

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
über die Prüfung

Förderung der Jugendorganisationen der politischen Parteien



27. Oktober 2025

Geschäftszeichen: IX 3 - 0001561

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	7
1	Einleitung.....	11
1.1	Förderung der Jugendorganisationen der politischen Parteien	11
1.2	Höhe der Förderung und Verteilung der Mittel.....	12
1.3	Förderverfahren	14
1.4	Gegenstand und Ablauf der Prüfung	15
2	Anforderung und Auszahlung der Mittel	16
2.1	Rechtlicher Rahmen	16
2.2	Feststellungen.....	17
2.3	Vorläufige Würdigung	19
2.4	Stellungnahmen des BVA und des BMBFSFJ	20
2.5	Abschließende Würdigung	21
3	Finanzierungsarten	22
3.1	Rechtlicher Rahmen	22
3.2	Umgehen der Festbetragsfinanzierung.....	22
3.3	Eigenanteil bei Fehlbedarfsfinanzierungen	25
4	Erfüllen der Fördervoraussetzungen	29
4.1	Rechtlicher Rahmen	29
4.2	Inhalte der Förderrichtlinien	29
4.3	Feststellungen.....	30
4.4	Vorläufige Würdigung	30
4.5	Stellungnahme des BMBFSFJ.....	32
4.6	Abschließende Würdigung	33
5	Prüfung der Verwendungsnachweise.....	33
5.1	Rechtlicher Rahmen	33
5.2	Kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise	34
5.3	Vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise.....	35
5.4	Vorläufige Würdigung	36

5.5	Stellungnahmen des BMBFSFJ und des BVA	38
5.6	Abschließende Würdigung	38
6	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen.....	39
6.1	Vorläufige Würdigung	39
6.2	Stellungnahme des BMBFSFJ.....	40
6.3	Abschließende Würdigung	40

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

B

BMBFSFJ *Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

C

CDU *Christlich Demokratische Union Deutschlands*

CSU *Christlich Soziale Union in Bayern*

D

Die Grünen *Bündnis 90/Die Grünen*

F

FDP *Freie Demokratische Partei*

G

Grüne Jugend *Grüne Jugend Bundesverband*

J

JU *Junge Union Deutschlands*

Julis *Junge Liberale*

Jusos *Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD*

K

KJP *Kinder- und Jugendplan des Bundes*

O

OVG *Oberverwaltungsgericht*

P

politische Jugendorganisationen *Jugendorganisationen der politischen Parteien*

R

RL JpP *Richtlinien des BMBFSFJ über die Gewährung von Zuschüssen für Aufgaben der freien Jugendhilfe an Jugendorganisationen der politischen Parteien*

RL-KJP *Richtlinien des BMBFSFJ über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes*
RPJ *Ring politischer Jugend*

S

SPD *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung der Jugendorganisationen der politischen Parteien (politische Jugendorganisationen) durch das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) geprüft. Er prüfte dabei insbesondere, wie das BMBFSFJ und das Bundesverwaltungsamt (BVA), dem die Durchführung der Förderverfahren übertragen ist, diese Verfahren durchführten. Unter Einbeziehung der Stellungnahmen des BMBFSFJ und des BVA stellt er das Prüfungsergebnis abschließend wie folgt fest:

0.1

Das BMBFSFJ fördert die politischen Jugendorganisationen über Zuwendungen im Wege der Projektförderung. Es hat hierzu Förderrichtlinien erlassen, die in mehreren Punkten auf die Richtlinien des Kinder- und Jugendplans verweisen. Nach den Förderrichtlinien gilt für die politischen Jugendorganisationen ein Antragsverfahren, das von den Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) abweicht. Insbesondere entfällt für sie die Verpflichtung, bei Antragstellung für alle geplanten Projekte einen Finanzierungsplan einzureichen. (Tnr. 1)

0.2

Das BMBFSFJ schließt die politischen Jugendorganisationen bislang von der Teilnahme am Abrufverfahren aus, welches das Regelverfahren für die Auszahlung von Zuwendungen ist. Die Gründe für den Ausschluss dokumentierte das BMBFSFJ nicht. Damit erschwert es ohne Grund die Sicherstellung der vorgeschriebenen zeitnahen Mittelverwendung nach Auszahlung. Das BMBFSFJ hat angekündigt, eine Teilnahme der politischen Jugendorganisationen am Abrufverfahren zu prüfen.

Die politischen Jugendorganisationen forderten die Zuwendungen im Förderzeitraum 2019 bis 2023 in jährlich zwei bis neun Teilbeträgen an. In mehreren Fällen kam es zu Überzahlungen, welche die politischen Jugendorganisationen erst im Folgejahr erstatteten. In mehreren Fällen erhob das BVA keine Zinsen wegen verspäteter Rückzahlung und verstieß damit gegen das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen des Bundes. Das BVA hat mitgeteilt, in allen dargelegten Fällen verspäteter Rückzahlung nicht verwendeter Mittel zwischenzeitlich Zinsen geltend gemacht und diese auch vereinnahmt zu haben. Zudem hat es zugesagt, künftig in allen Fällen Zinsansprüche geltend zu machen, in denen die Voraussetzungen dafür vorliegen. (Tnr. 2)

0.3

Die Förderrichtlinien definieren die förderfähigen Aktivitätenkategorien und geben für diese jeweils die Finanzierung im Wege der Festbetrags- oder der Fehlbedarfsfinanzierung verbindlich vor. Die Kategorie „sonstige Aktivität“ ist für Aktivitäten vorgesehen, für die eine Förderung nach den anderen Aktivitätenkategorien nicht möglich ist. Alle fünf geförderten politischen Jugendorganisationen rechneten Aktivitäten, die nach den Förderrichtlinien über Festbeträge zu fördern waren, ohne nachvollziehbare Begründung als „sonstige Aktivität“ im Wege der für sie regelmäßig günstigeren Fehlbedarfsfinanzierung ab.

Das BMBFSFJ hat zugesagt, die Vorgaben der Förderrichtlinien künftig konsequent durchzusetzen und in Kooperation mit dem BVA auf die Befolgung der Vorgaben der Förderrichtlinien hinzuwirken. (Tnr. 3.2)

0.4

Die Förderung der politischen Jugendorganisationen erfolgt als Projektförderung im Wege der Festbetrags- oder Fehlbedarfsfinanzierung. Bei Aktivitäten, die im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert wurden, brachten politische Jugendorganisationen teilweise keine Eigen- oder Drittmittel ein. Vorgaben des BMBFSFJ, wie der einzubringende Eigen- und Drittmittelanteil zu bestimmen ist und in welcher Höhe dieser mindestens eingebracht werden muss, fehlten bislang. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für „sonstige Aktivitäten“ die Vorlage eines Finanzierungsplanes vor Beginn der Durchführung vorzusehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass ausschließlich solche Aktivitäten als „sonstige Aktivität“ im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert werden, die nach den Förderrichtlinien als solche förderfähig sind.

Das BMBFSFJ hat mitgeteilt, dass es derzeit Maßnahmen erarbeite, um künftig sicherzustellen, dass bei im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung zu fördernden Aktivitäten ein angemessener und dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechender Anteil an Eigen- und Drittmitteln eingebracht werde. Die Empfehlung, bei „sonstigen Aktivitäten“ dem BVA einen Finanzierungsplan vorab zur Genehmigung vorlegen zu lassen, werde es umsetzen. (Tnr. 3.3)

0.5

Das BMBFSFJ stellte bislang nicht sicher, dass die politischen Jugendorganisationen die Fördervoraussetzungen seiner Förderrichtlinien zuverlässig beachteten. Geförderte Aktivitäten entsprachen teilweise nicht den Fördervoraussetzungen, nach denen Maßnahmen und Projekte mit überwiegend parteipolitischer Zielrichtung von der Förderung ausgeschlossen sind. Das BMBFSFJ unterließ bislang auch die Überprüfung, ob die Maßnahmen der politischen

Jugendorganisationen ausschließlich von den als Zielgruppen festgelegten Personen unter 27 Jahren sowie Funktionsträgern der Jugendarbeit besucht wurden.

Das BMBFSFJ hat in seiner Stellungnahme die Ansicht vertreten, die Tätigkeit der Jugendorganisationen ließen sich nicht unterscheiden in Maßnahmen der Jugendarbeit und allgemeinpolitische Maßnahmen. Das gesamte Tun der Jugendorganisationen sei insoweit als Jugendarbeit zu werten. Der Bundesrechnungshof sieht in dieser Förderpraxis die Grenzen des § 83 Absatz 1 Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) als Rechtsgrundlage für die Förderung als überdehnt an. Ohne eine eindeutige Trennung zwischen der Jugendarbeit der politischen Jugendorganisationen und deren parteipolitischen Aktivitäten entstehen nämlich unauflösbare Konflikte im Hinblick auf die Abgrenzung zu der im Parteiengesetz geregelten staatlichen Parteienfinanzierung. (Tnr. 4)

0.6

Die Prüfung der Verwendungsnachweise der politischen Jugendorganisationen durch das BVA war unzureichend. Das BVA hielt die Drei-Monats-Frist für die kursorische Prüfung nach Eingang des Verwendungsnachweises in vielen Fällen nicht ein und führte die kursorischen Prüfungen auch nicht im vorgegebenen Umfang durch.

Lediglich eine der politischen Jugendorganisationen fiel im Jahr 2020 in die Stichprobenauswahl für eine vertiefte Verwendungsnachweisprüfung. Doch auch hier beschränkte das BVA seine vertiefte Prüfung darauf, die Ausdrücke der Arbeitgeberbelastung aus dem Bezügeabrechnungsverfahren für zwei der in der Stellenübersicht des Verwendungsnachweises angegebenen Beschäftigten anzufordern. Dies wird den Anforderungen an eine vertiefte Kontrolle der Mittelverwendung nicht gerecht.

Der Prüfungsumfang der Verwendungsnachweiskontrolle berücksichtigt zudem nicht die Besonderheiten des durch die Förderrichtlinien vorgesehenen Zuwendungsverfahrens, das von den für Zuwendungen des Bundes grundsätzlich vorgesehenen Vorgaben der VV-BHO abweicht.

Das BVA hat die Überschreitung der vorgeschriebenen Fristen mit der Corona-Pandemie und der damit einhergehenden Personalknappheit erklärt. Die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise habe den damals geltenden Handlungsanweisungen entsprochen und damit auf den durchgeführten Umfang beschränkt werden dürfen. Das BMBFSFJ hat mitgeteilt, dass die politischen Jugendorganisationen gezielt in die Auswahl der vertieft zu prüfenden Organisationen einbezogen und auch Vor-Ort-Prüfungen vorgesehen würden.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das BVA wie auch das BMBFSFJ in der Lage sein müssen, auch bei vorübergehenden Personalengpässen ihren Aufgaben nachzukommen. Den Prüfungsumfang der vertieften Prüfung im Jahr 2020 hält er weiterhin für unzureichend. Er erwartet wegen der nun geltenden anderen Handlungsanweisungen aber, dass

das BVA künftig das Zuwendungsrecht ordnungsgemäß anwenden wird. Die gezielte Einbeziehung der politischen Jugendorganisationen in die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise begrüßt der Bundesrechnungshof. Er empfiehlt, auch bei der kursorischen Verwendungsnachweisprüfung die Besonderheiten des nach den Förderrichtlinien erleichterten Zuwendungsverfahrens noch stärker zu berücksichtigen. (Tnr. 5)

0.7

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass die politischen Jugendorganisationen die Zuwendungen des Bundes oftmals nicht den Vorgaben entsprechend verwendeten und abrechneten. Das BVA beanstandete dies in der Regel nicht. Um diesen Verstößen gegen Vorgaben des Zuwendungsrechts und der Förderrichtlinien entgegenzuwirken, sollte das BMBFSFJ geeignete fachaufsichtliche und organisatorische Maßnahmen ergreifen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBFSFJ deshalb insbesondere empfohlen,

- *einen Prüfungsumfang der Verwendungsnachweiskontrolle festzulegen, der die Besonderheiten des Zuwendungsverfahrens für rahmenvereinbarte Träger berücksichtigt,*
- *das BVA zu umfassenden Schulungsmaßnahmen für das zuständige Personal aufzufordern,*
- *sicherzustellen, dass die Jugendorganisationen die Zuwendungsmittel den Vorgaben entsprechend einsetzen und abrechnen,*
- *eine nachvollziehbare und vollständige Dokumentation des Zuwendungsverfahrens durch das BVA einzufordern und*
- *die Kontrolle über die durch das BVA durchgeführten Zuwendungsverfahren im BMBFSFJ zu verbessern.*

Das BMBFSFJ hat mitgeteilt, dass das Förderverfahren für die politischen Jugendorganisationen nachgeschärft werden müsse, und die Prüfung des Bundesrechnungshofes dafür wertvolle Hinweise geliefert habe. Das BMBFSFJ werde die Befunde zum Anlass nehmen, das Förderverfahren zu verbessern. Neben den bereits dargestellten Maßnahmen sei insbesondere das Personal erneut geschult und die Fachaufsicht des BMBFSFJ intensiviert worden.

Die angekündigten Maßnahmen sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes ein Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl hat der Bundesrechnungshof noch Zweifel, ob diese Maßnahmen der Tatsache ausreichend Rechnung tragen, dass das Förderverfahren für rahmenvereinbarte Träger in wesentlichen Punkten von den Vorgaben der VV-BHO abweicht. Er hebt erneut hervor, dass dem Verwendungsnachweis unter diesen Bedingungen eine zentrale Rolle zukommt, dessen Prüfung durch geeignete fachaufsichtliche und organisatorische Maßnahmen zuverlässig gewährleistet werden muss.

Der Bundesrechnungshof hält zudem an seiner Auffassung fest, dass für eine rechtmäßige Förderung der politischen Jugendorganisationen klar zwischen Aktivitäten der Jugendarbeit und parteipolitischen Tätigkeiten zu unterscheiden ist. Dem BMBFSFJ bleibt aufgetragen, dies durch klare Vorgaben zur Abgrenzung der beiden Bereiche sicherzustellen. (Tnr. 6)

1 Einleitung

1.1 Förderung der Jugendorganisationen der politischen Parteien

Das BMBFSFJ stellt den politischen Jugendorganisationen bereits seit Jahrzehnten Finanzmittel zur Verfügung. Aktuell fördert es folgende politische Jugendorganisationen in Form von Zuwendungen nach §§ 23 und 44 BHO:

- Die **Junge Union Deutschlands (JU)** ist die unabhängige Jugendvereinigung von CDU und CSU auf Bundesebene. Sie wird im Statut der CDU als Bundesvereinigung der CDU aufgeführt und ist demnach ein organisatorischer Zusammenschluss mit dem Ziel, das Gedankengut der CDU in der jungen Generation zu vertreten und zu verbreiten sowie deren besondere Anliegen in der Politik der CDU zu wahren.¹ Die Mitgliedschaft in der JU setzt eine Mitgliedschaft in der CDU oder CSU nicht voraus und ist Personen zwischen 14 und 35 Jahren auf Antrag möglich.² Die JU nannte dem BMBFSFJ im Jahr 2023 eine Mitgliederzahl von rund 99 500.
- Die **Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD (Jusos)** ist ein rechtlich unselbstständiger Teil der SPD. Nach der Richtlinie für die Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften der Jusos in der SPD vertreten die Jusos als politische Jugendorganisation der SPD eigenständig die politischen Interessen von Jugendlichen innerhalb und außerhalb der SPD und entwickeln selbstständig ihr inhaltliches Programm.³ Soweit die Jusos öffentliche Zuschüsse empfangen, verwalten sie diese unabhängig von der SPD selbstständig und weisungsfrei.⁴ Den Jusos gehören alle SPD-Mitglieder unter 35 Jahren automatisch an.⁵ Ende 2023 waren dies rund 43 820 Mitglieder.⁶
- Der **Grüne Jugend Bundesverband (Grüne Jugend)** ist als selbstständige Vereinigung die politische Jugendorganisation von Bündnis 90/Die Grünen (Die Grünen).⁷ Im Jahr 2023 hatte die Grüne Jugend rund 16 800 Mitglieder. Die Grüne Jugend ist die einzige der geförderten politischen Jugendorganisationen, die das Alter ihrer Mitglieder auf 27

¹ §§ 38, 39 Statut der CDU.

² § 3 Absätze 1 und 4, § 11 Absatz 1 Buchstabe b der Satzung der JU, Stand 22. Oktober 2023 (Satzung JU).

³ Nummer 1 der Grundsätze und Richtlinie für die Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften der Jungsozialisten und Jungsozialistinnen (Jusos) in der SPD, beschlossen durch den Parteivorstand am 10. Februar 2020 gemäß § 10 des Organisationsstatuts der SPD (Grundsätze und Richtlinie Jusos).

⁴ Nummer 6 Absatz 3 Grundsätze und Richtlinie Jusos.

⁵ Nummer 3 Grundsätze und Richtlinie Jusos.

⁶ Stichtag 31. Dezember 2023. Quelle: Sturm, D. F.: So viele wie seit 2019 nicht mehr, in: [Tagesspiegel Online](#) vom 16. Januar 2024; zuletzt abgerufen am 22. Mai 2025. Dem BMBFSFJ war die Mitgliederzahl der Jusos nicht bekannt.

⁷ § 1 Satzung der Grünen Jugend, Stand 9. Oktober 2021 (Satzung Grüne Jugend).

und nicht auf 35 Jahre begrenzt.⁸ Jedes Parteimitglied der Grünen ist bis zur Vollendung des 28. Lebensjahres gleichzeitig Mitglied der Grünen Jugend.⁹

- Die **Jungen Liberalen (Julis)** sind nach ihrer Satzung der Jugendverband der FDP¹⁰ und eine selbstständige politische Jugendorganisation, in der sich junge Liberale mit dem Ziel zusammengeschlossen haben, den Liberalismus weiterzuentwickeln und in die Praxis umzusetzen. Im Jahr 2023 hatten die Jungen Liberalen rund 15 500 Mitglieder im Alter zwischen 14 und 35 Jahren.¹¹
- Die **Linksjugend ['solid]** ist als selbstständiger Jugendverband die Jugendorganisation der Partei Die Linke. Alle Mitglieder der Partei Die Linke unter 35 Jahren werden – sofern sie nicht widersprechen – automatisch passives Mitglied der Linksjugend ['solid].¹² Durch Erklärung gegenüber dem Jugendverband kann die passive in eine aktive Mitgliedschaft umgewandelt werden. Die Mitgliedschaft in der Linksjugend ['solid] ist allerdings auch ohne Parteimitgliedschaft möglich. Im Jahr 2023 gab die Linksjugend ['solid] an, rund 22 000 passive und 8 400 aktive Mitglieder zu haben.

Neben den fünf geförderten gibt es weitere politische Jugendorganisationen, die über-regional tätig sind (z. B. Junge Freie Wähler als Jugendorganisation der Partei Freie Wähler, Junge Alternative für Deutschland als Jugendorganisation der AfD). Diese haben nach Angaben des BMBFSFJ jedoch bislang keine Förderung ihrer Jugendarbeit durch den Bund beantragt.

1.2 Höhe der Förderung und Verteilung der Mittel

Nachdem die politischen Jugendorganisationen zuvor aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) gefördert worden waren, erfolgt die Förderung seit dem Jahr 2014 aus einem eigenen Titel: Kapitel 1702 Titel 684 05 – Zuschüsse für Aufgaben der freien Jugendhilfe an Jugendorganisationen politischer Parteien. Die an die politischen Jugendorganisationen ausgezahlten Zuwendungen des BMBFSFJ erhöhten sich im Zeitraum 2014 bis 2023 von 1,5 Mio. Euro auf 4,2 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1).

⁸ § 4 Absatz 2 Satzung Grüne Jugend.

⁹ § 4 Absatz 3 Satzung der Grünen. Ein Widerruf ist möglich.

¹⁰ § 2 Absatz 1 Satzung der Jungen Liberalen, Stand 16. Januar 2023 (Satzung Junge Liberale).

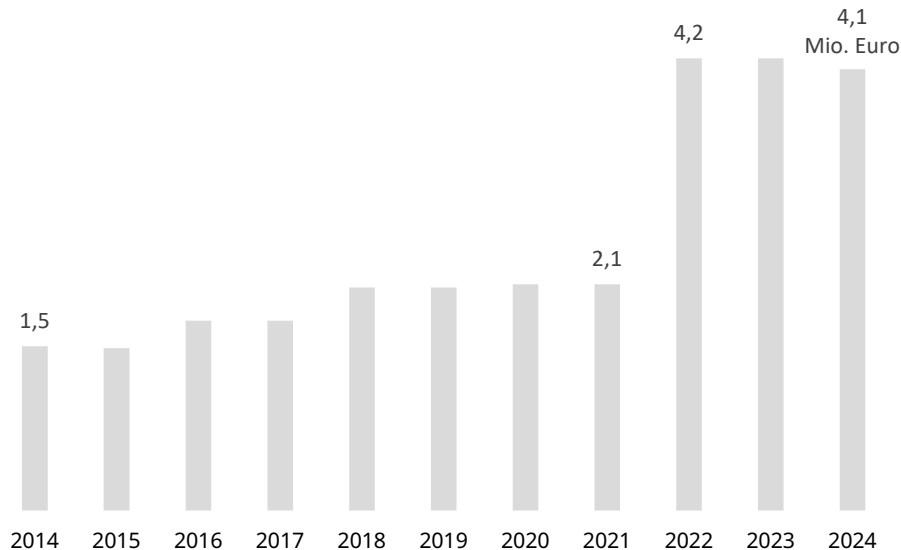
¹¹ § 3 Absatz 1 Satzung Junge Liberale.

¹² § 11 Absatz 2 Bundessatzung der Partei Die Linke, Stand 22. Juni 2022; § 4 Absatz 4 Satzung Linksjugend ['solid].

Abbildung 1

Zuwendungen an die politischen Jugendorganisationen

Die an die politischen Jugendorganisationen ausgezahlten Zuwendungen stiegen im Zeitraum 2014 bis 2024 um rund 170 % und haben sich damit beinahe verdreifacht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Zusammenstellung BMBFSFJ vom 11. Januar 2024; Haushaltsrechnung des Bundes 2024.

Für das Jahr 2024 sah der Haushaltsplan erneut einen Ansatz von 4,2 Mio. Euro vor; ebenso für das Jahr 2025. Die Verdoppelung der im Regierungsentwurf des Haushaltsplans 2022 zunächst vorgesehenen Fördersumme von 2,1 Mio. Euro auf 4,2 Mio. Euro, die für die Folgejahre beibehalten wurde, erfolgte im parlamentarischen Verfahren der Haushaltsaufstellung 2022. Das BMBFSFJ war in diese Erhöhung nach eigenen Angaben nicht einbezogen.

Die Verteilung der im Haushaltsplan für die Förderung der politischen Jugendorganisationen vorgesehenen Mittel auf die fünf geförderten politischen Jugendorganisationen erfolgt auf Basis eines Verteilvorschlages, den JU, Jusos, Julis und Grüne Jugend im Ring politischer Jugend (RPJ) auf Bundesebene¹³ beschließen und mit der darin nicht vertretenen Linksjugend [‘solid] abstimmen. Die Entscheidung über die Vergabe trifft das BMBFSFJ auf Basis dieses Verteilvorschlages sowie der Erörterungen in den jährlichen Jahresplanungsgesprächen, bei denen die politischen Jugendorganisationen ihre bisherige Mittelverwendung und die Planungen und Bedarfe für das kommende Jahr darlegen.

¹³ Als Ring politischer Jugend wird der Zusammenschluss von politischen Jugendorganisationen bezeichnet. Es gibt Zusammenschlüsse auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

Neben dem BMBFSFJ fördern auch Länder und Kommunen die politischen Jugendorganisationen finanziell.

1.3 Förderverfahren

Das BMBFSFJ fördert die politischen Jugendorganisationen über Zuwendungen im Wege der Projektförderung. Es hat hierzu Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen für Aufgaben der freien Jugendhilfe an Jugendorganisationen der politischen Parteien (RL JpP) erlassen, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten sind.¹⁴ Zuvor hatte das BMBFSFJ die Regelungen seiner Förderrichtlinien zum Kinder- und Jugendplan des Bundes (RL-KJP)¹⁵ angewandt, auf welche die RL JpP in mehreren Punkten Bezug nehmen, z. B. hinsichtlich der Finanzierungsarten und -formen.

In den RL JpP regelt das BMBFSFJ insbesondere Zielsetzungen, Zielgruppen, Schwerpunkte der Förderungen und das Verfahren näher. Zuwendungen werden demnach als Projektförderung zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für eine bundeszentrale Infrastruktur gewährt.¹⁶ Neben Personalkosten innerhalb der bundeszentralen Infrastruktur können Kurse und Arbeitstagungen, internationale Begegnungen, Kleinaktivitäten, Großveranstaltungen und sonstige Aktivitäten als Einzelvorhaben gefördert werden.

Die RL JpP sehen die Möglichkeit der Förderung über Rahmenvereinbarungen als öffentlich-rechtliche Verträge vor, da die bundesweite Infrastruktur der politischen Jugendorganisationen in der Regel auf einen längeren Zeitraum angelegt ist. Das BMBFSFJ hat zuletzt im Jahr 2020 mit den politischen Jugendorganisationen entsprechende Rahmenvereinbarungen geschlossen. Die Rahmenvereinbarungen sollen einer verbesserten Nutzung der finanziellen Ressourcen des KJP und der Eigenmittel der Träger durch eine flexible Mittelbewirtschaftung und Verwaltungsvereinfachung dienen.¹⁷

Für Träger, mit denen das BMBFSFJ eine Rahmenvereinbarung geschlossen hat (rahmenvereinbarte Träger), sehen die RL-KJP ein sogenanntes „vereinfachtes Antragsverfahren“ vor, das unterjährige Umwidmungen in der Regel entfallen lassen soll.¹⁸ Bei Beantragung sind neben einem Stammbblatt nur eine zahlenmäßige Aufstellung der beantragten Förderung sowie das Ergebnisprotokoll des Jahresplanungsgespräches¹⁹ einzureichen, in dem das BMBFSFJ mit den politischen Jugendorganisationen die

¹⁴ Richtlinien des BMBFSFJ über die Gewährung von Zuschüssen für Aufgaben der freien Jugendhilfe an Jugendorganisationen der politischen Parteien vom 20. Dezember 2018, Az. 502-2461/006 (RL JpP).

¹⁵ Richtlinien des BMBFSFJ über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) vom 29. September 2016 (RL-KJP).

¹⁶ Nummer 5.1 RL JpP.

¹⁷ Anlage 2 (Verfahrensprofil) Anhang 1 (Rahmenvereinbarungen) Nummer 1 der RL-KJP.

¹⁸ Ebenda.

¹⁹ Anlage 2 (Verfahrensprofil) Anhang 1 (Rahmenvereinbarungen) Nummer 2. VI der RL-KJP.

inhaltlichen Ziele und die für eine Förderung vorgesehenen Aktivitäten des Folgejahres vereinbart.²⁰

Auf Grundlage dieser Jahresplanungsgespräche und des Antrags entscheidet das BMBFSFJ jährlich über die Förderung,²¹ wobei es bei der Festlegung der Höhe der Zuwendungen den Verteilvorschlag des RPJ berücksichtigt.²²

Die Durchführung der Förderverfahren der politischen Jugendorganisationen ab der Prüfung der Antragsunterlagen bis zur Prüfung der Verwendungsnachweise einschließlich Zahlungen, Umbuchungen und Rückforderungen hat das BMBFSFJ dem BVA übertragen. Das BMBFSFJ übt die Fachaufsicht aus. Das BVA bewilligt den politischen Jugendorganisationen jährlich eine nicht rückzahlbare Zuwendung als Projektförderung bis zu einer festgelegten Höchstsumme. Eine Aufteilung der Höchstzuwendungssumme auf einzelne Aktivitäten geben die Bescheide nicht vor. Die politischen Jugendorganisationen können die Zuwendung vielmehr flexibel für ihre Personalkosten und Aktivitäten innerhalb der bundeszentralen Infrastruktur verwenden. Sie haben hierbei allerdings die der Förderung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften, insbesondere die des Zuwendungsrechts und die der in den Zuwendungsbescheiden für verbindlich erklärten Förderrichtlinien sowie die mit dem BMBFSFJ in ihrem Jahresplanungsgespräch getroffenen Vereinbarungen zu beachten.

1.4 Gegenstand und Ablauf der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung der politischen Jugendorganisationen durch das BMBFSFJ geprüft. Die Prüfung beschränkte sich auf zuwendungsrechtliche Aspekte. Der Bundesrechnungshof prüfte insbesondere, wie das BMBFSFJ und das BVA ab dem Jahr 2019 die Zuwendungsverfahren durchführten. Örtliche Erhebungen fanden vom 15. bis 18. Januar 2024 beim BMBFSFJ und vom 29. Januar bis 1. Februar 2024 beim BVA statt. Erhebungen bei den politischen Jugendorganisationen führten die Prüfbeauftragten nicht durch.

Von einer umfassenden inhaltlichen Prüfung der Verwendungsnachweise hat der Bundesrechnungshof abgesehen. Die Prüfung befasst sich ausdrücklich nicht mit der Frage, in welchem Verhältnis diese Förderung zu der allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung steht, die durch § 18 Parteiengesetz mittels absoluter und relativer Obergrenze limitiert ist, sowie mit der Frage der Mittelverteilung auf die politischen Jugendorganisationen.

²⁰ Anlage 2 (Verfahrensprofil) Anhang 2 (Jahresplanungsgespräche) der RL-KJP. In den Jahresplanungsgesprächen werten BMBFSFJ und die rahmenvereinbarten Träger zudem die im Vorjahr vereinbarten inhaltlichen Ziele aus und erörtern den Umsetzungsstand der geförderten Maßnahmen.

²¹ Anlage 2 (Verfahrensprofil) Anhang 1 (Rahmenvereinbarungen) Nummer 2. V der RL-KJP.

²² Entsprechend Anlage 2 (Verfahrensprofil) Anhang 1 (Rahmenvereinbarungen) Nummer 2. VII 2 der RL-KJP.

2 Anforderung und Auszahlung der Mittel

2.1 Rechtlicher Rahmen

Der Bund darf Ausgaben nur insoweit und nicht eher leisten, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.²³ Die VV-BHO sehen für die Auszahlung von Zuwendungen zwei Möglichkeiten vor, die eine für den Bund wirtschaftliche Mittelauszahlung gewährleisten sollen. Zum einen das Abrufverfahren, bei dem der Zuwendungsempfänger die Mittel am Tage des Bedarfs selbstständig bei der zuständigen Kasse abrufen.²⁴ Zum anderen das Anforderungsverfahren, bei dem der Zuwendungsempfänger die Mittel bei der Bewilligungsbehörde für einen im Zuwendungsbescheid festzulegenden Zeitraum von bis zu sechs Wochen anfordert.²⁵

Das Abrufverfahren ist seit dem Jahr 2012 das Regelverfahren.²⁶ Nach der hierzu erlassenen Abrufrichtlinie des Bundesministeriums der Finanzen sind Zuwendungsempfänger durch die zuständige oberste Bundesbehörde grundsätzlich zur Teilnahme am Abrufverfahren zu ermächtigen, soweit der jährliche Zuwendungsbetrag über 500 000 Euro liegt oder es sich nicht um eine einmalige Auszahlung der Zuwendung handelt. Im Einzelfall kann der Zuwendungsempfänger vom Abrufverfahren ausgeschlossen werden, wenn besondere Gründe dies rechtfertigen. Die Gründe sind in einem schriftlichen Prüfungsvermerk darzulegen.²⁷

Bei Teilnahme am Anforderungsverfahren darf der Zuwendungsempfänger die Mittel nur insoweit und nicht eher anfordern, als er sie alsbald nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt. Einzelheiten sind im Zuwendungsbescheid zu regeln. Eine alsbaldige Verwendung liegt jedenfalls nicht vor, wenn die Mittel nach Ablauf von mehr als sechs Wochen nach Auszahlung verbraucht werden.²⁸ Die Anforderung jedes Teilbetrages muss die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben enthalten.²⁹ Wenn der Zuwendungsempfänger ausgezahlte Beträge nicht alsbald nach der Auszahlung für fällige Zahlungen verbrauchen kann, hat er dies unverzüglich der Bewilligungsbehörde anzuzeigen.³⁰ Für nicht alsbald nach der Auszahlung verwendete Mittel,

²³ § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO.

²⁴ VV Nummern 7.2, 8.2.5 Alternative 1 zu § 44 BHO.

²⁵ VV Nummern 7.4, 8.2.5 Alternative 2 zu § 44 BHO.

²⁶ VV Nummer 7.2 zu § 44 BHO; Nummer 1.2 Absatz 1 Richtlinie zur Auszahlung von Bundesmitteln an Zuwendungsempfänger und an Bundesmittel verwaltende Stellen außerhalb der Bundesverwaltung im Abrufverfahren (Abrufrichtlinie), Stand 09/2022; für Projektförderungen zudem Nummer 1.4 Satz 1 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

²⁷ Nummer 1.2 Absatz 1 Abrufrichtlinie.

²⁸ VV Nummer 8.2.5 zu § 44 BHO, bei Projektförderungen zudem Nummer 8.5 ANBest-P.

²⁹ Nummer 1.4 Satz 4 ANBest-P.

³⁰ Nummer 5.4 ANBest-P.

können für die Zeit bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen verlangt werden.³¹

Einnahmen des Bundes sind rechtzeitig und vollständig zu erheben.³² Davon betroffen sind auch etwaige Zinsansprüche.

2.2 Feststellungen

Die geförderten politischen Jugendorganisationen nahmen nicht am Abrufverfahren teil. Die Gründe für ihren Ausschluss vom Abrufverfahren hat das BMBFSFJ nicht dokumentiert.

Die politischen Jugendorganisationen forderten die Mittel jeweils mit einem durch das BVA zur Verfügung gestellten Formblatt bei diesem an. Auf dem Formblatt war anzugeben, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt bisher Mittel angefordert wurden sowie in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt Mittel für fällige Zahlungen benötigt würden. Angaben zur Beurteilung des Mittelbedarfs sah der Vordruck nicht vor. In den Zuwendungsbescheiden wurden die politischen Jugendorganisationen darauf hingewiesen, dass für nicht innerhalb von sechs Wochen nach Auszahlung verwendete Mittel Zinsen erhoben werden können. Die Bescheide gaben weiter vor, dass nach Beendigung des Vorhabens noch beim Zuwendungsempfänger vorhandene Restmittel der Zuwendung unmittelbar und unabhängig von der Vorlage des Verwendungsnachweises an die Bundeskasse zurückzuzahlen seien.

Das BVA stellte seinen Beschäftigten für die kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise bei Projektförderungen eine Vorlage für den zu erstellenden Prüfvermerk mit vorgegebenen Prüffeldern zur Verfügung. In diesem waren u. a. die Abrechnung der Zuwendung und das Ergebnis der Prüfung festzuhalten und anzugeben, was zu veranlassen ist, insbesondere ob und in welcher Höhe Zinsen wegen nicht rechtzeitig zurückgezahlter Mittel zu erheben sind. Die Prüfvermerke waren von der Referatsleitung mitzuzeichnen. Sie wurden regelmäßig dem BMBFSFJ zur Kenntnis übersandt.

Die politischen Jugendorganisationen forderten die Zuwendungen im Zeitraum 2019 bis 2023 in jährlich zwei bis neun Teilbeträgen an. Eine Mitteilung, dass die angeforderten Mittel nicht innerhalb der Sechs-Wochen-Frist verwendet worden waren, erfolgte in keinem Fall. Das BVA prüfte auch nicht, wann die angeforderten Mittel verwendet wurden. In mehreren Fällen überstiegen die angeforderten und ausgezahlten Mittel am Ende des Kalenderjahres die tatsächlich zweckentsprechend verwendeten Beträge. Es kam daher in den Jahren 2019 bis 2022 zu zehn Rückzahlungen (siehe Tabelle 1).

³¹ § 50 Absatz 2a Satz 3 i. V. m. Satz 1 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch.

³² § 34 Absatz 1 BHO.

Tabelle 1

Rückzahlungen der politischen Jugendorganisationen für die Bewilligungszeiträume 2019 bis 2022

Bewilligungszeit- räume	Zurückzahlender Betrag	Datum Rückzahlung ^a	Zinsforderung BVA
	<i>in Euro</i>		<i>in Euro</i>
2019	25 000,00	8. April 2020	278,61
	51 681,59	22. Juli 2020	1 186,81
2020	42 799,42	1. März 2021	0
	7 777,32	18. August 2021	0
2021	10 814,59	29. März 2022	0
	34 630,17	28. Juni 2022	0
2022	86 919,28	8. Februar 2023	0
	28 385,67 ^b	30. Juni 2023	931,84
	70 000,00	30. Juni 2023	0
	11 165,56	10. Juli 2023	391,38

Erläuterung:

^a Eingang bei der Bundeskasse.

^b Eine Rückerstattung des BVA ist in dem Betrag berücksichtigt.

Quelle: Akten des BVA.

Der Prüfvermerk des BVA über die kursorische Prüfung des Verwendungsnachweises der Jugendorganisation A für das Kalenderjahr 2019 dokumentiert Erstattungen dieser von 25 000 Euro am 8. April 2020 und von 51 681,59 Euro am 22. Juli 2020 sowie die Erhebung von Zinsen wegen verspäteter Rückzahlung von 278,61 Euro und 1 186,81 Euro. Auch in den Bewilligungszeiträumen 2020, 2021 und 2022 forderte die Jugendorganisation A beim BVA jeweils höhere Mittel an als sie für den Verwendungszweck benötigte und erstattete den überzahlten Betrag im Folgejahr. Die Prüfvermerke des BVA über die kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise der Jahre 2020, 2021 und 2022 dokumentieren jeweils die erfolgte Erstattung und deren Höhe, das Datum der Rückzahlung ist jeweils nicht angegeben. Das Prüffeld „Zinsen wegen nicht rechtzeitig zurückgezahlter Mittel sind zu erheben“ enthält jeweils den Eintrag „entfällt (kein Verzug)“ bzw. „nein“. Zinsen erhob das BVA in diesen Fällen nicht.

Eine Jugendorganisation erstattete der Bundeskasse für das Jahr 2021 mit Zahlungseingang am 28. Juni 2022 nicht zweckentsprechend verwendete Zuwendungsmittel in Höhe von 34 630,17 Euro. Zinsen für die verspätete Rückzahlung erhob das BVA nicht. Der Prüfvermerk des BVA über die kursorische Prüfung des Verwendungsnachweises gibt die Höhe der bereits erstatteten Zuwendung ohne Datum der Rückzahlung an. Das Prüffeld „Zinsen wegen nicht rechtzeitig zurückgezahlter Mittel sind zu erheben“ enthält den Eintrag „entfällt (kein Verzug)“.

Im Jahr 2022 forderte eine Jugendorganisation die bewilligte Zuwendungssumme in vier Raten vollständig an. Im Verwendungsnachweis wies sie die zweckentsprechende Verwendung eines Betrages nach, der um 116 080,47 Euro niedriger war. Diesen Differenzbetrag überwies sie in zwei Beträgen von 70 000 Euro und 46 080,47 Euro am gleichen Tag an die Bundeskasse. Kurz darauf korrigierte die Jugendorganisation wegen fehlerhaft berechneter Personalkostenpauschalen den Verwendungsnachweis und machte die zweckentsprechende Verwendung weiterer 17 694,80 Euro geltend. Das BVA veranlasste daraufhin eine Rücküberweisung des zu viel erstatteten Betrages. Der Prüfvermerk des BVA über die kursorische Prüfung des Verwendungsnachweises gibt einen verspäteten Zahlungseingang von 46 080,47 Euro am 30. Juni 2023 an, erläutert die Rücküberweisung des zu viel erstatteten Betrages und weist die Geltendmachung von Zinsen wegen verspäteter Rückzahlung auf die Differenz dieser beiden Beträge in Höhe von 931,84 Euro aus. Die ebenfalls am 30. Juni 2023 bei der Bundeskasse eingegangene Überweisung in Höhe von 70 000 Euro ist nicht im Prüfvermerk aufgeführt. Auf diesen Betrag erhob das BVA auch keine Zinsen. Bei der Abrechnung der Zuwendung im Prüfvermerk sind die Erstattungen der Jugendorganisation nicht berücksichtigt. Als zuwendungsfähige Ausgaben und anerkannte Zuwendung nach erfolgter Prüfung ist jeweils der im Zuwendungsjahr 2022 ausgezahlte Höchstbetrag der bewilligten Zuwendung angegeben.

Eine Jugendorganisation erstattete für das Zuwendungsjahr 2022 einen überzahlten Betrag von 11 165,56 Euro an die Bundeskasse, der dort am 10. Juli 2023 einging. Das BVA machte für die verspätete Rückzahlung der nicht verbrauchten Mittel Zinsen in Höhe von 391,38 Euro geltend.

2.3 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes kritisiert und empfohlen:

Das BMBFSFJ schloss die politischen Jugendorganisationen bislang vom Abrufverfahren aus, obwohl die Regelvoraussetzungen hierfür vorlagen. Das BVA zahlte die Zuwendungen nicht einmalig aus, sondern mehrmals im Jahr. Bei vier der fünf politischen Jugendorganisationen lag der jährliche Zuwendungsbetrag zudem über 500 000 Euro. Besondere Gründe, die einen Ausschluss vom Abrufverfahren rechtfertigten, dokumentierte das BMBFSFJ entgegen seiner Verpflichtung hierzu nicht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, den politischen Jugendorganisationen künftig die Teilnahme am Abrufverfahren aufzugeben.

Die Teilnahme am Abrufverfahren erleichtert dem BVA auch die Kontrolle, ob die Mittel den zeitlichen Vorgaben entsprechend verwendet wurden, denn in diesem Fall ist nur das Datum des Abrufs mit dem Verwendungsdatum abzugleichen. Eine Kontrolle der alsbaldigen Verwendung beim Anforderungsverfahren ist erheblich aufwendiger, da in diesem Fall ein Sechs-Wochen-Zeitraum zu überprüfen ist. Eine solche Kontrolle

unterließ das BVA bislang auch, was dazu führte, dass einige der politischen Jugendorganisationen die Vorgaben zum Anforderungsverfahren wiederholt nicht beachteten. Sowohl die mehrfachen Überzahlungen als auch die Tatsache, dass einige politische Jugendorganisationen sich ihre jährliche Zuwendung in nur zwei oder drei Teilbeträgen auszahlen ließen, zeigen, dass Mittel nicht nur für fällige Zahlungen der kommenden sechs Wochen angefordert wurden.

Sofern das BMBFSFJ bei den politischen Jugendorganisationen im Einzelfall besondere Gründe für den Ausschluss vom Abrufverfahren für gegeben hält, hat es diese schriftlich darzulegen. Es hat ferner gemeinsam mit dem BVA dafür zu sorgen, dass die Vorgaben zum Anforderungsverfahren künftig beachtet werden, sofern dieses beibehalten werden sollte. Die Mittel müssen dann bedarfsgerecht und nur für fällige Zahlungen innerhalb der festzulegenden Verwendungsfrist angefordert werden. Es ist zudem sicherzustellen, dass die politischen Jugendorganisationen ihrer Mitteilungspflicht bei nicht alsbaldiger Mittelverwendung nachkommen und das BVA ggf. entstandene Zinsen geltend macht. Um eine entsprechende Kontrolle zu ermöglichen, sollte hierzu auch das Formular zur Mittelanforderung um ein Feld für die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben entsprechend Nummer 1.4 Satz 4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) ergänzt werden.

Das BVA verstieß zudem gegen das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen des Bundes, indem es nicht in allen Fällen verspäteter Rückzahlung nicht verwendeter Mittel Zinsen erhob und auf die Prüfung ggf. bestehender Zinsansprüche bei nicht alsbaldiger Mittelverwendung grundsätzlich verzichtete. Die Gründe für den Verzicht dokumentierte es nicht. Die Dokumentation der Abrechnung der Zuwendung in den Prüfvermerken des BVA über die kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise war zudem in mehreren Fällen fehlerhaft, lückenhaft und deshalb nicht nachvollziehbar. So war z. B. ohne Angaben zum Zeitpunkt des Eingangs von Rückzahlungen die Prüfung von Zinsansprüchen nicht möglich.

Das BMBFSFJ hat sicherzustellen, dass Zinsansprüche künftig in allen Fällen geltend gemacht werden, in denen die Voraussetzungen dafür vorliegen. Hierzu ist eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation der Abrechnung der Zuwendung durch das BVA unerlässlich, die auch das Datum des Eingangs etwaiger Rückzahlungen bei der Bundeskasse enthält. In den Fällen, in denen die Zinserhebung bislang unterblieb, erwartet der Bundesrechnungshof eine Prüfung und ggf. Geltendmachung der Zinsansprüche.

2.4 Stellungnahmen des BVA und des BMBFSFJ

Das BVA hat mitgeteilt, das BMBFSFJ habe ihm in Aussicht gestellt, die Zuwendungsempfänger künftig an das Abrufverfahren anzubinden und zu prüfen, ob die

Voraussetzungen bei den geförderten politischen Jugendorganisationen vorliegen. Die Teilnahme am Abrufverfahren würde dem BVA die Kontrolle der rechtzeitigen Mittelverwendung erleichtern. Sofern das Anforderungsverfahren im Einzelfall beibehalten werden sollte, werde das BVA die Zuwendungsempfänger informieren, dass sie Mittel nur für den tatsächlichen Bedarf und nur für innerhalb der festzulegenden Verwendungsfrist fällige Zahlungen anfordern dürfen. Es werde sie zudem auf ihre Mitteilungspflicht bei nicht alsbaldiger Mittelverwendung hinweisen.

Das BVA hat dargelegt, die alsbaldige Mittelverwendung entsprechend der Handlungsanweisung der Abteilung ZM nicht bei der kursorischen, sondern ausschließlich bei der vertieften Verwendungsnachweisprüfung zu prüfen. Es sei zulässig, die kursorische Prüfung dahingehend zu beschränken, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind.

In allen dargelegten Fällen verspäteter Rückzahlung nicht verwendeter Mittel habe das BVA zwischenzeitlich Zinsen geltend gemacht, die von den Zuwendungsempfängern vollständig erstattet worden seien. Das betroffene Sachgebiet sei aufgrund von Personalausfällen und zusätzlich zu bewilligenden „Corona-Hilfen“ überlastet gewesen. Es habe nicht bewusst auf die Zinserhebung verzichtet. Das BVA hat zudem zugesagt, künftig in allen Fällen Zinsansprüche geltend zu machen, in denen die Voraussetzungen dafür vorliegen.

Das BMBFSFJ hat eingeräumt, dass das Abrufverfahren weniger fehleranfällig ist als das Anforderungsverfahren und dass die Feststellungen des Bundesrechnungshofes gezeigt haben, dass die politischen Jugendorganisationen hier häufig die Sechs-Wochen-Frist versäumten. Eine Überschreitung dieser Frist könne das BVA jedoch erst bei vertieften Prüfungen feststellen. Das BMBFSFJ werde deshalb mit dem BVA und den politischen Jugendorganisationen prüfen, inwieweit eine Teilnahme am Abrufverfahren eingerichtet werden könne. Zumindest dort, wo die Zuwendungsempfänger Mittel an Letztempfänger weiterleiten, werde dies indes nicht möglich sein. Sollte sich die Teilnahme am Abrufverfahren nicht oder nur zum Teil einrichten lassen, würden die Gründe hierfür dokumentiert.

2.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des BMBFSFJ, die politischen Jugendorganisationen möglichst an das Abrufverfahren anzubinden. Sofern und soweit das BMBFSFJ begründet von einer Anbindung absieht, bleibt es weiterhin aufgefordert sicherzustellen, dass die politischen Jugendorganisationen die Mittel bedarfsgerecht anfordern und ihrer Mitteilungspflicht bei nicht alsbaldiger Mittelverwendung nachkommen. Auch hat das BVA bei nicht alsbaldiger Mittelverwendung bestehende Zinsansprüche grundsätzlich geltend zu machen. Es hat zugesagt, künftig entsprechend zu handeln.

Wir erneuern unsere Empfehlung, das Formular zur Mittelanforderung so zu ergänzen, dass der jeweilige Mittelbedarf beurteilt werden kann (Nummer 1.4 Satz 4 ANBest-P).

3 Finanzierungsarten

3.1 Rechtlicher Rahmen

Der Bund hat bei der Veranschlagung und Gewährung von Zuwendungen stets den insbesondere in den §§ 23, 6 und 7 BHO verankerten Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Abhängig von der Finanzierungsart darf er beispielsweise bei der Fehlbedarfsfinanzierung nur ergänzend und nachrangig Zuwendungen gewähren, wenn feststeht, dass dem Zuwendungsempfänger nicht genügend Eigen- und Drittmittel zur Erfüllung des Zwecks, an dem der Bund ein erhebliches Interesse hat, zur Verfügung stehen.³³

Vor der Bewilligung von Zuwendungen ist der Umfang der Förderung festzulegen, der sich nach der Finanzierungsart bestimmt. Der Regelfall ist die Teilfinanzierung als Anteil-, Fehlbedarfs- oder Festbetragsfinanzierung. Die Vollfinanzierung ist nur im Ausnahmefall zulässig.³⁴

Wie hoch der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers bei Anteil- und Fehlbedarfsfinanzierungen mindestens sein muss, ist in den VV-BHO und ANBest-P nicht geregelt.

3.2 Umgehen der Festbetragsfinanzierung

3.2.1 Inhalte der Förderrichtlinien

Die Förderung von Kursen und Arbeitstagen sowie von Großveranstaltungen erfolgt über nicht rückzahlbare Zuschüsse als Festbeträge.³⁵ Kurse sind hierbei Veranstaltungen mit überwiegendem Lehr- und Fortbildungscharakter, die mindestens einen Tag dauern.³⁶ Arbeitstagen sind mindestens eintägige Veranstaltungen mit einem ausgewählten Teilnehmerkreis von 5 bis 100 Personen, der die fachliche Arbeit des Trägers konzipiert, plant, umsetzt oder auswertet.³⁷ Großveranstaltungen sind

³³ §§ 44 Absatz 1 Satz 1 i. V. m. 23 Satz 1 BHO.

³⁴ VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO.

³⁵ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer VI 2 RL-KJP.

³⁶ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer VI 2.1 Absatz 1 RL-KJP.

³⁷ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer VI 2.1 Absatz 2 RL-KJP.

Veranstaltungen mit mindestens 100 Teilnehmenden wie z. B. Jugendtreffen, Konferenzen, Bundeslager oder Fachtagungen.³⁸

Als Festbeträge pro teilnehmender Person werden aktuell ein Betrag von 40 Euro pro Veranstaltungstag sowie ggf. ein einmaliger Fahrtkostenfestbetrag von 60 Euro gewährt. Für externe referierende oder dolmetschende Personen sehen die Förderrichtlinien zudem einen Honorarkostenfestbetrag von 305 Euro pro Veranstaltungstag vor.³⁹

Als „sonstige Aktivitäten“ können auf der Grundlage eines Finanzierungsplanes im Wege der Anteil- oder Fehlbedarfsfinanzierung Aktivitäten gefördert werden, die aufgrund ihrer Art und Umstände nicht als Kurs, Arbeitstagung, Großveranstaltung oder eine der anderen in den KJP-Richtlinien näher bezeichneten Aktivitäten gefördert werden können.⁴⁰

3.2.2 Feststellungen

Alle fünf politischen Jugendorganisationen gaben in den Verwendungsnachweisen Aktivitäten als „sonstige Aktivitäten“ an und rechneten sie auf Grundlage eines mit dem Verwendungsnachweis eingereichten Finanzierungsplanes im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung ab, obwohl diese nach den Definitionen der Förderrichtlinien als Kurse, Arbeitstagungen oder Großveranstaltungen einzuordnen waren. Beispielhaft aus den Verwendungsnachweisen für das Jahr 2022 seien genannt: mehrere Mitglieder- und Delegiertenversammlungen mit mehr als 100 Teilnehmenden, ein Festival mit 577 Teilnehmenden, ein dreitägiges Bildungscamp mit 26 Teilnehmenden, eine viertägige Weiterbildungswerkstatt mit 33 Teilnehmenden, ein dreitägiger Kongress mit 220 Teilnehmenden.

Eine Jugendorganisation unterließ für sämtliche „sonstigen Aktivitäten“ die Begründung auf dem für den Verwendungsnachweis vorgesehenen Formular, weshalb eine Zuordnung zu einer der weiteren Aktivitätenkategorien nicht möglich war. Eine andere Jugendorganisation fügte die Formblätter dem Verwendungsnachweis 2022 nicht bei. Die anderen Jugendorganisationen begründeten die Förderung als „sonstige Aktivität“ mit Erläuterungen wie „regional verortetes Bildungsangebot für Teilnehmende aus Westdeutschland (geografisch)“, „mehrere Kurse und Arbeitstagungen innerhalb der Veranstaltung“, „Weiterbildungsformat (...). Trainer/innen sowie Raumbedarfe hatten hier einen höheren Anspruch, Veranstaltung konnte erst sehr kurzfristig realisiert werden“, „Pauschalen reichen leider nicht mehr für größere Vorhaben aus. Daher erfolgt die Abrechnung als sonstige Aktivitäten.“ Andere wiesen auf die bessere Planbarkeit basierend auf Finanzplänen als mit Pauschalen bei Großveranstaltungen hin.

³⁸ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer VI 2.4 Absatz 2 RL-KJP.

³⁹ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer VI 2.1 Absatz 3 und Anlage 4 der RL-KJP. Der Fahrtkostenfestbetrag wird nur gewährt, wenn die teilnehmende Person tatsächlich Fahrtkosten geltend gemacht hat.

⁴⁰ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer VI 2.5 Absatz 2 RL-KJP.

3.2.3 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes kritisiert und empfohlen:

Die Förderrichtlinien definieren die förderfähigen Aktivitätenkategorien und geben für diese unterschiedliche Finanzierungsarten verbindlich vor. Es liegt nicht im Belieben der politischen Jugendorganisationen, diese Vorgaben zu umgehen, indem sie durch Festbeträge zu fördernde Kurse, Arbeitstagen und Großveranstaltungen als „sonstige Aktivitäten“ bezeichnen, um eine Förderung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung zu ermöglichen. Denn die Förderrichtlinien sehen als Regelfall die Festbetragsfinanzierung vor, die Fehlbedarfsfinanzierung hingegen ist nur für Kleinaktivitäten vorgesehen sowie als Auffangtatbestand für „sonstige Aktivitäten“, für die eine Förderung nach den anderen Aktivitätenkategorien nicht möglich ist. Durch das Umgehen der Festbetragsfinanzierung können höhere Zuwendungen bewirkt werden als nach den Förderrichtlinien vorgesehen.

Das BMBFSFJ hat die Beachtung der Förderrichtlinien sicherzustellen.

3.2.4 Stellungnahme des BMBFSFJ

Das BMBFSFJ hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass es nicht im Belieben der Zuwendungsempfänger stehe, welche Finanzierungsart sie wählen. Vorhaben und die Finanzierungsarten seien in den Richtlinien geregelt. Als „sonstige Aktivität“ könnten gemäß Nummer VI 2.5 der RL-KJP nur solche Maßnahmen abgerechnet werden, die aufgrund ihrer Art und Umstände nicht nach den Nummern VI 2.1 bis VI 2.4 gefördert werden können. Das gelte etwa für Maßnahmen, bei denen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer namentlich nicht erfassen lassen, sodass keine Teilnahmelisten geführt werden können. Dies scheine bei den geprüften Fällen nicht durchgängig der Fall gewesen zu sein. Das BMBFSFJ wirke in Kooperation mit dem BVA darauf hin, dass die politischen Jugendorganisationen die RL JpP sowie RL-KJP ordnungsgemäß befolgen, und thematisiere dies auch in den Jahresplanungsgesprächen.

Wenn Veranstaltungen als „sonstige Aktivitäten“ abgerechnet werden sollen, würden die politischen Jugendorganisationen künftig aufgefordert, den Kosten- und Finanzierungsplan vorher dem BVA zur Genehmigung vorzulegen. Hierbei werde ein besonderes Augenmerk auf die Wahl der zweckmäßigsten Finanzierungsart gelegt.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Die angekündigte neue Pflicht, vorab einen Finanzierungsplan für „sonstige Aktivitäten“ vorzulegen, wird es dem BVA künftig erleichtern, bereits vor Beginn eines Vorhabens zu prüfen, ob dieses tatsächlich unter die Kategorie „sonstige Aktivitäten“ fällt und damit eine Finanzierung als Fehlbedarfsfinanzierung in Frage kommt. Der

Bundesrechnungshof befürwortet diese Vorgehensweise. Er erwartet zudem, dass das BVA diese Prüfung ausschließlich auf Grundlage der Förderrichtlinien vornimmt. Denn diese enthalten klare Vorgaben, die bei der Prüfung verbindlich sind.

3.3 Eigenanteil bei Fehlbedarfsfinanzierungen

3.3.1 Inhalte der Förderrichtlinien

Die Zuwendungen an die politischen Jugendorganisationen werden nach den Förderrichtlinien grundsätzlich als Projektförderung zur Deckung von Ausgaben für einzelne abgegrenzte Vorhaben gewährt.⁴¹ Die Förderrichtlinien definieren die förderfähigen Vorhabenkategorien und legen die für sie geltende Finanzierungsart fest. Personalkosten, Kurse und Arbeitstagen, internationale Begegnungen sowie Großveranstaltungen werden hierbei im Wege der Festbetragsfinanzierung gefördert.⁴² Kleinaktivitäten werden als Fehlbedarfsfinanzierung gefördert, wobei die mögliche Zuwendung höchstens 1 000 Euro bzw. 3 000 Euro⁴³ beträgt.⁴⁴ Sonstige Aktivitäten werden in der Regel auf der Grundlage eines Finanzierungsplanes im Wege der Anteil- oder Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Vorhaben können nur als sonstige Aktivität gefördert werden, wenn sie aufgrund ihrer Art und Umstände nicht als eine der vorgenannten Vorhabenkategorien gefördert werden können.⁴⁵

Für die Förderung von Kleinaktivitäten regeln die Förderrichtlinien, dass die Zuwendungsempfänger jeweils mindestens 10 % der Gesamtausgaben aus Eigenmitteln zu decken haben.⁴⁶

Die Förderrichtlinien sehen für die politischen Jugendorganisationen ein sogenanntes vereinfachtes Antragsverfahren vor,⁴⁷ welches als Antragsbestandteile nur ein Stammblatt, eine zahlenmäßige Aufstellung der beantragten Förderung sowie das Ergebnisprotokoll des Jahresplanungsgesprächs vorsieht.⁴⁸ Die konkret beabsichtigten Einzelprojekte sind damit bei Antragstellung nicht aufzuführen und für diese ist dementsprechend auch kein Finanzierungsplan einzureichen.

⁴¹ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer IV Absatz 1 RL-KJP.

⁴² Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummern VI 1, 2.1, 2.2 und 2.4 RL-KJP.

⁴³ Bei Aktivitäten zur Konzeption, Gestaltung, Weiterentwicklung oder Anpassung sowie Wartung von Medien, die die Arbeit der bundeszentralen Infrastruktur unterstützen (Nummer VI 2.3 Absatz 2 RL-KJP).

⁴⁴ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer VI 2.3 RL-KJP.

⁴⁵ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer VI 2.5 RL-KJP.

⁴⁶ Nummer 5.2 RL JpP i. V. m. Nummer VI 2.3 RL-KJP.

⁴⁷ Für den Fall, dass eine Rahmenvereinbarung geschlossen wurde. Das BMBFSFJ hat mit allen fünf geförderten politischen Jugendorganisationen Rahmenvereinbarungen geschlossen.

⁴⁸ Nummer 1 Absatz 5 RL JpP i. V. m. Anlage 2 (Verfahrensprofil) Anhang 1 (Rahmenvereinbarungen) der RL-KJP.

3.3.2 Feststellungen

Die Förderrichtlinien legen nicht fest, wie hoch der bei sonstigen Aktivitäten einzubringende Eigen- oder Drittmittelanteil mindestens sein muss. Auch die Rahmenvereinbarungen mit den politischen Jugendorganisationen und die jährlichen Zuwendungsbescheide treffen hierüber keine Vorgaben. Die Schulungsunterlagen des BVA für rahmenvereinbarte Zuwendungsempfänger des KJP (Stand Juli 2024) führten diesbezüglich aus, die Höhe der eingesetzten Eigenmittel hänge ab vom Eigeninteresse und der Finanzkraft des Zuwendungsempfängers, dem Bundesinteresse und verfügbaren Haushaltsmitteln. Der Eigenanteil solle angemessen, einzelfallbezogen und nennenswert sein. Die eigenen finanziellen Ressourcen der politischen Jugendorganisationen waren regelmäßig nicht Gegenstand der Jahresplanungsgespräche.

Die politischen Jugendorganisationen handhabten das Einbringen von Eigen- und Drittmitteln bei sonstigen Aktivitäten sehr unterschiedlich. Eine Jugendorganisation brachte im Zuwendungsjahr 2022 bei allen sonstigen Aktivitäten grundsätzlich 5 % der Gesamtausgaben aus Eigenmitteln ein. Eine andere Jugendorganisation trug im Durchschnitt 46 % der Gesamtausgaben aus Eigen- und/oder Drittmitteln. Die Durchschnittswerte der weiteren drei Jugendorganisationen betrugen 10, 15 und 19 %.

In den Verwendungsnachweisen der Bewilligungszeiträume der Jahre 2019 bis 2022 waren zudem mehrfach Kleinaktivitäten und sonstige Aktivitäten aufgeführt und abgerechnet, in denen politische Jugendorganisationen die verpflichtend einzubringenden Eigen- oder Drittmittel nicht leisteten. In den Bewilligungszeiträumen 2020 und 2021 brachte eine Jugendorganisation bei sämtlichen sonstigen Aktivitäten keine Eigen- oder Drittmittel ein. Das BVA stellte dies bei der kursorischen Prüfung der Verwendungsnachweise fest. Es bat die Jugendorganisation daraufhin jeweils, künftig Eigenmittel bei den sonstigen Aktivitäten auszuweisen, erkannte die Zuwendung jedoch entsprechend der Abrechnung ohne Eigenmittel an und forderte keine Mittel zurück. Eine andere Jugendorganisation wies im Verwendungsnachweis für das Jahr 2022 bei allen vier angeführten Kleinaktivitäten keine Eigenmittel aus. Gleiches gilt für eine weitere Jugendorganisation im Verwendungsnachweis desselben Jahres bei einer unter dem Titel „Streams“ abgerechneten sonstigen Aktivität. Das BVA hielt dies in den Prüfvermerken über die kursorische Prüfung nicht fest und beanstandete dies auch nicht.

3.3.3 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes kritisiert und empfohlen:

Die Förderpraxis des BMBFSFJ entsprach bislang nur teilweise dem zuwendungsrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität. Es war nicht gewährleistet, dass die politischen Jugendorganisationen bei den im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung zu fördernden Vorhaben einen Eigen- oder Drittmittelanteil leisteten, der das Bundesinteresse, das

Eigeninteresse und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Jugendorganisation angemessen berücksichtigte. Dies war insbesondere Folge des angewendeten sogenannten vereinfachten Antragsverfahrens. In diesem Verfahren verzichtet der Zuwendungsgeber auf die durch die VV-BHO grundsätzlich vorgesehene Prüfung der Finanzierungspläne vor Bewilligung der Zuwendung. Auf der Grundlage der Angaben im Finanzierungsplan ist grundsätzlich die Angemessenheit der Eigen- und Drittmittel zu prüfen. Das BMBFSFJ hatte keine Maßnahmen etabliert, um diesen Verzicht an anderer Stelle auszugleichen.

Das BMBFSFJ traf auch keine Regelungen, wie der einzubringende Eigen- und Drittmittelanteil zu bestimmen sei und in welcher Höhe dieser bei „sonstigen Aktivitäten“ mindestens eingebracht werden müsste. Es überließ die Entscheidung hierüber vielmehr gänzlich den Jugendorganisationen, denn eine Überprüfung der eingebrachten Eigen- und Drittmittel nahmen weder das BMBFSFJ noch das BVA vor. Es hatte letztlich keine Relevanz, ob eine Jugendorganisation nur einen geringen Anteil der Gesamtausgaben für sonstige Aktivitäten selbst finanzierte oder fast die Hälfte der Ausgaben einbrachte. In zwei Fällen blieb selbst das aus den Verwendungsnachweisen ersichtliche gänzliche Fehlen von Eigenmitteln unbeanstandet.

In den zwei Fällen, in denen das BVA das Fehlen von Eigenmitteln bei sämtlichen sonstigen Aktivitäten der Zuwendungsjahre 2020 und 2021 bei der kursorischen Prüfung der Verwendungsnachweise festgestellt hatte, unterließ es Beanstandungen dieses Sachverhalts und forderte keine Mittel zurück. Im Fall des fehlenden Eigenanteils bei sonstigen Aktivitäten unterließ es dies möglicherweise zumindest auch aus Praktikabilitätsgründen. Denn für sonstige Aktivitäten war bisher nicht geregelt, wie, wann und von wem der einzubringende Eigen- und Drittmittelanteil im Einzelfall zu ermitteln ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBFSFJ deshalb empfohlen, gemeinsam mit dem BVA Maßnahmen zu ergreifen, um künftig sicherzustellen, dass die politischen Jugendorganisationen bei im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung zu fördernden Aktivitäten einen angemessenen und dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechenden Anteil an Eigen- und Drittmitteln einbringen. Da die Kategorie „sonstige Aktivitäten“ nach den Förderrichtlinien nur als Auffangtatbestand für Maßnahmen konzipiert ist, für die eine Förderung nach den anderen Aktivitätenkategorien nicht möglich ist, hält es der Bundesrechnungshof für sinnvoll und praktikabel, für diese sonstigen Aktivitäten die Vorlage eines Finanzierungsplanes vor Durchführung der Aktivität vorzusehen. Auf diesem Weg kann auch sichergestellt werden, dass nur solche Aktivitäten als „sonstige Aktivitäten“ im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert werden, die nach den Förderrichtlinien als solche förderfähig sind (vgl. hierzu auch Tnr. 3.2). Das BMBFSFJ sollte zudem verbindlich regeln, welche Faktoren für die Bestimmung des einzubringenden Eigen- und Drittmittelanteils im Einzelfall relevant sind und in welcher Mindesthöhe Eigenmittel stets einzubringen sind.

3.3.4 Stellungnahmen des BMBFSFJ und des BVA

Das BVA hat erklärt, für im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung geförderte sonstige Aktivitäten habe das BMBFSFJ bislang nicht geregelt, wie, wann und von wem der einzubringende Eigen- und Drittmittelanteil im Einzelfall zu ermitteln ist. Aus diesem Grund habe das BVA in den genannten Fällen das Fehlen von Eigenmitteln bei sonstigen Aktivitäten bei der kursorischen Prüfung der Verwendungsnachweise nicht beanstandet. Das BMBFSFJ erarbeite derzeit Maßnahmen, um künftig sicherzustellen, dass die politischen Jugendorganisationen bei im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung zu fördernden Aktivitäten einen angemessenen und dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechenden Anteil an Eigen- und Drittmitteln einbringen. Es werde das BVA auch darüber informieren, welche Faktoren für die Bestimmung des einzubringenden Eigen- und Drittmittelanteils im Einzelfall relevant und in welcher Mindesthöhe Eigenmittel stets einzubringen seien.

Das BMBFSFJ hat dargelegt, bei Fehlbedarfsfinanzierungen gelte allgemein, dass die Höhe der einzusetzenden Eigenmittel abhängig von dem Eigeninteresse des Antragstellers, der Finanzkraft des Antragstellers, dem Bundesinteresse und den verfügbaren Haushaltsmitteln zu bestimmen sei. Der Eigenanteil müsse dabei angemessen, einzelfallbezogen und nennenswert sein. Für den Geschäftsbereich des KJP werde aktuell für sonstige Aktivitäten als Regelvermutung ein Mindesteigenanteil von 10 % vorgegeben. Für „sonstige Aktivitäten“ hätten die politischen Jugendorganisationen zudem zukünftig den Kosten- und Finanzierungsplan vorab dem BVA zur Genehmigung vorzulegen.

3.3.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die politischen Jugendorganisationen dem BVA bei „sonstigen Aktivitäten“ künftig einen Finanzierungsplan vorab zur Genehmigung vorlegen müssen. Auch unterstützt er es, dass das BMBFSFJ dem BVA künftig klare Vorgaben zur Ermittlung der erforderlichen Eigen- und Drittmittelanteile zur Verfügung stellen will und mit einem Mindesteigenanteil von 10 % eine untere Grenze für den im Einzelfall zu bestimmenden Anteil festgelegt hat.

Er weist jedoch darauf hin, dass das BVA auch bisher zumindest bei dem vollständigen Fehlen von Eigen- und Drittmitteln hätte erkennen müssen, dass die Förderung dann eine Vollfinanzierung wäre. Diese ist jedoch für die Förderung der Jugendorganisationen grundsätzlich nicht vorgesehen. In solchen Fällen hätte das BVA Rücksprache mit dem BMBFSFJ halten müssen, um zu klären, wie mit diesen Situationen umzugehen ist. Das BMBFSFJ sollte das BVA anweisen, künftig bei unklarer Sachlage Rücksprache mit ihm zu halten.

4 Erfüllen der Fördervoraussetzungen

4.1 Rechtlicher Rahmen

Rechtsgrundlage für die Förderung der politischen Jugendorganisationen ist § 83 Absatz 1 SGB VIII. Nach diesem soll das BMBFSFJ⁴⁹ die Tätigkeit der Jugendhilfe anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann. Zum 1. Januar 2014 wurde § 83 Absatz 1 SGB VIII dahingehend konkretisiert, dass auch die überregionalen Tätigkeiten der Jugendorganisationen der politischen Parteien auf dem Gebiet der Jugendarbeit hierzu gehören.⁵⁰

Angebote der Jugendarbeit sind Leistungen der Jugendhilfe, die die Entwicklung junger Menschen im Alter bis 26 Jahre fördern, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung sowie zu sozialem Engagement anregen und hinführen sollen. Sie sollen an ihren Interessen anknüpfen und von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden.⁵¹ In angemessenem Umfang können Angebote der Jugendarbeit nach § 11 Absatz 4 SGB VIII auch Personen, die älter als 26 Jahre sind, einbeziehen.

4.2 Inhalte der Förderrichtlinien

Das BMBFSFJ hat mit seinen RL JpP die Förderungsvoraussetzungen dahingehend konkretisiert, dass gefördert werden können:

- a. zentrale Maßnahmen, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können,
- b. Projekte von bundesweiter Bedeutung sowie
- c. internationale Jugendbegegnungen und internationale Programme für Fachkräfte der Jugendhilfe.⁵²

Als Zielgruppen dieser Maßnahmen sind junge Menschen unter 27 Jahre sowie ehren-, neben- und hauptamtlich in der Jugendhilfe Tätige und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren der Jugendarbeit bestimmt.⁵³

⁴⁹ Das BMBFSFJ ist die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde im Sinne der § 83 Absatz 1 Satz 1 SGB VIII.

⁵⁰ Neu eingefügter Satz 2 des § 83 Absatz 1 SGB VIII. Grund für diese Konkretisierung war ein Urteil des Obergerichts (OVG) Berlin-Brandenburg, das konstatiert hatte, dass § 83 Absatz 1 SGB VIII in seiner bisherigen Fassung keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Förderung der Jugendorganisationen der politischen Parteien durch den Bund sei (Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 14. März 2012, OVG 6 B 19/11).

⁵¹ §§ 2 Absatz 2 Nummern 1, 11 Absatz 1 Sätze 1 und 2 SGB VIII i. V. m. § 7 Absatz 1 Nummer 4 SGB VIII.

⁵² Nummer 2 Absatz 1 RL JpP.

⁵³ Nummer 2 Absatz 2 RL JpP.

Ausdrücklich nicht als Jugendhilfe anerkannt und gefördert werden können Maßnahmen und Projekte mit überwiegend parteipolitischer Zielrichtung.⁵⁴

4.3 Feststellungen

Bei Veranstaltungen haben die politischen Jugendorganisationen Teilnehmerlisten zu führen, auf denen anzugeben ist, ob die teilnehmende Person unter 27 Jahre alt ist. Die Teilnehmerlisten sind bei Veranstaltungen in Deutschland nicht dem Verwendungsnachweis beizufügen, sondern nur auf Anforderung dem BVA vorzulegen. Eine Überprüfung, wie alt die Teilnehmenden der nationalen Aktivitäten waren, fand im Zeitraum 2019 bis 2023 nicht statt.

Wann Maßnahmen und Projekte überwiegend eine parteipolitische Zielrichtung verfolgen, bestimmte das BMBFSFJ nicht näher. Im betrachteten Zeitraum 2019 bis 2023 beanstandete das BVA in keinem Fall, dass politische Jugendorganisationen die Zuwendungen für Vorhaben verwendeten, die überwiegend parteipolitisch ausgerichtet waren. So rechneten die politischen Jugendorganisationen mit den Verwendungsnachweisen 2022 u. a. Ausgaben für Folgendes ab:

- Vorstandssitzungen und Arbeitstagungen ohne Angabe der Tagesordnung,
- satzungsgemäße Delegierten- oder Mitgliederversammlungen, auf denen Vorstände gewählt und Beschlüsse gefasst werden,
- Mitgliedermagazine,
- Aufwendungen für ihre Webseiten,
- Arbeitstagungen zu Themen wie „Finanzen, Wirtschaft und Industrie“, „Internationales und Verteidigung“, „Innenpolitik und Justiz“,
- Festschrift zum Jubiläumsjahr einer politischen Jugendorganisation.

4.4 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die als zuwendungsfähig anerkannten Projekte der politischen Jugendorganisationen vielfach nicht den Fördervoraussetzungen entsprachen, die zum einen durch § 83 Absatz 1 SGB VIII als Rechtsgrundlage der Förderung zwingend vorgegeben und zum anderen durch die Förderrichtlinien verbindlich näher festgelegt sind.

Das BMBFSFJ stellte bislang nicht sicher, dass die geförderten Aktivitäten nur von den in den RL JpP bestimmten Zielgruppen genutzt wurden. Zielgruppe sind danach Funktionsträger der Jugendarbeit, für die keine Altersbegrenzung gilt, und junge Menschen unter 27 Jahren. Die Regelung der RL JpP ist insofern enger als die Altersregelung des

⁵⁴ Nummer 2 Absatz 3 Buchstabe a) RL JpP.

SGB VIII zu Angeboten der Jugendarbeit, die das Einbeziehen von Personen ab 27 Jahren „in angemessenem Umfang“ ermöglicht.⁵⁵ Mit Ausnahme der Grünen Jugend beträgt das Höchstalter für Mitglieder bei allen politischen Jugendorganisationen jedoch 35 Jahre, sodass davon auszugehen ist, dass Personen zwischen 27 und 35 Jahren die Angebote der politischen Jugendorganisationen ebenfalls wahrnahmen. Eine Überprüfung des Alters der Teilnehmenden anhand der Teilnehmerlisten nahmen jedoch weder das BMBFSFJ noch das BVA vor.

Insbesondere unterließen das BMBFSFJ und das BVA jedoch die Überprüfung der Fördervoraussetzung, dass Maßnahmen mit überwiegend parteipolitischer Zielrichtung nicht gefördert werden dürfen. Denn die politischen Jugendorganisationen betätigen sich auf der einen Seite in der Jugendarbeit, indem sie insbesondere bildungspolitische Aktivitäten durchführen. Auf der anderen Seite leisten sie aber auch parteipolitische Arbeit. Denn alle fünf geförderten Jugendorganisationen sind jeweils einer Partei zugehörig und mit dieser verzahnt, deren Wirken sie fördert, indem sie die Partei und ihre Ziele bei der jungen Generation vertreten und als Nachwuchsorganisationen neue Parteimitglieder werben. Förderfähig durch das BMBFSFJ sind jedoch nur Aktivitäten, die dem Bereich der Jugendarbeit zugeordnet werden können und bei denen parteipolitische Belange allenfalls von untergeordneter Bedeutung sind. Denn für die Förderung parteipolitischer Arbeit kann § 83 Absatz 1 SGB VIII nicht Rechtsgrundlage sein. Bei Mitgliederzeitschriften, Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen, die insbesondere zur Behandlung politischer Themen und Vorstandswahlen veranstaltet wurden, Webseiten, Arbeitstagen zum Abstimmen politischer Positionen oder Jubiläumsfestschriften überwogen aus Sicht des Bundesrechnungshofes höchstwahrscheinlich die parteipolitischen Belange. Sie wären damit nicht auf Grundlage des § 83 Absatz 1 SGB VIII und der RL JpP förderfähig. Arbeitstagen und Vorstandssitzungen sind nur förderfähig, wenn sie die Planung und Ausrichtung von Jugendhilfe-Themen zum Gegenstand haben, bei überwiegend parteipolitischen Themen ist eine Förderung ausgeschlossen. Ohne Angabe der Tagesordnungen war das Erfüllen der Förderfähigkeit jedoch nicht überprüfbar.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BMBFSFJ künftig sicherzustellen muss, dass die Fördervoraussetzungen gemäß seinen Förderrichtlinien durch die politischen Jugendorganisationen beachtet werden. Er hat deshalb empfohlen, die Fördervoraussetzungen klarer zu bestimmen, um diese zum einen für die politischen Jugendorganisationen nachvollziehbarer zu machen und zum anderen dem BVA das Überprüfen der Einhaltung der Fördervoraussetzungen in der Verwendungsnachweisprüfung zu erleichtern. Bei Arbeitstagen und Besprechungen ist dem Verwendungsnachweis jeweils die Tagesordnung beizufügen, um nachzuweisen, dass Themen der Jugendarbeit überwiegen. Auch das Alter der Teilnehmenden sollte überprüft werden, um zu gewährleisten, dass nur Maßnahmen gefördert werden, die sich an die Zielgruppen der RL JpP richten und von diesen in Anspruch genommen werden. Sofern das

⁵⁵ § 11 Absatz 4 SGB VIII.

BMBFSFJ die Teilnahme von Personen ermöglichen will, die das 27. Lebensjahr bereits vollendet haben, sollte es die RL JpP um eine Regelung entsprechend § 11 Absatz 4 SGB VIII ergänzen. Es ist hierbei zu gewährleisten, dass deren Teilnahme nur in angemessenem Umfang ermöglicht wird.

4.5 Stellungnahme des BMBFSFJ

Das BMBFSFJ hat mitgeteilt, von einem anderen Verständnis der Fördervoraussetzungen auszugehen als der Bundesrechnungshof. Der Verweis in den Förderrichtlinien auf § 7 SGB VIII bedeute nämlich nicht, dass bei den politischen Jugendorganisationen allein die Zielgruppe des SGB VIII förderfähig sein sollte. Gemeint sei hier allein ein Verweis auf die grundsätzliche Zielrichtung des SGB VIII, junge Menschen zu unterstützen, unbenommen der Regelung für die Jugendarbeit in § 11 Absatz 4 SGB VIII. Daher gälten bei den politischen Jugendorganisationen keine anderen Altersgrenzen als bei ähnlichen KJP-geförderten Trägern der Jugendarbeit. Bei den Veranstaltungen handele es sich zudem oft um Tagungen mit Funktionsträgern, die als Arbeitstagungen gälten, z. B. Delegierten- und Mitgliederversammlungen. Hier gelte keine Altersgrenze. Gleichwohl hat das BMBFSFJ eingeräumt, dass in der Förderpraxis Unsicherheiten bestünden, die der Klarstellung bedürften. Es werde daher zusammen mit dem BVA noch einmal darauf hinwirken, dass zwischen Kursen und Arbeitstagungen zu unterscheiden und bei Kursen stets das Alter in den Teilnahmelisten zu vermerken sei, da hier nur in angemessenem Umfang Teilnehmerinnen und Teilnehmer über 27 Jahren mit einbezogen werden könnten.

Die Frage der Bezuschussung von Ausgaben, die nach Ansicht des Bundesrechnungshofes parteipolitischen Zielrichtungen zuzuordnen sind, berühre eine Kernfrage der Förderung der Jugendorganisationen und offenbare unterschiedliche Verständnisse des Förderspektrums. Dies liege auch daran, dass die RL JpP den Begriff der parteipolitischen Zielrichtung nicht genauer erläutere. Nach Dafürhalten des BMBFSFJ lasse sich nämlich die Tätigkeit der Jugendorganisationen selbst nicht unterscheiden in Maßnahmen der Jugendarbeit und allgemeinpolitische Maßnahmen. Indem die Jugendorganisationen selbst die Aufgabe hätten, junge Menschen an die Politik heranzuführen und die Politik als junge Menschen mitzugestalten, sei ihr gesamtes Tun als Jugendarbeit im Sinne der §§ 83 und 11 SGB VIII zu werten. Insoweit verweise das BMBFSFJ auf die RL JpP, nach denen es insgesamt um die Einbindung junger Menschen in die Politik und in politische Themen gehe. Jede Tagung zur Klima-, Verkehrs- oder Einwanderungspolitik sei aus Sicht politischer Jugendarbeit auch Jugendpolitik. Dies entspreche der Förderung des BMBFSFJ auf anderen Feldern der Jugendpolitik und der Jugendarbeit, etwa in der politischen Bildung, der Jugendverbandsarbeit oder bei den Jugendpolitiktagen.

4.6 Abschließende Würdigung

Das BMBFSFJ hat in seinen RL JpP die Zielgruppe der geförderten Vorhaben enger bestimmt als es § 11 Absatz 4 SGB VIII für Angebote der Jugendarbeit vorsieht. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für angeraten, die Regelung der Förderrichtlinien an das Gesetz anzupassen, wenn auch Personen über 27 Jahren weiterhin in angemessenem Umfang an Veranstaltungen teilnehmen können sollen. Das künftige Erfassen des Alters der Teilnehmenden von Kursen befürwortet er.

Hinsichtlich der Förderung von Vorhaben mit parteipolitischer Zielrichtung hält der Bundesrechnungshof in der vom BMBFSFJ dargelegten Auslegung der Förderpraxis die Grenzen des § 83 Absatz 1 SGB VIII für überdehnt. Das BMBFSFJ erkennt, dass eine Unterscheidung zwischen Maßnahmen der Jugendarbeit und allgemeinpolitischen Maßnahmen zwingend erforderlich ist, damit eine Förderung der politischen Jugendorganisationen rechtmäßig erfolgen kann. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg hatte im Jahr 2012 festgestellt, dass die Förderung der politischen Jugendorganisationen nur auf Grundlage einer gesetzlichen Norm zulässig ist. Der Gesetzgeber schuf daraufhin mit § 83 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII eine Rechtsgrundlage für die Förderung. Dieser bezieht sich jedoch ausdrücklich nur auf die Tätigkeiten der politischen Jugendorganisationen auf dem Gebiet der Jugendarbeit. Die finanzielle Förderung der politischen Jugendorganisationen ist daher nur zulässig, wenn klar zwischen parteipolitischer Arbeit und Jugendarbeit unterschieden wird. Anderenfalls – und dies unterscheidet die Förderung der politischen Jugendorganisationen auch von den durch das BMBFSFJ vorgetragenen anderen geförderten Trägern der Jugendpolitik und der Jugendarbeit – bestünden auch unauflösbare Konflikte der in den §§ 18 ff. Parteiengesetz geregelten Parteienfinanzierung. Der Bundesrechnungshof hält es daher für geboten, klare Kriterien für die Abgrenzung zwischen Jugendarbeit und parteipolitischer Arbeit der politischen Jugendorganisationen zu entwickeln und diese bei der Förderung künftig zu berücksichtigen.

5 Prüfung der Verwendungsnachweise

5.1 Rechtlicher Rahmen

Der Zuwendungsempfänger hat die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis).⁵⁶ Der Verwendungsnachweis besteht aus einem

⁵⁶ VV Nummer 10 zu § 44 BHO, Nummer 6.1 ANBest-P.

Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis.⁵⁷ Dem zahlenmäßigen Nachweis ist eine Belegliste beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind. Aus der Belegliste müssen Tag, Empfänger sowie Grund und Einzelbetrag jeder Zahlung ersichtlich sein.⁵⁸

Die Bewilligungsbehörde oder die beauftragte Behörde hat regelmäßig innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises in einem ersten Schritt festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung).⁵⁹

In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Hierbei ist zu prüfen, ob der Verwendungsnachweis den festgelegten Anforderungen entspricht, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet worden ist und ob ggf. Ergänzungen oder Erläuterungen zu verlangen und örtliche Erhebungen durchzuführen sind.⁶⁰ Bei Zuwendungen zur Projektförderung soll für die vertiefte Prüfung regelmäßig aus den eingegangenen Nachweisen eine stichprobenweise Auswahl von zu prüfenden Nachweisen getroffen werden (Stichprobenverfahren).⁶¹ Die Prüfung der Angaben in den Verwendungsnachweisen sowie der Belege kann zudem ebenfalls auf Stichproben beschränkt werden⁶² („Stichprobe in der Stichprobe“). Bei den in die Stichprobe fallenden Nachweisen sind die für die Prüfung erforderlichen Belege vom Zuwendungsempfänger anzufordern oder bei ihm einzusehen.⁶³ Bei der vertieften Prüfung ist zudem zu prüfen, ob der Verwendungsnachweis den vorgegebenen Anforderungen entspricht.⁶⁴

5.2 Kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise

Das BVA prüfte die Verwendungsnachweise der politischen Jugendorganisationen für die Zuwendungsjahre 2019 bis 2022 in mehr als der Hälfte der Fälle nicht innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises.

Seit der Stichprobenziehung 2022 gelten für die Prüfung der Verwendungsnachweise der politischen Jugendorganisationen durch das BVA die Handlungsanweisungen des BMBFSFJ für die Prüfung von Verwendungsnachweisen. Nach diesen umfasst die kursorische Prüfung stets und mindestens die Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen und die Schlüssigkeit des zahlenmäßigen Nachweises. Zuvor prüfte das BVA die für das BMBFSFJ durchgeführten Projektförderungen nach der BVA-internen Handlungsanweisung zur Prüfung von Verwendungsnachweisen. Diese geben zur Prüftiefe der

⁵⁷ Nummer 6.2 ANBest-P.

⁵⁸ Nummer 6.2.2 ANBest-P.

⁵⁹ VV Nummer 11.1 Satz 1 zu § 44 BHO.

⁶⁰ VV Nummer 11.1 Satz 2 zu § 44 BHO.

⁶¹ VV Nummer 11.1.3 Satz 4 zu § 44 BHO.

⁶² VV Nummer 11.1.3 Satz 2 zu § 44 BHO.

⁶³ VV Nummer 11.1.3 Satz 6 zu § 44 BHO.

⁶⁴ VV Nummer 11.1.1 zu § 44 BHO.

kursorischen Prüfung u. a. vor, dass zu prüfen ist, ob der zahlenmäßige Nachweis rechnerisch richtig ist und ob die Belegliste in der Gesamtsumme mit dem zahlenmäßigen Nachweis übereinstimmt.

Bei der kursorischen Prüfung der Verwendungsnachweise blieb in zahlreichen Fällen unbeanstandet und ohne Konsequenzen, dass diese wegen fehlender Beleglisten oder anderer vorzulegender Unterlagen unvollständig waren. Beispielhaft war in den Verwendungsnachweisen des Zuwendungsjahres 2022 festzustellen:

- Beleglisten zu sämtlichen Kleinaktivitäten und mehreren sonstigen Aktivitäten fehlten;
- Beleglisten mit den tatsächlich abgerechneten Personalkosten der Beschäftigten, Beleglisten zu sämtlichen sonstigen Aktivitäten und Kleinaktivitäten fehlten;
- zu Personalkosten sowie Kursen und Arbeitstagungen enthielten die Beleglisten nicht die tatsächlichen Ausgaben, sondern es waren die abgerechneten Festbeträge aufgeführt;
- Beleglisten zu internationalen Begegnungen fehlten;
- eine Belegliste mit den tatsächlichen Personalkosten der Beschäftigten fehlte;
- eine weitere Belegliste mit den tatsächlichen Personalkosten der Beschäftigten, Beleglisten für sämtliche Kurse und Arbeitstagungen sowie internationale Begegnungen und Nachweise zur Prüfung der Förderfähigkeit von Kursen fehlten.

Eine Jugendorganisation verwendete nach der Gesamtübersicht ihres Verwendungsnachweises 2022 mehr als ein Drittel der Gesamtzuwendung für Großveranstaltungen. Der Verwendungsnachweis enthielt weder die Zusammenstellung Großveranstaltungen noch das Nachweisformular für Großveranstaltungen, welches die für Förderung von Großveranstaltungen gültigen Festbeträge automatisiert berechnet. Vielmehr reichte die Jugendorganisation für sämtliche Großveranstaltungen ausschließlich Finanzierungspläne mit zugehörigen Beleglisten ein und rechnete die Maßnahmen jeweils als Fehlbedarfsfinanzierung ab. Das BVA beanstandete dies in der kursorischen Prüfung der Verwendungsnachweise nicht.

5.3 Vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise

Im Zeitraum 2019 bis 2022 wurde nur eine der fünf politischen Jugendorganisationen im Jahr 2020 durch das Stichprobenverfahren zur vertieften Prüfung des Verwendungsnachweises ausgewählt.

Die damals für die Prüfung geltende Handlungsanweisung zur Verwendungsnachweisprüfung des BVA gibt den Mitarbeitenden vor, dass die vertiefte Prüfung im Interesse einer wirtschaftlichen Arbeitsweise und einer zeitnahen Prüfung auf das zuwendungsrechtlich gebotene Mindestmaß zu beschränken ist. Die Stichprobengröße der zu prüfenden Belege solle einzelfallabhängig sein, wobei eine Stichprobe, die ca. 5 % der Ausgaben abdeckt, regelmäßig ausreiche. Bei der Belegauswahl seien vorrangig

repräsentative Belege mit hohen Ausgaben zu wählen, um diese angestrebte Größe mit wenigen Belegen zu erreichen. Bei der Prüfung von Personalausgaben sollen die Eingruppierungen bei öffentlichen Arbeitgebern nicht geprüft und bei anderen Arbeitgebern nur einer groben Schlüssigkeitsprüfung unterzogen werden. Bei Arbeitgebern, die ein zertifiziertes, professionelles IT-Bezügeabrechnungsverfahren nutzen, soll zudem auch die Höhe der Gehaltsausgaben grundsätzlich nicht angezweifelt werden.

Das BVA führte die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung durch, indem es von der Jugendorganisation den Ausdruck der Arbeitgeberbelastung aus dem Bezügeabrechnungsverfahren für 2 der 14 in der Stellenübersicht des Verwendungsnachweises angegebenen Mitarbeitenden anforderte. Die Jugendorganisation übersendete diese anonymisiert, sodass die Abrechnungen einzelnen Mitarbeitenden in der Stellenübersicht nicht zugeordnet werden konnten. Auch die Eingruppierung und der Stellenumfang der betroffenen Mitarbeitenden waren aus den Belegen nicht ersichtlich. Die verpflichtend vorzulegende Belegliste mit den tatsächlich abgerechneten Personalkosten aller Beschäftigten, für die Personalkostenfestbeträge abgerechnet wurden, hatte die Jugendorganisation ihrem Verwendungsnachweis zuvor nicht beigelegt; das BVA forderte diese auch nicht bei der vertieften Prüfung nach. Die für die weiteren Aktivitäten eingereichten Beleglisten ließen mehrfach die Zahlungsempfänger nicht erkennen und fassten mehrere Zahlungsempfänger in einer Belegnummer zusammen.

Der Prüfvermerk des BVA über die vertiefte Prüfung gibt zum Umfang der Prüfung bei den Feldern „Prüfung der Unterlagen“ und „Prüfung der Belege“ jeweils „stichprobenartig*“ an, ergänzt durch die Bemerkung „Prüfung der Personalkosten i. H. v. ca. 60 000,00 EUR“. Das BVA erläuterte den Prüfbeauftragten, die damalige vertiefte Prüfung des Verwendungsnachweises habe sich auf das Anfordern der zwei Bezügeabrechnungen beschränkt. Dies habe den damals gültigen Vorgaben der hausinternen Handlungsanweisung entsprochen, da die geprüfte Jugendorganisation ein zertifiziertes professionelles IT-Bezügeabrechnungsverfahren nutze.

Die seit der Stichprobenprüfung 2022 anwendbaren Handlungsanweisungen des BMBFSFJ für die Verwendungsnachweisprüfung geben hinsichtlich des Prüfungsumfangs bei vertieften Prüfungen vor, dass mindestens 15 % der im Verwendungsnachweis aufgeführten Belege zu prüfen sind.

5.4 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BVA die Verwendungsnachweisprüfung im Förderzeitraum 2019 bis 2022 nur unzureichend vorgenommen hatte.

Es hielt die Drei-Monats-Frist für die kursorische Prüfung nach Eingang der Verwendungsnachweise in vielen Fällen nicht ein und führte diese Prüfungen auch nicht in dem intern vorgegebenen – bereits sehr geringen – Umfang durch. So blieb bei der

kursorischen Prüfung der Verwendungsnachweise 2022 beispielsweise unbeanstandet, dass sämtliche Verwendungsnachweise unvollständig waren und bei einer Jugendorganisation in der Gesamtübersicht des zahlenmäßigen Nachweises aufgeführte Großveranstaltungen im weiteren Verwendungsnachweis gar nicht aufgeführt waren. Die Prüfung des Verwendungsnachweises auf seine Vollständigkeit ist durch die Handlungsanweisungen zur Verwendungsnachweisprüfung des BMBFSFJ jedoch verpflichtend vorgegeben. Eine Überprüfung der rechnerischen Schlüssigkeit der zahlenmäßigen Nachweise der Verwendungsnachweise ist zudem unmöglich, wenn hierfür erforderliche Unterlagen in den Nachweisen fehlen.

Auch die einzige im Jahr 2020 durchgeführte vertiefte Verwendungsnachweisprüfung erfüllte nicht die durch die VV-BHO vorgegebenen Anforderungen. Diese umfassen neben einer Belegprüfung auch die Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendung, die Zielerreichung und die alsbaldige Verwendung der Mittel. Die Belegprüfung soll die förmliche, rechnerische und sachliche Richtigkeit der Belege feststellen und damit ein Urteil über die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben ermöglichen. Das bloße Anfordern von zwei anonymisierten Belegen über geleistete Arbeitgeberbeträge für zwei Beschäftigte der Jugendorganisation stellt bereits keine hinreichende Belegprüfung bei der vertieften Prüfung des Verwendungsnachweises dar. Es ist nicht nachvollziehbar, was das BVA anhand dieser zwei Belege überhaupt hat überprüfen wollen; dies ist auch nicht im Prüfvermerk dokumentiert. Denn eine Überprüfung der Eingruppierung der betreffenden Beschäftigten und ggf. die Einhaltung des Besserstellungsverbots waren aufgrund der Anonymisierung der Belege nicht möglich. Die Belege wurden vielmehr offenbar angefordert, um mit geringstmöglichem Aufwand den durch die Handlungsanweisung zur Verwendungsnachweisprüfung des BVA ohnehin bereits sehr eingeschränkten Anforderungen an vertiefte Prüfungen zumindest „auf dem Papier“ zu genügen. Eine tatsächliche Kontrolle der Mittelverwendung kann darin jedoch nicht gesehen werden. Weitere Aspekte enthielt die vertiefte Prüfung nicht.

Den zugrunde gelegten Prüfungsumfang der Handlungsanweisungen des BMBFSFJ bzw. zuvor des BVA hat der Bundesrechnungshof zudem im Fall der politischen Jugendorganisationen für unzureichend gehalten. Die Handlungsanweisungen berücksichtigen jeweils nicht die Besonderheiten des durch die RL JpP und RL-KJP vorgesehenen Zuwendungsverfahrens für rahmenvereinbarte Träger. Der Verzicht auf das Einreichen von Finanzierungsplänen für die einzelnen Projekte weicht erheblich von dem durch die VV-BHO für Zuwendungen grundsätzlich vorgesehenen Antragsverfahren ab, auf welche die Handlungsanweisungen für die Verwendungsnachweisprüfung ausgerichtet sind. Daher hat der Bundesrechnungshof eine intensivere Prüfung bei der Verwendungsnachweiskontrolle als unverzichtbar erachtet.

Das BMBFSFJ hat dafür zu sorgen, dass die Verwendungsnachweise der politischen Jugendorganisationen künftig sachgerecht geprüft werden. Es sollte im Rahmen seiner Fachaufsicht auf das BVA einwirken, um dort eine fristgemäße Prüfung der

Verwendungsnachweise sicherzustellen, die den Vorgaben der VV-BHO und den Handlungsanweisungen zur Verwendungsnachweisprüfung des BMBFSFJ entspricht sowie die Besonderheiten des vereinfachten Antragsverfahrens für rahmenvereinbarte Träger angemessen berücksichtigt.

5.5 Stellungnahmen des BMBFSFJ und des BVA

Das BVA führt die aufgezeigten Mängel bei der Verwendungsnachweisprüfung auf Personalausfälle im Referat und zusätzliche Belastungen durch Corona-Sonderprogramme zurück, die auf politischen Wunsch hin prioritär hätten abgewickelt werden müssen. Aufgrund fehlender Personalkapazitäten und Überlastung des Sachgebietes seien Verwendungsnachweise verspätet geprüft worden und unvollständige Verwendungsnachweise teils unbemerkt geblieben. Es habe inzwischen Maßnahmen zur Fehlervermeidung bei Personalengpässen ergriffen, insbesondere habe es die Beschäftigten anlassbezogen sensibilisiert und es würden regelmäßig Workshops zur Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt.

Die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung im Jahr 2020 sei auf Grundlage der damals geltenden Handlungsanweisung des BVA durchgeführt worden, welche das BVA für den Vorgaben der VV Nummern 11.1.1 und 11.1.2 zu § 44 BHO entsprechend hält. Die Stichprobengröße der zu prüfenden Belege habe 5 % der Ausgaben abdecken sollen und bei Arbeitgebern, die ein zertifiziertes, professionelles IT-Bezüge-Abrechnungsverfahren nutzten, habe die Prüfung hierauf beschränkt werden dürfen. Die monierte vertiefte Verwendungsnachweisprüfung im Jahr 2020 habe sich folgerichtig auf Belege über geleistete Arbeitgeberbeträge für zwei Beschäftigte der politischen Jugendorganisationen bezogen. Die seit dem Jahr 2022 anzuwendenden Handlungsanweisungen des BMBFSFJ gäben bei vertieften Prüfungen einen Mindestprüfumfang von 15 % der Belege vor.

Das BMBFSFJ hat mitgeteilt, bei der Auswahl der vertieft zu prüfenden Organisationen sollten gezielt politische Jugendorganisationen ergänzt werden. Zudem seien auch Vor-Ort-Prüfungen vorgesehen.

5.6 Abschließende Würdigung

Die Erläuterungen des BVA bezüglich der Personalsituation des zuständigen Referats nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass das BVA wie auch das BMBFSFJ generell in der Lage sein müssen, auch bei vorübergehenden Personalengpässen, ihren Aufgaben nachzukommen.

Die vertiefte Prüfung des Verwendungsnachweises im Jahr 2020 hält der Bundesrechnungshof weiterhin für unzureichend. Auch wenn die Prüfung auf dem Papier den

Vorgaben der damals geltenden Handlungsanweisung des BVA entsprach, fand faktisch keine vertiefte Prüfung statt. Inzwischen richtet sich das BVA bei der Verwendungsnachweisprüfung jedoch nach den Handlungsanweisungen des BMBFSFJ. Diese sehen ein solches Vorgehen wie im Prüfungszeitraum nicht vor. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das BVA nunmehr die Verwendungsprüfung entsprechend den zuwendungsrechtlichen Vorgaben vornimmt. Die gezielte Einbeziehung von politischen Jugendorganisationen in die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung begrüßt der Bundesrechnungshof ausdrücklich. Er hält es für sinnvoll, alle politischen Jugendorganisationen zeitnah in die Auswahl aufzunehmen und vertieft zu prüfen. Zudem empfiehlt er, auch bei der kursorischen Verwendungsnachweisprüfung die Besonderheiten des vereinfachten Antragsverfahrens für rahmenvereinbarte Träger noch stärker zu berücksichtigen, da es von den allgemeinen zuwendungsrechtlichen Vorgaben der VVBHO abweicht und der Umfang der Prüfung entsprechend angepasst werden sollte.

6 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

6.1 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat zusammenfassend Folgendes kritisiert und empfohlen:

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Jugendorganisationen die Zuwendungen des Bundes oftmals nicht den Vorgaben entsprechend verwendeten und abrechneten. Das BVA beanstandete dies in der Regel nicht. Fehlerhafte, lückenhafte oder unschlüssige Prüfungsvermerke fielen weder der mitzeichnenden Referatsleitung im BVA noch dem BMBFSFJ auf, dem die Fachaufsicht obliegt und dem die Prüfvermerke regelmäßig zugeschickt wurden und werden.

Um den wiederholt unbemerkten Verstößen gegen Vorgaben des Zuwendungsrechts und der Förderrichtlinien entgegenzuwirken, sollte das BMBFSFJ geeignete fachaufsichtliche und organisatorische Maßnahmen ergreifen. Es sollte hierbei nach Auffassung des Bundesrechnungshofes insbesondere

- einen Prüfungsumfang der Verwendungsnachweiskontrolle festlegen, der die Besonderheiten des Zuwendungsverfahrens für rahmenvereinbarte Träger berücksichtigt,
- das BVA zu umfassenden Schulungsmaßnahmen für das zuständige Personal auffordern,

- sicherstellen, dass die Jugendorganisationen die Zuwendungsmittel den Vorgaben entsprechend einsetzen und abrechnen,
- eine nachvollziehbare und vollständige Dokumentation des Zuwendungsverfahrens durch das BVA einfordern und
- die Kontrolle über die durch das BVA durchgeführten Zuwendungsverfahren im BMBFSFJ verbessern.

6.2 Stellungnahme des BMBFSFJ

Das BMBFSFJ hat ausgeführt, die Prüfung habe aufgezeigt, dass das Förderverfahren für die politischen Jugendorganisationen nachgeschärft werden müsse. Die Prüfung habe dafür wertvolle Hinweise geliefert. Das BMBFSFJ nehme die Befunde zum Anlass, das Förderverfahren zu verbessern.

Neben den bereits dargestellten Maßnahmen habe das BVA im Januar 2025 einen Workshop für das zuständige Personal durchgeführt und auch die das BVA betreffenden Beanstandungen thematisiert. Bei den durch das BVA regelmäßig für Zuwendungsempfänger durchgeführten Schulungsmaßnahmen würden zudem noch einmal gezielt die Sachbearbeitungen im BVA und bei den politischen Jugendorganisationen zusammengebracht. Das Fachreferat nehme die Prüfung außerdem zum Anlass, die standardisierten Prüfberichte des BVA zu den Verwendungsnachweisprüfungen im Vieraugenprinzip auszuwerten. Neben der allgemeinen Kontrolle über die Vollständigkeit der Prüfberichte würden diese inhaltlich von den zuständigen Sachbearbeitungen geprüft und bei Bedarf Rücksprache mit den jeweiligen Sachbearbeitungen im BVA gehalten. Das BMBFSFJ werde bei den regelmäßigen Jour Fixe-Gesprächen mit dem BVA gemeinsam überprüfen, ob die getroffenen Maßnahmen nachhaltig wirken.

6.3 Abschließende Würdigung

Die vom BMBFSFJ und dem BVA angekündigten Maßnahmen stellen aus Sicht des Bundesrechnungshofes einen wichtigen und begrüßenswerten Schritt zur Stärkung der Transparenz und Kontrolle im Förderverfahren dar. Besonders die stärkere Kontrolle des BVA durch die Vorabvorlage von Finanzierungsplänen bei geplanten „sonstigen Aktivitäten“ sowie die Intensivierung der Verwendungsnachweisprüfungen sind positive Ansätze. Gleichwohl hält der Bundesrechnungshof es für zumindest fraglich, ob diese Maßnahmen der Tatsache ausreichend Rechnung tragen, dass das Förderverfahren für rahmenvereinbarte Träger in wesentlichen Punkten von den Vorgaben der VV-BHO abweicht. Er hebt erneut hervor, dass dem Verwendungsnachweis eine zentrale Rolle zukommt, dessen Prüfung unter diesen Bedingungen durch geeignete fachaufsichtliche und organisatorische Maßnahmen zuverlässig gewährleistet sein muss.

Der Bundesrechnungshof hält zudem an seiner Auffassung fest, dass für eine rechtmäßige Förderung der politischen Jugendorganisationen klar zwischen Aktivitäten der Jugendarbeit und parteipolitischen Tätigkeiten zu unterscheiden ist. Dem BMBFSFJ bleibt aufgetragen, dies durch klare Vorgaben zur Abgrenzung der beiden Bereiche sicherzustellen.

Dr. Weber

Dr. Hentschel

Beglaubigt: Bugiel, Tarifbeschäftigter

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.