Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend

über die

Vertiefte Prüfung von Verwendungsnachweisen bei Projektförderungen nach dem Stichprobenverfahren

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Gz.: IX 3 - 2019 - 0788

Potsdam, den 28. Juli 2020

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 4

1 Vorbemerkungen 7

1.1 Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung im Jahr 2006 7

1.2 Einführung eines Stichprobenverfahrens im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ab dem Jahr 2008 9

1.3 Prüfungsgegenstand 11

2 Umsetzung, Steuerung und Auswertung des Stichprobenverfahrens 11

2.1 Zuständigkeit 11

2.2 Feststellungen 12

2.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen 13

2.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 14

2.5 Abschließende Bewertung 14

3 Ermittlung der Grundgesamtheit der Zwischen- und Verwendungsnachweise für die Stichprobenziehung 15

3.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung 15

3.2 Feststellungen 15

3.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen 17

3.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 18

3.5 Abschließende Bewertung 18

4 Kriterien und Quoten der Stichprobenziehung 19

4.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung 19

4.2 Feststellungen 19

4.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen 21

4.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 21

4.5 Abschließende Bewertung 22

5 Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise durch die Beliehene 22

5.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung 22

5.2 Feststellungen 23

5.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen 23

5.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 24

5.5 Abschließende Bewertung 24

6 Stichprobe in der Stichprobe 25

6.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung 25

6.2 Feststellungen 25

6.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen 25

6.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 26

6.5 Abschließende Bewertung 26

7 Zusammenfassende Bewertung der Prüfungsergebnisse 26

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sicherstellt, dass die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise seines Geschäftsbereichs nach Maßgabe des im Jahr 2007 mit ihm abgestimmten Stichprobenverfahrens vorgenommen wird. Unter Einbeziehung der Stellungnahme des BMFSFJ vom 30. April 2020 stellt er das Prüfungsergebnis abschließend wie folgt fest:

0.1 Das BMFSFJ hat es versäumt, das Stichprobenverfahren und seine Umsetzung gegenüber den daran Beteiligten zu regeln, es zu steuern und seine Ergebnisse auszuwerten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, unverzüglich Regelungen zu dem Verfahren und seiner Umsetzung zu treffen, eine Risikoanalyse und ein Risikomanagement für die zu prüfenden Nachweise einzuführen und die Ergebnisse des jährlichen Stichprobenverfahrens übergreifend für den Geschäftsbereich auszuwerten. Zudem sollte das BMFSFJ das Verfahren evaluieren.

Das BMFSFJ will ein Konzept zur Überwachung von Zuwendungen entwickeln, das Regelungen zur Umsetzung des Prüfverfahrens sowie Vorgaben zur Entwicklung von Risikoanalysen und Risikomanagement in den einzelnen Förderbereichen enthält. Die Ergebnisse der Nachweisprüfungen sollen ausgewertet werden. Das Konzept soll bei der Stichprobenziehung im kommenden Jahr umgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMFSFJ seine Empfehlungen aufgreifen und ab der Stichprobenziehung im Jahr 2021 berücksichtigen will. Er geht davon aus, dass das BMFSFJ bei der Entwicklung des angekündigten Konzepts eine Evaluierung des Stichprobenverfahrens durchführt. (Tz. 2)

0.2 Die Grundgesamtheit der fälligen Zwischen- und Verwendungsnachweise, die der Stichprobenziehung zugrunde lag, war unvollständig und stellte damit keine geeignete Grundlage für das Stichprobenverfahren dar. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass die Grundgesamtheit entsprechend den Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) vollständig ermittelt wird.

Das BMFSFJ hat angekündigt, die Zwischennachweise bei künftigen Stichprobenziehungen in die Grundgesamtheit einzubeziehen. Dies setze jedoch voraus, dass die Prüfquote von 7 % der eingehenden Nachweise angepasst werde. Die Einbeziehung der von einem beliehenen Dienstleistungsunternehmen zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweise hat das BMFSFJ abgelehnt. Dies sei technisch nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMFSFJ durch die Einbeziehung der Zwischennachweise die Grundlage für die Stichprobenziehung verbessern will. Da dies eine Rückkehr zu dem vereinbarten, regelkonformen Stichprobenverfahren darstellt, sind für ihn keine Gründe erkennbar, die Prüfquote herabzusetzen. Das vereinbarte Stichprobenverfahren gilt mangels Ausnahmen für den gesamten Projektförderbereich des BMFSFJ. Sofern die von der Beliehenen zu bearbeitenden Nachweise technisch nicht in die Stichprobenziehung einbezogen werden können, muss das vereinbarte Verfahren in deren Datenbank umgesetzt werden. (Tz. 3)

0.3 Das BMFSFJ kontrollierte nicht, dass die Kriterien und Quoten der Stichprobenziehung eingehalten werden. Die erforderliche Qualität und Aussagekraft der Stichprobe war damit nicht gewährleistet. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Ursachen der erheblichen Quotenunterschreitung für Beanstandungsfälle schnellstens nachzugehen und diese zu beheben. Soweit sich die von ihm festgelegten Quoten als unrealistisch herausstellen, sollte das BMFSFJ sie anpassen.

Das BMFSFJ hat darauf hingewiesen, dass es sich bei den Quoten immer nur um Näherungswerte handeln könne. Die Quoten einzelner Kriterien scheinen zu hoch angesetzt, um in der Realität erreicht werden zu können. Dies habe jedoch keine Auswirkungen auf die Prüfquote von 7 % aller Nachweise, da am Ende des Stichprobenlaufs so lange Nachweise per Zufallsauswahl ausgewählt würden, bis die Prüfquote erreicht sei.

Das BMFSFJ verkennt, dass nach den Vorgaben der VV-BHO bestimmte Kriterien bei der Stichprobenauswahl zu berücksichtigen sind. Dass

diese Kriterien permanent in erheblichem Umfang durch eine Zufallsauswahl ersetzt werden, ist nicht vorgesehen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt nochmals seine Empfehlung. (Tz. 4)

0.4 Für die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise durch die Beliehene legte das BMFSFJ eine von dem abgestimmten Stichprobenverfahren abweichende Vorgehensweise fest. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das vereinbarte Stichprobenverfahren ausnahmslos im gesamten Projektförderbereich einzusetzen. Sofern dies nicht möglich ist, sollte das BMFSFJ den Geltungsbereich des vereinbarten Stichprobenverfahrens beschränken bzw. eine Sonderregelung für die Beliehene aufnehmen.

Das BMFSFJ hat mitgeteilt, dass eine Gewährleistung der in der VV-BHO genannten Kriterien für eine stichprobenweise Auswahl der vertieft zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweise im Administrationsbereich der Beliehenen nicht umsetzbar erscheine.

Aus welchen Gründen das vereinbarte Stichprobenverfahren im Bereich der Beliehenen nicht umsetzbar „erscheine", hat das BMFSFJ nicht dargelegt. Für den Fall, dass dies tatsächlich nicht möglich sein sollte, hat der Bundesrechnungshof bereits Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Er bekräftigt nochmals seine Erwartung, dass das BMFSFJ die Vorgaben der VV-BHO einhält. (Tz. 5)

0.5 Das BMFSFJ hat keine sachgerechten und nachvollziehbaren Kriterien entwickelt, nach denen die vertiefte Prüfung der im Stichprobenverfahren ausgewählten Zwischen- und Verwendungsnachweise als „Stichprobe in der Stichprobe" durchgeführt werden kann. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, umgehend qualifizierte Auswahlkriterien für die stichprobenweise Prüfung der ausgewählten Stichprobe vorzugeben.

Das BMFSFJ hat zugesagt, die Empfehlung bei der Erstellung des Konzepts zur Überwachung von Zuwendungen aufzugreifen. (Tz. 6)

1 Vorbemerkungen

1.1 Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung im Jahr 2006

In den Bemerkungen 2003 behandelte der Bundesrechnungshof das Thema „Mangelhafte Kontrolle der Verwendung und des Erfolges von Zuwendungen" (Bundestagsdrucksache 15/2010 Nummer 3).

Er beanstandete, dass die zuständigen Stellen ihrer Pflicht nicht ausreichend nachkamen, die Verwendung der Zuwendungen zu prüfen. So nahmen sie ihre Steuerungs- und Kontrollaufgaben nicht ordnungsgemäß wahr, da sie die zur Überwachung der Zuwendungen erforderlichen Übersichten überwiegend nicht oder fehlerhaft führten. Der Bundesrechnungshof befürwortete das Vorhaben, eine ressortübergreifende Zuwendungsdatenbank mit den dazu erforderlichen Informationen einzurichten.

Die zuständigen Stellen duldeten, dass Zuwendungsempfänger die erforderlichen Nachweise über die ordnungsgemäße Verwendung der gewährten Mittel oft nicht fristgerecht vorlegten; vorgesehene Sanktionsmaßnahmen ergriffen sie nicht. Die eingegangenen Nachweise waren häufig unzureichend. Dies lag auch daran, dass über das vorgesehene Maß hinaus Vereinfachungen zugelassen wurden. Mehrere Stellen werteten die Nachweise nicht hinreichend aus. Von ergänzenden örtlichen Prüfungen sahen sie weitgehend ab. Die Verwendungsnachweisprüfung verkürzte sich dadurch auf eine oberflächliche Prüfung nach offensichtlichen Mängeln. Auch dauerten die Prüfungen oft zu lange. Eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Überwachungs- und Prüfungsaufgaben war nicht gewährleistet.

Vor dem Hintergrund der unzureichenden Prüfungspraxis sollte die ohnehin als Regelfall vorgesehene Möglichkeit verstärkt genutzt werden, die zu prüfenden Fälle über Stichproben auszuwählen. Der insbesondere bei Massenförderungen mit einer hinreichenden Prüfung verbundene Aufwand würde sich dadurch vermindern.

Mit Wirkung vom 29. April 2006 änderte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die zuwendungsrechtlichen Regelungen in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) grundlegend. Eine wesentliche Änderung der VV-BHO zielte darauf, das Prüfungsverfahren für die Zwischen- und Verwendungsnachweise zu straffen und zu beschleunigen.

Nach VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO hat die Bewilligungsbehörde oder die nach VV Nummer 1.4 zu § 44 BHO zuständige oder sonst beauftragte Stelle in einem ersten Schritt nun regelmäßig innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung).

In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Gegebenenfalls sind bei der vertieften Prüfung Ergänzungen und Erläuterungen zu verlangen und örtliche Erhebungen durchzuführen. Die Prüfung der Angaben in dem Zwischen- oder Verwendungsnachweis sowie der Belege kann auf Stichproben beschränkt werden.[1]

Bei Zuwendungen zur Projektförderung soll für die vertiefte Prüfung regelmäßig aus den eingegangenen Nachweisen eine stichprobenweise Auswahl von zu prüfenden Nachweisen getroffen werden. Der Bundesrechnungshof ist vor der dafür zu treffenden Regelung anzuhören. Bei der Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens 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,
- Berücksichtigung von Erkenntnissen aus vorangegangenen Nachweisprüfungen.

Bei den in die Stichprobe fallenden Nachweisen sind die für die Prüfung erforderlichen Belege beim Zuwendungsempfänger anzufordern oder bei ihm einzusehen.[2]

Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk niederzulegen.[3] Die vertiefte Prüfung ist innerhalb von neun Monaten nach dem Eingang der Nachweise abzuschließen.[4]

---

1 VV Nummer 11.1.3 Absatz 1 zu § 44 BHO.
2 VV Nummer 11.1.3 Absätze 2 bis 4 zu § 44 BHO.
3 VV Nummer 11.2 zu § 44 BHO.
4 VV Nummer 11.4 zu § 44 BHO.

Eine stichprobenweise Prüfung der Angaben und Belege nach VV Nummer 11.1.3 Absatz 1 zu § 44 BHO innerhalb der ausgewählten Stichprobe ist zulässig („Stichprobe in der Stichprobe").[5]

1.2 Einführung eines Stichprobenverfahrens im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ab dem Jahr 2008

Nach Änderung der VV-BHO im Jahr 2006 beabsichtigte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), ein standardisiertes Stichprobenverfahren für die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise bei Projektförderungen einzuführen. Dieses Verfahren sollte die Rahmenbedingungen der VV-BHO für das Stichprobenverfahren ausgestalten und konkretisieren.

Im Jahr 2007[6] hörte das BMFSFJ den Bundesrechnungshof zu seinem künftigen Stichprobenverfahren an. Ab dem 1. Januar 2008 wollte das BMFSFJ das für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) entwickelte IT-gestützte Projektförder-Informationssystem (profi)[7] für die Stichprobenauswahl nutzen. Bei der Stichprobenziehung über profi sollten die Mindestkriterien der VV-BHO nach ihrer Wertigkeit präferiert (Reihenfolge der Verarbeitung) und in unterschiedlichen Prozentanteilen zueinander gewichtet (Quoten) werden, bis 7 % der eingehenden Nachweise, die 15 % des gesamten Fördervolumens ausmachen, zur vertieften Prüfung ausgewählt sind. Ergänzend sah das BMFSFJ eine Zufallsauswahl von nicht durch die Mindestkriterien definierten Prüffällen vor, um bei Bedarf die Quoten zu erreichen. Die Parameter der Stichprobe legte es wie folgt fest:

---

[5] Vgl. Dittrich, BHO, 57. Aktualisierung Stand 1. Juli 2019, RN 54.9; der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 10: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2., überarbeitete Auflage 2016 , Tz. 7.2; Mayer (Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, Januar 2019, Teil II 21.19) ist der Ansicht, dass die prüfende Stelle je nach Umfang und Aufwand der Prüfung die Angaben im Verwendungsnachweis sowie die Sichtung der Belege auf Stichproben beschränken kann, wenn dies sachgerecht ist.

[6] Schreiben des BMFSFJ vom 24. August 2007 und 26. September 2007, Gz. 111-1280/000.

[7] Den Kern bildet eine zentrale Datenbank aller Nutzer, die der Abwicklung, Bewirtschaftung und dem Controlling von Fördermaßnahmen dient. Dem BMBF obliegen die administrativen Kernaufgaben des Systems; für den Betrieb, die Pflege und die Weiterentwicklung ist das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt zuständig.

Kriterium	Reihenfolge	Quote
Größte Vorhabensummen	1	50 %
Erstbewilligungen	2	20 %
Beanstandungen	3	20 %
Mindestprüfungsturnus (seit fünf Jahren ungeprüft)	4	0 %
Zufallsauswahl	5	10 %

Das Kriterium Mindestprüfungsturnus bei Folgebewilligungen konnte zunächst nicht berücksichtigt werden, da noch keine entsprechend lange – fünf Jahre – zurückliegenden Daten in profi vorlagen. Es sollte erstmals in die Stichprobenziehung im Jahr 2013 einfließen. Bis dahin wurde die Stichprobe durch den Anteil an Zufallsfällen in Höhe von bis zu 10 % aufgefüllt.

Das BMFSFJ beabsichtigte zudem,

- die Anzahl der vertieft zu prüfenden Nachweise zu erhöhen, falls die kursorische Prüfung Anlass gibt, in eine vertiefte Prüfung überzuleiten,
- im Wege einer Risikoanalyse diejenigen Nachweise auszuwählen, bei denen örtliche Erhebungen stattfinden sollen.

Das vom BMFSFJ vorgesehene Auswahlverfahren entsprach einer geschichteten Zufallsprobe. Darauf finden mathematisch-statistische Methoden Anwendung. Die zu ziehende Stichprobe wäre bei ordnungsgemäßer Durchführung repräsentativ. Es könnte von ihr auf die Grundgesamtheit von 100 % geschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof stimmte dem beabsichtigten Stichprobenverfahren im Jahr 2007 vorläufig zu.[8] Zugleich wiesen wir darauf hin, dass wir das Verfahren im Jahr 2008 beobachten werden. Wir baten das BMFSFJ, uns über das Ergebnis der Stichprobenziehung zu unterrichten. Dem kam das BMFSFJ im Jahr 2009 nach. Es berichtete, dass die Stichprobenziehungen in den Jahren 2008 und 2009 nach dem mit dem Bundesrechnungshof vereinbarten

[8] Schreiben vom 5. Oktober 2007, Gz. II 4 - 18 05 07.

Verfahren abgelaufen seien. Zudem stellte es sowohl für die Zwischen- als auch die Verwendungsnachweise dar, wie sich die gezogene Stichprobe jeweils zusammensetzt.[9] Wir stellten fest, dass das eingeführte Stichprobenverfahren den Anforderungen der VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO Rechnung trägt.

1.3 Prüfungsgegenstand

Wir haben geprüft, wie das BMFSFJ sicherstellt, dass die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise seines Geschäftsbereichs nach Maßgabe des vereinbarten Stichprobenverfahrens vorgenommen wird. Am Beispiel der Stichprobenziehungen der Jahre 2016 bis 2018 unterrichteten wir uns,

- wie die Stichprobe ermittelt wird,
- welche Vorgaben für die vertiefte Prüfung der Stichprobe bestehen,
- ob und gegebenenfalls welche Folgerungen aus den Ergebnissen der vertieften Prüfung gezogen werden.

Unsere örtlichen Erhebungen im BMFSFJ am 5. Juni 2019 ergänzten wir im schriftlichen Verfahren bis zum 20. August 2019 und im Abschlussgespräch am 25. November 2019.

Die vorläufigen Ergebnisse der Prüfung haben wir dem BMFSFJ mit Prüfungsmitteilung vom 8. Januar 2020 mitgeteilt. Das BMFSFJ nahm mit Schreiben vom 30. April 2020 Stellung. Die Stellungnahme und die daran anknüpfende Bewertung sind Gegenstand dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung.

2 Umsetzung, Steuerung und Auswertung des Stichprobenverfahrens

2.1 Zuständigkeit

Nach § 9 Absatz 2 BHO ist der Beauftragte für den Haushalt (BfdH) für die Ausführung des Haushaltsplans zuständig. Dem BfdH des BMFSFJ obliegt somit die Gesamtverantwortung für den Einzelplan 17. Er hat u. a. dafür zu sorgen, dass in seinem Zuständigkeitsbereich die Vorgaben der VV-BHO eingehalten werden. Das Stichprobenverfahren für die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise nach VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO unterliegt damit seiner Aufsicht. Dies spiegelt sich auch im Geschäftsverteilungsplan des

[9] Schreiben vom 21. September 2009, Gz. 111-1280/000.

BMFSFJ wider. Danach gehört es zu den Aufgaben des BfdH bzw. des von ihm geleiteten Haushaltsreferates Z13, die Verwendung von Zuwendungen zu überwachen.

2.2 Feststellungen

Am Stichprobenverfahren des BMFSFJ, der Stichprobenziehung sowie der vertieften Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise, sind verschiedene Stellen beteiligt.

Das BMFSFJ hat für seinen Geschäftsbereich die Bearbeitung von Zuwendungen und damit auch die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise auf das Bundesverwaltungsamt (BVA)[10] und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA)[11] übertragen. Daneben nehmen auch ein beliehenes Dienstleistungsunternehmen und zu einem geringen Teil Fachreferate des BMFSFJ diese Aufgabe wahr.

Zu Beginn des Haushaltsjahres generiert das BMBF über profi aus den Zwischen- und Verwendungsnachweisen, die im laufenden Jahr eingehen sollen, für das BMFSFJ die Liste der vertieft zu prüfenden Nachweise. Das Haushaltsreferat des BMFSFJ leitet diese Liste an die für die Verwendungsnachweisprüfung zuständigen Stellen weiter.

Auf unsere Nachfrage erklärte das Haushaltsreferat des BMFSFJ, es habe gegenüber den am Stichprobenverfahren Beteiligten bislang weder das Verfahren noch seine Umsetzung geregelt. Die Heterogenität der an der Nachweisprüfung beteiligten Stellen sowie der einzelnen Förderbereiche des BMFSFJ stehe übergreifenden Regelungen entgegen. Das BVA und das BAFzA hätten aber ebenso wie die Fachreferate gegenüber der Beliehenen jeweils Vorgaben für die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise getroffen. Die zugesagte Risikoanalyse zur Auswahl der Nachweise, bei denen örtliche Erhebungen vorzunehmen sind, habe es bisher nicht erstellt. Ein Risikomanagement, um die zu überprüfenden risikobehafteten Ausgabenpositionen zu ermitteln, sei ebenfalls noch nicht eingerichtet. Einzelne Förderbereiche des BMFSFJ würden aber einfache Risikoanalysen anstellen oder ein einfaches Risikomanagement praktizieren. Über die Ergebnisse der jährlichen Stichproben-

[10] Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat.
[11] Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMFSFJ.

prüfungen sei das Haushaltsreferat des BMFSFJ nicht informiert, es nehme keine übergreifenden Auswertungen für den Geschäftsbereich vor. Die Heterogenität der an der Nachweisprüfung beteiligten Stellen sowie der einzelnen Förderbereiche des BMFSFJ stehe auch übergreifenden Auswertungen entgegen. Zudem sei das Haushaltsreferat personell nicht in der Lage, die Ergebnisse der Nachweisprüfungen zusammenfassend auszuwerten.

2.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen

Das Haushaltsreferat des BMFSFJ ist seiner Verantwortung für die Umsetzung, Steuerung und Auswertung des Stichprobenverfahrens nicht gerecht geworden.

Allein die Vielzahl der am Stichprobenverfahren Beteiligten erfordert zwingend, dass das Haushaltsreferat das Verfahren und seine Umsetzung bei Einführung regelt und diese Regelungen in der Folgezeit regelmäßig überprüft. Nur so kann ein einheitliches und geordnetes Vorgehen im Förderbereich des BMFSFJ erreicht werden. Warum die Heterogenität der Beteiligten dem entgegenstehen sollte, hat das Haushaltsreferat nicht begründet und ist auch nicht erkennbar. Alle am Stichprobenverfahren beteiligten Stellen sind für das BMFSFJ tätig, ob dies nun auf eigener Zuständigkeit, Aufgabenübertragung oder Vertrag und Beleihung beruht.

Um die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise sachgerecht steuern zu können, ist es notwendig, Risiken zu erkennen und ihnen nachzugehen. Auch insoweit ist das Haushaltsreferat in den zwölf Jahren seit Einführung des Stichprobenverfahrens seinen Aufgaben nicht nachgekommen. Gleiches gilt für eine übergreifende Auswertung der Ergebnisse des jährlichen Stichprobenverfahrens. Eine solche Auswertung ermöglicht nicht nur einen Überblick über regelmäßige Fehler der Zuwendungsempfänger sowie Bearbeitungsrückstände bei den mit der Nachweisprüfung befassten Stellen, denen es gegenzusteuern gilt. Sie kann auch zu Rückschlüssen auf das Funktionieren des Stichprobenverfahrens sowie auf das Bewilligungsverfahren der Zuwendungen führen.

Wir haben dem BMFSFJ empfohlen, unverzüglich

- mit den Beteiligten abgestimmte Regelungen zu dem Stichprobenverfahren und seiner Umsetzung zu treffen,
- eine Risikoanalyse zur Auswahl der Nachweise, bei denen örtliche Erhebungen durchzuführen sind, vorzunehmen,
- ein Risikomanagement einzuführen, um die risikobehafteten Ausgabenpositionen der Nachweise zu ermitteln,
- die Ergebnisse des jährlichen Stichprobenverfahrens übergreifend für den Geschäftsbereich auszuwerten.

Zudem sollte das BMFSFJ das Stichprobenverfahren evaluieren. Zwölf Jahre nach seiner Einführung sollten hierfür ausreichende Erkenntnisse vorliegen.

Wir haben erwartet, dass das BMFSFJ in seiner Stellungnahme darstellt, was es zu den vorgenannten Punkten veranlassen wird, bzw. uns die getroffenen Regelungen übersendet.

Wir haben dabei nicht verkannt, dass die Umsetzung unserer Empfehlungen einen nicht unerheblichen personellen Aufwand mit sich bringt. Dieser ist aber unumgänglich, damit das Haushaltsreferat seine Aufgaben erfüllt.

2.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Das BMFSFJ hat mitgeteilt, dass es beabsichtige, ein Konzept zur Überwachung von Zuwendungen zu entwickeln. Dieses werde Regelungen zur Umsetzung des Prüfverfahrens sowie Vorgaben zur Entwicklung von Risikoanalysen und Risikomanagement in den einzelnen Förderbereichen enthalten. Die Ergebnisse der Prüfungen sollen für Auswertungen in einer entsprechenden Übersicht zusammengefasst werden. Ziel sei es, das Konzept bei der Stichprobenziehung im kommenden Jahr umzusetzen.

2.5 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass das BMFSFJ unsere Empfehlungen aufgreifen und ab der Stichprobenziehung im Jahr 2021 berücksichtigen will. Wir gehen davon aus, dass das BMFSFJ im Zuge der Entwicklung des angekündigten Konzepts eine Evaluierung des Stichprobenverfahrens durchführt. Wir bitten das BMFSFJ, uns das Konzept nach seiner Fertigstellung zu übersenden. Wir

behalten uns vor, zur Umsetzung, Steuerung und Auswertung des Stichprobenverfahrens nachzufragen.

3 Ermittlung der Grundgesamtheit der Zwischen- und Verwendungsnachweise für die Stichprobenziehung

3.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Bei Projektförderungen soll die vertiefte Prüfung gemäß VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO nach Anhörung des Bundesrechnungshofes auf eine stichprobenweise Auswahl der zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweise beschränkt werden.

Abweichungen von den VV Nummern 1 bis 14 zu § 44 BHO sind nur im Einvernehmen mit dem BMF zulässig. Grundsätzliche Zweifelsfragen sowie Fragen von erheblicher finanzieller Bedeutung, die sich bei Anwendung der VV Nummern 1 bis 14 zu § 44 BHO ergeben, sind im Einvernehmen mit dem BMF zu klären.[12] Änderungen des Stichprobenverfahrens bedürfen wie seine Einführung nach VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO der vorherigen Anhörung des Bundesrechnungshofes.

3.2 Feststellungen

Die Grundgesamtheit der fälligen Zwischen- und Verwendungsnachweise für die Stichprobenziehungen der Jahre 2016 bis 2018 war unvollständig. Nicht einbezogen waren die Zwischennachweise, die das BMFSFJ, das BVA und das BAFzA zu prüfen hatten. Außerdem fehlten die Zwischen- und Verwendungsnachweise zu Förderprogrammen, die das BMFSFJ der Beliehenen übertragen hat. Nur Bruchteile der fälligen Nachweise und Fördersummen flossen in die Stichprobenziehung ein. Nach den uns vom BMFSFJ übermittelten Zahlen ergibt sich folgendes Bild:

[12] VV Nummern 15.1 bis 15.3 zu § 44 BHO.

	2016	2017	2018
In die Grundgesamtheit einbezogene Nachweise	46 %	32 %	65 %
In die Grundgesamtheit einbezogene Fördersummen	60 %	57 %	53 %

Das Haushaltsreferat des BMFSFJ vertrat die Auffassung, dass die Zwischennachweise nicht Teil der Grundgesamtheit seien. Der zahlenmäßige Nachweis bei Zwischennachweisen sei nach Nummer 6.3 ANBest-P[13] nur in vereinfachter Form, d. h. durch eine summarische Übersicht der Einnahmen und Ausgaben und ohne Belegliste, zu erbringen. Daher fehle hier die Grundlage für eine vertiefte Prüfung. Die Nennung der Zwischennachweise in VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO stehe der bei den Zwischennachweisen beabsichtigten Verwaltungsvereinfachung entgegen. Zudem seien gemäß VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO die Zwischen- oder Verwendungsnachweise einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Das BMFSFJ habe bei der Abstimmung des Stichprobenverfahrens im Jahr 2007 dieses durch Verwendung der entsprechenden Formulierung deutlich auf „Verwendungsnachweise" beschränkt. Eine Abstimmung seines Vorgehens mit dem BMF und dem Bundesrechnungshof habe es aus diesen Gründen nicht für notwendig gehalten.

Das Fehlen der von der Beliehenen zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweise in der Grundgesamtheit begründete das Haushaltsreferat des BMFSFJ damit, dass dem Unternehmen als beliehene Stelle außerhalb der Bundesverwaltung kein Zugang zu profi gewährt werden könne. Die von ihm bearbeiteten Förderprogramme würde das Unternehmen in einer eigenen Datenbank erfassen.

[13] Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (Anlage 2 zur VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO).

3.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen

Die unvollständige Grundgesamtheit der fälligen Zwischen- und Verwendungsnachweise, die der Stichprobenziehung in den Jahren 2016 bis 2018 zugrunde lag, war keine geeignete Grundlage für das Stichprobenverfahren nach VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO.

Aus dem eindeutigen Wortlaut der VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO geht hervor, dass sowohl die Zwischen- als auch die Verwendungsnachweise einer vertieften Prüfung zu unterziehen sind. Da eine Wahlmöglichkeit insoweit nicht besteht, konnte das BMFSFJ die Abstimmung des Stichprobenverfahrens im Jahr 2007 auch nicht auf die Verwendungsnachweise beschränken, selbst wenn es lediglich diesen Begriff verwendete. Zudem ergibt sich aus dem Bericht des BMFSFJ zu den Stichprobenziehungen der Jahre 2008 und 2009, dass die Einbeziehung der Zwischennachweise in die Grundgesamtheit vereinbart war und auch so durchgeführt wurde. Mit der späteren eigenmächtigen Änderung der abgestimmten, die Vorgaben der VV-BHO umsetzenden Parameter des Stichprobenverfahrens verstieß das BMFSFJ gegen seine Verpflichtung, das BMF und den Bundesrechnungshof zu beteiligen. Soweit das BMFSFJ schließlich zwischen VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO und Nummer 6.3 ANBest-P einen Widerspruch sieht, hätte es diese Frage mit dem BMF klären müssen.

Die von der Beliehenen zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweise hätten ebenfalls in der Grundgesamtheit berücksichtigt werden müssen. Das im Jahr 2007 vereinbarte Stichprobenverfahren nach VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO gilt mangels Ausnahmen für den gesamten Projektförderbereich des BMFSFJ. Mit der Ausklammerung dieses Bereichs verletzte das BMFSFJ seine Beteiligungspflichten gegenüber dem BMF und dem Bundesrechnungshof.

Wir haben erwartet, dass das BMFSFJ umgehend sicherstellt, dass die Grundgesamtheit der fälligen Zwischen- und Verwendungsnachweise, die der Stichprobenziehung zugrunde gelegt wird, entsprechend den Vorgaben der VV-BHO ermittelt wird und vollständig ist. Zudem haben wir erwartet, dass das BMFSFJ die in den Verwaltungsvorschriften vorgegebenen Beteiligungspflichten künftig einhält.

3.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Das BMFSFJ hat erklärt, dass es die Zwischennachweise bei künftigen Stichprobenziehungen in die Grundgesamtheit einbeziehen werde. Dies setze jedoch voraus, dass die Prüfquote von 7 % der eingehenden Nachweise angepasst werde. Die im Jahr 2007 vorgeschlagene Prüfquote habe sich nach Auffassung des BMFSFJ nur auf die Verwendungsnachweise bezogen. Durch eine Aufnahme der Zwischennachweise würde sich die Grundgesamtheit nahezu verdoppeln, was eine Verdoppelung der vertieft zu prüfenden Nachweise bedeuten würde. Dies sei realistisch nicht umsetzbar und würde zu erheblichen Rückständen führen. Das BMFSFJ werde wegen einer Änderung des im Jahr 2007 vereinbarten Stichprobenverfahrens den Bundesrechnungshof gesondert gemäß VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO anhören.

Die Einbeziehung der von der Beliehenen zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweise in die Grundgesamtheit hat das BMFSFJ abgelehnt. Eine Übertragung dieser Nachweise in profi sei technisch nicht möglich. Dies sei jedoch auch nicht erforderlich, da die von der Beliehenen zu prüfenden Nachweise eine eigene Grundgesamtheit bilden und sogar zu 100 % geprüft würden.

3.5 Abschließende Bewertung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMFSFJ durch die Einbeziehung der Zwischennachweise die Grundlage für die Stichprobenziehung verbessern will. Wir haben bereits dargestellt, dass das im Jahr 2007 vereinbarte Stichprobenverfahren von Anfang an auch die Zwischennachweise umfasste und in den Jahren 2008 und 2009 vom BMFSFJ entsprechend umgesetzt wurde. Insofern sind für uns keine Gründe erkennbar, bei der Rückkehr zu einem regelkonformen Stichprobenverfahren die Prüfquote herabzusetzen.

Solange die von der Beliehenen zu prüfenden Nachweise nicht einbezogen werden, bleibt die Grundgesamtheit der fälligen Zwischen- und Verwendungsnachweise unvollständig. Wir weisen daher nochmals darauf hin, dass das im Jahr 2007 vereinbarte Stichprobenverfahren mangels Ausnahmen für den gesamten Projektförderbereich des BMFSFJ gilt. Sofern die von der Beliehenen zu bearbeitenden Nachweise technisch nicht in die Stichprobenziehung über profi einbezogen werden können, muss das BMFSFJ sicherstellen, dass die Beliehe-

ne das vereinbarte Stichprobenverfahren in ihrer eigenen Datenbank umsetzt. Die generelle vertiefte Prüfung aller Nachweise steht dem mit der Änderung der VV-BHO im Jahr 2006 verfolgten Ziel entgegen, das Prüfungsverfahren für die Zwischen- und Verwendungsnachweise zu straffen und zu beschleunigen; mit vertretbarem Aufwand und angemessenen Kosten soll eine repräsentative Stichprobe überprüft werden, von der auf die Gesamtheit geschlossen werden kann.

Wir behalten uns vor, zur Ermittlung der Grundgesamtheit der Zwischen- und Verwendungsnachweise für die Stichprobenziehung ein Nachfrageverfahren durchzuführen.

4 Kriterien und Quoten der Stichprobenziehung

4.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Nach VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO muss das Stichprobenverfahren für die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise bestimmte Mindestkriterien (siehe oben Tz. 1.1 a. E.) berücksichtigen.

4.2 Feststellungen

Ende des Jahres 2017 änderte das Haushaltsreferat des BMFSFJ teilweise die Ziehungsreihenfolge und die Quoten für die Kriterien des Stichprobenverfahrens. Die neuen Vorgaben sollte das BMBF erstmals bei der Stichprobenziehung im Jahr 2018 berücksichtigen. Die Änderungen stellten sich wie folgt dar:

Kriterium	Reihenfolge bis 2017	Quote bis 2017	Reihenfolge ab 2018	Quote ab 2018
Größte Vorhabensummen	1	50 %	4	30 %
Erstbewilligungen	2	20 %	1	30 %
Beanstandungen	3	20 %	3	20 %
Mindestprüfungsturnus (seit fünf Jahren ungeprüft)	4	0 %	2	10 %
Zufallsauswahl	5	10 %	5	10 %

Das Kriterium Mindestprüfungsturnus ging damit erstmals in die Stichprobenziehung im Jahr 2018 ein. Nicht bei jedem Kriterium erreichten die Stichprobenziehungen der Jahre 2016 bis 2018 die vorgegebene Quote. Während die Quote bei „Größte Vorhabensummen" und „Erstbewilligungen" in den Jahren 2016 und 2017 jeweils knapp unter der Vorgabe blieb,[14] erreichte sie diese bei „Beanstandungen" in allen drei Jahren bei Weitem nicht.[15]

Das Haushaltsreferat des BMFSFJ begründete das Nichterreichen der Quoten damit, dass die Ziehung der Kriterien in profi nicht ressortspezifisch stattfinde. Werde ein Zuwendungsempfänger bereits bei der Stichprobenziehung für ein anderes Ressort berücksichtigt, falle er aus der Ziehung für das BMFSFJ heraus. Zudem wirke die von der prüfenden Stelle in profi zu setzende Markierung als Beanstandungsfall nur bei der Stichprobenziehung im nächsten Jahr. Habe der betroffene Zuwendungsempfänger dann keinen Zwischen- oder Verwendungsnachweis einzureichen, gehe die Markierung ins Leere.

[14] Größte Vorhabensummen: 45 % im Jahr 2016, 49 % im Jahr 2017. Erstbewilligungen: 19 % in beiden Jahren.

[15] Beanstandungen: 2016: 2 %, 2017: 3 %, 2018: 7%.

4.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen

Das Haushaltsreferat des BMFSFJ hat nicht dafür gesorgt, dass die von der VV-BHO vorgegebenen Kriterien der Stichprobenziehung eingehalten wurden. Zudem duldete es, dass die von ihm selbst festgelegten Quoten bei einzelnen Kriterien nicht erreicht wurden. Die erforderliche Qualität und Aussagekraft der Stichprobe war damit nicht gegeben.

Das Kriterium Mindestprüfungsturnus blieb ohne sachlichen Grund weitere fünf Jahre lang unberücksichtigt, obwohl der erforderliche Datenvorlauf in profi seit dem Jahr 2013 vorlag. Technische Gegebenheiten in profi, die nach Angaben des Haushaltsreferates ein Unterschreiten der Quote bewirken können, nahm es hin. Gerade bei dem Kriterium Beanstandungen kommen für das Nichterreichen der Quoten auch noch andere Ursachen in Betracht, die das Haushaltsreferat jedoch nicht untersucht hat. So wäre es denkbar, dass die prüfenden Stellen die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt durchführen, sodass es zu keinen Beanstandungen kommt. Möglich ist auch, dass sie die Markierung als Beanstandungsfall in profi nicht setzen.

Wir haben dem BMFSFJ empfohlen, schnellstens den Ursachen für das erhebliche Unterschreiten der Quote für Beanstandungsfälle bei der Stichprobenziehung nachzugehen und diese zu beheben. Soweit sich die von ihm festgelegten Quoten als unrealistisch herausstellen, sollte das BMFSFJ sie anpassen.

4.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Das BMFSFJ hat darauf hingewiesen, dass es sich bei den Quoten immer nur um Näherungswerte handeln könne. Sollte es im Vorjahr zu wenig Beanstandungen gegeben haben, mache dies ein Erreichen der Quote für Beanstandungsfälle unmöglich. Entsprechendes gelte für Erstbewilligungen. Bei beiden Kriterien scheinen die Quoten im Falle des BMFSFJ mit seiner sich von Jahr zu Jahr nur marginal verändernden Träger-Landschaft zu hoch angesetzt, um in der Realität erreicht werden zu können. Es bleibe jedoch festzuhalten, dass das Nichterreichen der Quote für einzelne Kriterien keine Auswirkungen auf die Prüfquote von 7 % aller Nachweise habe. Profi wähle am Ende des Stichprobenlaufs so lange Nachweise per Zufallsauswahl aus, bis die Prüfquote erreicht sei.

Das BMFSFJ hat betont, dass eine Markierung in profi als Beanstandungsfall beim Datensatz des Zuwendungsempfängers stattfinde. Dies habe den Vorteil, dass dieser Zuwendungsempfänger für alle profi nutzenden Ressorts, die Zuwendungen an ihn vergeben, in die Stichprobenziehung als Beanstandungsfall falle. Das BMFSFJ werde die Pflicht zum Setzen der Markierung als Beanstandungsfall in dem zu entwickelnden Konzept zur Überwachung von Zuwendungen nochmals explizit festschreiben.

4.5 Abschließende Bewertung

Die Ansicht des BMFSFJ, dass ein regelmäßiges, erhebliches Unterschreiten der festgelegten Quote einzelner Kriterien ohne Auswirkung sei, kann nicht überzeugen. VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO gibt vor, dass bestimmte Kriterien bei der Stichprobenauswahl zu berücksichtigen sind. Dass diese Kriterien permanent in erheblichem Umfang durch eine Zufallsauswahl ersetzt werden, ist nicht vorgesehen. Zudem würde dies die Beteiligungspflichten bei der Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens unterlaufen. Sofern also die Quoten einzelner Kriterien mehrere Jahre hintereinander erheblich unterschritten werden, sollte das BMFSFJ den Ursachen nachgehen und gegebenenfalls unrealistische Quoten anpassen. Die für das Konzept zur Überwachung von Zuwendungen angekündigte Aufnahme der Pflicht für alle Nachweisprüfenden, einen Beanstandungsfall in profi entsprechend zu markieren, sehen wir insoweit als ersten Schritt in die richtige Richtung an. Wir behalten uns vor, zur Entwicklung der Quoten der Stichprobenziehung nachzufragen.

5 Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise durch die Beliehene

5.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Die Vorgaben zur Prüfung der Verwendung in VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO gelten auch, wenn die Verwaltung einer juristischen Person des privaten Rechts nach § 44 Absatz 3 BHO die Befugnis verleiht, diese Aufgabe wahrzunehmen. Sofern nach VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO ein Stichprobenverfahren für die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise eingeführt wird, gilt dieses somit auch für Projektförderungen, die mit Hilfe eines Beliehenen umgesetzt werden.

Abweichungen von den Verwaltungsvorschriften sind nach VV Nummer 15 zu § 44 BHO nur im Einvernehmen mit dem BMF zulässig. Änderungen des Stichprobenverfahrens bedürfen wie seine Einführung nach VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO der vorherigen Anhörung des Bundesrechnungshofes.

5.2 Feststellungen

Nach Angaben des Haushaltsreferates des BMFSFJ werden die Förderprogramme, die die Beliehene für das BMFSFJ umsetzt, überwiegend[16] in einer eigenen Datenbank des Unternehmens administriert. In Abstimmung mit dem jeweiligen Fachreferat des BMFSFJ wähle das System beim Online-Absenden des Zwischen- oder Verwendungsnachweises je nach Programm die Belege zu 3 bis 10 % der Ausgaben nach dem Zufallsprinzip aus. Der Zuwendungsempfänger habe diese Belege mit dem Zwischen- oder Verwendungsnachweis einzureichen. Die Beliehene prüfe somit jeden Nachweis vertieft.

Diese Vorgehensweise hatte das BMFSFJ weder mit dem Bundesrechnungshof noch mit dem BMF abgestimmt.

5.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen

Mit seinen abweichenden Festlegungen für die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise durch die Beliehene hat das BMFSFJ gegen die Vorgaben der VV-BHO verstoßen.

Unabhängig davon, ob die Förderprogramme, die das Unternehmen bearbeitet, aus rechtlichen oder technischen Gründen nicht in profi, sondern nur in einer separaten Datenbank erfasst werden können, hätte das Haushaltsreferat in jedem Fall sicherstellen müssen, dass das im Jahr 2007 vereinbarte Stichprobenverfahren angewandt wird. Mangels Ausnahmen gilt dieses für den gesamten Projektförderbereich des BMFSFJ. Das mit der Einführung des Stichprobenverfahrens verfolgte Ziel, mit vertretbarem Aufwand – und somit angemessenen Kosten – eine valide Stichprobe der Nachweise zu erhalten, wird andernfalls unterlaufen.

---

[16] Außerhalb der Datenbank administriert die Beliehene nach Angaben des Haushaltsreferates vier Programme mit insgesamt 13 Vorhaben. Aufgrund der geringen Anzahl der Vorhaben sei eine datenbankgestützte Administration hier nicht wirtschaftlich. Die Zuwendungsempfänger hätten die Verwendungsnachweise nach von der Beliehenen vorgegebenen Formularen auf Excel-Basis zu erstellen. Die Beliehene prüfe jeden Nachweis anhand von stichprobenhaft angeforderten Belegkopien vertieft.

Mit der eigenmächtigen Festlegung eines abweichenden Verfahrens für die Prüfung der Verwendung durch die Beliehene verletzte das BMFSFJ seine Beteiligungspflichten gegenüber dem BMF und dem Bundesrechnungshof.

Wir haben dem BMFSFJ empfohlen, das im Jahr 2007 vereinbarte Stichprobenverfahren ausnahmslos im gesamten Projektförderbereich einzusetzen. Sofern dies nicht möglich ist, sollte es unter Beachtung der Beteiligungspflichten gegenüber dem BMF und dem Bundesrechnungshof den Geltungsbereich des vereinbarten Stichprobenverfahrens beschränken bzw. eine Sonderregelung für die Beliehene aufnehmen.

5.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Das BMFSFJ hat mitgeteilt, dass eine Gewährleistung der in VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO genannten Kriterien für eine stichprobenweise Auswahl von vertieft zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweisen im Administrationsbereich der Beliehenen nicht umsetzbar erscheine. Daher würden hier gemäß VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO alle Nachweise vertieft geprüft. Insofern folge das BMFSFJ bereits der Empfehlung des Bundesrechnungshofes.

5.5 Abschließende Bewertung

Das BMFSFJ verkennt weiterhin, dass das im Jahr 2007 vereinbarte Stichprobenverfahren mangels Ausnahmen für den gesamten Projektförderbereich des BMFSFJ und damit auch für Förderprogramme, die die Beliehene umsetzt, gilt. Mit dem Festhalten an einer hiervon abweichenden Vorgehensweise folgt das BMFSFJ gerade nicht unseren Empfehlungen und verstößt weiterhin gegen die Vorgaben der VV-BHO. Aus welchen Gründen das vereinbarte Stichprobenverfahren im Bereich der Beliehenen nicht umsetzbar „erscheine", hat das BMFSFJ nicht dargelegt. Für den Fall, dass dies tatsächlich nicht möglich sein sollte, haben wir bereits Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Wir bekräftigen nochmals unsere Erwartung, dass das BMFSFJ die Vorgaben der VV-BHO einhält. Wir behalten uns vor, zur vertieften Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise durch die Beliehene ein Nachfrageverfahren durchzuführen.

6 Stichprobe in der Stichprobe

6.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Die vertiefte Prüfung der Angaben in dem Zwischen- oder Verwendungsnachweis sowie der Belege kann nach VV Nummer 11.1.3 Absatz 1 Satz 2 zu § 44 BHO auf Stichproben beschränkt werden. Dies gilt auch für die im Stichprobenverfahren ausgewählten Nachweise („Stichprobe in der Stichprobe").

6.2 Feststellungen

Sowohl das BVA als auch das BAFzA führten die vertiefte Prüfung der mittels Stichprobenverfahren ausgewählten Verwendungsnachweise als „Stichprobe in der Stichprobe" durch. Das BVA hatte ausdrücklich keine für alle Referate bzw. Fälle geltende Regelung zu der Prüftiefe und dem Arbeitsumfang getroffen. Der Arbeitsaufwand sollte aber verstärkt aus einer wirtschaftlichen Perspektive betrachtet und bewertet werden.[17] Im BAFzA galt bis zum 17. Juni 2019 die Vorgabe, dass mindestens 14 % der im Zwischen- oder Verwendungsnachweis aufgeführten Belege, die wiederum mindestens 14 % der geltend gemachten Ausgaben umfassen, zu prüfen sind.[18] Seit dem 18. Juni 2019 hat das BAFzA einen Mindestprüfumfang von 15 % der im Verwendungsnachweis aufgeführten Belege festgelegt.[19] Soweit die Fachreferate des BMFSFJ in Einzelfällen die Stichprobengröße der Belegprüfung vorgegeben hatten, ging diese den vorgenannten Festlegungen des BAFzA vor.

6.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen

Die Neustrukturierung der VV Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO aus dem Jahr 2006 ermöglicht, die vertiefte Prüfung der Stichprobenfälle als stichprobenweise Prüfung der Angaben und Belege vorzunehmen, sofern diese auf sachgerechten und nachvollziehbaren Kriterien beruht. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die als Stichprobe ausgewählten Zwischen- und Verwendungsnachweise

---

[17] Handlungsanweisung AL ZMV zur Verwendungsnachweisprüfung in der Referatsgruppe I vom 21. September 2016, Tz. V.

[18] Abteilungsverfügung Nummer 3 – Umfänge und Prüftiefen von Zwischen- und Verwendungsnachweisen bei den in der Abteilung 4 angesiedelten Förderprogrammen/-fällen vom 27. August 2014, Tz. B.

[19] Abteilungsverfügung Nummer 3 für Zuwendungen aus Bundeshaushaltsmitteln (nationale Zuwendungen) – Umfänge und Prüftiefen von Zwischen- und Verwendungsnachweisen bei den in der Abteilung 4 angesiedelten Förderprogrammen/-fällen vom 18. Juni 2019, Tz. B II.

nur oberflächlich geprüft werden. Das auf präzisen Vorgaben der VV-BHO beruhende Stichprobenverfahren würde entwertet und sein Zweck, von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit zu schließen, verfehlt. Qualifizierte Auswahlkriterien lassen sich insbesondere mit Hilfe einer Risikoanalyse und eines Risikomanagements unter Einbeziehung der Ergebnisse der jährlichen Verwendungsprüfungen ermitteln.

Das verantwortliche Haushaltsreferat des BMFSFJ hat es jedoch, wie unter Tz. 2 dargestellt, versäumt, tätig zu werden. Es hat es den Fachreferaten bzw. dem BVA und BAFzA überlassen, gegebenenfalls Kriterien zu entwickeln. Die von diesen Stellen getroffenen Regelungen erfüllten die Voraussetzungen qualifizierter Auswahlkriterien jedoch keinesfalls. Sie überließen es den jeweils Prüfenden und ihrer Arbeitsbelastung, wie die vertiefte Prüfung ausgestaltet wird.

Wir haben dem BMFSFJ empfohlen, umgehend sachgerechte und nachvollziehbare Kriterien zu entwickeln, nach denen die vertiefte Prüfung der im Stichprobenverfahren ausgewählten Zwischen- und Verwendungsnachweise als „Stichprobe in der Stichprobe" durchgeführt werden kann.

6.4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Das BMFSFJ hat angekündigt, dass es bei der Erstellung des Konzepts zur Überwachung von Zuwendungen den bewirtschaftenden Stellen qualifizierte Auswahlkriterien für die stichprobenweise Prüfung der ausgewählten Stichprobe vorgeben werde. Dies werde es insbesondere bei der Erstellung von Vorgaben für ein Risikomanagement berücksichtigen.

6.5 Abschließende Bewertung

Das BMFSFJ will unsere Empfehlung aufgreifen. Wir behalten uns vor, zur vertieften Prüfung der im Stichprobenverfahren ausgewählten Zwischen- und Verwendungsnachweise als „Stichprobe in der Stichprobe" nachzufragen.

7 Zusammenfassende Bewertung der Prüfungsergebnisse

Das BMFSFJ hat das im Jahr 2007 vereinbarte Stichprobenverfahren für die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise in wesentlichen Punkten nicht eingehalten. Es hat vielmehr Änderungen vorgenommen, die

weder mit dem BMF noch mit dem Bundesrechnungshof abgestimmt waren. Zudem hat es wesentliche Aufgaben, die sich aus der Einführung des Stichprobenverfahrens ergaben, nicht wahrgenommen. Das Stichprobenverfahren konnte dadurch nicht wirken, die beabsichtigten Ziele konnten nicht erreicht werden.

Das BMFSFJ hat angekündigt, den festgestellten Mängeln zu einem großen Teil abzuhelfen. Die Umsetzung, vor allem das noch zu entwickelnde Konzept zur Überwachung von Zuwendungen, bleibt abzuwarten. Im Übrigen bleibt das BMFSFJ nachdrücklich aufgefordert, das vereinbarte Stichprobenverfahren und die Vorgaben der VV-BHO einzuhalten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Prüfungsergebnisse, die die vertiefte Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise durch die Beliehene betreffen.

Dr. Weber Hummel