



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenar-
beit und Entwicklung

über die Prüfung
der Förderung des
Senior Experten Service (SES)

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

Gz.: II 3 - 2018 - 0281

Potsdam, den 26. Februar 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkung	7
2 Zuwendung auf Kostenbasis	9
3 Ministerielle Steuerung	10
4 Rücklagen	12
5 Kosten für Büros in Deutschland	13
6 Pauschalen	14
6.1 Nebenkostenpauschale	14
6.2 Umwidmung Dolmetscherkosten und Tagegelder	16
7 Weltdienst 30+	17
8 Repräsentanten	19
9 Nachhaltigkeit und Exit-Strategie	21
10 Abschließende Würdigung	25

Abkürzungsverzeichnis

ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung – Anlage 1 zu VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO
ANBest-P-Kosten	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis – Anlage 4 zu VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
EG	Engagement Global gGmbH
EU	Europäische Union
EZ	Deutsche Entwicklungszusammenarbeit
FZ-/TZ-Leitlinien	Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
SES	Senior Experten Service
VV	Vorläufige Verwaltungsvorschriften
WD 30+	Weltdienst 30+

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für den Senior Experten Service (SES) geprüft. Der SES leistet in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) Hilfe zur Selbsthilfe. Er entsendet dafür seine Experten auf ehrenamtlicher Basis und unterstützt branchen- und sektorübergreifend die Qualifizierung von Fach- und Führungskräften u. a. in kleinen und mittleren Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Der SES bezeichnet sich als die größte deutsche Ehrenamts- und Entsendeorganisation für Fach- und Führungskräfte im Ruhestand. Der Bundesrechnungshof hat abschließend Folgendes festgestellt:

- 0.1 Der SES erhält Projektförderungen auf Kostenbasis. Dadurch kann er Ausgaben pauschal abrechnen. Die Pauschalen waren zum Teil zu hoch und wurden nicht regelmäßig auf Angemessenheit überprüft. Dadurch kam es zu Überzahlungen. Der SES ist gemeinnützig und finanziert sich fast ausschließlich durch Bundesmittel. Er ist kein gewerbliches Unternehmen. Eine Förderung auf Kostenbasis ist daher haushaltsrechtlich unzulässig. Das BMZ hat dies bestätigt und zugesagt, ab dem Jahr 2021 auf eine Förderung auf Ausgabenbasis umzustellen (Tz. 2).
- 0.2 Das BMZ ist seiner Steuerungs- und Koordinierungsfunktion gegenüber dem SES nicht hinreichend gerecht geworden. Es hat zugesagt, zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem SES die bisher in verschiedenen Dokumenten aufgeführten Vorgaben für Ziele und Modalitäten des Dienstes in einer Leitlinie zu bündeln. Um eine wirtschaftliche Verfahrensweise zu unterstützen, soll der SES nach dem Willen des BMZ Eigenanteile erbringen (Tz. 3).
- 0.3 Der SES bildete über Jahre zuwendungswidrig Gewinnrücklagen. Die überschüssigen Mittel hätte er vorrangig für den Förderzweck einsetzen müssen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Zuwendungen zu kürzen, bis der SES seine Rücklagen vollständig abgeschmolzen hat. Das BMZ beabsichtigt, mit dem SES über eine freiwillige Rückzahlung zu verhandeln. Ggf. sollen künftige Zuwendungen gekürzt werden (Tz. 4).

- 0.4 Der SES unterhält neben der Hauptstelle deutschlandweit 20 (regionale) Büros und wendet dafür jährlich mehr als 320 000 Euro auf. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der SES seine Aufgaben größtenteils auch ohne die Regionalbüros erledigen könnte. Die zunehmende Digitalisierung und der Einsatz moderner Kommunikationsmittel machen dies möglich. Das BMZ hat den regionalen Ansatz dagegen als unverzichtbar angesehen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Zahl der Regionalbüros des SES deutlich zu reduzieren (Tz. 5).
- 0.5 Der SES erhielt von 2013 bis 2017 hauptsächlich über die Nebenkostenpauschale 2,5 Mio. Euro mehr als er tatsächlich für Nebenkosten ausgab. Dies entsprach einer Überdeckung von 45 Prozent. Das BMZ sieht keine großen Erfolgsaussichten für eine gerichtliche Durchsetzung einer Rückzahlungsforderung gegenüber dem SES. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Überdeckung vom SES zurückfordern und dies ggf. streitig durchzusetzen (Tz. 6).
- 0.6 Das BMZ führte Ende 2016 den Weltdienst 30+ ein. Dieser soll Berufstätige ab 30 Jahren ansprechen, um einen fachbezogenen Kurzzeiteinsatz im Rahmen der EZ zu übernehmen. Der SES rechnete Experten, die bereits vorher für den Dienst tätig gewesen waren, mit erhöhten Pauschalen ab. Aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes hat das BMZ die erhöhten Pauschalen reduziert und vom SES eine Erstattung von knapp 50 000 Euro erhalten. Der Bundesrechnungshof nimmt die Reduzierung der Pauschale und die Rückzahlung zur Kenntnis. Künftig können so Beträge in sechsstelliger Höhe pro Jahr eingespart werden (Tz. 7).
- 0.7 Den SES unterstützen 180 Repräsentanten, die gegen die Zahlung einer Pauschale Experten in Unternehmen vor Ort vermitteln sollen. Die Zahlungen an die Repräsentanten betrugen dabei oft ein Vielfaches des durchschnittlichen Jahreseinkommens in den Einsatzländern. Laut BMZ hätten Gutachter angeregt, die Zahl der Repräsentanten zu erhöhen und Leistungsanreize zu schaffen. Der SES erstelle gerade einen Entwurf zur Neugestaltung der Aufwandsentschädigung. Der

Bundesrechnungshof empfiehlt, die Bezahlung der Repräsentanten neu zu ordnen. Dabei sollte sich die Höhe der Aufwandsentschädigung an den Gegebenheiten vor Ort orientieren (Tz. 8).

- 0.8 Das BMZ maß der Nachhaltigkeit beim SES bisher nicht den erforderlichen Stellenwert bei. Es sorgte nicht dafür, dass zu Beginn der Einsätze der Experten sog. Exit-Strategien vorhanden waren. Darunter versteht man Überlegungen, wie Vorhaben auch dann eigenständig weiterlaufen und sich selbst tragen, wenn die Bundesmittel aus diesem Projekt abgezogen werden. Laut BMZ hat es bei Ersteinsätzen von Experten wegen der geringen Dauer keine Exit-Strategien gegeben. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Exit Strategien verbindlich vorzuschreiben (Tz. 9).

1 Vorbemerkung

Der Senior Experten Service (SES) – Stiftung der Deutschen Wirtschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH wurde 1983 gegründet. Er hat seinen Sitz in Bonn und wird bundesweit durch 20 regionale Büros und weltweit von rd. 180 Repräsentanten¹ in 90 Ländern vertreten. Finanzielle Unterstützung erhält er zum größten Teil von Ihnen für Einsätze im Ausland. Zu einem kleineren Teil unterstützt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Einsätze in Deutschland. Der SES bezeichnet sich als die größte deutsche Ehrenamts- und Entsendeorganisation für Fach- und Führungskräfte im Ruhestand.

Weltweit will der SES in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Der SES wirbt Experten an und entsendet diese auf ehrenamtlicher Basis. Er unterstützt branchen- und sektorübergreifend die Qualifizierung von Fach- und Führungskräften in kleinen und mittleren Unternehmen, öffentlichen Verwaltungen, Kammern und Wirtschaftsverbänden, sozialen und medizinischen Einrichtungen und Institutionen der beruflichen Bildung. Zusätzlich können seit Ende des Jahres 2016 im Rahmen des SES-Dienstes „Weltdienst 30+“ (WD 30+) auch Berufstätige ab 30 Jahren ihr Fachwissen an Organisationen in Entwicklungs- und Schwellenländern weitergeben. SES-Einsätze im Ausland sollen im Schnitt vier bis sechs Wochen und maximal ein halbes Jahr dauern, wobei Folgeeinsätze möglich sind. Im Jahr 2017 hat der SES in mehr als 80 Ländern über 6 500 ehrenamtliche Einsätze vermittelt, davon rd. 1 900 für Sie im Ausland.

Der SES besteht aus einer gemeinnützigen Stiftung und einer gemeinnützigen SES GmbH. Die GmbH ist für das operative Geschäft zuständig. Ihre Organe sind die Stiftung als alleinige Gesellschafterin und die Geschäftsführung. Die Stiftung will strategisch wichtige Anliegen durch Erträge aus ihrem Vermögen fördern und bei Unternehmen und unternehmensnahen Stiftungen Spenden für besondere Vorhaben einwerben. Sie finanzieren die Einsätze für den SES aus Kapitel 2302 Titel 687 01.

¹ Zugunsten der besseren Lesbarkeit werden durchgängig männliche Bezeichnungen verwendet.

Tabelle 1**Einsätze für den SES und Ihre Ausgaben (in Euro; gerundet)**

Jahr	Zahl der Einsätze im Ausland	Ihre Ausgaben	Durchschnittliche Ausgaben pro Einsatz
2013	1 462	6 850 000	4 685
2014	1 512	7 800 000	5 159
2015	1 705	8 458 000	4 961
2016	1 852	9 276 000	5 009
2017	1 900	9 613 600 ²	5 060

Quelle: Bundesrechnungshof; eigene Darstellung aufgrund von Daten aus der Zuwendungsdatenbank.

Für das Jahr 2019 planen Sie eine Steigerung der Fördermittel auf fast 11 Mio. Euro. Für jeden Auslandseinsatz fallen beim SES Projektbearbeitungs-, Neben-, Flug- und lokale Kosten an. Grundsätzlich sollen sich die Auftraggeber in angemessenem Umfang an der Finanzierung beteiligen. Diese können nach Aussage des SES in der Regel die Kosten vor Ort tragen. Weitere Kostenanteile wie internationale Reisekosten, Projektbearbeitungs- und Nebenkosten werden hingegen im Normalfall aus der Zuwendung gedeckt. Der SES soll prüfen, welche Kostenanteile die Auftragnehmer übernehmen können. Er erhält für jeden Einsatz – unabhängig von der Dauer – eine Projektbearbeitungskostenpauschale und eine Projektnebenkostenpauschale³, welche er nicht detailliert abrechnen muss.

Seit der Gründung der Engagement Global gGmbH (EG) im Jahr 2012 erhält der SES Ihre Projektförderung als Zuwendung. Die EG fungiert dabei als Zuwendungsempfänger und gibt die Mittel per Weiterleitungsvertrag an den SES als Letzttempfänger weiter.

Wir haben dem BMZ unsere vorläufigen Erkenntnisse am 30. November 2018 in einer Prüfungsmitteilung mitgeteilt. Die Stellungnahmen des BMZ vom 11. März und 22. Juli 2019 sowie die Absprachen zwischen dem BMZ und dem

² Zum Vergleich: Im Jahr 2017 hat der SES vom BMBF 2,9 Mio. Euro erhalten.

³ In einigen Fällen auch von Projektpartnern/Dritten übernommen.

SES vom 26. September 2019 sind in der Abschließenden Mitteilung berücksichtigt.

2 Zuwendung auf Kostenbasis

(1) Der SES erhält Ihre Projektförderungen als Zuwendung auf Kostenbasis.⁴ Hier sind insbesondere die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten) zu beachten.⁵ Daher rechnet der SES die Projektkosten weitestgehend als Pauschalen – vor allem Projektbearbeitungskostenpauschale und Nebenkostenpauschale – ab. Eine Abrechnung der tatsächlichen Kosten ist bisher nicht vorgesehen. Vor der Umstellung war innerhalb Ihres Hauses umstritten, ob eine Zuwendung auf Kostenbasis für den SES möglich ist. So stellte Ihre Außenrevision fest, dass der SES nicht als gewerbliches Unternehmen anzusehen sei und sprach sich dagegen aus. Ihr Justitiariat widersprach dieser Ansicht. Schließlich entschieden Sie, die Zuwendung auf Kostenbasis zu gewähren.

(2) Im Regelfall werden Zuwendungen auf Ausgabenbasis bewilligt. Hierdurch können die tatsächlichen zuwendungsfähigen Ausgaben des Zuwendungsempfängers erstattet werden. Ausnahmsweise kann auf Basis der Kosten (statt der tatsächlichen Ausgaben) des Zuwendungsempfängers abgerechnet werden. Dies setzt voraus, dass eine Bemessung der Zuwendung nach Ausgaben wegen der Möglichkeit der Verrechnung von Gemeinkosten einschließlich kalkulatorischer Kosten (bei Vorliegen eines Rechnungswesens) nicht sinnvoll ist.⁶ Der Ausnahmetatbestand kann z. B. bei gewerblichen Unternehmen vorliegen. Dann müsste es sich beim SES um ein gewerbliches Unternehmen im Sinne des Einkommensteuerrechts handeln. Hiernach ist ein Gewerbebetrieb jede selbstständige nachhaltige Betätigung, die mit Gewinnerzielungsabsicht unternommen wird.⁷ Dafür könnte sprechen, dass der SES eine im Handelsregister eingetragene Kapitalgesellschaft ist. Allerdings ist das Hauptziel des SES, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten und die EZ zu fördern. Insoweit nimmt er nicht in Gewinnerzielungsabsicht am allgemeinen Marktgeschehen teil, da hier der gemeinnützige, ideelle Geschäftszweck überwiegt. Im Übrigen darf zur

⁴ Vgl. Tz. 1.

⁵ Siehe auch Anlage 4 zu Vorläufige Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 5.1 zu § 44 BHO (ANBest-P-Kosten).

⁶ Vgl. VV zu § 44 BHO Nummer 13 a 1.

⁷ § 15 Absatz 2 Einkommensteuergesetz.

Aufrechterhaltung einer Gemeinnützigkeit die Gewinnerzielungsabsicht bei der Betätigung nicht im Vordergrund stehen. Ansonsten würde die steuerliche Privilegierung wegfallen. Somit kann der SES nicht als Gewerbebetrieb i. S. der Vorschrift angesehen werden. Auch die zweite zuwendungsrechtliche Voraussetzung ist nicht erfüllt. Denn die Bemessung der Zuwendung nach Ausgaben ist beim SES gerade möglich und wünschenswert. Die Zuwendung auf Kostenbasis ist für größere und große gewerbliche Unternehmen eingeführt worden, die ihre Kostenstruktur nicht nachweisen können und wollen, die aber im erheblichen Bundesinteresse Zuwendungen, etwa für die Forschung, erhalten sollen. Bei diesen würde der Beleg der Ausgaben dem Geschäftszweck zuwiderlaufen. Wir haben eine Ausdehnung auf eine gemeinnützige, in der EZ tätige Organisation, als systemfremd kritisiert. Im Übrigen ist der SES auch der einzige Zuwendungsempfänger in der EZ, der seine Zuwendung auf Kostenbasis erhält. Diese Sonderstellung sehen wir als nicht gerechtfertigt an. Wir haben Ihnen daher empfohlen, die Förderung an den SES so schnell wie möglich auf eine Zuwendung auf Ausgabenbasis umzustellen.

(3) Sie haben erläutert, ein Rechtsgutachten des SES habe ergeben, dass eine Zuwendung auf Kostenbasis gut begründbar und rechtskonform sei. Sie haben eine Umstellung auf Ausgabenbasis trotzdem für möglich und angemessen gehalten. Deshalb haben Sie angekündigt, die Förderung ab dem Jahr 2021 von Kosten- auf Ausgabenbasis umzustellen.⁸

(4) Wir nehmen Ihre Zusage zur Kenntnis und werden zum gegebenen Zeitpunkt zum Umsetzungsstand bei Ihnen nachfragen.

3 Ministerielle Steuerung

(1) Regelungen oder Leitlinien speziell für den SES haben Sie bisher nicht erlassen. Zwar gibt es die sog. FZ-/TZ-Leitlinien.⁹ Allerdings werden darin nur Fragen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit behandelt. Regelungen, wie es sie z. B. für Ihren entwicklungspolitischen Freiwilligendienst „weltwärts“ gibt,¹⁰ haben Sie bisher für den SES nicht auf den Weg gebracht. In der Förderleitlinie „weltwärts“ werden die Voraussetzungen für die Genehmigung

⁸ Ergebnisvermerk Ihres Gesprächs mit dem SES vom 26. September 2019.

⁹ Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen EZ.

¹⁰ Förderleitlinie zur Umsetzung des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes „weltwärts“.

der Zuwendung sowie die Ziele des Dienstes detailliert aufgeführt. Auch finanzielle Regelungen sind enthalten sowie Sanktionsmöglichkeiten und Aussagen zum Profil der Entsandten. Beim SES gibt es eine Aufstellung zu Einsatzbedingungen für Experten im SES.¹¹ Darin werden Aussagen zu Grundsätzen der Expertentätigkeit, zum Einsatz, zur Ehrenamtlichkeit, zum Know-how, zur Versicherung und zu Unterkunft und Verpflegung getroffen. Diese Übersicht geht allerdings auf den SES selbst zurück. Die EG schließt, wie oben dargelegt, mit dem SES Weiterleitungsverträge ab, mit denen Sie über die EG Einfluss auf die Versendungen nehmen können. Darin sind z. B. der Vertragsgegenstand und Verwendungszweck, die Förderungsbedingungen und Auflagen, die Mitteilungs- und Zahlungspflichten und Regelungen zum Rücktritt vom Vertrag enthalten. Nach Ihren Angaben genügen Ihnen diese Verträge als Vorgaben an den SES, weil Sie dadurch unmittelbar auf Entwicklungen reagieren können. Anlässlich eines Jour fixe mit Ihnen stellte der SES fest, er würde alle Fördermittel für das Haushaltsjahr 2016 verbrauchen. Sieben Wochen später erklärte er gegenüber der EG, dass er 1,6 Mio. Euro nicht abrufen würde. Sie zeigten sich von dieser Entwicklung völlig überrascht und forderten ein Mittelmonitoring beim SES ein. Der SES gab an, dass er feste Vorgaben und eine Richtlinie von Ihnen begrüßen würde, weil er sich „oft allein gelassen“ fühle.

(2) Wir haben kritisiert, dass die Zusammenarbeit des SES mit Ihnen Schwierigkeiten und Abstimmungsprobleme offenbart. Aus unserer Sicht haben Sie versäumt, Ihrer Steuerungs- und Koordinierungsfunktion im erforderlichen Maße gerecht zu werden. Vielmehr haben Sie den SES weitestgehend sich selbst überlassen. Dadurch konnten Sie die ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel beim SES nicht ausreichend sicherstellen. Dies wird dadurch belegt, dass Sie von dem Minderabruf im Jahr 2016 überrascht werden konnten. Erst danach haben Sie ein Monitoring der verwendeten Haushaltsmittel gegenüber dem SES angemahnt. Deshalb haben wir Sie aufgefordert, schnellstmöglich Vorgaben in Form einer Richtlinie oder eines anderen Regelwerks für den SES zu entwickeln und die Einhaltung der Regeln turnusmäßig zu überprüfen. Hiermit soll eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel beim SES unterstützt werden. Wir haben darauf hingewiesen, dass ein wichtiger Baustein für eine wirtschaftlichere und

¹¹ Übersicht „Einsatzbedingungen für SES-Experten“ (ohne Datum), herausgegeben vom SES.

nachhaltigere Ausrichtung des SES ein neu einzuführender Eigenanteil sein könnte. Dieser ist bei anderen Ihrer Zuwendungen schon länger üblich und könnte für eine höhere Qualität sorgen. So hätte der SES ein eigenes finanzielles Interesse, die Entsendungen straff zu organisieren.

(3) Sie haben zugesagt, zur Optimierung der Zusammenarbeit mit dem SES die bisher in verschiedenen Dokumenten aufgeführten Vorgaben für Ziele und Modalitäten des Dienstes in einer Leitlinie zu bündeln und als verbindliche Grundlage der Zusammenarbeit festzulegen. Auch solle der SES die Gesellschafter der SES-Stiftung zur Leistung eines Eigenanteils bewegen. Ihre Leitung sei dafür sensibilisiert worden, dass auch die Wirtschaft künftig Anstrengungen unternehmen müsse, den SES mitzufinanzieren. Allerdings sei eine Veränderung nur über einen längeren Zeitraum denkbar.

(4) Wir erkennen Ihre Bemühungen an, die Koordinierung und Steuerung im SES künftig auch mittels einer Leitlinie zu intensivieren und darüber hinaus die SES-Stiftung zur Leistung eines Eigenanteils anzuregen. Wir halten es insoweit für sinnvoll, diesen Eigenanteil für jede Versendung des SES festzulegen, um eine wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu unterstützen.

4 Rücklagen

(1) Der SES finanziert sich größtenteils durch Ihre Zuwendungen und solche des BMBF. Er bildete über Jahre Gewinnrücklagen. Eine Gewinnrücklage ist die Folge nicht ausgeschütteter Jahresüberschüsse und gehört zum Eigenkapital. Sie wird aus einbehaltenen Gewinnen gebildet. Bei den Zuwendungen an den SES handelt es sich um einen nicht rückzahlbaren Zuschuss in Form einer Vollfinanzierung zur Projektförderung auf Kostenbasis. Damit findet Nummer 1.2 ANBest-P-Kosten Anwendung, wonach alle eigenen und mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für die Ausgaben einzusetzen sind.

(2) Im Gegensatz zu den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung enthält die ANBest-P-Kosten kein ausdrückliches Verbot einer Rücklagenbildung. Hieraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass Rücklagen gebildet werden dürfen. Dies ergibt sich vor allem aus Nummer 1.2 ANBest-P-Kosten, wonach der SES alle mit der Versendung der Experten ins Ausland zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für

die Ausgaben einzusetzen hat. Überzahlungen hätten deshalb an Sie erstattet werden müssen. Insoweit liegt u. E. ein Verstoß gegen das Zuwendungsrecht vor. Wir haben Sie aufgefordert, die Rücklagenbildung des SES zu prüfen und zu viel gezahlte Bundesmittel zurückzufordern.

(3) Sie haben erklärt, der SES habe bis zum Jahr 2012 Rücklagen beim vorherigen Auftragsverfahren aufgebaut, die nach der Umstellung gleichgeblieben seien. Ein Rechtsgutachten würde die Erfolgsaussicht für eine gerichtliche Durchsetzung von Rückzahlungsansprüchen gegen den SES als gering ansehen. Sie würden aber auch etwaige Ansprüche gegenüber der EG prüfen. Sie haben zugesagt, mit dem SES über eine freiwillige Rückzahlung zu verhandeln und in einem Gespräch mit dem SES vereinbart, dass dieser im Jahr 2020 freiwillig 500 000 Euro als Eigenmittel einbringen wird.¹²

(4) Wir bleiben bei unserer Ansicht, dass Rücklagen zuwendungswidrig sind. Deshalb sollten Sie die Zuwendungen entsprechend kürzen bzw. der SES sollte so lange Eigenmittel einbringen, bis er seine Rücklagen aufgebraucht hat.

5 Kosten für Büros in Deutschland

(1) Der SES unterhält zur Erfüllung seiner Aufgaben neben der Hauptstelle 20 regionale Büros in Deutschland. Er gibt an, diese Büros für die Öffentlichkeitsarbeit in der jeweiligen Region zu benötigen. Dazu gehörten die Bekanntmachung des SES bei regionalen und überregionalen Akteuren, die Pressearbeit, die Gewinnung und Kontaktpflege der Experten und die Auftraggeberwerbung. Im Jahr 2017 benötigte der SES für die Büros mehr als 320 000 Euro. Dabei entstanden für acht Büros keine Mietkosten, für die restlichen fielen Mietkosten von insgesamt fast 36 000 Euro an.

(2) Wir haben kritisiert, dass der SES 20 zusätzliche Büros in Deutschland unterhält. Experten können auch durch die Hauptstelle angeworben und betreut werden. Einsparungen von 320 000 Euro pro Jahr reduzieren rechnerisch bei 1 800 Versendungen die Pauschale um rd. 170 Euro pro Fall. Daher sollte die Notwendigkeit der Regionalbüros insgesamt hinterfragt werden. Darüber hinaus könnte sich der SES auf Büros mit keinen oder geringen Mietkosten beschränken, da er beim Wegfall der Mietkosten 36 000 Euro pro Jahr einsparen

¹² Ergebnisvermerk Ihres Gesprächs mit dem SES vom 26. September 2019.

könnte. Wir haben Sie aufgefordert, Kosten einzusparen, indem die Regionalbüros aufgelöst oder zumindest deutlich reduziert werden.

(3) Sie haben entgegnet, der regionale Ansatz sei die Grundlage für die erfolgreiche Arbeit des SES und deshalb unverzichtbar. Eine Halbierung der Anzahl der Büros würde bedeuten, dass der SES bestimmte Regionen nicht mehr abdecken könnte. 50 Prozent der Registrierungen neuer Experten würden auf Aktivitäten der Büros und ihrer Ehrenamtlichen beruhen. Auch seien diese wichtige lokale Ansprechpartner. Die Büros trügen maßgeblich zur Bekanntheit des SES bei.

(4) Wir halten eine deutliche Reduzierung der Büros weiter für gerechtfertigt. Im Zeitalter der Digitalisierung und des Einsatzes moderner Kommunikationsmittel nimmt die Bedeutung von Regionalbüros signifikant ab. Wir werden die Entwicklung weiter beobachten und diesen Punkt in einer Kontrollprüfung erneut aufgreifen.

6 Pauschalen

6.1 Nebenkostenpauschale

(1) Die Nebenkostenpauschale soll u. a. die Reisekosten der Experten zur Zentrale, deren Versicherungen und fachliche Vorbereitungs- und Nachbereitungskosten sowie die Inlandsreisekosten abdecken. Der SES erhält für jeden Experteneinsatz bis zu 670 Euro und für den WD 30+ seit Ende des Jahres 2016 bis zu 1 000 Euro. „Bis zu“ bedeutet, dass die Pauschale insgesamt abgerechnet wird, wenn nicht ein Auftraggeber Teile davon übernimmt. Nach Angaben des SES beruhe die Höhe der Pauschale auf langjähriger Erfahrung und entspreche den tatsächlich anfallenden Kosten. Als Einnahmen zu den Nebenkosten erhielt der SES im Zeitraum von 2013 bis 2017 von Ihnen die Nebenkostenpauschale und weitere Mittel aus externen Quellen (etwa vom Auftraggeber vor Ort). Dem gegenüber standen die tatsächlichen Ausgaben des SES für Nebenkosten des Dienstes.

Tabelle 2

**Einnahmen und Ausgaben des SES zu den Nebenkosten in den Jahren
2013 – 2017 (in Euro, gerundet)**

Jahr	Mittelzuweisung	Einnahmen extern	Tatsächliche Nebenkosten	Differenz
2013	974 122	61 028	552 699	482 451
2014	1 000 286	65 461	575 671	490 076
2015	1 084 060	57 843	631 911	509 992
2016	1 181 498	60 642	693 501	548 638
2017	1 217 110	38 520	748 307	507 323
Summe	5 457 076	283 494	3 202 089	2 538 480

Quelle: Bundesrechnungshof; eigene Darstellung aufgrund von Unterlagen des SES.

Der SES erhielt über die Nebenkostenpauschale 2,5 Mio. Euro, für die er keine tatsächlichen Ausgaben getätigt hat (jährliche Überdeckung von 500 000 Euro). Er erklärte, dass im Jahre 2014 ein Wirtschaftsprüfer die Pauschalen überprüft habe und sich keine Anhaltspunkte für Unverhältnismäßigkeiten ergeben hätten. Aus seiner Sicht sei wichtig, dass die Finanzierung insgesamt stimme. Ob eine Pauschale höher oder niedriger sei, sei nicht entscheidend.

(2) Der SES hat nicht nur versäumt, Ihnen mitzuteilen, dass die Pauschale zu hoch angesetzt war. Hinzu kommt, dass er für erwartete Mehrkosten beim WD 30+ die Pauschale sogar um ein Drittel erhöht und dabei angegeben hat, die Höhe der Pauschale entspreche den tatsächlichen Kosten. Wir haben Sie aufgefordert, dass Sie die Nebenkostenpauschale durch eine detaillierte Abrechnung der Nebenkosten ersetzen und zu viel gezahlte Nebenkosten von 2,5 Mio. Euro vom SES zurückfordern.

(3) Sie haben die Auffassung vertreten, dass die Erfolgsaussichten für eine gerichtliche Durchsetzung einer Rückforderung gegenüber dem SES gering seien. Sie würden allerdings auch einen möglichen Rückzahlungsanspruch gegen die EG prüfen.

(4) Wir sind weiter der Ansicht, dass Sie die Nebenkosten vom SES zurückfordern und ggf. gerichtlich durchsetzen sollten.

6.2 Umwidmung Dolmetscherkosten und Tagegelder

(1) Der Finanzierungsplan des SES enthält auch Einzelansätze für Dolmetscherkosten und Tagegelder, um gegebenenfalls Auftraggeber zu entlasten. Beide Einzelansätze sind nicht in den Pauschalen enthalten, allerdings mit diesen deckungsfähig. In den Jahren 2015 bis 2017 lagen die Dolmetscherkosten und Tagegelder jeweils wesentlich unter den beantragten Kosten. Sie bewilligten die Anträge des SES, die Mittel auf die Pauschalen umzuwidmen.

Tabelle 3

Dolmetscherkosten und Tagegelder (in Euro)

	2015	2016	2017	Gesamt
Dolmetscherkosten				
Soll	162 000	267 000	168 220	597 220
Ist	9 028	76 028	30 000	115 056
Differenz	152 972	190 972	138 220	482 164
Tagegelder				
Soll	172 000	262 000	280 000	714 000
Ist	85 000	172 000	113 000	370 000
Differenz	87 000	90 000	167 000	344 000

Quelle: Bundesrechnungshof; eigene Darstellung aufgrund von Unterlagen des SES.

(2) Der SES hat in den drei Jahren fast 350 000 Euro an Tagegeldern und gut 480 000 Euro an Dolmetscherkosten zu viel beantragt. Er hätte erkennen können, dass die Mittel nicht in der veranschlagten Höhe benötigt werden. Damit standen ihm jedes Jahr durchschnittlich mehr als 275 000 Euro zusätzlich für die Pauschalen zur Verfügung. Wir haben Ihnen empfohlen, darauf hinwirken, die Dolmetscherkosten und die Tagegelder künftig in realistischer Höhe anzusetzen.

(3) Sie haben erklärt, die Verwendungsnachweise des SES hätten gezeigt, dass ein eigener Ansatz für Dolmetscherkosten nicht nötig sei. Daher würden diese nun aus der Nebenkostenpauschale finanziert. Die Tagegelder hätten sich jetzt der Höhe des Mittelansatzes angepasst, weil seit dem Jahr 2016 die

Übernahme von Tagegeldern für Einsatzstellen möglich sei, die nur über geringe Mittel verfügen würden, vor allem bei sozialen und öffentlichen Einrichtungen. Damit würde die Armutsbekämpfung im ländlichen Raum verbessert. Umwidmungen seien künftig nicht mehr zu erwarten.

(4) Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Dolmetscherkosten nun aus der Nebenkostenpauschale finanziert werden. Hinsichtlich der Tagegelder sollten Sie sicherstellen, dass eine Ausweitung auf andere Auftraggeber als soziale Einrichtungen ausgeschlossen ist und deren Bedürftigkeit überprüft wird.

7 Weltdienst 30+

(1) Der WD 30+ soll Berufstätige ab 30 Jahren ansprechen, die ihren Urlaub, eine berufliche Auszeit oder andere Freistellungsmöglichkeiten nutzen möchten, um einen fachbezogenen Kurzzeiteinsatz im Rahmen der EZ zu übernehmen. Voraussetzungen dafür sind mindestens acht Jahre relevante Berufserfahrung, sprachliche und interkulturelle Kompetenz, zeitliche Flexibilität, eine Freistellung des Arbeitgebers und eine vorhandene Kranken- und Sozialversicherung. Der WD 30+ soll die Lücke zwischen „weltwärts“ (bis rd. 28 Jahre) und SES (ab 55 Jahre) schließen. Er wurde in den normalen SES integriert, sollte aber zumindest in einer Pilotphase erhöhte Pauschalen erhalten.

Sie stellten dar, dass es einen Bedarf für einen neuen Dienst für berufstätige Personen gegeben habe und deshalb der WD 30+ eingeführt worden sei. So hätte es vor der Schaffung des WD 30+ schon „vereinzelt“ Einsätze von Experten gegeben, die nicht im Ruhestand waren. In einer Ministervorlage aus dem Jahr 2016 hatten Sie allerdings festgehalten, dass ein Dienst wie der WD 30+ bislang wenig nachgefragt worden sei. Deshalb sollte zunächst die Werbung für den neuen Dienst im Vordergrund stehen, um damit eine Nachfrage in Deutschland und in den Partnerländern zu generieren. Eine explizite Nachfrage aus den Einsatzländern nach berufstätigen Experten sei bisher kaum eingetreten. Darüber hinaus gibt es Angebote anderer Anbieter, die berufstätige Experten in Entwicklungsländer versenden, so z. B. Ärzte ohne Grenzen, Architekten ohne Grenzen, Zentrum für internationale Friedenseinsätze oder Ihr Ziviler Friedensdienst.

Der SES konnte für den WD 30+ in der dreijährigen Pilotphase erhöhte Pauschalen abrechnen, nämlich

- 5 000 statt 3 400 Euro für Ersteinsätze und
- 3 200 statt 2 200 Euro für Folgeeinsätze sowie
- 1 000 statt 670 Euro Nebenkostenpauschale.

Diese erhöhten Pauschalen begründete der SES mit erhöhten Aufwendungen für die Einsätze von WD 30+-Experten. Seit dem Start Ende des Jahres 2016 hat der SES 129 Einsätze mit den erhöhten Pauschalen im Rahmen des WD 30+ abgerechnet. Davon hatten 56 Experten (43 %) schon vorher Einsätze im Rahmen des normalen SES-Dienstes. Der SES rechnete jeweils die erhöhten Pauschalen ab, ohne darauf hinzuweisen, dass die Personen auch schon vorher als Experten beschäftigt waren. Von den restlichen 73 Experten, welche im WD 30+ eingesetzt wurden, waren 30 Experten 55 Jahre oder älter. Nach der Regelung vor Einführung des WD 30+ konnten Personen grundsätzlich ab 55 Jahren als Experten tätig werden.

(2) Im ersten Jahr hat der SES mit dem WD 30+ nur 43 Experten versandt, die weder vorher für den SES tätig noch über 55 Jahre alt waren. Dafür hätte es gereicht, den bestehenden Dienst flexibler zu gestalten. Dies hätte Einsparungen für die Werbung für den WD 30+ und für erhöhte Pauschalen nach sich gezogen. Da es auch andere Anbieter gibt, die berufstätige Experten ins Ausland versenden, ist auch nicht ersichtlich, warum Sie in Konkurrenz dazu einen neuen Dienst schaffen mussten. Im Übrigen hat der SES die erhöhten Pauschalen für den WD 30+ mit den höheren Aufwendungen für neue Fälle begründet. Allerdings kann diese Argumentation nicht für Experten gelten, die schon vorher für den SES tätig waren. Deshalb hätte der SES hier keinesfalls die erhöhte Pauschale abrechnen dürfen. Allein durch die Abrechnung der „Altfälle“ über den WD 30+ ist eine Überzahlung von bis zu 108 000 Euro entstanden. Auch hätten die 30 Experten, die bei ihrem Einsatz 55 Jahre oder älter waren, schon nach der bisherigen Regelung als Senior Experten versendet werden können. Für diese setzte der SES erhöhte Kostenpauschalen von rd. 58 000 Euro an. Ein Mehraufwand ist hier aber nicht ersichtlich. Weil der SES auch schon vorher in Einzelfällen berufstätige Experten versandte, ist eine Erhöhung der Pauschalen insgesamt nicht gerechtfertigt. Wir haben Sie aufgefordert, den SES Mehrkosten im Einzelfall nachweisen zu lassen. Darüber hinaus sollten überhöhte Pauschalen für Experten über 55 Jahre sowie die schon vorher für den SES tätigen Experten vom SES zurückgefordert werden.

Schließlich sollten Sie den Bedarf des neuen Dienstes zeitnah überprüfen und gegebenenfalls – auch aufgrund anderer Anbieter – wieder einstellen.

(3) Sie haben angegeben, dass der Koalitionsvertrag 2018 das Interesse der Bundesregierung an dem WD 30+ unterstreiche. Auch habe dieser eine wachsende Nachfrage bei Berufstätigen. 2018 seien 241 Einsätze von unter 55-jährigen Experten durchgeführt worden und über 1 000 Experten für den neuen Dienst registriert gewesen. Bei der Einführung sei eine erhöhte Pauschale wegen zusätzlicher Arbeit noch für erforderlich gehalten worden. Allerdings habe die Pilotphase dies widerlegt. Deshalb habe der SES die Pauschalen rückwirkend ab dem Jahr 2018 für Personen reduziert, welche schon vorher mit geringeren Pauschalen als Experten im SES beschäftigt waren. Dadurch habe sich eine Rückzahlung durch den SES von 47 310 Euro ergeben. Seit dem Jahr 2019 würden einheitliche Pauschalen für alle Experten verwendet, so dass sich pro Jahr eine Einsparung von rd. 280 000 Euro ergebe.

(4) Wir nehmen zur Kenntnis, dass der SES knapp 50 000 Euro zurückgezahlt hat, Sie die Pauschalen angeglichen haben und so dauerhaft Mittel eingespart werden können.

8 Repräsentanten

(1) Über 180 Repräsentanten vor Ort unterstützen den SES in mehr als 90 Ländern. Ihre Hauptaufgabe ist die Vermittlung der Experten in die Unternehmen in den Partnerländern. Darüber hinaus sollen sie nach Angaben des SES u. a. auch die Öffentlichkeitsarbeit übernehmen und dem Auftraggeber sowie den SES-Experten für Fragen zur Seite stehen. Des Weiteren sollen sie bei der Einsatzauswertung mitwirken. Die Repräsentanten üben Vermittlungstätigkeiten aus und gewährleisten eine telefonische Erreichbarkeit. Eine systematische Aufgabenwahrnehmung über die Vermittlungstätigkeit hinaus konnten wir nicht feststellen. Die Kosten für die Repräsentanten sind in der Projektbearbeitungskostenpauschale enthalten, welche der SES (über EG) von Ihnen erhält. Die Repräsentanten sind ehrenamtlich tätig und erhalten für jeden Ersteinsatz, an dem sie mitgewirkt haben, eine Pauschale von 400 Euro, für Folgeeinsätze 200 Euro. Im Einzelfall bekommen sie auch gegen Nachweis Kosten für besondere Maßnahmen (z. B. Dienstreisen im Land) erstattet. Die Mitwirkung an einer Versendung bescheinigt der Auftraggeber im Antragsformular. Die Art der Mitwirkung ist aus den Akten regelmäßig nicht zu

entnehmen. Zusätzlich ist die Teilnahme an sogenannten Repräsentanten-workshops in Deutschland vorgesehen, für welche der SES die Reisekosten übernimmt.

Der SES leistete von 2013 bis 2017 folgende Zahlungen an Repräsentanten:

Tabelle 4

Zahlungen an die Repräsentanten (in Euro)

	Repräsentanten	Ersteinsätze	Folgeeinsätze	Sonstige	Summe
2013	103	306 000	52 200	13 000	371 200
2014	114	339 200	51 000	2 500	392 700
2015	121	369 200	51 000	2 000	422 200
2016	132	421 600	55 600	2 000	479 200
2017	137	392 400	58 200	2 000	452 600
Summe	607	1 828 400	268 000	21 500	2 117 900

Quelle: Bundesrechnungshof; eigene Darstellung aufgrund von Unterlagen des SES.

Im Jahr 2017 zahlte der SES insgesamt über 450 000 Euro für 1 284 Einsätze an 137 Repräsentanten. Dies entspricht einer durchschnittlichen Zahlung von 3 300 Euro je Repräsentanten. Die einzelnen Repräsentanten erhielten zwischen 200 und fast 40 000 Euro für bis zu 100 Vermittlungen. Der höchstbezahlte Repräsentant, der zugleich die meisten Vermittlungen vornahm, erhielt mit 39 600 Euro insgesamt mehr als das 13-fache des durchschnittlichen Jahreseinkommens im Entsendeland. In den anderen Einsatzländern beträgt das durchschnittliche Jahreseinkommen zwischen 361 und 12 232 Euro. Sie haben gegenüber dem SES kritisiert, dass das Repräsentantensystem den falschen Anreiz schaffen könne. Repräsentanten könnten mit bekannten Unternehmen möglichst viele Einsatzstellen schaffen, um diesen so viele Experten wie möglich als „billige Berater“ zukommen zu lassen. Im Jahr 2017 gab es 1 900 Vermittlungen. An 1 272 davon waren Repräsentanten beteiligt (67 %).

(2) Nach unserer Auffassung ist nicht sichergestellt, dass nur die nachweisbar erfolgreiche Mitwirkung eines Repräsentanten an der Vermittlung für die Zahlung der Pauschale zu Grunde gelegt wird. Sofern der Auftraggeber angibt, dass ein Repräsentant beteiligt war, sichert er diesem die Zahlung. Damit

besteht die Gefahr, dass Auftraggeber und Repräsentant sich absprechen. Ein Repräsentant, der viel Arbeit in die Vermittlung eines Experten steckt, erhält genauso viel wie ein untätiger Repräsentant, wenn ihn der Auftraggeber im Antrag als Vermittler angibt. Darüber hinaus soll es sich bei den Zahlungen an die Repräsentanten um Aufwandsentschädigungen handeln. Davon ist der SES aber weit entfernt. Durchschnittlich erhalten viele Repräsentanten mehr als ein Jahresdurchschnittseinkommen in ihrem Land an Zahlungen. Dies wird nicht durch den Einsatz gerechtfertigt. Zwar müssen Repräsentanten für ihren Aufwand angemessen entlohnt werden, damit für sie ein Anreiz zur Anbahnung von Experteneinsätzen besteht. Allerdings sollte bei einer ehrenamtlichen Tätigkeit die Möglichkeit ausgeschlossen werden, dass Repräsentanten die Tätigkeit als Beruf ausüben. Im Übrigen wird jedes Jahr etwa ein Drittel der Experten ohne Mithilfe von Repräsentanten versandt. Dies zeigt, dass das Repräsentantensystem nicht ohne Alternative ist. Sie sollten die Notwendigkeit von Repräsentanten evaluieren. Wir haben angeregt, das System auf eine Aufwandsentschädigung umzustellen, bei der zusätzlich die Zahlungen pro Repräsentant je nach Kaufkraft des Einsatzlandes gedeckelt sind.

(3) Sie haben dargelegt, unterschiedliche Gutachter hätten befürwortet, die Zahl der Repräsentanten zu erhöhen und Leistungsanreize zu schaffen. Einen Entwurf zur Neugestaltung der Aufwandsentschädigung für Repräsentanten werde der SES Ihnen Ende des Jahres 2019 vorstellen. Die neue Regelung solle u. a. Leistung, Länderspezifika und Qualität berücksichtigen.

(4) Wir halten eine Neuordnung der Entlohnung der Repräsentanten für notwendig. Dabei sollte die Zahlungen gedeckelt und an die Situation der Entsendeländer angepasst werden. Zum gegebenen Zeitpunkt werden wir uns bei Ihnen nach dem Umsetzungsstand erkundigen.

9 Nachhaltigkeit und Exit-Strategie

(1) Nach den EZ-Leitlinien soll die Nachhaltigkeit ein wesentlicher Bestandteil der Planung und Durchführung aller entwicklungspolitischen Maßnahmen in der EZ sein. Ziel ist es, dass Vorhaben auch dann eigenständig weiterlaufen und sich selbst tragen, wenn die Bundesmittel aus diesem Projekt abgezogen werden. Während in anderen Programmen von Ihnen der Gedanke der Nachhaltigkeit immanent ist, ist dieser beim SES nicht in einer Förderrichtlinie oder anderen Regelungen verankert. Allerdings enthalten auch die Dokumente des

SES Hinweise auf Nachhaltigkeit. So stellt ein Konzept zum Qualitätsmanagement des SES fest, dass ein Einsatz nachhaltig sei, wenn die positiven Wirkungen auch langfristig erhalten oder gar verstärkt werden könnten.

Überlegungen im Vorfeld von Projekten, wie es nach dem Ende des Engagements weitergehen soll und wie es um die Nachhaltigkeit nach dem „Rückzug“ der Haushaltsmittel bestellt ist, werden in der EZ als sog. Exit-Strategie bezeichnet. Solche Exit-Strategien für den Zeitraum nach dem Abzug der Experten sind in den Unterlagen des SES regelmäßig nicht enthalten. Darüber hinaus sind den Anträgen regelmäßig auch keine Ziele oder Indikatoren zu entnehmen, bei deren Erreichen die Entsendungen beendet werden sollen. Stattdessen werden Experten oft wiederholt in ein Projekt entsandt, ohne dass dabei darauf eingegangen wird, inwiefern noch weitere Entsendungen nötig sein werden. Sie stellten im Jahr 2009 fest, dass gesicherte Beobachtungen zu den mittel- bis längerfristigen Beratungserfolgen nur in wenigen Einzelfällen vorhanden seien und dass es „Unsicherheiten“ bei der Beurteilung des Nutzens, der Wirkungen und der Nachhaltigkeit der Einsätze gebe. Ein Bericht zum SES aus dem Jahr 2011 kam zu dem Ergebnis, dass weder die Wirkung der Einsätze noch deren Nachhaltigkeit systematisch zu erfassen seien.

Darüber hinaus sollten die Einsätze nach den Einsatzbedingungen des SES bis auf begründete Ausnahmen drei Wochen nicht unterschreiten. Nach Einschätzung des SES sei dies für die Nachhaltigkeit der Einsätze erforderlich, weil die Experten Zeit haben müssten, sich auf die Partner und die Verhältnisse einzustellen. Trotzdem waren in den Jahren 2013 bis 2017 44 % der Versendungen kürzer als drei Wochen. Teilweise (bei 59 Einsätzen von 44 Experten) lag die Verweildauer sogar unter vier Tagen. Begründungen für die Einsätze unter der Minstdauer waren in der Regel nicht vorhanden. Grundsätzlich ist bei den Versendungen nicht festgelegt, wie oft der Experte zum gleichen Auftraggeber entsandt werden darf. Eine Dauerförderung steht jedoch mit dem Haushaltsrecht grundsätzlich nicht in Einklang.¹³ Dies schließt zwar mehrmalige Einsätze von Experten nicht aus. Sie müssen allerdings von vornherein zeitlich begrenzt sein. Beim SES ist es nicht unüblich, einen Experten mehrmals zum gleichen Auftraggeber zu versenden. Der Auftraggeber stellt dann neue Anträge für denselben Sachverhalt und fordert in der Regel dafür den schon für ihn tätig

¹³ Vgl. VV Nummer 2.1 zu § 23 BHO und Nummer 5.1 mit Anlage 2 zu § 44 BHO.

gewordenen Experten an. So gab es mehrere Experten, die 10-, 12- oder sogar 15-mal zum gleichen Auftraggeber entsendet wurden. Für jede neue Versendung erhielt der SES die Pauschalen für Folgeeinsätze. Darüber hinaus dauerten die Entsendungen von Experten beim gleichen Auftraggeber oft mehrere Jahre – nahezu – am Stück. So war ein Experte seit 2014 in vier Jahren fast drei Jahre beim Auftraggeber vor Ort, ein weiterer Experte war für einen Auftraggeber seit dem Jahr 2007 bis zum Jahr 2016 quasi ununterbrochen im Einsatz und alleine in den letzten dreieinhalb Jahren zweieinhalb Jahre vor Ort. Der SES versendet direkt nach dem Einsatz Evaluierungsbögen an die Auftraggeber und auch an die Experten. Darüber hinaus verschickt er nach sechs Monaten erneut Evaluierungsbögen an die Auftraggeber. Die Rücklaufquote direkt nach dem Einsatz für das Jahr 2016 bei den Experten betrug über 88 %. Davon gaben fast 56 % an, dass das Ziel voll, und rd. 32 %, dass das Ziel teilweise erreicht worden sei. Die Auftraggeber waren bei einer Rücklaufquote von 63,8 % zu fast 80 % der Ansicht, dass das Ziel voll und zu 16 %, dass das Ziel teilweise erreicht worden sei. Nach sechs Monaten betrug die Rücklaufquote 20 %. Davon gaben 94 % an, der Einsatz sei hilfreich gewesen. Im Jahr davor lag die Rücklaufquote noch bei rd. 30 %. Rd. 60 % erklärten, durch den Einsatz die Einnahmen erhöht bzw. die Kosten gesenkt zu haben. Der SES gab an, die Evaluierungsbögen an die Auftraggeber - wegen geringer Rücklaufquoten - nur noch direkt nach dem Einsatz verschicken zu wollen.

(2) Wir haben kritisiert, dass Sie der Nachhaltigkeit beim SES bisher nicht den erforderlichen Stellenwert beigemessen haben. So wird fast die Hälfte aller Experten ohne Begründungen unterhalb der Minstdauer von drei Wochen versendet. Auch der SES geht davon aus, dass eine Nachhaltigkeit bei einem so kurzen Zeitraum regelmäßig nicht erreicht werden kann. Für jeden der Kurzzeiteinsätze hat der SES die vollen Pauschalen erhalten, also auch für die Versendungen von unter vier Tagen. Da auch regelmäßig kürzere Versendungen über mehrere Jahre und ununterbrochen bis zu 15-mal gefördert werden, ohne dass oft ein Ende absehbar wäre, handelt es sich quasi um eine Dauerförderung. Diese kann nicht das Ziel einer Versendung von Kurzzeitexperten sein. Die Regelmäßigkeit vieler Versendungen lässt darüber hinaus den Schluss zu, dass eine nachhaltige Lösung nicht erreicht worden ist. Wir haben darauf hingewiesen, dass Sie schon zu Beginn der Versendungen auf die Nachhaltigkeit eingehen und Exit-Strategien entwickeln müssen. Denn nach Abzug der

Experten sollte ein übergreifender Nutzen für eine nachhaltige Weiterentwicklung vorhanden sein. Wir haben angeregt, zu Beginn einer Entsendung Exit-Strategien mitzuteilen, damit klar ist, dass ein erneuter Einsatz danach ausgeschlossen ist. Die Exit-Strategie sollte dabei nachprüfbare Indikatoren enthalten, bei deren Erreichung die Entsendung in jedem Fall endet. Auf keinen Fall sollten Sie die Überprüfung der Nachhaltigkeit anhand der ein halbes Jahr nach dem Einsatz versendeten Fragebögen an die Auftraggeber aufgeben. Die Auftraggeber können damit einen Überblick darüber geben, ob ein Einsatz im Nachgang nachhaltige Wirkungen entfaltet hat. Dies ist ein wichtiges Kriterium zur Evaluierung der Experteneinsätze. Zwar haben die Fragebögen bisher nur eine geringe Rücklaufquote. Dem könnten Sie entgegenwirken, wenn mit allen Auftraggebern im Vorfeld vertraglich vereinbart wird, dass der Fragebogen verpflichtend auszufüllen ist. Darüber hinaus sollte gezielt nach den Erkenntnissen und Entwicklungen ein halbes Jahr nach dem Einsatz gefragt werden. Die Aussage, der Einsatz sei „hilfreich“ gewesen, führt bei einer Evaluierung der Einsätze zur Qualitätsverbesserung nicht weiter. Wir haben Sie aufgefordert, künftig bei allen Entsendungen den Nachhaltigkeitsaspekt in den Vordergrund zu stellen und Exit-Strategien mit nachprüfbaren Indikatoren vorzuschreiben. Versendungen von Experten unter drei Wochen bzw. zu denselben Auftraggebern sollten Sie unterbinden.

(3) Sie haben ausgeführt, dass die Nachhaltigkeit Grundlage Ihres Handelns in der EZ sei. Bei Ersteinsätzen von Experten im SES habe es aber bisher wegen der geringen Dauer keine Pflicht für Exit-Strategien gegeben. Nach einer Evaluierung würden Sie neu bewerten, ob bei Mehrfach- oder Langzeitentsendungen Aspekte der Nachhaltigkeit sowie Exit-Strategien berücksichtigt werden sollten. Darüber hinaus haben Sie angegeben, die dreiwöchige Einsatzdauer sei nur ein Orientierungswert, wobei der SES sich den Wünschen des Auftraggebers zur Dauer anpasse. Zukünftig solle allerdings bei kürzeren Einsätzen der Nutzen gesondert begründet werden. Im Übrigen hätten Folgeeinsätze hohe Nachhaltigkeitswerte mit positiven Wirkungen. Eine Dauerförderung finde nach Ihrem Verständnis aber nicht statt. Sie würden das anonyme Instrument der Befragung der Auftraggeber per Fragebogen durch stichprobenartig durchgeführte Interviews der Repräsentanten mit dem Auftraggeber in vertraulicher Atmosphäre ersetzen.

(4) Wir sind weiter der Ansicht, dass der SES sich im Vorfeld eines jeden Experteneinsatzes überlegen sollte, wie lange er dauern soll und wie es nach dem Abzug des Experten weitergeht. Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die dreiwöchige Einsatzdauer die Minstdauer war, bei der der SES selbst noch von einem Mehrwert für einen Auftraggeber ausgegangen ist.

10 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass der SES eine wichtige Aufgabe innerhalb der EZ wahrnimmt, um in Partnerländern Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Gleichwohl sehen wir in Bereichen mit grundsätzlicher Bedeutung Verbesserungsbedarf. Dies betrifft insbesondere die Steuerung durch Sie, die Finanzierung sowie die Nachhaltigkeit. Hierzu haben wir Ihnen Empfehlungen gegeben, die Sie überwiegend umsetzen wollen. Ihre Zusagen nehmen wir zur Kenntnis. Wir werden die weitere Entwicklung beim SES begleiten und uns zum gegebenen Zeitpunkt über den Stand der Umsetzung informieren.

Reinert

Steinkamp