



Abschließende Mitteilung

an das

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

über die Prüfung

der Ausgaben für den Zivilen Friedensdienst (Kapitel 2302 Titel 687 72)

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 - 2019 - 0212

Potsdam, den 9. Dezember 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Prüfungsgegenstand	7
2	Antrags- und Bewilligungsverfahren	10
3	Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise	14
3.1	Reformbemühungen	14
3.2	Unklare Zuwendungsbescheide	15
3.3	Kursorische Prüfung	16
3.4	Vorlage des Gesamtverwendungsnachweises	18
3.5	Vertiefte Prüfung	20
4	Beachtung des Zuwendungsrechts durch die Träger	24
5	Konsortium Ziviler Friedensdienst	26

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

AGEH *Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe*

ANBest-P *Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

E

EG *Servicegesellschaft Engagement Global gGmbH*

F

FFK *Friedensfachkräfte*

forumZFD *Forum Ziviler Friedensdienst e. V.*

G

GA *Gesamtantrag*

GIZ *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ GmbH*

GVN *Gesamtverwendungsnachweis*

H

HHJ *Haushaltsjahr*

S

SI Flucht *Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“*

T

TO *Trägerorganisation*

V

VNP *Verwendungsnachweisprüfung*

VV *Verwaltungsvorschriften*

W

WFD *Weltfriedensdienst e. V.*

Z

ZFD *Ziviler Friedensdienst*

ZFD-Grundlagendokument *Grundlagen, Akteure und Verfahren des ZFD*

0 Zusammenfassung

Der Zivile Friedensdienst (ZFD) ist ein im Jahr 1999 gegründetes staatlich-zivilgesellschaftliches Gemeinschaftswerk, in dem das Konsortium ZFD und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Steuerung und Verantwortung einvernehmlich wahrnehmen. Neun deutsche Friedens- und Entwicklungsorganisationen haben sich als Trägerorganisationen (TO) im Konsortium ZFD zusammengeschlossen. Der ZFD definierte seine Grundlagen, die Rechte und Aufgaben sowie das Selbstverständnis aller Beteiligten im gemeinsamen Regelwerk „Grundlagen, Akteure und Verfahren des ZFD“ (ZFD-Grundlagendokument). Die administrative Abwicklung des Programms ZFD erfolgt über die Servicegesellschaft Engagement Global gGmbH (EG). Das BMZ fördert den ZFD mittels Zuwendungen und entscheidet über den Gesamtantrag einschließlich aller Projekte. Es bewilligt die Zuwendungen an die EG als Projektförderungen. Die EG reicht die Zuwendungen über privatrechtliche Weiterleitungsverträge an die TO weiter. Diese legen ihre Zwischen- und Verwendungsnachweise der EG vor. Diese prüft die Nachweise und erstellt daraus den Gesamtverwendungsnachweis (GVN) für das BMZ.

- 0.1 Das BMZ, die EG und die TO des ZFD legten ihr Antrags- und Förderverfahren im ZFD-Grundlagendokument fest. Seit dem Jahr 2014 ging der Gesamtantrag der EG in sechs von sieben Jahren mehr als drei Monate verspätet beim BMZ ein. Dementsprechend erteilte es den Zuwendungsbescheid mindestens drei Monate später als vorgesehen. Die TO konnten dadurch erst in der zweiten Jahreshälfte mit der Umsetzung neu bewilligter Projekte beginnen. Die verspätete Bewilligung ab Jahresmitte beeinträchtigte auch das Antragsverfahren für Projekte ab dem Folgejahr.

Das BMZ hat zugesagt, das Antragsverfahren zeitlich entsprechend dem ZFD-Grundlagendokument umzusetzen. Es hat Verfahrensänderungen in der Ressortabstimmung mit dem Auswärtigen Amt (AA) in Aussicht gestellt, die den Abschluss des Bewilligungsverfahrens für den Gesamtantrag beschleunigen können (Tz. 2).

- 0.2 Die Zwischen- und Verwendungsnachweise einiger TO gingen verspätet bei der EG ein. Anschließend führten Sachverhaltsklärungen bei der kursorischen Verwendungsnachweisprüfung zu einem verspäteten Abschluss dieser Prüfung durch die EG. Erst danach konnte die EG den GVN über die Zuwendungen für Projekte des ZFD erstellen. Dieser ging regelmäßig verspätet beim BMZ ein. Das BMZ sollte bei der EG und den TO darauf hinwirken, die Termine zur Vorlage der Zwischen- und Verwendungsnachweise bzw. zum GVN einzuhalten.

Die vom BMZ jährlich bewilligte Fristverlängerung für die Vorlage des GVN sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Die gesetzlich vorgesehenen Fristen sollen eine zeitnahe Prüfung der Mittelverwendung ermöglichen. Eine regelmäßige Fristverlängerung um ein Jahr steht dazu im Widerspruch.

Das BMZ hat zugesagt, sowohl gegenüber der EG als auch gegenüber den TO, die Einhaltung der Vorlagefristen sowie die qualitative Verbesserung der Nachweise einzufordern (Tz. 3.3 und Tz. 3.4).

- 0.3 Sowohl die Außenrevision des BMZ als auch die EG untersuchten in ihren vertieften Verwendungsnachweisprüfungen (VNP) weit zurückliegende Haushaltsjahre (HHJ). Die EG konnte die Prüfungen wegen ausstehender Stellungnahmen bzw. weiterer Erläuterungen der TO nicht früher abschließen. Zwischen dem ersten Prüfbericht und dem Abschlussbericht vergingen häufig mehrere Monate, in einem Fall bis zu dreieinhalb Jahren. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass sowohl das BMZ als auch die EG für die vertiefte Prüfung Verwendungsnachweise auswählen, die noch nicht weit zurückliegende HHJ betreffen und mit den vertieften Prüfungen zeitnah nach Eingang der Unterlagen zu beginnen. Beide müssen die vertieften VNP zügig zum Abschluss bringen. Dabei müssen sowohl die EG als auch die Träger Nachfragen zügig und vollständig beantworten. Andernfalls können Ausgaben ggf. nicht als zuwendungsfähig anerkannt und müssen zurückgefordert werden.

Das BMZ hat auf sein „Konzept zur Prüfung von Verwendungsnachweisen“ verwiesen. Danach könne das Verfahren zur Stichprobenauswahl für die vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise, die weit zurückliegende HHJ betreffen, noch nicht aufgreifen. Nach Auffassung der Außenrevision des BMZ sei das Risiko, Erstattungsansprüche aus weiter zurückliegenden HHJ nicht erfolgreich geltend zu machen, eher gering. Zudem hat das BMZ mitgeteilt, eine vertiefte Prüfung sei nach den Vorgaben ausschließlich ihm als Zuwendungsgeber vorbehalten.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das vom BMZ erwähnte Konzept sich noch in der Überarbeitung bzw. Abstimmung befindet. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass es mit zunehmendem Zeitablauf schwieriger wird, bei der VNP Sachverhalte aufzuklären. Er rät unverändert, dies bei der Auswahl der vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise zu berücksichtigen. Den Ausführungen des BMZ, eine vertiefte Prüfung sei ausschließlich ihm als Zuwendungsgeber vorbehalten, kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Gemäß den einschlägigen Vorgaben hat die EG als Erstempfänger der Zuwendungen die Verwendungsnachweise der TO als Letztempfänger auch vertieft zu prüfen (Tz. 3.5).

- 0.4 Das BMZ hat mitgeteilt, dass es die Verfahren der EG mit Unterstützung Externer reformieren will. Der Bundesrechnungshof bittet, seine Hinweise im angekündigten Reformprozess mit der EG umzusetzen und ihn über das Ergebnis zu informieren (Tz. 3.1).
- 0.5 Die Prüfungen über die Zwischen- und Verwendungsnachweise offenbaren Mängel in der Beachtung des Zuwendungsrechts durch die TO.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird das BMZ über die EG die Fortbildung der TO unterstützen. Nach Angaben des BMZ haben die TO ebenfalls Abhilfe zugesagt. Sie wollen z. B. die Fachkräfte und Partner noch intensiver schulen oder

Arbeitspapiere und Handbücher in die Verkehrssprachen der Länder übersetzen. Zudem werden die TO den Austausch innerhalb des Konsortiums intensivieren (Tz. 4).

- 0.6 Im Gemeinschaftswerk ZFD nimmt das BMZ die Steuerung und Verantwortung einvernehmlich mit den im Konsortium ZFD zusammengeschlossenen TO wahr. Das BMZ trägt als Zuwendungsgeber die finanzielle Verantwortung für die Zuwendungsmittel und ist selbst an das Haushaltsrecht gebunden. Die TO kritisierten wiederholt zuwendungsrechtliche Vorgaben des BMZ und wollten deren Umsetzung verhandeln. Dem Bundesrechnungshof erscheint eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und gemeinsame Steuerung und Verantwortung im Gemeinschaftswerk ZFD erschwert, wenn das BMZ die Umsetzung seiner gesetzlichen Vorgaben wiederholt diskutieren und verteidigen muss. Das BMZ sollte dem Konsortium verdeutlichen, dass die Durchsetzung der Regelungen zur Mittelverwendung sowie zu den Berichts- und Nachweispflichten über die Verwendung der Zuwendungen nicht im Widerspruch zur gemeinsamen inhaltlichen Steuerung und Verantwortung des ZFD und seiner Projekte steht (Tz. 5).

1 Prüfungsgegenstand

Der Zivile Friedensdienst (ZFD) ist ein Programm für Gewaltprävention und Friedensförderung in Krisen- und Konfliktregionen. Er setzt sich für eine Welt ein, in der Konflikte ohne Gewalt geregelt werden.¹ Den Anstoß zur Gründung des ZFD gaben die Kriege im zerfallenden Jugoslawien in den 1990er Jahren.² Sie unterstützen den ZFD seit seiner Gründung im Jahr 1999. Zur Überprüfung der langfristigen Wirkungen des ZFD haben Sie im Jahr 2009 eine Evaluierung initiiert. Auf Grundlage der Evaluierungsempfehlungen³ haben Sie und die TO den ZFD reformiert.

Der ZFD ist ein staatlich-zivilgesellschaftliches Gemeinschaftswerk, in dem das Konsortium ZFD und Sie die Steuerung und Verantwortung einvernehmlich wahrnehmen. Das Gemeinschaftswerk ZFD definierte seine Grundlagen, die Rechte und Aufgaben sowie das Selbstverständnis aller Beteiligten im gemeinsamen Papier „Grundlagen, Akteure und Verfahren des ZFD“ (ZFD-Grundlagendokument). Dabei flossen die Evaluierungsempfehlungen aus dem Jahr 2011 ein. Als staatlich-zivilgesellschaftliches Gemeinschaftswerk ist der ZFD nicht Teil der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Im ZFD bringen die TO ihre eigenverantwortlich mit ihren Partnern entwickelten Projekte in einen Dialog mit Ihnen ein. Nach Ihrer Bewilligung führt der ZFD die Projekte eigenverantwortlich durch.

Die folgenden neun deutschen Friedens- und Entwicklungsorganisationen haben sich als TO im Konsortium ZFD zusammengeschlossen:⁴

- Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden
- AGIAMONDO e. V.⁵
- Brot für die Welt
- EIRENE Internationaler Christlicher Friedensdienst (EIRENE)
- Forum Ziviler Friedensdienst e. V. (forumZFD)
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ GmbH (GIZ)
- KURVE Wustrow – Bildungs- und Begegnungsstätte für gewaltfreie Aktion e. V.
- peace brigades international (pbi)
- Weltfriedensdienst e. V. (WFD).

Aufgaben des Konsortiums sind die inhaltliche Weiterentwicklung und Verbesserung administrativer Rahmenbedingungen des ZFD, Abstimmung und Erfahrungsaustausch unter den TO sowie die gemeinsame politische Interessenvertretung. Auch Wissensmanagement und

¹ <https://www.ziviler-friedensdienst.org/de/ueber-uns> (zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2021).

² <https://www.ziviler-friedensdienst.org/de/was-ist-der-zfd/geschichte> (zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2021).

³ Vgl. Paffenholz, T. et al. (2011): Der Zivile Friedensdienst: Synthesebericht. Band I: Hauptbericht. Unveröffentlichter Evaluierungsbericht. Bonn: BMZ (im Folgenden zitiert als Synthesebericht Band I).

⁴ <https://www.ziviler-friedensdienst.org/de/konsortium-zfd>, (zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2021).

⁵ AGIAMONDO e. V., bis 2019 als „Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe“ (AGEH) geführt, ist der Personaldienst der deutschen Katholiken und Katholikinnen für internationale Zusammenarbeit (<https://www.agiamondo.de/wir-ueber-uns.html>, zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2021).

Öffentlichkeitsarbeit betreiben die TO gemeinsam. Die Strukturen des Konsortiums ZFD und die Kompetenzen seiner Akteure sind in der am 3. März 2016 beschlossenen Geschäftsordnung geregelt. Die Mitglieder des Konsortiums sind berechtigt, Anträge zur Förderung von ZFD-Projekten bei Ihnen zu stellen. Als TO verfügen sie über verschiedene Zugänge zu gesellschaftlichen Gruppen sowohl in den Ländern des jeweiligen ZFD-Engagements als auch in Deutschland. Sie nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr und bringen ihre entwicklungs- und friedenspolitischen Ansätze, Erfahrungen, Kompetenzen und Methoden in die Arbeit ein.

Der ZFD ist im Kern ein Personalprogramm mit dem zentralen Profilvermerkmal der Vermittlung bzw. Entsendung von Fachkräften im Rahmen des Entwicklungshelfergesetzes. Dies wird durch weitere Förderkomponenten wie Training und finanzielle Unterstützung ergänzt. Laut Ihren Angaben ist es Ziel des ZFD, dauerhafte gesellschaftliche Veränderungsprozesse zu bewirken.⁶ Dazu entsendeten die TO qualifizierte Fachkräfte des ZFD, auch Friedensfachkräfte (FFK) genannt, in die Projektregionen. Die Aufgaben der FFK seien vielfältig und erforderten für jeden ZFD-Einsatz unterschiedliche Fähigkeiten. U. a. müssten die FFK zur interkulturellen Kommunikation in der Lage sein und Instrumente ziviler Konfliktbearbeitung erfolgreich einsetzen können.⁷ Die TO des ZFD bilden Personal aus. Ziel ist der mehrjährige Einsatz als FFK vor Ort.⁸ Aktuell engagieren sich mehr als 350 internationale ZFD-Fachkräfte in 43 Ländern. Seit Gründung des ZFD 1999 arbeiteten mehr als 1 500 internationale ZFD-Fachkräfte in über 60 Ländern.⁹ Die Regierungsparteien bekannten sich zu Beginn der 19. Legislaturperiode zum ZFD und wollten diesen stärken.¹⁰

Die Ausgaben für den ZFD sind in Kapitel 2302 Titel 687 72 Ziviler Friedensdienst veranschlagt. Diese erhöhten sich seit dem Jahr 2014 um 60 % (Abbildung 1). Für das Jahr 2019 enthielt der Titel die zusätzliche Erläuterung "Mehr wegen ODA".

⁶ <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/ziviler-friedensdienst>, zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2021.

⁷ <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/ziviler-friedensdienst>, zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2021.

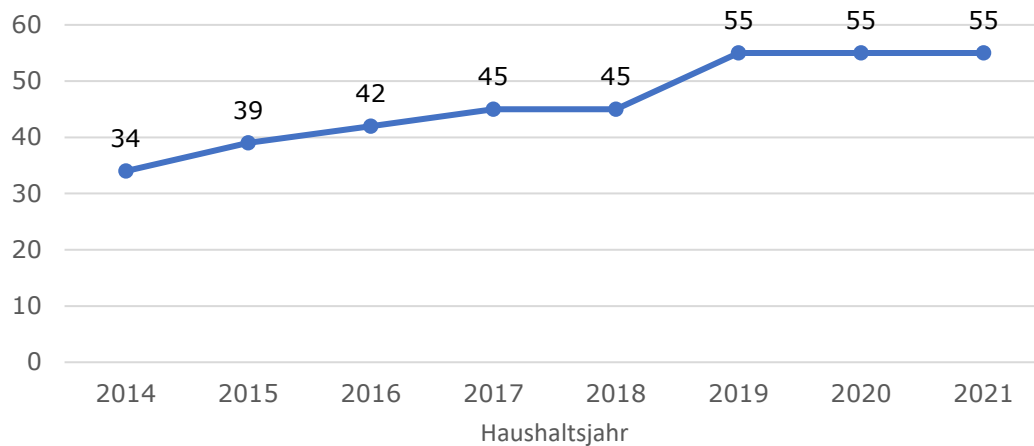
⁸ <https://www.ziviler-friedensdienst.org/sites/default/files/media/file/2021/zfdsteckbrief31122020pdf-79488.pdf>

⁹ <https://www.ziviler-friedensdienst.org/de/zahlen-fakten>, zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2021.

¹⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, Tz. 6 Menschenrechte, Krisenprävention und humanitäre Hilfe, S. 156.

Abbildung 1

Entwicklung Kapitel 2302, Titel 687 72 ZFD in Mio. Euro



Quellen: Einzelplan 23. Für die Jahre 2014 bis 2020: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2021 Haushaltsplan.

Nach den Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan zum o. g. Titel sind hier Kosten für sonstige nichtstaatliche Maßnahmen ziviler Konfliktbearbeitung mitveranschlagt.

Die administrative Abwicklung des Programms ZFD erfolgt über die EG. Innerhalb der EG ist die Koordinierungsstelle (Abteilung F 11) zuständig. Sie entscheiden im Einvernehmen mit dem AA über das Gesamtprogramm und alle Projekte des ZFD. Sie bewilligen die Zuwendungen an die EG als Projektförderungen. Die EG reicht die Zuwendungen über privatrechtliche Weiterleitungsverträge an die TO weiter. Die Träger planen ihre Einzelprojekte in der Regel für eine Projektdauer von vier Jahren.

Neben den Bewilligungen an die EG gewähren Sie jährliche Zuwendungen an forumZFD von zuletzt 750 000 Euro für das HHJ 2020 unter dem Thema „Qualifizierungsmaßnahmen für zivile Konfliktbearbeitung/Ziviler Friedensdienst“. Seit dem Jahr 2014 fördern Sie zudem Projekte der ZFD-TO im Rahmen der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (SI Flucht) aus Kapitel 2310 Titel 896 32. Wir haben die Zuwendungen aus Mitteln der SI Flucht in unsere Prüfung einbezogen.

Wir haben schwerpunktmäßig die Zuwendungen der Jahre 2015 bis 2020 geprüft. Für die HHJ 2015 bis 2017 haben wir 18 Projekte aus dem ZFD-Titel sowie sieben Projekte aus der SI Flucht genauer untersucht. Unser vorläufiges Prüfungsergebnis haben wir Ihnen in der Prüfungsmitteilung vom 5. Juli 2021 dargestellt. Sie haben am 28. Oktober 2021 dazu Stellung genommen. Unter Einbeziehung Ihrer Stellungnahme stellen wir hiermit das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest. Unsere Erkenntnisse zur SI Flucht werden wir in unserer beabsichtigten Prüfung der Sonderinitiativen aufgreifen.

2 Antrags- und Bewilligungsverfahren

(1) Im Zuwendungsverfahren für Projekte des ZFD gelten die Regelungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und ihrer Verwaltungsvorschriften (VV). Insbesondere finden die Regelungen der §§ 23 und 44 BHO und die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P)¹¹ Anwendung.

Sie bewilligen die Zuwendungen an die EG als Projektförderungen in Form einer Vollfinanzierung. Sie ermächtigen die EG in den Zuwendungsbescheiden, die Zuwendung als Vollfinanzierung weiterzuleiten, soweit dies zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erforderlich ist. Die Weiterleitung erfolgt in Form eines privatrechtlichen Vertrages entsprechend der VV Nrn. 12.5 und 12.6 zu § 44 BHO. Vertragspartner und Letztempfänger im Sinne der VV Nr. 12.4.4 zu § 44 BHO sind die im Antrag der EG benannten TO.

Der Abschlussbericht zur Evaluierung des ZFD hatte empfohlen, Planung, Monitoring und Management sowie das Bewilligungsverfahren zu verbessern.¹² U. a. sollte die Zeit zwischen Projektantrag für eine ZFD-Fachkraft und ihrem tatsächlichen Einsatz reduziert werden.¹³ Ergänzend zu den Vorschriften der BHO und der VV orientieren sich die EG, die TO und Sie an ihrem gemeinsam definierten ZFD-Grundlagendokument.¹⁴ Dort bildet Kapitel 10 das Antrags- und Förderverfahren für Projekte des ZFD ab.

- Danach beginnt das jährliche Antragsverfahren im April oder Mai des Vorjahres mit sogenannten Portfoliogesprächen zwischen den TO und Ihnen. Dabei geht es um erste Projektskizzen und Planungen, welche Projekte die Träger verlängern oder aufstocken und welche sie neu aufnehmen wollen. Sie geben in den Portfoliogesprächen Hinweise zur politischen Relevanz von Projekten und bekommen Ihrerseits einen Überblick für das kommende Haushaltsaufstellungsverfahren. Die EG begleitet die Portfoliogespräche, berät und gibt ergänzende Informationen aus Sachberichten.
- Daran anschließend vereinbaren Sie und die TO eine Antragsliste erster Priorität. Auf dieser Grundlage erstellt die EG bis Mitte Juli eine Gesamtliste der erwarteten Anträge.
- Bis Ende September sollen die Antragsentwürfe bei der EG eingehen. Die EG soll die Antragsentwürfe hinsichtlich zuwendungsrechtlicher Vorgaben und in Bezug auf die Qualitätsstandards des ZFD-Grundlagendokumentes prüfen.
- Bis zum 31. Oktober des Vorjahres müssen die TO ihre rechtsverbindlich unterschriebenen Anträge bei der EG einreichen.
- Bis Mitte November soll die EG prüfen, inwiefern die TO erbetene Überarbeitungen umgesetzt haben.

¹¹ Anlage 2 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO.

¹² Synthesebericht Band I Zusammenfassung Tz. 13.

¹³ Synthesebericht Band I Tz. 5.3.1.

¹⁴ Der ZFD definierte im Februar 2014 seine Grundlagen, die Rechte und Aufgaben sowie das Selbstverständnis aller Beteiligten im gemeinsamen Regelwerk „Grundlagen, Akteure und Verfahren des ZFD“ (ZFD-Grundlagendokument). Dabei flossen die Evaluierungsempfehlungen aus dem Jahr 2011 ein. Vgl. auch Tz. 1.

- Anhand der eingegangenen Anträge soll die EG die Antragsplanung erstellen und Ihnen zusenden. Die Antragsplanung beinhaltet eine Übersicht mit der Anzahl der neu beantragten Stellen, alle Projekteinzelanträge und Finanzierungspläne für die Laufzeit von bis zu vier Jahren. Zu den Einzelanträgen erstellt Ihnen die EG eine Prüfbewertung.
- Ihr ZFD-Referat soll bis Mitte Dezember die Förderfähigkeit der Projekteinzelanträge prüfen.
- Daraufhin soll es bis Mitte Januar des Antragsjahres die Bewertung der Länderreferate Ihres Hauses und des AA einholen. Anhand der Einschätzungen der Länderreferate soll das ZFD-Referat mit Unterstützung der EG die Mittelverteilung planen. In diesem Zusammenhang stimmt die EG mit den TO Anpassungen an den Finanzierungsplänen ab.
- Bis Ende Februar soll die EG daraus den Gesamtantrag (GA) zusammenstellen. Dieser beinhaltet den Programmantrag der EG, die Antragsübersicht aller Einzelanträge der TO, den Gesamtfinanzierungsplan, die FFK-Liste nach Ländern und Kontinenten mit neu beantragten Stellen sowie alle Projekteinzelanträge mit den jeweiligen Finanzierungsplänen.
- Laut ZFD-Grundlagendokument sollen Sie darüber bis Mitte März entscheiden und den Zuwendungsbescheid an die EG versenden.
- Nach Erhalt des Zuwendungsbescheides soll die EG die Weiterleitungsverträge an die TO bis Ende März versenden.
- Im April des Antragsjahres soll das Antragsverfahren mit Rücksendung der von den TO unterzeichneten Weiterleitungsverträgen an die EG abgeschlossen sein.

Das Gemeinschaftswerk ZFD orientiert sich seit der Abstimmung des ZFD-Grundlagendokumentes an diesen Verfahrensschritten. Die Portfoliogespräche zwischen dem BMZ und den TO fanden seit dem Jahr 2014 meist im Juni oder Anfang Juli des Vorjahres statt. Die darauffolgenden Änderungen und Abstimmungen der einzelnen Projektanträge der TO nahmen stets mehr Zeit in Anspruch als vorgesehen.

Wie in nachfolgender Tabelle 1 dargestellt, reichte die EG den nach Abstimmung des ZFD-Referates mit den Länderreferaten und dem AA überarbeiteten GA regelmäßig später ein als im ZFD-Grundlagendokument vorgesehen. Das BMZ erließ den jährlichen Zuwendungsbescheid dementsprechend mit mehreren Monaten Verzögerung. Die Weiterleitungsverträge an die TO versandte die EG wenige Tage nach Erhalt des jährlichen Zuwendungsbescheides.

Tabelle 1

Verzögerungen im Antrags- und Bewilligungsverfahren seit 2014

Jahr	Gesamtantrag der EG	Abweichung vom geplanten Eingang des GA Ende Februar	Bewilligung an die EG	Abweichung von der geplanten Bewilligung Mitte März
2014	11.08.2014	5,5 Monate	21.08.2014	5 Monate
2015	28.05.2015	3 Monate	30.06.2015	3,5 Monate
2016	18.05.2016	2,5 Monate	22.06.2016	3 Monate
2017	28.06.2017	4 Monate	01.08.2017	4,5 Monate
2018	05.09.2018	6 Monate	31.10.2018	7,5 Monate
2019	06.06.2019	4 Monate	08.08.2019	5 Monate
2020	20.05.2020	3 Monate	24.07.2020	4 Monate

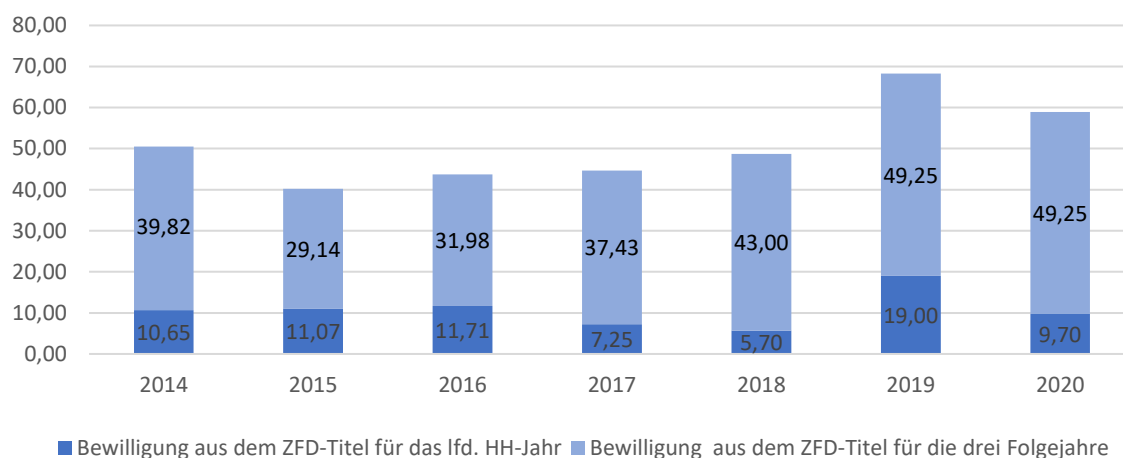
Quellen: Gesamtanträge der EG, Zuwendungsbescheide des BMZ, Stand 25. März 2021.

Die TO des ZFD planen ihre Projekte in der Regel für eine Dauer von vier Jahren. Daher bewilligen Sie Zuwendungen zulasten des laufenden HHJ sowie zulasten der folgenden drei HHJ. Durch Änderungs- oder Aufstockungsanträge der TO zu bereits genehmigten und laufenden Projekten können sich die Mittel für die Folgejahre durch Zuwendungsbescheide in den Folgejahren erhöhen. Seit dem Jahr 2014 entwickelten sich die jährlichen Zuwendungen wie folgt:

Abbildung 2

Zuwendungen an die EG für Projekte des ZFD

Bewilligte Zuwendungen in Mio. Euro pro Jahr



Quellen: Zuwendungsbescheide des BMZ, Stand 25. März 2021.

Sowohl Sie als Zuwendungsgeber als auch die EG als Zuwendungsempfänger erklärten, das Antragsverfahren beschleunigen zu wollen. Die TO (als Letztempfänger, Projektentwickler und -ausführende) wiesen mehrmals auf die Schwierigkeiten hin, die eine späte Bewilligung der Projekte nach sich ziehe. So planen die TO bereits die Neuanträge und Aufstockungs- und Folgeanträge für das kommende Jahr, wenn sie ihre Weiterleitungsverträge für die Projekte der Bewilligung des laufenden Jahres erhalten. Die Planungen für das Folgejahr seien jedoch schwer zu erstellen, wenn die Bewilligungen für das laufende Jahr noch nicht gesichert seien. Die EG wiederum wies darauf hin, dass sie die Anträge erst bearbeiten und Ihnen vorlegen könne, wenn der letzte Träger seine Überarbeitungen eingereicht habe. Sie erläuterten den TO die Folgen für das Antragsverfahren, wenn diese wesentlich mehr als die zur Verfügung stehenden Mittel beantragen würden. Sie müssen die beantragten Mittel dann in großem Umfang kürzen, woraufhin die Träger ihre Anträge umfangreich überarbeiten müssten. Daher erklärten Sie im Jahr 2020, Sie würden, wie vor einigen Jahren üblich, künftig den Trägern vor der Beantragung Zielkorridore vorgeben.

(2) Der nach Abstimmung des ZFD-Referates mit den Länderreferaten und dem AA von der EG überarbeitete GA ging seit dem Jahr 2014 in sechs von sieben Jahren mehr als drei Monate verspätet bei Ihnen ein. Dementsprechend erging der Zuwendungsbescheid in den betreffenden Jahren mindestens drei Monate später als vorgesehen. Dadurch konnten die TO erst in der zweiten Jahreshälfte mit der Umsetzung neu bewilligter Projekte beginnen.

Der Zeitrahmen von der Projektkonzeption bis zur tatsächlichen Entsendung von ZFD-Fachkräften wird dadurch unnötig verlängert. Zudem führt die verspätete Bewilligung ab Jahresmitte regelmäßig zu den von den TO dargelegten Schwierigkeiten bei der Planung weiterer Projekte und der Prüfung von Änderungsbedarf an bestehenden Projekten. Sie führten mit den TO die Portfoliogespräche für Zuwendungen im Folgejahr ohne Kenntnis der tatsächlichen Bewilligung im aktuellen Jahr. Die Planungen und Bewertungen möglicher Neu- und Änderungsanträge für das Folgejahr fanden somit auf einer unsicheren Datengrundlage statt. Dies hat negative Folgen für das weitere Antragsverfahren. Die TO müssen ihre bereits für das Folgejahr zusammengestellten Anträge überarbeiten und an die tatsächliche Bewilligung des laufenden Jahres anpassen. Unterbleiben diese Überarbeitungen oder sind aus Zeitmangel unzureichend, führt dies im Folgejahr wiederum zu mehr Änderungs- und Aufstockungsanträgen von Projekten, deren Antragskonzeption und Bewilligung nicht auf den aktuellsten Zuwendungsbescheiden beruhte.

Wir haben empfohlen, das Antragsverfahren entsprechend dem ZFD-Grundlagendokument umzusetzen:

- Sie sollten die EG und die TO nochmals sensibilisieren, ihre Projekte anhand der verfügbaren Mittel und der von Ihnen vorgegebenen Zielkorridore zu planen, um vorhersehbare Änderungen der Anträge zu vermeiden.
- Sie sollten die TO anhalten, ihre überarbeiteten Anträge bis zum 31. Oktober des Vorjahres bei der EG einzureichen. So verbleibt Ihnen die vorgesehene Zeit für die hausinterne Abstimmung und die Abstimmung mit dem AA. Sodann bleibt der EG und den Trägern Zeit, aus den Abstimmungen resultierende Änderungen in den GA einzuarbeiten.

- Soweit Sie den Zuwendungsbescheid – wie vorgesehen – Mitte März erlassen, sollten Sie in dem Jahr die Portfoliogespräche mit den TO für die Planungen des Folgejahres spätestens im April führen.

(3) Sie haben uns zugestimmt, dass die Einhaltung der im ZFD-Grundlagendokument vereinbarten Antrags- und Bewilligungstermine eine bessere Programmplanung ermöglicht. Sie haben zugesagt, darauf hinzuarbeiten, diese Termine einzuhalten.

Zudem haben Sie dargelegt, dass es externe Faktoren gebe und auch künftig geben könne, die die Einhaltung der Fristen erschwerten. Solche externen Faktoren seien die verspätete Verabschiedung des Bundeshaushalts nach Bundestagswahlen oder Personalmangel durch krankheitsbedingte Abwesenheiten der Beschäftigten im zuständigen Fachreferat.

Die Ressortabstimmung mit dem AA haben Sie als weiteren Grund für Verzögerungen erkannt. Sie haben erklärt, dass Sie künftig bei abstimmungsintensiven Einzelvorhaben gegenüber der EG und den TO die Mittel vorläufig verteilen werden. Ergänzend wollen Sie eine Reserve für noch zu klärende Einzelfälle vorhalten. Dadurch werde nicht mehr das gesamte Bewilligungsverfahren von strittigen Einzelfällen aufgehalten.

(4) Wir stimmen mit Ihnen überein, dass die späte Verabschiedung des Bundeshaushaltes nach einer Bundestagswahl auch künftig zu Verzögerungen führen kann. Dies sollte in der Regel aber nur alle vier Jahre auftreten.

Wir begrüßen Ihre Zusage, die im ZFD-Grundlagendokument vereinbarten Antrags- und Bewilligungstermine einhalten zu wollen. Die dargestellten Verfahrensänderungen in der Ressortabstimmung mit dem AA scheinen geeignet, das Bewilligungsverfahren für den Gesamtantrag zügiger abschließen zu können. Wir werden zum gegebenen Zeitpunkt überprüfen, in welchem Zeitrahmen Sie das Antrags- und Bewilligungsverfahren abwickeln.

3 Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise

3.1 Reformbemühungen

Sie haben mitgeteilt, dass Sie mit Hilfe externer Beratung eine grundsätzliche Reform der EG-internen Prozesse und Standards hinsichtlich Nachweisprüfung und Vorlage der GVN angestoßen hätten. Die Empfehlungen des externen Dienstleisters würden nun gemeinsam zwischen Ihnen und der EG umgesetzt. Diese beträfen alle Sachverhalte der Tz. 3 dieser Prüfungsmitteilung. Um dem Abschluss der Überprüfung nicht vorzugreifen, könnten Sie zu diesem Zeitpunkt keine abschließenden Aussagen zu unseren Empfehlungen machen.

Wir nehmen Ihre Ausführungen zur Kenntnis.

Wir bitten, unsere Empfehlungen in den Reformprozess hinsichtlich der Vorlage und Prüfungen von Verwendungsnachweisen und zum GVN sowie zu inhaltlichen Aspekten der VNP einfließen zu lassen. Bitte informieren Sie uns nach Abschluss des Reformprozesses bei der EG über das Ergebnis und die Umsetzung der Empfehlungen des externen Dienstleisters.

Wir werden zu gegebener Zeit untersuchen, ob und wie die Maßnahmen des Reformprozesses mit der EG zu Verbesserungen im Zuwendungsverfahren beitragen.

3.2 Unklare Zuwendungsbescheide

(1) Nach 6.1 ANBest-P hat der Zuwendungsempfänger die Verwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch sechs Monate nach Ende des Bewilligungszeitraumes nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Ist der Zuwendungszweck nicht bis zum Ablauf des HHJ erfüllt, ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des HHJ ein Zwischennachweis über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge zu führen.

Die Zuwendungsbescheide an die EG enthalten die folgenden Regelungen:

- „Der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben in den einzelnen Förderjahren, für die jeweils ein Verwendungsnachweis vorzulegen ist, entspricht grundsätzlich der bewilligten Jahreszuwendung.“
- „Die Verwendung der Mittel ist durch einen jährlichen Verwendungsnachweis für die Gesamtzuwendung des abgelaufenen HHJ entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans [...] gem. Nr. 6 ANBest-P zu belegen. Mit dem Gesamtverwendungsnachweis ist auch eine Aufstellung über die laufenden Projekte und bewilligten Zuwendungsbeträge, aufgeschlüsselt nach HHJ, vorzulegen. Dem jeweiligen Verwendungsnachweis ist eine Belegliste gem. Nr. 6.2.2 ANBest-P beizufügen. Die Projektbelege sind auf Abruf vorzulegen.“

Sie benannten in Ihren Zuwendungsbescheiden kein Datum für die Vorlage des GVN der EG. Die TO haben entsprechend den Weiterleitungsverträgen der EG bis zum 30. April des Folgejahres einen Zwischennachweis über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge für das Projekt zu führen. Die Weiterleitungsverträge übernehmen dazu fast wortgleich die Anforderungen der ANBest-P. Weiter erklären Sie in Ihren Zuwendungsbescheiden für die Programmdurchführung und Mittelbewirtschaftung, dass die ANBest-P sowie das ZFD-Grundlagendokument gelten. Entsprechend der Zeitabfolge in Kapitel 10 des ZFD-Grundlagendokumentes soll die EG den GVN bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Vier Monate nach Ende der Projektlaufzeit haben die TO einen Verwendungsnachweis vorzulegen. Dieser muss u. a. einen für die gesamte Projektlaufzeit kumulierten Sachbericht, einen zahlenmäßigen Nachweis sowie Beleglisten für alle Einnahmen und Ausgaben während der gesamten Projektlaufzeit enthalten.

(2) Ihre Zuwendungsbescheide enthalten widersprüchliche Angaben zur Vorlage des GVN durch die EG. Sie verweisen auf die ANBest-P, wonach die Vorlage sechs Monate nach Ende des Bewilligungszeitraumes zu erfolgen hat. Der Bewilligungszeitraum der Zuwendungsbescheide für die Projekte des ZFD erstreckt sich jedoch wegen der meist mehrjährigen Projekte regelmäßig bis zum 31.12. des dritten Folgejahres. An anderer Stelle enthält der Zuwendungsbescheid die Regelung, die EG habe einen jährlichen Verwendungsnachweis für die Gesamtzuwendung des abgelaufenen HHJ vorzulegen. Einen Termin für die Vorlage dieses GVN enthält der Zuwendungsbescheid nicht. Dieser ergibt sich erst aus den Festlegungen im ZFD-Grundlagendokument.

Wir haben empfohlen, im Zuwendungsbescheid künftig den Termin für die Vorlage des GVN zu benennen.

(3) Sie haben zugesagt, unsere Empfehlung umzusetzen.

(4) Wir begrüßen Ihre Zusage und schließen diesen Punkt ab.

3.3 Cursorische Prüfung

(1) Nach VV Nr. 11.1 zu § 44 BHO hat die Bewilligungsbehörde oder die sonst beauftragte Stelle innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (cursorische Prüfung).

Entsprechend Kapitel 7.4 des ZFD-Grundlagendokumentes ist die EG für die VNP zuständig. Die Fachabteilung der EG prüft alle Zwischen- und Verwendungsnachweise der TO kursorisch. Dabei prüft EG die eingegangenen Verwendungsnachweise vor den Zwischennachweisen. Die Verwendungsnachweise sind umfangreicher und aussagekräftiger als die Zwischenachweise. Dadurch seien hier Fehlentwicklungen eher zu erkennen und die EG könne in Bezug auf andere Projekte noch gegensteuern.

Die Fachabteilung der EG dokumentiert ihre kursorische Prüfung der Einzelnachweise in Checklisten im Excel-Format. Diese Checklisten übermittelt Ihnen die EG zusammen mit den Einzelnachweisen der TO, wenn sie den GVN vorlegt. Die Fachabteilung der EG prüft die Sachberichte und gleicht diese mit den Projektanträgen, auch hinsichtlich der Wirkungen und Ziele des Projektes, ab.

Die EG verfolgt einen beratenden Ansatz und gibt bei Bedarf Hinweise an die Träger, wenn sie Änderungen oder Ergänzungen im Sachbericht für erforderlich hält. Bei der kursorischen Prüfung des zahlenmäßigen Nachweises geht die EG Auffälligkeiten und unklaren Sachverhalten nach. Die kursorische Prüfung der EG geht durch die Klärung von Unstimmigkeiten teilweise schon in die Tiefe. Sofern sich bei der kursorischen Prüfung Rückzahlungsansprüche ergeben, fordert die Fachabteilung die Rückzahlung bereits im Laufe der Prüfung an. Der Ausgleich der jeweiligen Rückzahlungsforderung erfolgt grundsätzlich noch vor dem

Prüfungsabschluss. Die Fachabteilung fasst das Ergebnis der kursorischen VNP und, sofern sich Rückzahlungsforderungen ergaben, die Daten der Rückzahlungsabwicklung (Begründung, Betrag, Zahlungseingang) in einem Prüfvermerk zusammen. Die EG versendet die Prüfvermerke an die TO und informiert Sie damit über Abschluss und Ergebnis der kursorischen Prüfung.

Bis zum Jahr 2020 versandte die Fachabteilung der EG die Prüfvermerke einmal jährlich nach Abschluss der kursorischen Prüfung des jeweiligen GVN durch die Stabsstelle Qualitätsmanagement, Revision (Revision). Sie erstellte je TO einen Prüfvermerk über die Ergebnisse der kursorischen Prüfung aller zu dem HHJ vorgelegten Zwischennachweise und einen weiteren Prüfvermerk mit den Ergebnissen der kursorischen Prüfung aller zu dem HHJ eingereichten Verwendungsnachweise. Teilweise wichen die Daten zwischen tatsächlichem Abschluss der kursorischen Prüfung und dem Prüfvermerk erheblich voneinander ab. Laut Checkliste war die Prüfung oft bereits abgeschlossen, der Prüfvermerk datierte jedoch auf einen späteren Zeitpunkt. Als Beispiele zu nennen sind die Prüfvermerke für die HHJ 2015 und 2016. Sämtliche Prüfvermerke zu den Zwischen- und Verwendungsnachweisen dieser Jahre erstellte die EG mit Datum 6. März 2018. Die Prüfvermerke für das HHJ 2015 erstellte die EG demnach 19 Monate zu spät, die Prüfvermerke für das HHJ 2016 mit sieben Monaten Verspätung. Entsprechend der Checklisten war die kursorische Prüfung der meisten Nachweise durch EG mehrere Monate vor dem 6. März 2018 abgeschlossen. Die Checklisten enthielten nicht immer das Datum des Prüfungsabschlusses.

Die Fachabteilung der EG beabsichtigt, das Verfahren für die Nachweise, die die TO im Jahr 2021 vorlegen, umzustellen. Dann sollen die Prüfvermerke direkt nach Abschluss der kursorischen Prüfung für jedes Projekt einzeln versendet werden.

(2) Den zusammenfassenden Prüfvermerken und Mitteilungen an die TO zufolge schloss die EG die kursorische Prüfung der Nachweise für 2015 und 2016 im März 2018 mit erheblicher Verspätung ab. Viele kursorische Prüfungen der Verwendungsnachweise hatte die EG tatsächlich früher beendet. Eine zeitnahe Mitteilung der Prüfungsergebnisse dient sowohl den TO als auch Ihnen zur Einschätzung, ob Fehlentwicklungen in der Projektdurchführung erkennbar sind und ob die Projektziele erreicht werden. Beides dient dem Monitoring und ggf. der Anpassung von Projekten.

Wir haben angeregt, sicherzustellen, dass die EG ihre Ankündigung umsetzt und künftig die TO und Sie direkt nach Abschluss der kursorischen Prüfung der Nachweise zu einem Projekt über das Prüfungsergebnis informiert.

(3) Sie haben ausgeführt, nach Auskunft der EG gelte für Nachweise mit Vorlagefrist im Jahr 2021 bereits unsere Empfehlung. Die EG sende die Prüfvermerke über die kursorische VNP direkt nach Abschluss der Prüfung an die TO. Sie haben erklärt, Ihnen werde die EG gemäß Nr. 6.6 ANBest-P die Prüfvermerke weiterhin gebündelt zusammen mit dem GVN vorlegen.

(4) Wir begrüßen, dass die EG unserer Empfehlung entsprechend die TO direkt nach Abschluss der kursorischen Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise über deren Ergebnis informiert.

Sollte die EG Ihnen den GVN auch nach Abschluss des Reformprozesses weiterhin mehrere Monate nach der gesetzlich vorgesehen Frist vorlegen, erwarten wir, dass die EG Sie bei **wesentlichen Feststellungen** zu Einzelprojekten im Rahmen der kursorischen Prüfung frühzeitig, auch unabhängig vom GVN, informiert. Entsprechend sollte die EG Ihnen gravierende Feststellungen vertiefter VNP zeitnah – unabhängig vom vorzulegenden GVN – mitteilen.

3.4 Vorlage des Gesamtverwendungsnachweises

(1) Wie unter Tz. 3.2 dargestellt, hat die EG Ihnen entsprechend Nr. 6.1 ANBest-P und nach den Festlegungen im ZFD-Grundlagendokument bis zum 30.6. des Folgejahres den GVN vorzulegen.

Nach der kursorischen Prüfung aller Zwischen- und Verwendungsnachweise für das jeweilige HHJ erstellt die Fachabteilung der EG den GVN über die bewilligte Jahreszuwendung. Dazu fasst die EG anhand der Zuwendungsbescheide und Bewilligungen über Umschichtungen die für das entsprechende HHJ bewilligten Mittel zu einer Summe je Projekt als Soll zusammen. Die vom Träger im Nachweis belegten IST-Ausgaben ordnet sie entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplanes zu und bildet eventuelle Rückzahlungen des Trägers ab. Diese Aufstellungen führt die Fachabteilung der EG über umfangreiche Excel-Dateien zusammen. Die Revision der EG prüft den GVN kursorisch, bevor sie ihn Ihnen vorlegt. Dabei prüft die Stabsstelle vor allem auf Schlüssigkeit und stimmige Zahlen im zahlenmäßigen Nachweis. Aus der folgenden Tabelle 2 geht hervor, wann die GVN der EG in den letzten Jahren bei Ihnen eingingen.

Tabelle 2

Eingang der GVN zum ZFD im BMZ

HHJ	Vorlagetermin beim BMZ ¹⁵	Datum des GVN	Prüfbericht S3 der EG	Eingang im BMZ	Fristüber- schreitung ¹⁶
2015	30.06.2016	24.03.2017	21.09.2017	28.09.2017	14 Monate
2016	30.06.2017	16.10.2017	26.03.2018	08.02.2018	7 Monate
2017	30.06.2018	12.04.2019	30.08.2019	03.09.2019	14 Monate
2018	30.06.2019	12.11.2019	12.12.2019	13.12.2019	5 Monate
2019	30.06.2020	29.06.2021		27.07.2021	12 Monate

Quellen: GVN der EG, E-Mails des BMZ zum Eingang der GVN.

Die EG wies darauf hin, sie könne den GVN erst zusammenstellen, wenn sie ihrerseits die Zwischen- und Verwendungsnachweise aller TO erhalten habe. Für die HHJ 2017 und 2018 gingen abschließende Verwendungsnachweise der GIZ, denen Beleglisten beizufügen waren, erst in der zweiten Jahreshälfte 2019 bei der EG ein.¹⁷

(2) Den GVN erstellte die EG in den vergangenen Jahren regelmäßig zu spät. Obwohl die EG eine Vielzahl der Einzel- und Verwendungsnachweise bereits abschließend kursorisch geprüft hatte, legte sie Ihnen den GVN erst verspätet vor (vgl. Tabelle 2). Analog zum GA für alle Projekte und TO durch die EG, hat diese als Erstempfänger der Zuwendungen einen GVN zur Verwendung aller Mittel vorzulegen. Diesen kann die EG jedoch erst erstellen, wenn ihr die Nachweise aller Träger zum betreffenden HHJ vorliegen. Den Unterlagen nach ist die späte Vorlage der Nachweise einzelner TO ein wesentlicher Grund für die säumige Erstellung der GVN.

Die EG klärt in der kursorischen VNP alle Auffälligkeiten mit den TO ab, um eventuell bestehende Rückforderungsansprüche geltend zu machen (vgl. Tz. 3.3). Diese eingehenden Sachverhaltsklärungen erstrecken sich im Einzelfall über einen längeren Zeitraum. In dieser Zeit kann die EG den GVN noch nicht abschließend zusammenstellen. Für eine termingerechte VNP ist es daher unabdingbar, dass die TO die Vorlagetermine sowie die inhaltlichen Anforderungen an die Zwischen- und Verwendungsnachweise einhalten.

Wir haben Sie darauf hingewiesen, dass Sie bei der EG und den TO darauf hinwirken müssen, die Termine zur Vorlage der Zwischen- und Verwendungsnachweise bzw. zum GVN einzuhalten. Zudem sollten Sie darauf dringen, dass die TO die Nachweise mit der gebotenen Sorgfalt und allen erforderlichen Angaben erstellen, um langwierige Sachverhaltsklärungen zu vermeiden. Seitens der EG sollte die Vorprüfung des GVN durch die Revision zügig erfolgen, damit Ihnen der Nachweis zeitnah vorgelegt werden kann.

¹⁵ Vorlagetermin gemäß 6.1 ANBest-P und ZFD-Grundlagendokument.

¹⁶ Bezogen auf den nach 6.1 ANBest-P sowie nach dem ZFD-Grundlagendokument geltenden Vorlagetermin.

¹⁷ Siehe dazu auch Tz. 4.

(3) Sie haben ausgeführt, die EG habe in den vergangenen Jahren fristgerecht gemäß VV Nr. 5.3.4 zu § 44 BHO eine Verlängerung der Vorlagefrist für den GVN bei Ihnen beantragt. Diesen Fristverlängerungen hätten Sie zugestimmt. Da die EG die GVN innerhalb der von Ihnen bewilligten Fristverlängerungen einreichte, habe EG die Fristen insofern nicht überschritten.

Außerdem haben Sie erklärt, den EG-internen Reformprozess bezüglich der Standards zu Nachweisprüfungen und der Vorlage von GVN zu unterstützen.

Sie wollen die EG auffordern, die TO frühzeitig an fällige Nachweise zu erinnern, Fristen zum Nachreichen fehlender Unterlagen zu verkürzen, formelle Mahnungen auszusprechen und ggf. Konsequenzen für Nachfolgebewilligungen abzuleiten. Den TO gegenüber wollen Sie Qualitätsverbesserungen einfordern.

(4) Wir nehmen Ihre Ausführungen zu den Vorlagefristen zur Kenntnis. Die sich jährlich wiederholende Fristverlängerung für die Vorlage des GVN sehen wir jedoch kritisch. Zumal Sie die Frist nicht etwa um wenige Wochen verlängern, sondern die gesetzlich vorgesehene Zeit zur Vorlage der Nachweise verdreifachen. Die gesetzlich vorgesehenen Fristen sollen eine zeitnahe Prüfung der Mittelverwendung ermöglichen. Eine regelmäßige Fristverlängerung um ein Jahr steht dazu im Widerspruch.

Wir bitten Sie uns darüber zu informieren, welche Empfehlungen des externen Dienstleisters Sie umsetzen und welche Maßnahmen Sie mit der EG hinsichtlich der Nachweisprüfung und Vorlage der GVN ergreifen.

Darüber hinaus begrüßen wir Ihre Zusagen, dass Sie sowohl gegenüber der EG als auch gegenüber den TO die Einhaltung der Vorlagefristen sowie die qualitative Verbesserung der Nachweise einfordern werden.

3.5 Vertiefte Prüfung

(1) Nach VV Nr. 11.1 zu § 44 BHO hat die Bewilligungsbehörde oder die sonst beauftragte Stelle innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung). In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Eine Auswahl der vertieft zu prüfenden Nachweise kann gem. VV Nr. 11.1.3 zu § 44 BHO anhand einer Stichprobe getroffen werden. Die vertiefte Prüfung dieser Verwendungsnachweise ist innerhalb von neun Monaten nach deren Eingang abzuschließen (VV Nr. 11.4. zu § 44 BHO).

Bei der EG nimmt die Abteilung Zuwendungsprüfung S4 die vertiefte VNP vor. Die vertieft zu prüfende Stichprobe wählt S4 in Abstimmung mit dem BMZ aus. S4 erstellt Prüfungsberichte, zu denen die TO Stellung nehmen können. Zu verschiedenen Sachfragen hält die EG Rücksprache mit Ihnen. Nach der Bewertung der in den Stellungnahmen dargelegten

Sachverhalte erstellt die EG Abschlussberichte über die vertieften VNP und leitet Ihnen diese zu. Die Berichte sollen Ihnen u. a. mögliche Fehlentwicklungen bei den TO aufzeigen. Ihre Unterlagen enthielten u. a. folgende Berichte zu vertieften VNP durch die EG:

Tabelle 3

Vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen der EG

Prüfungsbericht	Abschlussbericht	Untersuchte HHJ	Projektnummer/Land
9. September 2013	3. April 2017	2009 - 2011	440/Mazedonien
7. Oktober 2014	1. Februar 2016	2009 - 2011	209/Timor Leste
7. Oktober 2014	1. Februar 2016	2009 - 2011	211/Sierra Leone
1. Dezember 2016	6. März 2017	2010 - 2014	559/Burundi
24. April 2017	3. August 2017	2009 - 2013	535/Libanon
13. September 2017	13. September 2017	2010 - 2015	568/Timor Leste

Quelle: Prüfungs- und Abschlussberichte der EG.

Aktuellere Prüfungsberichte zu vertieften Verwendungsnachweisprüfungen durch EG enthielten Ihre Unterlagen zum Ende des Jahres 2020 nicht.

Ihre Außenrevision prüft die EG als Erstempfänger der Zuwendungen für Projekte des ZFD. In diesem Rahmen prüft auch Ihre Außenrevision einzelne Projekte der TO vertieft. Die letzten Prüfungen der Außenrevision betrafen folgende HHJ:

Tabelle 4

Verwendungsnachweisprüfungen der Außenrevision des BMZ

Jahr der Prüfung	Untersuchte HHJ	Prüfungsbericht
2016	2010 - 2012	2. März 2016
2018	2013 - 2015	17. Oktober 2018

Quelle: Prüfungsberichte Ihrer Außenrevision.

(2) Ihre Außenrevision untersuchte in ihren vertieften VNP weit zurückliegende HHJ. So bezog sich der Prüfungsbericht 2016 auf die HHJ 2010 bis 2012. Der Prüfungsbericht aus dem Jahr 2018 hatte Verwendungsnachweise aus den HHJ 2013 bis 2015 zum Gegenstand. Demnach lagen die in den Verwendungsnachweisen belegten Einnahmen und Ausgaben der TO zum Prüfungszeitpunkt zwischen drei und sechs Jahren zurück. Teilweise ist der Prüfungszeitpunkt dieser HHJ auf den verspäteten Eingang der GVN der EG bei Ihnen zurückzuführen.

Die Prüfungsberichte zu den von der EG vertieft geprüften Verwendungsnachweisen (vgl. Tabelle 4) hatten Einnahmen und Ausgaben zum Gegenstand, die zwischen zwei bis sieben Jahren zurücklagen. Dies ist zum Teil bedingt durch die Projektlaufzeiten von drei bis vier Jahren. In einigen Fällen vergingen jedoch zwischen dem ersten Prüfungsbericht und dem Abschlussbericht weitere 15 Monate bzw. in einem Fall sogar dreieinhalb Jahre. Teilweise konnte die EG die Prüfungen wegen der ausstehenden Stellungnahmen bzw. weiterer Erläuterungen der TO nicht früher abschließen.

Wie schon bei der kursorischen Prüfung muss auch die vertiefte Prüfung von Verwendungsnachweisen zeitnah, nämlich neun Monate nach deren Eingang, abgeschlossen sein. Je länger die geprüften Mittelverwendungen zurückliegen, desto schwieriger ist es, unklare Sachverhalte aufzuklären und Erstattungsansprüche geltend zu machen. Mängel können entsprechend veraltet und – im besten Fall – inzwischen beseitigt sein. Im ungünstigsten Fall bestanden die Mängel bis zur Erstellung des Prüfungsberichtes über mehrere Jahre weiter. Hinweise aus Prüfungsberichten zur künftigen zuwendungsrechtskonformen Bewirtschaftung entfalten somit erst Jahre später ihre Wirkung.

Ihre Außenrevision sollte für die vertiefte Prüfung solche Verwendungsnachweise wählen, die noch nicht weit zurückliegende HHJ betreffen. Ebenso sollten Sie die EG anhalten, ihre anstehenden vertieften VNP zeitnah nach Eingang der Unterlagen zu beginnen. Beide müssen die vertieften Prüfungen zügig zum Abschluss bringen. Dabei müssen sowohl Sie als auch die EG an die Träger appellieren, zur Klärung offener Sachverhalte beizutragen, angeforderte Unterlagen nachzureichen und ihre Stellungnahmen abzugeben. Andernfalls können Sie oder die EG Ausgaben ggf. nicht als zuwendungsfähig anerkennen und müssen diese zurückfordern.

(3) Sie haben mitgeteilt, die EG habe auch in den Jahren 2018, 2019 und 2020 Verwendungsnachweise vertieft geprüft. Die Berichte könne EG bei Bedarf zur Verfügung stellen.

Zur Auswahl der vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise haben Sie darauf verwiesen, dass Sie die Stichprobe für die vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise nach einem mit uns abgestimmten Verfahren festlegen. Dieses Stichprobenverfahren könne Verwendungsnachweise, die noch nicht weit zurückliegende HHJ betreffen, nicht aufgreifen. Es könne lediglich zum Zuge kommen, wenn die Stichprobenwahl nach dem Zufallsprinzip noch Raum dafür bieten würde. Sofern es das Auswahlermessen zulasse, liege es im Interesse Ihrer Außenrevision, eher jüngere als ältere Verwendungsnachweise zu prüfen.

Das Risiko, dass Sie Erstattungsansprüche aus weiter zurückliegenden HHJ schwerer geltend machen könnten, schätze Ihre Außenrevision eher als gering ein.

Abschließend haben Sie darauf hingewiesen, dass eine vertiefte Prüfung nach VV Nr. 11 zu § 44 BHO ausschließlich Ihnen als Zuwendungsgeber vorbehalten sei. Die Prüfungen der EG als Zuwendungsempfänger gegenüber den TO als Letzttempfängern seien nicht mit denen Ihrer Außenrevision gleichzustellen.

(4) Ihr Hinweis, die EG habe auch in den Jahren 2018, 2019 und 2020 Verwendungsnachweise vertieft geprüft, beruht auf einem Missverständnis. Unsere Feststellung zielt darauf ab, dass entsprechende Prüfvermerke der EG im Gegensatz zu Prüfvermerken über weiter zurück liegende vertiefte VNP Ihrem Fachreferat nicht vorgelegen haben.

Sie hatten uns Ende April 2021 im Nachgang unserer Prüfung Ihrer Außenrevision¹⁸ ein überarbeitetes „Konzept zur Prüfung von Verwendungsnachweisen im BMZ“ zur Anhörung übersandt. Unsere Anmerkungen hierzu haben wir Ihnen im Juli 2021 mitgeteilt. Eine Neufassung des Prüfungskonzeptes haben wir bisher nicht erhalten. Insofern befindet sich das Verfahren über die Stichprobe für die vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise offenbar noch in der Abstimmung. Derzeit ziehen Sie die Stichprobe aus der Grundgesamtheit aller nach kursorischer Prüfung durch die Bewilligungsreferate an die Außenrevision innerhalb eines HHJ übermittelten Verwendungsnachweise zu Projektförderungen. Wir haben Sie darauf hingewiesen, dass Ihr Prüfungskonzept keine Angaben zu einzuhaltenden Fristen enthält.

Wir halten an unserer Auffassung fest, dass es mit zunehmendem Zeitablauf schwieriger wird, im Rahmen der VNP Sachverhalte aufzuklären. Die teilweise über Jahre andauernden Sachverhaltsklärungen zwischen der EG und einigen TO bestätigen dies. Es mag zwar richtig sein, dass Sie festgestellte Erstattungsansprüche durchsetzen können. Die durch Zeitablauf erschwerten Sachverhaltsklärungen können jedoch dazu führen, dass Sie bestehende Rückforderungsansprüche nur schwer erkennen können und somit gar nicht erst geltend machen. Wir raten unverändert, dies bei der Auswahl der vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise zu berücksichtigen.

Ihren abschließenden Ausführungen, eine vertiefte Prüfung nach VV Nr. 11 zu § 44 BHO sei ausschließlich Ihnen als Zuwendungsgeber vorbehalten, stimmen wir nicht zu. Gemäß Nr. 6.6 ANBest-P hat die EG als Erstempfänger der Zuwendungen die Verwendungsnachweise der TO als Letztempfänger ausdrücklich entsprechend VV Nr. 11 BHO zu § 44 BHO zu prüfen.¹⁹ Wir stimmen darin überein, dass für die vertiefte Prüfung der EG andere Fristen gelten, da sie selbst den GVN über die ihr bewilligten Zuwendungen sechs Monate nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes vorzulegen hat (Nr. 6.1 ANBest-P). Bis zu dieser Frist müssen ihre eigenen VNP abgeschlossen sein.

Wir bitten, unsere Hinweise im Reformprozess mit der EG hinsichtlich der Fristen zu Vorlage und Prüfungen von Verwendungsnachweisen und zum GVN sowie zu inhaltlichen Aspekten der VNP aufzugreifen.

¹⁸ Abschließende Prüfungsmitteilung vom 10. Juni 2020, Gz.: II 3 - 2017 - 0149.

¹⁹ Vgl. Dittrich, Kommentar zur BHO, Stand Juli 2021, § 44 BHO RN 49.18.

4 Beachtung des Zuwendungsrechts durch die Träger

(1) Sie verpflichten die EG in Ihren Zuwendungsbescheiden sowohl die ANBest-P als auch die Vergabegrenzen der aktuellen Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) anzuwenden. Die EG verpflichtet die TO mit Nr. 8 der Weiterleitungsverträge zur Beachtung der dort benannten vergaberechtlichen Regelungen. Zudem haben die TO Inventarlisten zu den mit Zuwendungsmitteln beschafften Gegenständen zu führen (Nr. 4.2 ANBest-P und Nr. 8.4 der Weiterleitungsverträge). Außerdem haben die TO eine ordnungsgemäße Buchführung sicherzustellen. Sie soll die korrekte zeitliche und sachliche Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben zu den Projekten gewährleisten. Dies ist Voraussetzung für einen den Anforderungen nach Nr. 6.2.2 ANBest-P entsprechenden zahlenmäßigen Nachweis und einer den Anforderungen entsprechenden Belegliste. Die Belege selbst müssen die im Geschäftsverkehr üblichen Anlagen und Angaben enthalten (Nr. 6.4 ANBest-P und Nr. 10.3 der Weiterleitungsverträge).

Wir hatten im Jahr 2013 beanstandet, dass die Träger wichtige zuwendungs- und vergaberechtliche Bestimmungen nicht eingehalten haben, so bei der Einholung von Vergleichsangeboten oder bei Vergabevermerken zu Beschaffungen und Honorarverträgen. Wir hatten empfohlen, sicherzustellen, dass die Träger die Vergabevorschriften einhalten.²⁰ Bei Verstößen sollten Sanktionen folgen.

Ihre Außenrevision wies nach einer vertieften VNP für Zuwendungen der Jahre 2015 bis 2017 eines größeren Projektes erneut auf Defizite bei der Anwendung des Vergaberechts durch den Zuwendungsempfänger sowie bei der Dokumentation der Auftragsvergabe hin. Sie erklärte dem Zuwendungsempfänger, die Beschaffung von Waren und der Einkauf von Dienstleistungen hätten nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu erfolgen. Der Prozess der Auftragsvergabe sei schriftlich zu dokumentieren. Sie gaben Hinweise zum erforderlichen Inhalt der Vergabevermerke. Außerdem wiesen Sie darauf hin, dass Begründungen wie z. B. „besondere Dringlichkeit der Auftragsvergabe“ oder „besonders zuverlässiger, langjähriger Partner“ oder „einziger Lieferant in erreichbarer Nähe“ grundsätzlich nicht hinreichend seien.

Im Prüfbericht aus dem Jahr 2016 beanstandete Ihre Außenrevision, die den Verwendungsnachweisen beigelegten Beleglisten hätten nicht den Regelungen der Weiterleitungsverträge und den ANBest-P entsprochen. Danach müssen Zahlungstag, -grund, -empfänger, Höhe der Ausgabe und Belegnummer ersichtlich sein.

Auch der Bericht der Außenrevision über die bei der EG im Jahr 2018 durchgeführte VNP enthielt Feststellungen zur Beachtung des Vergaberechts. Es hieß dort:

²⁰ Prüfungsmitteilung über die Prüfung des Zivilen Friedensdienstes (Kapitel 2303 Titel 687 72) vom 29. Mai 2013, Gz.: 35170 - 2012 - 0120.

„Die für die Projektförderung bereitgestellten Zuwendungen müssen wirtschaftlich und sparsam verwendet werden (Nr. 1.1 ANBest-P). Das Wirtschaftlichkeitsgebot schließt insbesondere ein, dass die Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen im Wettbewerb erfolgt. Bei freihändiger Vergabe muss vor der Auftragserteilung ab einem Wert von 500 € (künftig ab 1.000 €, ohne Mehrwertsteuer) eine Preisabfrage bei mindestens drei Unternehmen erfolgen und das Ergebnis der Preisermittlung in einem Vergabevermerk niedergeschrieben werden. In dem Vergabevermerk sind darüber hinaus die Notwendigkeit der Beschaffung/Leistung und die Auftragserteilung an den ausgewählten Lieferanten bzw. Leistungserbringer stichhaltig zu begründen. Die EG wird gebeten, die ZFD-Träger zu bitten, sicherzustellen, dass künftig die Vergaberegelungen wie vorgegeben beachtet und vor allem schlüssige Vergabevermerke erstellt werden.“

Die EG erklärte daraufhin, sie werde im Rahmen eines anstehenden Workshops „Gemeinsame Lernplattform Prozesse und Verfahren im Zuwendungsverfahren ZFD“ alle Träger über die formalen Erfordernisse bei der Vergabe von Aufträgen und Dienstleistungen nach der UVgO informieren. Das Thema „Vergabevermerk“ werde sie als Tagesordnungspunkt aufnehmen. Im Workshop wolle sie darüber hinaus die Bestimmungen des Bundesreisekostengesetzes im Hinblick auf die Taxinutzung behandeln.

Die Prüfberichte der EG über vertiefte VNP (vgl. Tabelle 4) enthielten ebenfalls Feststellungen zu Verstößen gegen das Zuwendungsrecht.

Aus den Checklisten zur kursorischen Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise der EG ergaben sich weitere Hinweise auf Mängel in der Anwendung des Zuwendungsrechts. In mehreren Fällen musste die EG die TO auffordern, die Beleglisten so zu vervollständigen, dass sie den Anforderungen nach Nr. 6.2.2 ANBest-P entsprachen. In anderen Fällen, die FFK betrafen, waren ein Personalwechsel und der zeitliche Einsatz nicht eindeutig dargestellt oder die Ausgaben waren fehlerhaft ausgewiesen. In anderen Fällen gab die EG Hinweise zur Korrektur der Inventarlisten.

(2) Ihre teilweise umfangreichen Feststellungen zu den vertieften VNP bezogen sich zum Großteil auf HHJ vor 2014, also vor dem Reformprozess im ZFD. Die Prüfung der aktuelleren Zwischen- und Verwendungsnachweise offenbaren noch immer Mängel in der Beachtung des Zuwendungsrechts durch die TO. Menge und Ausmaß der Feststellungen scheinen rückläufig zu sein. Die Träger akzeptierten Beanstandungen und kamen Rückforderungsansprüchen nach.

Wir haben angeregt, dass Sie die EG und die TO weiterhin dazu anhalten, die Maßgaben des Zuwendungsrechts, die die Träger mit Unterzeichnung der Weiterleitungsverträge anerkennen, gewissenhaft umzusetzen. Dazu sollte auch die Beachtung der Sorgfalts- und Dokumentationspflichten gehören, um Ausgaben den richtigen Positionen des bewilligten Finanzierungsplans zuordnen zu können. Die intensive Sachverhaltsklärung durch die EG während der kursorischen VNP haben wir für geeignet gehalten, die TO stetig an ihre Pflichten als Zuwendungsempfänger zu erinnern.

Die EG sollte die TO über Workshops zum Zuwendungsverfahren weiter sensibilisieren. Sie und die EG sollten verstärkt darauf hinwirken, dass die TO ihr Wissen an die FFK weitergeben und diese ihr Wissen auch vor Ort in den Partnerländern anwenden.

(3) Sie haben erklärt, die Qualität der Nachweisunterlagen der TO habe sich in den letzten Jahren verbessert. Gleichwohl sähen auch Sie weiterhin Bedarf, die Beachtung der Sorgfalts- und Dokumentationspflichten weiter zu verbessern. Sie haben mitgeteilt, über die EG die Fortbildung der TO zu unterstützen. Die TO ihrerseits hätten verschiedene Maßnahmen zugesagt, wie z. B. die Fachkräfte und Partner noch intensiver zu schulen oder Arbeitspapiere und Handbücher in die Verkehrssprachen der Länder zu übersetzen. Zudem würden die TO den Austausch innerhalb des Konsortiums intensivieren.

(4) Sie stimmen uns zu, dass auf Seiten des Zuwendungsempfängers und der TO als Letzt-empfänger weiterhin Verbesserungsbedarf bei der Umsetzung des Zuwendungsrechts besteht. Wir begrüßen, dass Sie gemeinsam mit der EG und den TO weitere Maßnahmen ergreifen, damit diese das Zuwendungsrecht sowie die daraus folgenden Sorgfalts- und Dokumentationspflichten beachten.

5 Konsortium Ziviler Friedensdienst

(1) Das Konsortium ZFD bildet gemeinsam mit Ihnen das Gemeinschaftswerk ZFD. Dieses sieht sich als staatlich-zivilgesellschaftliches Gemeinschaftswerk, in dem das Konsortium ZFD und Sie die Steuerung und Verantwortung einvernehmlich wahrnehmen. Das Gemeinschaftswerk ZFD definierte seine Grundlagen, die Rechte und Aufgaben sowie das Selbstverständnis aller Beteiligten im gemeinsamen ZFD-Grundlagendokument. Im staatlich-zivilgesellschaftlichen Gemeinschaftswerk ZFD vertreten Sie die staatliche und das Konsortium ZFD die zivilgesellschaftliche Seite.

Gemeinsam vereinbaren Sie und das Konsortium ZFD die Ziele und die diesen zugrunde liegenden Werte des ZFD, Konzepte und gemeinsame Standards der durchzuführenden Projekte, gemeinsames Monitoring der vereinbarten Standards und Verfahren zur Umsetzung der Projekte. Sie gestalten und koordinieren die Instrumente der gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit und stimmen sich zur Integration des ZFD in die politischen Konzepte ab.

Die im Konsortium ZFD zusammengeschlossenen TO entwickeln eigene Projekte, die sie in einen Dialog mit Ihnen einbringen und nach Bewilligung durch Sie eigenverantwortlich durchführen. Das Konsortium steuert u. a. die trägerübergreifende Zusammenarbeit in den Partnerländern und in Deutschland und sichert die Zielerreichung mit den Partnern.

Die Besonderheiten des Gemeinschaftswerkes ZFD äußern sich u. a. in dem gebündelten Antragsverfahren des ZFD mit einem jährlichen GA für alle TO und Projekte.²¹ Dieses Verfahren

²¹ Vgl. Tz. 2.

ermöglicht etwa Mittelverschiebungen zwischen den Projekten eines Trägers durch entsprechende Umwidmungen. Sie bieten den TO über verschiedene Änderungsanträge zu den Projekten weitere Möglichkeiten, schnell auf Änderungen der Bedingungen in den Partnerländern zu reagieren.

In den gemeinsamen Sitzungen des Konsortiums ZFD mit der EG und Ihnen kritisierten die TO in den letzten Jahren wiederholt vermeintliche Änderungen im Zuwendungsverfahren. Aufgrund des Prüfungsberichtes Ihrer Außenrevision aus dem Jahr 2016 verteilte die EG in einer Sitzung die Tischvorlage „Mindestanforderungen an Beleglisten zu ZFD-Verwendungsnachweisen“. Die EG erklärte den TO, die Außenrevision habe beanstandet, dass die den Verwendungsnachweisen beigelegten Beleglisten nicht den Regelungen der Weiterleitungsverträge und den ANBest-P entsprochen hätten. Danach müssen Zahlungstag, -grund, -empfänger, Höhe der Ausgabe und Belegnummer ersichtlich sein. Die Anforderungen an die Beleglisten müssen ebenso erfüllt werden. Die Vorgaben würden ab sofort gelten. Sie wiesen darauf hin, dass diese Vorgaben bereits seit Jahren gelten. Auf der folgenden Sitzung informierte die EG, die Außenrevision bestehe bei der Erstellung der Beleglisten ab dem Jahr 2017 auf den notwendigen Angaben. Die Träger äußerten daraufhin den Eindruck, auf dem Verwaltungsweg würden Themen, die im Reformprozess besprochen und vereinbart worden seien, rückgängig gemacht.

Im Jahr 2018 waren Änderungen an den Weiterleitungsverträgen nach Hinweisen der Außenrevision und wegen Vorgaben zum Vergaberecht und zur Beachtung des EU/VN-Sanktionsregimes²² notwendig geworden. Die späte Verabschiedung des Bundeshaushaltes 2018 infolge der langdauernden Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2017 zog eine späte Bewilligung des GA für die Projekte des ZFD nach sich. Zeitgleich hatten Sie und die EG die Weiterleitungsverträge überarbeitet. Im November 2018 erklärte die EG in der Sitzung mit dem Konsortium ZFD, erst mit dem Zuwendungsbescheid habe das abgestimmte Vertragsmuster vorgelegen. Das späte Vorliegen des Vertragsmusters habe den Trägern aber nicht die Gelegenheit gegeben, dazu Stellung zu nehmen, ohne die Finanzierung der Projekte zu riskieren. Sie ergänzten, die Änderungen in den Weiterleitungsverträgen hätten Anweisungscharakter gehabt. Die Einarbeitung des Sanktionsregimes in die Verträge sei aus Ihrer Sicht notwendig gewesen, um der Sorgfaltspflicht nachzukommen. Es würde sich aber nicht um zusätzlich auferlegte Pflichten handeln. Vielmehr sei jeder Träger schon für sich genommen verpflichtet, dem Sanktionsregime nachzukommen. Die Änderungen seien insofern zwar aufwendig, aber nicht verhandelbar gewesen.

Die Träger wiesen darauf hin, die Verträge würden einige problematische Punkte enthalten, die über die üblichen Verpflichtungen hinausgingen. Ein Träger erklärte, die Verträge würden momentan eingehend durch sein Justizariat geprüft.

²² Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages vom 9. Juli 2018, Az.: WD2–3000–094/18 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/568274/257a1eb646467e1e33d595696f61c3e1/WD-2-094-18-pdf-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 2. Dezember 2021).

(2) Sie entschieden sich, im Gemeinschaftswerk ZFD die Steuerung und Verantwortung des ZFD einvernehmlich mit dem Konsortium ZFD wahrzunehmen. Grundsätzliche Fragen, etwa zur inhaltlichen Ausrichtung des ZFD, zu Konzepten und gemeinsamen Standards klären Sie und das Konsortium gemeinsam. Im Gegensatz dazu tragen Sie als Zuwendungsgeber die finanzielle Verantwortung für die Zuwendungsmittel. Das Zuwendungsverfahren mit einem GA und möglichen Umschichtungen innerhalb der Projekte eines Trägers ermöglicht Ihnen und den TO, flexibel auf Veränderungen zu reagieren.

Wir haben Ihnen empfohlen, dem Konsortium nochmals zu verdeutlichen, dass Sie als oberste Bundesbehörde selbst an das Haushalts- und Zuwendungsrecht gebunden sind. Bei aller inhaltlichen Freiheit in der Konzeption und Ausführung der ZFD-Projekte haben die TO die Regelungen zur Mittelverwendung sowie zu den Berichts- und Nachweispflichten über die Verwendung der öffentlichen Zuwendungsmittel anzuwenden. Wir haben angeregt, dem Konsortium zu verdeutlichen, dass dies nicht im Widerspruch zur gemeinsamen inhaltlichen Steuerung und Verantwortung des ZFD und seiner Projekte steht.

(3) Sie haben erklärt, Ihnen sei bewusst, als Zuwendungsgeber die finanzielle Verantwortung für die Zuwendungen zu tragen und selbst an das Haushaltsrecht gebunden zu sein. Sie nähmen Ihre Rolle entsprechend wahr und schafften eine Balance, die sowohl dem Haushalts- und Zuwendungsrecht als auch den speziellen Herausforderungen der zivilgesellschaftlichen Arbeit im Krisenkontext gerecht werde. In welcher Form Sie gegenüber dem Konsortium ZFD Ihre Position als Zuwendungsgeber und die damit verbundenen Pflichten aus dem Haushalts- und Zuwendungsrecht bekräftigen wollen, haben Sie nicht dargelegt.

(4) Wir nehmen Ihre Ausführungen zur Kenntnis. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und gemeinsame Steuerung und Verantwortung im Gemeinschaftswerk ZFD erscheint allerdings erschwert, wenn Sie die Umsetzung Ihrer gesetzlichen Vorgaben wiederholt diskutieren und verteidigen müssen.

Wir halten unsere Empfehlung aufrecht, gegenüber dem Konsortium zu erklären, dass Ihre Maßgaben zur Mittelverwendung sowie zu den Berichts- und Nachweispflichten über die Verwendung der Zuwendungen auf Ihren Pflichten als Zuwendungsgeber beruhen und keinen Widerspruch zur gemeinsamen inhaltlichen Steuerung und Verantwortung des ZFD als staatlich-zivilgesellschaftliches Gemeinschaftswerk darstellen.

Reinert

Steinkamp

Beglaubigt: F. Kumlu, TB'e

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.