Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

über die Prüfung

des Förderverfahrens für private Träger

Teil I: Geltungsbereich der Förderrichtlinien – Förderung von Groß- und Kleinprojekten

Kapitel 23 02 Titel 687 76

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis.
Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 3 – 2018 – 0283 I

Potsdam, den 19. August 2020

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 4

1 Vorbemerkungen 7

1.1 Umfang der Prüfung 7

1.2 Prüfungsschwerpunkte 7

2 Förderverfahren 7

2.1 Gegenstand der Förderung 7

2.2 Stufen der Förderung 10

2.3 Ablauf des Bewilligungsverfahrens 10

3 Förderung von Großprojekten 12

4 Förderung von Kleinprojekten 15

4.1 Verfahren 15

4.2 Erstantragstellende in den Jahren 2016 bis 2020 20

4.3 Wirtschaftlichkeit des Verfahrens 23

5 Abschließende Würdigung 24

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Bengo	Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit, eine Abteilung der EG
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee (Fachausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der OECD)
EG	Engagement Global gGmbH
FR	Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger
MAP	Multi-Akteurs-Partnerschaften
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
Tz.	Textziffer
VBAN-Mittel	Kosten vorbereitender, begleitender, auswertender und nachbereitender Maßnahmen

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Förderverfahren des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für entwicklungswichtige Vorhaben gemeinnütziger deutscher Nichtregierungsorganisationen (sog. privater deutscher Träger) geprüft. Das BMZ fördert die Nichtregierungsorganisationen aus Kapitel 23 02 Titel 687 76 nach Förderrichtlinien (FR), die im Jahr 2016 neugefasst wurden. Im vorliegenden ersten Teil hat der Bundesrechnungshof seine Feststellungen und Empfehlungen zum Geltungsbereich der FR und den sehr unterschiedlichen Projektdimensionen der geförderten Nichtregierungsorganisationen dargestellt. Im zweiten Teil hat er sich mit der Wahrnehmung der zuwendungsrechtlichen Pflichten durch das BMZ und dessen Zuwendungsempfänger Engagement Global gGmbH (EG) befasst . Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMZ hat er abschließend Folgendes festgestellt:

0.1 Das BMZ verzichtete auf konkretisierende Programmschwerpunkte bei der Förderung der privaten Träger, um möglichst viele und breit gefächerte Projektideen zu erhalten. Der Bundesrechnungshof hat einen solchen Verzicht nur für Projekte mit Gesamtausgaben bis zu einer gewissen Höhe für zulässig gehalten. Für Projekte, die mit mehr als 500 000 Euro gefördert werden sollen, hat er dagegen konkretisierende Programmschwerpunkte für notwendig erachtet. Nach den FR müssen die privaten Träger für solche Projekte auch Machbarkeitsstudien erstellen. Das BMZ hat mitgeteilt, dass es für die Förderung von bestimmten Großprojekten einen Orientierungsrahmen geschaffen habe, der Kriterien und Schwerpunkte für deren Förderung definiere. Diese Großprojekte würden auch deutlich frühzeitiger und enger mit dem BMZ und der EG abgestimmt als kleinere Projekte. Das BMZ hat zugesagt, bei der nächsten Überarbeitung der FR zu prüfen, ob es für diese Großprojekte ein eigenständiges Förderverfahren einführen wird. Der Bundesrechnungshof hält den Orientierungsrahmen für die Förderung einiger Großprojekte ohne Verknüpfung zu den FR nicht für ausreichend. Er empfiehlt, für Großprojekte ein eigenständiges Förderverfahren mit gesonderten Förderrichtlinien zu schaffen. Alternativ könnte

das BMZ einen Orientierungsrahmen für alle Großprojekte schaffen und in der FR darauf verweisen (Tz. 3).

0.2 Das BMZ hat für private Träger, die eine Zuwendung bis zu 50 000 Euro beantragen, ein eigenständiges Verfahren eingeführt. Zwei private Stiftungen bearbeiten seit Abschluss einer Pilotphase ab dem Jahr 2019 die Anträge auf Förderung dieser sog. Kleinprojekte. Hierfür erhalten sie über die EG Zuwendungsmittel des BMZ. Das Förderverfahren für Kleinprojekte weicht von den FR ab, ist nicht mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesrechnungshof abgestimmt und ist damit haushaltsrechtlich intransparent. Der Bundesrechnungshof sieht bei diesem Verfahren das Risiko, dass das BMZ seiner Letztverantwortung für die Förderung von Vorhaben privater Träger nicht nachkommen kann. Es ist zudem nicht sichergestellt, dass nur außenpolitisch unbedenkliche Vorhaben gefördert werden und solche, die den entwicklungspolitischen Zielen des BMZ entsprechen. Zudem hält der Bundesrechnungshof das Förderverfahren für unwirtschaftlich, da höhere Verwaltungskosten erstattet werden als nach den FR zulässig. Der Bundesrechnungshof hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des praktizierten Förderverfahrens bei Kleinprojekten im Vergleich zu einer Förderung nach den Regeln der FR empfohlen. Dabei sollte das BMZ auch sonstige Vor- und Nachteile der beiden Verfahren berücksichtigen. Auf die Übernahme von Personalkosten neben der Erstattung der Verwaltungskostenpauschale ist zu verzichten. Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, neue Förderverfahren erst einzuführen, wenn alle wesentlichen Fragen geklärt sind und eine vorangehende Pilotphase extern evaluiert wurde. Solange sollte auch auf Aufstockungen von Zuwendungen verzichtet werden.
Das BMZ hat zugesagt, in Zukunft vor der Einführung neuer Förderverfahren die wesentlichen Fragen im Vorfeld zu klären, etwaige Pilotphasen in geeigneter Form zu evaluieren und bis dahin auch auf Aufstockungen zu verzichten. Es werde zudem überprüfen, mit welchem Verfahren die Kleinprojekteförderung fortgeführt werden soll. Bei Auswahl eines von der bisherigen FR abweichenden Verfahrens werde es die FR entsprechend aktualisieren. Schon vorab werde das BMZ die Einhaltung der bisher nicht gewährleisteten rechtlichen Vorgaben sicherstellen. Der

Bundesrechnungshof wird diesen Punkt in eine Kontrollprüfung miteinbeziehen (Tz. 4).

0.3 Die veranschlagten Mittel im Titel haben sich zwischen dem Jahr 2008 und dem Jahr 2019 von 33 Mio. Euro auf 150 Mio. Euro mehr als vervierfacht. Vor diesem Hintergrund wird der Verzicht des BMZ auf konkretisierende Programmschwerpunkte dem großen und unterschiedlichen Spektrum der geförderten Träger nicht gerecht. Zusätzliche Regelungen außerhalb der FR für Großprojekte, für Kleinprojekte und für die „mittleren Projekte" zwischen 50 000 und 500 000 Euro sollten vermieden werden. Bei der vom BMZ zugesagten Überprüfung des Verfahrens sollte das BMZ auch eine mögliche Aufteilung des Titels berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof wird das Ergebnis dieser Überprüfung mit einer Kontrollprüfung untersuchen (Tz. 5).

1 Vorbemerkungen

1.1 Umfang der Prüfung

Wir haben das Förderverfahren nach Neufassung der Förderrichtlinien (FR) ab dem Jahr 2016 geprüft. Ziel der Prüfung ist, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel aus Kapitel 2302 Titel 687 76 sicherzustellen. Unsere Prüfung bezieht sich auf die Förderung privater Träger nach Inkrafttreten der neuen FR zum 1. Januar 2016 bis Ende 2018. Örtliche Erhebungen fanden bei Ihnen, bei der Engagement Global gGmbH (EG) sowie exemplarisch bei einem privaten deutschen Träger statt. Zu unserer Prüfungsmitteilung vom 11. Dezember 2019 haben Sie am 18. März 2020 Stellung genommen. Ihre Stellungnahme haben wir in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Das Verwendungsnachweisverfahren ist nicht Gegenstand dieser Prüfung. Denn EG/Bengo hat den ersten Verwendungsnachweis nach den neuen FR erst im Jahr 2020 zu erstellen. Zu dessen Inhalt fanden während der Prüfung noch Abstimmungen zwischen Ihnen und der EG/Bengo statt.

1.2 Prüfungsschwerpunkte

Wir haben in diesem ersten Teil unsere Erkenntnisse zur Anwendungsbreite der FR und den sehr unterschiedlichen Projektdimensionen der geförderten Nichtregierungsorganisationen dargestellt. Im zweiten Teil haben wir uns mit Blick auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung mit der Wahrnehmung der zuwendungsrechtlichen Pflichten durch Sie und die EG befasst (Verwaltungskostenerstattung, Eigenanteile der Zuwendungsempfänger sowie Machbarkeitsstudien).

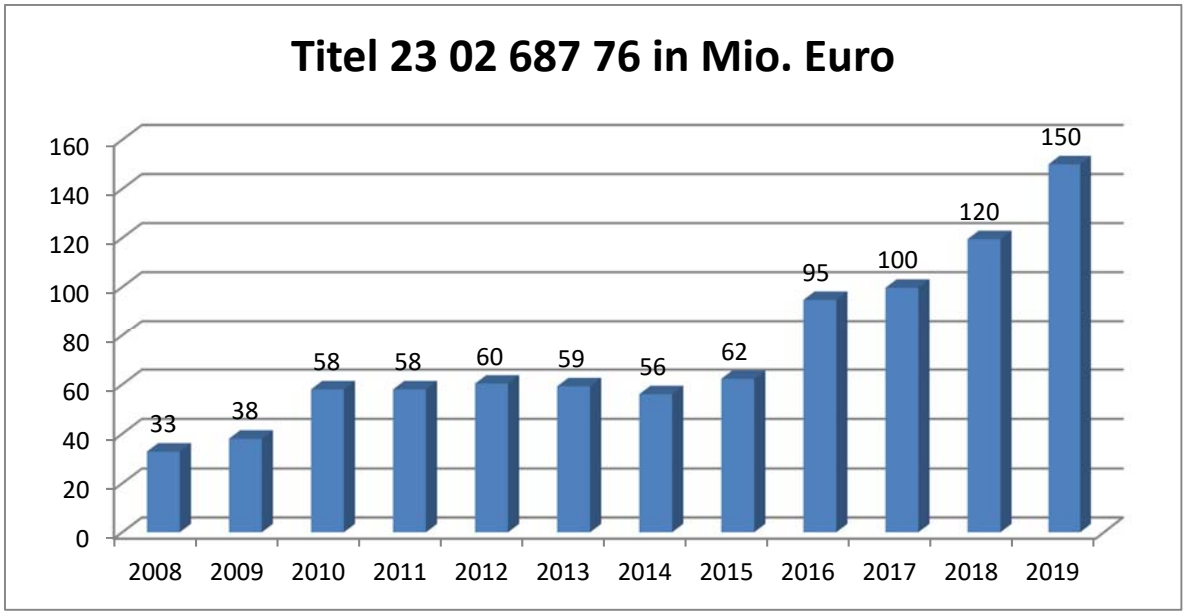
2 Förderverfahren

2.1 Gegenstand der Förderung

Sie fördern Projekte gemeinnütziger deutscher Nichtregierungsorganisationen (NRO) durch Zuwendungen nach Maßgabe der „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger“ (im Weiteren Förderrichtlinien für private Träger, FR). Die Mittel für die Förderung sind im Titel „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger“ (Kapitel 23 02 Titel 687 76) veranschlagt. Die Titelansätze haben sich zwischen

dem Jahr 2008 und dem Jahr 2019 mehr als vervierfacht (von 33 Mio. Euro auf 150 Mio. Euro).[1] Die nachstehende Abbildung zeigt diese Entwicklung:

Abbildung



Quelle: Bundesrechnungshof; Eigene Darstellung der Ist-Zahlen in den Jahren 2008 bis 2018 und des Soll-Ansatzes im Haushaltsplan 2019.

Darüber hinaus werden den privaten Trägern weitere Mittel aus anderen Titeln nach Maßgabe der FR bereitgestellt.[2]

Zum 1. Januar 2016 haben Sie die FR neu gefasst und die Kompetenzen im Förderverfahren neu geordnet. Danach vergeben Sie jährlich die Mittel durch Zuwendungsbescheide an die EG[3], die im alleinigen Bundeseigentum steht.

---

1 Ist-Zahlen in den Haushaltsplänen 2008 bis 2018; Soll-Ansatz im Haushaltsplan 2019.

2 Aus den Sonderinitiativen, Kapitel 23 10, Titelgruppe 03, werden den privaten Trägern weitere Mittel bereitgestellt, die nach den FR für private Träger vergeben werden. Sie betrugen laut Ihrer E-Mail vom 3. September 2019:
- im Jahr 2016 23,0 Mio. Euro,
- im Jahr 2017 32,5 Mio. Euro,
- im Jahr 2018 38,6 Mio. Euro und
- im Jahr 2019 50,1 Mio. Euro.

3 Die EG ist die zentrale Servicestelle der Bundesregierung für zivilgesellschaftliches und kommunales Engagement. Sie hat zum 1. Januar 2012 ihre Arbeit aufgenommen. *„Zweck der Engagement Global gGmbH ist die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit und der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit sowie des bürgerschaftlichen und kommunalen Engagements zugunsten dieser Zwecke. Die Engagement Global gGmbH erbringt entsprechende Dienst- und Verwaltungsleistungen. Dazu gehören insbesondere Informations-, Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die Umsetzung von Förder- und Lernprogrammen, Maßnahmen der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit im Inland sowie Kooperationen mit den Ländern und Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. […]*", vgl. Bundeshaushalt 2018, Einzelplan 23, Kapitel 2302, Erläuterungen zu Titel 685 01-023.

Neben dem Zuwendungsbescheid für die Programmmittel erhält die EG auch noch einen Zuwendungsbescheid für ihre programmbezogenen Personal- und Verwaltungskosten und für weitere vorbereitende, begleitende, auswertende und nachbereitende Maßnahmen. Die EG erhält die Zuwendungsmittel im Anforderungsverfahren nach VV Nummer 7.4 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Sie gliedert sich in mehrere Bereiche. Die EG/Bengo ist Teil eines Fachbereiches der EG, der für die Förderung von Auslandsprojekten zuständig ist. EG/Bengo wickelt das Förderverfahren für private Träger ab; u. a. berät sie die privaten Träger und bearbeitet die Anträge bis zur Entscheidungsreife.[4] Sie haben die Grundsätze der Zusammenarbeit mit der EG zur Förderung privater deutscher Träger in einer sog. Guideline niedergelegt. Diese soll eine möglichst einheitliche Handhabung der Anträge im Bereich Private Träger unterstützen.[5]

Nach den FR[6] werden Projekte und Programme gefördert, die

- die wirtschaftliche, soziale oder ökologische Situation armer Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern nachhaltig verbessern oder
- die Selbsthilfeanstrengungen dieser Gruppen wirkungsvoll unterstützen und diese an der Planung und Durchführung partnerschaftlich beteiligen oder
- zur Verwirklichung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern beitragen

---

[4] Das Beratungsangebot umfasst die gemeinsame Besprechung der Projektidee, Prüfen der Fördervoraussetzungen beziehungsweise der Antragsberechtigung, Hinweise zu den Erfordernissen bei der Formulierung von Anträgen und Berichten, Unterstützung beim Abschluss einer Projektvereinbarung mit der Partnerorganisation des privaten Trägers, Informationen zum Anfordern bewilligter Gelder und Hinweise zur verfahrenskonformen Mittelverwendung, Beratung bei Änderungen im Projektverlauf sowie Beratung zu Zwischen- und Verwendungsnachweisen, vgl. bengo-Homepage; https://bengo.engagement-global.de/beratung-deutscher-nro.html; letzter Zugriff am 5. November 2018.

[5] Die Guideline zur Förderung privater deutscher Träger vom 17. August 2017 wird laufend fortgeschrieben.

[6] FR Teil I Ziffer 2.

und die Bedingungen für eine Anrechnung als „Official Development Assistance" (ODA)[7] erfüllen.

2.2 Stufen der Förderung

Das Förderverfahren ist als mehrstufiges Zuwendungsverfahren aufgebaut. Sie gewähren der EG mit Zuwendungsbescheid eine Projektförderung für jeweils vier Jahre für das „Programm Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger" **(Stufe 1)**.

Die EG hat die Mittel aus dem Zuwendungsbescheid für die Programmmittel in voller Höhe an die privaten deutschen Träger weiterzuleiten.[8] Hierzu schließt die EG/Bengo mit den einzelnen privaten Trägern privatrechtliche Weiterleitungsverträge ab. Inhalt der Weiterleitungsverträge sowie deren Änderungen sind mit Ihnen abzustimmen **(Stufe 2)**.

Die privaten deutschen Träger schließen auf der Grundlage der Weiterleitungsverträge Projektvereinbarungen mit lokalen Projektpartnern im Ausland **(Stufe 3)**.

2.3 Ablauf des Bewilligungsverfahrens

Im Wesentlichen läuft das Bewilligungsverfahren für die Projektmittel in folgenden Schritten ab:

Interessierte private deutsche Träger durchlaufen zunächst eine Prüfung ihrer generellen Förderfähigkeit (sog. Trägerprüfung) durch die EG.[9] Danach dürfen diese ihre für das Folgejahr geplanten Projekte bis zu einem bestimmten Stichtag im August/September anmelden.[10] Nach Abschluss des Anmeldeverfahrens entscheiden Sie über die Rangfolge der Voranmeldungen aus Sicht der Entwicklungspolitik nach Vorschlägen von EG/Bengo in einer

---

[7] Official Development Assistance, kurz ODA, ist die englische Bezeichnung der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. ODA ist eine international anerkannte Messgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen. Sie umfasst die Bereitstellung finanzieller, technischer und personeller Leistungen in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nach der Definition des Development Assistance Committee (DAC). Das DAC ist Teil der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

[8] Vgl. FR I 3.1. In den Jahren 2016 bis 2018 hat die EG rd. 300 Projekte jährlich gefördert, vgl. Tabelle 1 unter Nummer 3.

[9] Zentraler Programmservice für die formale Trägerprüfung und EG/Bengo für die programmspezifische Trägerprüfung.

[10] Vgl. Bengo-Homepage: https://bengo.engagement-global.de/faq-antragstellung-und-prozedere.html#anker2; letzter Zugriff am 15. November 2018.

Jahresplanungssitzung im Oktober. Sie vergeben diesbezüglich sog. A-, B- und C-Prioritäten.[11] Anschließend informiert EG/Bengo die privaten Träger, dass die Priorisierung abgeschlossen ist. EG/Bengo weist darauf hin, dass eine A-Priorisierung eines Vorhabens zwar noch keine Projektzustimmung bedeute, da die stichwortartige Beschreibung des Projektes bei der Anmeldung noch keine Beurteilung der Förderfähigkeit der geplanten Maßnahmen zulasse. Die A-Priorisierungen seien aber auf Basis des Haushaltsentwurfs für das nächste Jahr kalkuliert.[12] Somit könne grundsätzlich mit einer Zustimmung gerechnet werden.[13] Vorhaben mit A-Priorisierung werden zuerst geprüft, sofern ein entsprechender Antrag bis zu einem Stichtag eingereicht wurde. Einen von einem privaten Träger eingereichten Antrag prüft EG/Bengo und sendet ihn mit einem Votum an Ihr für das Förderverfahren der privaten Träger zuständiges Referat[14]. Dieses legt den Antrag Ihren Regional- und Sektorreferaten[15] sowie über das Auswärtige Amt (AA) der Deutschen Botschaft in dem Projektland zur Stellungnahme vor.[16] Die Deutsche Botschaft prüft vor allem unter außenpolitischen Gesichtspunkten.[17] Im Falle ihres positiven Votums nach Abschluss aller genannten Beteiligungen schließt die EG dann einen privatrechtlichen Weiterleitungsvertrag mit dem privaten deutschen Träger (Stufe 2 des

---

[11] Definition gemäß Guideline:
- **A-Priorität:** Prioritäre Prüfung des Vorhabens, sofern bis zum Stichtag (15. Mai) ein entsprechender Antrag eingereicht wurde. Für Anträge, die nach dem 15. Mai eingereicht werden, verfällt die A-Priorisierung.
- **B-Priorität:** Prioritäre Prüfung des Vorhabens, sofern nach dem 15. Mai noch ausreichend Mittel zur Verfügung stehen und ein entsprechender Antrag eingereicht wurde.
- **C-Priorität:** Aufgrund der begrenzten Mittel ist eine Antragstellung mit geringen Chancen auf Förderung verbunden.

[12] Bei einer Reduzierung der Mittel im Vergleich zum Haushaltsentwurf könne es dazu kommen, dass A-Vorhaben zwar positiv geprüft würden, aber dennoch nicht bewilligt werden könnten. Umgekehrt entstünde bei einer Erhöhung der finalen Haushaltsansätze die Möglichkeit, entsprechend mehr B-Vorhaben bewilligen zu können, vgl. Bengo-Rundbrief Nummer 3, Seite 2.

[13] Hierzu muss die Qualität des Projektantrags Ihren Anforderungen entsprechen und die Haushaltsmittel vom Parlament tatsächlich zur Verfügung gestellt werden. Für die A-priorisierten Vorhaben sind dann sobald als möglich die notwendigen Anträge einzureichen. Für Anträge, die nach dem 15. Mai des Folgejahres eingereicht werden, verfällt die A-Priorisierung. Für entscheidungsreife Projektanträge, die bis zum 28. Februar des Folgejahres vorliegen, strebt bengo eine Bewilligung innerhalb von zehn Wochen an.

[14] Das Referat Z 30 ist für das Förderverfahren der privaten Träger zuständig.

[15] Regionalreferate sind für bestimmte Länder zuständig, z. B. für Zentralafrika. Sektorreferate sind für bestimmte Themen zuständig, z. B. für Ernährungssicherung.

[16] Vgl. Guideline, Seite 8, Nummer 8.

[17] Vgl. bengo-homepage: https://bengo.engagement-global.de/antragstellung-und-prozedere.html; letzter Zugriff 3. Dezember 2019.

Zuwendungsverfahrens). Die Projektvereinbarungen, die die privaten deutschen Träger mit lokalen Projektpartnern im Ausland schließen (Stufe 3 des Zuwendungsverfahrens), werden grundsätzlich nicht Ihnen oder EG/Bengo übersandt. EG/Bengo ist für den weiteren Verlauf des Zuwendungsverfahrens bis hin zur Prüfung der Verwendungsnachweise der privaten deutschen Träger zuständig. Sie erhalten von EG/Bengo einen monatlichen Bericht zur Entwicklung der Inanspruchnahme von Barmitteln und Verpflichtungsermächtigungen.

3 Förderung von Großprojekten

(1) Um möglichst viele und breit gefächerte Projektideen von den privaten Trägern zu erhalten, haben Sie nach eigenen Angaben zusätzlich zu dem in den FR[18] genannten Gegenstand der Förderung (vgl. Tz. 2.1) keine konkretisierenden Programmschwerpunkte festgelegt. Im Innenverhältnis zu EG/Bengo haben Sie in Ziffer 7 der Guideline inhaltliche Kriterien für die Bewertung der angemeldeten Projektideen festgehalten. Den Referenzrahmen zur Beurteilung der Vorhabenvorschläge bildeten danach die OECD[19] DAC-Kriterien[20]. Darüber hinaus erhielten folgende Projekte vorzugsweise eine A-Priorisierung[21]:

- Politische Projekte auf Makroebene (globale Zukunftsthemen, Multi-Akteurs-Partnerschaften, etc.),
- Projekte, deren Fokus auf der Stärkung von lokalen NRO liegen sowie
- Projekte in Krisenländern[22], in denen für die Umsetzung zivilgesellschaftlicher Projekte deutlich erschwerte Rahmenbedingungen herrschen.

Für einzelne Förderbereiche, z. B. Bildungsförderung, karitative Ansätze, Menschenrechtsprojekte, Ressourcenschutzprojekte und Schwellenländer haben

---

18 FR Teil I Ziffer 2.

19 OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

20 DAC = Development Assistance Committee. Die DAC-Kriterien zur Messung der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe sind Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit.

21 Die Verlässlichkeit der Anmeldungen eines Trägers im Vorjahr (Realisierungsquote) wird bei der Priorisierung der Vorhaben berücksichtigt. Maßgebend ist hierbei die Anzahl der tatsächlich umgesetzten Vorhaben mit A-Priorität. Projekte mit einem baldigen Vorhabenbeginn sowie größere Vorhaben werden in Jahren mit hohen Haushaltsmitteln im Zweifelsfall bevorzugt. Vorhaben mit einem angemeldeten Beginn nach Oktober werden grundsätzlich als C-Vorhaben eingestuft.

22 Diese werden definiert in der Guideline, Anlage 1: Krisenländer und Übergangshilfeländer.

Sie weitere Festlegungen für die EG/Bengo getroffen. Wir haben die in den Jahren 2016 bis 2018 von EG/Bengo geförderten Projekte in der nachfolgenden Tabelle 1 nach den bewilligten Gesamtprojektausgaben in drei Gruppen gegliedert: Kleinprojekte (bis höchstens 50 000 Euro), mittlere Projekte (über 50 000 Euro bis höchstens 500 000 Euro) sowie Großprojekte (über 500 000 Euro). Für die Betreuung der Kleinprojekte gibt es seit dem Jahr 2019 ein eigenständiges Verfahren unter Einschaltung zweier privaten Stiftungen (vgl. unter Tz. 4). Ab einer Förderung von 500 000 Euro muss gemäß den FR eine ausführliche (Machbarkeits-)Studie vorgelegt werden.[23]

Tabelle 1

Projekte nach bewilligten Gesamtprojektausgaben

	Jahr der Bewilligung				
	2016	2017	2018	**2016 - 2018**	
Projektausgaben in Euro	**Projektanzahl**				**Anteil**
höchstens 50 000	25	27	12	**64**	**7 %**
über 50 000 bis 500 000	152	177	150	**479**	**54 %**
über 500 000	132	121	96	**349**	**39 %**
Projekte gesamt	309	325	258	**892**	**100 %**

Quelle: Bundesrechnungshof; eigene Darstellung nach Auswertung der Projektliste.

Danach liegen die Gesamtprojektausgaben bei über der Hälfte der geförderten Projekte zwischen 50 000 und 500 000 Euro, bei über einem Drittel der Projekte über 500 000 Euro. Zu den Großprojekten mit Förderungen über 500 000 Euro gehören auch die sogenannten Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) und Global-Programme mit NRO.

- Bei MAP wird versucht, die Kernkompetenzen verschiedener gesellschaftlicher Sektoren zu kombinieren, um nachhaltige Veränderungsprozesse durch eine breite gesellschaftliche Beteiligung und gemeinsame Umsetzungs- und Entscheidungsprozesse der Partner anzustoßen.[24]
- Global-Programme sind der Bekämpfung oder Minderung von globalen Herausforderungen und überregionalen Krisen gewidmet. Sie können über

[23] FR Teil I Ziffer 5.2 Satz 2 unter Bezug auf FR Teil I Ziffer 6.9

[24] Unter Multi-Akteurs-Partnerschaften versteht man eine Kooperationsform, bei der Akteure aus Staat, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft gemeinsam einen Beitrag leisten, um nachhaltige Entwicklungsziele zu erreichen. (Vgl. Guideline, Anlage 3: Anlage 3: Multi-Akteurs-Partnerschaften).

mehrere Sektoren und in mehreren Ländern parallel fördern. Voraussetzung für die Förderung ist u. a., dass Projekte des Trägers seit mindestens zehn Jahren regelmäßig aus dem Titel gefördert werden und der private Träger langfristig größere finanzielle Spendenbeträge eigenständig mobilisieren und verlässlich bewirtschaften kann. Die Projektlaufzeit ist zunächst auf vier Haushaltsjahre begrenzt mit dem Ziel der Verlängerung, wenn das erste Projekt erfolgreich war und ein zweites, darauf aufbauendes Projekt, sinnvoll erscheint.[25] Das Konzept der Globalprogramme beruht auf den Erkenntnissen aus einem Pilotprojekt mit einem großen privaten Träger.

(2) Wir halten es für vertretbar, bis zu einer gewissen Höhe der Gesamtprojektausgaben auf konkretisierende Programmschwerpunkte bei der Förderung privater Träger zu verzichten. Großprojekte hingegen, die über ein Drittel der geförderten Projekte ausmachen, sollten fest umschriebene konkretisierende Programmschwerpunkte haben. Dies gilt insbesondere für MAP und Globalprogramme, die auf langfristige, nachhaltige Veränderungen in den Partnerländern abzielen.

(3) Für Großprojekte leistungsfähigerer privater Träger haben wir Ihnen eine übergreifende Strategie empfohlen. Wir haben angeregt zu prüfen, ob für Großprojekte ein eigenständiges Förderverfahren oder eine Verschmelzung mit anderen bestehenden Förderverfahren für NROs angezeigt ist.

(4) Sie haben mitgeteilt, dass Sie für die Förderung sowohl von MAP als auch von Globalprogrammen einen Orientierungsrahmen geschaffen haben, der Kriterien und Schwerpunkte für die Förderung dieser Formate definiere. Diese Programme stimmten die Träger deutlich frühzeitiger und enger mit Ihnen und der EG ab als die Träger kleinerer Projekte. Sie haben darauf verwiesen, dass Sie dem großen und unterschiedlichen Spektrum der Träger durch eine Differenzierung der Förderinstrumente innerhalb des Titels "Private Träger" Rechnung trügen. Darüber hinaus sähen Sie - zumindest kurzfristig - keinen Bedarf

[25] Wenn bei Global-Programme zur Erreichung eines strategischen Oberzieles Maßnahmen in verschiedenen Sektoren notwendig sind, kann ein solcher integrierter Ansatz auch über mehrere Sektoren hinweg und in mehreren Ländern parallel erfolgen. Global-Programme haben ein Mittelvolumen, das über 1 Mio. Euro hinausgehen kann. Die Projektlaufzeit ist dort zunächst auf vier Haushaltsjahre begrenzt mit dem Ziel der Verlängerung (Vgl. Guideline, Seite 8, Nummer 8 und Anlage 2: Globalprogrammförderung). Sie haben diese Aussage in der Guideline mit seiner E-Mail vom 20. August 2019 dahingehend präzisiert, dass eine Fortsetzung dann möglich sei, wenn das erste Projekt erfolgreich war und ein zweites, darauf aufbauendes Projekt, sinnvoll erscheine.

für ein eigenständiges Förderverfahren oder eine Verschmelzung mit anderen bestehenden Förderverfahren. Sie haben aber zugesagt, dieses bei der nächsten Überarbeitung der FR zu prüfen.

(5) Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie kurzfristig keinen Bedarf für ein eigenständiges Förderverfahren für Großprojekte sehen. Grundsätzlich ist eine Abwägung erforderlich, inwieweit eine Förderlandschaft mit sehr unterschiedlichen Förderinstrumenten in einer FR zusammengefasst werden sollte. Wir geben erneut zu Bedenken, dass die in den FR dargestellte „klassische Förderung" ohne zusätzliche Regelungen nur für rd. die Hälfte der Projekte zur Anwendung kommt. Die in dem Orientierungsrahmen festgelegten Kriterien und Schwerpunkte für die Förderung von MAP und Globalprogrammen erschließen sich nicht aus den FR. Dadurch bleibt das Förderverfahren aus haushaltsrechtlicher Sicht intransparent.

Wir empfehlen, für Großprojekte ein eigenständiges Förderverfahren mit gesonderten Förderrichtlinien zu schaffen. Alternativ könnten Sie einen Orientierungsrahmen für alle Großprojekte schaffen und in der FR darauf verweisen.

4 Förderung von Kleinprojekten

4.1 Verfahren

(1) Nach den FR beträgt die Förderung höchstens 50 000 Euro, wenn ein privater deutscher Träger erstmalig gefördert wird.[26] In Ihrem Auftrag hat die EG/Bengo Zuwendungen aus dem Titel „Private Träger" an zwei private Stiftungen (im weiteren **X- und Y-Stiftung** genannt) weitergeleitet, um in einer Pilotphase in den Jahren 2016 bis 2018 Kleinprojekte zu fördern.[27] Seit dem Jahr 2019 sind alle Projektförderungen bis zu 50 000 Euro von Erstantragstellenden[28] ausschließlich von den beiden privaten Stiftungen bearbeitet worden. Die Y-Stiftung ist für die Förderung von Kleinprojekten westdeutscher privater Träger zuständig und die X-Stiftung für Kleinprojekte derjenigen Träger, die in

[26] FR Teil I Ziffer 5.2 Satz 1.

[27] Bis Ende 2018 war über diese Zuwendungen eine Projektförderung nicht nur von Erstantragstellenden, sondern aller privaten Träger möglich, wenn die Förderung nicht mehr als 25 000 Euro betrug. Für Beträge über 25 000 Euro war EG/Bengo zuständig. Die X-Stiftung war bereits seit dem Jahr 2007 für die Förderung von Kleinprojekten ostdeutscher privater Träger zuständig. Die Y-Stiftung fördert seit dem Jahr 2016 Kleinprojekte westdeutscher privater Träger.

[28] Erstantragstellende sind diejenigen privaten Träger, die noch nicht von EG/Bengo betreut wurden.

den ostdeutschen Bundesländern (einschließlich Berlin) ihren Sitz haben. EG/Bengo hat für „die Heranführung und Befähigung kleiner deutscher NROs zur erfolgreichen Beantragung und Durchführung von Projekten im Titel Private Träger" in den Jahren 2016 bis 2020 rd. 9 Mio. Euro an die beiden Stiftungen weitergeleitet. Dadurch sollen deutsche gemeinnützige Vereine gestärkt werden, entwicklungspolitische Projekte ihrer lokalen Partner zu beantragen und zu begleiten. Nach Ihrer Ansicht handelte es sich bei den Zuwendungen an die beiden Stiftungen für die Förderung von Kleinprojekten in der Pilotphase bis Ende 2018 um Kosten vorbereitender, begleitender, auswertender und nachbereitender Maßnahmen (sog. VBAN-Mittel), die für die entsprechende Titelgruppe 07 mitveranschlagt sind.[29] Denn nach Ihrer Aussage sollen durch diese Förderung gerade auch neue kleine und ehrenamtliche Träger im Sinne vorbereitender Maßnahmen dazu befähigt werden, mittelfristig in die großvolumigere und anspruchsvollere Projektförderung von EG/Bengo aufgenommen zu werden. Nach Ihren Angaben müssen ehemalige Erstantragstellende weitere Anträge für Mittel aus dem Titel „Private Träger" bei EG/Bengo stellen, wenn die beantragte Förderung über 50.000 Euro beträgt. Bei beantragter niedrigerer Förderung stellen sie ihre Anträge weiter bei den Stiftungen. Nach Ihren Angaben haben rd. 30 % der Erstantragsstellenden einen Folgeantrag gestellt. Gemäß den Erläuterungen zum Titel werden die Ausgaben nach Maßgabe von Richtlinien geleistet. Gemeint sind damit die für Ausgaben aus dem Titel erlassenen FR, die unter Tz. 2 dargestellt sind. Nach den vorläufigen gemeinsamen Fördergrundsätzen der beiden Stiftungen für die Kleinprojekte

- orientiert sich deren Förderung an den FR,
- erfolgt die Prüfung der Anträge durch die Stiftungen,
- sollen die antragstellenden Organisationen in der Regel noch keine Förderung aus dem Titel „Private Träger" erhalten haben,
- ist die Förderung eines weiteren Projektes aus den Mitteln des Titels „Private Träger" möglich, sobald die Stiftungen die vertiefte Nachweisprüfung für ein vorangegangenes Vorhaben beendet haben,

[29] Siehe Erläuterungen zur Titelgruppe 07 in Kapitel 23 02 - Förderung des bürgerschaftlichen und kommunalen Engagements.

- sollen die antragstellende Organisation oder ihre Partner im Antrag darlegen, wie die im Projekt erzielten Wirkungen über den Zeitraum des Projekts hinaus für die Zielgruppen und das Projektumfeld erhalten werden.

Nach den FR[30] sind andere Ressorts nach Maßgabe gesetzlicher Bestimmungen, der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien sowie der besonderen Vereinbarung mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu beteiligen. Demzufolge beteiligt Ihr für die Förderung der privaten Träger zuständiges Referat bei Beurteilung der Förderwürdigkeit und vor der Entscheidung über ein Vorhaben Ihre jeweils zuständigen Regional- und/oder Sektorenreferate, um deren fachliche Expertise und Erfahrungen einzuholen. Darüber hinaus wird auch das AA über die diplomatische Vertretung im jeweiligen Partnerland zur Bescheinigung der außenpolitischen Unbedenklichkeit der Vorhaben beteiligt. Dieses Verfahren wurde bei Kleinprojekten unter 50.000 Euro nicht eingehalten. Weder Ihre Regional- und Sektorreferate noch das AA wurden beteiligt. Sie begründen dies mit „arbeitsökonomischen Gründen". In der Bundesverwaltung gilt die „*Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*"[31]. Die EG hat ein Konzept zur Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise. Den beiden Stiftungen wurden keine Regelungen zur Korruptionsprävention oder zur Verwendungsnachweisprüfung vorgegeben.

(2) Sie haben mit dem Verfahren für Erstantragstellende im Titel „Private Träger" ein eigenständiges Verfahren eingeführt. Dieses weicht von dem in den FR beschriebenen Verfahren ab, ohne dass dies in den FR vorgesehen wäre. Dieses abweichende Verfahren für ein Gesamtfördervolumen von 9 Mio. Euro ist aus dem Einzelplan 23 des Bundeshaushaltsplanes nicht erkennbar.

Die Erläuterungen zu Titel 23 02 Kapitel 687 76 gehen davon aus, dass die Mittel vollständig nach den für den Titel erlassenen FR verausgabt werden. Nach den FR soll die EG/Bengo die Mittel auf Grundlage Ihrer Programmzuwendung in privatrechtlicher Form an die privaten deutschen Träger weiterreichen.[32] Eine Zwischenschaltung der beiden Stiftungen ist im Förderverfahren

---

[30] FRL Teil I Ziffer 7.2.

[31] Diese Richtlinie gilt sinngemäß auch für juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, an denen ausschließlich die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist – so auch für die EG.

[32] Vgl. Tz. 2.2 dieser Prüfungsmitteilung mit Verweis auf FR I 3.1.

nach den FR nicht vorgesehen. Ein Teil der Ausgaben aus dem Titel ist daher nicht so transparent, wie es nach dem Willen des Haushaltsgesetzgebers[33] (Fördermaßnahmen nach einheitlichen Grundsätzen) sein müsste. Zudem haben Sie das Verfahren zur Kleinprojektförderung nicht mit dem BMF und uns abgestimmt.[34]

Wir sehen Ihre Letztverantwortung für die Förderung von Vorhaben durch die Einführung einer separaten Förderstufe für Kleinprojekte beeinträchtigt. Zu den im regulären Verfahren nach den FR vorgesehenen vier Stufen BMZ, EG/Bengo, private deutscher Träger und ausländische Partnerorganisation treten nun in dem für Kleinprojekte gewählten Verfahren noch die beiden Stiftungen als weitere Stufe hinzu. Dadurch wird Ihre Durchgriffmöglichkeit auf die eigentlichen Projektträger (private deutsche Träger und ausländische Partnerorganisationen) aus unserer Sicht noch schwächer als sie ohnehin nach den FR ausgestaltet ist. Wir bezweifeln, dass Sie in ausreichendem Maße auf die Stiftungen durchgreifen können, um fundierte Entscheidungen über die Kleinprojekte sicherzustellen. Zudem sehen wir das Risiko der Doppelförderung von Projekten sowie der mangelnden Koordination der Entwicklungstätigkeiten, da weder Ihnen noch EG/Bengo die Projektvereinbarungen mit den lokalen Projektpartnern im Ausland vorliegen (vgl. Tz 2.3).

Es ist auch nicht sichergestellt, dass nur außenpolitisch unbedenkliche Vorhaben gefördert werden und solche, die Ihren entwicklungspolitischen Zielen entsprechen. Auch kleinere Projekte können eine diesbezüglich negative Wirkung haben und dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland schaden oder zu außenpolitischen Spannungen führen.

Entgegen Ihrer Intention, mit den Zuwendungen an die Stiftungen kleine unerfahrene private Träger zu fördern, schließen die vorläufigen gemeinsamen Fördergrundsätze der beiden Stiftungen nicht aus, dass auch Kleinprojekte von etablierten großen Trägern gefördert werden und dass ein Antragsteller erneut

---

[33] Der Deutsche Bundestag nimmt über sein Budgetrecht aus Artikel 110 Grundgesetz Einfluss auf die Politik der Bundesregierung.

[34] Gemäß VV Nummer 15.2 zu § 44 BHO kann das zuständige Bundesministerium für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem BMF abweichende Verwaltungsvorschriften (z. B. Förderrichtlinien) zu den Nummern 1 bis 13a erlassen. Der Bundesrechnungshof ist vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zu den Nummern 1 bis 13a zu hören (§ 103 BHO). Werden bestehende Verwaltungsvorschriften geändert, ist das BMF ebenfalls nach Satz 1 zu beteiligen und der Bundesrechnungshof nach Satz 2 zu hören.

Mittel aus dem Titel „Private Träger“ erhält. Da die antragstellenden Organisationen nach den vorläufigen Fördergrundsätzen für die aus Mitteln des Titels geförderten Kleinprojekte nur „in der Regel“ noch keine Förderung durch öffentliche Mittel erhalten haben, ist der Kreis der Antragsberechtigten nicht auf Erstantragstellende begrenzt.

Schließlich vermissen wir im Verfahren für die Kleinprojekte Regelungen zur Korruptionsprävention und zur Verwendungsnachweisprüfung.

Entgegen Ihrer Ansicht handelte es sich bei den Zuwendungen an die beiden Stiftungen für die Förderung von Kleinprojekten in der Pilotphase bis Ende 2018 (Förderung bis 25 000 Euro) nicht um VBAN-Mittel. Ihre Begründung, dass durch diese Förderung neue kleine und ehrenamtliche Träger dazu befähigt werden, mittelfristig in die großvolumigere und anspruchsvollere Projektförderung von Bengo aufgenommen zu werden, überzeugt uns nicht. Denn bis Ende 2018 war über diese Zuwendungen eine Förderung von Kleinprojekten **aller** privaten Träger möglich. Ein besonderer Fokus auf neue Träger zur Begründung des Charakters als VBAN-Mittel ist somit für uns nicht erkennbar.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, Ihre Entscheidung für das von den FR abweichende, nicht ressortabgestimmte Förderverfahren bei Kleinprojekten zu überdenken. Dabei haben wir Sie gebeten, die von uns aufgezeigten Einschränkungen gegenüber dem regulären Verfahren nach den FR zu berücksichtigen. Insbesondere müssen Ihre Letztverantwortung für die Förderung von Vorhaben, die Erreichung von außen- und entwicklungspolitischen Zielen, die Korruptionsprävention und die Verwendungsnachweisprüfung sichergestellt sein. Zudem sollten Sie auch die Wirtschaftlichkeit einer Bearbeitung der Kleinprojekte durch EG/Bengo einerseits oder die Stiftungen andererseits untersuchen (vgl. Tz. 4.3). Sollten Sie nach dieser Überprüfung der Einschränkungen und der Wirtschaftlichkeit an dem Förderverfahren für Kleinprojekte festhalten wollen, muss das Förderverfahren für Kleinprojekte zur Herstellung der notwendigen Transparenz in den FR festgelegt werden. Bei einer Änderung der FR wären das BMF und wir zu beteiligen.

(4) Sie haben zugesagt, unsere Empfehlung aufzunehmen und zu prüfen, nach welchem Verfahren Sie die Kleinprojekteförderung in Zukunft fortführen wollen. Dieses Verfahren werde bei der nächsten Aktualisierung in die FR aufgenommen. Schon vorab werden Sie die Einhaltung der maßgeblichen

haushälterischen Vorgaben sicherstellen. Zur Gewährleistung der außenpolitischen Unbedenklichkeit werden Sie das AA zukünftig auch im Vorfeld der Projektförderung von Kleinprojekten beteiligen. Des Weiteren werden Sie sicherstellen, dass die Regelungen, die in der Zuwendungs- oder Weiterleitungskette aufzunehmen und weiterzureichen sind (u. a. auch zur Verwendungsnachweisprüfung und Korruptionsprävention) die Beteiligten bis hin zu den Trägern vor Ort entsprechend vollständig verpflichten. Kosten, die Bestandteil der zukünftigen Verwaltungskostenpauschale sein werden, übernähmen Sie nicht mehr gesondert.

(5) Wir bitten, Ihre Prüfung des zutreffenden Verfahrens so bald als möglich abzuschließen und uns das Ergebnis mitzuteilen. In der Folge sind die FR entsprechend zu überarbeiten. Zum gegebenen Zeitpunkt werden wir eine Kontrollprüfung durchführen.

4.2 Erstantragstellende in den Jahren 2016 bis 2020

EG/Bengo hat für zwei Projekte der Y-Stiftung Zuwendungen weitergeleitet. Mit den beiden Weiterleitungsverträgen förderte EG/Bengo Kleinprojekte westdeutscher NRO in den Jahren 2016 bis 2020 mit Zuwendungen aus dem Titel „Private Träger" von rd. 1,8 Mio. Euro. Die Zuwendungen für das zweite Projekt erhöhte EG/Bengo im Oktober 2018 um knapp 5 Mio. Euro. An die X-Stiftung hat EG/Bengo im Jahr 2017 Zuwendungen von 1,3 Mio. Euro zur Förderung von Kleinprojekten ostdeutscher NRO in den Jahren 2017 bis 2020 weitergeleitet. Im Dezember 2018 erhöhte EG/Bengo die Zuwendung für das Projekt auf 2,1 Mio. Euro. Sie haben für die Förderung von Kleinprojekten von Erstantragstellenden in den Jahren 2016 bis 2020 somit knapp 8,8 Mio. Euro an die beiden Stiftungen zugewendet. Davon wurden mit rd. 5,7 Mio. Euro über zwei Drittel der Gesamtzuwendung durch Aufstockungen der laufenden Vorhaben im Jahr 2018 gewährt (siehe nachfolgende Tabelle 2):

Tabelle 2

Aufstockungen der Förderungen von Kleinprojekten im Jahr 2018

Förderung von Kleinprojekten	Insgesamt	Projekt 1 der Y-Stiftung	Projekt 2 der Y-Stiftung	Projekt der X-Stiftung
Ursprüngliche Weiterleitungsverträge	3 106 635	477 840	1 332 045	1 338 000
Aufstockungen im Jahr 2018	5 688 195	0	4 866 120	780 825
Weiterleitungen insgesamt	**8 794 830**	**477 840**	**6 198 165**	**2 118 825**

Quelle: Bundesrechnungshof; Eigene Darstellung nach Auswertung der Projektliste.

Bei der Prüfung des Änderungsantrages für die Zuwendung an die Y-Stiftung hat EG/Bengo die entwicklungspolitische Sinnhaftigkeit der Aufstockung in Frage gestellt, da die Aufgaben (z. B. Gewinnung neuer Zielgruppen) Mandat der EG seien. EG/Bengo stellte dabei fest:

> *„Es geht hier um eine Weisung aus dem BMZ. Die sachlich fachliche Begründung ist aufgrund vieler unklarer Punkte noch nicht überzeugend (…) Die* […]*-Stiftung und das BMZ Ref. Z 30 berieten darüber ohne Einbindung von EG/Bengo (…) Die neuen Verfahren etc. sind im Antrag nicht dargestellt und sollen zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden, was dem Träger im Rahmen von Auflagen mitgeteilt wird. Ref. Z 30 war eine zeitnahe Vertragsausstellung wichtig.*"

Zur Förderungswürdigkeit schrieb EG/Bengo:

> *„Weisung aus dem BMZ, obwohl der Antrag noch Fragen offenlässt, die zu einem späteren Zeitpunkt geklärt werden sollen.*"

Die Leitung Ihres zuständigen Referates hat EG/Bengo mit Schreiben vom 26. September 2018 gebeten

> *„(…) den Weiterleitungsvertrag zum Änderungsantrag der* […]*-Stiftung vom 12.09.2018 ohne weitere Verzögerung zu schließen.*"

Sie haben als Grund für diese Entscheidung genannt, dass Sie das Mandat der EG/Bengo zunehmend in der Beratung und Abwicklung von Projekten größerer und bei der Umsetzung stärkerer privater Träger sähen. Die EG/Bengo habe in 2018 aufgrund des starken Mittelaufwuchses bei der Bearbeitung der Erstantragsteller in 2018 deutliche Kapazitätsengpässe gehabt, was zu einem Bearbeitungsrückstau geführt habe. Zur Entlastung der EG/Bengo sollte daher die Förderung von Projekten sehr kleiner privater Träger mit Zuwendungen unter 50 000 Euro im Sinne des Subsidiaritätsprinzips durch die zwei Stiftungen abgewickelt werden. Denn sie könnten als Teil der Zivilgesellschaft und aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung mit der Förderung kleiner Projekte ihre Beratung

deutlich individueller und entlang der Bedarfe der sehr kleinen Träger ausrichten. Zudem stünden durch die Eigenbeiträge der Stiftungen weitere Mittel für die Kleinprojekteförderung zur Verfügung. Nach Abschluss der Pilotphase für die Förderung von Kleinprojekten von Erstantragstellenden hat die Y- Stiftung die Wirkungs- und Durchführungsebene untersucht und bewertet. Sie gab Empfehlungen ab und kam zu dem Schluss, dass sich die Förderung von Kleinprojekten auf diesem Weg bewährt habe und für eine Folgephase vorzusehen sei. Sie haben sich diese Analyse zu Eigen gemacht. Eine externe Bewertung oder Evaluation vor Aufstockung der Weiterleitungsverträge fand nicht statt.

Hinsichtlich des Zuwendungsverfahrens durch die Stiftungen für Kleinprojekte bis zu 50 000 Euro ab dem Jahr 2019 war im Zeitpunkt der Aufstockungen ungeklärt, wer die Trägerprüfung vornimmt, wer die Verwendungsnachweise prüft und wer Buchprüfer beauftragen kann. Sie händigten uns einen Entwurf von internen Leitlinien für die Bearbeitung von Projektanträgen zwischen 25 000 und 50 000 Euro aus. Auch danach bleiben Fragen der Abwicklung der Förderung ungeklärt, etwa zur Zuständigkeit für Rückforderungen.

(2) Zum Zeitpunkt der Aufstockungen waren wesentliche Fragen hinsichtlich des Zuwendungsverfahrens durch die Stiftungen und Fragen zu den Zuständigkeiten von Ihnen, EG/Bengo und den Stiftungen ungeklärt. Trotz der deutlichen Zweifel der EG/Bengo an der fachlichen Begründung für die Aufstockung haben Sie die EG/Bengo angewiesen, die Förderung der Stiftungen um rd. 5,7 Mio. Euro aufzustocken. Wir erachten es als nicht hinnehmbar, Zuwendungsmittel zu gewähren, ohne dass zu diesem Zeitpunkt die Grundlagen geregelt sind. Auch haben wir nach Abschluss der Pilotphase und der dauerhaften Einführung eines eigenständigen Förderverfahrens für Kleinprojekte eine Auswertung für angebracht gehalten.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, neue Förderverfahren erst einzuführen, wenn alle wesentlichen Fragen geklärt sind und eine vorangehende Pilotphase extern evaluiert wurde. Solange sollten Sie auf Aufstockungen von Zuwendungen zu diesem Zweck verzichten.

(4) Sie haben zugesagt, in Zukunft vor der Einführung neuer Förderverfahren die wesentlichen Fragen im Vorfeld zu klären, etwaige Pilotphasen in geeigneter Form zu evaluieren und bis dahin auch auf Aufstockungen zu verzichten.

(5) Wir nehmen Ihre Zusagen zur Kenntnis und werden diese zum gegebenen Zeitpunkt überprüfen.

4.3 Wirtschaftlichkeit des Verfahrens

(1) Verwaltungskosten werden den privaten Trägern pauschal erstattet.[35] Die Stiftungen erhielten bei den Weiterleitungen bis zum Jahr 2017 Verwaltungskosten von pauschal 10 % (das entspricht der Förderung von komplexen Vorhaben mit Elementen des Kapazitätsaufbaus). Bei den Aufstockungen der bestehenden Bewilligungsbescheide haben die Stiftungen eine Verwaltungskostenerstattung von 14 % erhalten. In den Projektausgaben der von den Stiftungen geförderten Kleinprojekte ist zudem eine Verwaltungskostenerstattung für die privaten Träger von 4 % enthalten. Insgesamt erstatten Sie somit Verwaltungskosten bis zu 18 %. Zudem werden Personalkosten der Y-Stiftung von 144 000 Euro übernommen.

(2) Das Förderverfahren von Kleinprojekten halten wir für unwirtschaftlich. Sie erstatten mit pauschal 18 % deutlich höhere Verwaltungskosten als nach den FR zulässig, da zu den 4 % Verwaltungskostenerstattung der privaten Träger noch die Verwaltungskostenpauschale der Stiftungen von 14 % tritt. Darüber hinaus übernehmen Sie auch noch mit den Personalkosten weitere Verwaltungskosten.

(3) Wir haben empfohlen, die Wirtschaftlichkeit des Förderverfahrens bei Kleinprojekten im Vergleich zu einer Förderung durch die EG/Bengo unter Berücksichtigung sonstiger Vor- und Nachteile des Verfahrens zu untersuchen (vgl. dazu auch die Empfehlungen zu Tz. 4.1). Wir haben Sie gebeten, auf die Übernahme von Personalkosten neben der Erstattung der Verwaltungskostenpauschale zu verzichten.

(4) Wie bereits unter 4.1 (4) angeführt, haben Sie zugesagt, unsere Empfehlung aufzunehmen und zu prüfen, nach welchem Verfahren Sie die Kleinprojekteförderung in Zukunft fortführen wollen. Dieses Verfahren werde bei der nächsten Aktualisierung in die FR aufgenommen.

(5) Wir nehmen Ihre Zusage zur Kenntnis und behalten uns hierzu eine Kontrollprüfung vor.

---

[35] Vgl. Tz. 4.1.

5 Abschließende Würdigung

Die veranschlagten Mittel im Titel „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger" haben sich zwischen dem Jahr 2008 und dem Jahr 2019 von 33 Mio. Euro auf 150 Mio. Euro mehr als vervierfacht. Gleichwohl möchten Sie daran festhalten, für den gesamten Titel keine konkretisierenden Programmschwerpunkte festzulegen. Dies wird dem großen und unterschiedlichen Spektrum der geförderten Träger nicht gerecht. Eine Differenzierung der Förderinstrumente für den Titel durch zusätzliche Regelungen außerhalb der FR für Großprojekte wie MAP und Global-Programmen, für Kleinprojekte und für die „mittleren Projekte" zwischen 50 000 und 500 000 Euro sollten Sie vermeiden. Stattdessen halten wir nach wie vor eine Aufteilung des Titels für sinnvoller. Für die Kleinprojekte und die mittleren Projekte wäre der Verzicht auf konkretisierende Programmschwerpunkte vertretbar, um Ihr Ziel zu verfolgen, möglichst viele und breit gefächerte Projektideen von den privaten Trägern zu erhalten. MAP und Globalprogramme zielen dagegen auf langfristige, nachhaltige Veränderungen in den Partnerländern ab und erfordern besondere Erfahrungen der Träger.

Sie haben zugesagt, auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu prüfen, nach welchem Verfahren Sie Kleinprojekte künftig fördern wollen. Wir bitten hierbei eine mögliche Aufteilung des Titels zu berücksichtigen. Zum gegebenen Zeitpunkt werden wir das Ergebnis Ihrer Überprüfung mit einer Kontrollprüfung untersuchen.

Reinert Steinkamp