



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

über die Prüfung

des Förderverfahrens für private Träger

Teil II: Anwendung der Förderrichtlinien

Kapitel 23 02 Titel 687 76

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 3 – 2018 – 0283 II

Potsdam, den 19. August 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Umfang der Prüfung	7
1.2	Schwerpunkte dieser Prüfungsmitteilung	7
2	Förderverfahren	8
2.1	Gegenstand der Förderung	8
2.2	Stufen der Förderung	10
2.3	Ablauf des Bewilligungsverfahrens	10
3	Verwaltungskostenerstattung	12
3.1	Verwaltungskostenpauschalen	12
3.2	Verwaltungskosten bei Evaluierungsprojekten	15
4	Förder- und Eigenanteile der Zuwendungsempfänger	16
4.1	Förderanteile	16
4.2	Herkunft der Eigenanteile der Zuwendungsempfänger	18
5	Machbarkeitsstudien	20
6	Abschließende Würdigung	24

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Bengo	Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit, eine Abteilung der EG
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee (Fachausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der OECD)
DZI	Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen
EG	Engagement Global gGmbH
FR	Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
Tz.	Textziffer

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Förderverfahren des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für entwicklungswichtige Vorhaben gemeinnütziger deutscher Nichtregierungsorganisationen (sog. privater deutscher Träger) geprüft. Das BMZ fördert die Nichtregierungsorganisationen aus Kapitel 23 02 Titel 687 76 nach Förderrichtlinien (FR), die im Jahr 2016 neugefasst wurden. Der Bundesrechnungshof hat in einem ersten Teil seine Feststellungen und Empfehlungen zum Geltungsbereich der FR und den sehr unterschiedlichen Projektdimensionen der geförderten Nichtregierungsorganisationen dargestellt. Im vorliegenden zweiten Teil hat er sich mit der Wahrnehmung der zuwendungsrechtlichen Pflichten durch das BMZ und durch dessen Zuwendungsempfänger Engagement Global gGmbH (EG) befasst. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMZ hat er abschließend Folgendes festgestellt.

- 0.1 Nach den FR werden den privaten Trägern je nach Komplexität der Vorhaben unterschiedlich hohe Verwaltungskostenpauschalen gewährt. Das BMZ hatte sich bei Neufassung der FR verpflichtet, deren Angemessenheit bis zum Jahresende 2017 auf der Grundlage von Ausgaben- und Kostennachweisen der beteiligten Träger zu überprüfen. Dies ist bis heute unterblieben. Der Bundesrechnungshof hat das BMZ aufgefordert, nun unverzüglich diese fällige Überprüfung zu veranlassen. Das BMZ hat mitgeteilt, es habe eine grundlegende Studie beauftragt, die eine projekt- und organisationsbezogene Überprüfung der Staffelungssätze ermöglichen soll. Anschließend werde es entscheiden, ob eine Neuregelung der Verwaltungskostenpauschalen in der FR erforderlich sei. Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass eine allgemeine Überprüfung der Staffelungssätze nicht ausreicht. Das BMZ muss darüber hinaus die tatsächlichen Kosten zumindest stichprobenweise überprüfen und mit den pauschal angesetzten Kosten vergleichen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den künftigen Turnus für Überprüfungen festzulegen (Tz. 3.1).
- 0.2 Nach den FR darf ein Vorhaben nur ausnahmsweise mit mehr als 75 % der Gesamtausgaben gefördert werden. In den Jahren 2016 bis 2018 kam diese Ausnahmeregel für rund 18 % der Projekte zum Zuge. Der

Bundesrechnungshof hat eine Begrenzung der Projekte vorgeschlagen, die den Förderanteil von 75 % übersteigen. Das BMZ hat zugesagt, bei der nächsten Überarbeitung der FR zu prüfen, in welcher Weise – wie ebenfalls vom Bundesrechnungshof empfohlen – der Ausnahmefall festgeschrieben werden kann. Eine pauschale Begrenzung des Anteils der Projekte mit einem höheren Förderanteil hat es abgelehnt. Der Bundesrechnungshof präzisiert seine Empfehlung dahingehend, dass das BMZ eine Höchstzahl für Projekte mit einem höheren Förderanteil als 75 % festlegen solle. Bei der Auswahl der zu fördernden Projekte in der Jahresplanungssitzung hat es diese Höchstzahl in seine Entscheidung einzubeziehen. Jede Entscheidung über einen höheren Förderanteil hat das BMZ zudem sorgfältig zu begründen und zu dokumentieren (Tz. 4.1).

- 0.3 Die Unterlagen der einzelnen Projekte enthielten im Regelfall keine Angaben, woher der Eigenanteil stammt. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die privaten Träger diesen auch mit öffentlichen Mitteln finanzierten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMZ Verfahrensregelungen zur Prüfung des Eigenanteils bei der Antragstellung festlegt. Das BMZ will diese Empfehlung aufgreifen und ein Verfahren mit einer transparenten und verbindlichen Dokumentation der Prüfung der Zusammensetzung des Eigenanteils einführen. Darüber hinaus werde es prüfen, wie noch deutlicher auf die Regelung zum Eigenanteil hingewiesen werden kann und an welchen Stellen eine ausdrückliche Erklärung der deutschen Antragssteller und ihrer Partnerorganisationen hierzu eingefügt werden sollte (Tz. 4.2).
- 0.4 Nach den FR ist bei einem Zuwendungsbetrag über 500 000 Euro eine ausführliche Studie (sog. Machbarkeitsstudie) erforderlich. Damit sollen die Machbarkeit des Vorhabens und die Risiken für die Umsetzung und Zielerreichung untersucht werden, um Risiken für den Projekterfolg zu vermindern. Der Bundesrechnungshof hat um Beendigung der Praxis gebeten, Projekte mit Zuwendungen knapp unterhalb der Grenze von 500 000 Euro zu fördern. Dadurch werden Machbarkeitsstudien umgangen. Das BMZ will eine bewusste und systematische Förderung von Projekten knapp unterhalb der Grenze von 500 000 Euro nicht erkannt haben. Es hat allerdings nicht ausschließen können, dass einzelne Träger

das Projektvolumen bewusst knapp unterhalb der Grenze veranschlagen, um die Erarbeitung einer Studie zu vermeiden. Das BMZ hat zugesagt, je nach Einzelfall (Kontext, konkrete Umstände vor Ort, Vorerfahrungen und bekannte Fakten) auch unterhalb der Grenze Studien einzufordern. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes werde es geeignete Schritte zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Gutachterinnen und Gutachter in Angriff nehmen (Tz. 5).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der Zusagen des BMZ zu den Schwerpunktthemen Verwaltungskostenpauschale, Evaluierungsprojekte, Förder- und Eigenanteile und Machbarkeitsstudien zum gegebenen Zeitpunkt durch eine Kontrollprüfung untersuchen (Tz. 6).

1 Vorbemerkungen

1.1 Umfang der Prüfung

Wir haben das Förderverfahren nach Neufassung der Förderrichtlinien (FR) ab dem Jahr 2016 geprüft. Ziel der Prüfung ist, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel aus Kapitel 2302 Titel 687 76 sicherzustellen. Unsere Prüfung bezieht sich auf die Förderung privater Träger nach Inkrafttreten der neuen FR zum 1. Januar 2016 bis Ende 2018. Örtliche Erhebungen fanden bei Ihnen, bei der Engagement Global gGmbH (EG) sowie exemplarisch bei einem privaten deutschen Träger statt. Zu unserer Prüfungsmitteilung vom 11. Dezember 2019 haben Sie am 18. März 2020 Stellung genommen. Ihre Stellungnahme haben wir in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

1.2 Schwerpunkte dieser Prüfungsmitteilung

Wir haben in einer ersten Abschließenden Prüfungsmitteilung unsere Erkenntnisse zur Anwendungsbreite der FR und den sehr unterschiedlichen Projektdimensionen der geförderten Nichtregierungsorganisationen dargestellt. Im vorliegenden zweiten Teil haben wir uns mit Blick auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung mit der Anwendung der FR durch die beteiligten Akteure befasst. Im Zentrum stand die Frage, in welcher Art und Weise Sie und die EG Ihre zuwendungsrechtlichen Pflichten wahrnehmen. Dazu gehören die Verwaltungskostenerstattung, Ihre Förderanteile, die Eigenanteile der Zuwendungsempfänger sowie die Praxis der Erstattung der Kosten von Machbarkeitsstudien.

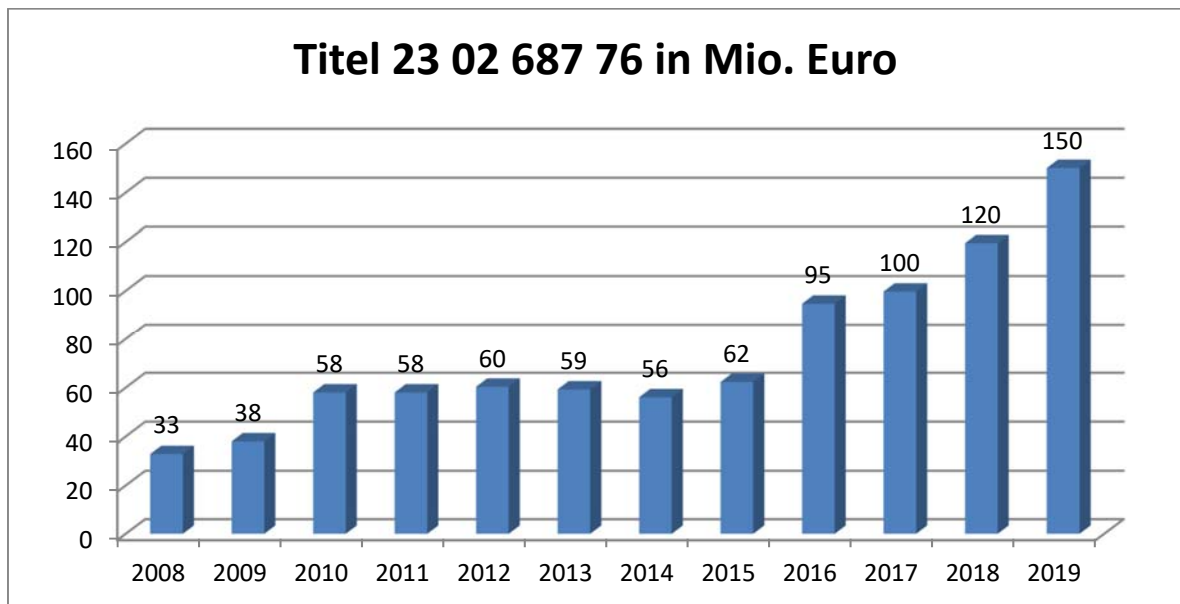
Den ersten Verwendungsnachweis nach den neuen FR hat EG/Bengo für den Förderzeitraum 2016 bis 2019 erst im Jahr 2020 zu erstellen. Zu dessen Inhalt fanden während der Prüfung noch Abstimmungen zwischen Ihnen und der EG/Bengo statt. Auch auf der Ebene zwischen der EG/Bengo und den privaten deutschen Trägern lagen aufgrund der bis zu vierjährigen Förderzeiträume erst wenige Verwendungsnachweise vor. Das Nachweisverfahren ist daher nicht Gegenstand dieser Prüfung.

2 Förderverfahren

2.1 Gegenstand der Förderung

Sie fördern Projekte gemeinnütziger deutscher Nichtregierungsorganisationen (NRO) durch Zuwendungen nach Maßgabe der „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger“ (im Weiteren Förderrichtlinien für private Träger, FR). Die Mittel für die Förderung sind im Titel „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger“ (Kapitel 23 02 Titel 687 76) veranschlagt. Die Titelansätze haben sich zwischen dem Jahr 2008 und dem Jahr 2019 mehr als vervierfacht (von 33 Mio. Euro auf 150 Mio. Euro).¹ Die nachstehende Abbildung zeigt diese Entwicklung:

Abbildung



Quelle: Bundesrechnungshof; Eigene Darstellung der Ist-Zahlen in den Jahren 2008 bis 2018 und des Soll-Ansatzes im Haushaltsplan 2019.

Darüber hinaus werden den privaten Trägern weitere Mittel aus anderen Titeln nach Maßgabe der FR bereitgestellt.²

¹ Ist-Zahlen in den Haushaltsplänen 2008 bis 2018; Soll-Ansatz im Haushaltsplan 2019.

² Aus den Sonderinitiativen, Kapitel 23 10, Titelgruppe 03, werden den privaten Trägern weitere Mittel bereitgestellt, die nach den FR für private Träger vergeben werden. Sie betrugen laut Ihrer E-Mail vom 3. September 2019:

- im Jahr 2016 23,0 Mio. Euro,
- im Jahr 2017 32,5 Mio. Euro,
- im Jahr 2018 38,6 Mio. Euro und
- im Jahr 2019 50,1 Mio. Euro.

Zum 1. Januar 2016 haben Sie die FR neu gefasst und die Kompetenzen im Förderverfahren neu geordnet. Danach vergeben Sie jährlich die Mittel durch Zuwendungsbescheide an die EG³, die im alleinigen Bundeseigentum steht. Neben dem Zuwendungsbescheid für die Programmmittel erhält die EG auch noch einen Zuwendungsbescheid für ihre programmbezogenen Personal- und Verwaltungskosten und für weitere vorbereitende, begleitende, auswertende und nachbereitende Maßnahmen. Die EG erhält die Zuwendungsmittel im Anforderungsverfahren nach VV Nummer 7.4 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Sie gliedert sich in mehrere Bereiche. Die EG/Bengo ist Teil eines Fachbereiches der EG, der für die Förderung von Auslandsprojekten zuständig ist. EG/Bengo wickelt das Förderverfahren für private Träger ab, u. a. berät sie die privaten Träger und bearbeitet die Anträge bis zur Entscheidungsreife.⁴ Sie haben die Grundsätze der Zusammenarbeit mit der EG zur Förderung privater deutscher Träger in einer sog. Guideline niedergelegt. Diese soll eine möglichst einheitliche Handhabung der Anträge im Bereich Private Träger unterstützen.⁵

Nach den FR⁶ werden Projekte und Programme gefördert, die

- die wirtschaftliche, soziale oder ökologische Situation armer Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern nachhaltig verbessern oder

³ Die EG ist die zentrale Servicestelle der Bundesregierung für zivilgesellschaftliches und kommunales Engagement. Sie hat zum 1. Januar 2012 ihre Arbeit aufgenommen. *„Zweck der Engagement Global gGmbH ist die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit und der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit sowie des bürgerschaftlichen und kommunalen Engagements zugunsten dieser Zwecke. Die Engagement Global gGmbH erbringt entsprechende Dienst- und Verwaltungsleistungen. Dazu gehören insbesondere Informations-, Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die Umsetzung von Förder- und Lernprogrammen, Maßnahmen der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit im Inland sowie Kooperationen mit den Ländern und Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. [...]“*, vgl. Bundeshaushalt 2018, Einzelplan 23, Kapitel 2302, Erläuterungen zu Titel 685 01-023.

⁴ Das Beratungsangebot umfasst die gemeinsame Besprechung der Projektidee, Prüfen der Fördervoraussetzungen beziehungsweise der Antragsberechtigung, Hinweise zu den Erfordernissen bei der Formulierung von Anträgen und Berichten, Unterstützung beim Abschluss einer Projektvereinbarung mit der Partnerorganisation des privaten Trägers, Informationen zum Anfordern bewilligter Gelder und Hinweise zur verfahrenskonformen Mittelverwendung, Beratung bei Änderungen im Projektverlauf sowie Beratung zu Zwischen- und Verwendungsnachweisen, vgl. bengo-Homepage; <https://bengo.engagement-global.de/beratung-deutscher-nro.html>; letzter Zugriff am 5. November 2018.

⁵ Die Guideline zur Förderung privater deutscher Träger vom 17. August 2017 wird laufend fortgeschrieben.

⁶ FR Teil I Ziffer 2.

- die Selbsthilfeanstrengungen dieser Gruppen wirkungsvoll unterstützen und diese an der Planung und Durchführung partnerschaftlich beteiligen oder
- zur Verwirklichung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern beitragen

und die Bedingungen für eine Anrechnung als „Official Development Assistance“ (ODA)⁷ erfüllen.

2.2 Stufen der Förderung

Das Förderverfahren ist als mehrstufiges Zuwendungsverfahren aufgebaut. Sie gewähren der EG mit Zuwendungsbescheid eine Projektförderung für jeweils vier Jahre für das „Programm Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger“ (**Stufe 1**).

Die EG hat die Mittel aus dem Zuwendungsbescheid für die Programmmittel in voller Höhe an die privaten deutschen Träger weiterzuleiten.⁸ Hierzu schließt die EG/Bengo mit den einzelnen privaten Trägern privatrechtliche Weiterleitungsverträge ab. Inhalt der Weiterleitungsverträge sowie deren Änderungen sind mit Ihnen abzustimmen (**Stufe 2**).

Die privaten deutschen Träger schließen auf der Grundlage der Weiterleitungsverträge Projektvereinbarungen mit lokalen Projektpartnern im Ausland (**Stufe 3**).

2.3 Ablauf des Bewilligungsverfahrens

Im Wesentlichen läuft das Bewilligungsverfahren für die Projektmittel in folgenden Schritten ab:

⁷ Official Development Assistance, kurz ODA, ist die englische Bezeichnung der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. ODA ist eine international anerkannte Messgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen. Sie umfasst die Bereitstellung finanzieller, technischer und personeller Leistungen in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nach der Definition des Development Assistance Committee (DAC). Das DAC ist Teil der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

⁸ Vgl. FR I 3.1. In den Jahren 2016 bis 2018 hat die EG rund 300 Projekte jährlich gefördert, vgl. Tabelle 1 unter Nummer 4.

Interessierte private deutsche Träger durchlaufen zunächst eine Prüfung ihrer generellen Förderfähigkeit (sog. Trägerprüfung) durch die EG.⁹ Danach dürfen diese ihre für das Folgejahr geplanten Projekte bis zu einem bestimmten Stichtag im August/September anmelden.¹⁰ Nach Abschluss des Anmeldeverfahrens entscheiden Sie über die Rangfolge der Voranmeldungen aus Sicht der Entwicklungspolitik nach Vorschlägen von EG/Bengo in einer Jahresplanungssitzung im Oktober. Sie vergeben diesbezüglich sog. A-, B- und C-Prioritäten.¹¹ Anschließend informiert EG/Bengo die privaten Träger, dass die Priorisierung abgeschlossen ist. EG/Bengo weist darauf hin, dass eine A-Priorisierung eines Vorhabens zwar noch keine Projektzustimmung bedeute, da die stichwortartige Beschreibung des Projektes bei der Anmeldung noch keine Beurteilung der Förderfähigkeit der geplanten Maßnahmen zulasse. Die A-Priorisierungen seien aber auf Basis des Haushaltsentwurfs für das nächste Jahr kalkuliert.¹² Somit könne grundsätzlich mit einer Zustimmung gerechnet werden.¹³ Vorhaben mit A-Priorisierung werden zuerst geprüft, sofern ein entsprechender Antrag bis zu einem Stichtag eingereicht wurde. Einen von einem privaten Träger eingereichten Antrag prüft EG/Bengo und sendet ihn mit einem Votum an Ihr für das Förderverfahren der privaten Träger zuständige Referat¹⁴. Dieses legt den

⁹ Zentraler Programmservice für die formale Trägerprüfung und EG/Bengo für die programmspezifische Trägerprüfung.

¹⁰ Vgl. Bengo-Homepage: <https://bengo.engagement-global.de/faq-antragstellung-und-prozedere.html#anker2>; letzter Zugriff am 15. November 2018.

¹¹ Definition gemäß Guideline:

- **A-Priorität:** Prioritäre Prüfung des Vorhabens, sofern bis zum Stichtag (15. Mai) ein entsprechender Antrag eingereicht wurde. Für Anträge, die nach dem 15. Mai eingereicht werden, verfällt die A-Priorisierung.
- **B-Priorität:** Prioritäre Prüfung des Vorhabens, sofern nach dem 15. Mai noch ausreichend Mittel zur Verfügung stehen und ein entsprechender Antrag eingereicht wurde.
- **C-Priorität:** Aufgrund der begrenzten Mittel ist eine Antragstellung mit geringen Chancen auf Förderung verbunden.

¹² Bei einer Reduzierung der Mittel im Vergleich zum Haushaltsentwurf könne es dazu kommen, dass A-Vorhaben zwar positiv geprüft würden, aber dennoch nicht bewilligt werden könnten. Umgekehrt entstünde bei einer Erhöhung der finalen Haushaltsansätze die Möglichkeit, entsprechend mehr B-Vorhaben bewilligen zu können, vgl. Bengo-Rundbrief Nummer 3, Seite 2.

¹³ Hierzu muss die Qualität des Projektantrags Ihren Anforderungen entsprechen und die Haushaltsmittel vom Parlament tatsächlich zur Verfügung gestellt werden. Für die A-priorisierten Vorhaben sind dann sobald als möglich die notwendigen Anträge einzureichen. Für Anträge, die nach dem 15. Mai des Folgejahres eingereicht werden, verfällt die A-Priorisierung. Für entscheidungsreife Projektanträge, die bis zum 28. Februar des Folgejahres vorliegen, strebt bengo eine Bewilligung innerhalb von zehn Wochen an.

¹⁴ Das Referat Z 30 ist für das Förderverfahren der privaten Träger zuständig.

Antrag Ihren Regional- und Sektorreferaten¹⁵ sowie über das Auswärtige Amt (AA) der Deutschen Botschaft in dem Projektland zur Stellungnahme vor.¹⁶ Die Deutsche Botschaft prüft vor allem unter außenpolitischen Gesichtspunkten.¹⁷ Im Falle ihres positiven Votums nach Abschluss aller genannten Beteiligungen schließt die EG dann einen privatrechtlichen Weiterleitungsvertrag mit dem privaten deutschen Träger (Stufe 2 des Zuwendungsverfahrens). Die Projektvereinbarungen, die die privaten deutschen Träger mit lokalen Projektpartnern im Ausland schließen (Stufe 3 des Zuwendungsverfahrens), werden grundsätzlich nicht Ihnen oder EG/Bengo übersandt. EG/Bengo ist für den weiteren Verlauf des Zuwendungsverfahrens bis hin zur Prüfung der Verwendungsnachweise der privaten deutschen Träger zuständig. Sie erhalten von EG/Bengo einen monatlichen Bericht zur Entwicklung der Inanspruchnahme der Barmittel und Verpflichtungsermächtigungen.

3 Verwaltungskostenerstattung

3.1 Verwaltungskostenpauschalen

(1) Gemäß VV Nummer 2.3 zu § 44 BHO sollen der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben, soweit dies möglich ist, feste Beträge zu Grunde gelegt werden. Diese Beträge können auch nach Vomhundertsätzen anderer zuwendungsfähiger Ausgaben bemessen werden. Für eine Bemessung von zuwendungsfähigen Ausgaben nach festen Beträgen kommen vor allem Projekte in Betracht, bei denen

- einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung dieser Ausgaben (z. B. als Vomhundertanteil von vorgesehenen Ausgaben) möglich ist oder
- bei denen – wie bei bestimmten Baumaßnahmen – für einzelne oder mehrere gleiche Teile der Maßnahme über die voraussichtlichen Ausgaben Richtwerte vorliegen oder festgelegt werden können.

¹⁵ Regionalreferate sind für bestimmte Länder zuständig, z. B. für Zentralafrika. Sektorreferate sind für bestimmte Themen zuständig, z. B. für Ernährungssicherung.

¹⁶ Vgl. Guideline, Seite 8, Nummer 8.

¹⁷ Vgl. bengo-homepage: <https://bengo.engagement-global.de/antragstellung-und-prozedere.html>; letzter Zugriff 3. Dezember 2019.

Verwaltungskosten werden den privaten Trägern gemäß den FR¹⁸ pauschal erstattet. Die Verwaltungskostenpauschale entspricht einem Prozentsatz der zuwendungsfähigen Projektausgaben und ist je nach Art des Vorhabens unterschiedlich. Vorwiegend investive Vorhaben erhalten bis zu 4 %, komplexere Vorhaben mit Elementen des Kapazitätsaufbaus bis zu 10 % und Vorhaben mit Ansätzen auf Mikro-, Meso- und Makroebene bis zu 14 %. Nach der Begründung zur Neufassung der FR und dem sich anschließenden Schriftwechsel mit uns hatten Sie sich verpflichtet, die Angemessenheit der Verwaltungskostenpauschalen zwei Jahre nach Einführung der neuen FR auf der Grundlage von Ausgaben- und Kostennachweisen der beteiligten Träger zu überprüfen. Sie führten damals aus, dass die über den Titel „Private Träger“ geförderten Organisationen meist ein Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen (DZI) besäßen, das sparsames Wirtschaften bestätige. Zur Erlangung dieses Spendensiegels werde die Höhe der Verwaltungskosten exakt ermittelt, so dass die Voraussetzungen zur Erfassung der nicht projektbezogenen Gemeinkosten gegeben seien. Bis heute haben Sie noch keine Überprüfung der Angemessenheit der Verwaltungskostenpauschalen veranlasst. Nach den Bewilligungen aus den Jahren 2016 bis 2018 wird die Verwaltungskostenpauschale auf Basis der Projektausgaben und der Mittelreserve im Finanzierungsplan berechnet. Damit bestehen die anrechenbaren Gesamtausgaben aus den veranschlagten Projektausgaben und der Mittelreserve (in der Regel zumeist um 3,5 % der Projektausgaben) sowie der Verwaltungskostenpauschale (bis zu 14 % der Projektausgaben und der Mittelreserve). Die aktuellen FR legen keine Bezugsgröße für die Verwaltungskostenpauschale fest. Nach den bis Ende 2015 geltenden FR waren Projektausgaben einschließlich Mittelreserve als Berechnungsgrundlage definiert. Die Pauschale betrug höchstens 4 %. In den aktuellen FR ist auch nicht festgelegt, welche Kostenarten mit der Verwaltungskostenpauschale abgerechnet werden können. Nach der Projektaufstellung von EG/Bengo für den Zeitraum 2016 bis 2018 erhielten von den 892 Projekten rund 40 % aller Projekte Verwaltungskostenpauschalen von 10 % bis 14 %¹⁹.

¹⁸ FR Teil I Ziffer 6.10.

¹⁹ Im Einzelnen erhielten:

- 530 Projekte eine Verwaltungskostenpauschale von 1 % bis zu 4 %,
- 7 Projekte eine Verwaltungskostenpauschale größer 4 % und kleiner 10 %,

(2) Obwohl über 40 % der Projekte Verwaltungskostenpauschalen von 10 % oder mehr erhielten, haben Sie entgegen Ihrer Ankündigung die Angemessenheit der Verwaltungskostenpauschalen bislang nicht auf der Grundlage von Ausgaben- und Kostennachweisen der beteiligten Träger überprüft. Um Doppelfinanzierungen zu vermeiden, soll der Zuwendungsgeber vorgeben, welche Ausgaben konkret von einer Verwaltungskostenpauschale erfasst sind. Auf eine Abgrenzung der Bestandteile einer Pauschale von sonstigen Ausgaben ist besonderer Wert zu legen. Durch Ihren Verzicht auf eine Überprüfung der Angemessenheit der Verwaltungskostenpauschalen sowie auf eine Festlegung der Bezugsgröße und der einzubeziehenden Kostenarten ist die Sachgerechtigkeit der Pauschalierung fraglich. Es ist z. B. auch nicht sichergestellt, dass Personalkosten bei großen privaten deutschen Trägern nicht doppelt berücksichtigt werden.

(3) Wir haben Sie aufgefordert, nun unverzüglich die bereits mit der Überarbeitung der FR angekündigte, seit Ende 2017 fällige Überprüfung der Angemessenheit der Verwaltungskostenpauschalen zu veranlassen. Wenn geeignet, kann dabei auf die Angaben der Spendensiegel des DZI zurückgegriffen werden. Des Weiteren haben wir Sie gebeten, den Prüfturnus für die Überprüfung der Angemessenheit der Pauschalen festzulegen. Schließlich haben wir gebeten, zur Berechnung der Verwaltungskostenpauschale deren Bezugsgröße und die einzubeziehenden Kostenarten verbindlich festzulegen.

(4) Sie haben mitgeteilt, dass Sie im Zuge unserer Prüfung eine grundlegende Studie beim DZI beauftragt haben. Ziel der Studie sei es, besser einschätzen zu können, inwieweit die in der FR angelegte Staffelung der Verwaltungskostenpauschale der Höhe und Struktur nach sachgerecht und praktikabel ist. Die Studie solle eine entsprechende projekt- und organisationsbezogene Überprüfung der Staffelungssätze ermöglichen. Sie haben angekündigt, bei Vorliegen der Studie zu entscheiden, ob eine Neuregelung der Verwaltungskostenpauschalen in der FR erforderlich sei.

-
- 288 Projekte eine Verwaltungskostenpauschale zwischen 10 % und unter 14 %,
 - 67 Projekte eine Verwaltungskostenpauschale von 14 %.

Damit erhielten 355 von 892 Projekten Verwaltungskostenpauschalen von 10 bis unter 14 % (entspricht 39,8 %). Über Zuwendungen an zwei Stiftungen wurden zudem 152 Kleinprojekte gefördert. Diese sind in der Aufstellung nicht enthalten, da hierbei zusätzlich die Verwaltungskostenpauschale für die Stiftungen anfällt.

Sie haben zugesagt, unsere Empfehlung aufzunehmen und die einzubeziehenden Kostenarten verbindlich festzulegen. Sie sähen allerdings keine Notwendigkeit, die Bezugsgröße zur Berechnung der Verwaltungskostenpauschalen über den Hinweis in den Antragsformularen hinaus gesondert festzulegen. Denn aus den Antragsformularen sei deutlich erkennbar, dass die Bezugsgröße die Projektausgaben einschließlich der Mittelreserve sei.

(5) Wir erkennen an, dass Sie nun erste Schritte zur Prüfung der Angemessenheit der Verwaltungskostenpauschalen eingeleitet haben. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die angekündigte, auf einer Studie aufbauende allgemeine Überprüfung der Staffelungssätze nicht ausreicht. Darüber hinaus müssen die tatsächlichen Kosten zumindest stichprobenweise überprüft und mit den pauschal angesetzten Kosten verglichen werden. Nur so können Sie belastbar feststellen, ob die bisher angesetzten Pauschalen gerechtfertigt waren. Wir bitten Sie, uns über die Ergebnisse der Studie, Ihre diesbezügliche Entscheidung und die Überprüfungen der tatsächlichen Kosten zu informieren. Ferner bitten wir Sie erneut, spätestens nach Abschluss der Überprüfung der Angemessenheit der Verwaltungskostenpauschalen, den künftigen Turnus für eine regelmäßige Überprüfung festzulegen und uns darüber zu informieren. Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie die einzubeziehenden Kostenarten verbindlich festlegen werden. Eine Notwendigkeit zur Festlegung der Bezugsgröße über den Hinweis in den Antragsformularen hinaus haben Sie jedoch nicht gesehen. Wir werden die Praxis der Verwaltungskostenerstattung zum gegebenen Zeitpunkt mit einer Kontrollprüfung untersuchen.

3.2 Verwaltungskosten bei Evaluierungsprojekten

(1) Entsprechend den FR²⁰ können auch Ausgaben für die Evaluierung von Projekten mitfinanziert werden. Bei mehrjährigen komplexen Projekten oder Projekten mit Pilotcharakter kann eine Evaluierung durch unabhängige Gutachter mitfinanziert werden. Bei unserer Prüfung haben wir die Antragsunterlagen für drei Evaluierungsprojekte eingesehen. Während bei zwei Evaluierungsprojekten Verwaltungskosten von jeweils 4 % beantragt wurden, hat ein weiterer privater Träger für ein Evaluierungsprojekt eine Verwaltungskostenpauschale

²⁰ FR Teil I Ziffer 6.8.

von 10 % beantragt. Er begründete dies mit einer „*komplexen Betreuungs- und Betrachtungskonstellation*“.

(2) Wir meinen, dass die Verwaltungskostenpauschale in Evaluierungsprojekten nicht über 4 % hinausgehen sollte. Denn Evaluierungsprojekte sind weder mit Vorhaben, die gleichzeitig auf Mikro-, Meso- und Makroebene ansetzen (Verwaltungskostenpauschale bis zu 14 % nach den FR Teil I Ziffer 6.10), noch mit komplexeren Vorhaben mit Elementen des Kapazitätsaufbaus (Verwaltungskostenpauschale bis zu 10 %) vergleichbar. Die Gewährung einer Mittelreserve bei Evaluierungsprojekten haben wir als nicht notwendig angesehen.

(3) Wir haben empfohlen, bei Evaluierungsprojekten keine Verwaltungskostenpauschale über 4 % zu gewähren. Zudem sollten Sie auf die Gewährung einer Mittelreserve bei Evaluierungsprojekten verzichten.

(4) Sie haben zugesagt, in der Guideline mit EG zu vereinbaren, dass bei Evaluierungsprojekten nur eine Verwaltungskostenpauschale von 4 % gestattet und keine Mittelreserve vorgesehen wird. Sie würden dies in Zukunft stärker überprüfen.

(5) Wir nehmen Ihre Zusagen zur Kenntnis und werden dies zum gegebenen Zeitpunkt in einer Kontrollprüfung aufgreifen. Wir empfehlen, die Festlegungen nicht nur in die Guideline, sondern bei der nächsten Anpassung der FR in den Richtlinienentwurf aufzunehmen.

4 Förder- und Eigenanteile der Zuwendungsempfänger

4.1 Förderanteile

(1) Nach den FR²¹ umfasst die Förderung eines Projektes grundsätzlich höchstens 75 % der förderungsfähigen Gesamtausgaben. Ausnahmen bedürfen Ihrer Einwilligung. Der Eigenanteil des privaten deutschen oder des lokalen Projektträgers darf nicht aus anderen öffentlichen Mitteln stammen. Nach Ziffer 17 der Guideline können Sie in begründeten Einzelfällen mit besonders schwach entwickelter Zivilgesellschaft und sehr schwierigen Rahmenbedingungen Ausnahmen genehmigen; der Eigenanteil der deutschen Trägerorganisation darf jedoch nicht unter 10 % liegen. In Krisenländern und Ländern im

²¹ FR Teil I Ziffer 5.3.

Übergang aus einer Krise gilt ein auf 10 % reduzierter Eigenanteil. Anlage 1 der Guideline enthält eine detaillierte Liste der Krisenländer und Länder der Übergangshilfe.²² Wir haben die von Ihnen in den Jahren 2016 bis 2018 über EG/Bengo geförderten 892 Projekte ausgewertet.²³ Der Anteil der Projekte, die zu über 75 % der förderungsfähigen Gesamtausgaben gefördert wurden, lag in den Jahren 2016 bis 2018 bei rund 18 %:

Tabelle 1

Anteil der Projekte mit mehr als 75 % Förderung

Jahr	über 75%	Gesamt	Anteil der Projekte mit Förderung über 75 %
2016	56	309	14,6 %
2017	59	325	19,4 %
2018	48	258	18,6 %
2016-2018	163	892	17,5 %

Quelle: Bundesrechnungshof; eigene Darstellung nach Auswertung der Projektliste.

Sie begründeten den Anteil von 18 % mit den oben dargestellten Ausnahmefällen für Zuwendungen in Krisenländern und Ländern der Übergangshilfe sowie mit einer weiteren Ausnahme. So sei mit den neuen FR die Möglichkeit der Anrechnung von Sachleistungen der privaten Träger (sog. Valorisierung) im Jahre 2016 weggefallen. Den privaten Trägern sei deswegen nach Intervention eines Dachverbands der Eine Welt-Landesnetzwerke für eine Übergangszeit Vertrauensschutz gewährt worden. Im Jahre 2016 wurden aus diesem Grund bei 13 Projekten und im Jahr 2018 noch bei einem Projekt ein Förderanteil über 75 % bewilligt.

(2) Wir haben kritisiert, dass der Eigenanteil bei fast einem Fünftel der geförderten Projekte unter 25 % liegt. Dies stellt einen weitreichenden Gebrauch der Ausnahmeregel dar.

²² In den in der Liste der Krisenländer und Länder der Übergangshilfe aufgeführten Ländern herrschen aus Ihrer Sicht deutlich erschwerte Rahmenbedingungen für die Umsetzung zivilgesellschaftlicher Projekte, die eine Ausnahmeregelung in gut begründeten Fällen möglich machen.

²³ Danach betrug der Förderanteil bei

- 56 Projekten zwischen 33 % und 74 %,
- 673 Projekten 75 %,
- 43 Projekten zwischen 76 % und 88 % sowie
- 120 Projekten 90 %.

Über Zuwendungen an zwei Stiftungen wurden zudem 152 Kleinprojekte mit max. 75 % Förderquote gefördert. Diese sind in der Tabelle nicht enthalten, da dort nur die Weiterleitungsverträge über EG/Bengo erfasst sind.

(3) Wir haben angeregt, als Ausnahmefall in den FR festzulegen, dass von den privaten Trägern ein geringerer Eigenanteil nur dann verlangt werden darf, wenn Maßnahmen in Krisenländern und Ländern mit Übergangshilfe gefördert werden sollen. Zudem sollte der Anteil der ausnahmsweise mit einem niedrigeren Eigenanteil als 25 % geförderten Projekte begrenzt werden.

(4) Sie haben mitgeteilt, dass den Trägern die Ausnahmeregelung für einen niedrigeren Eigenanteil regelmäßig mitgeteilt werde. Ein Träger müsse die Beantragung eines ermäßigten Eigenanteils im Einzelfall begründen. Sie haben zugesagt, bei der nächsten Überarbeitung der FR zu prüfen, in welcher Weise – wie von uns empfohlen – der Ausnahmefall festgeschrieben werden kann. Eine pauschale Begrenzung des Anteils der Projekte mit einem höheren Förderanteil als 75 % haben Sie abgelehnt, weil sich dieser Anteil nicht vorab festlegen lasse. Er ergebe sich jährlich neu aus der Zusammensetzung der regionalen Verteilung und der jeweiligen Rahmenbedingungen vor Ort. Der Grundsatz der Gleichbehandlung gebiete, den Zugang zu einer höheren Förderung nicht von einem willkürlichen "Windhund-Verfahren", sondern von objektiven Kriterien abhängig zu machen.

(5) Wir nehmen Ihre Zusage zur Kenntnis, bei der nächsten Überarbeitung der FR ggf. die Ausnahmen festzulegen, in denen private Träger einen höheren Förderanteil als 75 % erhalten dürfen. Wir präzisieren unsere Empfehlung zur Begrenzung der mit einem höheren Anteil geförderten Projekte dahingehend, dass Sie intern eine Höchstgrenze hierfür vorsehen und als Auswahlkriterium über die Rangfolge der zu fördernden Projekte in der Jahresplanungssitzung (vgl. Tz 2.3) einbeziehen. Dabei ist es auch erforderlich, jede Ausnahme mit angemessener Sorgfalt zu begründen. Nach den FR ist die Projektförderung grundsätzlich als Teilfinanzierung festgeschrieben. Daher müssen Förderungen mit einem geringen Eigenanteil des privaten Trägers die Ausnahme sein.

4.2 Herkunft der Eigenanteile der Zuwendungsempfänger

(1) Nach dem Weiterleitungsvertrag zwischen EG und dem jeweiligen privaten Träger sind die FR Vertragsbestandteil.²⁴ Nach den FR darf der Eigenanteil des privaten deutschen oder des lokalen Projektträgers nicht aus anderen

²⁴ Weiterleitungsvertrag, Nummer 1.3.

öffentlichen Mitteln (z. B. der Europäischen Union, eines Bundeslandes oder der Kommunen) stammen.²⁵ Die bei EG/Bengo geführten Projektunterlagen über die Zuwendungen an private Träger belegten nicht, woher der Eigenanteil des privaten deutschen oder des lokalen Projektträgers im Partnerland stammt. Insbesondere war nicht dokumentiert, dass dieser nicht aus öffentlichen Mitteln bestritten wird. Eine große Anzahl der Projektträger in verschiedenen Partnerländern leistete keine finanziellen Eigenbeiträge.²⁶ Nach Ihren Angaben wird die Herkunft von (Dritt-) Mitteln als Einnahmen im Projekt bei der Antragsberatung durch EG/Bengo abgefragt. Verträge der Antragstellenden mit ihren ausländischen Partnern lasse sich EG/Bengo aber nicht vorgelegen, weil allein die antragstellende Organisation Vertragspartner der EG und Projektverantwortlicher sei. Mit Unterzeichnung des Weiterleitungsvertrags verpflichteten sich die privaten Träger, die FR einzuhalten; eine formelle Prüfung der Herkunft der Eigenmittel finde nicht statt. In einem Fall wurde der nicht von Ihnen finanzierte Anteil von knapp 25 % u. a. auch durch „Sonstige Leistungen von Dritten“ erbracht. Dieser Dritte, ebenfalls eine deutsche Organisation mit Projektförderungen durch Sie, fungiert gemäß Projektantrag als „Konsortialpartner“ im Projekt.

(2) Zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungsmittel (VV Nummer 11.1.2 zu § 44 BHO) gehört auch die Einhaltung des Finanzierungsplanes. EG/Bengo ist eine Prüfung des Eigenanteils der privaten deutschen Träger und deren ausländischen Partnerorganisationen jedoch nicht möglich, wenn in den Projektunterlagen nicht erfasst wird, woher der Eigenanteil stammt. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass dieser auch aus öffentlichen Mitteln stammt. Sofern Finanzierungsbeiträge Dritter herangezogen werden, ist zu beachten, dass diese nicht selbst aus Ihren Zuwendungen oder denen einer anderen öffentlichen Stelle stammen. Im obigen Beispielsfall, in dem der Dritte selbst ein Zuwendungsempfänger von Ihnen ist, könnten Projekte entgegen der Intention der FR über den Umweg weiterer Projektförderungen letztlich doch zu 100 % Prozent durch Sie gefördert werden. Solche

²⁵ FR Teil I Ziffer 5.1.

²⁶ Oftmals leisteten Projektträger in den Partnerländern nach Ihren Angaben Beiträge in Form von Arbeitsleistungen. Dies belege und stärke die „ownership“ der lokalen Partner, d. h. Eigenverantwortung der Partnerorganisationen und die Identifikation der Menschen mit einem sie betreffenden Vorhaben. Angekündigte Eigenleistungen des lokalen Trägers würden im Rahmen der Prüfung des Projektantrags durch EG/Bengo dokumentiert und mit der Prüfung des Zwischen- und Verwendungsnachweises nachgehalten.

Fälle ließen sich nur ausschließen, wenn die EG/Bengo weitere Aufklärung betreiben und diese dokumentieren würde.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, zusammen mit EG/Bengo Verfahrensregelungen zur Prüfung des Eigenanteils bei der Antragstellung festzulegen. Das Ergebnis der Prüfung ist zu dokumentieren. Die Antragstellenden sollten erklären, dass der Eigenanteil nicht aus öffentlichen deutschen Mitteln stammt. Auch eine entsprechende Erklärung der Partnerorganisationen im Ausland sollte verpflichtend sein.

(4) Sie haben darauf verwiesen, dass EG/Bengo bei nicht eindeutiger Darlegung des Eigenanteils in den Antragsunterlagen vom Träger weitere klarstellende Informationen fordern müsse. Sie haben zugesagt, unseren Hinweis aufzugreifen. Mit EG/Bengo wollen Sie das Verfahren verbessern und eine transparente und verbindliche Dokumentation des Eigenanteils gewährleisten. Darüber hinaus würden Sie gemeinsam mit der EG prüfen, wie noch deutlicher auf diese Regelung hingewiesen werden könne (z. B. expliziter Hinweis für die Träger im Leitfaden zur Antragstellung sowie im Antragsportal). Zudem werde geprüft, an welchen Stellen künftig eine Erklärung der deutschen Antragsstellenden und ihrer Partnerorganisationen zur Zusammensetzung des Eigenanteils zielführend eingefügt werden sollte.

(5) Wir nehmen Ihre Zusage zur Kenntnis. Wir werden Ihre Zusagen zum gegebenen Zeitpunkt in einer Kontrollprüfung untersuchen.

5 Machbarkeitsstudien

(1) Gemäß den FR **muss** eine ausführliche Studie vorgelegt werden, falls in Ausnahmefällen Projekte eines privaten deutschen Trägers mit einem Betrag von mehr als 500 000 Euro gefördert werden sollen.²⁷ Ausgaben für eine solche Studie im Jahr der Antragstellung zur Vorbereitung des Projekts sind bis zu 10 % der vorgesehenen Projektförderung zuwendungsfähig, sofern das betreffende Projekt realisiert wird.²⁸ Nach Ihrer Guideline²⁹ ist ab einem Fördervolumen über 500 000 Euro **grundsätzlich** eine Machbarkeitsstudie vorzulegen. Sinn und Zweck dieser Studie ist eine umfassendere Prüfung der

²⁷ FR Teil I Ziffer 5.2 Satz 2 unter Bezug auf FR Teil I Ziffer 6.9.

²⁸ FR Teil I Ziffer 6.9 unter Bezug auf FR Teil I Ziffer 5.2 Satz 2.

²⁹ Nummer 22 der Guideline – Finanzierung von Studien.

Machbarkeit des Vorhabens und der Risiken für die Umsetzung und Zielerreichung. Gegenstand der Analyse ist die organisatorische, wirtschaftliche und technische Machbarkeit, die Zielgruppen und der lokale Projektpartner.³⁰ Eine Studie ist jedoch verzichtbar, wenn bereits aussagefähige Daten und Studien vorliegen.³¹ Nach der Guideline kann im Einzelfall eine Machbarkeitsstudie verlangt werden, wenn der Förderantrag knapp unter 500 000 Euro liegt und dies vermutlich auf eine Vermeidung der Machbarkeitsstudie abzielt. Bei 56 Projekten im Zeitraum 2016 bis 2018 betrug die Zuwendung zwischen 490 000 Euro bis 500 000 Euro, davon bei 25 Projekten zwischen 499 000 Euro und 500 000 Euro. Nach Ihren Angaben wurde in keinem dieser Fälle eine Machbarkeitsstudie von EG/Bengo veranlasst oder durchgeführt. In einem Fall führte die EG/Bengo in der Vorlage zur Antragsprüfung unter „Ergänzende Hinweise (z. B. Vorstudie, vorzeitiger Mitteleinsatz, Sonderinitiative, Erfahrungen aus Vorprojekten)“ aus (Auszug):

„Am 8. Januar 2016 fand im BMZ [...] ein Gespräch zwischen dem [...] -Referat in Berlin und Referat [...] in Bonn statt. Dem Träger, der Erstantragsteller im Fördertitel Private Träger ist, wurden vom BMZ Zugeständnisse hinsichtlich der Förderhöhe u .a. gemacht, da die Gesamtorganisation bereits mit Mitteln des Auswärtigen Amts Projekte umgesetzt hat. Das Projektvolumen wurde auf eine Zuwendungssumme unter 500 000 Euro heruntergerechnet, um eine Machbarkeitsstudie zu vermeiden.“³²

Nach Ihrer Guideline ist in Ausnahmefällen auch für kleinere Vorhaben die Refinanzierung von Machbarkeitsstudien möglich.

(2) Die Regelungen zur Machbarkeitsstudie in der Guideline weichen von den FR ab, da eine Studie bei einem Zuwendungsbetrag von mehr als 500 000 Euro nur grundsätzlich erforderlich ist und nicht zwingend, wie in den FR festgelegt. Bei einer Machbarkeitsstudie muss der private Träger in Vorleistung gehen und er trägt das Kostenrisiko, wenn das Projekt nicht gefördert wird. Für den Zuwendungsgeber hat das den Vorteil, dass der private Träger

³⁰ Die Studie wird in der Regel vom privaten deutschen Träger beauftragt und weitgehend vor Ort, gemeinsam mit den später an der Projektdurchführung Beteiligten (Partizipation bereits in der Planungsphase), erstellt. Machbarkeitsstudien sollten grundsätzlich durch unabhängige Gutachter durchgeführt werden.

³¹ Dazu zählen z.B. Organisationen-/Träger- und Zielgruppenanalysen, erfolgreiche Pilot-/ Testergebnisse, externe Zwischen- oder Abschlussevaluierungen aus Vorläufervorhaben oder von anderen Organisationen oder umfassendere, dokumentierte Vorarbeiten (z. B. partizipative Planungsworkshops oder lokal erhobene baselines).

³² EG/bengo-Vorlage zur Antragsprüfung – Projekt , 15. September 2016.

dieses Risiko nur eingehen dürfte, wenn er an dem Projekt stark interessiert ist und/oder sehr sicher ist, dass eine Machbarkeitsstudie zu einer positiven Einschätzung kommt. Dieser Vorteil entfällt aber, wenn auf eine Machbarkeitsstudie verzichtet wird. Es drängt sich hier durch die Vielzahl der Weiterleitungsverträge der EG/Bengo zwischen 490 000 Euro bis 500 000 Euro in den letzten Jahren – von denen ein erheblicher Teil sogar zwischen 499 000 Euro und 500 000 Euro lag – der Verdacht auf, dass Sie als Zuwendungsgeber bewusst auf diese Vorteile verzichteten. Dies wird aus unserer Sicht durch den dargestellten Beispielsfall belegt. Wir haben es kritisch gesehen, dass die privaten deutschen Träger die Studie beauftragen. Das wird weiter dadurch verstärkt, dass die Studie weitgehend vor Ort, gemeinsam mit den später an der Projektdurchführung Beteiligten, erstellt werden soll. Umso wichtiger ist als Korrektiv die Unabhängigkeit der Gutachter. Die Prüfung der Machbarkeit von Vorhaben und der Risiken für die Umsetzung und Zielerreichung sollte nicht vom Zuwendungsempfänger beeinflusst werden.

(3) Wir haben angeregt, die Guideline dahingehend zu ändern, dass eine Machbarkeitsstudie – wie in den ressortabgestimmten FR vorgesehen – bei einem Betrag von mehr als 500 000 Euro verbindlich vorzusehen ist. Ein Verzicht auf eine Studie wäre nur dann zu erwägen, wenn externe Zwischen- oder Abschlussevaluierungen aus Vorläufervorhaben vorliegen. Sollten Sie in diesen Fällen auf Machbarkeitsstudien verzichten wollen, sind die FR zu ändern. Wir haben um Beendigung Ihrer Praxis gebeten, Projekte mit einem Fördervolumen knapp unter 500 000 Euro zu fördern und dabei auf eine Machbarkeitsstudie zu verzichten. Wir haben ferner gebeten, die Möglichkeit der Übernahme der Kosten von Machbarkeitsstudien auch für kleinere Vorhaben aus der Guideline zu streichen. Da die Regelungen in FR Teil I Ziffer 6.9. und FR Teil I Ziffer 5.2 Satz 2 aufeinander Bezug nehmen, ist nach den FR nur bei Projekten mit einem Fördervolumen von mehr als 500 000 Euro eine Kostenübernahme möglich. Schließlich haben wir empfohlen, dass Sie oder EG/Bengo Listen von unabhängigen Gutachterinnen und Gutachtern führen.

(4) Sie haben erwidert, dass die verbindliche Vorlage von Studien bei Vorhaben über 500 000 Euro schon bisher gängige Praxis sei. Eine bewusste und systematische Förderung von Projekten knapp unterhalb der Grenze von 500 000 Euro wollen Sie nicht erkannt haben. Sie könnten allerdings nicht ausschließen, dass einzelne Träger das Projektvolumen bewusst knapp

unterhalb der Grenze von 500 000 Euro veranschlagen, um die Erarbeitung einer Studie zu vermeiden. Sie haben zugesagt, je nach Einzelfall (Kontext, konkrete Umstände vor Ort, Vorerfahrungen und bekannte Fakten) auch unterhalb der Grenze von 500 000 Euro Studien einzufordern. Sie behielten sich vor, auch in Zukunft im Einzelfall bei Projekten bis 500 000 Euro Studien einzufordern und zu fördern. Sie haben den Verweis in Ziffer 6.9. auf Ziffer 5.2 so interpretiert, dass darin lediglich die Verpflichtung festgeschrieben sei, bei Vorhaben über 500 000 Euro eine Studie vorzulegen, ohne das Einfordern einer Studie für Vorhaben bis zu dieser Grenze zu verbieten. Sie haben zugesagt, mit EG/Bengo geeignete Schritte zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Gutachterinnen und Gutachter in Angriff zu nehmen. Eine Möglichkeit sei, im Antragsformular für Studien eine Selbsterklärung des Trägers hierzu aufzunehmen. Der Aufbau einer Gutachterdatenbank stünde aus Ihrer Sicht in keinem angemessenen Verhältnis zum administrativen Aufwand, würde in den freien Gutachtermarkt eingreifen und könnte den Anschein erwecken, dass eine Aufnahme in die Liste Qualität und Zuverlässigkeit der dort gelisteten Gutachter gewährleiste. Zudem sei aus Gründen der lokalen Verantwortlichkeit sowie aufgrund des besseren Wissens über die jeweiligen Kontexte ohnehin die Beauftragung lokaler Gutachter grundsätzlich vorzugswürdig.

(5) Wir bitten erneut darum, den Text der Guideline („ist...grundsätzlich...vorzulegen“) an den der FR anzugleichen („Muss“) oder in den FR eine Ausnahme bei Vorliegen von externen Zwischen- oder Abschlussevaluierungen zu regeln.

Wir bekräftigen unsere Auffassung, dass nur bei Projekten mit einem Förder volumen von mehr als 500 000 Euro eine Kostenübernahme von Machbarkeitsstudien möglich ist.

Die in Aussicht gestellte Selbsterklärung der Träger im Antragsformular trägt der Sicherstellung der Unabhängigkeit der Gutachterinnen und Gutachter Rechnung. Aufgrund Ihrer Ausführungen zum Verzicht auf Listen unabhängiger Gutachter werden wir diesen Punkt nicht weiterverfolgen.

6 Abschließende Würdigung

Wir haben Ihre Stellungnahmen und Zusagen zur Wahrnehmung Ihrer zuwendungsrechtlichen Pflichten zur Kenntnis genommen. Zum gegebenen Zeitpunkt werden wir durch eine Kontrollprüfung untersuchen,

- welche Entscheidung Sie über die künftige Höhe und Struktur der Verwaltungskostenpauschale getroffen und wie Sie dabei die Ergebnisse der Studie des DZI berücksichtigt haben,
- ob sie zuvor zumindest stichprobenweise die tatsächlichen Kosten der privaten Träger überprüft und mit den pauschal angesetzten Kosten verglichen haben,
- ob Sie den zukünftigen Prüfturnus für die Angemessenheit der Pauschalen festgelegt haben,
- ob bei Evaluierungsprojekten künftig nur eine Verwaltungskostenpauschale von 4 % gewährt und keine Mittelreserve mehr vorgesehen wird,
- ob die vorstehenden Regelungen zu den Evaluierungsprojekten nicht nur in der Guideline, sondern auch in die FR aufgenommen wurden,
- ob Sie in den FR Gründe benannt haben, weswegen Projekte ausnahmsweise mit mehr als 75 % gefördert werden können,
- ob Sie eine Höchstzahl für mit mehr als 75 % geförderte Projekte vorgesehen haben und diese als Kriterium für die Auswahl der zu fördernden Projekte einbeziehen,
- ob Sie Verfahrensregelungen zur Prüfung des Eigenanteils bei der Antragstellung festgelegt und eine transparente und verbindliche Dokumentation des Eigenanteils gewährleistet haben,
- ob Sie je nach Einzelfall auch unterhalb der Grenze von 500 000 Euro Studien eingefordert haben,
- ob Sie die Möglichkeit der Übernahme der Kosten von Machbarkeitsstudien auch für kleinere Vorhaben aus der Guideline gestrichen haben und

- ob Sie mit EG/Bengo geeignete Maßnahmen getroffen haben, um die Unabhängigkeit der Gutachterinnen und Gutachter sicher zu stellen.

Reinert

Steinkamp