfolg, sondern lediglich eine ordnungsgemäße Durchführung der Forschung geschuldet wird. Hierdurch könnte möglicherweise eine wesentliche administrative Vereinfachung erreicht werden. Eine belastbare Antwort auf diese Frage ist aber ohne Kenntnis der konkreten Ausgestaltung eines solchen Modells nicht möglich.

Die folgenden Punkte wären bei einem solchen Fördermodell auf jeden Fall zu beachten:

- Ein wissenschaftlicher Erfolg kann selbstverständlich vorab nicht vereinbart werden. Gerade wer risikoreiche Forschung fördert, muss auch bereit sein, Misserfolg bzw. unvorhergesehene Ergebnisse zu akzeptieren. Dies ist der Forschung immanent. (Wobei auch eine Nichterreichung der Ziele ein Ergebnis ist, dass wiederum zu neuen Erkenntnissen führen kann. Bekannte Beispiele hierfür sind zum Beispiel die Entwicklung von Penicillin oder auch Viagra. **Das geschuldete „Ergebnis“ kann daher immer nur die vereinbarungsgemäße Durchführung der Forschung sein und nicht die tatsächliche Erreichung der erhofften wissenschaftlichen Ergebnisse!**
- Die Höhe der Förderung müsste sich an den voraussichtlichen Gesamtkosten des Projekts orientieren. Dies könnte bedeuten, dass wie bisher für das Projekt eine detaillierte Budgetkalkulation vorgelegt wird. Auf dieser Grundlage könnte dann die Festsetzung der Höhe der Förderung erfolgen. Diese müsste sich an den tatsächlichen Kosten des Projekts (direkte und indirekte Kosten) orientieren.
- Der Art. 109 Abs. 2 der Haushaltsordnung sollte entsprechend modifiziert werden, da ansonsten die vereinbarte Finanzierung evtl. deutlich unter der angemessenen Finanzierung liegen könnte, um jeden Gewinn von vornherein absolut sicher ausschließen zu können (auch wenn dieser äußerst unwahrscheinlich sein mag).

Frage 4: *Sollten die Bestimmungen sich strikt an den Grundsatz der Gemeinnützigkeit halten oder sollte es diesbezüglich eine gewisse Flexibilität geben? Können Sie Beispiele für bewährte Praktiken anderer öffentlicher Stellen nennen?*

Bei der vermehrten Einführung von Pauschaltarifen oder einer Kostenerstattung auf der Basis der Erreichung der „Ergebnisse“ wäre Art. 109 Abs.2 der Haushaltsordnung und das absolute

Verbot der Gewinnerzielen aus den unter Frage 3 genannten Gründen zu modifizieren. Das strikte Ausschließen eines theoretisch möglichen Gewinns könnte dazu führen, dass die Pauschalen so kalkuliert werden, dass sie für viele – insbesondere gut ausgestattete - Zuwendungsempfänger finanziell nicht angemessen und damit unattraktiv wären.

Frage 8: *Welche alternativen Lösungen könnten aufgrund Ihrer Erfahrung für die Vorfinanzierung vorgeschlagen werden, ohne dass die Kontrolle öffentlicher Gelder unterlaufen würde?*

Die derzeitige Praxis, die Vorfinanzierung zu verzinsen und die erwirtschafteten Zinsen dem EU-Haushalt zurückzuerstatten, stellt die Zuwendungsempfänger in den meisten Fällen vor erhebliche Probleme und bedeutet einen immensen zusätzlichen administrativen Aufwand. Unter Berücksichtigung der häufig nur marginalen Zinsen, die für entsprechende Konten gewährt werden, verstößt die momentane Praxis in vielen Fällen gegen Art. 27 der Haushaltsordnung und ist mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht zu vereinen.

Wir empfehlen daher, die Haushaltsordnung und die Durchführungsbestimmungen dahingehend zu ändern, dass eine Erstattung der Verzinsung der Vorfinanzierung nicht erforderlich ist.

Sollte dies nicht möglich sein, empfehlen wir, die Norm in der Praxis angemessener anzuwenden. Zuwendungsempfänger, die gegenüber der Kommission darlegen können, dass es für sie nach den üblichen Rechnungslegungsgrundsätzen einen erheblichen administrativen Mehraufwand bedeutet, dessen Kosten die potenziellen Erträge der Verzinsung voraussichtlich übersteigen, sollten von der Pflicht der Verzinsung der Vorfinanzierung befreit werden.

Eine systematische Auslegung von Art 5a der Haushaltsordnung und Art. 4 der Durchführungsbestimmungen der Haushaltsordnung muss auch mögliche Widersprüche zu anderen Normen der Rechtsordnung berücksichtigen. Dies beruht auf dem Gedanken, dass die Rechtsordnung als Ganzes widerspruchsfrei aufgebaut sein muss. Hier wäre Art. 27 mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu beachten. Wirtschaftlich bedeutet gem. Art 27 Abs. 2 eine optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen. In den geschilderten Fällen übersteigen die für die Einrichtung, Verwaltung und Abrechnung der Konten eingesetzten Ressourcen die erzielten Zinserträge. Die Forderung nach einer Verzinsung widerspricht somit in den geschilderten Fällen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Zu den übrigen aufgeworfenen Fragen haben wir keine Anmerkungen.

6. Sonstige Kommentare und Anmerkungen zur Haushaltsordnung

6.1 Erstattung der Mehrwertsteuer

Art. 172a Abs. 2 c) der Durchführungsbestimmungen eröffnet die Möglichkeit, entrichtete Mehrwertsteuer, die dem Finanzhilfeempfänger nach den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften nicht erstattet werden kann, als förderfähige Kosten anzuerkennen.

Von dieser Option sollte grundsätzlich für den Bereich von Forschung und Entwicklung Gebrauch gemacht werden. Dies würde den Interessen einer effizienten Forschungsförderung dienen, da die Zuwendungsempfänger sonst häufig erhebliche, entstandene Kosten nicht geltend machen können. Darüber hinaus würde dies eine erhebliche administrative Erleichterung darstellen.

6.2 Kostenerstattung für ex-post audits

Kosten, die von Zuwendungsempfängern für ex-post audits aufgewendet werden (z.B. für eine Nachkalkulation im Fall einer Extrapolation) sind nach unserem Verständnis von Art. 172a der Durchführungsbestimmungen der Haushaltsordnung den Zuwendungsempfängern von der Kommission zu erstatten (siehe ausführlich oben unter Punkt 3).

Sollte diese Auslegung von Rat, Parlament und Kommission nicht geteilt werden, empfehlen wir, § 172a der Durchführungsbestimmungen dahingehend zu ergänzen, dass die Kosten für ex-post audits ausdrücklich aufgenommen werden.

Ex-post Kontrollen nach dem Ende des Projektes sind direkt mit den jeweiligen Projekten verbunden. Es ist nicht ersichtlich, warum diese anders zu behandeln sein sollten als die üblichen Prüfbescheinigungen nach Abschluss des Projekts.

Die Regeln für die Abrechnung der Projekte sind äußerst komplex und lassen verschiedene Auslegungen zu. Es kann nicht im Interesse einer attraktiven Forschungsförderung sein, wenn Zuwendungsempfänger mit möglicherweise erheblichen Kosten für die Nachkalkulation belastet werden, obwohl ihnen nichts anderes vorzuwerfen ist, als dass sie die geltenden Vorschriften nach Meinung der Kommission nicht richtig ausgelegt haben. Insbesondere, da die in den ex-post audits kritisierten Punkte zuvor häufig in verschiedenen vorherigen Prüfungen nicht beanstandet wurden und der Zuwendungsempfänger insofern auf die Richtigkeit der Rechnungsgrundsätze und –methoden vertrauen durfte.

Kontakt

Helmholtz-Gemeinschaft
Büro Brüssel
Dr. Susan Kentner / Gerrit Bornemann
Rue du Trône 98
B-10 50 Brüssel
0032-2-5000970

gerrit.bornemann@helmholtz.de