



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung

über die Prüfung

der entwicklungswichtigen Vorhaben der politischen
Stiftungen (Kapitel 2302 Titel 687 04)

bei der Friedrich-Ebert-Stiftung

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 - 0000760

12. April 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	6
2	Intransparente Projektkosten im Förderantrag	8
3	Unzulässige Projektförderung	10
4	Überhöhte Verwaltungskosten für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit	14
5	„Auffüllende Spitzenfinanzierung“ der Verwaltungskosten nicht sachgerecht	18
6	Prüfungsdefizit bei der Mittelverwendung	20
7	Im Wortlaut identische Wirtschaftsprüfungsberichte auffällig	22

Abkürzungsverzeichnis

B

Bewirtschaftungsgrundsätze *Besondere Bewirtschaftungsgrundsätze*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMI-Globalmittel *Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit; Kapitel 0601 Titel 685 12*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

D

DAC *Development Assistance Committee*

E

EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

F

FES *Friedrich-Ebert-Stiftung*

FR *Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen aus Kapitel 2302 Titel 687 04*

O

ODA *Official Development Assistance*

OECD *Organisation for Economic Co-operation and Development*

P

polS *politische Stiftungen*

S

Stiftungstitel *Kapitel 2302 Titel 687 04 Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen*

V

VKZ *Verwaltungskostenzuschuss*

W

WP-Gesellschaft *Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof untersucht in einer Prüfungsreihe die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben aller politischer Stiftungen durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Gegenstand des ersten Teils sind stiftungsübergreifende Feststellungen. Im vorliegenden zweiten Teil hat der Bundesrechnungshof die Förderung der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) geprüft. Die FES wird institutionell vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) gefördert und erhält vom BMZ und weiteren Ressorts Projektförderungen. Die institutionelle Förderung der FES durch das BMI in Form der sogenannten Globalzuschüsse ist nicht Gegenstand dieser Prüfung. Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die FES hat in ihren Projektförderanträgen weder die zu erwartenden Drittmittel noch das Gesamtvolumen des jeweiligen Projekts zahlenmäßig dargestellt. Soweit die Gesamtfinanzierung einschließlich etwaiger Drittmittel durch die FES nicht im Detail dargelegt wurde, waren die Projektanträge nicht entscheidungsreif. Das BMZ sollte die Anforderungen an die Projektförderanträge anpassen, um den Zuwendungsbedarf transparent darzulegen (Tz. 2).
- 0.2 Das BMZ hat der FES Zuwendungen für Projekte gewährt, die nicht förderfähig waren. Einigkeit zwischen Bundesrechnungshof und BMZ besteht zumindest darin, dass das Interesse der Bundesregierung mit den rechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen ist. Insofern hat das BMZ haushaltsrechtswidrige Vorhaben der FES abzulehnen. Die Förderung einiger Vorhaben der FES ist streitig. Der Bunderechnungshof wird dem separat nachgehen (Tz. 3).
- 0.3 Der Anteil der nicht operativen Kosten der entwicklungswichtigen Vorhaben der FES (Personal- und Projektinfrastruktur in Kooperationsländern) macht etwa 60 % der gesamten Projektförderung aus. Eine wirtschaftliche und entwicklungswirksame Mittelverwendung hält der Bundesrechnungshof auf dieser Grundlage für fraglich. Das BMZ sollte den Mitteleinsatz der FES stärker überwachen, die Förderrichtlinie überarbeiten und darauf hinwirken, die nicht operativen Kosten der entwicklungswichtigen Vorhaben der FES zu senken (Tz. 4).
- 0.4 Die FES deckte ihre inländischen Verwaltungskosten, soweit sie den vom BMZ gewährten Verwaltungskostenzuschuss überstiegen, aus Mitteln des Bundesministeriums des Innern und für Heimat. Der Bundesrechnungshof fordert das BMZ auf, in Absprache mit den übrigen Zuwendungsgebern des Bundes das Förderverfahren anzupassen. Ausgaben für denselben Zweck sollten nicht bei verschiedenen Haushaltstiteln veranschlagt werden (Tz. 5).
- 0.5 Das BMZ konnte mangels eigener Prüfung nicht beurteilen, ob Zuwendungen aufgrund von Fristüberschreitungen zurückzufordern und zu verzinsen waren. Ggf. sind Mittelrückforderungen und Verzinsung zu veranlassen (Tz. 6).

- 0.6 Die Berichte der Wirtschaftsprüfer zum jährlichen Verwaltungskostenzuschuss sind regelmäßig wortgleich. Damit stellt sich die Frage nach der Qualität des Nachweises einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung des Verwaltungskostenzuschusses. Zudem entbinden die Wirtschaftsprüfungsberichte das BMZ nicht von eigenen Prüfungshandlungen (Tz. 7).

1 Vorbemerkungen

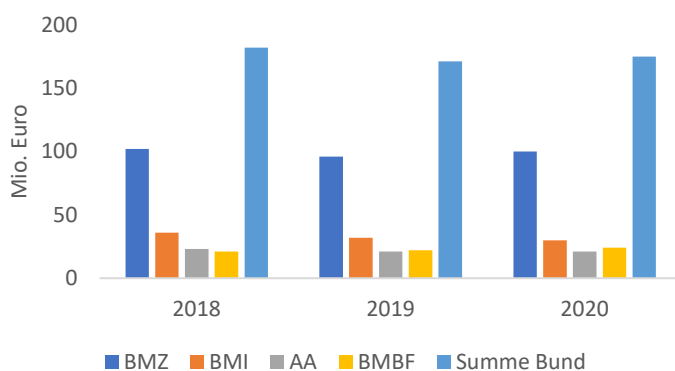
Sie fördern – vor allem aus Kapitel 2302 (Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement) – die entwicklungswichtigen Vorhaben der politischen Stiftungen (polS) (Kapitel 2302 Titel 687 04 – Stiftungstitel). Diese Förderung ist Gegenstand einer von uns zum Jahresende 2021 begonnenen Prüfungsreihe, die sich auf alle von Ihnen geförderten polS erstrecken soll. Wir betrachten dabei in erster Linie die Jahre 2018 bis 2020. Maßgeblich für die Förderung der polS sind Ihre „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der polS aus Kapitel 2302 Titel 687 04“ (FR) in der Fassung vom 1. Januar 2016. Erhebungsstelle für die vorliegende Prüfungsmitteilung war die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Die FES ist die älteste polS Deutschlands. Sie versteht sich als Teil der sozialdemokratischen Wertegemeinschaft sowie der Gewerkschaftsbewegung in Deutschland und in der Welt. Ihre zentrale Aufgabe sieht die FES in der politischen Bildung und Beratung. Sie sei als Partnerin der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik etabliert.¹ Ihre Auslandsarbeit sei historisch gewachsen und bestehe hauptsächlich aus langjährigen multi- und bilateralen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die FES koordiniert die EZ innerhalb der Abteilungen „Internationale EZ“ und „Internationaler Dialog“. Diese sind wiederum in Referate unterteilt, die für einzelne Regionalprojekte zuständig sind. Die Regionalprojekte werden in den jeweiligen Ländern durch die Auslandsbüros der FES vertreten. Die FES finanziert ihre Arbeit überwiegend aus öffentlichen Zuwendungen von Bund und Ländern.

Abbildung 1

Bundeszuzwendungen an die Friedrich-Ebert-Stiftung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung leistet vonseiten des Bundes den größten Beitrag zur Stiftungsfinanzierung.



Erläuterung: BMI: Bundesministerium des Innern und für Heimat²; AA: Auswärtiges Amt; BMBF: Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: FES.

¹ <https://www.fes.de/stiftung/ueber-die-fes>, abgerufen am 23. Januar 2023.

² Bis zur Wahl zum 20. Deutschen Bundestag: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

In den Jahren 2018 bis 2020 betrug Ihre Förderung der FES zwischen 96 und 102 Mio. Euro. Dies entspricht 56 % der Gesamtförderung aus Bundesmitteln.³

Bei den Zuwendungen des BMI an die FES handelt es sich um institutionelle Förderung. Nach der Erläuterung zum Haushaltstitel „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ (Kapitel 0601 Titel 685 12; BMI-Globalmittel) können die polS diese für sämtliche satzungsgemäße Zwecke einsetzen. Dagegen handelt es sich bei den Zuwendungen der übrigen Zuwendungsgeber des Bundes um Projektförderungen.

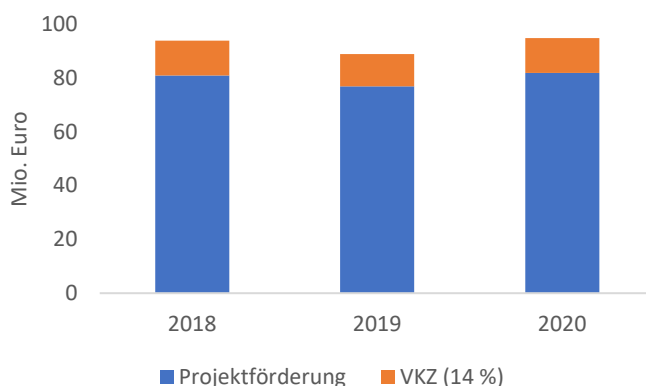
Ihre Zuwendungen basieren auf §§ 23 und 44 BHO i. V. m. den FR. Sie setzen sich zusammen aus der Förderung von Auslandsprojekten und einem separaten Verwaltungskostenzuschuss (VKZ). Entsprechend Nummer 4.1 der FR erhält die FES Zuwendungen in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse als Vollfinanzierung zur Projektförderung. Die FES beantragt die Zuwendungen i. d. R. für einen Bewilligungszeitraum von drei Jahren. Dies geschieht getrennt nach Regionalprojekten durch Förder- oder Fortführungsanträge⁴. Die FES fordert die Auszahlung der Zuwendungen frühestens sechs Wochen vor der geplanten Verwendung an.

Nachfolgend ist das Verhältnis zwischen Projektförderung und VKZ bei der FES dargestellt.

Abbildung 2

Verhältnis zwischen Projektförderung und Verwaltungskostenzuschuss bei der Friedrich-Ebert-Stiftung

14 % des Anteils der Friedrich-Ebert-Stiftung am Stiftungstitel entfielen auf den Verwaltungskostenzuschuss.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMZ.

³ Ihre Förderung aus dem Stiftungstitel wird ergänzt durch Leistungen aus Kapitel 2310 Titel 687 01 (Internationaler Klima- und Umweltschutz) sowie aus Ihren Sonderinitiativen Kapitel 2310 Titel 896 31 (Eine Welt ohne Hunger, seit 2023: Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme), Titel 896 32 (Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren, seit 2023: Geflüchtete und Aufnahmeländer) und Titel 896 33 (Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost).

⁴ Im Fall von bereits andauernden Projekten stellt die FES Fortführungsanträge.

Der von Ihnen neben der Projektförderung geleistete jährliche VKZ kann bis zu 14 % des auf die FES entfallenden Anteils am Stiftungstitel entsprechen (vgl. Nummer 7.2 FR BNBest – Projektdurchführung). Die FES beantragt den VKZ jährlich im Voraus; sie nahm regelmäßig den höchstmöglichen VKZ in Anspruch. Sie zahlen diesen über das Jahr verteilt aus.

Die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Projektzuwendungen ist Ihnen innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums nachzuweisen (Nummer 6.1 FR BNBest-P/Stiftungen). Diese Verwendungsnachweise⁵ setzen sich aus Sachberichten und zahlenmäßigen Nachweisen zusammen. Ihr zuständiges Bewilligungsreferat prüft die Verwendungsnachweise kursorisch. Im Anschluss untersucht Ihre Außenrevision einen Teil der Verwendungsnachweise mithilfe von Stichproben vertieft.

Neben der Planung, Durchführung und Kontrolle von EZ-Vorhaben der FES haben wir in unsere Prüfung auch einzelne Projekte einbezogen. Auswahlkriterium war dabei u. a., dass die Laufzeit der Projekte durch unseren o. g. Prüfungszeitraum vollständig abgedeckt war. Es handelte sich um die Projekte

- „Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika“,
- „Globalisierung“ und
- „Belgien Informationsbüro Brüssel“.

Weitere Prüfungserkenntnisse haben wir u. a. aus den Daten der Finanzbuchhaltung der FES gewonnen.

Wir haben Ihre Stellungnahme vom 30. September 2022 in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

2 Intransparente Projektkosten im Förderantrag

(1) Die FES beantragte Zuwendungen zu ihren EZ-Projekten mithilfe von Förderanträgen. Diesen ist ein Finanzierungsplan beizufügen, der eine aufgegliederte Berechnung der mit demwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung enthält (VV Nummer 3.2.1 zu § 44 BHO). Die Förderanträge der FES orientierten sich an Ihren Mustervorlagen in der FR. U. a. ist darin ein sogenannter Struktur- und Finanzplan vorgesehen. In diesem wird die beantragte Gesamtzuwendung⁶ getrennt nach den folgenden Förderungsarten aufgeschlüsselt:

- Bildungs- und Beratungsmaßnahmen in Kooperationsländern

⁵ Diese Bezeichnung ist gleichzusetzen mit dem in diesem Zusammenhang von der FES und Ihnen verwendeten Begriff „Schlussverwendungsnachweis“.

⁶ Beispielsweise setzen sich die Gesamtkosten des Regionalprojekts „Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika“ aus den Kosten in den einzelnen Projektländern zusammen. Dort werden unabhängig voneinander Maßnahmen durchgeführt, die das gemeinsame Gesamtziel des Regionalprojekts fördern.

- Bildungsmaßnahmen außerhalb der Kooperationsländer
- Start-, Ausstattungs- und Materialhilfen
- Baumaßnahmen
- Personal- und Infrastruktur in Kooperationsländern
- Vorbereitung, Begleitung, Auswertung und Nachbetreuung von Projekten
- Zuschuss zu den Verwaltungskosten

Die FES nahm innerhalb dieser Förderungsarten keine weitere Differenzierung der beantragten Kosten vor.

Soweit für ein von der FES geplantes Projekt bereits Drittmittelgeber bekannt waren, nannte die FES diese in der weiteren Projektbeschreibung. Die Höhe der zu erwartenden Drittmittel war in den Förderanträgen nicht ausgewiesen. Die FES bezifferte zudem nicht das (geplante) Finanzvolumen der jeweiligen Drittmittelprojekte.

(2) Die Vorlage eines aussagekräftigen Finanzierungsplans ist wesentlicher Bestandteil eines Projektantrags. Das von Ihnen für die polS vorgegebene Muster für den Struktur- und Finanzplan wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Insbesondere fehlt es an Differenzierungsvorgaben für die einzelnen Förderungsarten. Diese sind zwingend erforderlich, damit Sie dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gerecht werden und ggf. steuernd auf den Zuwendungsempfänger einwirken können.

Die in der FR geforderten Angaben reichen darüber hinaus nicht aus, um einen vollständigen Überblick über das gesamte Finanzvolumen eines Förderprojekts zu erhalten. Sie konnten nicht erkennen, ob sich Ihre Förderung mit denen anderer Zuwendungsgeber überschneidet. In einem solchen Fall läge ggf. eine Doppelfinanzierung vor. Ebenso wenig konnten Sie unter den gegebenen Bedingungen erkennen, ob die von Ihnen zugesagten Förderbeträge den eigentlichen Finanzbedarf eines Projekts überschritten. Die übrigen Ausführungen in den Förderanträgen konnten diesen Mangel nicht ausgleichen. Soweit die Gesamtfinanzierung einschließlich etwaiger Drittmittel durch die FES nicht im Detail dargelegt wurde, waren die Projektanträge nicht entscheidungsreif.

Im Ergebnis konnten Sie die wirtschaftliche Notwendigkeit und Angemessenheit der von der FES beantragten Zuwendungen nicht bewerten.

(3) Wir haben gefordert, die Formvorgaben für Förderanträge zu überarbeiten. Sie müssen die Zuwendungsempfänger verpflichten, das gesamte Finanzvolumen eines Projekts sowie alle vorab bekannten Drittmittel in den Förderanträgen auszuweisen.

(4) Sie haben bemängelt, dass keine Projektbeispiele genannt seien. Die FES stelle in ihren Förderanträgen (einschließlich der Finanzierungspläne) die Projektausgaben vollständig und transparent dar, entsprechend den Vorgaben der FR. Sie sind davon ausgegangen, dass sich unsere Kritik auf Drittmittelprojekte bezöge. Eigenständige Drittmittelprojekte der FES seien jederzeit von den von Ihnen geförderten Projekten abgrenzbar. Die FES werbe Mittel für u. a. ergänzende Projekte ein, um die entwicklungspolitische Wirkung der Projektarbeit zu

erhöhen. Soweit bei Antragstellung bekannt, werde die Akquise solcher Mittel im Förderantrag benannt.

Der Grundsatz der Vollfinanzierung zur Projektförderung sei gewahrt (Nummer 4.1 FR I).

Sie halten die Finanzierungspläne für vollständig, klar und ausreichend aufgeschlüsselt. Weitere Differenzierungen sowie etwaige Drittmittel und Eigenleistungen seien dem Textteil des jeweiligen Antrags zu entnehmen. Eine stärkere Differenzierung im Finanzierungsplan halten Sie für zu aufwändig. Um dies zu vermeiden, hätten Sie die FR entsprechend ausgerichtet. Im Übrigen seien die Projektanträge prognosebasierte Planungen. Die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung werde nachträglich nachgewiesen.

(5) Die Förderanträge der FES (einschließlich der Finanzierungspläne) entsprechen der FR. Die Vorgaben zu den Förderanträgen haben jedoch die o. g. grundsätzlichen Mängel. Projektbeispiele sind daher entbehrlich. Unsere Kritik bezieht sich nicht auf eigenständige Drittmittelprojekte der FES. Es ist erforderlich, erwartete Drittmittel zu Ihrerseits geförderten Projekten im ursprünglichen Projektantrag zu erfassen. Sofern Drittmittel für einen Ihrer Förderzwecke zu separaten Drittmittelprojekten der FES führen, sehen wir dies kritisch. In diesem Fall würden Sie Ihre Finanzierungszusage auf Grundlage unvollständiger Finanzdaten erteilen. Die grundsätzliche Vollfinanzierung ist nicht Gegenstand unserer Kritik.

Wir halten transparente, differenzierte und vollständige Finanzierungspläne für zwingend erforderlich. Selbst ein beispielsweise 282-seitiger Förderantrag⁷ hat diese Erfordernisse nicht umgesetzt. Aussagekräftige Finanzierungspläne haben Vorrang gegenüber ausführlichen textlichen Erläuterungen. Etwaiger Aufwand für die Finanzierungspläne könnte durch dann wesentlich kürzere Textteile in den Förderanträgen ggf. mehr als kompensiert werden.

Trotz prognosebasierter Planungen müssen Sie Ihrer Funktion als Zuwendungsgeber gerecht werden. Hierzu gehört bereits die wirtschaftliche und sparsame **Mittelgewährung**. Aus diesem Grund müssen schon die Prognosen ausreichend belastbar sein.

Wir halten an dem Erfordernis fest, stets die prognostizierten und bekannten Drittmittel in den Finanzplänen auszuweisen. Die Formvorgaben für Förderanträge – insbesondere für die Finanzierungspläne – sind zu überarbeiten.

3 Unzulässige Projektförderung

(1) Seit dem Haushaltsjahr 2017 enthält der Einzelplan 23 einen gleichlautenden Haushaltsvermerk Nummer 4. Danach werden die Haushaltsmittel des Einzelplans 23 ODA-

⁷ Gesellschaftspolitisches Beraterprogramm Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika aus dem Jahr 2017.

wirksam eingesetzt, mit Ausnahme von Kapitel 2310 Titel 532 04 (Beauftragter für die deutsch-griechische Versammlung).⁸

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) erfasst seit dem Jahr 1961 die Leistungen ihrer Mitglieder im Bereich der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) auf der Grundlage von speziellen Regularien. Mit den Grundsatzfragen der Entwicklungsfinanzierung befasst sich innerhalb der OECD der Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee, DAC). Dieser veröffentlicht jährlich eine Liste der Entwicklungsländer und -gebiete, deren Förderung ODA-anrechenbar ist (DAC-Länderliste).

Sie fördern aus dem Stiftungstitel längerfristige Vorhaben der Gesellschaftspolitik in Ihren Kooperationsländern^{9, 10} Hierzu gewähren Sie den polS „Zuwendungen für Vorhaben der Gesellschaftspolitik in *Kooperationsländern* sowie übergreifende, ODA-anrechenbare Projekte, an denen der Bund ein erhebliches entwicklungspolitisches Interesse hat“ (Nummer 1.1 FR).

EZ-Leistungen sind ODA-anrechenbar, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Leistungen, die zu günstigen Bedingungen,
- mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern,
- von öffentlichen Stellen,
- an Entwicklungsländer bzw. an Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden.

Für die Anrechnung als ODA müssen alle vier Bedingungen erfüllt sein.¹¹

Die Bundesministerien nehmen Aufgaben wahr, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen. Dazu zählen insbesondere die strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern, die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen, die internationale Zusammenarbeit, die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich (§ 3 Absatz 1 Satz 1, 2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – „Ministerielle Aufgaben“). Sie förderten Regional- und Länderprojekte der FES in Ländern, die weder auf der DAC-Länderliste standen noch zu Ihren

⁸ Der Haushaltsvermerk Nummer 4 wurde mit Wirkung ab dem Haushaltsjahr 2022 wie folgt ergänzt: „[...] In begründeten Ausnahmefällen können bei Kap. 2302 Tit. 687 04 im Rahmen von Regionalprogrammen auch Maßnahmen in Industrieländern in Lateinamerika, Asien und Afrika finanziert werden.“ Die Neuregelung betrifft unseren Prüfungszeitraum (2018 bis 2020) nicht.

⁹ BMZ, „Länderliste für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit des BMZ“. Auf der Länderliste sind auch die Kooperationsländer für die multilaterale, europäische und nicht-staatliche Zusammenarbeit enthalten.

¹⁰ Programmausgaben Einzelplan 23 zum Regierungsentwurf 2020, Titel 687 04, Ziele/Aufgaben.

¹¹ BMZ, Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)?“; Stand: November 2021.

Kooperationsländern gemäß Ihrer eigenen o. a. Länderliste gehörten (Nicht-Kooperationsländer). Im Einzelnen waren dies folgende Projekte:

- Globalisierung (Teilprojekte u. a. in New York und Genf)
- Informationsbüro Brüssel
- Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika: Länderprojekt Israel
- Südamerika: Länderprojekt Chile
- Südamerika: Länderprojekt Uruguay
- Gesellschafts- und gewerkschaftspolitische Beratung Osteuropa: Länderprojekt Russische Föderation

Nachfolgend sind die von Ihnen für diese Projekte antragsgemäß gewährten Zuwendungen dargestellt.

Tabelle 1

Übersicht über die Zuwendungen für Projekte in Nicht-Kooperationsländern

Projektbezeichnung	2018 Zuwendungen lt. Förderantrag	2019 Zuwendungen lt. Förderantrag	2020 Zuwendungen lt. Förderantrag
	<i>in Euro</i>		
Globalisierung	5 490 750,00	7 595 700,00	6 637 050,00
Informationsbüro Brüssel	2 851 100,00	2 851 100,00	2 851 100,00
Länderprojekt Israel	1 431 000,00	1 930 000,00	3 549 000,00
Länderprojekt Chile	859 000,00	816 000,00	779 000,00
Länderprojekt Uruguay	452 000,00	428 000,00	435 000,00
Länderprojekt Russische Föderation	1 705 500,00	1 302 500,00	1 226 000,00
Summe	12 789 350,00	14 923 300,00	15 477 150,00

Quelle: FES.

Sie gewährten die Zuwendungen für diese Vorhaben, ohne die ODA-Anrechenbarkeit der Ausgaben dafür zu hinterfragen.

Die Projektziele und geplanten Maßnahmen waren in den jeweiligen Förderanträgen enthalten. Im Projekt Globalisierung führte die FES vor allem Maßnahmen im Bereich der internationalen Kooperation durch. Das Informationsprojekt Brüssel zielt auf die Verbesserung der EU-Außenpolitik ab. Zur Zielgruppe beider Projekte gehörten vorrangig Teilnehmer internationaler gesellschaftspolitischer Konferenzen, ausgewählte Mitarbeiter gewerkschaftspolitischer Organisationen sowie Entscheidungsträger, z. B. aus Politik und Wirtschaft.

Die o. g. Länderprojekte beschäftigen sich mit sicherheits- und gewerkschaftspolitischen Themen der jeweiligen Projektländer.

Sie haben uns mitgeteilt, dass Förderanträge der FES von Ihnen nur bei schwerwiegenden Fehlern abgelehnt würden. Bei inhaltlichen Mängeln leisteten Sie Hilfestellung, sodass Vorhaben mit anfangs fehlerhaften Anträgen dennoch aus dem Stiftungstitel gefördert werden könnten. Sie gaben an, dass Ihre Nichtbewilligung eines Förderantrages zu inhaltlichen Auseinandersetzungen Ihrer Leitungsebene mit Vertretern und Vertreterinnen aus dem politischen Raum führten, was zu vermeiden sei. Ziel sei es, dass die für die entwicklungswichtigen Vorhaben der polS (hier: Vorhaben der FES) veranschlagten Mittel möglichst vollständig in Anspruch genommen werden.¹²

In den Haushaltsaufstellungsverfahren der letzten zehn Jahre haben Sie regelmäßig Ihren Mittelbedarf auch mit der ODA-Quote (0,7 % des Bruttonationaleinkommens für ODA-Zwecke zu verwenden) begründet.

(2) Sie haben die o. g. Projekte aus dem Stiftungstitel gefördert, obwohl die Voraussetzungen nicht vorlagen. Der Haushaltsvermerk Nummer 4 zum Einzelplan 23 schließt die Förderung nicht ODA-anrechenbarer Maßnahmen aus. Nach Ihrer Zielsetzung sollen die polS mit ihren stiftungseigenen Netzwerken die entwicklungspolitischen Ziele der Bundesregierung unterstützen. Zusätzlich gibt Ihre FR vor, welche Projekte aus dem Stiftungstitel gefördert werden können. Keines der o. g. Projekte wurde in einem Ihrer Kooperationsländer durchgeführt. Bei den Projekten lagen gemäß den Förderanträgen auch keine länderübergreifenden, ODA-anrechenbaren Kooperationen vor.¹³

Die Projekte *Globalisierung* und *Informationsbüro Brüssel* bewerten wir im Wesentlichen als Stiftungsarbeit im Eigeninteresse der FES mit allenfalls mittelbarem Einfluss auf die deutsche EZ. Insbesondere die Zielbeschreibung des Projekts Informationsbüro Brüssel halten wir für Ihre ureigene ministerielle Aufgabe, die nicht an Dritte delegiert werden kann.

In den übrigen o. a. Länderprojekten wurden ausschließlich auf das jeweilige Projektland bezogene Maßnahmen – also keine *übergreifenden, ODA-anrechenbaren* Projekte – durchgeführt. Hieraus lässt sich ebenfalls keine Förderfähigkeit im Sinne des Haushaltsvermerks Nummer 4 oder der FR herleiten.

Schließlich sehen wir in Ihrem Selbstverständnis ein Problem, die polS (hier: die FES) möglichst nicht an der vollständigen Anforderung der veranschlagten Mittel zu hindern. Diese Einstellung verhinderte nach unserer Auffassung, dass Sie die Förderfähigkeit eines Projekts unvoreingenommen bewerten und bescheiden konnten. Spätestens bei der Förderung von Vorhaben in Nicht-Kooperationsländern überschritten Sie die Grenze des Zulässigen.

(3) Wir haben Sie aufgefordert, ausschließlich Vorhaben in Kooperationsländern der deutschen EZ bzw. in Ländern auf der DAC-Länderliste zu fördern. Sie sollten die FES dahingehend sensibilisieren. Wir erwarten, dass Sie ministerielle Aufgaben selbst wahrnehmen. Eine

¹² Besprechung des BMZ mit dem Bundesrechnungshof vom 13. Dezember 2021 .

¹³ Vgl. korrespondierende Mitteilung über die bei Ihnen durchgeführte Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der polS, Gz.: II 3 - 0000759.

partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den polS darf nicht Ihre Aufgaben als Zuwendungsgeber beeinträchtigen.

(4) Sie haben behauptet, wir würden unsere Kritik an der Wahrnehmung Ihrer ministeriellen Aufgaben darauf beziehen, dass Sie die FES möglichst nicht an der vollständigen Anforderung der veranschlagten Mittel hindern. Diese sei zurückzuweisen.

Es liege im Interesse der Bundesregierung, dass die im Stiftungstitel veranschlagten Mittel möglichst vollständig in Maßnahmen der polS fließen. Sie teilen jedoch unsere Einschätzung, Sie hätten bei der Mittelverausgabung der haushaltsrechtlichen und vergaberechtlichen Vorgaben zu beachten.

Sie haben Ihren Hinweis auf mögliche politische Widerstände bei einer Antragsablehnung dahingehend ergänzt, dass sich dieser auch auf die grundsätzliche Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers zur Förderung der polS beziehe.

Unsere Kritik an der Förderung von aus unserer Sicht nicht ODA-anrechenbaren Vorhaben haben Sie insgesamt abgelehnt.

(5) Unsere Kritik an der Wahrnehmung Ihrer ministeriellen Aufgaben betrifft die Förderung der Projekte *Globalisierung* und *Informationsbüro Brüssel*. Unseren Hinweis auf den Widerspruch zwischen der Zielbeschreibung des FES-Vorhabens Informationsbüro Brüssel und Ihren ministeriellen Aufgaben lassen Sie unbeantwortet.

Das Interesse der Bundesregierung ist mit den rechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen. Insofern besteht hierzu mit Ihrer Stellungnahme Einigkeit. Wir gehen davon aus, dass Sie dies bei Ihrer Projektförderung künftig beachten. Politischer Einflussnahme können Sie bei haushaltsrechtlichen Bedenken wirksam entgegentreten.

Zur ODA-Anrechenbarkeit von Vorhaben der FES in den o. g. Länder- und länderübergreifenden Projekten konnten wir mit Ihnen kein einheitliches Verständnis erreichen.¹⁴ Die Förderung von Vorhaben der polS in nicht-ODA-Ländern werden wir separat verfolgen. Dabei kommen wir auch auf Ihre Wahrnehmung ministerieller Aufgaben zurück.

4 Überhöhte Verwaltungskosten für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit

(1) Die FES gliederte die Zuwendungen zur Projektförderung in verschiedene Förderungsarten (vgl. Tz. 2). Diese entsprechen entweder *operativen Kosten der EZ* (u. a. Bildungs- und Beratungsmaßnahmen in Kooperationsländern) oder *nicht operative Kosten* (u. a. Personal-

¹⁴ Vgl. korrespondierende Mitteilung über die bei Ihnen durchgeführte Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der polS, Gz.: II 3 - 0000759.

und Projektinfrastruktur in Kooperationsländern). Wir haben das Projekt „Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika 2018 bis 2020“ untersucht. Auf der Grundlage des Verwendungsnachweises zu diesem Projekt haben wir Ihre Zuwendungen in diese beiden vorgenannten Kostengruppen unterteilt.

Tabelle 2

Aufteilung der Zuwendungen innerhalb des Projekts „Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika 2018 bis 2020“

Gesamtprojekt „Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika 2018 bis 2020“	Kosten lt. SVN	Zuordnung
	<i>in Euro</i>	<i>in %</i>
Bildungsmaßnahmen in Kooperationsländern	12 927 975,11	OEZ
Bildungsmaßnahmen außerhalb der Kooperationsländer	626 986,52	OEZ
Materialhilfe	3 023,02	OEZ
Baumaßnahmen	-	NOK
Personal- und Infrastruktur in den Kooperationsländern	21 723 040,02	NOK
• Personal	16 537 486,60	
• Infrastruktur	5 185 553,42	
Vor- Nachbearbeitung, Begleitung, Auswertung	362 127,91	OEZ
Mehrausgaben Vorjahr	-	
Summe	35 643 152,58	
• Anteil OEZ ¹	13 920 112,56	39,05
• Anteil NOK ²	21 723 040,02	60,95

Erläuterung:

¹ OEZ: Operative Kosten der EZ.

² NOK: nicht operative Kosten.

Quelle: FES.

Mehr als 60 % der projektinternen Aufwendungen des gesamten Projekts entfielen auf den nicht operativen Bereich. Das Verhältnis 60 % nicht operative Kosten zu 40 % operative Kosten traf auf fast alle Teilprojekte des Gesamtprojekts „Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika 2018 bis 2020“ zu. Ausnahmen hiervon bildeten lediglich die Teilprojekte „Irak“, „Libyen“ und „regionale Maßnahmen“.¹⁵

Die letzte Prüfung Ihrer Außenrevision bei der FES fand für die Jahre 2013 bis 2018 statt. Prüfungsgegenstand waren entsprechend des Berichts vom 8. Juni 2021 u. a. Stichproben im Bereich der Projektaufwendungen. Dabei beanstandeten Sie rund 40 Einzelbelege. Die Beanstandungen wiesen häufig inhaltliche Parallelen auf. Sie betrafen u. a. Hotelkosten, Gehälter

¹⁵ Bei den übrigen von uns untersuchten Regionalprojekten Osteuropa und Südamerika stellten wir ein ähnliches Verhältnis zwischen nicht operativen und operativen Kosten der EZ fest.

und Büroausstattung. Weitergehende Konsequenzen aus diesen Beanstandungen über die Rückforderung von Einzelbeträgen hinaus haben weder Sie noch Ihre Außenrevision gezogen.

(2) Bei mehr als 60 % der Kosten für das von uns betrachtete Projekt „Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika 2018 bis 2020“ ist nicht klar, inwieweit diese für die erfolgreiche Projektdurchführung erforderlich waren. Wir stellen aufgrund unserer Feststellungen infrage, dass Sie Ihre entwicklungswichtigen Ziele insgesamt wirtschaftlich und sparsam verfolgt haben. Mehr als die Hälfte Ihrer der FES gewährten Zuwendungen beim o. g. Projekt mündeten ausschließlich in Aufwendungen für Personal (Auslandsmitarbeiter und Ortskräfte) und Infrastrukturausgaben (z. B. Mieten). In Anbetracht des in der FR vorgesehenen inländischen VKZ von höchstens 14 % (vgl. Tz. 1) erscheinen uns nicht operative Kosten im Ausland von über 60 % – wie bei dem von uns betrachteten Projekt – zu hoch.

Wir sehen die in den FR geregelte Vollfinanzierung (vgl. Tz. 1) kritisch. Eine Begrenzung der nicht operativen Kosten im Ausland (ähnlich dem VKZ für Verwaltungskosten im Inland) könnte einen Wirtschaftlichkeitsanreiz setzen. Nicht operative Kosten, die über das unbedingt erforderliche Maß hinausgehen, wären dann nicht mehr durch den Bund zu tragen.

Wir halten Ihr weiteres Vorgehen nach den Feststellungen Ihrer Außenrevision für nicht hinreichend konsequent. Aus den gewonnenen Erkenntnissen sollten weitergehende Prüfungsschritte erfolgen, die ggf. auch die Aufwendungen für bisher lediglich cursorisch geprüfte Projekte mit einbeziehen. Nur dann ist ein Zuwendungsvolumen dieser Größenordnung hinreichend auf seine Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hin untersuchbar.

(3) Wir haben es für erforderlich gehalten, die Höhe der Förderung der nicht operativen Kosten der FES im Ausland zu begrenzen. Sowohl durch Sie – spätestens bei der Verwendungsnachweisprüfung – als auch bereits bei der Projektplanung und -durchführung durch die FES selbst. Eine sachgerechtere Aufschlüsselung der Ausgaben im Finanzierungsplan (vgl. Tz. 2) ist hier ein erster Schritt. Die FES ist mit Bezug auf das o. g. Projekt aufzufordern, künftig EZ-wirksamer mit den ihr zur Verfügung gestellten Zuwendungen umzugehen und den Anteil der nicht operativen Kosten im Ausland zu senken. Ein Augenmerk ist hier insbesondere auf Personal- und Infrastrukturausgaben zu legen.

Wir halten es für geboten, die in den FR geregelte Vollfinanzierung (vgl. Tz. 1) der Auslandsprojekte zu überdenken, da diese einen Fehlanreiz zu einem unwirtschaftlichen Mitteleinsatz setzt.

Sie sollten die Erkenntnisse Ihrer Außenrevision weitreichender als bisher nutzen, um eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Projektdurchführung seitens der FES sicherzustellen.

(4) Sie haben mitgeteilt, dass unsere Berechnung zum Projekt „Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika 2018 bis 2020“ unzutreffend sei. Als Argumente gegen unsere Kritik am Verhältnis von operativen zu nicht operativen Kosten haben sie im Wesentlichen genannt:

- eine langfristig angelegte Personal- und Infrastruktur;

- der Personaleinsatz sei unabdingbarer Teil der Bildungsmaßnahmen, wodurch eine Zuordnung von Personalkosten ausschließlich zu den nicht operativen Kosten nicht zweckmäßig/wirtschaftlich sei;
- die politischen Rahmenbedingungen in den Projektregionen würden erhöhte Aufwendungen für Reisekosten und Sicherheitsmaßnahmen (z. B. „Safe Spaces“) erfordern; statt auf beispielsweise Seminarräume von Hotels zurückzugreifen, würde die FES gezielt eigene Räumlichkeiten dauerhaft mit fortlaufenden Mietzahlungen nutzen;
- teils übernehme die FES wegen fehlender Sozial- und Krankenversicherung umfassende Kosten bei Renteneintritt;
- die Erfolgswirksamkeit der EZ-Maßnahmen sei evaluiert worden;
- ein Kriterium für angemessene nicht operative Kosten sei von uns nicht genannt worden.

Aus Ihrer Sicht würde die FES die entwicklungspolitischen Ziele wirtschaftlich und sparsam verfolgen.

Ihre Außenrevision habe von 90 000 Belegen lediglich 30 beanstandet. Außenrevision und Stiftungsreferat hätten daher keinen Handlungsbedarf erkannt.

Sie sehen in der Vollfinanzierung keinen Anreiz zu unwirtschaftlichem Mitteleinsatz. Die polS würden nicht über Eigenmittel für die Projektförderung verfügen.

(5) Mangels konkreter Ausführungen zu den von Ihnen behaupteten Fehlern in unserer Berechnung ist es uns nicht möglich, darauf weiter einzugehen. Die für unsere Berechnung verwendeten Daten stammen vollständig aus dem Förderantrag zum Regionalprojekt „Naher/Mittlerer Osten + Nordafrika“ der FES. Sie haben darauf verzichtet, die von Ihnen im Abschlussgespräch angekündigten weiteren Daten und Unterlagen zu den Kosten der Auslandsprojekte (z. B. „betriebswirtschaftliche Auswertungen“) in das kontradiktorische Verfahren einzubringen.

Wir gehen davon aus, dass die von Ihnen vorgetragenen Argumente nicht ausschließlich auf die FES, sondern auf die polS insgesamt zutreffen. Eine abschließende Bewertung zum Verhältnis der operativen zu den nicht operativen Kosten in Auslandsprojekten stellen wir daher zurück. Bereits an dieser Stelle sehen wir Klärungsbedarf zum Vorteil dauerhaft angemieteter Seminarräume gegenüber marktüblichen Alternativen sowie zu Sozialleistungen bei Renteneintritt der Ortskräfte.

Ihre Argumente für die aus Ihrer Sicht notwendige Vollfinanzierung überzeugen uns nicht. Wir werden die Vollfinanzierung im Verlauf unserer Prüfungsreihe weiter thematisieren.

Sie lassen offen, wie groß die Stichprobe Ihrer Außenrevision aus den 90 000 Belegen war. Die Erheblichkeit von 30 Beanstandungen ist daher nicht bewertbar. Im Übrigen halten wir daran fest, dass Erkenntnisse aus Stichprobenprüfungen zu weitergehenden Prüfungen der Außenrevision führen sollten.

5 „Auffüllende Spitzenfinanzierung“ der Verwaltungskosten nicht sachgerecht

(1) Ausgaben sollen für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Haushaltstiteln veranschlagt werden (§ 17 Absatz 4 BHO).

Sie haben der FES einen VKZ gewährt. Dieser sollte die im Inland anfallenden anteiligen Sach- und Personalausgaben für EZ-Vorhaben der FES ausgleichen. Er soll jeweils höchstens 14 % der auf die polS entfallenden Mittelzuweisungen aus dem Stiftungstitel betragen. Die FES meldete den jährlichen VKZ-Bedarf regelmäßig in voller Höhe an (vgl. Tz. 1).

Die FES wies die tatsächliche Verwendung des VKZ in den Verwendungsnachweisen nach. Bestandteil des jeweiligen Verwendungsnachweises war ein Betriebsabrechnungsbogen. Dieser enthielt alle einem einzelnen Zuwendungsgeber zuzuordnenden inländischen Verwaltungskosten. Soweit eine direkte Zuordnung zu einem bestimmten Zuwendungsgeber nicht möglich war, teilte die FES die Verwaltungskosten anteilig auf die jeweiligen Zuwendungsgeber (vgl. Tz. 1) auf. Sie bediente sich hierzu eines mehrstufigen Umlageverfahrens und verwendete dabei interne Umlageschlüssel.

Der auf Ihr Ressort entfallende Anteil an den *Verwaltungskosten* war in den Jahren 2018 bis 2020 stets größer als der 14%ige VKZ. Die hierüber hinausgehenden Verwaltungskosten beglich die FES aus den BMI-Globalmitteln (vgl. Tz. 1). In einer Sitzung mit dem Bundesverwaltungsamt bezeichneten die Zuwendungsgeber dieses Vorgehen als sogenannte „auffüllende Spitzenfinanzierung“. Die Teilnehmer waren sich einig, dass ein VKZ von 14 % für die polS auskömmlich sein sollte. In anderen Förderbereichen seien eher 5 bis 7 % üblich.

Das BMI überließ der FES die Globalmittel insgesamt zur Selbstbewirtschaftung. Unsere Frage, weshalb die inländischen Verwaltungskosten nicht generell über das BMI finanziert werden, beantwortete die FES mit dem Verweis auf die notwenige betriebswirtschaftliche Transparenz bei der Zuordnung der Verwaltungskosten nach dem Verursacherprinzip. Das Bundesverwaltungsamt bewertete die Umlage der Verwaltungskosten mittels eines Betriebsabrechnungsbogens als aufwändig. Nicht gedeckte Ausgaben würden ohnehin durch die BMI-Globalmittel gedeckt. Daher sah es das Bundesverwaltungsamt als sinnvoll an, die VKZ der anderen Ressorts auf die BMI-Globalmittel zu übertragen. Dann könnten alle Personal- und Sachkosten direkt aus den Globalmitteln finanziert werden und eine Umlage wäre nicht mehr erforderlich.

(2) Die Verwendung der BMI-Mittel durch die FES zur Deckung überschüssiger Verwaltungskosten der EZ ist haushaltsrechtlich zu hinterfragen. Die Mittel zweier Ausgabentitel sollen grundsätzlich nicht für denselben Zweck verwendet werden. Wir bewerten das bisherige Vorgehen als intransparent. Zudem widerspricht es dem Gebot der Sparsamkeit, wenn der von Ihnen gewährte VKZ alternativ durch Mittel aus einem anderen Haushaltstitel aufgestockt werden kann.

Das – auch in der Sitzung mit dem Bundesverwaltungsamt thematisierte – aufwändige Umlageverfahren bindet regelmäßig zeitliche und personelle Ressourcen und verursacht mithin zusätzliche Verwaltungskosten.

(3) Wir haben angeregt, das VKZ-Verfahren insgesamt kritisch zu hinterfragen. Wir halten es für geboten, dass Sie als Hauptzuwendungsgeber sich mit den übrigen Zuwendungsgebern und dem Bundesverwaltungsamt über das künftige Vorgehen ins Benehmen setzen. In diesem Zusammenhang sollten Sie gemeinsam kritisch hinterfragen, ob die Deckung der Verwaltungskosten aus unterschiedlichen Einzelplänen und Haushaltstiteln zielführend ist.

(4) Zunächst haben Sie u. a. Stellung genommen zu Feststellungen und Bewertungen, die Gegenstand einer anderen Prüfungsmitteilung sind (Gz.: II 3 - 0000759).

Gemäß den Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen (Bewirtschaftungsgrundsätze)¹⁶ bestehe die Möglichkeit, Projektförderungen aus weiteren Titeln des Bundeshaushalts zu beziehen. Eine Veranschlagung von Ausgaben für denselben Zweck können Sie nicht erkennen.

Die FES sei durch Zuwendungsgeber und Prüfinstitutionen regelmäßig aufgefordert, eine genaue und transparente Kostenzuordnung vorzunehmen. Ein vereinfachtes VKZ-Verfahren würde hier nicht zu einem geringeren Verwaltungsaufwand führen. Sie sehen außerdem die Gefahr, dass institutionelle und Projektförderung vermischt werden könnten. Die Spitzenfinanzierung sei in den Bewirtschaftungsgrundsätzen ausdrücklich vorgesehen. § 35 Absatz 2 BHO werde damit vollumfänglich Rechnung getragen.

Schließlich weisen Sie darauf hin, dass der VKZ trotz gestiegener Personalausgaben seit dem Jahr 2002 prozentual nicht erhöht worden sei. Dies sei ein Indikator, dass die FES wirtschaftlich handele.

(5) Uns ist bekannt, dass die polS neben dem Epl. 06 auch Projektförderungen aus anderen Epl. erhalten können. Dies ist die Grundlage dafür, dass unser für den Epl. 23 zuständiges Prüfungsgebiet bei den polS prüft. Die Mittel für die Spitzenfinanzierung werden im Epl. 06 veranschlagt, der VKZ für EZ-Vorhaben der polS hingegen im Epl. 23. Im Bedarfsfall werden daher aus unterschiedlichen Epl. Mittel für die im Inland anfallenden Sach- und Personalausgaben geleistet, die der Auslandsarbeit zuzuordnen sind.

Sie behaupten, die FES handele bereits deshalb wirtschaftlich, weil der [prozentuale] VKZ trotz gestiegener Personalausgaben seit dem Jahr 2001 unverändert sei. Dies ist nicht plausibel. Ihre absoluten Ausgaben für die polS sind im Zeitraum 2001 bis 2021 um 139 % gestiegen. Gleichermäßen die absoluten Beträge aus dem VKZ. Dementsprechend erhielten die polS im Jahr 2021 das 2,4-fache der Ausgabemittel aus dem VKZ (auch für

¹⁶ BMI, Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse des Bundes aus Kapitel 0601 Titel 685 12 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit in der Fassung vom 5. September 2019, hier: Besondere Grundsätze für die Verwendung der Zuwendungen des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat an die im jeweiligen Bundeshaushaltsgesetz genannten politischen Stiftungen in der Fassung vom 17. September 2019.

Personalausgaben), verglichen mit dem Jahr 2001. Ihr Verweis auf den unveränderten [prozentualen] VKZ ist im hiesigen Zusammenhang irreführend.

Ein kleinerer Kreis der Zuwendungsgeber – im besten Fall nur ein Zuwendungsgeber – für den VKZ würde eine detaillierte Zuordnung der Verwaltungskosten entbehrlich machen. Des Weiteren wären weniger Prüfinstanzen mit der Prüfung des VKZ zu beauftragen. Insofern sehen wir sehr wohl Potenzial, die Verwaltungsausgaben zu senken. Wir stimmen Ihnen zu, dass institutionelle und Projektförderung nicht vermischt werden dürfen. Dies ist zu beachten, wenn Sie das VKZ-Verfahren überarbeiten.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Spitzenfinanzierung in den Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen vorgesehen ist. Allerdings konnten Sie die von uns genannten Schwächen nicht entkräften. Wir werden das VKZ-Verfahren im Verlauf unserer Prüfungsreihe weiter aufgreifen und nehmen eine abschließende Bewertung in der Gesamtbetrachtung vor, auch im Hinblick auf die Spitzenfinanzierung.

6 Prüfungsdefizit bei der Mittelverwendung

(1) Sie haben die von der FES beantragten Projektzuwendungen im Anforderungsverfahren als Vorauszahlungen gewährt. Bei Zuwendungen zur Projektförderung ist dem Verwendungsnachweis eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste – VV Nummer 10.2 zu § 44 BHO). Nach dem Anforderungsverfahren darf eine Zuwendung nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie alsbald nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird (VV Nummer 7.4 zu § 44 BHO). Eine Zuwendung wird alsbald verwendet, wenn sie innerhalb von sechs Wochen, bei Zahlungen im Ausland innerhalb von vier Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verbraucht wurde (VV Nummer 8.2.5, 2. Alt. zu § 44 BHO, Nummer 1.5 FR BNBest-P/Stiftungen). Soweit die Zuwendung nicht alsbald nach Auszahlung zur Erfüllung des Zweckes verbraucht wird, ist sie zu erstatten (Nummer 9.3.1 FR BNBest-P/Stiftungen). Zuwendungen, die durch den Zuwendungsempfänger zu erstatten sind, sind regelmäßig ab dem Tag der Auszahlung durch die Bundeskasse bis zum Tag der Rückzahlung durch den Zuwendungsempfänger mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz zu verzinsen (§ 49a Absatz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz; VV Nummern 8.2.5, 8.7, 8.8 zu § 44 BHO).

Ausgaben dürfen durch die Bewilligungsbehörde grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (§ 45 Absatz 1 Satz 1 BHO).

Wir haben festgestellt, dass die FES einen Teil Ihrer Zuwendungen bis zum Ende des jeweiligen Förderjahres nicht verwendete. Die FES zeigte Ihnen dies u. a. in den Verwendungsnachweisen zu den Förderprojekten als „Betriebsmittel für das Folgejahr“ an. Die FES übertrug diese ungenutzten Mittel mit Ihrer Zustimmung regelmäßig ins Folgejahr. Sie selbst erkannten die Übertragbarkeit von überjährigen Haushaltsmitteln als einen „inhaltlichen Knackpunkt“ der Stiftungsfinanzierung.

Sie gaben an, dass Ihnen über die Mitteilung der Betriebsmittel für das Folgejahr hinaus keine Auszahlungsdaten für die ins Folgejahr übertragenen Mittel vorlagen; ebenso wenig für die unterjährig verausgabten Zuwendungen. Rückzahlungsverpflichtungen und eine damit zusammenhängende Verzinsung prüften Sie nicht.

(2) Wir sehen die von Ihnen unterlassenen Prüfungshandlungen kritisch. Ihr Verhalten birgt das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens, da Sie etwaige Rückzahlungsansprüche nicht erkennen konnten. Eine etwaige Verzinsung nicht fristgerecht veranlasster Rückzahlungen konnten Sie ebenso wenig veranlassen. Ihr Einwand unzureichender Informationen ist nicht plausibel. Die FES hat Ihnen mit den Beleglisten die für eine Prüfung erforderlichen Informationen vorgelegt.

Wir sehen kritisch, wenn bei der FES ggf. nicht fristgerecht verwendete Betriebsmittel in das Folgejahr übertragen werden. Ihre dahingehende Selbstwahrnehmung bestärkt uns in dieser Annahme. Aufgrund der von Ihnen unterlassenen Prüfung können wir nicht ausschließen, dass Sie durch die Zustimmung zur FES-internen Übertragung der ungenutzten Betriebsmittel in das Folgejahr den haushaltsrechtlichen Grundsatz der zeitlichen Bindung verletzt haben. In jedem Fall ist ein Schattenhaushalt bei der FES aus übertragenen Mitteln intransparent.

(3) Um die o. a. Unsicherheiten zu beseitigen, haben wir gefordert, die Beleglisten regelmäßig zu prüfen. Nach deren Auswertung sind ggf. Mittelrückforderungen und Verzinsung zu veranlassen. Sie haben den Grundsatz der zeitlichen Bindung einzuhalten.

(4) Sie haben mitgeteilt, dass die FES die ausgezahlten Mittel fristgerecht verwende. Die Übertragung von nicht verausgabten Betriebsmitteln auf das Folgejahr sei eine wichtige Komponente resultierend aus dem langfristigen Projektansatz der polS. Die Maßnahmen der polS seien oft schwer planbar und würden Flexibilität erfordern. Zudem sei der Zahlungsverkehr in den Partnerländern erschwert. Sie würden ausreichend prüfen und o. g. Haushaltsgrundsatz beachten. Ein Schattenhaushalt sei aus Ihrer Sicht nicht gegeben.

Die FES stelle die fristgerechte Verausgabung durch einen bedarfsorientierten Mittelabruf sicher. Die FES plane und prüfe intern, dass übertragene Betriebsmittel ebenso fristgerecht verwendet werden. Dies würden Sie jederzeit prüfen können. Nicht zutreffend sei daher die Aussage, Sie könnten etwaige Rückzahlungsansprüche nicht erkennen und eine ggf. Verzinsung nicht fristgerecht veranlassen. Es gebe keine Hinweise, dass die FES die Verausgabungsfristen nicht einhalte. Es sei aus Ihrer Sicht nicht notwendig, die Fristen intensiver und umfangreicher als bisher zu prüfen.

Sie haben bestätigt, dass die Beleglisten zusammen mit den Verwendungsnachweisen vorgelegt würden. Dies sei regelmäßig sechs Monate nach Ende des Förderzeitraums der Fall. Die FES habe in den Verwendungsnachweisen zu bestätigen, dass die Ausgaben notwendig waren, wirtschaftlich und sparsam verfahren worden sei und die Angaben mit den Büchern übereinstimmen würden. Ein Schaden für den Bundeshaushalt sei ausgeschlossen, da mit den Betriebsmittelabrechnungen nachvollzogen werden könne, wann und in welcher Höhe Ausgaben getätigt wurden.

(5) Wir können weder ausschließen noch bestätigen, ob die FES die ausgezahlten Mittel fristgerecht verwendet.

Auch ein langfristiger Projektansatz entbindet Sie nicht vom Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung. Es steht Ihnen frei, Restmittel transparent als Ausgabereste für den Folgehaushalt anzumelden. Wir stimmen Ihnen zu, dass Auslandprojekte organisatorisch aufwändig sind. Dies wird jedoch beim Zahlungsverkehr mit den verlängerten Verwendungsfristen für Zahlungen ins Ausland bereits berücksichtigt. Unsere Annahme eines Schattenhaushaltes konnten Sie nicht entkräften. Die von der FES ins Folgejahr übertragenen Projektmittel sind finanzwirtschaftlich nicht in den Bundeshaushalt eingegliedert.

Unbestritten können Sie Unterlagen zur Überprüfung heranziehen, die nicht zwingender Bestandteil der VN sind. Die Beleglisten sind jedoch die wesentliche Grundlage bei der Frage, ob Ihrerseits Rückforderungsansprüche gegen die polS geltend zu machen sind.

Ihre Behauptung einer ausreichenden Prüfung sehen wir durch Ihre Angaben in unserem Abschlussgespräch widerlegt. Dort teilten Sie mit, weder Rückforderungs- noch Verzinsungsprüfungen durchzuführen. Eine Prüfungsmöglichkeit stellt für sich genommen keine Prüfungshandlung dar. Sie lassen offen, wodurch Sie Rückzahlungs- und Verzinsungsansprüche erkennen können. Im Ergebnis überzeugen uns die Ausführungen zur Angemessenheit und Qualität Ihrer Prüfungen nicht. Die Möglichkeit eines Schadens für den Bundeshaushalt sehen wir nach wie vor nicht ausgeräumt.

Abschließend halten wir an unseren Empfehlungen fest. Eine finale Bewertung nehmen wir vor, nachdem wir die fristgerechte Mittelverwendung über die gesamte Prüfungsreihe betrachtet haben.

7 Im Wortlaut identische Wirtschaftsprüfungsberichte auffällig

(1) Die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Verwendung des VKZ ist im jährlichen VKZ-Verwendungsnachweis durch ein entsprechendes Testat einer unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (WP-Gesellschaft) nachzuweisen (Nummer 7.4 FR BNBest-Projektdurchführung). Sie verließen sich bei der Überprüfung der Verwendungsnachweise vollständig auf das Testat der WP-Gesellschaft. Eigene Prüfungshandlungen nahmen Sie nicht vor. Die WP-Berichte stimmten Jahr für Jahr im Wortlaut vollständig überein. Dies traf nicht nur auf die derzeitige WP-Gesellschaft zu, sondern war bis in die Berichte der vorhergehenden WP-Gesellschaft nachweisbar. Wir konnten diese Vorgehensweise bis ins Jahr 2015 zurückverfolgen.

(2) Wir haben Zweifel an der Aussagekraft der WP-Berichte zum VKZ-Verwendungsnachweis. Wir können keine Aussage über die Qualität der Prüfungshandlungen der WP-Gesellschaften treffen. Die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Verwendung des VKZ

anhand im Wortlaut identischer WP-Berichte nachzuweisen, halten wir für fragwürdig. Zudem entbindet Sie der Einsatz von Wirtschaftsprüfern nicht von eigenen Prüfungshandlungen. Die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel liegt in Ihrer Verantwortung.

(3) Wir haben empfohlen, die Anforderungen an die Unterlagen zu den VKZ-Verwendungsnachweisen zu überdenken. Wir erachten es für sinnvoll, Standards zu erarbeiten, die eine fundierte Aussagekraft der WP-Berichte erst ermöglichen. In der Folge sollten Sie in Betracht ziehen, die WP-Berichte um weitere Prüfungsunterlagen zum VKZ ergänzen zu lassen, um Ihre eigenen Prüfungshandlungen zu unterstützen.

(4) Sie haben mitgeteilt, die FES weise mit den WP-Testaten die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung des VKZ nach. Wirtschaftsprüfungen seien durch Vorgaben des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. standardisiert. Prüfauftrag, Rechnungslegung und Finanzbuchhaltung der FES seien seit Jahren unverändert. Daher sei der Wortlaut der WP-Berichte aus Ihrer Sicht zwingend identisch.

Neue Standards und Anforderungen an die WP-Berichte zu erarbeiten, sei unwirtschaftlich, ebenso die aus Ihrer Sicht nicht gerechtfertigte Steigerung des Prüfaufwandes. Im Übrigen sei die Erarbeitung neuer Standards für WP-Berichte Aufgabe des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.

(5) Die Standards und Zuständigkeiten für Prüfverfahren der WP-Gesellschaften sind uns bekannt. Hiermit geht jedoch nicht zwingend eine im Wortlaut identische Berichterstattung einher. Dies vor dem Hintergrund, dass damit voneinander unabhängige WP-Gesellschaften beauftragt waren. Ein höherer Prüfaufwand ist im Übrigen dann nicht per se unwirtschaftlich, wenn damit ein Erkenntnisgewinn einhergeht.

Wir halten daran fest, dass der Einsatz von Wirtschaftsprüfern Sie nicht von eigenen, kursorischen Prüfungshandlungen befreit, die über die Kenntnisnahme der WP-Testate hinausgehen. Sie sollten erwägen, Ihre Vorgaben an die VKZ-Verwendungsnachweise dahingehend zu schärfen, zu Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit selbständig sprechfähig zu sein.

Wir betrachten diesen Punkt zunächst als erledigt. Wir werden die Entwicklung hierzu in einem Nachfrageverfahren verfolgen und ggf. erneut aufgreifen.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.