

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium des Innern über die Prüfung

Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan

Teil 1: Förderung der Koordinierungsstelle durch das Bundesamt für Migration
und Flüchtlinge



16. September 2025



Geschäftszeichen: VII 2 - 0002691 Teil 1

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen.....	8
2	Antragsverfahren	10
2.1	Vorzeitiger Maßnahmebeginn.....	10
2.2	Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung	12
2.3	Besserstellungsverbot.....	17
3	Vergaberecht	19
3.1	Unterswellenvergaberecht	19
3.2	Oberswellenvergaberecht	21
4	Auszahlung der Zuwendung	24
4.1	Abruf- und Anforderungsverfahren.....	24
4.2	Regelungen im Zuwendungsbescheid	26
4.3	Anforderung der Zuwendung	27
5	Erstattung nicht verwendeter Mittel.....	30
6	Überwachung der Mittelverwendung.....	32
7	Nachweis und Prüfung der Verwendung	33
7.1	Verwendungsnachweisprüfung des BAMF	33
7.2	Stichprobenprüfung des Bundesrechnungshofes.....	35
8	Erfolgskontrolle	37

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

B

BAMF *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*

BAT *Bundes-Angestelltentarifvertrag*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern*

E

EuGH *Europäischer Gerichtshof*

G

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

H

HG *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr [Jahr]
(Haushaltsgesetz [Jahr])*

N

NGO(s) *Nichtregierungsorganisation(en)*

T

TV EntgO Bund *Tarifvertrag über die Entgeltordnung des Bundes*

TVöD *Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst*

U

UVgO *Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwelvenvergabeordnung)*

V

VgV *Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)*

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

VwVfG *Verwaltungsverfahrensgesetz*

0 Zusammenfassung

0.1

Die Bundesregierung wollte mit dem Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan besonders gefährdeten Afghaninnen und Afghanen ermöglichen, in Deutschland Schutz zu suchen. Das Bundesministerium des Innern (BMI) ordnete dazu im Oktober 2022 an, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) monatlich bis zu 1 000 Aufnahmezusagen erteilen soll. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als meldeberechtigte Stellen konnten der Bundesregierung Personen vorschlagen, die besonders gefährdet sind. Die Bundesregierung wählte eine NGO als Träger einer Koordinierungsstelle aus, um die Vorschläge zu bündeln und auf Plausibilität zu prüfen. Das BAMF förderte diese Koordinierungsstelle mit drei Zuwendungen über insgesamt 8,4 Mio. Euro (Nummer 1).

Der Bundesrechnungshof hat die ordnungsgemäße Umsetzung des Bundesaufnahmeprogramms für Afghanistan geprüft. Im Hinblick auf das Zuwendungsverfahren hat die Prüfung unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des BMI zu folgenden abschließenden Ergebnissen geführt:

0.2

Das BAMF förderte den Träger ab Herbst 2022, obwohl dieser bereits zuvor mit den Aufgaben der Koordinierungsstelle begonnen hatte. Damit verletzte es den Subsidiaritätsgrundsatz und die Verwaltungsvorschriften zur BHO. Außerdem prüfte das BAMF nicht ausreichend, inwieweit beantragte Ausgaben für die Aufgaben der Koordinierungsstelle notwendig und angemessen waren. Es erkannte kritiklos Ausgaben an, die offensichtlich gar nicht oder nicht in diesem Umfang zuwendungsfähig waren. Das BAMF ließ schließlich zu, dass der Leiter der Koordinierungsstelle eine außertarifliche Vergütung erhielt und damit das haushaltsgesetzliche Besserstellungsverbot verletzte.

Das BMI hat die Kritik anerkannt und mitgeteilt, dass das BAMF die festgestellten Punkte bei der Prüfung der Verwendungsnachweise berücksichtigen werde (Nummer 2).

0.3

Der Träger der Koordinierungsstelle stellte bei der Vergabe von Aufträgen keinen Wettbewerb her, obwohl er dazu verpflichtet war. Er hat damit das Vergaberecht nicht beachtet. Der Bundesrechnungshof hat dem BMI und dem BAMF empfohlen, den teilweisen Widerruf

der Zuwendungsbescheide zu prüfen und Zuwendungsmittel zurückzufordern. Der Erstattungsbetrag ist zu verzinsen.

Das BMI hat mitgeteilt, das BAMF werde die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung der Verwendungsnachweise berücksichtigen (Nummer 3).

0.4

Das BAMF nutzte zur Auszahlung der Zuwendung das Anforderungsverfahren, obwohl grundsätzlich das Abrufverfahren anzuwenden ist. Außerdem legte es in den Zuwendungsbescheiden nicht fest, in welchem Zeitraum angeforderte Mittel verwendet werden müssen. Der Träger der Koordinierungsstelle forderte die Zuwendungen an, ohne wie vorgeschrieben die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben zu machen. Das BAMF akzeptierte dies und zahlte die gesamten Zuwendungen aus.

Das BMI hat die Kritik anerkannt. Das BAMF werde künftig grundsätzlich das Abrufverfahren anwenden. Den Vordruck zur Mittelanforderung möchte es nach der Empfehlung des Bundesrechnungshofes überarbeiten (Nummer 4).

0.5

Der Träger der Koordinierungsstelle teilte dem BAMF nicht unverzüglich mit, dass er Mittel (271 000 Euro im Jahr 2022 und 71 000 Euro im Jahr 2023) nicht verwendet hatte. Außerdem zahlte er die nicht verwendeten Mittel nicht unverzüglich zurück. Das BAMF widerrief die Zuwendungsbescheide nicht und erhob keine Zinsen.

Das BMI hat mitgeteilt, dass das BAMF nun alle Rückforderungen unverzüglich geltend mache. Es werde einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid erlassen und dabei auch Zinsen erheben (Nummer 5).

0.6

Das BAMF erfasste die Daten zur Förderung der Koordinierungsstelle nicht in der Zuwendungsdatenbank des Bundes.

Das BMI hat mitgeteilt, dass das BAMF nach dem Hinweis des Bundesrechnungshofes die Daten nun erfasst habe (Nummer 6).

0.7

Die Verwendungsnachweisprüfungen der Projekte der Jahre 2022 und 2023 schloss das BAMF nicht fristgemäß ab. Obwohl die laufenden Verwendungsnachweisprüfungen bereits Anhaltspunkte boten, die einer Auszahlung entgegenstanden, zahlte es ab Herbst 2023 weitere Zuwendungsmittel aus.

Das BMI hat mitgeteilt, dass das BAMF die Prüfung der Verwendungsnachweise nach wie vor nicht abgeschlossen habe. Das BAMF möchte dies spätestens bis Ende Januar 2026 nachholen und das Ergebnis ordnungsgemäß dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, das Ergebnis der Prüfung der Verwendungsnachweise zu kontrollieren (Nummer 7).

0.8

Weder das BMI noch das BAMF haben bislang den Erfolg der Förderung kontrolliert.

Das BMI hat mitgeteilt, dass die Erfolgskontrollen mit den Prüfungen der Verwendungsnachweise verbunden würden (Nummer 8).

1 Vorbemerkungen

Ausgangslage

Die Regierung der USA vereinbarte mit dem Abkommen von Doha vom 29. Februar 2020 das Ende des internationalen militärischen Engagements in Afghanistan. Am 14. April 2021 beschlossen die NATO-Staaten gemeinschaftlich, ihr militärisches Engagement innerhalb weniger Monate zu beenden. Die Taliban-Milizen verzeichneten schnell enorme Gebietsgewinne. Mit der Übergabe der afghanischen Hauptstadt Kabul durch den afghanischen Innenminister an die Taliban am 15. August 2021 kontrollierten sie fast das gesamte afghanische Staatsgebiet. Die Taliban proklamierten das Islamische Emirat Afghanistan und stellen seither die international nicht anerkannte, totalitäre De-facto-Regierung.

Die Bundesregierung wollte sich auch nach der Machtergreifung durch die Taliban weiterhin für die Menschen in Afghanistan einsetzen. In der Pressemitteilung vom 17. Oktober 2022 kündigte sie ein Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan an.¹ Die rechtlichen Voraussetzungen für humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes sind in § 23 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz normiert. Danach kann das BMI zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass bestimmten Ausländern eine Aufnahme zugesagt wird. Eine solche Aufnahmeanordnung veröffentlichte das BMI im Dezember 2022.² Auf Grundlage der Aufnahmeanordnung sollte das BAMF monatlich bis zu 1 000 besonders gefährdeten Afghaninnen und Afghanen Aufnahmezusagen erteilen. Das Programm sollte bis zum Ende der 20. Legislaturperiode durchgeführt werden.

Rolle und Aufgaben der Koordinierungsstelle

Eine wichtige Rolle im Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan nahmen NGOs ein. Die NGOs konnten dem BMI Vorschläge für besonders gefährdete Personen machen, die Aufnahmezusagen erhalten sollten. Die gefährdeten Personen selbst konnten sich nicht an das BMI oder das BAMF wenden. Zur Koordination und Bündelung der Vorschläge wählte das BMI eine NGO als Träger einer Koordinierungsstelle aus. Das BAMF finanzierte diese mit Zuwendungen zur Projektförderung.

¹ Gemeinsame Pressemitteilung von Auswärtigem Amt und BMI zum Bundesaufnahmeprogramm für besonders gefährdete Menschen aus Afghanistan vom 17. Oktober 2022.

² Anordnung des BMI gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme von besonders gefährdeten afghanischen Staatsangehörigen aus Afghanistan vom 19. Dezember 2022.

Zu den Aufgaben der Koordinierungsstelle gehörte u. a.

- die Koordination und Kommunikation zwischen den NGOs und der Bundesregierung,
- die Unterstützung und Beratung der NGOs,
- die Prüfung der Vorschläge der NGOs auf Plausibilität und ggf. weitere Bearbeitung durch eigene Expertise sowie die Übertragung der Vorschläge der NGOs in eine vom BMI beschaffte IT-Anwendung.

Sitz der Koordinierungsstelle war Berlin. Sie führte ihre Aufgaben anfänglich mit fünf und Ende des Jahres 2023 mit 29 Beschäftigten aus.

Das BAMF förderte die Koordinierungsstelle mit drei Zuwendungen und insgesamt rund 8,4 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1). Die rechtlichen Voraussetzungen für Zuwendungsgeber sind in den §§ 23, 44 BHO und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) geregelt. Verpflichtungen des Zuwendungsempfängers ergeben sich aus den Zuwendungsbescheiden und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), die Bestandteil der Zuwendungsbescheide sind. Der Zuwendungsempfänger setzte keine Eigenmittel ein. Es handelte sich um eine Vollfinanzierung. Das erste Projekt begann am 22. September 2022 und endete am 31. Dezember 2022. Das zweite Projekt umfasste das Kalenderjahr 2023 und das dritte Projekt das Kalenderjahr 2024.

Tabelle 1

Förderung der Koordinierungsstelle

	Bewilligte Fördermittel	Angeforderte Fördermittel
	<i>in Euro</i>	
2022	1 005 449,59	1 005 449,59
2023	3 313 269,41	3 313 269,41
2024	4 033 186,65	4 033 186,65
Gesamt	8 351 905,65	8 351 905,65

Quelle: BAMF (Zuwendungsbescheide und Anforderungsbelege).

Ziel und Ablauf der Prüfung

In diesem ersten Teil der Prüfung haben wir Feststellungen zur Förderung der Koordinierungsstelle durch das BAMF bis zum Jahr 2024 zusammengefasst. Bedenken im Hinblick auf eine weitere Förderung der Koordinierungsstelle im Jahr 2025 haben wir dem

BMI bereits in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO übermittelt.³ Prüfungserkenntnisse zu den Ausgaben, zum Verfahren und zu den Ergebnissen des Bundesaufnahmeprogramms teilen wir gesondert in einer Prüfungsmitteilung Teil 2 mit.

Ziel der Prüfung war festzustellen, ob das BAMF die Koordinierungsstelle ordnungsgemäß nach Maßgabe der §§ 23, 44 BHO und den VV-BHO gefördert hat.

Das BMI hat zu den Feststellungen am 4. Juni 2025 und ergänzend am 14. Juli 2025 Stellung genommen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen stellen wir das Ergebnis abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 BHO fest.

2 Antragsverfahren

2.1 Vorzeitiger Maßnahmebeginn

Sachverhalt

Zuwendungen dürfen nach dem Subsidiaritätsgrundsatz nur veranschlagt und ausbezahlt werden, wenn das vom Bund verfolgte erhebliche Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.⁴ Konsequenz dieses Prinzips ist das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns. Danach dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind.⁵ Als Vorhabenbeginn ist grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrags zu werten.⁶ Der Antragsteller muss erklären, dass er mit der Maßnahme noch nicht begonnen hat.⁷

Ausnahmsweise kann die Bewilligungsbehörde im Einzelfall auf Antrag einen vorzeitigen Maßnahmebeginn zulassen. Dafür muss der Antragsteller die Notwendigkeit sachlich begründen.⁸ Die Behörde kann den vorzeitigen Maßnahmebeginn für einen Zeitpunkt nach dessen Beantragung, aber vor der Förderentscheidung zulassen. Eine nachträgliche (und damit rückwirkende) Zustimmung zum vorzeitigen

³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 7. Januar 2025 (Gz.: VII 2 - 0002691).

⁴ Mayer in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 23 BHO Randnummer 22.

⁵ VV Nummer 1.3 zu § 44 BHO, ab dem Jahr 2024 ebenfalls in § 8 Absatz 3 Satz 1 HG 2024.

⁶ VV Nummer 1.3 zu § 44 BHO.

⁷ VV Nummer 3.2.1 zu § 44 BHO.

⁸ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, Abschnitt B Randnummer 129.

Maßnahmebeginn ist nur unter engen Voraussetzungen möglich. Insbesondere sollte der Beginn des Vorhabens nicht vor der Beantragung der Zuwendung liegen.⁹

Im Juli 2022 erklärte sich der Träger bei einem Erfahrungsaustausch zwischen Vertretern der Bundesregierung und den NGOs bereit, die Aufgaben einer Koordinierungsstelle auszuführen.¹⁰ Die Vertreter der Bundesregierung wiesen darauf hin, dass die Finanzierung gesichert und eine Projektförderung geplant sei. Im Anschluss wählte die Bundesregierung den Träger als Koordinierungsstelle aus. Dieser beantragte am 18. September 2022 erstmals eine Zuwendung für das Projekt der Koordinierungsstelle. Eine formale Erklärung zum Maßnahmebeginn des Trägers war nicht aktenkundig. Er sprach im Antragsschreiben vom 18. September 2022 von einem „... noch nicht begonnenen Antrag ...“.

Vor dem Antrag hatte der Träger für die Koordinierungsstelle eine IT-Anwendung zur Eingabe und Plausibilisierung der Daten gemeldeter Personen mit einem Auftragswert von 651 800 Euro (netto) beschafft. Der entsprechende Vertrag datiert vom 15. September 2022. Der zugrundeliegende Vergabevermerk des Trägers stammt vom 1. August 2022. Eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns ließ das BAMF nicht zu.

Würdigung und Empfehlung

Durch die Auswahl des Vertragspartners am 1. August 2022 und den Vertragsschluss am 15. September 2022 hat der Träger das Projekt bereits vor Antragstellung und Bewilligung begonnen. Damit hat er zum Ausdruck gebracht, dass er in jedem Fall und unabhängig von einer möglichen Förderung zur Ausführung des Projekts entschlossen war. Denn bereits vor der Antragstellung und vor der Bewilligung der Zuwendung ist er auf eigenes wirtschaftliches Risiko vertragliche Verpflichtungen in einem Umfang von über 650 000 Euro eingegangen. Außerdem fehlte die formale Erklärung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn. Die Aussage des Trägers im Antrag vom 18. September 2022 zum „... noch nicht begonnenen Antrag ...“ traf nicht zu.

Den vorzeitigen Maßnahmebeginn hat das BAMF nicht zugelassen. Rückwirkend wäre ein solcher nur unter engen Voraussetzungen in Betracht gekommen. Hierzu hatte der Träger nichts vorgetragen. Das BMI hätte den Träger mit dessen Auswahl auf das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns und die damit zusammenhängenden rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken bereits im Juli 2022 aufmerksam machen sollen. Denn bereits zu diesem Zeitpunkt stand fest, dass der Träger die Aufgaben der Koordinierungsstelle ausführen soll.

⁹ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, Abschnitt B Randnummer 132.

¹⁰ Vermerk des Auswärtigen Amtes vom 26. Juli 2022 über das „Follow up-Gespräch“ vom 19. Juli 2022 (Gz.: 516.80 AFG SB/5).

Das BAMF sollte bei neuen Projekten entsprechend VV Nummer 3.2.1 zu § 44 BHO Erklärungen einfordern, wonach mit den Maßnahmen noch nicht begonnen worden ist. Maßnahmen, mit denen Träger bereits begonnen haben, sind grundsätzlich nicht zu fördern.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass es erst Mitte August abschließend entschieden habe, den Träger als Koordinierungsstelle zu fördern. BMI und BAMF hätten den Träger danach auf die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen hingewiesen.

Auch das BAMF gehe von einem vorzeitigen Maßnahmebeginn aus. Der Träger der Koordinierungsstelle sei aber davon ausgegangen, dass er gefördert werde. Ohne eine Förderung hätte er die IT-Anwendung nicht beschafft. Ein Mitnahmeeffekt läge somit nicht vor. Daher sehe das BAMF von einer Rückforderung ab.

Abschließende Bewertung

BMI und BAMF haben die Beanstandung anerkannt. Wir schließen den Punkt ab.

2.2 Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung

Sachverhalt

Bei Projektförderungen muss dem Antrag eine aufgegliederte Berechnung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung (Finanzierungsplan) beigelegt werden.¹¹ Der bewilligte Finanzierungsplan bestimmt den finanziellen Handlungsrahmen des Zuwendungsempfängers. Zum einen legt er die Obergrenze der zuwendungsfähigen Ausgaben fest. Zum anderen sind auch die einzelnen Ausgabepositionen grundsätzlich verbindlich.¹² Die Bewilligungsbehörde muss den Antrag prüfen und das Ergebnis vermerken. Dabei soll sie insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung eingehen sowie u. a. auf den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben.¹³

Der Träger fügte seinen drei Anträgen jeweils Finanzierungspläne bei. Alle Finanzierungspläne enthielten mehrere Ausgabepositionen, bei denen ohne weitere

¹¹ VV Nummer 3.2.1 zu § 44 BHO.

¹² Nach Nummer 1.2 ANBest-P ist der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Die Einzelsätze dürfen um bis zu 20 % überschritten werden, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelsätzen ausgeglichen werden kann.

¹³ VV Nummer 3.3.2 zu § 44 BHO.

Informationen unklar war, was darunter zu verstehen ist und warum sie in der beantragten Höhe erforderlich sind (vgl. Tabelle 2). Beispielsweise plante der Träger Ausgaben von 9 000 Euro für Stromgeneratoren, eine unterbrechungsfreie Stromversorgung oder redundante Satellitenkommunikation für die Koordinierungsstelle ein. Für Schulungen und Workshops der Beschäftigten sollten 100 000 Euro erforderlich sein. Für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit sollten 44 000 Euro Ausgaben entstehen. Zusätzlich zu Reisekosten von 80 000 Euro plante der Träger mit Ausgaben von insgesamt 84 000 Euro für die Leasingraten von drei Autos. Im Finanzierungsplan 2022 ist darüber hinaus ein „dynamischer Budgetverfügungsrahmen“ mit 20 000 Euro aufgeführt. In den Finanzierungsplänen der Jahre 2023 und 2024 plante der Träger für „Dienstleistungen“ zusammen 120 000 Euro ein.

Tabelle 2

Einzelne Ausgabepositionen aus den Finanzierungsplänen

Ausgabeposten	Ausgaben
	<i>in Euro</i>
Finanzierungsplan 2022	
IT/EDV-Bedarf, darunter	136 766
Redundante Satellitenkommunikation	500
Kosten Satellitentelefonie	800
Kommunikationsreserve	3 000
Unterbrechungsfreie Stromversorgung	1 500
Stromerzeugungsaggregat	3 000
Internetauftritt und Betreuung	120 000
Schulungen von Beschäftigten	40 000
Verbrauchsmaterial	6 000
Werbungskosten	6 000
Reisekosten	68 000
Fahrzeugleasing für drei Fahrzeuge	8 400
„Dynamischer Budgetverfügungsrahmen“	20 000
Finanzierungsplan 2023	
Verbrauchsmaterial	18 000
Werbungskosten	18 000
Workshops Kommunikationsstrategie, Zielgruppenansprache, Erklärvideos, Corporate Design	36 000
Medien und Öffentlichkeitsarbeit	20 400
Reisekosten	4 800
Fahrzeugleasing für drei Fahrzeuge	32 400
Dienstleistungen	48 000
Finanzierungsplan 2024	
Medien Öffentlichkeitsarbeit	2 400
IT-Aus- und Weiterbildungen	72 000
Schulungen	5 000
Workshops Kommunikationsstrategie, Zielgruppenansprache, Erklärvideos, Corporate Design	19 800
Reisekosten	6 000
Mobilität	43 200
Dienstleistungen	72 000

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Finanzierungspläne für die Jahre 2022 bis 2024).

Das BAMF fasste das Ergebnis seiner Prüfung zum Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben bei allen drei Anträgen jeweils in einem Satz zusammen: „Die im Finanzierungsplan geltend gemachten Ausgaben können dem Grunde nach in voller Höhe anerkannt werden.“¹⁴ Es stellte keine Nachfragen, nahm keine Änderungen vor und erklärte die Finanzierungspläne in den drei Zuwendungsbescheiden für verbindlich.

Würdigung

Die Antragsprüfung ist wesentlicher Teil des Zuwendungsverfahrens. Die Bewilligungsbehörde muss das Interesse des Zuwendungsempfängers an einer umfangreichen und optimalen Förderung kritisch hinterfragen, weil nur eine Förderung der notwendigen Ausgaben möglich ist. Unklare Ansätze sind zu hinterfragen.¹⁵ Das BAMF hat den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben jedoch nicht ausreichend geprüft. Die Planungen des Trägers hat es kritiklos und ohne Nachfragen übernommen, obwohl sich wegen Art und Höhe einzelner Ausgabeposten Nachfragen aufgedrängt haben. Im Einzelnen:

- Redundante Satellitenkommunikation und redundante Stromversorgung: Bei den Aufgaben der Koordinierungsstelle handelt es sich um eine Verwaltungs- und Bürotätigkeit in Berlin. Wofür war diese technische Ausstattung nötig?
- Internetauftritt der Koordinierungsstelle: Welche Funktionen waren für einen dreimonatigen Internetauftritt erforderlich, der zu Ausgaben von 120 000 Euro führt?
- Schulungen, Workshops der Beschäftigten und IT-Weiterbildungen: Warum sind Schulungen für insgesamt 172 000 Euro bei maximal 29 Beschäftigten und einer Gesamtdauer der drei Projekte von zwei Jahren und drei Monaten erforderlich? Warum waren Workshops zu welchem Corporate Design erforderlich?
- Werbung und Öffentlichkeitsarbeit: Warum waren für die Aufgaben der Koordinierungsstelle Werbung und Öffentlichkeitsarbeit notwendig, insbesondere im Umfang von insgesamt etwa 47 000 Euro?
- Verbrauchsmaterial: Warum waren für Verbrauchsmaterialien Ausgaben von 24 000 Euro für die ersten beiden Projekte (bei maximal 29 Beschäftigten) notwendig? Warum waren im Gegensatz dazu beim dritten Projekt im Jahr 2024 keine Verbrauchsmaterialien mehr erforderlich?
- Reisekosten und Leasingraten für Autos: Wofür waren Reisekosten für 29 Beschäftigte von knapp 80 000 Euro und zusätzlich Ausgaben für Leasingraten für drei Autos notwendig? Das gilt insbesondere für das erste Projekt, bei dem für fünf Beschäftigte Reisekosten von 68 000 Euro und die Leasingraten bei einer dreimonatigen Projektlaufzeit notwendig gewesen sein sollen.
- „Dynamischer Budgetverfügungsrahmen“: Was ist ein dynamischer Budgetverfügungsrahmen mit Ausgaben von 20 000 Euro?

¹⁴ Antragsprüfungsvermerke des BAMF vom 21. September 2022, 19. Dezember 2022 und 14. Dezember 2023.

¹⁵ Dittrich, Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

- Dienstleistungen: Warum waren „Dienstleistungen“ mit einem Ausgabevolumen von 120 000 Euro für die Aufgaben der Koordinierungsstelle in den Jahren 2023 und 2024 notwendig?

Indem das BAMF die Finanzierungspläne ohne jede Nachfrage „durchgewunken“ hat, hat es für die drei Projekte nicht zuwendungsfähige Positionen anerkannt, einen deutlich zu hohen Budgetrahmen festgelegt und erhebliche Ausgaben bewilligt, die für das Projekt der Koordinierungsstelle nicht notwendig waren. Eine der wichtigsten Aufgaben der Bewilligungsbehörden im Zuwendungsverfahren – die kritische Prüfung der Finanzierungspläne – hat das BAMF somit unzureichend umgesetzt.

Empfehlung

Das BAMF sollte alle Anträge sorgfältig und kritisch nach Maßgabe von VV Nummer 3.3 zu § 44 BHO prüfen und das Ergebnis ordnungsgemäß vermerken. Dabei hat es insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung sowie auf den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben einzugehen. Bei unklaren Angaben in den Finanzierungsplänen sollte es den Zuwendungsempfänger um erläuternde Ausführungen bitten. Ansonsten läuft das BAMF Gefahr, für das Projekt nicht sachlich und der Höhe nach nicht erforderliche Ausgaben als zuwendungsfähig anzuerkennen.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass das BAMF die Finanzierungspläne regelmäßig prüfe. Außerdem kontrolliere das BAMF die Angemessenheit und Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben bei der Prüfung des Verwendungsnachweises. Für den Förderzeitraum des Jahres 2022 habe es bereits knapp 36 000 Euro zurückgefordert. Ausgabepositionen, die der Bundesrechnungshof beanstandet habe, werde das BAMF erneut bei der Prüfung des Verwendungsnachweises einbeziehen und das Ergebnis vermerken.

Abschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF haben die Kritik anerkannt. Wir schließen den Punkt ab und behalten uns vor, die Umsetzung unserer Empfehlung zu überprüfen.

2.3 Besserstellungsverbot

Sachverhalt

Das Besserstellungsverbot in § 8 Absatz 2 des jährlichen Haushaltsgesetzes (HG) richtet sich an Zuwendungsempfänger, deren Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden. Die Beachtung des Besserstellungsverbots wird dem Zuwendungsempfänger bei der Projektförderung in Nummer 1.3 ANBest-P aufgegeben. Danach darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes, sofern aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet und die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden. Maßstab für das Besserstellungsverbot ist die jeweilige tarifgerechte Eingruppierung. Das BAMF hat die ANBest-P zum Bestandteil aller untersuchten Zuwendungsbescheide gemacht. Aus den Zuwendungen durften nach den bewilligten Finanzierungsplänen Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden. Der Träger finanzierte seine Gesamtausgaben im Jahr 2022 zu 66 % und in den Jahren 2023 und 2024 zu jeweils 97 % aus Zuwendungen der öffentlichen Hand.

In den Tätigkeitsmerkmalen der Entgeltgruppen 13 bis 15 TVöD ist grundsätzlich die Qualifikationsanforderung einer abgeschlossenen wissenschaftlichen Hochschulbildung vorgeschrieben.¹⁶ Der Leiter der Koordinierungsstelle verfügt nicht über eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung. Nach dem Finanzierungsplan für das Projekt der Koordinierungsstelle des Jahres 2022 bemaß sich die Vergütung des Leiters nach Entgeltgruppe 15 TVöD.¹⁷ Ab dem Projektjahr 2023 wurde die Stelle ausweislich des Folgeantrags auf eine Vergütung entsprechend der Entgeltgruppe 15Ü TVöD angehoben. Im Arbeitsvertrag des Leiters der Koordinierungsstelle vom 30. September 2022 ist bereits ab der Aufnahme der Tätigkeit zum 1. Oktober 2022 eine der Entgeltgruppe 15Ü TVöD entsprechende Vergütung vereinbart. Das BAMF hat dem BMI im August 2024 seine Zustimmung zur Vergütung in Höhe der Entgeltgruppe 15Ü TVöD ab Januar 2023 mitgeteilt. Bezüglich der genannten Qualifikationsanforderung schlug es dem BMI vor, eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot zu genehmigen.¹⁸ Bis zum Abschluss unserer Erhebungen im November 2024 war eine Rückmeldung des BMI hierzu nicht dokumentiert.

¹⁶ Allgemeine Tätigkeitsmerkmale für den Verwaltungsdienst nach Teil I der Anlage 1 zum Tarifvertrag über die Entgeltordnung des Bundes (TV EntgO Bund).

¹⁷ Der Träger der Koordinierungsstelle wendet den TVöD nicht an.

¹⁸ Bericht des BAMF an das BMI vom 6. August 2024 zur Vor-Ort-Kontrolle bei der Koordinierungsstelle für das Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, Seite 7 bis 8.

Würdigung und Empfehlung

Der Träger der Koordinierungsstelle muss sich als Zuwendungsempfänger dem Besserstellungsverbot unterwerfen, weil er seine Gesamtausgaben in den Jahren 2022 bis 2024 überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten hat. BMI und BAMF haben dabei verkannt, dass eine Vergütung des Leiters der Koordinierungsstelle in Höhe der Entgeltgruppe 15Ü TVöD ausscheidet. Dies gilt unabhängig davon, ob diese ab dem 1. Oktober 2022 oder ab dem 1. Januar 2023 gezahlt wurde. Der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) sah als Vorläufer des TVöD eine Vergütungsgruppe I vor, deren Tätigkeitsmerkmale nicht mehr im TVöD abgebildet sind. Um zu verhindern, dass in Vergütungsgruppe I BAT eingruppierte Beschäftigte aus dem tariflich geregelten Bereich herausfallen, wurde die Entgeltgruppe 15Ü TVöD geschaffen, in die diese Beschäftigten übergeleitet wurden. Für alle anderen Beschäftigten endet der tarifliche Bereich mit Entgeltgruppe 15 TVöD. Höhere Entgelte sind außertariflich und nach dem Besserstellungsverbot ausgeschlossen. Auch das BMI und das BAMF konnten hiervon keine Ausnahme zulassen: Nach § 8 Absatz 2 Satz 3 HG 2022 bzw. HG 2023 und VV Nummer 15.1 zu § 44 BHO hätte es hierzu des Einvernehmens des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) bedurft, das nicht vorliegt.¹⁹

Außerdem hätte der Leiter ohne Weiteres keine Vergütung entsprechend den Entgeltgruppen 13 bis 15 TVöD erhalten dürfen. Er erfüllt die in den Tätigkeitsmerkmalen grundsätzlich vorgeschriebene Qualifikationsanforderung einer abgeschlossenen wissenschaftlichen Hochschulbildung nicht.

Wir haben empfohlen, bei Ausnahmen vom Besserstellungsverbot die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Über Ausnahmen sollte vor Beginn der jeweiligen Förderung im Rahmen der Antragsprüfung entschieden werden. Die Entscheidungen sind zu dokumentieren.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, das BAMF werde die vom Bundesrechnungshof festgestellten Beanstandungen bei der Verwendungsnachweisprüfung für die Projekte der Jahre 2022 bis 2024 und bei künftigen Förderungen berücksichtigen.

Abschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF haben die Kritik anerkannt. Wir schließen den Punkt ab und behalten uns vor, die Umsetzung unserer Empfehlung zu überprüfen.

¹⁹ Krellig in Conze/Karb/Reidel/Hahn/Krellig, Personalbuch Arbeits- und Tarifrecht öffentlicher Dienst, 8. Auflage 2024, Schlagwort Zuwendungsempfänger Randnummer 6.

3 Vergaberecht

3.1 Unterschwellenvergaberecht

Sachverhalt

Bei der Projektförderung haben Zuwendungsempfänger ab einer Zuwendungshöhe von mehr als 100 000 Euro die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen anzuwenden.²⁰ Nach VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO darf die Bewilligungsbehörde hiervon abweichend den Zuwendungsbetrag, ab dem die UVgO anzuwenden ist, in begründeten Ausnahmefällen über 100 000 Euro hinaus erhöhen. Die Festsetzung ist mit folgender Regelung zu verbinden:

„Der Zuwendungsempfänger hat Aufträge nur an fachkundige und leistungsfähige Anbieter nach wettbewerblichen Gesichtspunkten zu wirtschaftlichen Bedingungen zu vergeben. Soweit möglich, sind dazu mindestens drei Angebote einzuholen. Verfahren und Ergebnisse sind zu dokumentieren.“

Der Zuwendungsbescheid für das Jahr 2022 regelt auf Seite 2:

„In Ihrem Falle gilt nicht die Ziffer ANBest-P Nummer 3.1.“

In den Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2023 und 2024 wies das BAMF dagegen ausdrücklich auf die Geltung der Nummer 3.1 ANBest-P und die Pflicht zur Anwendung der UVgO hin.

Der Träger kaufte im Jahr 2022 u. a. eine Marken-Einbauküche inklusive Montage für 7 684,00 Euro brutto. Im Jahr 2023 beschaffte er zwei weitere Marken-Einbauküchen für 6 188,00 Euro und 6 920,00 Euro brutto. Alle drei Zuschläge erteilte der Träger unter Wettbewerbsverzicht und ohne Dokumentation. Der Finanzierungsplan für das Jahr 2023 sieht keinen Einzelansatz für die Einrichtung der Liegenschaft vor.

Würdigung und Empfehlung

Mit der Formulierung im Zuwendungsbescheid des Jahres 2022 hat das BAMF den Träger von der in Nummer 3.1 ANBest-P vorgesehenen Anwendung der UVgO entbunden, ohne entsprechend VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO einen neuen Grenzbetrag für die Anwendung des Unterschwellenvergaberechts festzulegen. Darüber hinaus hat es

²⁰ Nummer 3.1 ANBest-P. Einzelne Regelungen der UVgO sind danach von der Anwendungsverpflichtung ausgenommen.

versäumt, ihn – wie in VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO vorgesehen – anzuhalten, die Mindeststandards der wirtschaftlichen Auftragsvergabe sicherzustellen. In der Folge hat der Träger im Jahr 2022 eine Einbauküche für 7 684,00 Euro brutto beschafft, ohne Vergleichsangebote einzuholen. Hätte das BAMF den Träger zum Einhalten der in VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO vorgesehenen Mindeststandards verpflichtet, so hätte dieser mindestens drei Vergleichsangebote einholen müssen. Aus diesen hätte der Träger dann das wirtschaftliche Angebot ermitteln können.

Bei der Beschaffung der beiden Einbauküchen im Jahr 2023 hätte der Träger Wettbewerb nach der UVgO herstellen müssen. Gründe für einen Wettbewerbsverzicht hat er weder dokumentiert, noch sind solche ersichtlich. Es liegt kein Fall einer zulässigen Verhandlungsvergabe mit nur einem beteiligten Unternehmen nach § 12 Absatz 3 i. V. m. § 8 Absatz 4 Nummer 9 bis 14 UVgO vor. Direktaufträge sind nach § 14 UVgO nur bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 1 000 Euro netto zulässig. Zudem hat der Träger im Finanzierungsplan 2023 keinen entsprechenden Einzelansatz gebildet und den zusätzlichen Bedarf nicht mit dem BAMF abgesprochen. Die Beschaffung von insgesamt drei Einbauküchen für ein Projekt mit in der Spitze 29 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist darüber hinaus auch nicht angemessen.

Wir haben empfohlen, Zuwendungsempfänger nur in begründeten Ausnahmefällen von der Anwendung der UVgO zu befreien und die VV Nummer 5.3.3 zu § 44 BHO zu beachten. Die Ausgaben für die beiden im Jahr 2023 beschafften Einbauküchen sind zurückzufordern. Dazu hat das BAMF den teilweisen Widerruf des Zuwendungsbescheids für das Jahr 2023 zu prüfen.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, das BAMF werde unsere Erkenntnisse in die Prüfung der Verwendungsnachweise einfließen lassen.

Abschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF haben unsere Beanstandungen anerkannt. Wir behalten uns vor, die Umsetzung unserer Empfehlung zu überprüfen.

3.2 Oberschwellenvergaberecht

Sachverhalt

Für die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab den EU-Schwellenwerten gilt Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)²¹ und auf ihm beruhende Verordnungen.²² Dieses sogenannte Oberschwellenvergaberecht muss ein Zuwendungsempfänger anwenden, wenn ein öffentlicher Auftrag im Sinne des § 103 Absatz 1 GWB vorliegt und der geschätzte Auftragswert den maßgeblichen Schwellenwert gemäß § 106 Absatz 2 GWB erreicht oder überschreitet. Ein öffentlicher Auftrag ist ein entgeltlicher Vertrag zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem Unternehmen. Öffentliche Auftraggeber sind nach § 99 Nummer 1 GWB Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen. Aber auch juristische Personen des privaten Rechts können nach § 99 Nummer 2 GWB öffentliche Auftraggeber sein, wenn sie weiteren gesetzlichen Voraussetzungen entsprechen. Dazu zählt, dass sie zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht-gewerblicher Art zu erfüllen. Daneben müssen sie von einem öffentlichen Auftraggeber „beherrscht“ werden. Ein solches Beherrschungsverhältnis kann u. a. nach § 99 Nummer 2 Buchstabe a GWB vorliegen, wenn die juristische Person des privaten Rechts überwiegend durch öffentliche Auftraggeber nach § 99 Nummer 1 oder 3 GWB finanziert wird.

Auch die Änderung eines öffentlichen Auftrags kann ein neues Vergabeverfahren erfordern, wenn sie wesentlich ist. Dies ist anhand der Vorgaben in § 132 GWB zu prüfen.

Der Träger finanzierte seine Gesamtausgaben im Jahr 2022 zu 66 % und in den Jahren 2023 und 2024 zu jeweils 97 % aus Zuwendungen von Gebietskörperschaften (vgl. Nummer 2.3). Im Jahr 2022 schloss er unter Wettbewerbsverzicht einen Vertrag über die Bereitstellung einer individualisierten Softwarelösung mit Laufzeit bis zum 31. Dezember 2023 ab. Der entsprechende Vertrag datiert vom 15. September 2022. Der zugrundeliegende Vergabevermerk des Trägers stammt vom 1. August 2022. Der Auftragswert lag bei 651 800 Euro netto (vgl. Nummer 2.1). In den Jahren 2022 und 2023 lag der einschlägige Schwellenwert für die Anwendung des Oberschwellenvergaberechts bei 215 000 Euro.²³ Der Träger der Koordinierungsstelle stellte im Vergabevermerk fest, dass eine Ausnahme vom Unterschwellenvergaberecht vorliege.²⁴ Zum Oberschwellenvergaberecht machte er keine Prüfung aktenkundig. Im Dezember 2023

²¹ § 106 Absatz 1 GWB. Nummer 3.2 ANBest-P weist deshalb darauf hin, dass Verpflichtungen des Zuwendungsempfängers als Auftraggeber gemäß GWB – Teil 4 unberührt bleiben.

²² Soweit es sich nicht um einen Sektorenauftraggeber, Konzessionsgeber oder die Vergabe von verteidigungs- oder sicherheitsspezifischen Aufträgen handelt, ist die Vergabeverordnung (VgV) einschlägig.

²³ Schwellenwert für Liefer- und Dienstleistungsaufträge gemäß § 106 Absatz 2 Nummer 1 GWB i. V. m. Delegierter Verordnung (EU) 2021/1952 der Kommission vom 10. November 2021 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für die Vergabe öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge sowie für Wettbewerbe.

²⁴ Vergabevermerk des Trägers der Koordinierungsstelle vom 1. August 2022 zur individualisierten Softwarelösung.

vereinbarte er eine Vertragsverlängerung bis zum 31. Dezember 2024 im Wert von 223 560 Euro netto.

Daneben schloss der Träger am 1. Oktober 2022 einen unbefristeten IT-Servicevertrag mit einer pauschalen monatlichen Vergütung von zunächst 9 133,25 Euro brutto ab dem 1. Januar 2023 ab. Der zugrundeliegende Vergabevermerk datiert vom 1. August 2022. Wiederum stellte der Träger im Vergabevermerk fest, dass eine Ausnahme vom Unterschwellenvergaberecht vorliege und machte zum Oberschwellenvergaberecht keine Prüfung aktenkundig.²⁵ Wettbewerb stellte der Träger nicht her. Der Vertrag sah vor allem den Einkauf und die Einrichtung von Hard- und Software für Büroarbeitsplätze vor. Die monatliche Pauschalvergütung erhöhte sich durch Änderungsvereinbarungen zum IT-Servicevertrag zum 1. Juni 2023 auf 10 959,90 Euro, zum 1. November 2023 auf 16 003,12 Euro und zum 1. März 2024 auf 18 823,42 Euro brutto.

Würdigung und Empfehlung

Der Träger hat bei der Beschaffung der individualisierten Softwarelösung mit einem Auftragsvolumen von über 650 000 Euro netto gegen das Vergaberecht verstoßen. Bei dem geschlossenen entgeltlichen Vertrag zwischen dem Träger und einem Unternehmen handelt es sich um einen öffentlichen Auftrag im Sinne des § 103 Absatz 1 GWB. Bei der Schätzung des Auftragswerts ist vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung ohne Umsatzsteuer auszugehen.²⁶ Der Träger hat in seinem Vergabevermerk vom 1. August 2022 keine Überlegungen zum Auftragswert dokumentiert. Da der tatsächliche Auftragswert den maßgeblichen Schwellenwert von 215 000 Euro um mehr als das Dreifache überschreitet, ist jedoch davon auszugehen, dass der Schätzwert ebenfalls oberhalb des Schwellenwerts gelegen hätte. Mit der Auftragsvergabe am 15. September 2022 hat der Träger vorzeitig mit dem Projekt der Koordinierungsstelle begonnen. Dabei hätte der Träger in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins das Oberschwellenvergaberecht anwenden müssen, weil er öffentlicher Auftraggeber nach § 99 Nummer 2 GWB ist. Diese Norm legt fest, dass auch juristische Personen des privaten Rechts als öffentliche Auftraggeber gelten, wenn die in ihr genannten weiteren Voraussetzungen erfüllt sind. Damit soll verhindert werden, dass der Staat die Anwendung des Vergaberechts durch die Aufgabenübertragung auf Private unterläuft.²⁷ Nach dem Wortlaut der Norm muss die juristische Person zu dem besonderen Zweck gegründet worden sein, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht-gewerblicher Art zu erfüllen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat entschieden, dass es entgegen dieses Wortlauts auf die tatsächlich ausgeübte Tätigkeit ankommt.²⁸ Diese

²⁵ Vergabevermerk des Trägers der Koordinierungsstelle vom 1. August 2022 zum IT-Servicevertrag.

²⁶ § 3 Absatz 1 Satz 1 VgV.

²⁷ Bungenberg/Schelhaas in Gabriel/Mertens/Stein/Wolf, Beck'scher Online-Kommentar Vergaberecht, Stand: 1. August 2024, § 99 GWB Randnummer 22.

²⁸ EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2002, Aktenzeichen C-470/99, Rechtssache Universale-Bau AG, Randnummer 56.

ist zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe zu beurteilen.²⁹ Mit der Auftragsvergabe am 15. September 2022 setzte der Träger das Projekt der Koordinierungsstelle als Teil des Bundesaufnahmeprogramms für Afghanistan um und nahm damit im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art wahr. Im Allgemeininteresse liegende Aufgaben sind solche, die hoheitliche Befugnisse oder die Wahrnehmung der Belange des Staates betreffen.³⁰ Die Koordinierung und Plausibilisierung der Vorschläge sowie die Unterstützung der meldeberechtigten Stellen auf Grundlage der Aufnahmeanordnung des BMI stellt eine solche Aufgabe dar, weil die Umsetzung des Bundesaufnahmeprogramms für Afghanistan dem Staat zuzuordnen ist. Bereits im Juli 2022 war klar, dass der Träger die Aufgaben der Koordinierungsstelle ausführen soll (vgl. Nummer 2.1). Ein Beherrschungsverhältnis nach § 99 Nummer 2 Buchstabe a GWB liegt vor, weil sich der Träger in den Jahren 2022 bis 2024 überwiegend durch Zuwendungen von Gebietskörperschaften finanzierte.

Die im Dezember 2023 unterzeichnete Vertragsverlängerung mit einem Auftragswert von 223 560 Euro netto ist eine Auftragsänderung. Der Träger hätte anhand der Vorgaben in § 132 GWB prüfen müssen, ob in der Verlängerung eine wesentliche Auftragsänderung liegt und er zur Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens verpflichtet gewesen wäre.

Auch beim Abschluss des IT-Servicevertrags am 1. Oktober 2022 hat der Träger gegen das Vergaberecht verstoßen. Maßgeblich ist der geschätzte Auftragswert am Tag der Einleitung des Vergabeverfahrens. Der Träger hat in seinem Vergabevermerk vom 1. August 2022 keine Überlegungen zum Auftragswert dokumentiert. Berechnungsgrundlage für den geschätzten Auftragswert ist bei unbefristeten Dienstleistungsaufträgen, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, der 48-fache Monatswert ohne Umsatzsteuer.³¹ Da der tatsächliche Auftragswert den maßgeblichen Schwellenwert von 215 000 Euro deutlich überschreitet, ist davon auszugehen, dass der Schätzwert ebenfalls oberhalb des Schwellenwerts gelegen hätte. Der Träger hätte daher auch in diesem Fall das Oberschwellenvergaberecht anwenden müssen.

Mit der mehrfachen Erhöhung der pauschalen Monatsvergütung auf zuletzt mehr als das Doppelte des Ursprungswerts hat der Träger den Auftrag überdies geändert. Er hätte daher jeweils anhand der Vorgaben in § 132 GWB prüfen müssen, ob in der Erhöhung eine wesentliche Auftragsänderung liegt und er zur Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens verpflichtet gewesen wäre.

Der Träger hat die genannten Aufträge unter Wettbewerbsverzicht vergeben. Dies ist nur beim Vorliegen eines entsprechenden Ausnahmetatbestands zulässig, wozu der

²⁹ Bungenberg/Schelhaas in Gabriel/Mertens/Stein/Wolf, Beck'scher Online-Kommentar Vergaberecht, Stand: 1. August 2024, § 99 GWB Randnummer 45.

³⁰ Dörr in Burgi/Dreher/Opitz, Beck'scher Vergaberechtskommentar, 4. Auflage 2022, § 99 GWB Randnummer 27.

³¹ § 3 Absatz 1, 11 VgV.

Träger nichts dokumentiert hat. Daher war der Wettbewerbsverzicht nicht gerechtfertigt und es liegt ein Verstoß gegen das Vergaberecht vor.

Das BAMF sollte wegen der rechtswidrigen Auftragsvergaben im Oberschwellenbereich den teilweisen Widerruf der Zuwendungsbescheide prüfen und Zuwendungsmittel zurückfordern. Der Erstattungsbetrag ist zu verzinsen (Nummer 8.4 ANBest-P).

Das BAMF sollte generell bei der Verwendungsnachweisprüfung kontrollieren, ob Zuwendungsempfänger das Vergaberecht einhalten, und Verstöße sanktionieren.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, das BAMF habe den Träger der Koordinierungsstelle mehrfach zu den vergaberechtlichen Verstößen angehört. Das BAMF prüfe die letzte Stellungnahme des Trägers noch. Voraussichtlich werde es Zuwendungsmittel zurückfordern.

Abschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF haben unsere Beanstandungen anerkannt. Wir behalten uns vor, die Umsetzung unserer Empfehlung zu überprüfen.

4 Auszahlung der Zuwendung

4.1 Abruf- und Anforderungsverfahren

Sachverhalt

Grundsätzlich ist für die Auszahlung der Fördermittel die Teilnahme der Zuwendungsempfänger am Abrufverfahren vorgesehen.³² Bei diesem Verfahren werden Zuwendungsempfänger durch die zuständige oberste Bundesbehörde ermächtigt, die bewilligten Zuwendungen in Raten bei der Bundeskasse abzurufen. Das Abrufverfahren ist nach der Abrufrichtlinie des BMF³³ einschlägig, soweit der jährliche Zuwendungsbetrag 500 000 Euro übersteigt oder es sich nicht um eine einmalige Auszahlung handelt.³⁴ Die

³² VV Nummer 7.2 zu § 44 BHO.

³³ Richtlinie zur Auszahlung von Bundesmitteln an Zuwendungsempfänger und an Bundesmittel verwaltende Stellen außerhalb der Bundesverwaltung im Abrufverfahren (Abrufrichtlinie).

³⁴ Nummer 1.2 Absatz 1 Satz 1 Abrufrichtlinie.

zuständige oberste Bundesbehörde kann im Einzelfall Zuwendungsempfänger vom Abrufverfahren ausschließen, wenn besondere Gründe dies rechtfertigen oder dem Bund durch den selbstständigen Geldabruf Nachteile entstehen könnten. Die Gründe zum Ausschluss vom Abrufverfahren müssen in einem schriftlichen Prüfungsvermerk dargelegt werden.³⁵

Das BMI ermächtigte den Träger der Koordinierungsstelle bei allen drei Zuwendungen nicht, am Abrufverfahren teilzunehmen. Stattdessen legte das BAMF fest, dass der Träger die Zuwendungen nach VV Nummer 7.4 zu § 44 BHO anfordern soll (Anforderungsverfahren).

Würdigung und Empfehlung

Das BAMF hat VV Nummer 7.2 zu § 44 BHO nicht beachtet, wonach regelmäßig das Abrufverfahren vorzuziehen ist. Die Voraussetzungen der Abrufrichtlinie für das Abrufverfahren lagen auch vor, da die Fördersumme bei allen drei Zuwendungen über 500 000 Euro lag. Zudem hatte das BMI den Träger nicht vom Abrufverfahren ausgeschlossen.

Wir haben bereits in anderen Prüfungsverfahren kritisiert, dass das BAMF das Abrufverfahren nicht angewendet und entgegen VV Nummer 7.2 zu § 44 BHO das Anforderungsverfahren genutzt hatte.³⁶ Das BAMF sollte gewährleisten, dass es das Abrufverfahren grundsätzlich bei allen in Frage kommenden Zuwendungen ordnungsgemäß anwendet.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass das BAMF künftig das Abrufverfahren anwenden wird, sofern das BMI den Zuwendungsempfänger nicht im Einzelfall vom Abrufverfahren ausgeschlossen hat.

Abschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF haben die Kritik anerkannt. Wir schließen den Punkt ab und behalten uns vor, die Umsetzung zu überprüfen.

³⁵ Nummer 1.2 Absatz 1 Satz 2 Abrufrichtlinie.

³⁶ Abschließende Prüfungsmitteilung vom 23. Juli 2024 zur behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung Teil 2 – Antragsverfahren (Gz.: VII 2 - 0002096 Teil 2).

4.2 Regelungen im Zuwendungsbescheid

Sachverhalt

Erfolgt keine Teilnahme am Abrufverfahren, dürfen Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich alsbald nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden (Anforderungsverfahren).³⁷ Entsprechende Einzelheiten sind im Zuwendungsbescheid zu regeln.³⁸ Eine Zuwendung wird im Anforderungsverfahren alsbald verwendet, wenn sie bei Auszahlung entsprechend der Festlegung im jeweiligen Zuwendungsbescheid für fällige Zahlungen verbraucht wird. Jedenfalls liegt keine alsbaldige Verwendung vor, wenn die Mittel nach Ablauf von sechs Wochen nach Auszahlung für fällige Zahlungen verbraucht werden.³⁹

Das BAMF legte in keinem der drei Zuwendungsbescheide fest, was unter „alsbald“ zu verstehen ist. Es legte lediglich fest, dass es zu unterrichten sei, wenn die Mittel nicht oder nicht innerhalb von sechs Wochen nach Auszahlung verbraucht werden.

Würdigung und Empfehlung

VV Nummer 8.4 zu § 44 BHO enthält keine Erläuterung, was unter alsbaldiger Verwendung konkret zu verstehen ist. Durch die negative Formulierung in VV Nummer 8.4 zu § 44 BHO ist nur bestimmt, was nicht unter alsbaldige Verwendung fällt. Die konkrete Frist muss im Zuwendungsbescheid festgelegt werden. Dies hat das BAMF versäumt.

Sofern die Voraussetzungen für das Abrufverfahren nicht vorliegen und das Anforderungsverfahren angewendet wird, sollte das BAMF im Zuwendungsbescheid regeln, was unter „alsbald“ zu verstehen ist. Wir empfehlen folgende Formulierung:

„Die Mittel sind innerhalb von [XX] Wochen nach Auszahlung für fällige Leistungen im Rahmen des Zuwendungszwecks zu verbrauchen (alsbaldige Verwendung).“

Die genaue Frist ist vom Einzelfall abhängig. Maximal kann sie sechs Wochen betragen. Eine pauschale Festlegung auf den maximal möglichen Zeitraum widerspricht jedoch dem Sinn und Zweck der Ermessensermächtigung. Das BAMF muss den jeweils wirtschaftlichen Zeitraum wählen.

³⁷ VV Nummer 7.4 zu § 44 BHO und Nummer 1.4 ANBest-P.

³⁸ VV Nummer 7.4 zu § 44 BHO.

³⁹ VV Nummer 8.4 zu § 44 BHO.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass sich das BAMF für die Maximalfrist von sechs Wochen entschieden habe. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes möchte das BAMF im Einzelfall prüfen und anwenden.

Abschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF haben angekündigt, die Empfehlungen umzusetzen.

4.3 Anforderung der Zuwendung

Sachverhalt

Im Anforderungsverfahren muss der Zuwendungsempfänger nach Nummer 1.4 ANBest-P bei der Anforderung jedes Teilbetrages die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben machen. Die Bewilligungsbehörde muss auf möglichst konkrete Angaben des Zuwendungsempfängers achten, um eine zu frühe Auszahlung zu vermeiden. Der Bedarf muss nach den Angaben des Zuwendungsempfängers nachvollziehbar sein.⁴⁰

Der Zuwendungsempfänger forderte die gesamte Zuwendung aus dem Zuwendungsbescheid

- vom 22. September 2022 in zwei Raten an, zuletzt am 25. November 2022,
- vom 30. Dezember 2022 im Verlauf des Jahres 2023 in neun Raten an, zuletzt am 24. November 2023,
- vom 19. Dezember 2023 im Verlauf des Jahres 2024 in mehreren Raten an, zuletzt am 15. November 2024.

Zur Anforderung der Zuwendungsmittel nutzt das BAMF einen Vordruck.⁴¹ Der Vordruck enthält im Wesentlichen eine Aufstellung, in der die Positionen im Finanzplan, die bewilligten und bisher angeforderten Zuwendungsmittel sowie der neue Mittelbedarf dargestellt werden können. Tabelle 3 zeigt exemplarisch die Mittelanforderung des Trägers der Koordinierungsstelle vom 25. November 2022.

⁴⁰ Dittrich, BHO mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, Nummer 40.12 zu § 44 BHO.

⁴¹ Vordruck Mittelanforderung/Rechtsbehelfsverzicht (gwo-04a).

Tabelle 3

Mittelanforderung des Trägers vom 25. November 2022

Position im Finanzplan	Laut Bewilligung	Bisher insgesamt angefordert	Neuer Mittelbedarf bis einschließlich 31.12.2022
	<i>in Euro (gerundet)</i>		
Personalausgaben	332 057	78 100	253 957
Gegenstände bis zu 410 Euro/Mieten	28 000	14 000	14 000
Vergabe von Aufträgen	442 873	442 873	0
Geschäftsbedarf/Verwaltungsausgaben (Pauschale)	47 878	27 878	20 000
Weitere sächlichen Verwaltungsausgaben	86 640	4 000	82 640
Reisekosten	68 000	6 000	62 000
Sachkosten Öffentlichkeitsarbeit			
Summe			
Eigenmittel	0	0	0
Mittel Dritter/Einnahmen			
Bundeszufwendung	1 005 449	572 851	432 598
Angeforderte Bundesmittel	1 005 449		

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Mittelanforderung des Trägers der Koordinierungsstelle vom 25. November 2022).

Im April 2023 und April 2024 teilte der Träger der Koordinierungsstelle dem BAMF mit, dass er aus der Zufwendung für das Jahr 2022 insgesamt 271 000 Euro und aus der Zufwendung für das Jahr 2023 insgesamt 71 000 Euro nicht verwendet hätte (vgl. Nummer 5).

Würdigung

Der Träger der Koordinierungsstelle hat entgegen Nummer 1.4 ANBest-P bei seinen Mittelanforderungen nicht die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben gemacht. Daher kann nicht beurteilt werden, warum der Bedarf in der angegebenen Höhe besteht. Beispielsweise bleibt bei der in Tabelle 3 dargestellten Mittelanforderung unklar, welche Reisen in den restlichen fünf Wochen des Projekts zu Ausgaben von 62 000 Euro führen sollten. Ebenso ist unklar, ob überhaupt alle Stellen besetzt waren, für die im Finanzierungsplan Ausgaben eingeplant waren. Der Vordruck des BAMF

sieht entsprechende Angaben allerdings gar nicht vor, d. h. das BAMF akzeptiert bei den Mittelanforderungen grundsätzlich, dass erforderliche Angaben fehlen.

Der in den Vordrucken angegebene Mittelbedarf war auch falsch, bzw. sehr ungenau. Das belegen die nicht verwendeten Mittel von 271 000 Euro aus dem Jahr 2022 und 71 000 Euro aus dem Jahr 2023. Ende November 2022 forderte der Träger der Koordinierungsstelle über 432 000 Euro an, um nur wenige Wochen später festzustellen, dass 271 000 Euro nicht verwendet worden sind. Mehr als die Hälfte der Mittelanforderung vom 22. November 2022 war also nicht erforderlich. Offensichtlich kam es dem Träger der Koordinierungsstelle in erster Linie darauf an, die bewilligten Zuwendungsmittel ungeachtet eines konkreten Bedarfs vollständig abzurufen. Das BAMF hat die Mittelanforderungen ohne weitere Nachfragen akzeptiert, obwohl es spätestens im April 2023 wusste, dass der Träger erhebliche Zuwendungsmittel nicht verbraucht hatte.

Empfehlung

Das BAMF muss bei allen Mittelanforderungen auf nachvollziehbare Angaben zum Mittelbedarf bestehen, um ihn beurteilen und einen den Bedarf übersteigenden oder zu frühen Mittelabfluss zu vermeiden. Wir haben empfohlen, den Vordruck dementsprechend zu überarbeiten.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, das BAMF werde die Empfehlung des Bundesrechnungshofes bei der Aktualisierung des Vordrucks berücksichtigen.

Anschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF haben die Kritik anerkannt und angekündigt, unsere Empfehlung umzusetzen. Wir schließen den Punkt ab und behalten uns vor, die Umsetzung zu überprüfen.

5 Erstattung nicht verwendeter Mittel

Sachverhalt

Nach § 49 Absatz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) kann ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden, wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird oder wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat.

Die Bewilligungsbehörde hat nach VV Nummer 8.2 zu § 44 BHO regelmäßig einen Zuwendungsbescheid nach § 49 Absatz 3 VwVfG mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise unverzüglich zu widerrufen. Die Zuwendung ist nach Nummer 8.1 ANBest-P zu erstatten, soweit ein Zuwendungsbescheid nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (insbesondere §§ 48, 49 VwVfG) oder anderen Rechtsvorschriften mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen oder sonst unwirksam wird. Das gilt insbesondere, wenn die Zuwendung nicht oder nicht mehr für den vorgesehenen Zweck verwendet wird.⁴² Der Erstattungsbetrag ist nach Maßgabe des § 49a Absatz 3 VwVfG mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB zu verzinsen.⁴³

Nach Nummer 5.4 ANBest-P ist der Zuwendungsempfänger verpflichtet, dem Zuwendungsgeber unverzüglich anzuzeigen, wenn die angeforderten oder ausgezahlten Beträge nicht alsbald nach der Auszahlung für fällige Leistungen verbraucht werden können.

Am 6. April 2023 teilte der Träger der Koordinierungsstelle mit, dass er knapp 271 000 Euro der angeforderten Mittel aus der Zuwendung des Jahres 2022 nicht verwendet habe. Er zahlte diesen Betrag im April 2023 an das BAMF in drei Raten zurück. Am 5. April 2024 teilte der Träger der Koordinierungsstelle mit, dass weitere rund 71 000 Euro der angeforderten Mittel aus der Zuwendung des Jahres 2023 nicht verwendet worden seien. Diesen Betrag zahlte er im April 2024 zurück.

Das BAMF widerrief die Zuwendungsbescheide nicht und erhob keine Zinsen auf die nicht verwendeten Mittel.

⁴² Nummer 8.2.2 ANBest-P.

⁴³ Nummer 8.4 ANBest-P.

Würdigung und Empfehlung

Der Träger der Koordinierungsstelle kam seinen Mitteilungspflichten nach Nummer 5.4 ANBest-P nicht unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Zögern, nach. Erst im April 2023 und April 2024 informierte er das BAMF über die jeweils nicht verbrauchten Mittel. Spätestens am 1. Januar 2023 und 1. Januar 2024 hätte er diese Beträge dem BAMF mitteilen müssen. Zu diesen Terminen stand bereits fest, dass die Mittel nicht verwendet wurden. Ungeachtet dessen zahlte der Träger die nicht verbrauchten Mittel auch zu spät zurück. Nach den Zuwendungsbescheiden war er verpflichtet, nicht verbrauchte Mittel binnen sechs Wochen zurückzuzahlen. Tatsächlich zahlte er diese Mittel aber erst im April 2023 und April 2024, d. h. jeweils mehr als drei Monate nach Projektende zurück.

Das BAMF hat die Zuwendungsbescheide nicht unverzüglich teilweise in Höhe der nicht verwendeten Mittel widerrufen, obwohl es dazu nach VV Nummer 8.2 zu § 44 BHO verpflichtet war. Zusätzlich hat das BAMF auf die Verzinsung der nicht verbrauchten Mittel verzichtet. Dadurch ist ein Schaden für den Bund eingetreten.

Das BAMF sollte die Zuwendungsbescheide vom 22. September und 30. Dezember 2022 nun unverzüglich teilweise in Höhe der nicht verwendeten Mittel widerrufen und Zinsen nach Maßgabe des § 49a Absatz 3 VwVfG einfordern.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass das BAMF nun alle Rückforderungen unverzüglich geltend mache. Es habe den Träger der Koordinierungsstelle angehört und werde nach Vorliegen aller Tatsachen einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid erlassen. Es werde dabei auch Zinsen geltend machen.

Abschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF haben die Kritik anerkannt. Wir schließen den Punkt ab und behalten uns vor, die Umsetzung unserer Empfehlung zu überprüfen.

6 Überwachung der Mittelverwendung

Sachverhalt

Die Verwaltung muss die Verwendung der Zuwendung überwachen. Dazu wird eine standardisierte Zuwendungsdatenbank des Bundes geführt (Zuwendungsdatenbank), die von den zuständigen obersten Bundesbehörden oder den durch diese beauftragten Stellen zu bedienen ist. Die aufzunehmenden Daten sind zeitnah zu erfassen, ordnungsgemäß zu pflegen sowie – nach Vorgabe der zuständigen obersten Bundesbehörde für ihren Geschäftsbereich auch zentral – auszuwerten.⁴⁴

Das BAMF nahm zur Förderung der Koordinierungsstelle zunächst keine Daten in die Zuwendungsdatenbank auf. Erst auf unsere Nachfrage im Dezember 2024 bediente es die Zuwendungsdatenbank mit den entsprechenden Daten.

Würdigung und Empfehlung

Das BAMF hat VV Nummer 9.1 zu § 44 BHO nicht beachtet. Eine Auswertung der Förderdaten ist damit nicht lückenlos möglich gewesen. Wir haben das BAMF bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass es die Zuwendungsdatenbank nach Maßgabe von VV Nummer 9.1 zu § 44 BHO bedienen muss.⁴⁵

Das BAMF sollte gewährleisten, dass bei allen Zuwendungen die entsprechenden Daten erfasst werden.

Stellungnahme

Das BMI hat bestätigt, dass das BAMF die Daten nachträglich erfasst habe.

Abschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF haben die Kritik anerkannt. Wir schließen den Punkt ab und bitten künftig darauf zu achten, alle erforderlichen Daten zeitnah und nicht erst nachträglich zu erfassen.

⁴⁴ VV Nummer 9.1 zu § 44 BHO.

⁴⁵ Abschließende Prüfungsmitteilung vom 23. Juli 2024 zur behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung Teil 2 – Antragsverfahren (Gz.: VII 2 - 0002096 Teil 2).

7 Nachweis und Prüfung der Verwendung

7.1 Verwendungsnachweisprüfung des BAMF

Sachverhalt

Bewilligen Bundesbehörden Zuwendungen, haben sie nach den VV-BHO von den Zuwendungsempfängern den Nachweis der Verwendung entsprechend den Nebenbestimmungen zu verlangen.⁴⁶ Der Zwischen- oder Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen. Bei Zuwendungen zu Projektförderungen ist eine tabellarische Belegübersicht (Belegliste) beizufügen.⁴⁷ Nach Nummer 6.1 ANBest-P muss der Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis spätestens mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats vorlegen.

Die Bewilligungsbehörden müssen den Verwendungsnachweis prüfen. Die Prüfung ist zweigeteilt. In einem ersten Schritt müssen sie alle Verwendungsnachweise daraufhin prüfen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung). Die kursorische Prüfung muss innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises abgeschlossen sein.⁴⁸

In einem zweiten Schritt ist mit einer vertieften Prüfung zu untersuchen, ob

- der Verwendungsnachweis den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entspricht,
- die Zuwendung nach den Angaben im Verwendungsnachweis zweckentsprechend verwendet worden ist,
- ggf. Ergänzungen oder Erläuterungen zu verlangen und örtliche Erhebungen durchzuführen sind.

Die vertiefte Prüfung muss innerhalb von neun Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises abgeschlossen sein.⁴⁹

Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk (Prüfungsvermerk) niederzulegen.⁵⁰

⁴⁶ VV Nummer 10.1 zu § 44 BHO.

⁴⁷ VV Nummer 10.2 zu § 44 BHO.

⁴⁸ VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

⁴⁹ VV Nummer 11.4 zu § 44 BHO.

⁵⁰ VV Nummer 11.3 zu § 44 BHO.

Zuwendungen dürfen für denselben Zuwendungsempfänger nicht neu bewilligt werden, wenn die Prüfung der vorgelegten Nachweise Anhaltspunkte bietet, die der Bewilligung entgegenstehen. Zudem dürfen Zuwendungen nicht ausbezahlt werden, wenn sich aus der Verwendungsnachweisprüfung entgegenstehende Anhaltspunkte ergeben. In diesen Fällen ist die Rücknahme oder der Widerruf unverzüglich zu prüfen.⁵¹

Der Verwendungsnachweis für das Jahr 2022 ging beim BAMF Ende Juni 2023 und der Verwendungsnachweis für das Jahr 2023 Ende Juni 2024 ein. Nach Eingang des Verwendungsnachweises für das Jahr 2022 stellte das BAMF mehrere Nachfragen beim Zuwendungsempfänger und verschickte zwei förmliche Anhörungsschreiben⁵² mit denen es insgesamt rund 19 000 Euro nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückforderte. Überdies führte es am 24. Mai 2024 gemeinsam mit Beschäftigten des BMI eine Vor-Ort-Kontrolle durch. Im Bericht über die Vor-Ort-Kontrolle ging das BAMF von weiteren Rückforderungen nicht zweckentsprechend verwendeter Mittel für die Jahre 2023 und 2024 von mindestens 300 000 Euro aus.⁵³ Bis zum Abschluss unserer Erhebungen im November 2024 hatte das BAMF die Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2022 sowie die kursorische Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2023 nicht abgeschlossen. Entsprechende Prüfungsvermerke konnte das BAMF nicht vorlegen. Die Frist, innerhalb der die vertiefte Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2023 abgeschlossen sein soll, lief im März 2025 ab.

Würdigung

Das BAMF hat die Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2022 sowie die kursorische Prüfung des Verwendungsnachweises des Jahres 2023 zwar begonnen, aber nicht fristgerecht und mit Prüfungsvermerk abgeschlossen. Damit hat es VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO verletzt. Hätte das BAMF zumindest die kursorische Prüfung des Verwendungsnachweises des Jahres 2022 fristgerecht abgeschlossen, hätte es ab Oktober 2023 auf Grundlage seiner Feststellungen reagieren können: Die weitere Auszahlung der Zuwendung für das Jahr 2023 hätte es verweigern und mit Erstattungsansprüchen aufrechnen können. Spätestens seit der Vor-Ort-Kontrolle im Mai 2024 war dem BMI und dem BAMF bekannt, dass der Träger Zuwendungsmittel in erheblicher Höhe nicht zweckentsprechend verwendet hatte. Dennoch hat es die weitere Auszahlung der Zuwendungsmittel nicht gestoppt. Besonders schwer wiegt, dass hierdurch gebotene Schritte unterblieben sind, den Bund vor einem finanziellen Schaden zu schützen. Da der Träger keine Eigenmittel einsetzt, ist fraglich, ob er nicht eingesetzte Mittel sowie nicht zweckentsprechend verwendete Mittel einschließlich Zinsen erstatten kann. Insofern droht ein Schaden für den Bundeshaushalt.

⁵¹ VV Nummer 11.4 zu § 44 BHO.

⁵² Anhörungsschreiben des BAMF vom 22. Februar 2024 und vom 21. August 2024, mit denen es insgesamt 18 964,61 Euro zurückforderte.

⁵³ Bericht des BAMF an das BMI vom 6. August 2024 zur Vor-Ort-Kontrolle bei der Koordinierungsstelle für das Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan, Seite 26.

Empfehlung

Das BAMF muss die Prüfung der Verwendungsnachweise der Jahre 2022 und 2023 unverzüglich abschließen und die Ergebnisse in Prüfungsvermerken dokumentieren. Den Verwendungsnachweis für das Jahr 2024 hat es ebenfalls fristgerecht, d. h. innerhalb von drei Monaten kursorisch und neun Monate nach Vorlage vertieft zu prüfen. Alle nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel muss der Träger der Koordinierungsstelle verzinst erstatten. Das BAMF muss hierzu den teilweisen Widerruf der Zuwendungsbescheide prüfen.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass das BAMF die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Förderzeiträume der Jahre 2022, 2023 und 2024 bis Mitte Juli 2025 noch nicht abgeschlossen habe. Das BAMF beabsichtige,

- den Verwendungsnachweis für das Jahr 2022 bis zum 31. Juli 2025,
- den Verwendungsnachweis für das Jahr 2023 bis zum 30. September 2025 und
- den Verwendungsnachweis für das Jahr 2024 bis zum 31. Januar 2026

abschließend zu prüfen und die Ergebnisse ordnungsgemäß zu vermerken.

Abschließende Bewertung

Wir nehmen die Stellungnahme zur Kenntnis. Wir schließen den Punkt ab und behalten uns vor, zu überprüfen, inwieweit das BAMF seine Absicht mit welchem Ergebnis umsetzt.

7.2 Stichprobenprüfung des Bundesrechnungshofes

Sachverhalt

Da das BAMF die Prüfung der Verwendungsnachweise nicht abgeschlossen hatte, haben wir einzelne Belege des Projektjahres 2023 untersucht.

Die Zuwendungsbescheide enthalten die folgenden Nebenbestimmungen in den Nummern 6 und 7:

„6. Ausgaben für Verpflegung sind nur nach vorheriger Absprache mit dem Förderreferat zuwendungsfähig.“

7. Referentenhonorare dürfen 60 Euro je volle Stunde (60 Minuten) nicht überschreiten. Wenn es sich bei den Referenten um wissenschaftlich tätige Personen (Universitätsprofessoren, Dozenten usw.) oder sonstige hoch qualifizierte Personen mit Spezialkenntnissen handelt, darf das Honorar max. 80 Euro je volle Stunde nicht überschreiten. (...)“

Der Verwendungsnachweis des Jahres 2023 enthält mehrere Belege (u. a. Belege 3, 4, 5, 23, 25, 26, 27) mit Ausgaben für Kaffeebohnen, Milchschaumtopping und monatlich über 200 Euro für die Miete einer Kaffeemaschine.

Beleg Nummer 93 des Verwendungsnachweises für das Jahr 2023 enthält eine Honorarrechnung über einen Vortrag zum Thema „Selbstfürsorge und Schutz vor eigenen Belastungen“. Abgerechnet wurden sechs Stunden zu jeweils 150 Euro. Die Referentin ist weder wissenschaftlich tätig noch verfügt sie über Spezialkenntnisse.

Der Finanzierungsplan für das Jahr 2023 enthält keinen Einzelansatz für Sanierungs- oder Umbaumaßnahmen der gemieteten Büroräume der Koordinierungsstelle.

Beleg Nummer 91 des Verwendungsnachweises 2023 enthält Ausgaben von 1 387,54 Euro für eine Wandausbesserung in den angemieteten Büroräumen. Beleg Nummer 92 des Verwendungsnachweises 2023 enthält 3 570 Euro für die Errichtung einer Trockenbauwand.

Würdigung

Bewirtungsausgaben für eigene Beschäftigte sind grundsätzlich nicht zuwendungsfähig. Nach der Nebenbestimmung Nummer 6 musste sich der Träger jegliche Verpflegungsausgaben vorab vom BAMF genehmigen lassen. Eine vorherige Absprache des Trägers mit dem BAMF über die unentgeltliche Versorgung der Beschäftigten der Koordinierungsstelle mit Kaffeegetränken hat aber nicht stattgefunden.

Die Honorarrechnung auf Beleg Nummer 93 übersteigt den in Nebenbestimmung Nummer 7 festgelegten maximalen Stundensatz von 60 Euro um mehr als das Doppelte. Damit ist die Nebenbestimmung verletzt.

Die Sanierungs- und Umbaumaßnahmen der Büroräume der Koordinierungsstelle stehen in keinem Zusammenhang mit der Erfüllung des Zuwendungszwecks und sind daher nicht zuwendungsfähig. Der verbindliche Finanzierungsplan für das Jahr 2023 sieht auch keine entsprechenden Mittel vor. Erforderliche Sanierungsarbeiten (Beleg 91) sind bei angemieteten Objekten grundsätzlich vom Vermieter zu tragen. Darüber hinaus hat der Träger keinen Wettbewerb hergestellt.

In allen genannten Fällen bestehen in der Folge Erstattungsansprüche des BAMF gegenüber dem Träger der Koordinierungsstelle.

Empfehlung

Die Ausgaben für die unentgeltliche Kaffeeversorgung der Beschäftigten der Koordinierungsstelle sowie für die genannten Umbau- und Sanierungsmaßnahmen hat das BAMF vollständig zurückzufordern.

Daneben muss es Zuwendungsmittel in Höhe der die Grenze in Nebenbestimmung Nummer 7 überschreitenden Honorare zurückfordern. Dazu hat es bei der Verwendungsnachweisprüfung sämtliche Honorarzahlungen zu überprüfen. Bezogen auf Beleg Nummer 93 des Verwendungsnachweises 2023 ergibt sich ein zurückzufordernder Betrag von 540 Euro. Vor der Rückforderung muss das BAMF den teilweisen Widerruf des Zuwendungsbescheids prüfen.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass das BAMF die kritisierten Positionen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise einbeziehen wird.

Abschließende Bewertung

Wir nehmen die Stellungnahme zur Kenntnis. Wir schließen den Punkt ab und behalten uns vor, zu überprüfen, zu welchem Ergebnis die Prüfung der Verwendungsnachweise bezüglich der beanstandeten Positionen geführt hat.

8 Erfolgskontrolle

Sachverhalt

Bei allen Zuwendungen ist von der zuständigen obersten Bundesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erfolgskontrolle nach Maßgabe der VV Nummer 11a bis 11a.3 zu § 44 BHO durchzuführen.⁵⁴ Soweit sachgerecht kann die Erfolgskontrolle mit der Prüfung des Verwendungsnachweises verbunden werden. Jede Einzelmaßnahme ist daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist.⁵⁵ Für übergeordnete Ziele, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, ist eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den

⁵⁴ VV Nummer 11a zu § 44 BHO.

⁵⁵ VV Nummer 11a.1 zu § 44 BHO.

Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der VV zu § 7 BHO durchzuführen.⁵⁶

Weder das BMI noch das BAMF haben den Erfolg der drei geförderten Projekte bislang kontrolliert.

Würdigung und Empfehlung

BMI und BAMF haben VV Nummer 11a zu § 44 BHO verletzt. Somit bleibt unklar, inwieweit die geförderten Projekte ihre Ziele erreicht haben und die Förderung wirtschaftlich war. Die Erfolgskontrollen sind nachzuholen. Wir empfehlen, die ausstehende Erfolgskontrolle mit den ausstehenden Prüfungen der Verwendungsnachweise zu verbinden.

Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass die Erfolgskontrollen mit den Prüfungen der Verwendungsnachweise verbunden würden. Eine Zielerreichungskontrolle habe es durch regelmäßige Besprechungen mit dem Träger der Koordinierungsstelle sichergestellt.

Abschließende Bewertung

Das BMI und das BAMF möchten unsere Empfehlung umsetzen und die Erfolgskontrollen nachholen. Wir schließen den Punkt ab und behalten uns vor, dies zu überprüfen.

Essers

Piontek

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁵⁶ VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO.