



Abschließende Mitteilung

an die Verwaltung des Deutschen Bundestages

über die Prüfung

Institutionelle Förderung des Deutschen Instituts für Menschenrechte e. V. (DIMR)

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.: I 2 - 0002011

24. Februar 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkung	9
2	Ausgangslage	10
2.1	Organisation, Status und Aufgaben des DIMR	10
2.2	Finanzierung und Stellenhaushalt	12
2.3	Der Zuwendungsgeber	14
3	Antragsverfahren verbessern	15
3.1	Rechtlicher Rahmen	15
3.2	Antragstellung und Haushaltsaufstellungsverfahren	16
3.2.1	DIMR reicht mehrere „Anträge“ ein	16
3.2.2	Wirtschaftspläne nicht vom Kuratorium beschlossen	18
3.2.3	Unvollständige Antragsunterlagen und fehlende Informationen	19
3.2.4	Umwidmungsanträge zur nachträglichen Genehmigung der Abweichungen vom Wirtschaftsplan	20
3.3	Würdigung	20
3.4	Empfehlung	25
3.5	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	26
3.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	28
4	Zuwendungsbescheide rechtskonform gestalten	30
4.1	Rechtlicher Rahmen	30
4.2	Förderziele und Stellenplan	30
4.3	Würdigung	32
4.4	Empfehlung	34
4.5	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	35

4.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	36
5	Verwendungsnachweise seit 2017 ungeprüft	37
5.1	Rechtlicher Rahmen	37
5.2	Sachverhalt	37
5.3	Würdigung	38
5.4	Empfehlung	39
5.5	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	39
5.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	39
6	Erfolgskontrolle muss besser werden	40
6.1	Rechtlicher Rahmen	40
6.2	Sachverhalt	40
6.2.1	Förderung des DIMR gestiegen bei unverändertem gesetzlichem Aufgabenkatalog	40
6.2.2	Keine Erfolgskontrolle durch die Bundestagsverwaltung	41
6.3	Würdigung	42
6.4	Empfehlung	44
6.5	Stellungnahmen von Bundestagsverwaltung und DIMR	44
6.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	45
7	Verwendungsnachweise weisen erhebliche Mängel auf	46
7.1	Sachberichte geben nicht ausreichend Auskunft über Verwendung der institutionellen Förderung	46
7.2	Zahlenmäßige Nachweise enthalten Hinweise auf Verstöße gegen Zweckbindung	47
7.3	Würdigung	48
7.4	Empfehlung	50

7.5	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	50
7.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	50
8	Zahlreiche Zahlungen nicht ordnungsgemäß belegt	51
8.1	Einzelrechnungsprüfung offenbart hohe Fehlerquote	51
8.2	Interne Regelungen und wichtige Verfahrensgrundsätze wurden nicht beachtet	51
8.3	Würdigung	55
8.4	Empfehlung	56
8.5	Stellungnahmen von Bundestagsverwaltung und DIMR	57
8.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	57
9	Fazit	58

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-I *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

BMI *Bundesministerium des Innern*

BMJV *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*

Bundestagsverwaltung *Verwaltung des Deutschen Bundestages*

BVA *Bundesverwaltungsamt*

D

DIMR *Deutsches Institut für Menschenrechte e. V.*

DIMRG *Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte*

G

GANHRI *Global Alliance of National Human Rights Institutions*

H

Haushaltsgesetz *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans*

HRB *Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes*

S

SCA *Sub-Committee on Accreditation*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

VwVfG *Verwaltungsverfahrensgesetz*

0 Zusammenfassung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. (DIMR) wird seit dem Jahr 2016 mit Haushaltsmitteln aus dem Einzelplan 02 institutionell gefördert. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages (im Folgenden: Bundestagsverwaltung) verwaltet diese Haushaltsmittel. Sie ist Zuwendungsgeberin und lässt sich im Zuwendungsverfahren durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) unterstützen.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die institutionelle Förderung ordnungsgemäß gewährt wird und ob und wie die Bundestagsverwaltung auf einen wirtschaftlichen Umgang mit den Haushaltsmitteln hinwirkt. Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die Prozessabläufe bei der Aufstellung des Wirtschaftsplanes des DIMR einerseits und die Abläufe im Haushaltsaufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt sowie im Zuwendungsbewilligungsverfahren andererseits, sind nicht aufeinander abgestimmt. Dies führte insbesondere beim BVA zu Mehrarbeit. Zugleich wurden wichtige Arbeitsschritte bei der Antragsprüfung nicht erledigt. Die Bundestagsverwaltung konnte zudem ihrem Unterstützungs- und Beratungsauftrag gegenüber dem Parlament im Haushaltsaufstellungsverfahren nicht vollumfänglich gerecht werden. In der Folge wurden Zuwendungen bewilligt, obgleich entscheidungsrelevante Unterlagen und Informationen fehlten.

Der Bundesrechnungshof hat eine strikte Trennung zwischen dem Verfahren zur Haushaltsaufstellung und dem Zuwendungsverfahren empfohlen. Die Bundestagsverwaltung trägt die primäre Verantwortung dafür, dass die Haushaltsmittel und Stellen für die institutionelle Förderung ordnungsgemäß veranschlagt werden und muss als Zuwendungsgeberin ein regelkonformes Zuwendungsverfahren sicherstellen.

Die Bundestagsverwaltung will gemeinsam mit dem DIMR und dem BVA dafür sorgen, dass künftig alle für die Bewilligung der Zuwendung erforderlichen Unterlagen rechtzeitig vorliegen. Im Übrigen hält sie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für nicht umsetzbar. Dem stünden völkerrechtliche Bestimmungen, insbesondere die Unabhängigkeit des DIMR, entgegen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bemühungen der Bundestagsverwaltung, für eine rechtskonforme Bewilligungsentscheidung zu sorgen und ermuntert sie darüber hinaus, auch seine Empfehlungen für das Haushaltsaufstellungsverfahren umzusetzen. Völkerrechtliche Bestimmungen stehen einem rechtskonformen Verfahren auch nicht entgegen. Würde die Bundestagsverwaltung ihre gesetzlichen Aufgaben an- und wahrnehmen, würde das die Unabhängigkeit des DIMR vielmehr sogar stärken (Nummer 3).

- 0.2 Die Zuwendungsbescheide seit dem Jahr 2019 gestatteten dem DIMR, im institutionell geförderten Bereich mehr Stellen für unbefristete Beschäftigte einzurichten, als im Einzelplan 02 des Bundeshaushaltes dafür ausgebracht waren. Darüber hinaus

hielt der Bundesrechnungshof die Festlegungen in den Zuwendungsbescheiden zum Zweck und zu den Förderzielen nicht für ausreichend und hat für die spätere Erfolgskontrolle eine Konkretisierung empfohlen.

Die Bundestagsverwaltung will sicherstellen, dass die Anzahl der im Bundeshaushalt für das DIMR ausgebrachten Stellen künftig mit den Festlegungen in den Zuwendungsbescheiden in Einklang steht und auch der Zweck konkretisiert wird. Die Definition von Förderzielen hingegen hält sie für unvereinbar mit der unabhängigen Stellung des DIMR und beruft sich erneut auf entgegenstehende völkerrechtliche Bestimmungen.

Der Bundesrechnungshof erkennt das Bestreben der Bundestagsverwaltung um rechtskonforme Zuwendungsbescheide an. Die Bedenken zur Festlegung von Förderzielen teilt er jedoch nicht. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, konkrete Förderziele zu formulieren und hierdurch einen Maßstab für die spätere Erfolgskontrolle zu definieren (Nummer 4).

- 0.3 Das BVA hatte bis zu dieser Prüfung sämtliche Verwendungsnachweise seit dem Jahr 2017 nicht geprüft. Obwohl die Bundestagsverwaltung und das BVA hierdurch keine Erkenntnisse zum Umgang des DIMR mit den bewilligten Haushaltsmitteln hatten, bewilligten sie dem DIMR Jahr für Jahr neue Zuwendungen, die institutionelle Förderung aus dem Einzelplan 02 hatte sich seit dem Jahr 2016 sogar deutlich erhöht. Obwohl die Bundestagsverwaltung wusste, dass das BVA seinen Aufgaben bei der Prüfung der Verwendungsnachweise nicht nachkam, hatte sie nichts unternommen, um eine zeitnahe Prüfung sicherzustellen.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise muss unverzüglich nachgeholt werden. Außerdem muss die Bundestagsverwaltung darauf hinwirken, dass künftig die eingehenden Verwendungsnachweise innerhalb der vorgesehenen Fristen geprüft werden.

Die Bundestagsverwaltung will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen (Nummer 5).

- 0.4 Für die Förderung des DIMR findet bislang keine Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle gemäß den Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) statt. Die Bundestagsverwaltung sah die jährliche Befassung des Parlaments mit dem Jahresbericht des DIMR als ausreichend an und kontrollierte den Erfolg der Förderung daher nicht selbst.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die Bundestagsverwaltung unterstützt das Parlament in allen administrativen Angelegenheiten. Sie muss sicherstellen, dass regelmäßig untersucht wird, ob die mit der Förderung angestrebten Ziele tatsächlich und auf wirtschaftliche Weise erreicht wurden.

Die Bundestagsverwaltung hat ihre Auffassung, allenfalls das Parlament könne die Erfolgskontrolle wahrnehmen, nochmals bekräftigt und dies ebenfalls mit der unabhängigen Stellung des DIMR begründet. Sie will jedoch künftig die Befassung des Parlaments mit den Berichten des DIMR besser dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine Erfolgskontrolle durch die Bundestagsverwaltung zwingend ist. Insbesondere würde eine rein politische Zielerreichungskontrolle dem Ziel einer Unabhängigkeit des DIMR von politischer Einflussnahme entgegenlaufen (Nummer 6).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hat sich selbst einen Eindruck zum Umgang des DIMR mit den Haushaltsmitteln verschafft und dafür die vorgelegten Verwendungsnachweise angesehen und ausgewählte Buchungsfälle eingehend geprüft. Dabei stellte er fest, dass
- die Verwendungsnachweise in ihrer Darstellung unzureichend und mit inhaltlichen Fehlern behaftet waren und zudem Anhaltspunkte für eine nicht ordnungsgemäße Mittelverwendung enthielten und
 - das DIMR bei der Bewirtschaftung seiner Mittel häufig interne und externe Vorgaben für die Bedarfsermittlung, die Auftragserteilung und die Leistungsannahme vernachlässigt hatte und hierdurch ein hoher Anteil seiner Zahlungen nicht ordnungsgemäß belegt war.

Bereits bei seiner Prüfung im Jahr 2013/2014 hatte der Bundesrechnungshof Unzulänglichkeiten im Umgang mit Haushaltsmitteln festgestellt und Empfehlungen für Verbesserungen unterbreitet. Signifikante Fortschritte sind jedoch nicht eingetreten. Die Ursache hierfür liegt auch in der fehlenden Kontrolle durch den Zuwendungsgeber. Die Bundestagsverwaltung muss nunmehr unverzüglich für Abhilfe sorgen.

Die Bundestagsverwaltung will unsere Hinweise und Empfehlungen umsetzen. So werde das DIMR seine Mitarbeiter schulen und einige Prozesse weiter zentralisieren. Das BVA werde zudem der Prüfung der Mittelverwendung mehr Priorität einräumen (Nummern 7 und 8).

- 0.6 Die Bundestagsverwaltung trägt als Verwaltung des deutschen Parlaments im Zuwendungsverfahren die Verantwortung für eine ordnungsmäße Abwicklung des Verfahrens und eine wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel aus dem Einzelplan 02. Um einen Reputationsschaden zu vermeiden und die Rolle des DIMR und dessen Unabhängigkeit zu stärken, muss sie diese Verantwortung künftig wahrnehmen (Nummer 9).

1 Vorbemerkung

Das DIMR ist die nationale Menschenrechtsinstitution der Bundesrepublik Deutschland. Es wurde aus einer Initiative des Deutschen Bundestages heraus am 8. März 2001 als gemeinnütziger Verein gegründet und erhielt zunächst Projektfördermittel verschiedener Bundesministerien, federführend koordiniert durch das damalige Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Seit dem Jahr 2016 wird das DIMR institutionell durch Zuwendungen aus dem Einzelplan 02 gefördert.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2013/2014 die Förderung des DIMR für die Jahre 2011 bis 2013 geprüft und dabei sowohl Mängel bei Bewilligung und Kontrolle durch das BMJV als auch bei der Verwendung der Zuwendung durch das DIMR festgestellt. Dies waren beispielsweise Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften, eine unzureichende Umsetzung der Regelungen zur Korruptionsprävention sowie Mängel in der Mittelverwendung. Hinzu kamen erhebliche Defizite bei der Erfolgskontrolle. Sowohl der damalige Zuwendungsgeber als auch das DIMR als Zuwendungsempfänger hatten zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Ziel dieser erneuten Prüfung war es, anhand ausgewählter Schwerpunkte festzustellen, ob die im Jahr 2014 gegenüber dem Bundesrechnungshof zugesicherten Maßnahmen umgesetzt und die aufgezeigten Mängel nunmehr abgestellt sind.

Geprüfte Stelle ist die Bundestagsverwaltung. Wir haben insbesondere betrachtet, wie sie in ihrer Verantwortung als Zuwendungsgeberin die daraus resultierenden Aufgaben wahrnimmt, insbesondere wie sie das Zuwendungsverfahren seit Inkrafttreten des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte¹ (DIMRG) gestaltet und wie sie auf eine wirtschaftliche Planung und ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel durch das DIMR hinwirkt. Erhebungsstellen waren das BVA, welches wesentliche Aufgaben des Zuwendungsverfahrens für die Bundestagsverwaltung wahrnimmt, sowie das DIMR als Zuwendungsempfänger. In unsere Prüfung haben wir die Haushaltsjahre 2018 bis 2022 einbezogen.

Unsere vorläufigen Prüfungsergebnisse haben wir der Bundestagsverwaltung und dem DIMR mit einer Prüfungsmitteilung vom 31. Mai 2024 übermittelt. Sie nahm dazu mit Schreiben vom 29. August 2024 umfassend Stellung. Das DIMR ergänzte diese Stellungnahme mit eigenen Anmerkungen, welche uns die Bundestagsverwaltung ebenfalls zuleitete. Die Ausführungen der Bundestagsverwaltung und die Ergänzungen des DIMR haben wir berücksichtigt, soweit sie sich auf unsere aktuellen Prüfungsfeststellungen bezogen. Unsere abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse haben wir in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung zusammengefasst.

¹ Gesetz vom 16. Juli 2015, BGBl. I S. 1194.

2 Ausgangslage

2.1 Organisation, Status und Aufgaben des DIMR

Rechtsform und innere Organisation

Das DIMR ist in der Rechtsform eines Vereins und damit privatrechtlich organisiert und im Vereinsregister beim Amtsgericht Berlin-Charlottenburg eingetragen.

Das Finanzamt hat den Verein als gemeinnützig anerkannt. Soweit das DIMR seine Leistungen entgeltlich erbringt (z. B. bei Aufträgen Externer oder bei Vortragstätigkeit), wird es zugleich gewerblich tätig. Es unterhält hierzu einen sogenannten Zweckbetrieb. Die in diesem Zweckbetrieb erbrachten Leistungen sind umsatzsteuerpflichtig. Zugleich kann das DIMR die Umsatzsteuer, die ihm beim Einkauf von Leistungen und Waren in Rechnung gestellt wird, vom Finanzamt teilweise zurückfordern.

Am 1. Januar 2016 trat das DIMRG in Kraft. Seither hat das DIMR eine gesetzliche Grundlage, welche die Organisation und seine Finanzierung sowie die Aufgaben im Wesentlichen regelt. Weitere Einzelheiten regelt die Satzung².

Das DIMR hat neben seiner Mitgliederversammlung einen Vorstand und ein Aufsichtsgremium, das Kuratorium.

Der **Vorstand**, bestehend aus der Vorsitzenden und einem Stellvertreter, führt die Geschäfte. Beide Vorstandsmitglieder sind alleinvertretungsbefugt. Sie werden seit dem Jahr 2023 von einer Geschäftsführerin unterstützt.

Das **Kuratorium** entscheidet als Aufsichtsgremium über die wesentliche Arbeit des DIMR, die oder der Vorsitzende repräsentiert das Institut (§ 26 der Satzung). Nach § 23 der Satzung ist es Aufgabe des Kuratoriums, die vom Vorstand aufgestellten Entwürfe der Wirtschafts-, Finanz-, Stellen- und Investitionspläne zu beschließen. Weiterhin stellt es den Jahresabschluss fest, billigt den Jahresbericht des Vorstandes und empfiehlt der Mitgliederversammlung die Entlastung des Vorstandes. Das Kuratorium tagt in der Regel zwei Mal jährlich – meist im April und im Dezember.

² In der Fassung vom 23. Februar 2023.

Status und Aufgaben

Mit Resolution vom 20. Dezember 1993 (*Pariser Prinzipien*³) hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Mitgliedstaaten empfohlen, unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen einzurichten und Grundsätze für deren Ausgestaltung festgelegt. Da diese Stellen auch für die Beobachtung und Bewertung der Menschenrechtssituation im eigenen Land zuständig sind, sollen sie von der Regierung unabhängig, nicht weisungsgebunden und generell nicht von politischen Kräften beeinflussbar sein.⁴ Das DIMR ist die Menschenrechtsinstitution für die Bundesrepublik Deutschland. Zu seinen gesetzlich geregelten Aufgaben zählen insbesondere

- die Information der Öffentlichkeit und Bildungsarbeit in menschenrechtsrelevanten Fragen, das Betreiben einer Fachbibliothek, wissenschaftliche Forschung und Publikation sowie die Politikberatung (§ 2 Absatz 1 und 2 DIMRG),
- die Monitoringstelle nach der UN-Behindertenrechtskonvention (§ 2 Absatz 4 DIMRG).

Das DIMR kann die Bundesregierung dabei unterstützen, Berichte über die Menschenrechtssituation in Drittstaaten sowie Analysen zur Auswirkung deutscher und europäischer Entwicklungspolitik zu erstellen. Hierfür muss es aber zusätzliche Mittel einwerben (§ 2 Absatz 3 DIMRG).

Das DIMR erstellt regelmäßig eine mittelfristige Strategieplanung und legt hierbei die Arbeitsschwerpunkte für einen Drei-Jahres-Horizont fest. Die so entwickelte Strategie wird vom Kuratorium genehmigt und bildet die Grundlage für die jährliche Arbeitsplanung des Vorstandes.

Seit dem Jahr 2023 zählt das DIMR zu seinen institutionellen Aufgaben auch die Monitoringstelle nach der UN-Kinderrechtskonvention. Zuvor hatte es diese ausschließlich mit Projektfördermitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanziert.⁵

Das DIMR soll dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über die Arbeit der Institution sowie die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vorlegen (§ 2 Absatz 5 DIMRG).

³ Entschließung 48/134 vom 20. Dezember 1993.

⁴ Die nationalen Menschenrechtsinstitute sollen nach dem Willen der Generalversammlung die Menschenrechte fördern und zu deren Schutz beitragen. Dafür sollen sie ein klar festgelegtes Mandat mit Verfassungs- oder Gesetzesrang erhalten. Ihre Zusammensetzungen sowie die Verfahren zur Ernennung ihrer Mitglieder sollen eine pluralistische Vertretung aller an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte mitwirkenden Kräfte in der Zivilgesellschaft gewährleisten. Die nationalen Menschenrechtsinstitute sollen mit der erforderlichen Infrastruktur und ausreichend Mitteln sowie eigenem Personal ausgestattet werden, um eine von der Regierung unabhängige Arbeit zu gewährleisten. Diese finanzielle Unabhängigkeit soll die Weisungsunabhängigkeit in der inhaltlichen Arbeit der Menschenrechtsinstitute garantieren und eine Einflussnahme politischer Kräfte verhindern (siehe Anlage zur Entschließung 48/134).

⁵ Das BMFSFJ gewährte die Projektfördermittel für die Monitoringstelle UN-Kinderrechtskonvention in den Jahren 2015 bis 2022.

Die Einhaltung der Kriterien nach den Pariser Prinzipien überprüft die Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) und vergibt als Gütesiegel einen **Akkreditierungsstatus**. Das DIMR erhielt bislang den „A“-Status.⁶ Dieser ist die höchste Akkreditierungsstufe und geht mit Beteiligungsrechten auf Ebene der Vereinten Nationen einher.

2.2 Finanzierung und Stellenhaushalt

Finanzierung

Das DIMR finanziert sich aus verschiedenen Quellen. Aus dem Einzelplan 02 erhält es eine institutionelle Förderung⁷. Es erzielt daneben geringfügige Einnahmen aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen. Hinzu kommen regelmäßig Einnahmen aus sogenannten Drittaufträgen. Dies sind Aufträge von Ländern und privaten Einrichtungen, in deren Auftrag das DIMR Projekte durchführt. Darüber hinaus erhält es noch weitere Zuwendungsmittel im Wege der Projektförderung von Bund und Ländern. Dem DIMR standen im Jahr 2022 insgesamt 7,3 Mio. Euro zur Verfügung (weitere Einzelheiten hierzu siehe Nummer 6).

Im Jahr 2016 betrug die institutionelle Förderung 2,4 Mio. Euro, sie wurde im Jahr 2019 um 16 % und im Jahr 2022 um weitere 18 % erhöht. Im Jahr 2023 stieg sie sprunghaft von 3,7 Mio. Euro auf 5,2 Mio. Euro (das entspricht einer Steigerung um 41 %). Dieser erhebliche Mittelaufwuchs ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die bisherige Projektförderung der Monitoringstelle UN-Kinderrechtskonvention in die institutionelle Förderung überführt wurde. Die Entwicklung der institutionellen Förderung seit dem Jahr 2016 zeigt die Abbildung 1.

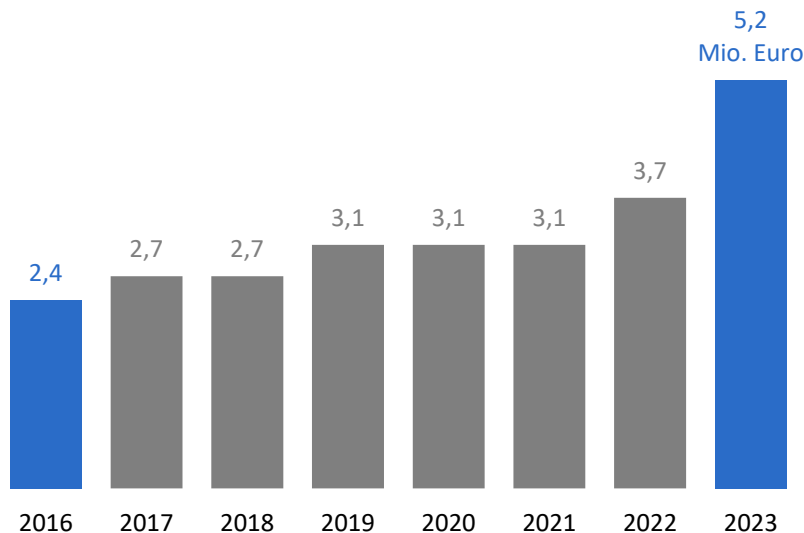
⁶ Die turnusmäßige Reakkreditierung im Jahr 2020 wurde wegen der Covid-19-Pandemie zunächst um ein Jahr verschoben, im März 2022 empfahl der vorbereitende Ausschuss (Sub-Committee on Accreditation [SCA]), die Entscheidung um 18 Monate aufzuschieben. Erst im Herbst 2023 empfahl der SCA, für das DIMR erneut den A-Status zu vergeben. Er unterbreitete zugleich erneut zahlreiche Anregungen für Verbesserungen. Neben den Hinweisen zum Menschenrechtsmandat des DIMR waren dies insbesondere Anregungen zur Besetzung des Kuratoriums und zur Amtszeit des Vorstandes – beides mit Blick auf die Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit.

⁷ Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers.

Abbildung 1

Institutionelle Förderung mehr als verdoppelt

Seit dem Jahr 2016 hat sich die institutionelle Förderung für das DIMR aus dem Einzelplan 02 von 2,4 auf 5,2 Mio. Euro erhöht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes der Jahre 2016 bis 2023.

Stellenhaushalt

Die Stellenübersicht in der Anlage zum Einzelplan 02 Kapitel 0212 weist aus, wie viele Stellen das DIMR besetzen darf.⁸ Sie sieht sowohl Stellen für Dauerarbeitskräfte vor als auch Stellen für befristete Arbeitskräfte, die in der Regel über Projektfördermittel oder Drittaufträge finanziert werden. Die Stellenübersicht sieht darüber hinaus vor, dass einige der mit Projektmitteln finanzierten Stellen mit unbefristet Beschäftigten besetzt werden können, sogenannte Projektdauerstellen.⁹

Während im Jahr 2016 für den institutionell geförderten Bereich noch 16 Stellen vorgesehen waren, waren es im Jahr 2023 bereits 34,5 Stellen. Die Zahl der Projektdauerstellen blieb mit acht Stellen über den gesamten Zeitraum konstant. Die Entwicklung der im Kapitel 0212 ausgebrachten Stellen, die das DIMR dauerhaft besetzen darf, zeigt Abbildung 2.

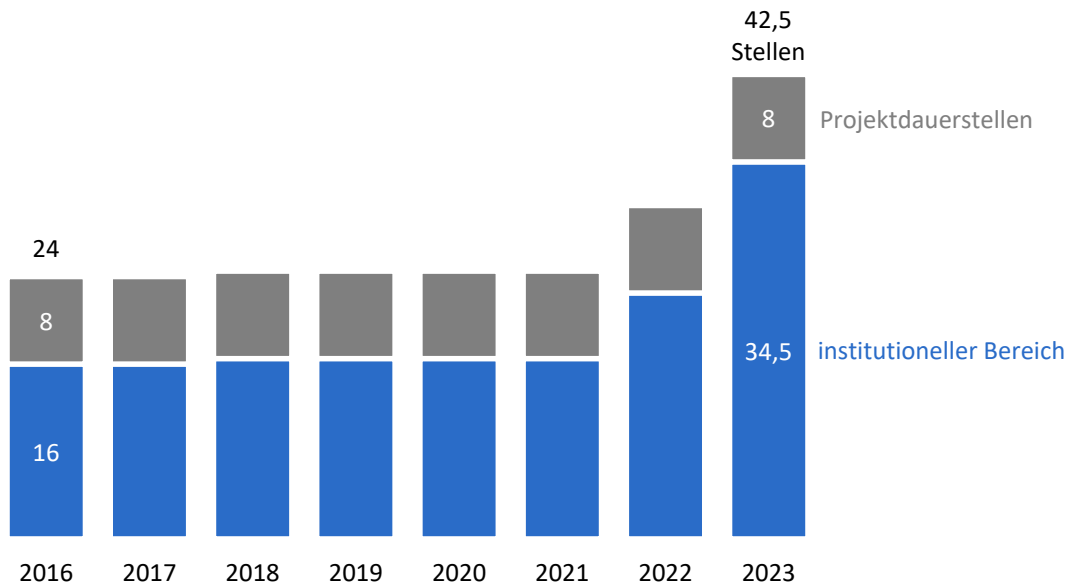
⁸ Hinsichtlich der Zahl und der einzelnen Entgeltgruppen ist sie dabei für die Stellen im institutionellen Bereich verbindlich (§ 14 Absatz 2 Satz 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes).

⁹ Anlage zu Kapitel 0212 (Stellenübersicht).

Abbildung 2

Stellenübersicht des DIMR im Einzelplan 02

Seit dem Jahr 2016 haben sich die Stellen im institutionellen Bereich für unbefristete Beschäftigte mehr als verdoppelt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne der Jahre 2016 bis 2023.

2.3 Der Zuwendungsgeber

Für den Deutschen Bundestag als Zuwendungsgeber handelt im Verfahren dessen Verwaltung. Nach deren Geschäftsverteilung ist das Referat ZR 1 (Haushalt) hierfür zuständig. Nach vorheriger Abstimmung mit der Bundestagsverwaltung hat das Bundesministerium des Innern (BMI) dem BVA mit Erlass vom 8. Dezember 2015 die folgenden Aufgaben übertragen¹⁰:

- „Entgegennahme des Wirtschaftsplanes,
- Prüfung der Antragsunterlagen,
- Fertigung von Zuwendungsbescheiden,
- Auszahlung der Zuwendungen,
- Prüfen der Verwendungsnachweise (einschließlich Überwachung der zu prüfenden Verwendungsnachweise) sowie
- Erheben von Rückforderungen/Zinsforderungen“.

In diesem Aufgabenübertragungserlass heißt es weiter: „Die Entscheidung über das Bundesinteresse gemäß § 23 BHO und die Durchführung der Erfolgskontrolle, obliegt dem Deutschen Bundestag.“

¹⁰ Die Bundestagsverwaltung wollte an der bisherigen Aufgabenwahrnehmung durch das BVA festhalten.

Das BVA erhielt für seine Aufgabenwahrnehmung eine stellenmäßige Kompensation von 0,3 Vollzeitäquivalenten der Besoldungsgruppe A 10.

3 Antragsverfahren verbessern

3.1 Rechtlicher Rahmen

Der Zuwendungsantrag leitet das Bewilligungsverfahren ein. Die Antragsunterlagen müssen alle Angaben enthalten, die erforderlich sind, um die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung zu beurteilen.

Die VV Nummer 3.2 zu § 44 BHO gibt vor, welche Unterlagen dabei mindestens vorzulegen sind: Neben dem Zuwendungsantrag gehört dazu u. a. ein Wirtschaftsplan, der zugleich einen Organisations- und Stellenplan enthalten muss¹¹. Hierbei ist auch anzugeben, welche Organe den Wirtschaftsplan beschlossen haben.¹² Beim DIMR regelt dessen Satzung das Verfahren zur ordnungsgemäßen Aufstellung des Wirtschaftsplanes und zugleich die Vertretungsbefugnisse nach außen.

Weiterhin muss der Zuwendungsempfänger eine Erklärung zur Vorsteuerabzugsberechtigung gemäß § 15 Umsatzsteuergesetz abgeben,¹³ da sich dies auf die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben auswirken kann. Denn darf der Zuwendungsempfänger die von ihm an Dritte gezahlte Umsatzsteuer mit derjenigen verrechnen, die er wegen eigener umeinsteuerepflichtiger Leistungen dem Finanzamt schuldet (Berechtigung zum Vorsteuerabzug), so darf er gegenüber dem Zuwendungsgeber diese Umsatzsteuer nicht als Ausgabe abrechnen.

Der Zuwendungsantrag ist zugleich die Grundlage für die Veranschlagung der institutionellen Zuwendung im Bundeshaushalt.¹⁴ Um den Voranschlag für den Einzelplan 02 erstellen und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorlegen zu können, benötigt die Bundestagsverwaltung daher rechtzeitig eine verbindliche Einnahmen- und Ausgabenplanung des DIMR. Ausnahmsweise genügt auch ein Entwurf, wenn der endgültige Wirtschaftsplan nicht rechtzeitig vorgelegt werden kann.¹⁵ Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die weiteren Verhandlungen im Haushaltsaufstellungsverfahren und die Entscheidung des Parlaments darüber, in welchem Umfang es Mittel für den Einzelplan 02 und damit auch für das DIMR zur Verfügung stellt. Mit dem verabschiedeten Haushalt wird damit vorgegeben, wie viele Mittel die Bundestagsverwaltung als Zuwendungsgeberin dem DIMR maximal zur Verfügung stellen darf. Soweit das DIMR beispielsweise mehr Mittel oder mehr Stellen benötigt, obliegt es ihm, dies rechtzeitig anzumelden. Für die Einbringung entsprechender Bedarfe in das

¹¹ VV Nummer 3.4 zu § 23 BHO.

¹² Ziffer 11 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB).

¹³ VV Nummer 3.2 zu § 44 BHO.

¹⁴ VV Nummer 3.4 zu § 23 BHO.

¹⁵ VV Nummer 3.4 zu § 23 BHO.

Haushaltsverfahren im Einzelplan 02 ist die Bundestagsverwaltung die formal zuständige Stelle. Die Zuwendungen dürfen erst bewilligt werden, wenn sie im Einzelplan 02 etatisiert sind und die Bundestagsverwaltung als zuständige oberste Bundesbehörde den Wirtschaftsplan gebilligt hat. Überschreitungen bei den Stellenplänen sind nur zulässig, wenn das BMF sie genehmigt.¹⁶

Beantragt der Zuwendungsempfänger bei anderen öffentlichen Stellen weitere Zuwendungen bzw. erhält solche oder erzielt er weitere Einnahmen, sodass sich hierdurch die finanziellen Rahmenbedingungen ändern, muss er diese Veränderungen der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzeigen (Nummer 5 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung – ANBest-I).

Nach § 1 Absatz 1 DIMRG ist eine Voraussetzung der institutionellen Förderung, dass die im Gesetz genannten Mindestvoraussetzungen „in der jeweiligen Satzung [...] erfüllt sind“ und das DIMR die Aufgaben bestimmungsgemäß wahrnimmt. Damit der Zuwendungsgeber beurteilen kann, ob diese Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind, muss den Antragsunterlagen neben der jeweils aktuellen Satzung folglich stets auch eine Arbeits- oder Strategieplanung beigelegt werden.

Nach dem Aufgabenübertragungserlass obliegt es dem BVA, den Wirtschaftsplan entgegenzunehmen und die Antragsunterlagen zu prüfen.

3.2 Antragstellung und Haushaltsaufstellungsverfahren

3.2.1 DIMR reicht mehrere „Anträge“ ein

In allen von uns geprüften Haushaltsjahren reichte das DIMR beim BVA jeweils mindestens vier als „Wirtschaftspläne“ bezeichnete Unterlagen ein. Diese legte es immer zugleich auch der Bundestagsverwaltung vor. Die „Wirtschaftspläne“ ähnelten sich äußerlich und waren

¹⁶ § 8 Absatz 1 Satz 2 des jährlichen Haushaltsgesetzes i. V. m. BMF-Rundschreiben vom 21. Dezember 2020 – II A 1 – H 1200/0:003.

immer nach dem gleichen Prinzip aufgebaut:

- Auf dem Deckblatt war ein „Antrag auf Gewährung einer institutionellen Zuwendung“ formuliert. Das Deckblatt war in der Regel ohne Datum und vom Vorstand unterzeichnet.
- In den folgenden Vorbemerkungen waren die rechtlichen Grundlagen und Aufgaben des DIMR sowie Auszüge aus der Satzung in Kurzform dargestellt.
- Danach folgten der nach Haushaltstiteln gegliederte „Wirtschaftsplan“ und ein Stellenplan. Das jeweilige Gültigkeitsdatum des „Wirtschaftsplanes“ war in der Fußzeile abgedruckt.

Bei den Erhebungen erläuterte das DIMR, dass es die meisten der eingereichten „Wirtschaftspläne“ als Entwürfe betrachte. Sie sollten lediglich den Planungen bei der Haushaltsaufstellung dienen. Weil der Prozess zur Aufstellung des Wirtschaftsplanes des DIMR jeweils im Frühjahr begann und erst im 4. Quartal abgeschlossen war, enthielt der jeweils erste vorgelegte „Wirtschaftsplan“ auch keine fundierte Einnahmen- und Ausgabenplanung, sondern entsprach in der Regel dem Wirtschaftsplan des Vorjahres.

Diesen übernahm die Bundestagsverwaltung jeweils für ihren Haushaltsvoranschlag gegenüber dem BMF. Sobald die Planungen für seinen Wirtschaftsplan Gestalt annahmen und die konkreten Bedarfe feststanden, unterrichtete das DIMR die Bundestagsverwaltung und das BVA hierüber, indem es einen fortgeschriebenen „Wirtschaftsplan“ vorlegte. Sofern es Bedarf für zusätzliche Mittel oder weiteres Personal sah, warb es in Gesprächen mit den zuständigen Fachpolitikern des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe bzw. des Haushaltsausschusses um Unterstützung für seine Forderungen. Nach eigener Darstellung verhandelte die Bundestagsverwaltung weder mit dem DIMR noch mit dem BMF über die „Wirtschaftspläne“. Die Bundestagsverwaltung sah sich hier nicht in der Verantwortung, weil das Parlament die Entscheidungen über zusätzliche Haushaltsmittel oder Stellen für das DIMR im parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahren treffe. Zur Vorbereitung des Berichterstattergesprächs leitete die Bundestagsverwaltung – bis auf eine Ausnahme¹⁷ – den für den Einzelplan 02 zuständigen Berichterstatter und dem BMF die zu diesem Zeitpunkt vorliegende aktuelle Fassung des „Wirtschaftsplanes“ des DIMR zu. Nach Verabschiedung des Bundeshaushaltes durch das Parlament aktualisierte das DIMR seinen „Wirtschaftsplan“ erneut, um die ggf. beschlossenen Mittel- oder Stellenerhöhungen in seine Planungen für das bevorstehende Förderjahr einfließen zu lassen.

Den aus seiner Sicht verbindlichen Zuwendungsantrag für das jeweilige Förderjahr reichte das DIMR in der Regel erst im Dezember des Vorjahres – in Form des so aktualisierten „Wirtschaftsplanes“ – ein. Nur dieser Fassung fügte das DIMR ein begleitendes Schreiben bei, in dem es erläuternde Hinweise gab.

¹⁷ Den Wirtschaftsplan für das Jahr 2023 legte die Bundestagsverwaltung nicht zum Berichterstattergespräch im Oktober 2022 vor, sondern übersandte ihn dem BMF erst im Dezember 2022, mithin nach Verabschiedung des Bundeshaushaltes durch das Parlament.

Bis zum Jahr 2019 prüfte das BVA sämtliche „Wirtschaftspläne“ – sowohl die Entwürfe als auch die finalen – eingehend und dokumentierte die Veränderungen in seinen Akten. Seit dem Jahr 2020 nahm es die „Wirtschaftspläne“, die ohne ein Begleitschreiben bei ihm eingingen, lediglich zur Kenntnis, veranlasste jedoch nichts weiter.

3.2.2 Wirtschaftspläne nicht vom Kuratorium beschlossen

Keinen dieser „Wirtschaftspläne“ – weder die vom DIMR als Entwürfe verstandenen noch die finalen Fassungen – hatte das Kuratorium des DIMR zuvor beschlossen. Denn die Kuratoriumssitzungen, in welcher die Wirtschaftspläne beschlossen wurden, fanden jeweils erst im Dezember statt. Zu diesem Zeitpunkt hatte das DIMR bereits den aus seiner Sicht verbindlichen Zuwendungsantrag bei BVA und Bundestagsverwaltung gestellt. Abbildung 3 zeigt beispielhaft anhand des Förderjahres 2021 die zeitlichen Abläufe bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne und im Antrags- und Bewilligungsverfahren.

Abbildung 3

Kuratorium des DIMR tagt erst nach Antragstellung

Meilensteine im Haushaltsaufstellungs- und im Zuwendungsverfahren am Beispiel des Förderjahres 2021.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Bestandteil der „Wirtschaftspläne“ waren jeweils auch die Stellenpläne des DIMR. Diese sahen seit dem Jahr 2019 mehr Stellen vor, als in der Stellenübersicht in der Anlage zu Kapitel 0212 im Bundeshaushalt ausgewiesen waren (weitere Einzelheiten dazu siehe Nummer 4.2).

3.2.3 Unvollständige Antragsunterlagen und fehlende Informationen

Die Unterlagen zu dem vom DIMR als verbindlich angesehenen Zuwendungsantrag glichen sich in allen von uns geprüften Haushaltsjahren. Zusammen mit dem „Wirtschaftsplan“ (inklusive Stellenplan) für das folgende Förderjahr¹⁸ legte das DIMR ein Begleitschreiben vor, in welchem es Änderungen zum „Wirtschaftsplan“ des Vorjahres erläuterte oder auf Besonderheiten hinwies. Weder die Vorbemerkungen zum Wirtschaftsplan noch das Begleitschreiben enthielten eine Erklärung zur Vorsteuerabzugsberechtigung. Sie gaben auch keine Auskunft darüber, ob die formellen Voraussetzungen der Satzung für das Zustandekommen des Wirtschaftsplanes eingehalten wurden. Weitere Unterlagen legte das DIMR nicht vor.

BVA oder Bundestagsverwaltung forderten keine weiteren Unterlagen an.

Nach der Verabschiedung des Bundeshaushalts teilte die Bundestagsverwaltung dem BVA jeweils schriftlich mit, dass es ihm die Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung zugewiesen habe und bat darum, den Zuwendungsbescheid zu fertigen. Sie legte dabei die Höhe der Förderung fest und machte Vorgaben zum Termin für die Vorlage des Verwendungsnachweises. Zudem bat sie darum, sie vor Versendung des Zuwendungsbescheides zu beteiligen.

Nach Eingang des o. g. Schreibens erstellte das BVA den Antragsprüfvermerk anhand eines Formblattes. Dabei dokumentierte es u. a., dass

- das DIMR nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sei,
- bisherige Erkenntnisse aus der Verwendungsnachweisprüfung nicht darauf hinwiesen, dass mit Beanstandungen zu rechnen sei, die Einfluss auf die Bewilligung haben könnten bzw. eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel gesichert erscheine, weil die Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers aus früheren Förderungen bekannt sei. Tatsächlich hatte es die Verwendungsnachweise seit dem Jahr 2017 nicht geprüft (siehe dazu ausführlich die Ausführungen unter Nummer 5).
- eine Satzung und ein aktueller Auszug aus dem Vereinsregister vorlägen. Diese Unterlagen lagen dem BVA jedoch zu keinem Zeitpunkt vor.

Weder BVA noch Bundestagsverwaltung hatten in ihren Akten die Förderziele oder die Prüfung der Voraussetzungen nach § 1 Absatz 1 Satz 2 DIMRG dokumentiert. Ebenso wenig hatten sie die Beweggründe für die regelmäßige Erhöhung der Fördersumme und die damit einhergehenden Erwartungshaltungen des Zuwendungsgebers festgehalten. Den Akten bei der Bundestagsverwaltung ließ sich entnehmen, warum das DIMR eine Erhöhung der Fördersumme beantragt hatte, aber nicht, dass die Bundestagsverwaltung diese Gründe geprüft hatte und für tragfähig hielt.

¹⁸ Zur fehlenden Beteiligung des Kuratoriums des DIMR siehe die Ausführungen unter Nummer 3.2.2.

3.2.4 Umwidmungsanträge zur nachträglichen Genehmigung der Abweichungen vom Wirtschaftsplan

Das DIMR akquirierte in allen Förderjahren zusätzliche Einnahmen durch Drittaufträge. Hierfür fielen zugleich zusätzliche Ausgaben an. Der Wirtschaftsplan des DIMR enthielt diesbezüglich keine Flexibilisierung bei den Ausgaben. Daher stellte das DIMR jeweils im 4. Quartal des laufenden Förderjahres einen sogenannten Umwidmungsantrag. Mit diesem reichte es einen angepassten – mit jeweils erhöhten Einnahmen und Ausgaben, also weiterhin ausgeglichenen – „Wirtschaftsplan“ (inkl. Stellenplan) ein und beantragte, die – gegenüber dem vom Zuwendungsgeber gebilligten Wirtschaftsplan abweichende – Mittelverwendung zu genehmigen. Tatsächlich hatte es zu diesem Zeitpunkt jedoch bereits zusätzliche Einnahmen erhalten und auch vom Wirtschaftsplan abweichende Ausgaben geleistet.

Im Jahr 2020 sah der zugleich eingereichte Stellenplan ebenfalls Veränderungen vor.¹⁹

Auch diese „Wirtschaftspläne“ hatte das Kuratorium zuvor nicht beschlossen. Die Bundestagsverwaltung beteiligte das BMF nicht erneut, sodass dieses den vorgesehenen Stellenveränderungen nicht zustimmte.

Generell gab das DIMR in seinen Umwidmungsanträgen nicht zu allen Titeln, für die es eine Mittelerhöhung beantragt hatte, eine Begründung an.²⁰ Vereinzelt waren seine Begründungen sehr kurz oder formelhaft und nicht aussagekräftig, wie z. B. „Fortschritt der Digitalisierung“ für eine beantragte Mittelaufstockung um 33 % beim Titel 532 01.

Das BVA fragte in der Regel nicht nach. Nur im Jahr 2018 hatte es dokumentiert, dass es den Umwidmungsantrag geprüft hatte. Für die übrigen Jahre gab es keine Antragsprüfvermerke.

3.3 Würdigung

Entscheidungsprozesse im DIMR und Verwaltungsverfahren müssen in Einklang gebracht werden

Das DIMR legte – als Einleitung des jährlichen Bewilligungsprozesses – sowohl der Bundestagsverwaltung als auch dem BVA einen Wirtschaftsplan vor, den es zugleich als Zuwendungsantrag bezeichnete. Dass dieser nach seiner Vorstellung nur eine Gesprächsgrundlage für die Haushaltsverhandlungen sein sollte, machte es dabei ebenso wenig deutlich wie die Tatsache, dass es sich bei den „Wirtschaftsplänen“ lediglich um Entwürfe des Vorstandes handelte. Deshalb erkannte der Zuwendungsgeber dies auch nicht und bewertete die

¹⁹ Weitere Einzelheiten zu den Veränderungen siehe Nummer 4.2.

²⁰ So begründete es im Jahr 2022 z. B. die beantragten Mittelaufstockungen von 50 000 auf 150 000 Euro beim Titel 544 01 oder von 90 000 auf 110 000 Euro beim Titel 543 01 überhaupt nicht.

Unterlagen als rechtsverbindlichen Zuwendungsantrag. Bis zum Jahr 2019 prüfte das BVA daher folgerichtig die eingereichten „Anträge“ und bereitete auf dieser Grundlage eine Bewilligungsentscheidung vor. So verfuhr es auch mit allen weiteren eingegangenen „Wirtschaftsplänen“. Dann bewertete es das Verfahren neu und diese Prüfschritte als überflüssig. Um seine Ressourcen zu schonen, prüfte und entschied es fortan nur noch über den letzten, im Dezember eingereichten Antrag. Diese Verfahrensänderung kommunizierte es jedoch weder gegenüber dem DIMR noch gegenüber der Bundestagsverwaltung.

Zum Zeitpunkt des jeweils erstmals eingereichten „Zuwendungsantrages“ hatte das DIMR nicht nur gar keinen verbindlichen Wirtschaftsplan für das kommende Jahr erstellt – es hätte ihn aufgrund seiner internen Abläufe auch gar nicht erstellen können. Diesen Prozess begann es nämlich jeweils erst im 2. Quartal, wenn es den Jahresabschluss für das vorangegangene Jahr festgestellt und die neuen Arbeitsschwerpunkte mit seinem Kuratorium abgestimmt hatte. Erst danach – also etwa im Sommer – konkretisierte das DIMR seine Finanzbedarfe und Stellenforderungen. Somit legte es dem BVA und der Bundestagsverwaltung im Frühjahr jeweils „Anträge“ und Unterlagen vor, die keine ausreichende Grundlage für den Haushaltsvoranschlag sein konnten. Hinzu kommt, dass laut Satzung des DIMR das Kuratorium für die Verabschiedung des Wirtschaftsplans verantwortlich ist. Dieses tagte aber erst wieder zu einem Zeitpunkt, an dem der Bundeshaushalt bereits verabschiedet war. Um die eigenen formalen Regelungen für einen ordnungsgemäß und rechtzeitig aufgestellten Wirtschaftsplan einzuhalten, muss das DIMR daher seine internen Verfahrensabläufe anpassen.

Der Wirtschaftsplan des DIMR soll nach der VV Nummer 3.4 zu § 23 BHO die Grundlage für den Haushaltsvoranschlag der Bundestagsverwaltung bilden. Ziel muss es daher sein, rechtzeitig mindestens einen fundierten Entwurf eines Wirtschafts- und Stellenplans vorzulegen, der eine ausreichende Grundlage für die Haushaltsverhandlungen sein kann. Schon wegen der nach den Pariser Kriterien gebotenen finanziellen Unabhängigkeit muss es ureigenes Interesse des DIMR sein, alles dafür zu tun, eine angemessene Ausstattung zu erhalten und für ein transparentes Verfahren zu sorgen. Dazu obliegt es ihm, die benötigten Finanzmittel einschließlich der Begründung dafür so frühzeitig wie möglich der Bundestagsverwaltung mitzuteilen. Die Bundestagsverwaltung wiederum ist dafür zuständig, ein ordnungsgemäßes Verfahren sicherzustellen. Dazu gehört es auch, das DIMR finanziell so angemessen auszustatten, dass es seinen gesetzlichen Auftrag erfüllen kann. Sie ist daher zudem dafür zuständig, erforderliche Haushaltsmittel in das Haushaltsverfahren einzubringen und dies gegenüber dem Ältestenrat und dem BMF zu vertreten. Dem steht nicht entgegen, dass – wie häufig im Haushaltsaufstellungsverfahren – entsprechende Gespräche „auf politischer Ebene“ geführt und dort auch die endgültigen Entscheidungen über den Mittelansatz getroffen werden. Die Bundestagsverwaltung hat hier eine doppelte Verantwortung: Einerseits ist sie zuständige Verwaltung für den Einzelplan 02 und daher als mittelverwaltende Stelle gegenüber dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Zusätzlich ist es ihre ureigenste Aufgabe als Parlamentsverwaltung, die Interessen des Parlaments verwaltungsmäßig umzusetzen. Dazu gehört es eben auch, den Berichterstattern rechtzeitig vor den parlamentarischen Beratungen die hierfür erforderlichen Unterlagen unfänglich zur Verfügung zu stellen. Hierzu gehört ebenfalls eine Bewertung, ob das DIMR angemessen ausgestattet ist, um seine Aufgaben wahrzunehmen. Durch diese unterstützende

Funktion trägt die Bundestagsverwaltung auch dazu bei, dem Parlament als letztentscheidender Stelle eine objektive Grundlage zu bieten. Letztgenannte Funktion kann schließlich relevant werden, wenn es darum geht, im Sinne der Kriterien der *Pariser Prinzipien* dem Eindruck entgegenzuwirken, dass das DIMR politisch abhängig sein könnte.

Die Verantwortung der Bundestagsverwaltung im Haushaltsaufstellungsverfahren endet erst, wenn das Parlament über den Einzelplan 02 abgestimmt und ggf. beschlossene Änderungen in das jährliche Haushaltsgesetz übertragen wurden. Es wäre daher auch ihre Aufgabe, Fehler in diesem Prozess aufzudecken und die erforderlichen Korrekturen anzumahnen. Sofern das DIMR nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen den Entwurf seines Wirtschafts- und Stellenplanes fortschreibt, kann es dabei nur die vom Parlament beschlossenen Mittel und Stellen zum Ansatz bringen. Hierbei ist dem DIMR bei seinem Wirtschaftsplan für das Jahr 2019 jedoch ein Fehler unterlaufen und es hat den vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Ansatz überschritten. Diese Abweichung haben die Beteiligten nicht beanstandet. Sie zog sich durch die Wirtschaftspläne der folgenden Jahre hindurch, ebenfalls ohne Beanstandungen. Diese Diskrepanzen hätte die Bundestagsverwaltung bemerken und beanstanden müssen.

Die Grundlage für den Zuwendungsbescheid muss ein ordnungsgemäß zu Stande gekommener Wirtschafts- und Stellenplan sein. Daher muss über den finalisierten Wirtschafts- und Stellenplan nach der Satzung des DIMR auch das Kuratorium entscheiden.²¹ Erst dann kann die Bundestagsverwaltung diesen genehmigen und das BVA auf dieser Basis den Zuwendungsbescheid erstellen.

Bundestagsverwaltung muss Wirtschafts- und Stellenpläne gewissenhaft prüfen

Die Bundestagsverwaltung nahm die „Wirtschaftspläne“ als Grundlage für das Haushaltsverfahren. Unter Verweis auf die politische Bedeutung des DIMR und dessen gebotener Unabhängigkeit, hinterfragte sie diese inhaltlich jedoch kaum. Gerade dies wäre jedoch ihre Aufgabe gewesen. Der Aufgabenübertragungserlass des BMI legt gegenüber dem BVA zwar fest, dass es den Wirtschaftsplan entgegennimmt. Er definiert jedoch nicht näher, welche konkreten Aufgaben damit verknüpft sein sollen. Die Regelung enthält insbesondere keine Aufgabenübertragung für das Verfahren zur Haushaltsaufstellung. Somit verbleiben diese Aufgaben vollständig bei der Bundestagsverwaltung.

Weil diese aber die vorgelegten Wirtschafts- und Stellenpläne nicht inhaltlich hinterfragte, fiel nicht auf, dass die vom DIMR angemeldeten Stellenforderungen jahrelang über den verbindlichen Rahmen im Bundeshaushalt hinausgingen. Es wäre Aufgabe der Bundestagsverwaltung gewesen, zu prüfen, ob die Stellenforderungen notwendig und angemessen sind. Wenn die Bundestagsverwaltung dies bejaht hätte, hätte sie – um das Interesse des

²¹ So die Regelung in § 23 Absatz 1 Buchstabe f der Satzung.

Gesetzgebers an einer angemessenen Ausstattung des DIMR wahrzunehmen – sie in den Haushaltsverhandlungen mit dem BMF ausdrücklich geltend machen müssen. Ansonsten hätte sie unbegründete Forderungen zurückweisen müssen. Stellenerhöhungen, die das DIMR nach der Verabschiedung des Bundeshaushaltes mit einem angepassten Stellenplan (zum Bewilligungsantrag) oder später mit seinem Umwidmungsantrag geltend machte, hätte die Bundestagsverwaltung in jedem Fall zurückweisen müssen, wenn sie nicht durch die Ermächtigung im Bundeshaushalt gedeckt waren. Denn der mit dem genehmigten Bundeshaushalt gesteckte verbindlichen Rahmen darf nicht überschritten werden. Sofern aus ihrer Sicht aber die Stellenforderungen des DIMR begründet waren und ggf. eine Stellenaufstockung im Bundeshaushalt erforderlich gewesen wäre, hätte sie diese dann in die Wege leiten müssen. Damit wird nochmals deutlich, dass die Bundestagsverwaltung sich nicht unter Verweis auf Entscheidungen auf politischer Ebene aus dem Verfahren zurückziehen darf. Ganz im Gegenteil obliegt es ihr, dafür zu sorgen, dass auch auf politischer Ebene getroffene Beschlüsse in ein ordnungsgemäßes (Verwaltungs-)Verfahren münden.

Bewilligungsvoraussetzungen müssen sorgfältig geprüft werden

Weil die Beteiligten ihre jeweilige Rolle und die damit verbunden Aufgaben unterschiedlich interpretieren, entstanden redundante Abläufe und die im Verfahren bestehenden Verantwortlichkeiten wurden nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen.

So blieben weitere wichtige Fragen des Zuwendungsverfahrens ungeklärt. Weder das BVA noch die Bundestagsverwaltung ließen sich die aktuelle Satzung sowie Regelungen zur Vertretungsbefugnis vorlegen. In der Folge blieb es daher unentdeckt und ohne Konsequenzen, dass die vorgelegten Wirtschafts- und Stellenpläne nicht wie vorgeschrieben vom Kuratorium gebilligt und damit nicht ordnungsgemäß zustande gekommen waren.

Obwohl die VV Nummer 3.2 zu § 44 BHO eine Erklärung zur Berechtigung zum Vorsteuerabzug zwingend vorsieht, forderte das BVA diese nicht an. So wusste der Zuwendungsgeber folglich nicht, dass das DIMR teilweise zum Vorsteuerabzug berechtigt war. Damit fehlte ihm jedoch für die spätere Verwendungsnachweisprüfung eine wichtige Information. Ebenso forderten weder das BVA noch die Bundestagsverwaltung den – zwingend vorzulegenden, jedoch fehlenden – Organisationsplan an und ließen sich auch nicht die Arbeitsplanung des DIMR vorlegen. So konnten sie nicht beurteilen, ob das DIMR die satzungsgemäßen Aufgaben tatsächlich wahrnahm und ob die Mittel- und Stellenforderungen angemessen waren.

Konkrete Förderziele formulierte die Bundestagsverwaltung keine. Damit fehlte ihr für die spätere Zielerreichungskontrolle der Maßstab. Insoweit genügt es auch nicht, den im Gesetz festgelegten Aufgabenkatalog des DIMRG als Ziel zu nehmen, weil die im Gesetz beschriebenen Aufgaben nur abstrakt im Sinne eines Programmauftrags formuliert sind und sich daraus weder konkrete Ziele noch die dafür erforderlichen Geld- und Sachmittel ableiten lassen. Zudem prüften weder die Bundestagsverwaltung noch das BVA, ob die Satzung des DIMR die in §§ 2 bis 7 DIMRG genannten Mindestvoraussetzungen erfüllt, was nach § 1 Absatz 1 Satz 2 DIMRG Voraussetzung für die Förderung aus dem Bundeshaushalt ist. Die Zuverlässigkeit des

Zuwendungsempfängers bestätigte das BVA schließlich mit einem Verweis auf Erkenntnisse aus Verwendungsnachweisprüfungen. Jedoch hatte es die Verwendungsnachweise seit mehreren Jahren noch nicht einmal cursorisch geprüft. Ob und mit welchem Ergebnis das BVA die Umwidmungsanträge des DIMR geprüft hatte, war – mit einer Ausnahme – überhaupt nicht dokumentiert.

Abweichungen vom genehmigten Wirtschaftsplan müssen vorab genehmigt werden

Der Anzeigepflicht nach Nummer 5 der ANBest-I ist das DIMR nur unzureichend nachgekommen. Es zeigte zusätzliche Einnahmen nicht unverzüglich an, sondern jeweils erst gebündelt im 4. Quartal des laufenden Förderjahres. Durch den Zuwendungsbescheid wurde der Wirtschaftsplan verbindlich; hierbei ist insbesondere zu beachten, dass er starre Werte vorgab und keine Flexibilisierungen enthielt, mithin keine Abweichung zuließ. Soweit das DIMR weitere Einnahmen erzielte und dafür zugleich zusätzliche Ausgaben plante, hätte es sich diese Abweichung vom verbindlichen Wirtschaftsplan jeweils vorher genehmigen lassen müssen. Indem das DIMR aber Ausgaben ohne vorherige Genehmigung tätigte, verstieß es gegen den Zuwendungsbescheid. Dabei ist es unerheblich, dass sämtlichen Ausgaben zugleich Einnahmen in entsprechender Höhe gegenüberstanden. Ohne vorherige Genehmigung riskierte das DIMR Rückforderungen, wenn die ungenehmigten Ausgaben nicht als zuwendungsfähig anerkannt worden wären. Jedoch beanstandeten weder BVA noch Bundestagsverwaltung dieses Verfahren. Die Bundestagsverwaltung begründete dies damit, dass die Abweichungen vom Wirtschaftsplan finanzneutral seien.

Es mag aus Sicht des DIMR praktikabel und weniger bürokratisch erscheinen, sich die diversen unterjährigen Veränderungen bei den Einnahmen und in seiner Ausgabenplanung einmalig gebündelt genehmigen zu lassen. Im Vertrauen auf eine spätere Zustimmung der Bewilligungsbehörde von verbindlichen behördlichen Bewilligungen abzuweichen, ist jedoch zuwendungsrechtlich unzulässig. Jede Abweichung von einem verbindlichen Wirtschaftsplan bedarf der vorherigen Zustimmung durch den Zuwendungsgeber. Wenn die Bundestagsverwaltung eine größere Entscheidungsfreiheit beim Mitteleinsatz für das DIMR befürwortet, kann sie die in den haushaltsrechtlichen Bestimmungen vorgesehenen Instrumente nutzen. Wenn sie aber selbst starre Grenzen setzt, bindet sie das DIMR entsprechend und jede Abweichung bedarf einer ausdrücklichen Billigung. Indem Bundestagsverwaltung und BVA hier einerseits dem DIMR starre Vorgaben machten, dann aber deren Überschreitungen duldeten oder nachträglich ohne weitere Prüfung hinnahmen, handelten sie widersprüchlich und nicht rechtskonform.

Zu Abweichungen des Stellenplans vom Haushaltsplan siehe Nummer 4.

Im Ergebnis fehlten Bundestagsverwaltung und BVA somit für ihre Entscheidungen wichtige Unterlagen und Informationen. Diese forderten sie auch nicht an. Vielmehr bewilligten sie die Förderung Jahr um Jahr, wobei sich die Fördersumme in den vergangenen Jahren sogar erhöhte.

Auch wenn die Bundestagsverwaltung einen Teil ihrer Aufgaben an das BVA übertragen hat, bleibt sie schon aufgrund ihrer gesetzlichen Zuständigkeit als Zuwendungsgeberin in der Verantwortung, auf ein rechtskonformes Verfahren hinzuwirken. Dies gilt immer in ihrer Rolle als verantwortliche Stelle für das Haushaltsverfahren, die sie nicht delegiert hat. Dies gilt aber auch für das Zuwendungsverfahren. Denn sie ist und bleibt die nach dem DIMRG zuständige Stelle. Die institutionellen Fördermittel stammen ausschließlich aus dem Einzelplan 02, für deren Abwicklung die Bundestagsverwaltung zuständig und gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber rechenschaftspflichtig ist. Insoweit hätte sie dafür sorgen müssen, dass die Zuwendung rechtskonform abgewickelt wird. Sie hätte das BVA anhalten müssen, seine Aufgaben wahrzunehmen oder – falls das BVA untätig bleibt – selbst handeln müssen. Soweit Versäumnisse auf eine unklare Rollenverteilung zurückzuführen sein sollten, hätte die Bundestagsverwaltung für Klarheit sorgen müssen.

3.4 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung als gesetzliche Zuwendungsgeberin und mittelverwaltende Stelle für die Haushaltsmittel für die institutionelle Förderung hat die primäre Verantwortung dafür, dass hier das Zusammenspiel und die Zuständigkeiten aller Beteiligten klar und rechtskonform voneinander abgegrenzt werden. Sie muss dafür sorgen, dass durch eine klare Aufgabenverteilung im Verfahren zur Aufstellung des Haushaltes und im Zuwendungsverfahren einerseits zeitaufwendige und redundante Abläufe vermieden, aber auch alle Aufgaben ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Sie muss bei Aufgabenübertragung das BVA dazu anhalten, dass es die Aufgaben des Zuwendungsgebers insbesondere bei der Antragsprüfung mit der gebotenen Sorgfalt erfüllt. Solange eine Aufgabe nicht eindeutig an das BVA übertragen ist, verbleibt sie ohnehin bei der Bundestagsverwaltung. In ihrer Verantwortung verbleibt es sicherzustellen, dass

- konkrete Förderziele formuliert und dokumentiert werden, an denen sich eine spätere Erfolgskontrolle ausrichten kann,
- bei Abweichungen vom verbindlichen Stellenplan stets das BMF beteiligt wird,
- auch die Voraussetzungen nach § 1 Absatz 1 Satz 2 DIMRG regelmäßig geprüft werden sowie
- alle für das Zuwendungsverfahren erforderlichen Unterlagen und Informationen beim DIMR nachgefordert werden, sofern diese nicht unaufgefordert vorgelegt wurden.

Die Bundestagsverwaltung muss über das BVA sicherstellen, dass das DIMR als Zuwendungsempfänger

- zunächst seine internen Abläufe so gestaltet, dass es die für die Veranschlagung der Zuwendungsmittel erforderliche verbindliche Einnahmen- und Ausgabeplanung sowie für die Bewilligung der Zuwendungen einen ordnungsgemäß verabschiedeten Wirtschafts- und Stellenplan rechtzeitig vorlegen kann,

- besonders kennzeichnet, welche (Entwürfe seiner) Wirtschafts- und Stellenpläne der Haushaltsaufstellung dienen sollen und diese nicht länger parallel dem BVA vorlegt sowie
- ausschließlich seine Zuwendungsanträge als solche kennzeichnet und sämtliche für die Bewilligung erforderlichen Unterlagen unaufgefordert vorlegt.

3.5 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Bedeutung der finanziellen und administrativen Unabhängigkeit des DIMR und den völkerrechtlichen Regelungsrahmen betont. Sie erläutert hierzu unter anderem: „In den sogenannten *Belgrader Prinzipien* des Menschenrechtsrats der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Verhältnis zwischen den NMRI und Parlamenten²² aus dem Jahr 2012 wird weiter konkretisiert, was aus der Unabhängigkeit für das Verhältnis zur staatlichen Gewalt folgt.“ Insbesondere seien hier die Kriterien für eine finanzielle Unabhängigkeit nochmals dargelegt. Zuletzt mit Schreiben vom 1. November 2023 habe auch der Hohe Kommissar für Menschenrechte anlässlich der Reakkreditierung des DIMR zur Unabhängigkeit von Menschenrechtsinstituten nochmals betont: „Eine NMRI muss in ihrer Zusammensetzung, Arbeitsweise und Entscheidungsfindung unabhängig von der Regierung sein. Es muss konstituiert und befugt sein, seine strategischen Prioritäten und Aktivitäten ausschließlich auf der Grundlage seiner Festlegungen der Menschenrechtsprioritäten im Land zu prüfen und festzulegen, frei von politischer Einflussnahme.“²³ Die Bundestagsverwaltung schlussfolgert sodann, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland den nationalen Regeln des Zuwendungsrechts vorgehen: „Der für das DIMR geltende Rechtsrahmen weicht daher wesentlich von den bei herkömmlichen Zuwendungsempfängern anzuwendenden Vorschriften ab.“ Dies verdeutliche auch die Begründung zum Entwurf von § 1 Absatz 1 des DIMRG, der ausführe, dass „die fördernde Stelle bei Formulierung und Anwendung der nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO den Zuwendungsbescheiden beizufügenden Nebenbestimmungen Rücksicht auf den im DIMRG niedergelegte besonderen Status des Instituts Rücksicht zu nehmen habe“. Daher seien „alle Maßnahmen der Verwaltung [...], die eine inhaltliche Vorfestlegung des DIMR sowie eine nachträgliche Kontrolle mit Sanktionsmöglichkeit“ enthielten, ausgeschlossen. Auch eine Prüfung und Bewertung des Mittel- und Stellenbedarfs durch die Bundestagsverwaltung verbiete sich daher, denn „bereits die bloße Möglichkeit, den ‚objektiven‘ Bedarf eines nationalen Menschenrechtsinstituts durch eine Verwaltung feststellen zu lassen, erfüllt die Voraussetzungen einer Finanzkontrolle, welche dessen Unabhängigkeit verletzen würde. [...] Diesem Risiko kann nur so begegnet werden, dass die Menschenrechtsinstitute über den eigenen Bedarf eine Einschätzungsprärogative erhalten.“

²² Jahresbericht des VN-Hochkommissars für Menschenrechte zur Implementation der Wiener Deklaration, U. N. Doc. A/HCR/20/9, Anlage.

²³ Die Bundestagsverwaltung hat ihr Zitat aus dem o. g. Jahresbericht des VN-Hochkommissars für Menschenrechte um eigene Unterstreichungen ergänzt.

Daher fasse sie den Ansatz für das DIMR bei der Aufstellung des Haushaltsvoranschlags bis zum Regierungsentwurf nicht an, „vielmehr wird der Ansatz des Vorjahres im Haushaltsentwurf ‚überrollt‘, um mögliche Ansatzveränderungen ausschließlich dem parlamentarischen Verfahren vorzubehalten“. Erst zu Beginn des parlamentarischen Verfahrens informiere das DIMR die Bundestagsverwaltung über mögliche Anpassungsbedarfe. Wegen der Unabhängigkeit des DIMR könne sie diese nur auf Rechtsförmlichkeit, Schlüssigkeit und Plausibilität prüfen. Parallel fänden zwischen dem DIMR und Fachpolitikern die entscheidenden Gespräche zur Höhe der Zuwendungen statt. Da die Bundestagsverwaltung mitunter erst kurz vor der Sitzung des Haushaltsausschusses Kenntnis von den Anpassungsvorschlägen erhalte, „könnte sie schon aus diesem Grund die vom BRH geforderte Prüfung der Angemessenheit und Notwendigkeit u.a. von Stellenforderungen nicht vornehmen“.

Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof monierten „vermeintlich unterlassenen Beteiligung des Kuratoriums des DIMR bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans“ verweist die Bundestagsverwaltung auf die Geschäftsordnung des Kuratoriums. Nach dieser sei „vorgesehen, dass es mit seinem Beschluss lediglich Richtlinien vorgibt, in welchem der Vorstand erforderliche Entscheidungen selbst tritt“. Das Kuratorium sei sich im Klaren, dass die zeitlichen Abläufe bei der Haushaltsaufstellung die eigene Beschlussfassung vor der des Haushaltsgesetzgebers ausschließe. „Angesichts des [...] parlamentarischen Ablaufs der Haushaltsberatungen wäre eine Kuratoriumssitzung über den finalen Wirtschaftsplan auch rein zeitlich nicht darstellbar.“ Deshalb habe es dem Vorstand den erforderlichen Handlungsspielraum eingeräumt.

Da die Förderhöhe erst nach der Beschlussfassung des Parlaments über den Einzelplan 02 feststehe, könne auch erst dann ein verbindlicher Wirtschaftsplan eingereicht werden. Das DIMR werde aber künftig seine eingereichten Unterlagen besser kennzeichnen, damit auch für Außenstehende erkennbar werde, ob es sich um (Vor-)Entwürfe von Wirtschaftsplänen oder förmliche Zuwendungsanträge handle. Zudem werde es die aktuelle Satzung und die Arbeits- und Strategieplanung „der Verwaltung zukünftig bereits im Oktober vorlegen“. Zudem werde das BVA beim DIMR auch eine Erklärung zur Vorsteuerabzugsberechtigung abfragen und sich jeweils eine aktuelle Satzung vorlegen lassen und sodann prüfen, ob die im DIMRG aufgestellten Anforderungen eingehalten werden bzw. die Voraussetzungen für eine Vertretung des Kuratoriums durch den Vorstand vorliegen. Auch werde das BVA „die Zuverlässigkeit des DIMR zukünftig hinreichend überprüfen“.

Soweit der Bundesrechnungshof beanstandet habe, dass das DIMR sich Abweichungen vom genehmigten Wirtschaftsplan nicht vorab genehmigen ließ und damit gegen Festlegungen im Zuwendungsbescheid verstoßen habe, ginge dies an der Sache vorbei. Die unterjährigen zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben seien unschädlich für die Höhe der Zuwendung, eine vorherige Genehmigung nicht praktikabel. Die Bundestagsverwaltung wolle daher prüfen, ob durch eine Flexibilisierung bei den Titelgruppen 4 und 5 dem DIMR künftig eine größere Flexibilität bei der Bewirtschaftung seiner Mittel eingeräumt werden könne.

3.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung will gemeinsam mit dem BVA dafür sorgen, dass das DIMR künftig alle für das Zuwendungsverfahren erforderlichen Unterlagen vollständig vorlegt und sowohl diese als auch alle übrigen Fördervoraussetzungen sorgfältig geprüft werden. Das DIMR will zudem Unterlagen, die ausschließlich der Information dienen sollen, entsprechend kennzeichnen und so dazu beitragen, überflüssige Verfahrensschritte zu reduzieren. Die Bundestagsverwaltung zieht es darüber hinaus in Betracht, durch eine Flexibilisierung der Haushaltsmittel dem DIMR einen größeren Gestaltungsspielraum einzuräumen und hierdurch das Zuwendungsverfahren zu verschlanken. Unterjährige Umwidmungsanträge und damit einhergehende Prüfungs- und Bewilligungsschritte würden hierdurch deutlich reduziert.

Wir begrüßen diese ersten gemeinsamen Anstrengungen hin zu einem regulären und ordnungsgemäßen Zuwendungsverfahren. Es bleibt Aufgabe der Bundestagsverwaltung, auch unsere weiteren Empfehlungen dazu umzusetzen. Denn entgegen ihren Befürchtungen unterwandert die Bundestagsverwaltung weder die finanzielle Unabhängigkeit des DIMR noch dessen Weisungsunabhängigkeit, wenn sie mehr Verantwortung im Zuwendungsverfahren übernimmt. Ganz im Gegenteil. Sie sollte das DIMR ebenfalls zu mehr Verantwortung anhalten, damit dieses seine Mittel- und Stellenbedarfe frühzeitig definiert, eindeutig deklariert und dann in ein – politisch neutrales – Zuwendungsverfahren einbringt.

Die Bundestagsverwaltung würde damit auch nicht gegen völkerrechtliche Bestimmungen verstoßen, sondern vielmehr dazu beitragen, diese umzusetzen:

- Schon auf formaler Ebene trifft es nicht zu, dass völkerrechtliche Regeln dem Zuwendungsverfahren entgegenstehen. Es ist zwar zutreffend, dass die deutsche Rechtsordnung völkerrechtsfreundlich ausgerichtet ist und Artikel 25 Grundgesetz sogar den allgemeinen Regeln des Völkerrechts einen Vorrang gegenüber deutschen Gesetzen einräumt. Die Bundestagsverwaltung bezieht sich jedoch nicht auf solche allgemeinen Rechtsgrundsätze oder völkerrechtliches Gewohnheitsrecht, sondern auf Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder eines ihrer Ausschüsse. Anders als z. B. völkerrechtliche Verträge entfalten solche Resolutionen keine unmittelbaren Rechte und Pflichten für die Mitgliedstaaten. Dabei kann es offen bleiben, ob den Belgrader Prinzipien als sogenanntes *soft law*²⁴ eine eigene rechtliche Bedeutung zukommt oder ob sie – wie es für Resolutionen der Generalversammlung die Regel ist – allein empfehlenden Charakter hat.²⁵ Keinesfalls lassen sich aus ihr unmittelbare Verpflichtungen oder gar Verbote für den deutschen Gesetzgeber oder deutsche Verwaltungsbehörden ableiten.

²⁴ Bestimmte Resolutionen der Generalversammlung haben rechtliche Relevanz, ohne unmittelbar Rechte und Pflichten zu begründen. Zu diesem *soft law* werden heute insbesondere Verhaltenskodizes gezählt, die nach den Vorstellungen internationaler Organisationen oder Staatenkonferenzen zur Entwicklung von Gewohnheitsrecht führen können. Siehe dazu Matthias Herdegen, Völkerrecht, 22. Auflage 2023, § 20 Randnummer 4 ff.

²⁵ Matthias Herdegen, Völkerrecht, 22. Auflage 2023, § 20 Randnummer 2; siehe auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages WD 2 – 3000 – 097/20 vom 17. November 2020, S. 6.

- Der Deutsche Bundestag hat bei der Verabschiedung des DIMRG im Jahr 2015 diese Resolution aus dem Jahr 2012 – auch die Empfehlungen zur finanziellen Unabhängigkeit – berücksichtigt und im Lichte der bestehenden Rahmenbedingungen und der deutschen Rechtsordnung für die Verwaltung verbindlich interpretiert und festgeschrieben. Er hat sich dabei bewusst für die Finanzierung über eine institutionelle Zuwendung entschieden, obgleich auch andere Möglichkeiten denkbar gewesen wären.²⁶
- Für das damit verknüpfte Verwaltungsverfahren hat er – in Abkehr von der bisherigen Praxis – nicht mehr eine der Bundesregierung unterstellte Behörde, sondern seine eigene Parlamentsverwaltung als zuständig bestimmt. Die Bundestagsverwaltung ist nämlich – entgegen der Ministerialverwaltung – gerade nicht dazu da, politische Vorhaben der Bundesregierung zu administrieren, sondern vielmehr als Verwaltung des (ganzen) Parlaments zur besonderen Neutralität verpflichtet. So hat sie neben ihrer Kerntätigkeit (Unterstützung des Parlaments) auch vereinzelte weitere Aufgaben, die sich aus dieser neutralen Stellung ableiten lassen, beispielsweise die Administration der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien.
- Die Bundestagsverwaltung irrt, wenn sie wegen der gebotenen Unabhängigkeit des DIMR wesentliche Normen des Zuwendungsrechts für nicht anwendbar hält. Sie muss lediglich bei deren Anwendung die sich aus der Unabhängigkeit des DIMR ergebenden Besonderheiten im Verfahren berücksichtigen. Dabei teilen wir durchaus ihre Auffassung, dass dem DIMR hinsichtlich seines jährlichen Arbeitsplanes und dem daraus abgeleiteten Stellen- und Finanzbedarfs eine Einschätzungsprärogative einzuräumen ist. Jedoch darf und muss diese Annahme von der Bundestagsverwaltung jedenfalls auf Rechtsförmlichkeit, Schlüssigkeit, Plausibilität und Wirtschaftlichkeit überprüft werden (können). Eine solche neutrale, objektive und transparente Prüfung kann nämlich schon dem Anschein entgegenwirken, dass mit der Mittelvergabe politischer Einfluss ausgeübt werde. Eine objektive Prüfung der Bundestagsverwaltung stärkt somit die unabhängige Stellung des DIMR und trägt damit den völkerrechtlichen Vorgaben Rechnung.

Die Bundestagsverwaltung hat bisher keine Gründe dafür benannt, warum das DIMR seine jährliche Arbeitsplanung und die damit einhergehende Ressourcenplanung nicht so mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren des Bundes synchronisieren könnte, dass es rechtzeitig zumindest einen fundierten Entwurf eines Wirtschaftsplanes vorlegen könnte. Denn allein mit einer von parteilicher Fürsprache losgelösten Bedarfsplanung emanzipiert sich das DIMR von jeglichem Anschein politischer Einflussnahme. Die Aufgabe der Bundestagsverwaltung wäre es dann, die notwendigen und angemessenen Bedarfe in das Haushaltsaufstellungsverfahren einzubringen.

Wir bekräftigen daher nochmals unsere Empfehlung, dass das DIMR seine internen Abläufe so gestaltet, dass es rechtzeitig eine ausreichende Einnahmen- und Ausgabenplanung vorlegen kann, welche der Bundestagsverwaltung sodann als Grundlage für das Haushaltsaufstellungsverfahren dient.

²⁶ So lautet z. B. die Empfehlung in den *Belgrader Prinzipien* (Annex zu A/HCR/20/) unter Abschnitt I. Buchstabe B. Nummer 6: „Die Parlamente sollten die finanzielle Unabhängigkeit der NMRI sicherstellen, indem sie die entsprechenden Bestimmungen in das Gründungsgesetz aufnehmen.“

Wir werden die Umsetzung unserer Empfehlung weiter beobachten und behalten uns eine Kontrollprüfung vor. Im Übrigen schließen wir die Prüfung in diesen Punkt damit ab.

4 Zuwendungsbescheide rechtskonform gestalten

4.1 Rechtlicher Rahmen

Der Zuwendungsbescheid regelt die Rechtsbeziehungen zwischen dem Zuwendungsgeber und dem Zuwendungsempfänger und gestaltet das Zuwendungsverhältnis im Einzelnen aus. Er muss dem Bestimmtheitsgebot des § 37 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) gerecht werden und den Willen des Zuwendungsgebers vollständig und unmissverständlich zum Ausdruck bringen. Die VV Nummer 4.2 und Nummer 5 zu § 44 BHO geben dabei Mindestregelungen vor.

Inhaltlich muss der Zuwendungsgeber dabei insbesondere die geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachten und darf grundsätzlich keine von diesen abweichenden Regelungen treffen. Für die Stellenpläne des Zuwendungsempfängers gibt der Bundeshaushalt den Rahmen vor. Das jährliche Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans (Haushaltsgesetz) erklärt für institutionelle Zuwendungsempfänger die Zahl der im Bundeshaushalt ausgebrachten Stellen für verbindlich, soweit sie nicht für Projektaufgaben vorgesehen sind.²⁷ Abweichungen davon bedürfen der Einwilligung des BMF.²⁸

Besondere Bedeutung kommt zudem der Formulierung des Zuwendungszweckes im Zuwendungsbescheid zu. Dieser muss so eindeutig und die mit der Förderung verknüpften Ziele müssen so detailliert festgelegt sein, dass sie später die Grundlage einer begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle sein können (VV Nummer 4.2.3, 1. Spiegelstrich zu § 44 BHO).

4.2 Förderziele und Stellenplan

Nach vorheriger Abstimmung mit der Bundestagsverwaltung versendete das BVA die Zuwendungsbescheide für das jeweilige Förderjahr ans DIMR. Die Zuwendung bewilligte es „als institutionelle Förderung“ und ergänzte hierzu: „Die Mittel sind zweckgebunden und für Aufgaben zur Wahrnehmung der satzungsgemäßen Aufgaben im Rahmen des institutionellen Bedarfs des Deutschen Instituts für Menschenrechte e. V. (DIMR) zu verwenden.“ Konkrete Förderziele waren in den Bescheiden keine genannt.

²⁷ § 14 Absatz 2 Haushaltsgesetz (die Regelung gab es wortgleich in allen geprüften Haushaltsjahren).

²⁸ § 14 Absatz 2 Satz 4 Haushaltsgesetz (die Regelung gab es wortgleich in allen geprüften Haushaltsjahren).

Das BVA erklärte in seinen Bescheiden²⁹ jeweils die Wirtschaftspläne einschließlich der Stellenpläne für verbindlich. Es setzte damit die Vorgabe in § 14 Absatz 2 des jährlichen Haushaltsgesetzes um. Die so für verbindlich erklärten Stellenpläne wichen jedoch seit dem Jahr 2019 von den im Bundeshaushalt genehmigten Stellenplänen ab: Sie wiesen für den institutionellen Bereich mehr Stellen aus, als im Bundeshaushalt dafür vorgesehen waren.³⁰ Die Einzelheiten hierzu sind in der Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1

Stellenpläne des DIMR weichen vom Bundeshaushalt ab

In den Jahren 2019 bis 2022 waren in den Stellenplänen des DIMR mehr Stellen im institutionellen Bereich vorgesehen, als im Bundeshaushalt ausgebracht waren.

Jahr	Bundeshaushalt/Zuwendungsbescheid	Bewilligte Stellen im institutionellen Bereich	Differenz Bundeshaushalt/ Zuwendungsbescheid
2019	Kapitel 0212	16,5	
	Bewilligungsbescheid 14.01.2019	20,5	+ 4
	Umwidmungsbescheid 08.11.2019	20,5	+ 4
2020	Kapitel 0212	16,5	
	Bewilligungsbescheid 24.01.2020	19,35	+ 2,85
	Umwidmungsbescheid 16.12.2020	19,05	+ 2,55
2021	Kapitel 0212	16,5	
	Bewilligungsbescheid 14.01.2021	20,5	+ 4
	Umwidmungsbescheid 07.12.2021	20,5	+ 4
2022	Kapitel 0212	22,5	
	Änderungsbescheid vom 07.07.2022	26,5	+ 4
	Umwidmungsbescheid vom 25.11.2022	26,5	+ 4

Quelle: Haushaltspläne 2019 bis 2022; Zuwendungsbescheide des BVA für die Jahr 2019 bis 2022.

Auch im Zuwendungsbescheid für das Jahr 2023 setzte sich die Abweichung von vier zusätzlichen Stellen fort.³¹

Bundestagsverwaltung und DIMR erläuterten bei unseren Erhebungen dazu, dass das DIMR seinerzeit einige Verwaltungsaufgaben in den institutionellen Bereich überführen wollte und deswegen im Jahr 2018 bei Fachpolitikern um eine Personalaufstockung geworben habe.

²⁹ Dies traf für die jährlichen Erstbewilligungen ebenso zu wie für sämtliche Folgebescheide.

³⁰ Die sog. Projektdauerstellen sind von den Stellen im institutionellen Bereich getrennt zu betrachten, da für sie die Regelung in § 14 Absatz 2 Satz 1 Haushaltsgesetz nicht einschlägig ist und sie ausschließlich mit Projektfördermitteln oder Drittaufträgen finanziert werden dürfen.

³¹ Im Kapitel sind 34,5 Stellen ausgebracht, mit dem Zuwendungsbescheid vom 18. Januar 2023 erkannte der Zuwendungsgeber 38,5 Stellen an.

Diese hätten eine Verlagerung von Projektdauerstellen in den institutionellen Bereich befürwortet, damit das DIMR hier unbefristete Arbeitsverträge eingehen könne.

Als Ergebnis der parlamentarischen Haushaltsberatungen wurden die Mittel für die institutionelle Förderung des DIMR aus dem Einzelplan 02 für das Jahr 2019 um 414 000 Euro erhöht. Zusätzliche Stellen hatten weder der Haushaltsausschuss empfohlen³², noch hat sie das Parlament bewilligt. Gleichwohl passte das DIMR nach Verabschiedung des Bundeshaushalts seinen Wirtschafts- und Stellenplan an und wies vier zusätzliche Stellen im institutionellen Bereich aus. Die Bundestagsverwaltung erkannte seither die Stellenpläne des DIMR wie vorgelegt an, das BVA erklärte diese mit den Zuwendungsbescheiden jeweils für verbindlich. Die Abweichungen vom Kapitel 0212 hatten Bundestagsverwaltung, DIMR oder das BVA zu keinem Zeitpunkt mit dem BMF abgestimmt (siehe dazu auch Nummer 3.2).

4.3 Würdigung

Verstöße gegen das Haushaltsgesetz

Sämtliche Zuwendungsbescheide seit dem Jahr 2019 waren bezüglich der Stellenpläne nicht durch entsprechende haushaltsrechtliche Ermächtigungen gedeckt. Seit dem Jahr 2019 reichte das DIMR mit seinem Zuwendungsantrag Wirtschafts- und Stellenpläne ein, bei denen es für den institutionellen Bereich mehr Stellen vorgesehen hatte, als im Kapitel 0212 ausgebracht und damit vom Haushaltsgesetzgeber als Höchstgrenze beschlossen waren.

Die Erläuterungen im Bundeshaushalt sind hinsichtlich der für den institutionellen Bereich ausgebrachten Stellen verbindlich. Die dort festgelegte Obergrenze darf der Zuwendungsgeber nicht überschreiten. Genau dies war hier aber der Fall: Das DIMR passte seine Wirtschafts- und Stellenpläne jeweils nach der Verabschiedung des Bundeshaushaltes an und zeichnete hierbei die Entscheidungen des Parlaments nach. Dabei unterlief ihm jedoch im Jahr 2018 ein Fehler, weil mit dem Haushaltsgesetz für 2019 zwar ein Aufwuchs bei der institutionellen Förderung von 414 000 Euro beschlossen worden war, der Haushaltsgesetzgeber jedoch keine zusätzlichen Stellen bewilligt hatte. Gegebenenfalls zuvor getroffene Absprachen mit Berichterstattern über die Einrichtung vier weiterer Stellen waren nicht in den Bundeshaushaltsplan übernommen worden. Weil das DIMR und auch die Bundestagsverwaltung davon ausgingen, sie hätten lediglich die Entscheidung des Parlaments umgesetzt, stimmten sie die Änderung des Stellenplans nicht nochmals mit dem BMF ab. Die Bundestagsverwaltung unternahm auch in den folgenden Bewilligungsjahren nichts, um diese Abweichungen von der verbindlichen Stellenübersicht im Einzelplan 02 zu beseitigen. Selbst die Stellenreduzierung des DIMR in seinem Stellenplan für das Jahr 2020 oder die Aufstockung der Stellen im Einzelplan 02 in den Jahren 2022 und 2023 nahm die Bundestagsverwaltung nicht zum Anlass, diese Diskrepanz zu bereinigen. Stattdessen erkannte sie die Stellenpläne des DIMR

³² Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 7. November 2018, Bundestagsdrucksache 19/4602.

stets wie vorgelegt an, sodass es für einige der bewilligten Stellen keine Ermächtigung im Bundeshaushalt gab.

Die Rechte und Pflichten des DIMR im Zuwendungsverhältnis ergeben sich allein aus dem Zuwendungsbescheid. Mit der verbindlichen Bezugnahme auf die nicht den Haushaltsvorgaben entsprechenden Stellenpläne hatte der Zuwendungsgeber dem DIMR gegenüber eine höhere Stellenobergrenze festgelegt und dieses damit ermächtigt, für diese Stellen, für die eine haushaltsrechtliche Grundlage fehlte, unbefristete Arbeitsverträge abzuschließen. Die Zuwendungsbescheide verstießen gegen § 14 Absatz 2 Satz 1 und 4 des jährlichen Haushaltsgesetzes und hätte so nicht erlassen werden dürfen. Sie waren im Ergebnis rechtswidrig. Dem DIMR war es somit möglich, insoweit ohne haushaltsrechtliche Grundlage unbefristete Arbeitsverträge zu schließen, die zu dauerhaften Verpflichtungen führten und den institutionellen Bereich auch dauerhaft belasteten.

Pauschaler Zuwendungszweck und keine definierten Förderziele

Daneben halten wir auch die Beschreibungen zum Zuwendungszweck nicht für ausreichend. Im Wesentlichen beschränkte sich der Zuwendungsgeber hier auf einen pauschalen Verweis auf die satzungsgemäßen Aufgaben, ohne den Zuwendungszweck eindeutig und detailliert festzulegen (VV Nummer 4.2.3 zu § 44 BHO). Dabei war dieser Verweis schon deswegen ein „Schuss ins Blaue“, weil das DIMR diese Satzung nicht vorgelegt hatte, der Zuwendungsgeber sie auch nicht angefordert hatte und ihm somit der konkrete Inhalt gar nicht bekannt war. Auch definierte die Satzung, ähnlich wie das DIMRG selbst, bestimmte Aufgaben für das DIMR, die nicht zum institutionellen Bereich gehören. Demzufolge darf das DIMR hierfür die institutionelle Förderung nicht verwenden, sondern muss für diese Aufgaben selbst weitere Mittel einwerben.

Zudem sind die Aufgaben in Gesetz und Satzung abstrakt formuliert. Sie regeln allgemein die Zuständigkeiten des DIMR, beschreiben aber nicht die konkreten Aufgaben für die jährlichen Zuwendungen. Dies wäre die Aufgabe des Zuwendungsgebers. So blieb es beispielsweise offen, ob die Monitoringstelle UN-Kinderrechtskonvention, deren Arbeit in den Jahren 2015 bis 2022 aus zusätzlichen Projektfördermitteln des BMFSFJ finanziert wurde, bereits zu den satzungsmäßigen Aufgaben gehörte. Obwohl der Aufgabenkatalog in DIMRG und Satzung unverändert war, wurde die Aufgabe erst seit der Aufstockung der institutionellen Förderung im Jahr 2023 als institutionelle Aufgabe verstanden und aus diesen Fördermitteln finanziert.

Die Aufgaben in Gesetz und Satzung sind zudem so zahlreich und vielfältig, dass es zur weiteren Konkretisierung einer Bezugnahme auf den Arbeitsplan des DIMR für das jeweilige Bewilligungsjahr im Zuwendungsbescheid bedurfte. Gerade vor dem Hintergrund, dass in den vergangenen Jahren die Fördermittel immer weiter gestiegen sind, wäre zu erwarten gewesen, dass der Zuwendungsgeber hiermit konkrete Erwartungen verknüpfte, die dann auch in den Zuwendungsbescheid einfließen sollten. Dies gilt auch, wenn – wie hier wegen der besonderen politischen Rolle des DIMR – diese Mittel ausschließlich durch das Parlament

bewilligt werden. Dann ist es Aufgabe seiner Verwaltung, die bestimmungsgemäßen Verwendung zu fördern und nachzuhalten. Dem steht auch nicht die Weisungsunabhängigkeit des DIMR entgegen. Denn hier geht es nicht um eine inhaltliche Einflussnahme auf die Arbeit des DIMR, sondern vielmehr um die Klarstellung der wahrzunehmenden Kernaufgaben und der Ermittlung der hierfür erforderlichen Ressourcen. So wäre es naheliegend, dass die Bundestagsverwaltung die interne Jahresplanung als Grundlage nimmt und hier – um die Unabhängigkeit des DIMR zu wahren – nur prüft, ob diese mit den gesetzlichen Zielvorgaben übereinstimmen. Diese Jahresplanung könnte es dann als Grundlage für eine Zielerreichungskontrolle nehmen.

Zur Definition des Zuwendungszweckes hätte es aus unserer Sicht auch gehört, den anzustrebenden Akkreditierungsstatus des DIMR konkret zu benennen. Dieser ist im DIMRG nicht ausdrücklich definiert. Der Gesetzesbegründung und den sonstigen Gesetzesmaterialien lässt sich jedoch entnehmen, dass er maßgeblich für die Verabschiedung des DIMRG war.³³ Mit Blick auf die Gesetzeshistorie muss daher ein wesentliches Ziel der Förderung der Erhalt des bisherigen A-Status sein. An dessen Erreichen muss sich das DIMR als Zuwendungsempfänger messen lassen. Damit dieses Ziel auch gegenüber dem DIMR verbindlich wird, muss es der Zuwendungsgeber im Zuwendungsbescheid ausdrücklich festlegen mit den entsprechenden Konsequenzen, sollte dem DIMR der bisherige Status aberkannt werden.

Für diese Mängel trugen BVA und Bundestagsverwaltung gleichermaßen die Verantwortung. Der Erlass des Zuwendungsbescheides mag nach dem Aufgabenübertragungserlass hier dem BVA obliegen, gleichwohl verblieb die Verantwortung immer auch bei der Bundestagsverwaltung. Als gesetzliche Zuwendungsgeberin blieb sie dem Parlament gegenüber verantwortlich für die ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel. Zudem arbeiteten BVA und Bundestagsverwaltung hier jeweils sehr eng zusammen. Die Bundestagsverwaltung bekam sämtliche Bescheide vorab zur Kenntnis. Damit aber waren auch für die Bundestagsverwaltung die Mängel bereits erkennbar und sie hätte auf eine rechtskonforme Ausgestaltung der Bescheide hinwirken können und müssen.

4.4 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung muss als Zuwendungsgeberin den Zuwendungszweck und die Förderziele konkret beschreiben, um eine funktionierende Verwendungs- und Erfolgskontrolle zu gewährleisten und sollte dabei unsere Hinweise beachten. Es bleibt die Verantwortung der Bundestagsverwaltung, ein rechtskonformes Verfahren sicherzustellen. So muss sie darauf hinwirken, dass das BVA

- prüft, inwiefern die Zuwendungsbescheide aufzuheben sind und sich hieraus ggf. Erstattungsansprüche ergeben,

³³ Siehe dazu Beschlussempfehlung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Bundestagsdrucksache 18/5198 und die Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 18/4421.

- künftig in seinen Zuwendungsbescheiden die Stellenpläne nur anerkennt, wenn diese von den Ermächtigungen im Bundeshaushalt gedeckt sind,
- in den Zuwendungsbescheiden Zuwendungszweck und Förderziele konkretisiert.

4.5 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme detailliert erläutert, warum aus ihrer Sicht mit den Zuwendungsbescheiden ausschließlich Stellen bewilligt worden seien, die der Haushaltsgesetzgeber auch tatsächlich beschlossen hätte: Das DIMR habe den Fachpolitikern im September 2018 eine Unterlage zugeleitet, in welcher es Erläuterungen zu seiner finanziellen Ausstattung gemacht habe und dabei neben einem finanziellen Mehrbedarf von rund 300 000 Euro auch eine Verlagerung von vier Projektdauerstellen in die institutionelle Finanzierung vorgeschlagen. Die Berichterstatter hätten sodann im weiteren Verfahren zunächst eine Aufstockung der Haushaltsmittel um 114 000 Euro und mit einem weiteren Änderungsantrag nochmals um 300 000 Euro beschlossen. Dabei sei „dem Haushaltsreferat seitens der Berichterstatter der seinerzeitigen Koalitionsfraktionen [...] auch vermittelt worden, dass mit dem Änderungsantrag [...] auch die Übernahme von vier Projektdauerstellen in die institutionelle Förderung, gewollt sei“. Dabei sei die „schriftliche Dokumentation der Vorgaben der Haushälter in den Akten [...] wohl wegen der Hektik während des Beratungsverfahrens unterblieben“. Weil es bei der von den Berichterstattern gewollten Stellenumsetzung nicht um die Einrichtung neuer Stellen gegangen sei, sei – auch wegen der Kurzfristigkeit – die Anpassung des Stellenplans über einen entsprechenden Antrag zur Personalliste Z unterblieben. Die so entstandene Differenz setze sich bis heute fort. Die Bundestagsverwaltung halte dies jedoch nicht für bedenklich, weil der Stellenplan des DIMR letztlich der Beschlusslage des Haushaltsausschusses entspreche und die Stellenübersicht im Bundeshaushaltsplan ohnehin keinen konstitutiven Charakter habe. Dies ergebe sich zum einen daraus, dass diese Stellenübersicht nach den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) nur für bestimmte institutionelle Zuwendungsempfänger vorgesehen sei. Darüber hinaus plane das BMF, die Stellenübersichten künftig nicht mehr im Haushaltsplan abzdrukken.³⁴ Folglich verstießen die Zuwendungsbescheide auch nicht gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen. Ungeachtet seiner Auffassung werde die Bundestagsverwaltung jedoch nunmehr mit dem BMF „erörtern, wie der Darstellungsfehler im laufenden Haushaltsaufstellungsverfahren bereinigt werden kann“.

Hinsichtlich des Förderzwecks und konkreter Förderziele hat die Bundestagsverwaltung auf die unabhängige Stellung des DIMR verwiesen: „Verbindliche Förderziele sind mit der Unabhängigkeit des DIMR unvereinbar.“ Das DIMR könne „auch schon deshalb nicht an einen Arbeitsplan gebunden werden, weil sich unterjährig Schwerpunkte der Arbeit des Instituts ändern und Aufgaben hinzukommen oder wegfallen können und Entscheidungen darüber allein nach Maßgabe der Menschrechtssituation vom DIMR zu treffen sind“.³⁵ Das BVA wolle

³⁴ Hier verweist die Bundestagsverwaltung auf Ziffer 11.4 Absatz 3 der HRB (Stand: April 2024).

³⁵ Um Wiederholungen zu vermeiden, wird wegen der weiteren Einzelheiten zur Begründung auf die Wiedergabe der Stellungnahme der Bundestagsverwaltung unter Nummer 3.5 verwiesen.

aber künftig in den Zuwendungsbescheiden beim Förderzweck den Verweis auf das DIMRG und die Satzung neu formulieren und auf den institutionellen Aufgabenbereich begrenzen.

4.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Einlassungen der Bundestagsverwaltung zu den Stellenübersichten im Einzelplan 02 und den davon abweichenden Stellenplänen des DIMR erhellen zwar die Ursachen für die von uns festgestellten Abweichungen. Die Bundestagsverwaltung irrt jedoch, wenn sie eine formelle oder informelle Absprache der Berichterstatterrunde mit einem Beschluss des Haushaltsausschusses oder gar des Haushaltsgesetzgebers gleichsetzt. Gleiches gilt, wenn sie die Anlage zum Einzelplan 02 lediglich als eine unverbindliche Information einstuft. Die Verbindlichkeit der Stellenübersichten der Jahre 2019 bis 2023 ist haushaltsgesetzlich eindeutig geregelt. Sie entfällt nicht dadurch, dass das BMF möglicherweise für die Zukunft deren Darstellung im Bundeshaushalt ändern möchte. Gleichwohl hat die Bundestagsverwaltung zugesagt, unsere Empfehlung aufzugreifen und will gemeinsam mit dem BMF die Diskrepanz nunmehr auflösen. Dies muss sie auch tun, um die aufgezeigten Mängel zu beheben und das Verfahren wieder rechtskonform zu gestalten. Der Vorgang zeigt auch, wie wichtig es ist, dass die Bundestagsverwaltung ihre Rolle im Haushaltsaufstellungsverfahren konsequent wahrnimmt.

Die Bundestagsverwaltung will zudem unserer Empfehlung zur Konkretisierung des Förderzweckes folgen und diesen künftig an den in Gesetz und Satzung formulierten institutionellen Aufgaben ausrichten.

Die Annahme der Bundestagsverwaltung, dass die Unabhängigkeit des DIMR mit der Definition von Förderzielen unvereinbar sei, trifft jedoch nicht zu. Ganz im Gegenteil. Die Bezugnahme auf eine vom DIMR aufgestellte Arbeitsplanung ist gerade keine inhaltliche Einflussnahme. Dabei kann und sollte die Bundestagsverwaltung die Zieldefinition so gestalten, dass dem DIMR auch für unvorhersehbare Maßnahmen, wie z. B. Stellungnahmen oder Berichte aus aktuellem Anlass, ausreichend Handlungsspielraum verbleibt. Es liegt in der Verantwortung des Zuwendungsgebers, dem besonderen Status des DIMR, insbesondere bei der Erfolgskontrolle, Rechnung zu tragen. Wenn die Bundestagsverwaltung diese Rolle objektiv wahrnimmt, würde dies die Unabhängigkeit des DIMR sogar stärken (siehe hierzu auch bereits ausführlich bei Nummer 3.6). Wenn die Bundestagsverwaltung es dagegen als inhaltliche Einflussnahme auf die Arbeit des DIMR sieht, den Erhalt des aktuellen Akkreditierungsstatus ausdrücklich als Förderziel festzulegen, verkennt sie völlig die völkerrechtliche Bedeutung dieser Akkreditierung. Diese wird nach den Regularien gerade genau dann vergeben, wenn das DIMR frei von politischer Einflussnahme ist. Konsequenter hat der Gesetzgeber dieses Ziel auch bereits im DIMRG angelegt. Denn das DIMR soll das nationale Menschenrechtsinstitut sein, „wenn und solange der Verein die sich aus den Pariser Prinzipien [...] ergebenden Aufgaben [...] wahrnimmt“, seine Finanzierung steht unter eben diesem

Vorbehalt.³⁶ Es liegt daher auf der Hand, dass ein Nichterreichen auch erkennbar an Konsequenzen geknüpft sein muss. Um diese abstrakten Rechtsfolgen verbindlich zu gestalten, bedarf es der Konkretisierung im Zuwendungsbescheid. Die Bundestagsverwaltung als Verwaltung des Gesetzgebers darf nicht die Vorgaben des Gesetzgebers ignorieren oder gar konterkarieren.

Wir bekräftigen daher nochmals unsere Empfehlung, Förderziele in den Zuwendungsbescheiden zu konkretisieren, um für eine spätere Erfolgskontrolle einen Maßstab zu definieren. Wir schließen die Prüfung an diesem Punkt ab und behalten uns eine Kontrollprüfung vor.

5 Verwendungsnachweise seit 2017 ungeprüft

5.1 Rechtlicher Rahmen

Verwendungsnachweise sind innerhalb von drei Monaten nach ihrer Vorlage zunächst kurzfristig zu prüfen. Dabei soll insbesondere festgestellt werden, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen bestehen.³⁷ Daran schließt sich eine vertiefte Prüfung an, die spätestens neun Monate nach Eingang des Verwendungsnachweises abgeschlossen sein soll.³⁸

Die zügige Prüfung hat eine große Bedeutung für künftige Bewilligungen, weil die gewonnen Erkenntnisse eine wichtige Grundlage für die Entscheidungen bilden. Insbesondere zum wirtschaftlichen Umgang mit den Haushaltsmitteln und zur Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers können hier wertvolle Informationen gewonnen werden.

Mit dem Aufgabenübertragungserlass wurde die Prüfung der Verwendungsnachweise dem BVA übertragen.

5.2 Sachverhalt

Die Verfahren zur Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 2015 und 2016 zogen sich – auch wegen eingeleiteter Widersprüche – über mehrere Jahre hin. Das BVA schloss sie erst in den Jahren 2019 bzw. 2020 ab.

³⁶ § 1 DIMRG.

³⁷ VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

³⁸ VV Nummer 11.1 i. V. m. 11.4 zu § 44 BHO.

Die Verwendungsnachweise ab dem Jahr 2017 hatte das BVA bis zu unserer Prüfung nicht geprüft – auch nicht cursorisch. Erst während unserer Erhebungen im Frühjahr 2023 kündigte das BVA dem DIMR die Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2017 an.

Die Bundestagsverwaltung fragte zuletzt im Sommer 2019 anlässlich eines Zuständigkeitswechsels innerhalb des BVA bei diesem nach dem Sachstand zu den offenen Verfahren. Das BVA teilte damals mit, es strebe einen Abschluss der Verfahren für die Jahre 2015 und 2016 bis zum Ende des 1. Quartals 2020 an. Die Verwendungsnachweise der Jahre 2017 und 2018 wolle es anschließend mit hoher Priorität prüfen. Weitere Sachstandsanfragen der Bundestagsverwaltung oder Bitten um zügige Bearbeitung hatten seitdem weder das BVA noch die Bundestagsverwaltung in ihren Akten dokumentiert.

5.3 Würdigung

Das Prüfen der Verwendungsnachweise gehört zu den Kernpflichten des Zuwendungsgebers. Das mit dieser Aufgabe betraute BVA ist seiner Verpflichtung zur zügigen Prüfung der Verwendungsnachweise nicht gerecht geworden. Dass es trotz regelmäßiger Folgebewilligungen die Verwendungsnachweise seit dem Jahr 2017 nicht geprüft hatte, ist ein nicht hinzunehmender Verstoß gegen die Vorgaben bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen. Weil es nicht geprüft hat, konnte es auch eventuell bestehende Erstattungsansprüche bislang nicht erkennen. Sowohl dem BVA als auch der Bundestagsverwaltung fehlten somit wichtige Informationen und Erkenntnisse, die für die Bewilligung weiterer Förderungen von Bedeutung hätten sein können. Schließlich hätte eine schnelle Prüfung dazu beigetragen können, Fehlentwicklungen beim Zuwendungsempfänger rasch zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken.

Das BVA hat hier in hohem Maße nachlässig gehandelt. Allein der Umstand, dass bereits frühere Verwendungsnachweisprüfungen regelmäßig zu Beanstandungen führten und auch Erstattungsansprüche nach sich zogen, hätte Anlass genug für schnelle Prüfungen sein müssen, um festzustellen, ob das DIMR die Mängel abgestellt hatte. Auch hatte der Bundesrechnungshof bei seiner letzten Prüfung im Jahr 2013/2014 erhebliche Mängel bei der Mittelverwendung festgestellt. Hinzu kam ein Wechsel des Zuwendungsgebers. Alle diese Faktoren sind Indikatoren, die eine besonders engmaschige Kontrolle der Mittelverwendung durch den Zuwendungsgeber nahelegen. Das BVA ist dieser Verpflichtung bislang nicht nachgekommen. Und obwohl es ohne eine Verwendungsnachweisprüfung die Haushaltsführung überhaupt nicht beurteilen konnte, bescheinigte es in seinen Antragsprüfvermerken dem DIMR sogar „Zuverlässigkeit“ im Umgang mit den Fördermitteln (siehe Nummer 3.2.3).

Auch die Bundestagsverwaltung ist hier ihrer Verantwortung als Zuwendungsgeberin nicht gerecht geworden. Bei einem derartigen Bearbeitungsrückstand wäre es ihre Aufgabe gewesen, das BVA um eine schnellstmögliche Aufarbeitung der Rückstände zu ersuchen bzw. dessen vorgesetzte Behörde zu kontaktieren und Fachaufsichtsmaßnahmen einzufordern. Stattdessen hat die Bundestagsverwaltung diesen Zustand seit mehreren Jahren klag- und tatenlos hingenommen.

5.4 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung muss ein ordnungsgemäßes Verfahren sicherstellen. Daher muss sie darauf hinwirken, dass das BVA unverzüglich die ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen nachholt. Dabei sollte das BVA mit Blick auf die laufenden Förderungen seine Kapazitäten zunächst für die Prüfung der aktuellen Verwendungsnachweise einsetzen. Einen Schwerpunkt sollten hierbei die Verwendungsnachweise der letzten beiden Förderjahre bilden.

Darüber hinaus muss die Bundestagsverwaltung das BVA anhalten, sicherzustellen, dass es künftig die Verwendungsnachweise innerhalb der vorgesehenen Fristen abschließend prüft und dabei auch die noch ausstehenden Prüfungen seit dem Jahr 2017 schnellstmöglich nachholt.

Fruchten entsprechende Mahnungen nicht, muss die Bundestagsverwaltung geeignete Maßnahmen ergreifen, beispielsweise sich an das BMI als zuständige Fachaufsichtsbehörde wenden.

5.5 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erläutert, dass die Rückstände in der Bearbeitung personellen Engpässen im BVA geschuldet gewesen seien. Durch personelle Verstärkung und interne Priorisierung sei das BVA aber mittlerweile in der Lage, die Rückstände in absehbarer Zeit aufzuarbeiten. So sei die Verwendungsnachweisprüfung für das Jahr 2017 inzwischen abgeschlossen, die noch offenen Verwendungsnachweise sollen unverzüglich geprüft werden. Dabei würden die Jahre 2022 und 2023 priorisiert, sodass die Prüfung der Verwendungsnachweise ab dem Jahr 2023 im jeweils vorgesehenen Zeitfenster stattfinden werde.

Das DIMR wolle zudem bei seinen Verwendungsnachweisen auf vollständige Sachberichte achten und auch über Maßnahmen zur Korruptionsprävention berichten. Das BVA werde darauf ein besonderes Augenmerk richten.

5.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung will unsere Empfehlungen vollumfänglich umsetzen, BVA und DIMR haben hierfür bereits erste Schritte in die Wege geleitet. Wir schließen diesen Punkt daher ab.

6 Erfolgskontrolle muss besser werden

6.1 Rechtlicher Rahmen

Gemäß § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen. Die VV Nummer 11a zu § 44 BHO konkretisiert diese Verpflichtung für das Zuwendungsverfahren und schreibt bei der institutionellen Förderung eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle vor, bei der Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Förderung zu untersuchen sind.

Die Erfolgskontrolle obliegt der Bundestagsverwaltung als Zuwendungsgeberin. Der Aufgabenübertragungserlass überträgt diese Aufgaben nicht, vielmehr regelt er „[...] die Durchführung der Erfolgskontrolle, obliegt dem Deutschen Bundestag“.

6.2 Sachverhalt

6.2.1 Förderung des DIMR gestiegen bei unverändertem gesetzlichem Aufgabenkatalog

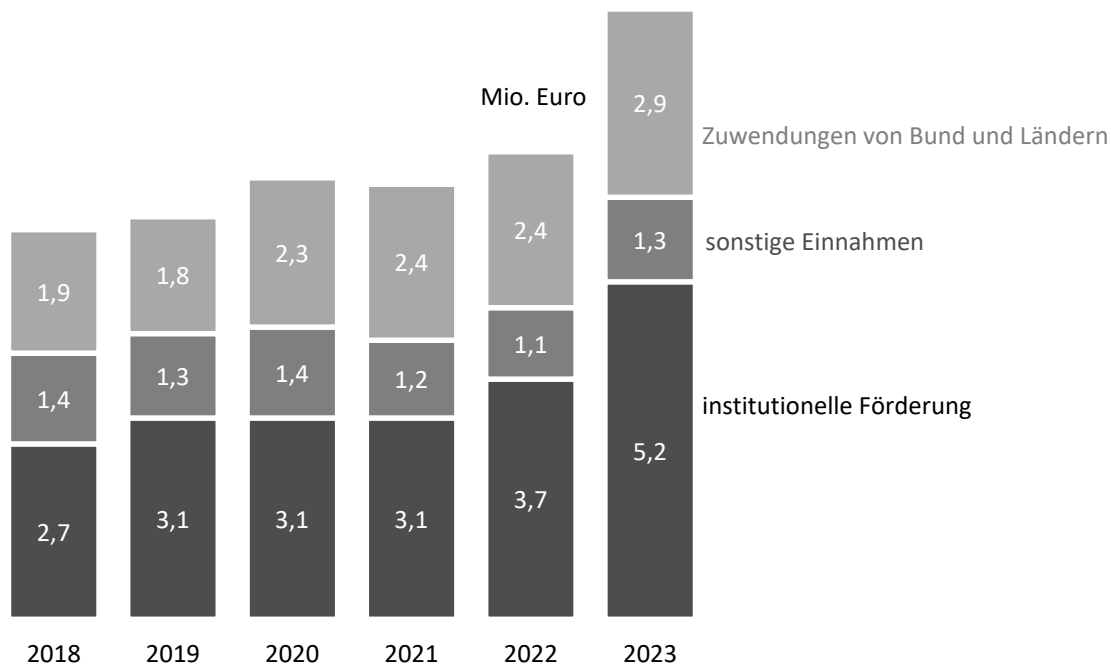
Die Bundestagsverwaltung ist seit dem Jahr 2016 die institutionelle Zuwendungsgeberin. Seither stiegen die Haushaltsmittel für die institutionelle Förderung deutlich, zwischen dem Jahr 2016 und dem Jahr 2023 hatten sie sich mehr als verdoppelt (siehe auch Nummer 2.2). Neben dieser Förderung aus dem Einzelplan 02 standen dem DIMR regelmäßig weitere Mittel zur Verfügung. Es erzielte Einnahmen aus sogenannten Drittaufträgen. Hierbei handelte es sich um Aufträge von Ländern und privaten Einrichtungen, für die das DIMR Projekte durchführte. Daneben erhielt es auch weitere Zuwendungsmittel von Bund und Ländern, sogenannte Drittmittel. Schließlich nahm es in geringem Umfang Spenden und Mitgliedsbeiträge ein.

In welchem Umfang es neben der institutionellen Förderung Aufträge Dritter oder Drittfördermittel akquirierte, entschied das DIMR bei seiner jährlichen Arbeitsplanung. Sofern nach der Einschätzung des DIMR für die geplanten Projekte die institutionelle Förderung nicht ausreichte, bemühte es sich um Drittaufträge oder Drittfördermittel. Nach seiner Darstellung trugen zudem auch Bund und Länder von sich aus Förderprojekte an das DIMR heran. Durch Drittaufträge und Drittfördermittel nahm das DIMR in der Regel weitere 3 Mio. Euro ein. Einzelheiten zeigt die Abbildung 4.

Abbildung 4

Einnahmen des DIMR

Der tatsächliche Anteil der institutionellen Förderung beträgt rund 50 % der Gesamteinnahmen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Verwendungsnachweise der Jahre 2018 bis 2023.

Der Aufgabenkatalog im DIMRG ist seit dem Jahr 2016 unverändert.

Gemäß § 2 Absatz 3 DIMRG darf das DIMR die institutionellen Fördermittel nicht dafür verwenden, um die Bundesregierung beim Erstellen von Berichten oder Analysen über die Menschenrechtssituation in Drittstaaten zu unterstützen. Ebenso darf es hieraus auch keine Analysen zur Auswirkung der deutschen Entwicklungspolitik auf die Menschenrechtsslage in den Adressatenländern finanzieren. Für diese Aufgaben müsste es selbst zusätzliche Mittel einwerben. Nach eigenen Angaben erstellte das DIMR in den von uns geprüften Jahren solche Berichte und Analysen nicht und warb dafür auch keine Mittel ein.

6.2.2 Keine Erfolgskontrolle durch die Bundestagsverwaltung

Nach eigenen Angaben führte die Bundestagsverwaltung keine Erfolgskontrolle durch, weil diese das Parlament selbst wahrnehme: Das DIMR legte dem Deutschen Bundestag – wie in § 2 Absatz 5 DIMRG vorgesehen – jährlich einen Bericht über seine Arbeit vor, in der Regel im Sommer des Folgejahres. Diese Jahresberichte wurden jeweils im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe behandelt.

Ergebnisse dieser Ausschusssitzungen, wie Beschlüsse oder Empfehlungen für vergangene oder künftige Förderungen, die von der Bundestagsverwaltung oder dem BVA zu beachten wären, hatten weder Bundestagsverwaltung noch BVA in ihren Akten dokumentiert.

6.3 Würdigung

Für die Förderung des DIMR fand keine Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle gemäß den Vorgaben der VV-BHO statt.

Weder das DIMRG noch der Zuwendungsbescheid legten hinreichend konkret fest, welche inhaltlichen Ziele mit der jährlichen institutionellen Förderung verfolgt werden sollen. Die Förderung der „Wahrnehmung der satzungsgemäßen Aufgaben im Rahmen des institutionellen Bedarfs“ ist der Verwendungszweck und allenfalls ein abstraktes Maßnahmenbündel, nicht jedoch ein angestrebtes messbares Ergebnis. Damit fehlte es hier bereits an einem Maßstab für die spätere Erfolgsmessung (siehe dazu Nummer 3 und 4). Dies entband den Zuwendungsgeber jedoch nicht davon, eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Vielmehr hätte er dafür zunächst die Zieldefinition nachholen müssen.³⁹

Zuständig für das Zuwendungsverfahren war die Bundestagsverwaltung, wenn und soweit nicht das BVA diese Aufgaben aufgrund des Aufgabenübertragungserlasses wahrnahm. Die Erfolgskontrolle hat die Bundestagsverwaltung aber ausdrücklich nicht übertragen, sodass kein Zuständigkeitswechsel stattgefunden hat. Während die Bundestagsverwaltung bei den übrigen Verfahrensschritten im Zuwendungsverfahren die Kommunikation mit dem BVA übernahm und alle notwendigen Entscheidungen eigenständig traf, sah sie sich wegen der besonderen politischen Rolle des DIMR bei der Erfolgskontrolle jedoch nicht in der Verantwortung. Sie ging vielmehr davon aus, dass das Parlament selbst die Erfolgskontrolle durchführe. Dies geschehe, indem sich der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe mit dem Jahresbericht des DIMR befasse.

Dieser Auffassung sind wir ausdrücklich entgegengetreten. Als Verwaltung des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag war die Bundestagsverwaltung für dessen Verwaltungsangelegenheiten zuständig. Daher oblagen auch sämtliche Verfahrensschritte des Zuwendungsverfahrens der Bundestagsverwaltung, soweit sie nicht auf andere Verwaltungsbehörden übertragen wurden. Dabei spielte es auch keine Rolle, dass der Aufgabenübertragungserlass die Bundestagsverwaltung nicht ausdrücklich als verantwortlich Handelnde benannte. Es blieb – wie auch bei allen übrigen Verfahrensschritten im Zuwendungsverfahren – in ihrer Verantwortung, die Erfolgskontrolle entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durchzuführen. Sie konnte nicht Verwaltungsaufgaben auf die Legislative, also auf das Parlament oder seine Fachausschüsse delegieren. Wenn sich das Parlament ebenfalls mit dem Jahresbericht des DIMR befasse, stand dies daneben. Es übernahm dadurch nicht Aufgaben des

³⁹ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

Gesetzesvollzugs im Zuwendungsverfahren, was zudem auch im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung problematisch gewesen wäre.⁴⁰

Die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen ließen sich auch durchaus mit der unabhängigen Stellung des DIMR vereinbaren. Dies sah auch der Gesetzgeber seinerzeit so, als er die institutionelle Zuwendung als Finanzierungsform wählte. So musste lediglich bei der Ausgestaltung des Zuwendungsbescheides und der Anwendung der zuwendungsrechtlichen Regelungen die besondere Stellung des DIMR berücksichtigt werden.⁴¹ Förderziele konkret zu beschreiben und deren Umsetzung nachzuhalten, darf dabei nicht mit einer inhaltlichen Einflussnahme auf die institutionelle Arbeit verwechselt werden. Dies ließe sich vielmehr – wie oben dargestellt – auch umsetzen, indem sich die Bundestagsverwaltung die Jahresplanung des DIMR zu eigen macht. Wenn die Bundestagsverwaltung hier ihre Rolle als politisch neutrale Vertreterin im Verwaltungsverfahren wahrnimmt, könnte dies aufgrund der damit erreichten Transparenz die politische Unabhängigkeit des DIMR vielmehr sogar stärken.

Daher ist und bleibt es Aufgabe der Bundestagsverwaltung zu prüfen, ob die mit der institutionellen Förderung angestrebten Ziele in wirtschaftlicher Weise erreicht werden. Dabei kann sie auch die Erkenntnisse parlamentarischer Gremien oder deren Handlungsempfehlungen für künftige Zuwendungsbewilligungen einbeziehen. Dafür muss sie diese dann aber auch – anders als bisher – dokumentieren, beispielsweise entsprechende Beschlüsse des Parlaments den Unterlagen beifügen.

Bislang gibt es keine Erfolgskontrolle durch die Bundestagsverwaltung. Dabei kommt der Erfolgskontrolle bei der institutionellen Förderung zugleich eine wichtige Steuerungsfunktion für künftige Förderperioden zu. Denn die dabei gewonnenen Informationen sollen den Zuwendungsgeber und damit zugleich auch den Haushaltsgesetzgeber befähigen, bei der Förderung rechtzeitig um- und nachzusteuern. Rückblick und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für künftige Förderungen sollen dabei miteinander verknüpft werden. Ausgehend von den Ergebnissen der Erfolgskontrolle hätte die Bundestagsverwaltung folgenden grundlegenden Fragen nachgehen müssen: Nahm das DIMR die im Gesetz genannten Aufgaben ausreichend wahr und erfüllte somit die Voraussetzungen für die Förderung? Ist der aktuelle Akkreditierungsstatuts „A“ auch weiterhin gesichert? Wofür wurden die zusätzlichen Fördermittel eingesetzt und welche weiteren verpflichtenden Aufgaben nahmen die zusätzlich eingestellten Beschäftigten wahr? Für welche Aufgaben erhielt das DIMR von anderen Bundesbehörden weitere Fördermittel und bedurfte es daneben überhaupt einer Aufstockung der institutionellen Förderung?

Dabei war und ist eine solche objektive Erfolgskontrolle der Förderpraxis angezeigt, gerade wegen der besonderen politischen Bedeutung des DIMR und seiner gebotenen unabhängigen Stellung. Denn nur hierdurch könnte die Bundestagsverwaltung sich darüber Klarheit

⁴⁰ Einzige zulässige Ausnahme ist, wenn sich das Parlament mit eigenen Verwaltungsangelegenheiten befasst; (nur) hierfür ist der Ältestenrat mit den hierfür eingerichteten Kommissionen zuständig.

⁴¹ Siehe Begründung zu § 1 Absatz 1 Satz 2 Bundestagsdrucksache 18/4893 i. V. m. Bundestagsdrucksache 18/4421.

verschaffen und gewährleisten, dass das DIMR eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung erhält, um seine Aufgaben im Bereich der institutionellen Förderung erfolgreich und wirtschaftlich wahrnehmen zu können. Dies ist Bestandteil ihrer Beratungsfunktion gegenüber dem Parlament. Dieses kann sodann auf einem soliden Fundament die erforderlichen Haushaltsmittel bewilligen. Dem Risiko des Eindrucks einer den Kriterien der *Pariser Prinzipien* zuwiderlaufenden politischen Einflussnahme durch willkürliche Aufstockungen oder gar Streichungen würde frühzeitig begegnet. Die Bundestagsverwaltung könnte so zugleich sicherstellen, dass sich die Ressourcen des DIMR kongruent mit seinen Aufgaben entwickeln und nicht von diesen entkoppeln. Mangels Erfolgskontrolle kann die Bundestagsverwaltung genau diese Bilanz nicht ziehen: Sie weiß nicht, ob das DIMR zu wenig, genau richtig oder zu viele Mittel erhält. Obwohl die gesetzliche Aufgabenbeschreibung des DIMR seit dem Jahr 2016 unverändert ist, erhöhte der Gesetzgeber die Mittel für die institutionelle Förderung regelmäßig. Seit dem Jahr 2016 hat sich die Förderung mehr als verdoppelt, der Stellenhaushalt ist ebenso gestiegen. Ob diese Aufstockung der Ressourcen wirtschaftlich war, ist bislang nicht untersucht und von der Bundestagsverwaltung auch nicht belegt. Damit bleibt ein (weiteres) elementares Steuerungselement des Zuwendungsverfahrens durch die Bundestagsverwaltung ungenutzt.

6.4 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung muss sicherstellen, dass für die laufende Förderung immer auch eine begleitende Erfolgskontrolle stattfindet. Sie muss also regelmäßig festlegen, welche Ziele mit der institutionellen Förderung erreicht werden sollen und hinterfragen, ob diese Ziele aufgrund der Förderung tatsächlich und auf wirtschaftliche Weise erreicht werden. Bei einer Mittelaufstockung muss sie nachhalten, ob damit auch ein entsprechender Mehrwert – also mehr oder bessere Ergebnisse – erzielt werden. Das Ergebnis dieser Überprüfung muss sie nachvollziehbar dokumentieren, sodass diese Informationen allen für die Prüfung und die Entscheidung über die Zuwendungsanträge zuständigen Stellen zur Verfügung stehen. Sie sind dann jeweils Grundlage für die Entscheidungen über die Förderung in den Folgejahren.

6.5 Stellungnahmen von Bundestagsverwaltung und DIMR

Die Bundestagsverwaltung hat ausgeführt, dass und warum die Erfolgskontrolle durch das Parlament und nicht von ihr wahrgenommen werde und wahrgenommen werden dürfte: „Einzigster Adressat einer gewissen Rechenschaftspflicht der nationalen Menschenrechtsinstitute sind die Parlamente. Die Verpflichtungen der nationalen Menschenrechtsinstitute beschränken sich insoweit aber auch darauf, den Parlamenten ein Jahresprogramm vorzulegen, das schon Angaben zu den damit verbundenen Kosten enthält, die das Parlament berücksichtigen soll, um die finanzielle Unabhängigkeit der Institute sicherzustellen“. Der Deutsche Bundestag nehme dabei seine Rolle in diesem Kontext wahr, in dem er sich regelmäßig im September im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe mit dem Haushalt des DIMR beschäftige.

Die Bundestagsverwaltung hat weiter ausgeführt: „Weil weder eine den Anforderungen des BRH entsprechende, verbindliche Zieldefinition noch verbindliche Zweckzwecke vorgegeben werden können, ist die korrespondierende Erfolgskontrolle ebenfalls ausgeschlossen.“ Die Bundestagsverwaltung wolle jedoch künftig die parlamentarischen Vorgänge im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie im ggf. im Plenum in ihren Akten dokumentieren, um die parlamentarische Begleitung der Arbeit des DIMR nachweisen zu können. Auch die Jahresberichte des DIMR werde sie künftig der Zuwendungsakte hinzufügen und so deren Behandlung in den parlamentarischen Gremien nachhalten.

Das DIMR hat daneben in einer gesonderten Stellungnahme die Entwicklung seiner Einnahmen und der Stellenausstattung seit seiner Gründung im Jahr 2001 näher erläutert. Dabei hat es betont, dass die institutionelle Förderung außer in den Jahren 2012, 2016, 2019, 2022 und 2023 im Wesentlichen auf dem gleichen Niveau geblieben sei. Die Erhöhungen in den vorgenannten Jahren seien Tarifierhöhungen, Stellenaufstockungen und der Verlagerung der Monitoringstelle UN-Kinderrechtskonvention von der Projektförderung in die institutionelle Förderung geschuldet. Zu seinen sonstigen Einnahmen hat es ausgeführt, dass es „von Beginn auf Geheiß des Kuratoriums keine Spendenwerbung macht, um nicht in Konkurrenz der den spendenfinanzierten zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen zu treten. Mit Blick auf die Förderung des DIMR durch Bund, Länder und private Einrichtungen kann dagegen darauf verwiesen werden, dass das DIMR erfolgreich über die Jahre hinweg Drittmittel eingeworben hat, in den meisten Jahren dem Umfang der institutionellen Zuwendung entsprechend und damit faktisch die finanziellen Möglichkeiten für die Arbeit für die Menschenrechte in Deutschland neben der institutionellen Förderung verdoppeln konnte.“

6.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Argumente der Bundestagsverwaltung überzeugen nicht. Sie möchte zwar ihre Dokumentation zur Erfolgskontrolle verbessern, inhaltlich aber ihre Verantwortung nicht wahrnehmen. Dabei geht sie irrtümlich davon aus, dass die völkerrechtlichen Bestimmungen eine Erfolgskontrolle im Sinne der VV-BHO untersagen bzw. dass diese allenfalls den Parlamenten vorbehalten sei. Dies ist schon sachlich unzutreffend. Denn die von der Bundestagsverwaltung angeführten völkerrechtlichen Bestimmungen empfehlen die Unabhängigkeit nationaler Menschenrechtsinstitute von allen Regierungsinstitutionen. Die Bundestagsverwaltung aber ist gerade keine Behörde der Regierung, sondern die Verwaltung des Parlaments. Entgegen der Lesart der Bundestagsverwaltung untersagen die völkerrechtlichen Bestimmungen auch nicht jegliche Form von Finanzaufsicht. Die Menschenrechtsinstitute dürfen lediglich „keiner Finanzkontrolle unterworfen werden, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte“.⁴² Damit wären auch Sanktionen vereinbar, sollten die nationalen Menschenrechtsinstitute ihrem jeweiligen Auftrag zuwiderhandeln.

⁴² Siehe dazu die Resolution der UN-Generalversammlung 48/134 vom 20. Dezember 1993 (*Pariser Prinzipien*), Anlage, Abschnitt „Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus“, Ziffer 3.

Die Bundestagsverwaltung übersieht bei Ihrer Argumentation zudem, dass sich der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe mit der Arbeit des DIMR und deren Ergebnissen allein aus seiner politischen Perspektive befasst.⁴³ Dem Parlament wäre eine Bewertung von Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der institutionellen Förderung im Sinne der VV-BHO auch gar nicht möglich, weil ihm mit dem Jahresbericht des DIMR gar keine ausreichende Grundlage hierfür vorliegt. Denn dieser Jahresbericht trennt nicht zwischen den institutionellen Aufgaben und der sonstigen Arbeit des DIMR und auch die dem Bericht enthaltende Jahresrechnung differenziert hier nicht. De facto würde damit eine objektive Kontrolle, ob das DIMR mit den Mitteln aus dem Bundeshaushalt ordnungsgemäß und wirtschaftlich umgeht, vollständig entfallen.

Wie man es dreht und wendet – es bleibt die alleinige Verantwortung der Bundestagsverwaltung, sich über die Verwendung der institutionellen Fördermittel einen Überblick zu verschaffen und so auch sicherzustellen, dass die Mittel nicht für förderfremde Zwecke verwendet werden. Es bleibt ihre Aufgabe zu gewährleisten, dass das DIMR die Haushaltsmittel aus dem Einzelplan 02 tatsächlich ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwendet.

Damit kann der Zuwendungsgeber mangels Erfolgskontrolle derzeit nicht einschätzen, ob das wesentliche Ziel der Förderung – nämlich, dass Deutschland als Mitglied der Vereinten Nationen über ein unabhängiges Menschenrechtsinstitut verfügt, welches die Kriterien der *Pariser Prinzipien* erfüllt – auf wirtschaftliche Weise erreicht wird. Es bleibt dabei: Die Bundestagsverwaltung muss entsprechend den Vorgaben des DIMRG und der VV-BHO eine wirksame Erfolgskontrolle etablieren. Da insoweit die Argumente ausgetauscht sind, schließen wir diesen Punkt ab.

7 Verwendungsnachweise weisen erhebliche Mängel auf

Eine Prüfung der Mittelverwendung durch den Zuwendungsgeber fand seit Jahren nicht statt. Wir haben diesen Mangel zum Anlass genommen, selbst die Verwendungsnachweise seit dem Jahr 2018 kursorisch zu begutachten.

7.1 Sachberichte geben nicht ausreichend Auskunft über Verwendung der institutionellen Förderung

Wie in VV Nummer 10.2 zu § 44 BHO vorgesehen, erstellte das DIMR jeweils einen Sachbericht und einen zahlenmäßigen Verwendungsnachweis. Im Sachbericht berichtete es auf

⁴³ Siehe dazu z. B. die Dokumentation auf www.bundestag.de zu den Ausschusssitzungen vom 15. Mai 2019, 27. Mai 2020 oder 24. März 2021, in welchen die Jahresberichte des DIMR jeweils in öffentlicher Sitzung beraten wurden.

rund 30 Seiten über seine inhaltliche Arbeit. Seine Darstellung hatte es bis zum Jahr 2020 abteilungsbezogen untergliedert, seit dem Jahr 2021 nach thematischen Schwerpunkten. Im Anhang nennt es alle Beschäftigten des Instituts, den Vorstand und die Kuratoriumsmitglieder und listet die jährlichen Veranstaltungen und Publikationen auf.

Sowohl die abteilungsbezogene als auch die thematische Darstellung orientierten sich an den durchgeführten Projekten. In beiden Varianten war die Berichterstattung sehr abstrakt, aus den Erläuterungen zu den einzelnen Projekten ließ sich in der Regel kein Bezug zum zahlenmäßigen Verwendungsnachweis herstellen. Nicht für jedes im zahlenmäßigen Nachweis ausgewiesene Projekt war im Sachbericht auch eine Erläuterung zu finden. Dabei unterschied das DIMR in seinem Sachbericht nicht zwischen der Arbeit, die es mit der institutionellen Förderung leistete und den Tätigkeiten, für welche es Fördermittel von Bund oder Ländern eingeworben hatte. So berichtete es in seinen Verwendungsnachweisen z. B. ausführlich über die Arbeit der Monitoringstelle UN-Kinderrechtskonvention, obwohl es diese bis einschließlich 2022 nicht aus der institutionellen Zuwendung, sondern aus Projektfördermitteln des BMFSFJ finanzierte. Ähnlich war es mit der Arbeit der beiden Monitoringstellen UN-Behindertenrechtskonvention für Nordrhein-Westfalen und das Saarland, die es beide ebenfalls nicht aus der institutionellen Zuwendung, sondern über Projektfördermittel der beiden Bundesländer finanzierte.

Obgleich dem DIMR im Zuwendungsbescheid aufgetragen wurde, über Maßnahmen der Korruptionsprävention jährlich zu berichten⁴⁴, gab es in den Sachberichten hierzu keine Erläuterungen.

7.2 Zahlenmäßige Nachweise enthalten Hinweise auf Verstöße gegen Zweckbindung

Regelmäßige Überschreitung der Ausgabenansätze

Die Mittelansätze, die das DIMR jeweils im Wirtschaftsplan titelscharf aufgeführt hatte, werden jeweils mit dem Zuwendungsbescheid verbindlich festgelegt. Will das DIMR davon abweichen, muss es dies beim Zuwendungsgeber entsprechend beantragen. Zwar lässt ein Haushaltsvermerk es grundsätzlich zu, dass das DIMR Mehreinnahmen zur Finanzierung von Mehrausgaben einsetzen darf.⁴⁵ Jedoch sieht der verbindliche Wirtschaftsplan keine Flexibilisierung der einzelnen Ausgabetitel vor, sodass nach den selbst gesetzten Vorgaben jede Abweichung hiervon genehmigungsbedürftig ist, um nicht gegen den Zuwendungsbescheid zu verstoßen. Mit seinen Umwidmungsanträgen jeweils im 4. Quartal des Förderjahres

⁴⁴ Die unzureichende Umsetzung der Regelungen zur Korruptionsprävention hatten wir bereits in unserer Prüfung im Jahr 2013/2014 kritisiert.

⁴⁵ Haushaltsvermerk beim Titel 119 02 (Einnahmen aus Aufträgen Dritter).

beantragte das DIMR diese Umwidmung der Mittel, welche das BVA stets genehmigte (siehe dazu auch Nummer 3).

In allen von uns geprüften Jahren wichen jedoch die im zahlenmäßigen Nachweis ausgewiesenen tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben zum Teil erheblich von diesem so genehmigten neuen SOLL ab. Die Gesamtausgaben überstiegen in der Regel um etwa 5 % die vom BVA genehmigten Ausgaben, die Abweichungen auf einzelnen Titeln waren jedoch erheblich höher. Abweichungen in erheblichem Umfang gab es regelmäßig bei mindestens der Hälfte aller Ausgabetitel, am gravierendsten waren die Differenzen z. B.

- im Jahr 2018 beim Titel 545 01 (Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen). Hier überstiegen die tatsächlichen Ausgaben das genehmigte SOLL um 95 %, obwohl dieser Titel zuvor antragsgemäß abgesenkt worden war und
- im Jahr 2021 beim Titel 812 02 (Erwerb von IT-Ausstattung). Hier betrugen die Mehrausgaben mehr als 100 %, obwohl auch dieser Titel zuvor antragsgemäß abgesenkt worden war.

Zuwendungen Dritter werden fälschlicherweise als Drittauftrag behandelt

Die zahlenmäßigen Nachweise enthielten auch Ausgaben für Projekte, für die Zuwendungen als Projektförderung bewilligt worden waren. So waren in den Verwendungsnachweisen für die Jahre 2021 und 2022 auch Einnahmen und Ausgaben für einen „Auftrag“ eines Instituts verbucht. Das DIMR erhielt diese Projektmittel, um die Kosten für einen sechsmonatigen Schutzaufenthalt eines Menschenrechtsverteidigers finanzieren zu können. Dem Vertrag mit dem Institut war zu entnehmen, dass es sich hierbei um weitergeleitete Zuwendungen eines Bundesministeriums handelte. Das DIMR verbuchte diese Einnahmen zwar intern unter einer eigenen Kostenstelle, jedoch als Eigenmittel aus einem Drittauftrag. Die Ausgaben für den Menschenrechtsverteidiger wies es gegenüber dem institutionellen Zuwendungsgeber als Ausgaben im Verwendungsnachweis aus.

7.3 Würdigung

Bereits die kursorische Sichtung der Verwendungsnachweise lässt deutliche Mängel beim Nachweis der Mittelverwendung durch das DIMR erkennen. Die Verwendungsnachweise sind unzureichend in der Darstellung, inhaltlich unvollständig und fehlerbehaftet. Umso schwerer wiegt es, dass das BVA über Jahre hinweg noch nicht einmal diese – wenig aufwendigen – kursorischen Prüfungen durchführte.

So wie das DIMR den Sachbericht derzeit erstellt, kann er seinem Zweck, Auskunft über das mit den Mitteln der institutionellen Förderung erzielte fachliche Ergebnis zu geben, nicht gerecht werden. Das DIMR berichtet darin über seine Arbeit insgesamt, unterscheidet jedoch nicht zwischen den verschiedenen Finanzierungsquellen. Für den Zuwendungsgeber ist daher nicht erkennbar, welcher Anteil der Arbeit durch seine institutionelle Förderung

ermöglicht wurde und welche Aufgaben Dritte finanziert haben. Dafür bedürfte es einer klaren Trennung in der Darstellung. Erschwerend hinzu kommt hier, dass es dem DIMR offenbar nicht gelingt, die Aufgaben und verschiedenen Finanzierungsquellen strikt voneinander abzugrenzen. So vermengte es Zuwendungen Dritter für Projekte mit der institutionellen Förderung. Umgekehrt leistete es aus der institutionellen Förderung Ausgaben für solche Drittprojekte. Diese Drittmittel und Ausgaben für diese Projekte muss es jedoch gegenüber dem anderen Zuwendungsgeber nachweisen, nicht im Verwendungsnachweis für die institutionelle Förderung. Der zahlenmäßige Nachweis gibt folglich nicht die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben wieder, die dem institutionell geförderten Bereich zuzurechnen wären und steht zudem im Widerspruch zu den Darstellungen im Sachbericht.

Entgegen den Vorgaben in den jährlichen Zuwendungsbescheiden berichtete das DIMR auch nicht über die von ihm getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Auch dies bemerkte und beanstandete das BVA bislang nicht. Da wir bereits im Jahr 2013/2014 bei unserer Prüfung Versäumnisse bei der Korruptionsprävention festgestellt hatten, wiegen die Nachlässigkeit von DIMR und die ausgebliebene Kontrolle durch BVA und Bundestagsverwaltung hier umso schwerer.

Zu diesen inhaltlichen Fehlern kommt hinzu, dass das DIMR in allen Jahren mehr ausgab, als es der genehmigte und verbindliche Wirtschaftsplan – sowohl in der ursprünglichen als auch in der jeweils im 4. Quartal angepassten Fassung – vorsah. Daran ändert auch nichts, dass diesen Mehrausgaben zugleich Einnahmen in entsprechender Höhe gegenüberstanden und der Haushalt insgesamt ausgeglichen war. Dabei handelte es sich auch nicht um Einzelfälle, sondern um eine systematische Überschreitung des genehmigten Wirtschaftsplanes. Bei fast allen Haushaltstiteln hatte es Mehrausgaben. Seiner Verpflichtung, die zusätzlichen Einnahmen unverzüglich anzuzeigen (Nummer 5 ANBest-I), kam das DIMR nicht nach. Stattdessen passte es seinen Wirtschaftsplan erst im 4. Quartal an und ließ sich bereits geleistete Ausgaben damit nachträglich genehmigen (siehe hierzu bereits Nummer 3). Darüber hinaus überschritt es dann auch die erst kurz vor dem jeweiligen Jahresende noch angepassten Mittelansätze, oftmals in erheblichem Ausmaß. Mehrausgaben über die genehmigten zuwendungsfähigen Ausgaben hinaus verstoßen gegen die Vorgaben aus dem Zuwendungsbescheid und sind grundsätzlich nicht zuwendungsfähig. Bei solchen Verstößen hätte der Zuwendungsgeber Konsequenzen prüfen müssen bis hin zur Rückforderung von Zuwendungsmitteln. Stattdessen ließ er die Angelegenheit über Jahre hinweg laufen und signalisierte dem DIMR somit, dass er dieses Verfahren billigte. Eine Entscheidung über eine mögliche nachträgliche Genehmigung dieser zusätzlichen Ausgaben durch den Zuwendungsgeber, die bei der Verwendungsnachweisprüfung zu treffen wäre, steht bislang aber immer noch aus.

Alle diese – kleineren und größeren – Mängel blieben bislang unentdeckt, weil das BVA die vorgeschriebenen Prüfungen der Verwendungsnachweise bisher nicht in Angriff genommen und die Bundestagsverwaltung dieses Versäumnis hingenommen hat. Unsere Feststellungen zeigen dabei, wie wichtig eine rasche Verwendungsnachweisprüfung ist, um Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken. So aber blieben sie unentdeckt und das DIMR hat sie in der Folge auch nicht abgestellt und ein ordnungsgemäßes Verfahren etabliert. Stattdessen verstetigten sich die Fehler und sind heute geübte Praxis.

7.4 Empfehlung

Die Gesamtverantwortung liegt bei der Bundestagsverwaltung als gesetzliche Zuwendungsgeberin. Sie muss dieser nachkommen und sicherstellen, dass alle Beteiligten ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen und hier schnell Rechtskonformität und Rechtssicherheit hergestellt wird.

So muss sie ebenfalls sicherstellen, dass das DIMR in seiner Haushaltsführung und dann bei seinen Verwendungsnachweisen strikt zwischen den verschiedenen Zuwendungsarten und Finanzierungsquellen unterscheidet und seine Darstellung im Sachbericht entsprechend anpasst. Dabei sollte es bei den Erläuterungen auch auf einen klaren Bezug zur Darstellung im zahlenmäßigen Nachweis achten. Das DIMR muss zudem auf eine vollständige Berichterstattung achten und z. B. auch über Maßnahmen zur Korruptionsprävention berichten, wie ihm dies im Zuwendungsbescheid gesondert aufgetragen wurde.

Die Bundestagsverwaltung sollte das BVA anhalten, bei seiner Verwendungsnachweisprüfung den von uns festgestellten Schwachstellen ein besonderes Augenmerk zu widmen.

7.5 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat ausgeführt, dass den zusätzlichen – im Wirtschaftsplan des DIMR zunächst nicht vorgesehenen – Ausgaben stets Einnahmen in gleicher Höhe gegenüberstünden und diese daher keinen Einfluss auf die Höhe der institutionellen Förderung hätten. Die Kritik an der fehlenden Genehmigung sei unpraktikabel. Schon wegen der zeitlichen Abläufe bei der Einwerbung von Drittaufträgen sei es dem DIMR nicht möglich, sich vorab die abweichende Mittelverwendungen genehmigen zu lassen. Andernfalls könnten kurzfristige Aufträge gar nicht mehr angenommen werden. Die Bundestagsverwaltung wolle jedoch die Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Haushaltsmittel prüfen.

7.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

In ihrer Stellungnahme macht die Bundestagsverwaltung deutlich, dass sie die ihr möglichen Schritte einleiten möchte, um das Zuwendungsverfahren zu entbürokratisieren. Bisher macht die Bundestagsverwaltung dem DIMR starre Vorgaben, hält aber dann deren Einhaltung für unpraktikabel. Insofern ist es folgerichtig, dass sie diesen Widerspruch nun auflösen will. Hierdurch würde sie das DIMR in seiner Eigenverantwortung weiter stärken und dabei alle Beteiligten von aufwendigen Antrags- und Bewilligungsvorgängen entlasten. Das BVA und das DIMR wollen zudem unsere Hinweise zu den Verwendungsnachweisen aufgreifen und die bisherigen Fehler abstellen. Wir schließen diesen Punkt daher ab.

8 Zahlreiche Zahlungen nicht ordnungsgemäß belegt

Neben der kursorischen Sichtung der Verwendungsnachweise haben wir zudem – mit unterschiedlichen Schwerpunkten – aus allen Haushaltsjahren Rechnungsbelege vertieft geprüft.

8.1 Einzelrechnungsprüfung offenbart hohe Fehlerquote

Ausgehend von den Feststellungen in unserer letzten Prüfung im Jahr 2013/2014 haben wir bei dieser Prüfung schwerpunktmäßig untersucht, wie das DIMR beim Abschluss von Verträgen die gesetzlichen und internen Vorgaben zu Bedarfsprüfung und Beschaffung umsetzt und die spätere Zahlung abwickelt. Dabei haben wir im Jahr 2021 in einem ersten Schritt 237 Belege aus den Jahren 2018 bis 2020 zufällig ausgewählt und geprüft.

Mehr als 90 % der geprüften Belege hatten Mängel sowohl formaler als auch inhaltlicher Art, sehr viele Belege hatten mehr als einen Fehler. Bei fast der Hälfte aller Belege waren die Vergabe- und Vertragsunterlagen unvollständig, fehlerhaft oder fehlten ganz. Bei 80 % der Belege war wegen der fehlenden Dokumentation nicht nachzuvollziehen, ob das DIMR bei der Zahlung die Fälligkeit beachtet hatte. Weitere Einzelheiten zu den festgestellten Mängeln sind in der Anlage 1 dargestellt.

Auf diese hohe Mängelquote, insbesondere die hohe Zahl unvollständiger oder fehlender Vergabe- bzw. Vertragsunterlagen, haben wir während unserer Erhebungen beim DIMR diesem gegenüber bereits hingewiesen. Um mögliche Verbesserungen zu untersuchen, haben wir im Jahr 2023 in einem zweiten Prüfungsschritt die Dokumentation des Bedarfes bei Beschaffungen und des Vertragsabschlusses erneut betrachtet und dafür 37 Vorgänge aus den Jahren 2021 und 2022 ausgewählt.

Bei 22 der 37 Vorgänge (das entspricht etwa 60 % der geprüften Belege) waren die Vertragsunterlagen unvollständig, Begründungen unzureichend oder Verträge ohne Vollmachten geschlossen. Die Mehrzahl der Belege hatte auch hier mehrere Fehler zugleich. Weitere Einzelheiten sind in der Anlage 2 dargestellt.

8.2 Interne Regelungen und wichtige Verfahrensgrundsätze wurden nicht beachtet

Das BVA bezog in die Zuwendungsbescheide stets die ANBest-I ein und wies besonders auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hin. Der Vorstand des DIMR hat Festlegungen zur Beschaffung von Lieferungen und Leistungen getroffen und eine zentrale

Vergabestelle eingerichtet, welche für sämtliche Vergabeverfahren ab einem Auftragsvolumen von 10 000 Euro zuständig ist. Die Leitungen der Fachabteilungen haben Vollmacht, in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich Verträge bis zu einem Volumen von 10 000 Euro abzuschließen. Die Abteilungsleitungen vertreten sich untereinander, Unterbevollmächtigungen sind nicht zugelassen. Die Verwaltungsabteilung ist für zentrale Angelegenheiten des DIMR (z. B. Personal, Organisation, Haushalt) zuständig. Der Leiter der Verwaltung darf in seinem Bereich ebenfalls Verträge bis zu einem Auftragsvolumen von 10 000 Euro abschließen, bei Abwesenheit nimmt seine Aufgaben der Vorstand wahr. Die Fachabteilungen sollen eingehende Rechnungen zunächst auf ihre sachliche Richtigkeit prüfen und sie dann an die Buchhaltung weiterleiten, welche sie bezahlt und in den Büchern erfasst.

Bei unserer Prüfung der Belege und begründenden Unterlagen⁴⁶ fiel auf, dass insbesondere eine unzureichende Dokumentation und Verstöße gegen Verfahrensregeln die wesentlichen Ursachen der oben dargestellten Fehler waren. So kam es gehäuft vor, dass

- Bedarfsprüfungen für Verträge unterhalb von 10 000 Euro nicht ordnungsgemäß stattgefunden hatten,
- Verträge mündlich, per E-Mail oder auf Online-Plattformen abgeschlossen wurden, ohne dass Absprachen und Auftragsinhalte nachvollziehbar dokumentiert wurden,
- interne Festlegungen zu Vertretungsbefugnissen außer Acht gelassen wurden und z. B. Beschäftigte Verträge abgeschlossen haben, die dazu nicht ermächtigt waren,
- eingehende Rechnungen nicht sorgfältig mit den getroffenen Vereinbarungen – sofern diese nachvollziehbar dokumentiert waren – abgeglichen wurden und Abweichungen nicht bemerkt wurden oder
- Rechnungen bezahlt wurden, obwohl dem DIMR keine vollständigen begründenden Unterlagen vorlagen. Weil Vergabe- und Vertragsunterlagen überwiegend dezentral aufbewahrt werden, hat dies die Buchhaltung bei der Anweisung der Zahlungen jedoch nicht bemerkt.

⁴⁶ Rechnungen, Unterlagen zur Bedarfsprüfung und Vergabe, Verträge.

Nachfolgend haben wir zur Veranschaulichung fünf typische Beispiele ausgewählt:

Beispiel 1:

Für seine Druckerzeugnisse hatte das DIMR verschiedene Rahmenvertragspartner, z. B. für Layout und Satz, die Barrierefreiheit oder den Druck. Seinen Rahmenvertragspartner für den Druck kontaktierte das DIMR im Herbst 2022 und bat um ein Angebot für den Druck eines Berichtes. Mit E-Mail vom 14. November 2022 beauftragte eine Beschäftigte den Druck von 1 100 Exemplaren. Die Druckerei berechnete dem DIMR für diesen Auftrag jedoch 1 200 Druckexemplare. Dies zeichnete die zuständige Abteilungsleitung als sachlich richtig. Die Buchhaltung zahlte dann die Rechnung für 1 200 Exemplare ohne Abzüge. Dem Vorgang ließ sich weder entnehmen, dass ein Bedarf für 1 200 Exemplare bestand, noch dass diese dann tatsächlich geliefert wurden. Einen Lieferschein, der die Anzahl der erhaltenen Exemplare bestätigte, gab es nicht.

Hier bleibt offen, ob das DIMR die Diskrepanz zwischen Angebot und Rechnung nicht bemerkte oder aus welchen Gründen es sonst die Rechnung ohne Beanstandung beglich. Erschwerend ist, dass nicht die hierfür bevollmächtigte Abteilungsleitung den Auftrag erteilte, sondern eine nicht bevollmächtigte Mitarbeiterin.

Beispiel 2:

Für das Layout und den Satz seiner Berichte hatte das DIMR einen anderen Rahmenvertragspartner. Mit E-Mail vom 25. Oktober 2021 beauftragte eine Beschäftigte Satz und Layout eines Berichts „auf der Grundlage unseres Rahmenvertrages“ bei diesem Vertragspartner. Der Vertragspartner stellte dann für diese Leistung einen höheren als den vereinbarten Stundenansatz in Rechnung. Auch hier zeichnete die zuständige Abteilungsleitung die Rechnung als sachlich richtig ab. Die Buchhaltung beglich die Rechnung ohne Abzug. Auf Nachfrage teilte das DIMR mit, es sei wegen der zusätzlich abgerechneten Stunden zwar unzufrieden gewesen, habe die Rechnung aber bezahlt, „weil die Leistung von [...] erbracht wurde und sie am Ende professionell layoutete/gesetzte Berichte geliefert haben“. Den Rahmenvertrag habe das DIMR später dennoch gekündigt, weil der Vertragspartner mehrfach nicht mit den kalkulierten Stunden auskam und daher die Leistungen teurer abrechnete.

Hier beglich das DIMR eine Rechnung, obwohl es diese selbst nicht für gerechtfertigt hielt, anstatt den Vertragspartner auf die vertraglich vereinbarten Konditionen zu verweisen. Zudem hatte auch in diesem Fall eine nicht bevollmächtigte Beschäftigte den Auftrag erteilt.

Beispiel 3:

Im Jahr 2021 musste das DIMR Säumniszuschläge und Mahngebühren von insgesamt 3 500 Euro an Krankenkassen bzw. das Finanzamt bezahlen, weil es fällige Beiträge nicht rechtzeitig abgeführt oder Steuern verspätet gezahlt hatte. Im Jahr 2022 waren es 2 200 Euro. Diese Ausgaben finanzierte es ebenfalls aus der institutionellen Förderung.

Säumniszuschläge oder Mahngebühren werden erhoben, weil das DIMR seinen Verpflichtungen nicht ordnungsgemäß nachgekommen ist. Solche Ausgaben sind nicht notwendig, sondern selbst verschuldet und können daher nicht als zuwendungsfähig anerkannt werden.

Beispiel 4:

Eine Führungskraft meldete im Frühjahr 2022 wegen Konflikten im Team sowie geplanter Veränderungen Bedarf für Beratung/Coaching für sich selbst und für einen Team-Workshop an. Aus der geplanten einmaligen Einzelberatung entwickelte sich ein dauerhaftes Coaching, dass sich über das ganze Jahr zog. Den Coach hatte sich die Führungskraft selbst gesucht und per E-Mail beauftragt. Die weiteren Verhandlungen (ebenfalls per E-Mail) übernahm zum Teil ein Mitarbeiter des Teams. Die sachliche Richtigkeit der eingehenden Rechnungen bestätigte die Führungskraft. Insgesamt bezahlte das DIMR im Jahr 2022 mehr als 7 600 Euro an diesen Coach. Anhand der Unterlagen ließ sich nicht mehr klären, wie viele Coachingstunden tatsächlich beauftragt wurden. Das DIMR konnte darüber hinaus nicht für alle in Rechnung gestellten Coaching-Stunden belegen, dass jeweils vorab der Bedarf geprüft und genehmigt wurde. In den Zahlungsunterlagen bei der Buchhaltung war ein und dieselbe Vergabeentscheidung verschiedenen Rechnungen beigelegt. Auf Nachfrage teilte das DIMR dazu mit, die Finanzplanung der Abteilung sei mit dem Vorstand abgesprochen gewesen und habe das Coaching gedeckt. Die Führungskraft habe „die Vergabe versehentlich wiederholt benutzt“.

Aus einem zunächst kleineren Direktauftrag wurde hier ein Dauerauftrag. Dabei ließ sich wegen der unzureichenden Dokumentation nicht mehr klären, ob der Wettbewerbsverzicht bei der weiteren Auftragsvergabe vergaberechtskonform war. Darüber hinaus bleibt fraglich, warum nicht die für Personal- und Fortbildungsangelegenheiten zuständige Verwaltung einen Anbieter gesucht hat. Da auch andere Beschäftigte des DIMR Coachingleistungen in Anspruch genommen haben, wäre eine abteilungsübergreifende Betrachtung durch eine zentrale Stelle im DIMR und der Abschluss eines Rahmenvertrages naheliegend gewesen. Stattdessen schlossen die Betroffenen die Verträge selbst, teilweise ohne die hierfür erforderliche Vollmacht.

Beispiel 5:

Das DIMR beschaffte Ende 2017 einen Mitarbeiterkaffeeautomaten auf Mietbasis und verzichtete dabei auf einen Wettbewerb verschiedener Anbieter. Der Vertrag vom 6. Oktober 2017 sah eine Laufzeit von 59 Monaten vor. Eine vorzeitige Beendigung des Vertrages war nicht möglich. Der monatliche Mietzins inklusive einer Wartungsgebühr betrug 148 Euro netto. Den Vertrag unterzeichnete eine Abteilungsleitung, eine vorherige Bedarfsprüfung bzw. eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentierte das DIMR nicht. Auch auf Nachfrage konnte es keinen Beschaffungsvorgang vorlegen, sondern lediglich die Hintergründe erläutern. Für die gesamte Laufzeit zahlte es insgesamt 10 201,29 Euro (brutto). Hinzu kamen weitere Ausgaben für den Kaffee. Das DIMR bemühte sich um eine Kompensation der Ausgaben und verlangte von seinen Beschäftigten einen Beitrag zur Kaffeekasse. Es nahm hierdurch insgesamt 7 547,01 Euro ein.

Hier kamen zahlreiche Verstöße zusammen: wegen des zu erwartenden Auftragswertes hätte das DIMR hier zwingend Wettbewerb herstellen müssen. Dies hat das DIMR jedoch versäumt, eine Bedarfsprüfung hat es nicht dokumentiert und auch das Vier-Augen-Prinzip nicht eingehalten. Fraglich bleibt zudem, ob der Auftragswert noch von der Handlungsvollmacht der Abteilungsleitung gedeckt war. Offensichtlich ist jedenfalls das unwirtschaftliche Handeln.

8.3 Würdigung

Verglichen mit den Ergebnissen unserer letzten Prüfung im Jahr 2013/2014 waren bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel keine nennenswerten Verbesserungen festzustellen. Das DIMR mag seine Zusagen, hausinterne Verfahrensanweisungen zu erlassen oder zu verbessern, formal umgesetzt haben. In der Praxis werden diese jedoch nicht gelebt.

So waren es keine Einzelfälle mehr, bei denen Vergabeentscheidungen und Vertragsschlüsse nicht ausreichend dokumentiert, Verträge von nicht bevollmächtigten Beschäftigten geschlossen und Rechnungen bezahlt wurden, obwohl diese nicht ordnungsgemäß belegt waren. Vielmehr haben sich hier Verhaltensmuster verfestigt, Verstöße gegen interne und externe Vorgaben bei der Mittelbewirtschaftung waren beinahe zur Regel geworden. Bei unseren Nachfragen wurde dabei eines sehr deutlich: die Beschäftigten des DIMR beteuerten zwar stets ihre Absicht, sparsam mit den Haushaltsmitteln umgehen zu wollen. Sie setzten dies jedoch nicht um. So fehlte es ihnen hierfür an ausreichenden Kenntnissen der einschlägigen Bestimmungen und am nötigen Fingerspitzengefühl. Sie empfanden die Verfahren für die Bedarfsermittlung und die Auftragsvergabe als Bürde und verkannten dabei ihre Verantwortung und die Notwendigkeit, diese Verfahrensschritte ordnungsgemäß durchzuführen und dies zu dokumentieren. Die dezentrale Organisation der meisten Beschaffungsvorgänge beförderte die Unzulänglichkeiten zusätzlich, weil die unzureichende Dokumentation nicht auffiel und keine Konsequenzen hatte. Zahlreiche Rechnungen hatten Beschäftigte – fälschlicherweise – als sachlich korrekt abgezeichnet. Dabei hätte eine gewissenhafte Prüfung schnell gezeigt, dass die in Rechnung gestellte Leistung nicht immer der

beauftragten bzw. erbrachten entsprach. Weil die Beschaffungsvorgänge und Verträge in der Regel in den Fachabteilungen verblieben und nicht gemeinsam mit der Rechnung bei der Buchhaltung eingereicht wurden, fielen Widersprüche in der Dokumentation bzw. unvollständige Unterlagen nicht auf. Erst durch unsere Nachfragen ausgelöst, initiierte das DIMR zeitaufwendige Suchen und konnte doch in vielen Fällen den Sachverhalt nicht klären. Die Beschäftigten lieferten aus ihren Erinnerungen heraus zwar Hintergründe und Erklärungen zu den Sachverhalten, belegen ließen sich diese aber nur in wenigen Fällen. Somit blieben viele Fragen offen.

Darüber hinaus bereitete es dem DIMR offenbar Schwierigkeiten, zwischen den verschiedenen Finanzierungsquellen konsequent zu trennen. So waren zwar sämtliche Einnahmen und Ausgaben einer Kostenstelle zugeordnet, sodass eine projektbezogene Rechnungslegung intern möglich gewesen wäre. Die Beschäftigten betrachteten die Haushaltsmittel jedoch nicht als zweckgebunden, sondern flexibel als Gesamtbudget des Instituts. Sofern das Budget der Abteilung noch nicht ausgeschöpft war, wurden die als notwendig erachteten Beschaffungen beauftragt und später durch die Buchhaltung ohne Einschränkungen bezahlt.⁴⁷

Dieser nachlässige Umgang mit den Haushaltsmitteln hatte zur Folge, dass zahlreiche Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt und fehlerhaft verbucht und somit in der Konsequenz nicht zuwendungsfähig sind. Dem DIMR drohen Rückforderungen durch den Zuwendungsgeber in erheblichem Umfang.

Unsere aktuellen Prüfungsfeststellungen verdeutlichen dabei, welch weitreichende Folgen die fehlende Kontrolle durch den Zuwendungsgeber haben kann. Eine rechtzeitige Prüfung der Verwendungsnachweise durch das BVA hätte die von uns festgestellten Mängel frühzeitig aufdecken können. Damit hätte das BVA – ebenso wie die Bundestagsverwaltung als entscheidende Instanz im Zuwendungsverfahren – die erforderlichen Erkenntnisse gehabt, um diesen strukturellen Defiziten entgegenzuwirken. Gegebenenfalls wäre dies auch eine wichtige Information für den Haushaltsgesetzgeber bei seiner Entscheidung über die Mittelerhöhungen gewesen. Stattdessen haben sie dies ohne eigene Aktivität geschehen lassen.

8.4 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung muss dafür Sorge tragen, dass die bislang versäumten Verwendungsnachweisprüfungen so schnell wie möglich nachgeholt und gegebenenfalls erforderliche weitere Maßnahmen eingeleitet werden. Dazu sollte sie darauf hinwirken, dass das BVA seinen Verpflichtungen aus dem Aufgabenübertragungserlass nachkommt. Dabei können unsere stichprobenhaften Prüfungsfeststellungen ein Indiz dafür sein, wo es besondere Schwerpunkte setzen sollte. Die Bundestagsverwaltung muss dies ihrerseits sorgfältig beobachten und unverzüglich die erforderlichen Schritte einleiten, sollte das BVA seiner Verpflichtung nicht nachkommen.

⁴⁷ Siehe zur unzureichenden Mitteltrennung auch Nummer 7.

Die Bundestagsverwaltung muss zudem dafür Sorge tragen, dass das DIMR die festgestellten Mängel unverzüglich abstellt. Dafür sollte das DIMR insbesondere

- seine Beschäftigten für die Bedeutung der Verfahrensregeln bei Beschaffung und Vertragsschluss sensibilisieren und regelmäßig in den einschlägigen Bestimmungen schulen. Zudem muss es regelkonformes Handeln durchsetzen.
- Vertragsverhandlungen und -abschluss weitestgehend zentralisieren und auf bestehende Rahmenverträge des Bundes⁴⁸ zugreifen, um eigene Vergabeverfahren für kleinere Aufträge zu reduzieren.
- alle begründenden Unterlagen durch eine zentrale Stelle verwalten lassen. Hierdurch kann es für deren Vollständigkeit Sorge tragen und zugleich eine Qualitätssicherung etablieren.
- in seiner Haushaltsrechnung strikt zwischen den Eigenmitteln und der institutionellen Förderungen einerseits und den Drittmitteln andererseits trennen.

8.5 Stellungnahmen von Bundestagsverwaltung und DIMR

Das DIMR hat in seiner Stellungnahme die Maßnahmen hervorgehoben, die es nach unserer letzten Prüfung eingeleitet hatte. Aus seiner Sicht habe es alle Empfehlungen umgesetzt, möglicherweise hätten diese noch nicht die vom Bundesrechnungshof gewünschten Effekte. Um die Dokumentation des Vergabeprozesses weiter zu verbessern, wolle es nunmehr Vertragsanbahnung und -abschluss sowie Leistungsannahme auch zentral dokumentieren. Dafür habe es eine zentrale Stelle eingerichtet und diese bereits ausgeschrieben.

Die Bundestagsverwaltung sagt darüber hinaus zu, dass das DIMR seine Beschäftigten insbesondere zu vergabe- und vertragsrechtlichen Fragen fortbilden und sensibilisieren werde und insbesondere unsere Empfehlungen zur Zentralisierung von Arbeitsprozessen und zum Rückgriff auf Rahmenverträge des Bundes umsetzen werde.

Soweit sich die Ausführungen der Bundestagsverwaltung auf unsere Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung beziehen, verweisen wir auf die Darstellungen zur Stellungnahme unter Nummer 5.5.

8.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das DIMR, das BVA und die Bundestagsverwaltung wollen unsere Hinweise und Anregungen beachten und haben bereits erste Schritte hierfür in die Wege geleitet. Wir ermuntern alle Verfahrensbeteiligten, diese Anstrengungen fortzusetzen und in enger Zusammenarbeit die erzielten ersten Fortschritte in ihrer alltäglichen Praxis zu verstetigen. Dies ist wichtig, da der

⁴⁸ Das DIMR wurde durch die Bundestagsverwaltung bereits im Jahr 2018 beim Kaufhaus des Bundes zugelassen, nimmt dessen Leistungen jedoch nicht in Anspruch.

Bundesrechnungshof nun bereits zweimal erhebliche Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung festgestellt hat. Wir schließen diesen Punkt hiermit ab und behalten uns zu gegebener Zeit eine Kontrollprüfung vor.

9 Fazit

Der Deutsche Bundestag hat das DIMR im Jahr 2001 ins Leben gerufen und es im Jahr 2015 mit dem DIMRG auf die von den *Pariser Prinzipien* geforderte gesetzliche Grundlage gestellt. Er hat sich dafür entschieden, das DIMR institutionell zu fördern. Für die administrative Umsetzung, den Gesetzesvollzug, hat er seine Verwaltung bestimmt.

Die Bundestagsverwaltung muss das DIMR anhalten, seine finanziellen und personellen Bedarfe losgelöst von politischen Mehrheiten zu definieren und es sodann bei seinen Forderungen gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber ggf. unterstützen. Dies ist ein Bestandteil ihrer Beratungsfunktion gegenüber dem Parlament sowohl in ihrer Rolle als dessen Verwaltung als auch aufgrund ihrer Rechenschaftspflicht für die Mittel des Einzelplans 02. Dazu gehört es auch, dass die Bundestagsverwaltung sich davon überzeugt, dass das DIMR die ihm obliegenden Aufgaben wahrnimmt, mit den zur Verfügung gestellten Mitteln ordnungsgemäß umgeht und auch die übrigen Fördervoraussetzungen stets erfüllt sind. Denn nur so kann die Bundestagsverwaltung sicherstellen, dass die für die Förderung im Einzelplan 02 vorgesehenen Haushaltsmittel angemessen sind und das DIMR sie ordnungsgemäß und wirtschaftlich einsetzt.

Dieser Verantwortung wird die Bundestagsverwaltung bisher in wesentlichen Punkten nicht gerecht. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Bundestagsverwaltung die unabhängige Stellung des DIMR als Vorwand nimmt, ihre Aufgaben nicht wahrzunehmen und sich ihrer Verantwortung zu entziehen. Im Ergebnis stärkt sie damit jedoch gerade nicht die unabhängige Stellung, sondern schwächt sie. Dies führte dazu, dass sie Fehlentwicklungen beim DIMR nicht erkannt und nicht verhindert hat. Genau dies aber birgt das Risiko eines Reputationschadens. Die Bundestagsverwaltung muss sich dieser Verantwortung nun stellen und die ihr im Zuwendungsverfahren obliegenden Aufgaben gewissenhaft und lückenlos wahrnehmen. Schließlich ist das DIMR nicht irgendein Zuwendungsempfänger, sondern nimmt für die Bundesrepublik Deutschland Aufgaben in internationalen Gremien wahr. Auch hieraus ergibt sich eine besondere Sorgfaltspflicht, um das Risiko eines Ansehenschadens zu minimieren.

Dr. Mähring

Dr. Keller

Beglaubigt: Simone Seltzsam, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage 1

	2018		2019		2020	
	Anzahl ¹	in %	Anzahl ¹	in %	Anzahl ¹	in %
Geprüfte Belege	84	100,0	72	100,0	81	100,0
Fehlende Rechnung	0	0,0	4	5,6	1	1,2
Vergabe-/Vertragsunterlagen unvollständig oder fehlerhaft	35	41,7	36	50,0	48	59,3
davon						
• Vertragsunterlagen (Angebot/Annahme) unvollständig/fehlerhaft	29	34,5	28	38,9	39	48,1
• Vergabeunterlagen unvollständig/fehlerhaft	23	27,4	27	37,5	32	39,5
Zahlungsverstöße mit finanzieller Relevanz	26	31,0	19	26,4	19	23,5
davon						
• Zweckbindung der Haushaltsmittel nicht beachtet	1	1,2	4	5,6	0	0,0
• Zahlungsbetrag entspricht nicht dem Rechnungsbetrag	9	10,7	5	6,9	10	12,3
• Rechnung mit inhaltlichen Fehlern (Berechnung nicht korrekt)	0	0,0	3	4,2	1	1,2
• Fälligkeit nicht beachtet	17	20,2	12	16,7	9	11,1
• Skonti nicht in Anspruch genommen	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Verstoß gegen 4-Augen-Prinzip	4	4,8	5	6,9	18	22,2
davon						
• Verstoß gegen 4-Augen-Prinzip bei Auftragsvergabe	2	2,4	41	5,6	10	12,3
• Verstoß gegen 4-Augen-Prinzip bei Zahlungsanordnung	2	2,4	1	1,4	10	12,3
Formale Verstöße bei der Zahlung	69	82,1	49	68,1	75	92,6
davon						
• Eingangsdatum/Fälligkeitsdatum nicht dokumentiert	45	53,6	40	55,6	62	76,5
• Zahlungsdatum nicht dokumentiert	64	76,2	30	41,7	61	75,3

Erläuterung: ¹ Oftmals kamen Fehler verschiedener Kategorien in einem Beleg vor.

Anlage 2

	2021		2022	
	Anzahl ¹	in %	Anzahl ¹	in %
Geprüfte Belege	21	100,0	16	100,0
Vergabe-/Vertragsunterlagen unvollständig oder fehlerhaft	10	47,6	12	75,0
davon				
• Vertragsunterlagen (Angebot/Annahme) unvollständig/fehlerhaft	8	38,1	8	50,0
• Vertrag ohne Vollmacht geschlossen	6	28,6	6	37,5
• Vergabeunterlagen unvollständig	4	19,0	4	25,0
• Vergabeunterlagen – Begründung unzureichend	8	38,1	6	37,5
• Vergabeunterlagen – falsche Vergabeart	4	19,0	1	6,3
Zahlungsverstöße mit finanzieller Relevanz	7	33,3	4	25,0
davon				
• Auftrag und Rechnungssumme stimmen nicht überein	2	9,5	1	6,3
• Zweckbindung der Haushaltsmittel nicht beachtet	2	9,5	2	12,5
• Zahlung nach Fälligkeit	2	9,5	1	6,3
• Skonti nicht in Anspruch genommen	1	4,8	0	0,0
Verstoß gegen 4-Augen-Prinzip	4	19,0	2	12,5
davon				
• Verstoß gegen 4-Augen-Prinzip bei Auftragsvergabe	4	19,0	2	12,5
• Verstoß gegen 4-Augen-Prinzip bei Zahlungsanordnung	0	0,0	0	0,0
Formale Verstöße bei der Zahlung	8	38,1	10	62,5
davon				
• Eingangsdatum/Fälligkeitsdatum nicht dokumentiert	7	33,3	9	56,3
• Zahlungsdatum nicht dokumentiert	7	33,3	2	12,5

Erläuterung: ¹ Oftmals kamen Fehler verschiedener Kategorien in einem Beleg vor.